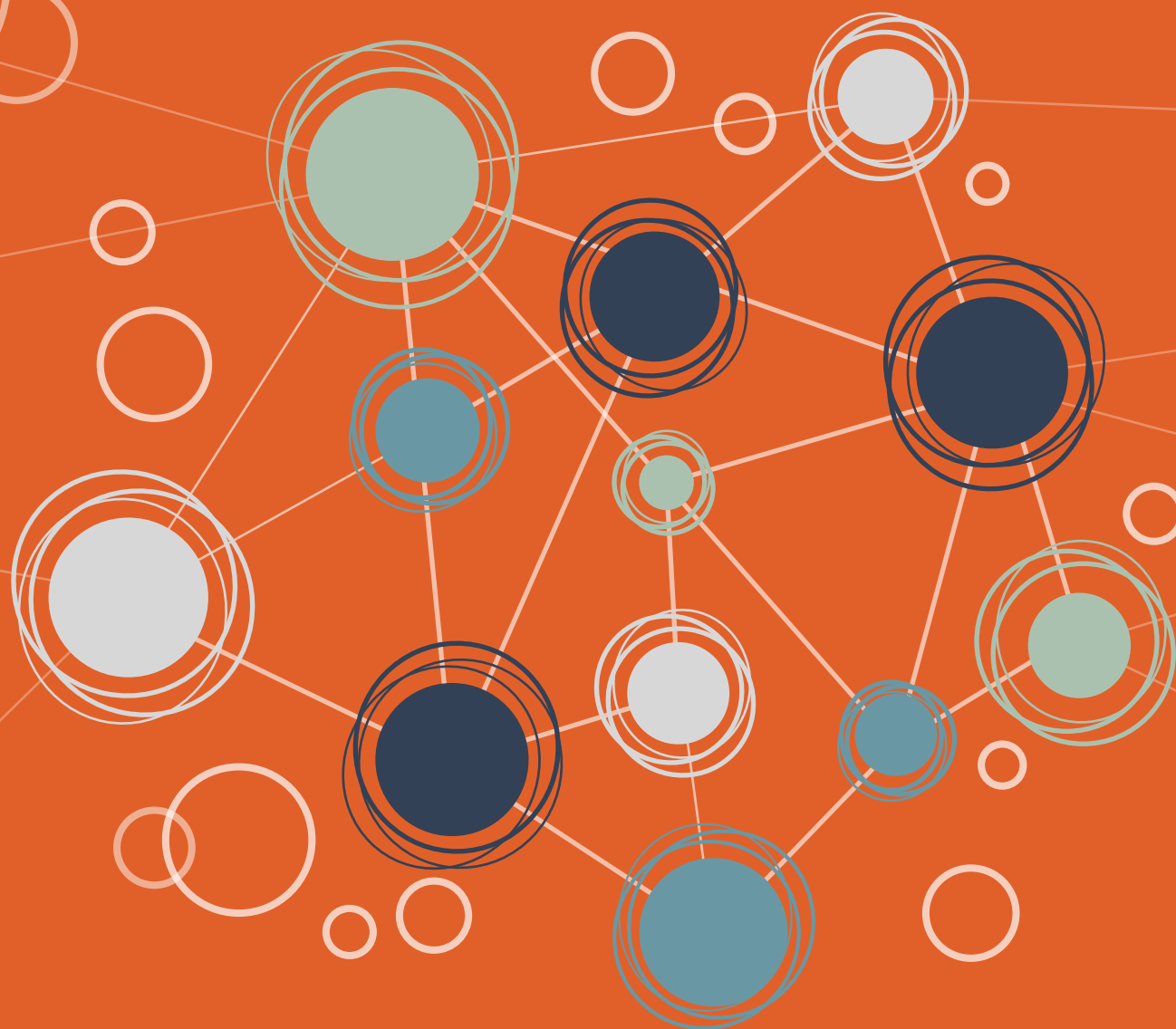


Prospectiva para el desarrollo

Aportes para una **gobernanza territorial** con **mirada de futuro**

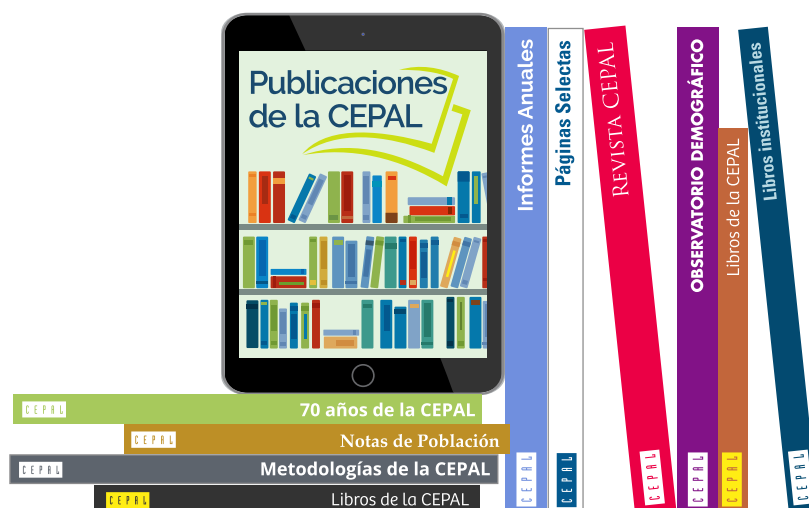


XIX

Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Santo Domingo, 7 a 9 de noviembre de 2023

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



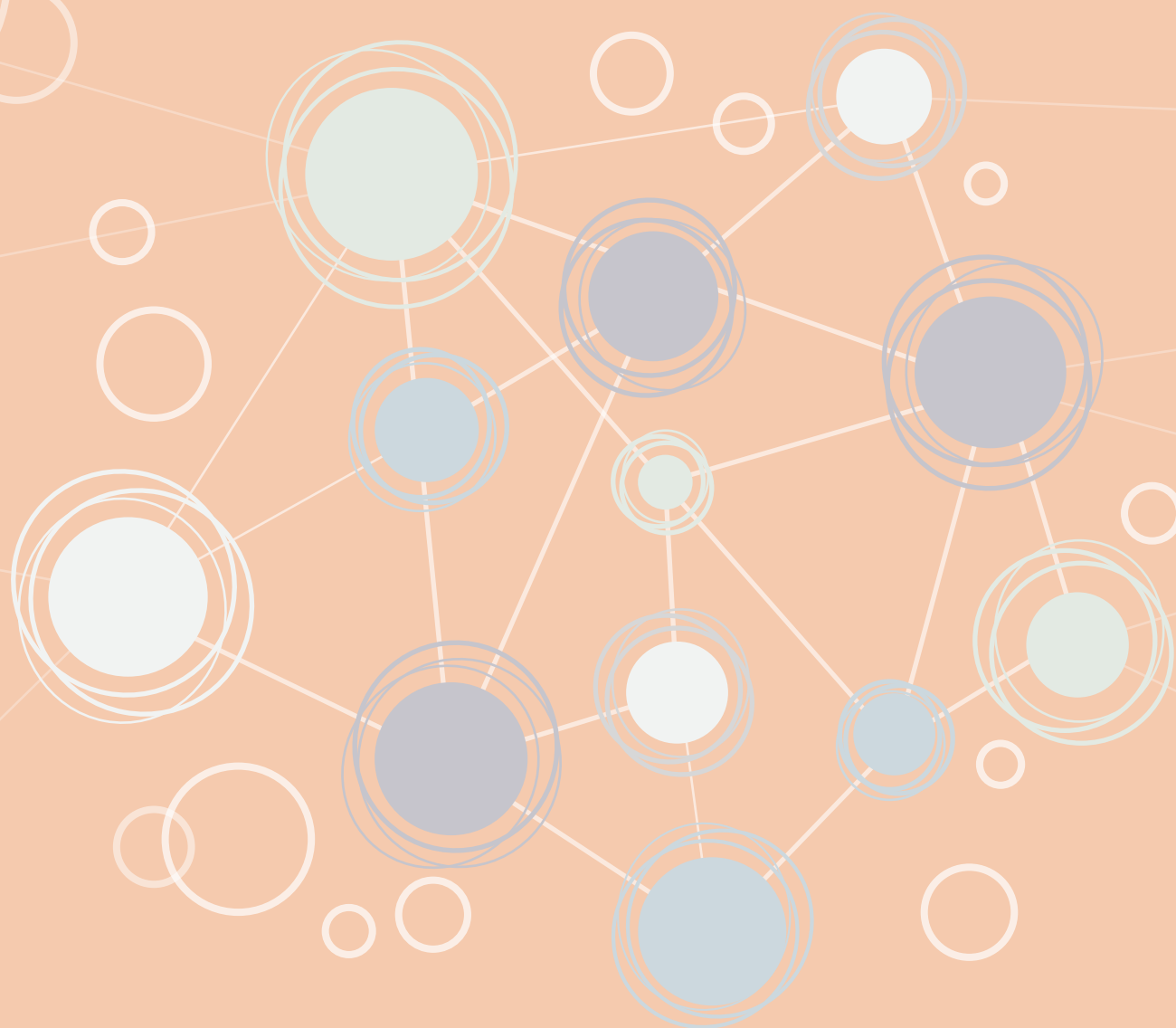
www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Prospectiva para el desarrollo

Aportes para una **gobernanza territorial** con **mirada de futuro**



XIX

Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Santo Domingo, 7 a 9 de noviembre de 2023

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Cielo Morales

Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado bajo la dirección y coordinación general de Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Participaron en la redacción del documento Elena Díez Pinto y Carlos Sandoval, funcionarios del ILPES, con contribuciones de Luis Riffo, María del Pilar Délano y Valeria Torres, también del ILPES. Colaboraron asimismo en la preparación del documento los Consultores Paola Aceituno, Silvana Papagno y Javier Vitale.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CRP.19/3
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00689

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3), Santiago, 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción.....	7
Capítulo I	
Marco teórico de la prospectiva y aportes para la definición de la prospectiva para el desarrollo.....	13
A. Marco teórico de los estudios de futuro y la prospectiva	15
1. Los estudios de futuro y la especificidad de la prospectiva	15
2. Evolución y situación actual de los estudios de futuro en América Latina y el Caribe	16
B. La prospectiva para el desarrollo y su contribución a la implementación de la Agenda 2030	18
1. La convergencia entre la prospectiva y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	18
2. El papel de la prospectiva en la aceleración de la implementación de la Agenda 2030 en la Década de Acción	19
3. Hacia una gobernanza anticipatoria	20
C. La prospectiva para el desarrollo: aportes para un concepto en construcción	20
1. La complementariedad entre prospectiva y prospectiva para el desarrollo	20
2. Elementos del concepto de prospectiva para el desarrollo	22
Bibliografía	24
Anexo I.A1	25
Capítulo II	
Sistemas de planificación en América Latina y el Caribe: avances de los sistemas prospectivos	27
A. La cultura de futuro en la institucionalidad pública.....	29
1. Planificación de largo plazo en América Latina y el Caribe	30
2. La articulación entre la prospectiva y la planificación en la formulación de políticas de Estado	32
B. La prospectiva territorial y la construcción de escenarios de futuro en el territorio.....	36
1. La planificación transformadora por escenarios	38
2. Desafíos de la incorporación de la dimensión de futuro a través de la prospectiva en el desarrollo territorial	41
3. La articulación de instrumentos de planificación en el territorio para promover una gobernanza territorial con mirada de futuro	42
4. Sistematización y análisis de casos en las escalas nacional y subnacional	42
C. Institucionalización de la prospectiva en los países de la región.....	45
1. Desafíos para la institucionalización de la prospectiva en la función pública: la mirada de los funcionarios públicos de la región	46
2. Propuesta para la institucionalización de la prospectiva y la construcción de una gobernanza anticipatoria: un ecosistema prospectivo para el desarrollo	51
3. Características de las capacidades en un ecosistema prospectivo	53
D. Innovación en la gestión pública como un elemento central para el desarrollo de la prospectiva	54
1. Los retos de la gobernanza a nivel nacional y regional, y los distintos modelos de innovación en el Estado.....	55
Bibliografía	57
Anexo II.A1	60
Anexo II.A2	62

Capítulo III

Construcción social de futuros: articulación entre prospectiva, participación, deliberación y apropiación ciudadana	65
A. Tensiones entre prospectiva, participación y poder	67
B. La confianza como eje cohesionador de los actores sociales	68
C. Participación y deliberación ciudadana en contextos polarizados	70
D. Tensiones de la participación y prospectiva	73
1. El papel de las élites	73
2. Juego de poder	74
3. Polarización y conflicto	75
4. Temporalidad: el corto plazo frente al largo plazo	76
E. Nuevas ciudadanías y nuevos liderazgos públicos en los territorios	77
Bibliografía	80

Capítulo IV

Propuesta de rutas metodológicas para la incorporación de la prospectiva para el desarrollo en la institucionalidad pública	83
A. Fundamentos de la propuesta metodológica	85
B. Rutas metodológicas y ámbitos de aplicación	86
C. Tipología institucional y rutas metodológicas	88
D. Descripción de las rutas metodológicas	89
1. Ruta metodológica 1 — instituciones nacionales que inician la implementación del análisis prospectivo	89
2. Ruta metodológica 2 — instituciones nacionales que requieren actualizar y ampliar la vigencia de los planes de desarrollo	91
3. Ruta metodológica — instituciones nacionales de planificación con competencias y experiencia inicial en prospectiva que requieren ampliar o diseminar su aplicación hacia otras entidades públicas	92
4. Ruta metodológica 4 — instituciones sectoriales o territoriales subnacionales que enfrentan conflictos entre actores en relación con un proyecto de desarrollo	93
5. Ruta metodológica 5 — gobiernos subnacionales que se enfrentan a proyectos o inversiones que afectarían de manera relevante sus condiciones futuras de desarrollo	94
6. Ruta metodológica 6 — gobiernos subnacionales que deben acordar con otros actores sociales una visión de desarrollo común que oriente el diseño de políticas públicas o proyectos locales	95
7. Ruta metodológica 7 — gobiernos subnacionales que requieren acciones para el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos	97
Bibliografía	98
Anexo IV.A1	99
Anexo IV.A2	104

Capítulo V

Conclusiones	107
--------------------	-----

Cuadros

I.1 Comparación entre la prospectiva y la prospectiva para el desarrollo	21
I.A1.1 Actividades de asistencia técnica del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en materia de prospectiva, 2017-2023	25
I.A1.2 Actividades de capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en materia de prospectiva, 2013-2023	26
II.1 Áreas de interés de los Gobiernos respecto del uso de la prospectiva	47
II.2 Contribuciones de la prospectiva a la formulación de políticas públicas	49

II.A1.1	Casos sistematizados de prospectiva territorial a escala nacional	60
II.A2.1	América Latina y el Caribe (9 países): planificación a largo plazo a escala subnacional	62
IV.1	Tipología institucional y rutas metodológicas asociadas	88
IV.2	Rutas metodológicas, ámbitos de aplicación y enfoque de la prospectiva para el desarrollo priorizado	89
IV.A1.1	Descripción de las principales técnicas usadas en los procesos prospectivos	99
IV.A2.1	Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Argentina)	104
IV.A2.2	BIO 2030 Plan Director Medellín (Colombia)	105
IV.A2.3	Visión Cali 2036 (Colombia)	105
IV.A2.4	Plan Estratégico Canario 2040 (Uruguay)	106
IV.A2.5	Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Guadalajara (México)	106

Gráficos

II.1	Conocimiento sobre la aplicación de la prospectiva en los países consultados. Respuestas a la pregunta: ¿qué tipo de instituciones de su país conoce usted que hayan aplicado la prospectiva en los últimos 20 años?	47
II.2	Factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública. Respuestas a la pregunta: pensando en el ámbito nacional, ¿cual o cuáles diría usted que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública?	48

Recuadros

I.1	Contribuciones de la prospectiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	18
II.1	Prospectiva territorial: la experiencia de Guanajuato (México)	37
II.2	Ecosistema prospectivo: el caso de Costa Rica	52
III.1	Escenarios de futuro: la experiencia de Tenemos Que Hablar de Chile	68
III.2	La protección y promoción del espacio cívico como habilitador del diálogo político y la construcción de escenarios de futuro	73
III.3	Liderazgos públicos colaborativos: los casos de Chile, el Ecuador y Costa Rica	77
IV.1	Limitaciones para la institucionalización de la prospectiva en los países de la región	86

Diagramas

I.1	Dimensiones del desarrollo sostenible y algunos ejemplos de tipologías de prospectiva	21
I.2	Características de la prospectiva para el desarrollo	22
II.1	América Latina y el Caribe: instrumentos nacionales de planificación de largo plazo, a enero de 2023	30
II.2	El aporte reflexivo de la prospectiva en el ciclo de la política pública	34
II.3	Los cinco pasos de la planificación transformadora por escenarios	39
II.4	Ecosistema prospectivo	52
III.1	Construcción social de futuros	67
IV.1	Lógica secuencial tradicional de la aplicación de las fases de la prospectiva	85
IV.2	Lógica flexible de las rutas metodológicas que se proponen para la incorporación de la prospectiva	87
IV.3	Enfoques, herramientas y técnicas de la prospectiva para el desarrollo	87
IV.4	Ruta metodológica 1	90
IV.5	Ruta metodológica 2	91
IV.6	Ruta metodológica 3	92
IV.7	Ruta metodológica 4	94
IV.8	Ruta metodológica 5	95
IV.9	Ruta metodológica 6	96
IV.10	Ruta metodológica 7	98



| Introducción

América Latina y el Caribe se encuentra actualmente atravesando por un período de bajo crecimiento económico, procesos de alta inflación, aumento de la pobreza extrema e incremento de los precios de los alimentos y de los combustibles, como consecuencia de brechas estructurales no resueltas y de los efectos de la pandemia y del conflicto armado entre la Federación de Rusia y Ucrania.

Las situaciones mencionadas representan un cuadro de crisis en cascada que reducen las posibilidades de lograr las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El informe *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración*¹ revela que se han producido retrocesos en lo referente al logro del 27% de las metas, por lo que no podrían ser alcanzadas en 2030, y que solamente en el caso del 25% de las metas se observa una tendencia que permite prever su cumplimiento en 2030.

Para revertir esta situación, por un lado, se requiere potenciar los procesos de planificación de los países para identificar políticas públicas ambiciosas que faciliten el enfoque de la inversión pública y privada en sectores estratégicos que promuevan el crecimiento sostenible, el conocimiento, la innovación, el empleo de calidad y la igualdad de género y que reduzcan la huella de carbono².

Por otro lado, los Estados requieren ejercer una gobernanza anticipatoria, es decir, adelantarse a los paradigmas sociales y las posibles transformaciones del entorno, explorar sistemáticamente el futuro de forma continuada y darle forma mediante medidas mejores y más preparadas³.

La prospectiva para el desarrollo facilita la gobernanza anticipatoria no solo al incorporar la reflexión sobre futuros probables y la posibilidad de incidir en ellos y modelarlos, sino también en su construcción colectiva y apropiación ciudadana⁴.

El uso de la prospectiva para el desarrollo requiere de capacidades técnicas y también de capacidades de convocatoria, negociación y planificación estratégica, así como de liderazgos colaborativos de los Estados para anticiparse a los cambios, orientar estratégicamente la acción colectiva en alianza dialógica con los actores y coordinar las políticas públicas en todos los niveles del Estado y escalas del territorio.

En el documento de posición más reciente presentado a la consideración de las autoridades de planificación de la región en la XVIII Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), celebrada virtualmente en octubre de 2021, titulado *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*⁵, el ILPES planteó que ante las múltiples crisis a las que debían dar respuesta los países de la región en materia sanitaria, económica, social y política, y las futuras crisis que deberían enfrentar, relacionadas con choques económicos, el cambio climático y migraciones masivas, entre otros factores, los Estados tendrían que renovar sus capacidades institucionales para ser más resilientes y dotarse de instrumentos que les permitieran anticipar, prepararse, responder y adaptarse a las nuevas realidades de creciente complejidad.

En este sentido, en el documento se recomienda fortalecer las siguientes capacidades institucionales: las capacidades de prospectiva; la capacidad de planificación, para incorporar los enfoques territorial, de género y de participación; la capacidad de apertura y negociación, y la capacidad de liderazgo público para hacer una gestión pública más colaborativa.

El presente documento se ha preparado como una continuidad de esa propuesta. En ese sentido, profundiza en la necesidad de institucionalizar las capacidades prospectivas en el aparato público para fomentar una gobernanza anticipatoria, reconociendo los esfuerzos de los países y los diferentes estadios en que encuentran

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago, 2023.

² Para potenciar un gran impulso a la sostenibilidad, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone invertir en un conjunto de sectores estratégicos que pueden potenciar la competitividad y el empleo, bajar la huella ambiental y reducir las desigualdades socioeconómicas y de género: energías renovables, transporte sostenible, economía circular, industria de la salud, economía del cuidado, turismo sostenible, transformación digital y bioeconomía.

³ CEPAL, *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago, 2021.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

respecto de sus capacidades prospectivas, y presenta una propuesta de rutas metodológicas flexibles para responder a las distintas realidades institucionales, escalas territoriales y objetivos de desarrollo y al contexto social en que se aplican.

Este documento parte de tres premisas. La primera es que la aplicación de las herramientas prospectivas en la generación de escenarios de futuro y en los procesos de planificación es flexible. La segunda es que la prospectiva para el desarrollo, como la planificación, es un ejercicio técnico y político en el que la rigurosidad técnica es esencial, así como el compromiso y la sólida relación tanto entre los actores como entre los actores y la institucionalidad pública frente a los múltiples escenarios futuros propuestos. La tercera es que la aplicación de la prospectiva, por sus características, dota al Estado de herramientas para la gobernanza y la gobernabilidad en todos los niveles del territorio.

Asimismo, este documento, basado en la observación y la experiencia en los servicios de cooperación técnica desarrollados con los países de la región, pretende aportar a la reflexión sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cómo podría aplicarse el concepto de prospectiva en la construcción de escenarios de futuro para el desarrollo de los territorios?
- ¿Cuáles son las condiciones necesarias para institucionalizar y mantener las capacidades prospectivas en los aparatos gubernamentales?
- ¿Cómo puede fomentarse la participación, la apropiación y el monitoreo ciudadano de los escenarios de futuro?
- ¿Cuáles son las herramientas y metodologías disponibles para aplicar la prospectiva en los territorios?
¿Cuáles son las capacidades que deben desarrollarse?

El documento que se presenta a continuación cuenta con cuatro capítulos y las consideraciones finales, e incluye anexos en que se exponen casos específicos de países y territorios de la región relacionados con los contenidos del texto.

El capítulo I aborda el marco teórico de la prospectiva, al mismo tiempo que aporta a la instalación del debate sobre el concepto de la prospectiva para el desarrollo y sus características. Este marco teórico se considera necesario, teniendo presente que el concepto y la práctica de la prospectiva no son unívocos en todos los países y se usan para definir ejercicios con distintos objetivos y llevados a cabo con distintas metodologías. En este sentido, se abordarán los temas concernientes a los estudios de futuro y el marco teórico de la prospectiva, la evolución de los estudios de futuro en la región, la prospectiva para el desarrollo y su importancia para la implementación de la Agenda 2030, la construcción de la gobernanza anticipatoria y las características del concepto de prospectiva para el desarrollo.

El capítulo II se refiere al avance de la cultura de futuro en la institucionalidad pública. Aborda la planificación del largo plazo en los países y cómo se ha insertado en los sistemas nacionales de planificación. También se refiere al desafío de la pluritemporalidad de las políticas de gobierno y las políticas de Estado. Por otro lado, aborda la construcción de escenarios de futuros posibles desde el territorio en sus distintas escalas, sistematizando y caracterizando casos emblemáticos en la región en los que convergen un conjunto de políticas de desarrollo que operan en el territorio. Finalmente se refiere a la institucionalidad de la prospectiva y sus desafíos y al binomio prospectiva-innovación en la esfera del Estado.

En el capítulo III se realiza una aproximación a la necesaria participación y deliberación y a la apropiación de los escenarios de futuro que amplían la base de conocimiento para legitimar los resultados de los ejercicios prospectivos. También se hace referencia a los cambios que deberán experimentar los liderazgos para conducir estos procesos en contextos de desconfianza y alta polarización a nivel nacional y subnacional como los que atraviesa la región. Entre los temas relevantes que se abordan se encuentran la confianza como eje cohesionador de los actores; la participación y la deliberación ciudadana, y las nuevas ciudadanías y los liderazgos públicos para conducir estos procesos en el territorio.

En el capítulo IV se aborda la flexibilidad de la aplicación de la prospectiva para el desarrollo en cada una de las etapas del ciclo de la gestión pública y se proponen siete rutas metodológicas para su incorporación en la institucionalidad pública, de acuerdo con el tipo de institución que la aplique y la escala territorial.

Se espera que este documento promueva una reflexión en torno a la prospectiva para el desarrollo y la planificación, tomando como base las diversas formas que han presentado los ejercicios prospectivos en la región y sus características y enfoques, así como las condiciones propicias y los obstáculos para su institucionalización en el aparato estatal.

También se espera que contribuya al debate sobre la importancia de la deliberación ciudadana en la apropiación de los escenarios de futuro, así como del desafío de la construcción de la confianza como eje cohesionador entre los actores.

Finalmente, se espera aportar un punto de partida para la identificación de rutas metodológicas como cursos de acción flexibles en los ejercicios de visión colectiva de futuro y para la generación de políticas y programas que ofrezcan nuevas oportunidades de desarrollo, así como para la ampliación de la institucionalización de la prospectiva en el aparato público y la anticipación de respuestas a posibles desastres socionaturales, entre otros temas.



Marco teórico de la prospectiva y aportes para la definición de la prospectiva para el desarrollo

- A. Marco teórico de los estudios de futuro y la prospectiva
- B. La prospectiva para el desarrollo y su contribución a la implementación de la Agenda 2030
- C. La prospectiva para el desarrollo: aportes para un concepto en construcción

Bibliografía

Anexo I.A1

A. Marco teórico de los estudios de futuro y la prospectiva

La preocupación por el futuro ha estado siempre presente en la historia de la humanidad. Ya sea que se exprese a través de la imaginación o del arte, o se materialice en un recurso metodológico, el interés por conocer y reflexionar sobre el futuro caracteriza a los seres humanos y se vincula con la necesidad de trascender y dar sentido a su existencia (Barbieri, 1992).

En la búsqueda de satisfacción de esa inquietud, el ser humano ha creado distintas formas de pensar el futuro y la prospectiva es una de ellas. La prospectiva es una disciplina que plantea anticipar y construir el futuro para reducir las incertidumbres y potenciar las capacidades institucionales y sociales de planificación, preparación y respuesta a los acontecimientos futuros.

En un contexto cada vez más complejo, en el que la región y el mundo enfrentan múltiples crisis (de índole económica, sanitaria, social, ambiental y política) que se potencian entre sí, con acontecimientos locales que pueden tener consecuencias a nivel mundial y con una ciudadanía que reclama soluciones para mitigar las incertidumbres que amenazan su supervivencia, manejar escenarios de futuros alternativos para construir un conocimiento anticipatorio puede aportar a la gobernanza territorial.

1. Los estudios de futuro y la especificidad de la prospectiva

Los estudios de futuro nacen a mitad del siglo XX como una disciplina basada en la interrogación sistemática del devenir (Hodara, 1984). Mientras que antes de estos estudios la preocupación por el futuro se basaba en prácticas mágicas, míticas o religiosas, la utilización de datos y el uso de nuevas tecnologías impulsaron la realización de estudios a largo plazo sobre futuros alternativos para seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente. Con esta nueva concepción, el futuro ya no era simplemente “el destino” o algo inevitable, sino que se lo entendía más bien como una “acción del hombre”, que puede diseñarse y construirse de acuerdo con sus intereses (Máttar y Cuervo, 2016).

Los estudios de futuro son una disciplina que tiene por objeto la exploración sistemática y estructurada de las direcciones en las que podría configurarse el futuro (Conway, 2015). Se trata de un esfuerzo por entender, explorar, mapear y crear, pero no por predecir (Slaughter, 1998). Sus resultados se vinculan con la planificación estratégica y la toma de decisiones (Aceituno, 2017).

Bajo esta disciplina se han generado instrumentos como la planificación de escenarios, el pronóstico y la prospectiva (Godet y Durance, 2011). Los resultados obtenidos con estos instrumentos se consideran escenarios (Silva Oliveira y otros, 2018) que se construyen a partir de la definición de variables estratégicas y las formas en las que estas se configurarán a largo plazo (Aceituno, 2017).

La planificación de escenarios se aplicó inicialmente en los ámbitos de seguridad militar, asociada a la investigación de RAND Corporation¹. En la década de 1960 fue utilizada principalmente por empresas y abordada por investigadores como Herman Kahn, Theodore Gordon y Olaf Helmer, que aportaron dos líneas de pensamiento: por una parte, el pensamiento intuitivo y creativo para la construcción de escenarios futuros alternativos, y, por la otra, el pensamiento probabilístico y de modelización del futuro.

El pronóstico es una afirmación probabilística acerca del futuro, que representa juicios razonados sobre un resultado particular que se cree que es el más adecuado para servir como programa de acción (Medina, 1996). De esta forma, presenta acontecimientos que probablemente ocurrirán y que son aproximables por hipótesis sobre el futuro (Medina, Becerra y Castaño, 2014). A partir de estos estudios surgen los análisis de tendencias, que toman variables en el presente para proyectar sus comportamientos en el futuro.

¹ RAND Corporation es una organización de investigación y desarrollo sin fines de lucro con sede en los Estados Unidos. Se creó en 1948 para apoyar a las fuerzas armadas estadounidenses con investigación y análisis. Véase más información [en línea] <https://www.rand.org/>.

Por último, la prospectiva es un instrumento que surge como el resultado de un movimiento colectivo de autores como Gastón Berger (1964) y Bertrand de Jouvenel, que establecieron los fundamentos filosóficos y epistemológicos de esta “indisciplina intelectual” (expresión acuñada por Pierre Massé (1973)), con los aportes de Jacques Lesourne e instituciones como el Comité Interministerial de Planificación y Desarrollo Territorial (DATAR) de Francia y Futuribles International.

Para Berger, la prospectiva es una reflexión sobre el futuro, que se puede visualizar, diseñar y construir con creatividad e imaginación, de una forma activa (Medina, 1996). Michel Godet, por su parte, es quien logra operacionalizar la prospectiva y difundirla con mayor impacto internacional al crear un conjunto de metodologías aplicables que, a su vez, resultan flexibles y coherentes con su trasfondo filosófico y teórico.

Según Godet, los tres componentes que explican la prospectiva son: la anticipación, la apropiación y la acción. Estos componentes se interrelacionan y conforman la reflexión en la construcción del futuro, además de encontrarse presentes en la implementación de las acciones para lograrlo. La anticipación implica pensar el futuro a través de la producción de imágenes, en tanto que la apropiación es un proceso de interlocución en el que se debate el futuro con los actores sociales y la acción responde a modelar el futuro poniendo en marcha un plan o programa que traduzca las imágenes del futuro en hechos concretos.

Por otra parte, Godet también plantea una clasificación de los escenarios prospectivos de futuro en escenarios posibles, probables, deseables o preferibles, que pueden tener un carácter exploratorio, tendencial o normativo (Aceituno, 2017). Aunque esta tipificación muchas veces no logra responder a todas las posibilidades de futuro, es necesario considerar sus diferentes combinaciones pues todos esos escenarios podrían ocurrir en un marco temporal a largo plazo.

Medina, por su parte, define la prospectiva como una multidisciplina del conocimiento para pensar, debatir y modelar el futuro, que utiliza diversos métodos y técnicas de análisis y monitoreo de los cambios presentes. Por lo tanto, supone una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada entre los actores sociales, expertos, redes y comunidades, sobre la base de un diálogo fundamentado en pruebas y datos. Se trata de un trabajo colectivo de múltiples actores que tiene como finalidad construir una visión compartida del futuro de la que pueda apropiarse la sociedad en su conjunto, un sector o una institución determinada.

2. Evolución y situación actual de los estudios de futuro en América Latina y el Caribe

Son (2015) plantea que los estudios de futuro en Occidente han atravesado tres fases desde su creación. La primera se ubica entre 1945 y la década de 1960, cuando los estudios de futuro comenzaron a profesionalizarse y utilizar la racionalización e investigación científica, donde predominó la previsión tecnológica y el surgimiento de futuros alternativos. En esta fase, los estudios de futuro abandonaron los enfoques tradicionales, como la utopía, la ciencia ficción y las religiones.

En la segunda fase, que comprende de 1970 a 1980, se registra un avance hacia un enfoque global y la industrialización del futuro. Esta etapa está entonces marcada por el discurso sobre futuros globales, el desarrollo de futuros normativos y el interés de la comunidad empresarial por introducirlos en sus procesos.

La tercera fase, que se inicia en la década de 1990 y continúa hasta el presente, refleja varios aspectos: la era del libre mercado, la fragmentación de los futuros, la sociedad del riesgo y el avance de los estudios de futuros críticos. Esta fase tiende a limitarse al apoyo de la planificación estratégica, restringiendo los estudios de futuros orientados a la comunidad mundial.

En América Latina y el Caribe se pueden señalar dos hechos importantes que marcan el inicio de los estudios de prospectiva. El primero es la instauración en México, en 1975, de la Fundación Javier Barros Sierra², la primera institución latinoamericana dedicada a la prospectiva. Desde su creación, la Fundación ha generado

² Véase [en línea] <https://fundacionbarrossierra.org.mx/>.

y difundido investigaciones y estudios sobre el quehacer de la prospectiva, en temas como educación, ciencia y tecnología, industria, energía, salud y alimentos, medio ambiente y agua, comunicaciones y transporte, urbanismo y población, y política y economía.

El segundo hito se relaciona con la publicación del informe *¿Catástrofe o nueva sociedad?: modelo mundial latinoamericano* (Herrera, 1977), elaborado por científicos de la Fundación Bariloche, de la Argentina. Este documento surgió como respuesta al informe *Los límites del crecimiento* (Meadows, 1972), presentado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)³ y el Club de Roma⁴, que contenía un pronóstico del colapso mundial debido al estrés sobre los recursos naturales, el crecimiento demográfico y otra serie de proyecciones.

Entre 1980 y 1990, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la prospectiva y los estudios de futuro estuvieron marcados por la corriente neoliberal que predominó en los Gobiernos de la región. Estos priorizaron su accionar en los preceptos de eficacia, eficiencia y reducción del tamaño del Estado, con énfasis en el corto plazo. Solo sectores como los de energía y servicios públicos, que siempre han necesitado horizontes temporales más extensos, continuaron el pensamiento a largo plazo (Medina, Becerra y Castaño, 2014).

Es así como los estudios de futuro formales y sistemáticos han evolucionado en cuanto a la forma de abordar y explicar el futuro. En la actualidad coexisten diferentes métodos y perspectivas que se han extendido en el mundo hasta convertirse en una disciplina que epistemológicamente plantea la existencia de una variedad de futuros (como postuló la escuela de Berger y Jouvenel) y la posibilidad de influir en ellos a través del actuar humano.

A inicios del siglo XXI, de la mano de las nuevas agendas mundiales en el marco de las Naciones Unidas, en la región se fortaleció la planificación y se instaló la necesidad de generar nuevos estilos de desarrollo que fueran más sostenibles, que permitieran encaminarse hacia sociedades menos desiguales y donde el Estado tuviera un papel de liderazgo. En este sentido, los Gobiernos de la región optaron por la realización de estudios prospectivos y la construcción de visiones de largo plazo y estrategias nacionales de desarrollo.

En las últimas dos décadas, el trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reflejado el renovado interés por parte de los países de la región en retomar la prospectiva, tanto en lo referido a temas específicos no estudiados en profundidad en la región, como en lo vinculado a la prospectiva económica (Cuervo, 2012), o, de modo más general, a los ejercicios de construcción de visiones de desarrollo de largo plazo mediante el examen de los casos emblemáticos de este tipo de visiones, como los del Brasil, Colombia, el Perú y la República Dominicana (Rodríguez y Cuervo, 2014), que posteriormente se ampliaron con la inclusión de las referencias a Costa Rica, el Ecuador, El Salvador y Guatemala. También se identificaron los principales vínculos entre la prospectiva y las políticas públicas (Medina, Becerra y Castaño, 2014).

En lo que respecta al fortalecimiento de capacidades, las actividades de capacitación (cursos, talleres y seminarios en el marco de asistencias técnicas) impartidas por el ILPES en modalidad presencial y virtual han sido parte del esfuerzo por posicionar la prospectiva en la agenda pública regional como una herramienta relevante para el desarrollo de los países. Ello se tradujo en la capacitación de más de 1.400 funcionarios e integrantes del sector académico y de la sociedad civil en aspectos conceptuales, instrumentales y territoriales de la prospectiva.

³ El MIT es una universidad privada de Cambridge (Massachusetts, Estados Unidos), considerada como una de las universidades politécnicas más prestigiosas del mundo.

⁴ El Club de Roma es un laboratorio de ideas fundado en Roma en 1968 y conformado por expertos de diversos países. Su labor continúa vigente y la institución sigue produciendo informes sobre diversas temáticas de interés mundial.

B. La prospectiva para el desarrollo y su contribución a la implementación de la Agenda 2030

1. La convergencia entre la prospectiva y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Es posible señalar que la vinculación entre la prospectiva y el desarrollo sostenible se remonta a los años setenta. Como sostiene Destatte (2010), la prospectiva ya estaba presente en los esfuerzos internacionales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, en el informe *Los límites del crecimiento*, encargado al MIT por el Club de Roma y publicado en 1972, y en la publicación *Facing the Future* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de 1979.

El mismo autor afirma que los interesados en el futuro han considerado el concepto de desarrollo sostenible como un fin en sí mismo, alcanzable a largo plazo. Stoffaes (2001), por su parte, incluso sostiene que, en un mundo en constante cambio, el propósito final de la prospectiva es el desarrollo sostenible.

A partir de las características de la disciplina de la prospectiva, se puede inferir su incidencia y convergencia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: la integralidad y el enfoque sistémico de los pilares de la Agenda 2030, la interdependencia de sus objetivos y metas, el carácter multiactor de las acciones que se deben llevar adelante para lograr los objetivos y el marco temporal a largo plazo coinciden con la visión de escenarios de futuros (deseables o preferibles) de la prospectiva. La prospectiva converge con la Agenda 2030 en su dimensión sistémica, incorporando variables externas e internas, en su carácter participativo, incluyendo a la mayor cantidad de actores posibles, y en su naturaleza anticipatoria, que permite una gestión estratégica flexible y una mejor preparación y respuesta ante los efectos adversos y las oportunidades emergentes (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

Contribuciones de la prospectiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017), la prospectiva puede contribuir al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en al menos cuatro ámbitos:

- i) Alineación de las visiones de desarrollo con la Agenda 2030. En este ámbito, la prospectiva podría brindar herramientas para construir una visión de desarrollo que sea realista y también aspiracional sobre las preferencias del futuro.
- ii) Gobernanza anticipatoria y gestión estratégica. La institucionalización de los sistemas prospectivos proporciona a los Gobiernos elementos que les permiten anticiparse a variables emergentes y evaluar sus implicaciones e impactos en los objetivos y metas de la Agenda 2030. Este ejercicio facilita la mejor toma de decisiones y la posibilidad de retomar el sentido de la dirección sobre el futuro que se quiere alcanzar.
- iii) Ejercicios de planificación flexible. La posibilidad de monitorear y revisar los escenarios futuros desde el momento presente facilita que los Estados se sobrepongan a contextos volátiles, de incertidumbre y cada vez más complejos. Los ejercicios brindan herramientas para hacer manejable esa incertidumbre e imprevisibilidad.
- iv) Innovación de los servicios públicos. La prospectiva va de la mano de la innovación pública, ya que permite no solamente construir futuros alternativos e innovadores en sus planteamientos y en los procesos de construcción, sino también llevar adelante acciones concretas para lograrlos, incentivando la participación ciudadana y la colaboración de los actores, a partir de lo cual surgen nuevas formas de hacer política pública.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Manual de análisis prospectivo para el desarrollo sostenible", Ciudad de Panamá, 2017.

2. El papel de la prospectiva en la aceleración de la implementación de la Agenda 2030 en la Década de Acción⁵

Existe un consenso general sobre el cambio mundial y regional respecto de las condiciones para el logro de la Agenda 2030 y sus objetivos. El mundo que negoció y vio nacer la Agenda 2030 no es el mismo de hoy.

No obstante, el compromiso de los Estados con el espíritu y los objetivos de la Agenda 2030 se mantiene, y, hasta la fecha, 32 de los 33 países de la región han presentado sus exámenes nacionales voluntarios⁶ ante el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

Del mismo modo, los territorios han emprendido el camino hacia la generación de exámenes locales voluntarios como una ruta para provocar el diálogo multiactor y multinivel, y construir una visión de desarrollo territorial a largo plazo.

Los persistentes desafíos que enfrentan los Estados para la implementación de la Agenda 2030 se reflejan en los insuficientes resultados alcanzados hasta la fecha. En el informe *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (CEPAL, 2023) se indica que el 27% de las metas se encuentran en retroceso, por lo que no podrían lograrse en 2030, el 48% se encuentran en el camino correcto para su logro, pero se precisarían medidas para acelerar su implementación, y solo el 25% de las metas sobre las que se cuenta con información se han logrado o se encuentran en proceso de lograrse.

El llamado del Secretario General de las Naciones Unidas a toda la comunidad internacional y a todos los actores del desarrollo a actuar para recuperar el rumbo de la Agenda 2030 demanda la búsqueda de nuevas formas de hacer políticas públicas. Se necesitan políticas públicas integrales, planificadas y priorizadas (intersectoriales, multinivel, pluritemporales y multiactor) que cuenten con un correlato en el presupuesto de los Estados y en los planes de inversión pública. También se debe concretar una implementación colaborativa interinstitucional y con nuevas formas de gestión estratégica, en la que intervenga la sociedad en su conjunto.

En el informe antes mencionado, la CEPAL presentó una propuesta sobre iniciativas transformadoras para acelerar el proceso de implementación de la Agenda 2030 que plantea siete líneas de acción que cuentan con la capacidad sinérgica de impulsar el logro de diversas metas y se construiría sobre la base de escenarios prospectivos a largo plazo y en un contexto de interacciones multiactor. En este sentido, según se indica en el informe, la prospectiva debe institucionalizarse en la estructura del Estado para que estas iniciativas produzcan los resultados esperados. También se menciona que la prospectiva es útil para pensar en el futuro en contextos inestables, polarizados, inciertos y conflictivos como los actuales, al proporcionar un espacio multiactor para la discusión sobre el estilo de desarrollo y la toma de decisiones estratégicas.

También se señala que la institucionalización de la prospectiva facilitaría la generación de políticas de Estado y la gobernanza anticipatoria para robustecer la capacidad de respuesta de las instituciones y permitir que estas sean más resilientes ante los choques externos, que serán cada vez más frecuentes debido a las múltiples crisis económicas, políticas y sociales producidas por el cambio climático y otros fenómenos disruptivos.

⁵ En septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas apeló a todos los sectores de la sociedad para que se movilizasen para esta década de acción en tres niveles: acciones a nivel mundial para garantizar un mayor liderazgo, más recursos y soluciones más inteligentes con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; acciones a nivel local que incluyan las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las ciudades y las autoridades locales; y acciones por parte de las personas, incluidas la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias (véase [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/decade-of-action/>).

⁶ Los exámenes nacionales voluntarios son un proceso mediante el cual los países evalúan y exponen el progreso realizado a escala nacional en la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y en el cumplimiento de la promesa de no dejar a nadie atrás.

3. Hacia una gobernanza anticipatoria

La gobernanza anticipatoria, que alude a la capacidad de los Estados para enfrentar el presente y prepararse para el futuro, ha penetrado en una amplia gama de campos de conocimiento, que van desde la administración pública hasta la sociología, la ciencia y la tecnología (Tönurist y Hanson, 2020). Una de las definiciones más atendidas es la que ofrecen Fuerth y Faber (2012), que sostienen que la gobernanza anticipatoria es un enfoque para enfrentar cambios complejos y acelerados que tienen impacto en las sociedades.

Se trata entonces de “un sistema de sistemas” que busca definir un vínculo disciplinado entre políticas públicas y prospectiva, incluida la forma en que estos se articulan respecto de la visión, misión, presupuestos y sistemas de retroalimentación (como el monitoreo y la evaluación) para, de esa forma, coordinar el funcionamiento de las instituciones públicas.

La gobernanza anticipatoria implica la capacidad de registrar y seguir acontecimientos que son apenas visibles en el horizonte, organizarse para enfrentar lo inesperado y lo discontinuo, y ajustarse rápidamente a las interacciones entre las políticas y los problemas (Fuerth y Faber, 2012, pág. 7).

La Unidad de Prospectiva Estratégica de la OCDE (2019) ofrece su propia definición de gobernanza anticipatoria. La entiende como la incorporación y aplicación sistemática de prospectiva estratégica en toda la arquitectura de gobierno, incluido el análisis de políticas, el compromiso y la toma de decisiones (OCDE, 2019). Además, sostiene que este tipo de gobernanza puede construirse, en la medida en que los Gobiernos cuenten con análisis prospectivos de calidad y los encargados de tomar las decisiones los usen.

En este sentido, los Gobiernos deberían tener en cuenta dos aspectos: i) una arquitectura sistémica de gobernanza e incentivos que sustenten una cultura y práctica de prospectiva regular, útil y de impacto, así como su consecuente uso en la toma de decisiones, y ii) intervenciones a través de actividades y estudios en los que se considera el futuro, así como diálogos estratégicos con el objeto de identificar desafíos de desarrollo emergentes para la construcción de mejores estrategias (OCDE, 2019, pág. 4).

La gobernanza anticipatoria precisa de colaboración entre las instituciones y de canales institucionales para asegurar una amplia participación de los agentes del desarrollo en la construcción de conocimiento anticipatorio. La ciudadanía, el sector académico, el sector privado y la sociedad civil organizada pueden aportar, desde sus distintos roles y miradas, al diseño e implementación de planes y políticas que aseguren el bien común, además de tener un destacado papel en la elaboración de escenarios de futuro y apoyar en su monitoreo para sugerir ajustes a dichos escenarios. Como se ha mencionado, la prospectiva es un ejercicio colectivo multiactor en el que los participantes se avocan a construir juntos una visión compartida del futuro y a diseñar e implementar acciones concretas para hacerlo viable.

Por su parte, el Estado y los órganos descentralizados deben impulsar y apoyar la producción de conocimiento anticipatorio y la construcción de futuros deseados gestionando la red institucional y multiactor para equilibrar las relaciones de poder y fomentar el diseño e implementación de planes, políticas y programas coherentes con el desarrollo sostenible, que trasciendan los ciclos gubernamentales (Silke y Hanspeter, 2019).

C. La prospectiva para el desarrollo: aportes para un concepto en construcción

1. La complementariedad entre prospectiva y prospectiva para el desarrollo

En este punto, es importante reconocer que, pese a ser dos disciplinas que abordan el futuro de múltiples maneras, existe una diferencia relevante entre la prospectiva y la prospectiva para el desarrollo. Si bien comparten el futuro como espacio de análisis, los objetos de estudio son diferentes y el tipo de reflexión que de ellos se deriva genera variaciones que se reflejan en sus prioridades y los temas específicos que abordan (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

Comparación entre la prospectiva y la prospectiva para el desarrollo

Prospectiva	Prospectiva para el desarrollo
Énfasis temático; busca analizar en detalle un sector o institución y, a partir de allí, construir el futuro	El objeto de estudio es el desarrollo sostenible; considera la complejidad e interrelaciones de sus tres pilares y de las instituciones llamadas a viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo
No necesariamente prioriza la vinculación con otros instrumentos de políticas públicas o planificación	Precisa una vinculación estrecha con el diseño e implementación de planes, políticas y programas
Énfasis en el futuro deseado, de modo que prioriza el vínculo con la planificación estratégica	Énfasis en el análisis de los múltiples escenarios futuros y sus implicancias para el logro de los objetivos de desarrollo
Ejercicio puntual en el tiempo en el que se plantean los escenarios, sin que necesariamente exista un seguimiento de sus efectos	Proceso continuo y permanente, que se inserta en el funcionamiento regular de la institucionalidad pública
Los actores sociales se analizan en relación con la implementación de las propuestas formuladas	Los actores sociales son la base de la construcción y apropiación social del futuro
Puede originarse desde actores del sector privado, la sociedad civil o el sector académico	Se promueve e impulsa principalmente a través de la institucionalidad del Estado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

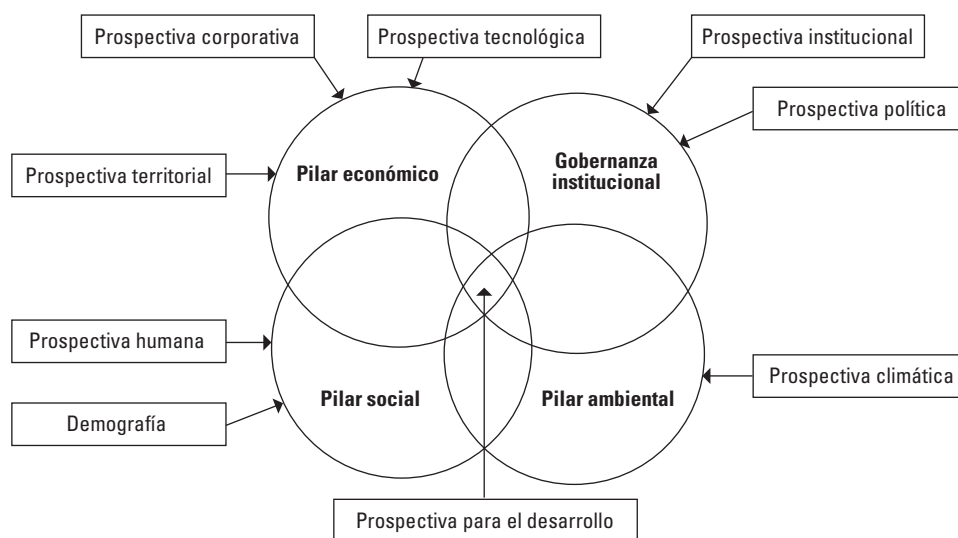
La prospectiva como disciplina general busca la definición de futuros posibles (de anticipación, deseables, probables y demás), sin necesariamente considerar de manera directa la participación social de los actores, como ocurre en la prospectiva que se aplica al mundo de la empresa o los estudios tecnológicos.

Por su parte, la prospectiva para el desarrollo avanza hacia su integración en la gestión del Estado e introduce nuevos objetivos, principios y límites, como la necesidad de la participación social y la incorporación de los objetivos de desarrollo priorizados a través de la planificación estratégica, ya sean estos nacionales o territoriales. Esto quiere decir que la prospectiva para el desarrollo también tiene un carácter tanto técnico como político porque, al mismo tiempo que busca participar en la construcción de futuros alternativos, de los que la sociedad en su conjunto pueda apropiarse, también intenta identificar las condiciones de viabilidad de estos escenarios contribuyendo a la gobernanza territorial.

El ámbito de acción de la prospectiva para el desarrollo se sitúa en un punto de intersección entre los pilares del desarrollo sostenible y la institucionalidad encargada de implementar los planes, políticas y programas, al tiempo que se beneficia de las perspectivas sectoriales buscando sinergias entre los diferentes ámbitos del desarrollo sostenible (véase el diagrama I.1).

Diagrama I.1

Dimensiones del desarrollo sostenible y algunos ejemplos de tipologías de prospectiva


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Elementos del concepto de prospectiva para el desarrollo

La práctica de más de una década para fortalecer y combinar capacidades en materia de prospectiva y de planificación para el desarrollo, la aplicación de la metodología del Planbarómetro⁷ para caracterizar los sistemas de planificación (tanto nacionales como territoriales) en al menos diez países de América Latina y el Caribe, y la cooperación técnica para apoyar a los países de la región en sus esfuerzos por institucionalizar la prospectiva en los aparatos estatales llevan a reflexionar sobre los elementos que conforman la prospectiva para el desarrollo y cuáles pueden ser distintivos de ejercicios prospectivos que se generan desde el Estado.

Esta reflexión que se presenta a la consideración de los Estados pretende contribuir a la construcción de una propuesta conceptual, metodológica y práctica para incorporar la prospectiva en los procesos de diseño y gestión de políticas públicas de los países de la región, reconociendo las contribuciones que podrían hacerse desde otras disciplinas, como la planificación estratégica y la prospectiva institucional o sectorial.

Además, busca dar seguimiento al documento *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*⁸, publicado en 2021 y presentado a la consideración de los países miembros en la XVIII Reunión del Consejo Regional de Planificación. En dicha publicación se describe la prospectiva y la gobernanza anticipatoria como una capacidad del Estado que deberá fortalecerse para hacer frente a la creciente complejidad de los procesos de desarrollo, caracterizada por las crisis en cascada (económica, social, ambiental y política) y por la insostenibilidad de los patrones actuales de producción y consumo.

Es importante señalar que una condición habilitante de esta propuesta es la existencia de una gobernanza en la que prevalecen relaciones colaborativas interinstitucionales, así como entre las instituciones y la ciudadanía, de manera que los actores centrales que conducen el proceso político (agentes gubernamentales) se conviertan en líderes cocreadores y gestores de los procesos prospectivos multiactor.

En este sentido, la prospectiva para el desarrollo podría definirse como un proceso técnico y político permanente y sistemático de reflexión participativa sobre las diferentes opciones de futuro, en el que el Estado, en cualquiera de sus niveles (nacional y subnacional), se coloca en una posición de liderazgo e impulsor de la producción de conocimiento anticipatorio y de la construcción de futuros consensuados con la comunidad, los que se traducen en políticas públicas nacionales y territoriales para lograr un desarrollo sostenible (véase el diagrama I.2).

Diagrama I.2

Características de la prospectiva para el desarrollo

	Enfoque sistémico	Mirada sistémica de la sociedad y el territorio, donde se presentan relaciones de causalidad e interdependencia permanente entre los diferentes sectores y temáticas.
	Futuro múltiple	Descansa en la preparación de escenarios de futuros que afecten el camino hacia los objetivos de desarrollo. Asume la anticipación como una forma de acción.
	Construcción colectiva del futuro	Precisa de acuerdos o pactos entre los actores sociales (organismos desconcentrados territorialmente, organizaciones no gubernamentales, empresas y demás) que participan colectivamente en la construcción y alcance del escenario de futuro consensuado.
	Largo plazo como espacio de acción	Largo plazo como espacio de acción permanente en el que se gestionan planes, políticas y programas que trascienden los ciclos gubernamentales.
	Estado como impulsor del desarrollo sostenible	El Estado es un impulsor de la producción de conocimiento para la gobernanza anticipatoria y la construcción de escenarios de futuros políticamente viables para el desarrollo sostenible. Se materializa a través de políticas de desarrollo nacional o territorial.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷ El Planbarómetro es una herramienta construida por el ILPES para caracterizar los sistemas nacionales o territoriales de planificación de los países en cinco ámbitos: institucional, diseño, implementación, resultados y compromisos mundiales y regionales. Cada uno de estos ámbitos cuenta con criterios y los resultados se reflejan en gráficos que permiten visualizar cuáles son las áreas de fortaleza y de mejora de los sistemas (véase [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/planbarometro-herramienta-para-mejorar-la-calidad-de-la-planificacion>).

⁸ LC/CRP.18/3.

Esta propuesta suma algunas características adicionales, que se retroalimentan entre sí, a lo que hasta hoy se entiende por prospectiva:

- Ofrece una mirada de interacciones sistémicas de la sociedad, en donde se presentan relaciones de causalidad e interdependencia continuas y permanentes entre los diferentes sectores y temáticas del desarrollo. El enfoque sistémico al mismo tiempo incorpora el análisis sistemático de las relaciones del sistema con su entorno y con otros sistemas, así como la relevancia de los flujos de retroalimentación que se generan en el mismo sistema. Por lo tanto, asume un enfoque interdisciplinario y transdisciplinario.
- Reconoce el futuro como un espacio de múltiples posibilidades y alternativas construidas sobre la base de hipótesis y variables sobre lo que podría ocurrir, de acuerdo con el conocimiento del presente. Los escenarios cumplirían la función de identificar las posibilidades de futuros múltiples que podrían afectar el logro de los objetivos estratégicos del desarrollo nacional y territorial, y permitirían prepararse para responder a uno u otro escenario (gobernanza anticipatoria). Es importante anotar que se encuentra implícita la posibilidad de que los Estados y los territorios transiten por algunos o todos los escenarios construidos, en distintos momentos de la gestión pública, por lo que es imprescindible fortalecer las capacidades de anticipación y respuesta ante los acontecimientos que se presenten.
- Promueve la construcción colectiva del futuro, reconociendo que son imprescindibles los acuerdos y pactos entre los diferentes actores representativos de la sociedad con capacidad de plantear aspiraciones para el bien común y generar cambios transformadores a nivel de las instituciones y la sociedad.
- Asume la anticipación como una forma de acción. Plantea la necesidad de anticiparse a las situaciones que puedan afectar el logro de los objetivos definidos. Esta función se realiza mediante la exploración de las variables del sistema, la definición de escenarios y la construcción de sistemas de alerta que permitan la preparación ante el cambio en las condiciones del entorno.
- Considera el largo plazo como espacio continuo y permanente de acción. La prospectiva aborda el largo plazo como horizonte temporal, planteando acciones en el presente, como la elaboración de una hoja de ruta para el logro de escenarios futuros deseables y una retroalimentación continua para ajustar y mejorar dicho instrumento.
- Posiciona al Estado y el territorio como impulsor y facilitador de la producción de conocimiento anticipatorio y de la construcción de futuros consensuados con la comunidad, que sean políticamente viables y en los que el desarrollo sostenible se materializa a través de políticas integrales de desarrollo nacional y territorial.

Las diferencias entre la prospectiva y la prospectiva para el desarrollo consisten, por una parte, en su anclaje en las dimensiones colectiva y multiactor, en la búsqueda de identificar condiciones de viabilidad política del escenario deseable para lograr el desarrollo sostenible, y, por la otra, en el lugar desde donde se impulsan y promueven, procurando su inserción en el aparato estatal para traducirse en planes, políticas y programas públicos.

Las características propuestas tienen la finalidad de ampliar el marco conceptual generado por diversos autores para reflejar la dificultad que supone construir escenarios prospectivos para el desarrollo en contextos de múltiples crisis, con altos grados de incertidumbre y complejidad y polarización política, como los que enfrentan el mundo y la región. También se busca distinguir la prospectiva que se impulsa desde el Estado como promotor y facilitador del ejercicio de prospectiva.

Es importante tener presente que ninguno de los procesos de prospectiva llevados a cabo en la región, que han sido sistematizados, reúne todas las características descritas, sino que todos se encuentran en distintos estados de avance. Se busca que este cúmulo de características deseables constituyan un horizonte al que aspirar para robustecer los ejercicios de prospectiva nacional y territorial para el desarrollo de manera que, al incorporarlas, contribuyan a la gobernanza nacional y territorial.

Bibliografía

- Aceituno, P. (2017), *Prospectiva: bases y práctica fundamental para la toma de decisiones*, Santiago, Ediciones UTEM.
- Arroyo, M. J. (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, Ciudad de México, Limusa.
- Barbieri, E. (1992), *The Futures of Cultures*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Beenakker, I. V. (2022), "The implementation of a territorial foresight outcome through aligning goal frames: A pilot case of the gas disconnection in the Netherlands", *Futures*, vol. 135.
- Berger, G. (1964), "The prospective attitude", *Management International*, vol. 4, N° 3.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- Conway, M. (2015), *Foresight: an Introduction. A Thinking Futures Reference Guide*, Melbourne, Thinking Futures.
- Cuervo, L.M. (2012), "Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte", *serie Gestión Pública*, N° 76 (LC/L.3485), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Destatte, P. (2010), "Foresight: A major tool in tackling sustainable development", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77, N° 9.
- Fuerth, L. y E. Faber (2012), *Anticipatory Governance Practical Upgrades. Equipping the Executive Branch to cope with increasing speed and complexity of major challenges*, National Defense University.
- Godet, M. y P. Durance (2011), *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios* [en línea] https://www.ceplan.gob.pe/documentos_la-prospectiva-estrategica-para-las-empresas-y-los-territorios/.
- Herrera, A. (1977), *Catástrofe o nueva sociedad: modelo mundial latinoamericano*, Bogotá, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID).
- Hodara, J. (1984), *Los estudios del futuro: problemas y métodos*, Instituto de Banca y Finanzas.
- Massé, P. (1973), *La crise du développement*, Gallimard.
- Máttar, J. y L. Cuervo (comps.) (2016), "Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.33), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Meadows, D. (1972), *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Medina, J. (2011), "La prospectiva: Conceptos fundamentales y aplicaciones contemporáneas", presentación en el Seminario sobre prospectiva y América Latina, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1996), "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Medina, J., S. Becerra y P. Castaño (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*, octubre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), "Manual de análisis prospectivo para el desarrollo sostenible", Ciudad de Panamá.
- Rodríguez, L.A. y L.M. Cuervo (2014), "Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países", *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/L.3837), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salas, M. (2014), "Prospectiva territorial: acercamiento a los territorios posibles", *U. N. distancia, prospectiva territorial y urbana*, Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Silke, A. y K. Hanspeter (2019), "The network approach", *Theories of the Policy Process*, A. Silke y K. Hanspeter, Boulder, Routledge.
- Silva Oliveira, A. y otros (2018), "Prospective scenarios: A literature review on the Scopus database", *Futures*, vol. 100.
- Slaughter, R. (1998), "Futures studies as an intellectual and applied discipline", *American Behavioral Scientist*, vol. 42, N° 3.
- Son, H. (2015), "The history of Western futures studies: an exploration of the intellectual traditions and three-phase periodization", *Futures*, vol. 66.
- Stoffaës, C. (2001), "La prospective stratégique: les logiciels de la pérennité", *Prospective stratégique d'entreprise*, J. Lesourne y C. Stoffaës, Dunod.
- Tõnurist, P. y A. Hanson (2020), *Anticipatory Innovation governance. Shaping the future through proactive policy making*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

Actividades de asistencia técnica del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en materia de prospectiva, 2017-2023

Año	Institución o territorio	País o nivel de alcance	Actividad	Número de participantes
2017	Provincia de Tucumán	Argentina	Escenarios de plan provincial	25
2017	Universidad Externado de Colombia	Colombia	Apoyo en formación y especialización en prospectiva territorial	20
2018	Provincia de Buenos Aires	Argentina	Estrategias a largo plazo de fomento productivo provincial	40
2018	Provincia de Jujuy	Argentina	Escenarios para la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	50
2018	Provincia de Corrientes	Argentina	Escenarios para la territorialización de los ODS	40
2018	Municipalidad de Junín	Argentina	Escenarios para la territorialización de los ODS	50
2018	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Colombia	Apoyo técnico para la incorporación de la prospectiva en los planes de estudio de la ESAP	10
2018	Dirección de Planeación Nacional de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador	El Salvador	Apoyo para la incorporación de la prospectiva en la priorización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	20
2018	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Uruguay	Apoyo en la realización de talleres para definir escenarios territoriales en la región central	100
2018	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	Paraguay	Apoyo en la creación de escenarios futuros para el logro de la Agenda 2030 a nivel territorial	30
2019	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Panamá	Aplicación de Planbarómetro prospectivo	20
2020	Regional	Regional	Reunión de Expertos en Prospectiva “El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa de pospandemia en América Latina y el Caribe”	30
2020	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Costa Rica	Taller de aplicación del módulo de prospectiva del Planbarómetro en el diseño política de desarrollo regional	20
2020	Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación (IHCIETI)	Honduras	Apoyo para la incorporación de la prospectiva en el plan de ciencia y tecnología de Honduras	30
2020	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Argentina	Apoyo para la incorporación de la prospectiva en los planes de ordenamiento territorial	30
2020	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	Paraguay	Apoyo técnico para la incorporación de la prospectiva en los planes del sector energético	32
2021	Regional	Regional	Metodología de prospectiva para la movilidad sostenible, proyecto “Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes (CISI)” con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	60
2021	Regional	Regional	Modelo de simulación para la construcción de escenarios para la movilidad sostenible, proyecto “Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes (CISI)” con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	30
2021	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Panamá	Escenarios del plan territorial	30
2022	Estado de Guanajuato	México	Evaluación del componente prospectivo del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato	20
2022	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Guatemala	Prospectiva de las prioridades de gobierno	25
2022	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	CEPAL	Formación de capacidades en el uso de modelos de simulación de escenarios, proyecto “Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes (CISI)” con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	20
2023	Regional	Regional	Proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Sistemas de gestión pública inclusivos y resilientes para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe”. Curso sobre Metodología de institucionalización de la prospectiva	30
2023	Regional	Regional	Red planificación para el desarrollo. Foro prospectiva y resiliencia territorial	30
2023	Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE)	Argentina	Proyecto “Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos (MinSus)”	25
				817

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro I.A1.2

Actividades de capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en materia de prospectiva, 2013-2023

Nombre del curso	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 cursos en línea	2021 cursos en línea	2022 cursos en línea	2023 cursos en línea	Total general
Introducción a la prospectiva para el desarrollo y los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible										20	19	39
Prospectiva aplicada al diseño de planes nacionales de ciencia, tecnología e innovación								31				31
Prospectiva aplicada al sector energético								31				31
Prospectiva en América Latina y el Caribe, enfoques, escuelas y aplicaciones		26										26
Prospectiva estratégica y políticas públicas para el desarrollo en América Latina y el Caribe		17	49									66
Prospectiva para el desarrollo y los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible				29	35	29	67	50	30			240
Prospectiva para la movilidad sostenible										61		61
Prospectiva territorial			2		31				43	10		86
Prospectiva y desarrollo en América Latina y el Caribe	19	30										49
Técnicas y herramientas de la prospectiva										30		30
Total general	19	73	51	29	66	29	67	112	73	121	19	659

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Sistemas de planificación en América Latina y el Caribe: avances de los sistemas prospectivos

- A. La cultura de futuro en la institucionalidad pública
- B. La prospectiva territorial y la construcción de escenarios de futuro en el territorio
- C. Institucionalización de la prospectiva en los países de la región
- D. Innovación en la gestión pública como un elemento central para el desarrollo de la prospectiva

Bibliografía

Anexo II.A1

Anexo II.A2

A. La cultura de futuro en la institucionalidad pública

La construcción de una cultura de futuro en la institucionalidad pública implica cambios profundos de mentalidad (Naisbitt, 2007) y la aplicación de enfoques orientados hacia los futuros en todos los niveles de gobierno (Welch y Nuru, 2006).

A continuación se mencionan algunas consideraciones clave para fomentar esta cultura:

- **Visión y estrategia a largo plazo:** es fundamental contar con una visión de futuro deseado y desarrollar una estrategia a largo plazo para alcanzar esa visión. Esto implica vincular los instrumentos de política a la visión de manera que existan sinergias y retroalimentaciones virtuosas, definir metas y objetivos a largo plazo y trabajar de manera proactiva para lograrlos. En la región existen experiencias importantes, como la de Guatemala con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, la República Dominicana con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) y más recientemente el Perú.
- **Pensamiento prospectivo y conocimiento anticipatorio:** fomentar el pensamiento prospectivo implica anticiparse a los cambios y desafíos futuros. Esto incluye estar informado de las tendencias e incertidumbres a futuro y considerar la forma en que podrían afectar la gestión pública (Baena, 2005). Además, incluye la construcción social de futuros en relación con los procesos de toma de decisiones (Medina, 2003).
- **Desarrollo de capacidades:** es importante alentar el desarrollo de capacidades para construir una cultura de futuro en la institucionalidad pública. Esto implica brindar oportunidades de capacitación y desarrollo profesional a los funcionarios públicos, para que puedan adquirir las habilidades y las competencias necesarias para enfrentar los desafíos futuros y adoptar enfoques innovadores (Nussbaum, 2012). También implica generar una práctica prospectiva en el ejercicio de la formulación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas.
- **Innovación en la gestión:** fomentar una cultura de futuro implica promover la innovación y el cambio público. Las instituciones públicas deben estar abiertas a introducir nuevas ideas, enfoques y tecnologías de gestión, y aprender de sus errores. Esto requiere de entornos que promuevan la creatividad y la colaboración, y en los que exista la disponibilidad a asumir riesgos.
- **Participación social y ciudadana:** hacer partícipes a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas es esencial para construir una cultura de futuro en la institucionalidad pública. Esto implica promover la participación a través de talleres de prospectiva y sus diversos métodos y técnicas. Al hacerlo, se pueden incorporar diferentes perspectivas y conocimientos (de expertos y no expertos) para tomar decisiones más informadas y sostenibles (Cunill, 1997).
- **Evaluación y aprendizaje:** una cultura de futuro requiere una mentalidad de aprendizaje continuo y una evaluación constante de los escenarios y las estrategias implementadas. Es relevante analizar los resultados y aprender de las experiencias pasadas para mejorar y ajustar las estrategias futuras (Pérez y Vitale, 2023).
- **Transparencia y rendición de cuentas:** la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para motivar la confianza del público en las instituciones públicas y fomentar una cultura de futuro. Es importante comunicar de manera efectiva, clara y abierta las decisiones y acciones que se tomen, así como admitir y corregir los errores cuando sea necesario.

Finalmente, construir una cultura de futuro en la institucionalidad pública es un proceso continuo que requiere compromiso, liderazgo político y técnico, y la voluntad política de generar los cambios deseados y enfrentar los desafíos futuros.

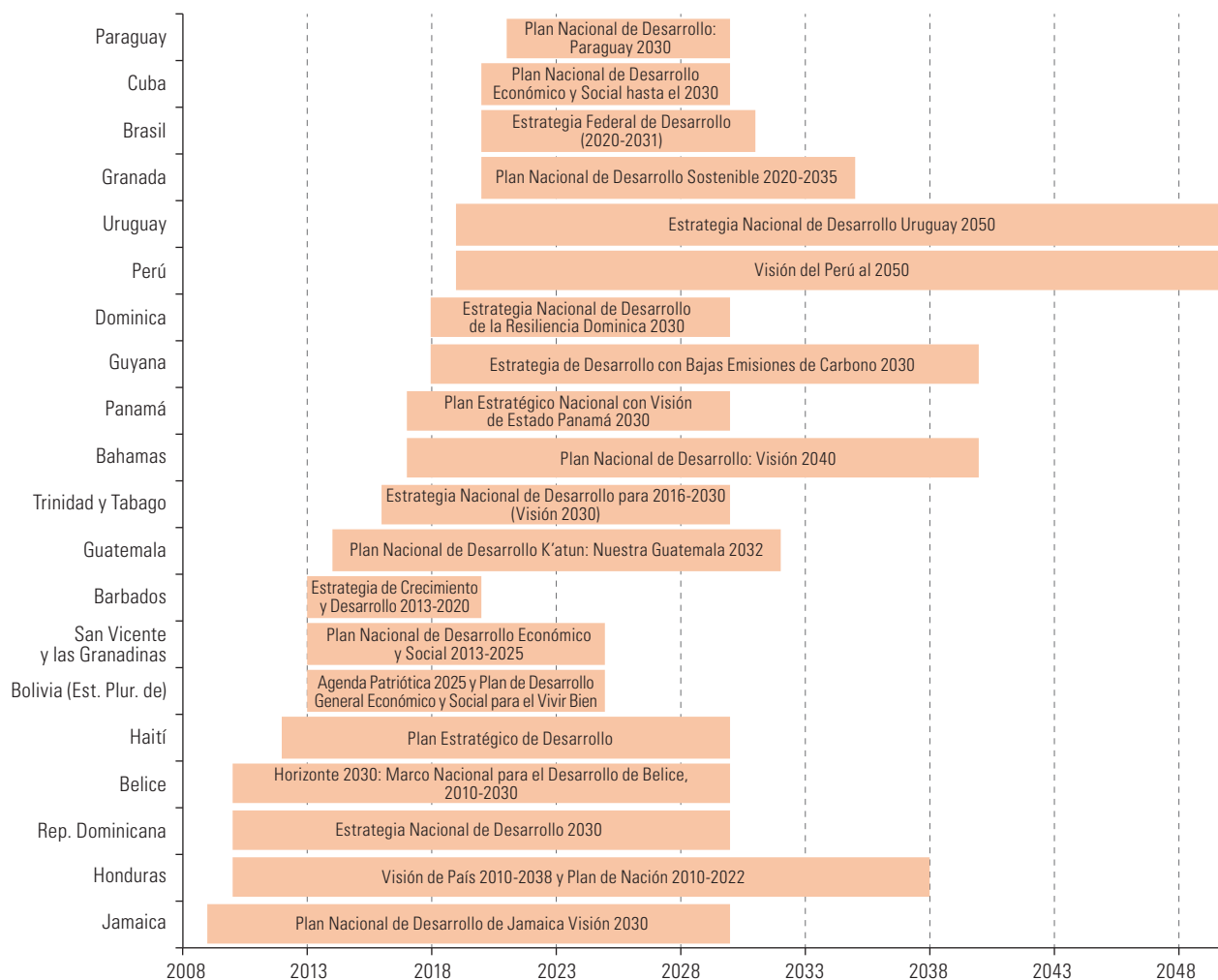
1. Planificación de largo plazo en América Latina y el Caribe

Para la construcción de una cultura de futuro en la institucionalidad pública se ha tomado la planificación de largo plazo como uno de sus instrumentos. En el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), a través del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, se monitorean los avances que se producen en los sistemas nacionales y territoriales de planificación de manera de constatar si, en concordancia con el diseño y formulación de visiones, planes y estrategias de largo plazo, se registran cambios en la institucionalidad y prácticas innovadoras para diseñar e implementar políticas, programas y proyectos de desarrollo.

En cuanto a la planificación de largo plazo, se mantiene la tendencia de los países a crear instrumentos orientadores del desarrollo con una visión que trasciende los ciclos gubernamentales. Hasta 2021, 19 países de la región habían formulado estrategias, planes o visiones de largo plazo con un marco temporal que abarca entre 2025 y 2050; a estos países se sumó en 2022 el Perú, que formuló el instrumento rector de su desarrollo con un horizonte a 2050 (véase el diagrama II.1, en que se presenta información a enero de 2023).

Diagrama II.1

América Latina y el Caribe: instrumentos nacionales de planificación de largo plazo, a enero de 2023



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) del Perú condujo el proceso de formulación y difusión del nuevo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN), en que se expone la forma de implementación de la Visión del Perú al 2050, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y los compromisos asumidos por el país en el ámbito internacional.

En la presentación del documento que recoge el plan estratégico, el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN menciona los cuatro objetivos estratégicos nacionales: i) alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas sin dejar a nadie atrás; ii) gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconociendo la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático; iii) elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y sobre la base del aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país, y iv) garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, sobre la base del diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones.

También describe la metodología de formulación del nuevo plan estratégico, mencionando que incluyó la coordinación con los poderes del Estado y los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, y que se utilizaron diversas metodologías de participación directa y de sondeo de opinión técnicamente válidas (como la publicación de la propuesta de plan para recibir comentarios de la ciudadanía, entre otras). Se refiere asimismo al esfuerzo realizado para articular un enfoque prospectivo con la planificación estratégica (pluritemporal) orientada a impulsar el desarrollo del país en el mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se consideró la implementación de acciones inmediatas en el corto plazo para avanzar progresivamente hacia las metas planteadas.

Indica que el diagnóstico incluyó la identificación de 16 retos vinculados a problemas estructurales que pueden afectar la consecución de los objetivos nacionales, así como las megatendencias, perspectivas nacionales o escenarios que podrían afectar las condiciones del desarrollo que se busca para el país. Por último, afirma que el PEDN representa una apuesta estratégica con enfoque prospectivo que sitúa a las personas en el centro, protegiendo la vida y asegurando el funcionamiento de las cadenas de valor para articular alrededor de ellas los esfuerzos de la sociedad y el Estado peruano (CEPLAN, 2022).

En la presentación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 claramente están presentes los elementos del concepto de prospectiva para el desarrollo mencionados en el capítulo I: el papel del Estado como impulsor y conductor de la construcción de futuros consensuados, la complejidad y el enfoque sistémico del desarrollo, el marco temporal del largo plazo, la importancia de la participación de múltiples actores y la construcción de escenarios de futuros múltiples.

La planificación de largo plazo también se manifiesta en las escalas subnacionales del territorio. A agosto de 2023, según lo que se recoge en las fuentes oficiales, en nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay) existen 67 territorios que cuentan con instrumentos de planificación de largo plazo vigentes en diferentes niveles, con horizontes temporales que van de 2028 a 2040 (véase el anexo II.A2).

El análisis de estos instrumentos revela que en los Estados unitarios la planificación de los territorios tiende a orientarse a objetivos de desarrollo específicos. Tal es el caso de la República Dominicana, cuyos instrumentos, mayoritariamente de nivel provincial, están orientados hacia el desarrollo económico, mientras que en Guatemala los planes, de nivel municipal, están orientados al ordenamiento territorial. En los países federales (Argentina, Brasil y México), la planificación de nivel provincial y estatal es de carácter integral.

Lo importante es que los territorios cuenten con instrumentos de planificación que guíen la formulación de políticas de largo aliento y que respondan a sus necesidades y capacidades específicas para reducir brechas de desigualdad y lograr el desarrollo sostenible.

2. La articulación entre la prospectiva y la planificación en la formulación de políticas de Estado

La articulación entre planificación, gestión pública y prospectiva es un objeto de preocupación que el ILPES ha venido abordando en distintas publicaciones¹.

La conexión entre la prospectiva y la planificación debe entenderse desde dos puntos de vista que se imbrican. Por un lado, metodológicamente, es necesario definir los pasos para, a partir de un escenario deseado o una apuesta construida participativamente en un proceso de prospectiva, poder derivar implicaciones estratégicas que permitan materializar dicho escenario. Por el otro, es preciso definir la forma de establecer puentes de diálogo entre el conocimiento prospectivo y anticipatorio, generalmente producido y asentado en instituciones académicas o de investigación o asociaciones de la sociedad civil, y los responsables de la toma de decisiones públicas.

Una de las premisas referentes a la prospectiva es que, si bien es una reflexión metodológicamente estructurada, se espera que no sea una reflexión teórica, sino que tenga implicaciones para la acción y sea capaz de transformar la realidad. Para Berger (1964), la finalidad de la prospectiva es comprender el futuro para poder influir en él. En esta primera definición se encuentra la intencionalidad política de la prospectiva, influir en el futuro para la transformación política y social, a partir de la reflexión y el debate sobre el pasado y el presente.

En el abordaje metodológico de la conexión entre la prospectiva y la planificación, aparece consolidado el aporte del ILPES, que ha definido la prospectiva como una función básica de la planificación, junto con las funciones de coordinación, evaluación y concertación estratégica (Medina y Ortegón, 2006; Martín, 2005; Medina, 2000).

Ante la multiplicidad de crisis como las descritas en la introducción y en el capítulo I, la planificación debe ser flexible e innovadora para responder al menos a los desafíos planteados por dos factores: el plazo para el que se planifica y la complejidad y volatilidad del entorno de lo planificado. En la medida en que el mundo se ha vuelto más “turbulento” (por la velocidad y el alcance del cambio), más complejo (menos comprensible con los modelos e instrumentos tradicionales) y más incierto (con interacciones más numerosas e intensas, cuyos resultados son menos previsibles), la planificación —de sistemas sociales, desde organizaciones hasta el mundo— ha tenido que extender el plazo de lo planeado, ampliar los temas de interés y crear herramientas para abordar las complejidades de los temas emergentes y su imbricación con los temas persistentes del desarrollo. En lo referente a ambos aspectos, el plazo y la complejidad del entorno, la prospectiva tiene un papel central (Alonso, 2012, citado en Medina, Castaño y Becerra, 2014).

La prospectiva también tiene un papel importante en la generación de visiones y políticas de Estado por parte de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial). Es el caso del poder judicial de Costa Rica, que formuló una política de justicia abierta (para implementar la política de Estado abierto), en la que se comprometió a establecer un diálogo horizontal con la sociedad, dar a conocer su quehacer más allá de lo que publican los medios de comunicación, promover la consulta a distintos actores de la sociedad sobre sus necesidades y propuestas para aumentar la legitimidad y brindar un servicio público que responda adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía y que sea eficiente, eficaz y respetuoso de los derechos humanos.

a) El reto de la pluritemporalidad (o la conjugación de tiempos y plazos)

Como afirman Máttar y Cuervo (2017, pág. 38):

Las intervenciones y la acción públicas tienen diversos plazos de maduración y distintos lapsos para generar impactos. Además, los actores poseen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación que también imponen variedad en el plazo y la velocidad de sus acciones. Se ha denominado reto de pluritemporalidad a la manera como se da respuesta a la conjugación de esta diversidad de plazos (largo, mediano, corto y coyuntural) en cada sistema.

¹ Véanse Máttar y Perrotti (2014), Medina, Castaño y Becerra (2014) y Máttar y Cuervo (2017), entre otras.

Por lo tanto, la tensión entre el corto y el largo plazo se refiere a los riesgos que surgen al tomar decisiones que pueden tener implicaciones inmediatas y a corto plazo, pero que también pueden tener consecuencias a largo plazo. En este documento, se entiende como mediano y largo plazo aquel que supera el período o ciclo de gobierno, y como corto plazo el que es inferior. En este sentido, el mediano y largo plazo es el pilar y la columna vertebral de los estudios de prospectiva a la hora de pensar cambios estructurales.

A partir de la experiencia se puede afirmar que, en muchos casos, las decisiones orientadas al corto plazo se basan en el interés por obtener beneficios o resultados inmediatos, sin considerar las implicaciones a largo plazo. Las decisiones orientadas al largo plazo se basan en una visión más amplia y consideran las implicaciones futuras. Estas decisiones suelen ser más estratégicas y sostenibles, pero pueden requerir sacrificios o producir resultados más lentos en el corto plazo.

La pluritemporalidad es un concepto relacionado con la existencia de múltiples marcos temporales o escalas de tiempo en la toma de decisiones. Se basa en el reconocimiento de que las acciones y decisiones pueden tener efectos en diferentes momentos y que es importante considerar tanto el corto como el largo plazo al planificar y tomar decisiones.

Este concepto pone de relieve la necesidad de tomar decisiones que sean beneficiosas tanto en el corto como en el largo plazo, considerando las necesidades y objetivos a diferentes escalas de tiempo. Para esto se requiere un enfoque equilibrado y una consideración cuidadosa de los posibles impactos a largo plazo, incluso cuando se toman medidas inmediatas.

En esta conjugación entre el corto y el largo plazo se enmarca la tensión entre las políticas de gobierno y las políticas de Estado.

Las políticas de gobierno se centran en las acciones y decisiones que un gobierno en particular toma durante su mandato, con el objetivo de implementar su agenda política y alcanzar sus objetivos en el corto plazo. Estas políticas a menudo están sujetas a cambios y modificaciones en función de las prioridades y las ideologías del gobierno en ejercicio.

Por otra parte, las políticas de Estado se refieren a las políticas y estrategias que se establecen como parte de un marco de largo plazo, independientemente de los cambios de gobierno. Estas políticas están diseñadas para trascender los ciclos gubernamentales y buscan abordar desafíos y metas de largo plazo que son importantes para el desarrollo y la sostenibilidad de los territorios.

Como señalan Guardamagna y Cueto (2013), la propia sociedad reclama y valora las políticas de largo plazo, que con frecuencia se sintetizan en la demanda por “políticas de Estado,” que se suponen más estables y continuas, y a las que se atribuye también la idea de que son consensuadas, si bien estos elementos de deseabilidad no pueden atribuirse *a priori*, ya que dependerán del grado de consolidación de la política y de su apropiación por parte de la sociedad.

Para lograr la consolidación de las políticas de Estado y su apropiación por parte de la sociedad, es muy importante promover modalidades de institucionalización de la prospectiva. Esto significa establecer estructuras institucionales que sean responsables del sistema (que puede ser una comunidad, un sector, un país o cualquier conjunto sociopolítico-económico que sea demasiado complejo como para ser comprendido o cambiado por cualquiera de sus partes) y que tengan la autoridad y el mandato para desarrollar y coordinar estrategias de largo plazo.

Como sostiene Innerarity (2020, pág. 198), “el sesgo a favor del presente no siempre se debe a una falta de voluntad; en ocasiones se trata de un fallo a la hora de anticipar y reconocer los problemas o reconocer el momento en que se debe intervenir,” lo que señala el déficit de capacidad estratégica de la política actual. La puesta en marcha de estudios de prospectiva territorial contribuye al desarrollo de competencias técnicas de las instituciones presentes en el territorio.

b) De la anticipación a la acción

La planificación supone el paso de una situación actual a una situación futura. Este paso, en las políticas públicas, se traduce en instrumentos de planificación (planes, programas y proyectos). Esta afirmación lleva implícitos dos conceptos, el de anticipación y el de construcción: anticiparse a los cambios que se pueden producir a partir del análisis de tendencias y de las incertidumbres, y construir, a partir de distintos instrumentos programáticos, las acciones necesarias para el desarrollo sostenible.

Según Arriagada (2002), un territorio, una organización o una institución que planifica puede anticiparse a las contingencias, analizando la viabilidad de las decisiones y entendiendo que la planificación no solo es un proceso técnico, sino también un proceso social y político. Ello permitirá generar las bases para que el sistema se organice y amplíe, mediante la sistematización de la inteligencia colectiva presente en ese territorio, de los saberes de los distintos actores que allí viven y reproducen su vida. Por último, está la optimización de la asignación de los recursos, tema de suma importancia, teniendo en cuenta los contextos de restricción que la región atraviesa de forma recurrente.

La articulación entre la prospectiva y la planificación permite responder a las preguntas ¿quiénes somos? y ¿dónde estamos? Las respuestas a estas preguntas formarán parte de la misión y la visión del ejercicio de planificación, que debe realizarse a partir de un diagnóstico con mirada retrospectiva. Por su parte, la construcción de múltiples escenarios futuros permite que los actores diseñen un futuro deseable de manera que el Estado pueda enfocarse en la pregunta ¿dónde queremos ir?, considerando lo deseado y lo posible, y definiendo los objetivos de carácter estratégico y las metas, en su delimitación temporal, espacial y cuantitativa. En ese sentido, los resultados que se espera alcanzar deben ser precisos y realistas, un tema que se retomará en la sección sobre el análisis de viabilidad, incluida la viabilidad política (véase el apartado c de esta sección).

Por último, toda intervención pública debe poder ser evaluada en términos de su impacto y de la transformación que producirá en el territorio, para lo cual será necesario definir indicadores que permitan no solo monitorear, corregir y evaluar, sino también, fundamentalmente, obtener aprendizajes de esas experiencias.

En el diagrama II.2 se puede observar cuáles son las preguntas clave para la reflexión sobre el futuro que aporta la prospectiva a las distintas fases del ciclo de la política pública.

Diagrama II.2

El aporte reflexivo de la prospectiva en el ciclo de la política pública



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

c) El contexto de la toma de decisiones estratégicas

Como señala Sotelo (2013), hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores, o, al menos, eso es solo una parte. Se podría agregar poner el acento en cuestiones metodológicas y basadas en resultados a corto plazo contribuyó a desdibujar el papel del Estado como garante de derechos, de soberanía con relación al desarrollo y la equidad social, y a la pérdida de su papel como impulsor y conductor de la planificación como un ejercicio técnico y político.

Si bien en los últimos años se han ido incorporando paulatinamente cada vez más actores en modelos mixtos de gobernanza y de participación en la formulación de políticas públicas, de acuerdo con Abal (2012) se entiende que el Estado es el único actor que puede integrar una visión de corto plazo con una de largo plazo, el manejo del ciclo económico coyuntural con el fomento del crecimiento sostenido y los esfuerzos para el cambio productivo con las oportunidades sociales. En consecuencia, resulta imperioso analizar los elementos que alimentan la función de planificación estatal de prever y anticiparse a las posibles consecuencias de cualquier decisión que se tome en el presente, sobre la base de dos elementos combinados: el análisis retrospectivo, que permite examinar críticamente aquellos procesos que fueron configurando el territorio actual y, por otro lado, la mirada prospectiva anticipatoria, que permite no solo indagar sobre el futuro sino también incidir en él.

Es necesario detenerse aquí para enfatizar el contexto de la toma de decisiones de carácter estratégico que realiza el Estado, que no tiene lugar en el vacío. Estas decisiones, que deben ser traducidas en políticas públicas, se espera que den respuesta a una serie de demandas sociales de carácter multifacético, de las cuales se tiene un conocimiento que aparece fragmentado o incompleto, al mismo tiempo que existen disputas de intereses y las decisiones se enmarcan en normativa e instituciones cuyo funcionamiento no siempre presenta coherencia lógica. La interacción de estos factores genera una presión política y social sobre la toma de decisiones públicas y sobre los encargados de tomar dichas decisiones, que se complejiza aún más en un contexto de incertidumbre e indeterminación.

Carlos Matus (1987) plantea la necesidad de analizar la viabilidad de un plan en el momento estratégico a partir de dos preguntas que la prospectiva no debe soslayar: ¿qué es lo posible? y ¿qué es lo necesario?

A menudo en los análisis de políticas públicas se hace evidente que existe una brecha entre los objetivos formulados en la etapa de planificación y los logros alcanzados. En consecuencia, uno de los elementos que se deben incorporar a la planificación, retomando a Matus (1987), es el análisis de viabilidad, que debe considerar la viabilidad técnica, sociocultural, ambiental y presupuestaria. Sin embargo, el principal motivo de los déficits de implementación es el débil o nulo análisis de la viabilidad política de la propuesta formulada; por ello, en este punto es importante plantear la necesidad de incorporar la prospectiva política, para identificar la viabilidad de la política pública.

Se observa en algunas ocasiones que los procesos de planificación derivados de estudios de prospectiva que tienen repercusiones estratégicas y que deben ser traducidos en políticas públicas o instrumentos de política, no incorporan al responsable de la toma de decisiones. Esto conlleva un doble riesgo: en lo político y social, la movilización de expectativas que no logran ser materializadas y, en lo referente a la disciplina, el desgaste de la metodología y el descreimiento sobre su utilidad.

La prospectiva media entre la decisión y la acción, proporcionando distintas alternativas (Aceituno, 2018) dentro del ciclo tradicional de las políticas públicas, con la pregunta sobre qué podría pasar (véase el diagrama II.2), lo que permite concebirla como una capacidad anticipatoria de los Estados. Esta es una de las características distintivas con respecto a la planificación tradicional. La planificación con prospectiva no ofrece una idea de futuro lineal, sino caminos diversos en los que están presentes no solo las tendencias pasadas y futuras y las incertidumbres, sino también los anhelos, las capacidades y las posibilidades de cada territorio.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) mostró que la necesidad de contar con sistemas de anticipación en los organismos de gobierno es cada vez más imperiosa. Como se expone en *Apuntes N° 2*, documento elaborado por la Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, los efectos del COVID-19 en las dimensiones económica, social y ambiental son de tal magnitud que obligan a replantearse la planificación y la prospectiva para mejorar la capacidad de respuesta de los Estados (CEPAL/AECID, 2022).

Esto supone desafíos que, para la disciplina de la prospectiva, implican lograr convocar a dos actores que son indispensables: por un lado, es necesario contar con la sociedad civil organizada, convocándola a desempeñar un papel activo en los procesos; por otro, con el decisor político, de manera que se comprometa y participe activamente tanto del proceso prospectivo como de sus resultados. En este sentido, se requiere tender más y mejores puentes con el sector de la política pública, reconociendo sus formas de razonar y sus tiempos, muchas veces ligados a la inmediatez y las urgencias, lo que no se contrapone con la posibilidad de pensar en el largo plazo.

B. La prospectiva territorial y la construcción de escenarios de futuro en el territorio

Desde la perspectiva de la CEPAL y el ILPES, el territorio se entiende como una construcción social en la que coexisten interacciones sociales y de poder históricamente estructuradas y en constante evolución. Es un concepto que muestra al territorio como una entidad dinámica que trasciende los aspectos geográficos, físicos o biológicos y que los articula con procesos sociales, políticos y culturales.

La prospectiva territorial se refiere al proceso de desarrollar una visión de sostenibilidad a largo plazo que combina objetivos y acciones conjuntas entre actores y se centra en un territorio específico con varias escalas espaciales. La prospectiva territorial permite preparar a un territorio para el futuro y se presenta en diferentes niveles del Estado, como son el nacional, el regional y el municipal (Beenakker y otros, 2022).

Otro concepto relevante para lo que se expondrá a lo largo del documento es que la prospectiva territorial es una disciplina que permite imaginar el posible futuro del territorio, considerando de forma integral y coherente su esencia como ámbito en que la sociedad, en su devenir cotidiano, crea y transforma objetos, se interrelaciona, proyecta intereses y entabla luchas de poder para lograr sus propios objetivos (Salas, 2014).

Por otro lado, el concepto de Van der Heijden (2009) aporta el carácter sistemático de los estudios de futuros probables, posibles y preferibles, utilizando métodos y técnicas que ayudan a identificar tendencias, dinámicas de cambio y posibles eventos disruptivos que podrían tener un impacto, positivo o negativo, en los territorios. Esto implica recopilar datos e información de calidad y estratégica para la toma de decisiones informada (Flores, 2013), es decir, identificar, analizar y priorizar tendencias, patrones y estructuras sistemáticas para construir participativamente escenarios futuros (Van der Heijden, 2009).

Desde estas perspectivas, la prospectiva es una disciplina indispensable para la planificación y la gestión territorial en contextos de alta incertidumbre y complejidad (Fernández, 2011). Esta disciplina de las ciencias sociales permite comprender los futuros y evaluar cómo las decisiones y dinámicas actuales pueden afectar a mediano y largo plazo el desarrollo y la sostenibilidad de los territorios (Gabiña, 1998).

En una aproximación pragmática, la prospectiva territorial es una excelente herramienta para mitigar los efectos de las acciones de corto plazo, que suelen ser de carácter reactivo e improvisadas y estar dirigidas a responder a situaciones críticas urgentes, para enfocarse en la atención de los problemas estructurales del desarrollo de los territorios en un contexto de alta incertidumbre.

Los métodos utilizados en los territorios son parecidos (véase el capítulo IV). Sin embargo, desde la perspectiva de la observación, la investigación y la asistencia técnica a los territorios proporcionada por el ILPES, los motores de este cambio cultural son diferentes (véase el anexo II.A1, en el que se sistematizan casos de prospectiva de países federales y unitarios de la región).

En general, se observan al menos tres razones comunes para su aplicación: i) consensuar un diagnóstico sobre los problemas estructurales apremiantes del territorio, así como las oportunidades para su desarrollo; ii) explorar el futuro de forma colectiva y generar una hoja de ruta para el desarrollo del territorio a través de planes, políticas y estrategias, aprovechando las oportunidades, vocaciones y capacidades territoriales en un contexto global con altos grados de incertidumbre, y iii) construir capacidades de diálogo, de participación deliberativa y de negociación entre los actores presentes en el territorio, que les permitan consensuar una agenda pública de desarrollo para el futuro.

La prospectiva, además de permitir el diseño del futuro, aporta elementos a la planeación y a la toma de decisiones, ya que identifica las amenazas y las oportunidades de determinadas situaciones futuras, ofrece alternativas de elección y acción, y además provee información de largo alcance y propicia el establecimiento de acuerdos para construir mancomunadamente el futuro en el día a día (Espinoza, 2006).

En el recuadro II.1 se describe el proceso de planificación y prospectiva territorial del estado de Guanajuato (México).

Recuadro II.1**Prospectiva territorial: la experiencia de Guanajuato (México)**

De las 32 entidades federativas de México, actualmente solo 7 estados (Guanajuato, Baja California, Aguascalientes, Nuevo León, Jalisco, Zacatecas y Quintana Roo) incorporan la planeación prospectiva en un instrumento normativo, cada uno de ellos con distintas temporalidades, formas y procesos de elaboración, denominaciones, órganos rectores, instrumentos de implementación y realidades. Los estados de Aguascalientes y Quintana Roo son los que más recientemente se sumaron a la incorporación de la prospectiva en un instrumento de planificación de largo plazo.

En el caso del estado de Guanajuato, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el instrumento rector de planeación de largo plazo del poder ejecutivo, que define el rumbo de su futuro a través de objetivos, estrategias, líneas generales de acción y proyectos de desarrollo. El primer ejercicio de planeación de largo plazo en el estado de Guanajuato se inició en 1993 y se tradujo en un instrumento conocido como "Guanajuato Siglo XXI", cuyo énfasis estuvo en el crecimiento económico y en los proyectos de inversión pública. Incluyó tres ejes temáticos (sectores social, económico y político), además del diseño de escenarios a futuro con énfasis en lo mundial, lo nacional y lo local.

El plan "Guanajuato Siglo XXI" fue actualizado a inicios de la década de 2000 (proceso que dio como resultado el Plan Estatal de Desarrollo 2025), nuevamente en 2005 (lo que se tradujo en la publicación del Plan Estatal de Desarrollo 2030), en 2012 (lo que derivó en el Plan Estatal de Desarrollo 2035) y en 2018 (cuando se formuló el Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040 (PED 2040)). Estos tres últimos procesos los llevó adelante el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG), creado por decreto del poder ejecutivo en 2007 y reconocido como ente coordinador del Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Guanajuato en la segunda actualización de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, de 2011. En los procesos liderados por el IPLANEG comienza a ampliarse el proceso de participación social para la elaboración de estas visiones de largo plazo y se integra por primera vez un apartado de seguimiento y evaluación, que se hizo efectivo a través del diseño de un sistema de indicadores y de evaluación del desarrollo. Adicionalmente, para verificar los resultados o logros en la implementación del PED 2040, el IPLANEG diseñó un mecanismo para que la sociedad en su conjunto pudiera conocer el avance del Plan, el Observatorio de Indicadores de Guanajuato.

El estado de Guanajuato se encuentra actualmente en el proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2050, que ha contado con la colaboración del ILPES para la ampliación de la participación ciudadana, de modo de que la creación conjunta de la visión de largo plazo del estado pueda incorporar también las voces de los municipios y de aquellas personas y grupos tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, como las juventudes, las personas con discapacidad, las mujeres, las personas migrantes, la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y las personas mayores, entre otros. Mediante la construcción de esta visión a 2050 se busca así cumplir con el mandato de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de asegurar que nadie quede atrás.

Fuente: Congreso del Estado de Guanajuato, "Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, N° 132, Yerbabuena, 2012; "Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, N° 206, Yerbabuena, 2011; "Constitución Política para el Estado de Guanajuato", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, N° 32, Yerbabuena, 1917; Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG), "Construyendo el PED" [en línea] https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/?page_id=10490; "Antecedentes" [en línea] https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/?page_id=9420; Congreso del Estado de Quintana Roo, "Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo", *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, N° 15, Chetumal, 2022; Congreso del Estado de Baja California, "Ley de Planeación para el Estado de Baja California", *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, N° 29, Mexicali, 2008; Congreso del Estado de Aguascalientes, "Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes", *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, Aguascalientes, 28 de diciembre de 2020; Congreso del Estado de Nuevo León, "Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León", *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, N° 8, Monterrey, 2014; Congreso del Estado de Jalisco, "Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y Sus Municipios", *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Guadalajara, 20 de diciembre de 2018; Congreso del Estado de Zacatecas, "Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y Sus Municipios", *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, Zacatecas, 10 de agosto de 2017.

En la caja de herramientas de la prospectiva, la construcción de escenarios junto con la encuesta Delphi son los más utilizados. La construcción de escenarios implica el diseño de representaciones posibles y coherentes de futuros alternativos (Leney y otros, 2004). Los escenarios se construyen a través de la combinación de diferentes variables y dinámicas que podrían influir en el desarrollo y la sostenibilidad de los territorios, como cambios sociales, tecnológicos, ambientales, económicos, políticos y culturales (Vitale y otros, 2016).

Los escenarios se usan como instrumentos de reflexión y análisis para comprender las implicaciones de las diferentes decisiones, políticas y estrategias en los territorios (véase el capítulo IV, en el que se examinan las rutas metodológicas para desarrollar e implementar la prospectiva territorial).

En este sentido, la prospectiva, a través de la construcción colectiva de escenarios de futuro, la planificación y la gestión territorial deben caminar de la mano para lograr lo siguiente:

- **Construcción social de futuros:** la prospectiva, entre otros objetivos, permite identificar posibles tendencias y cambios a futuro (incertidumbres), lo que ayuda a los funcionarios y planificadores a construir de forma participativa el futuro deseado y materializarlo estratégicamente (Medina, 2020). Esto es especialmente importante en un mundo en constante cambio y con numerosos desafíos territoriales, como el impacto del cambio climático, la urbanización creciente, el cambio de uso del suelo, la presión sobre los recursos naturales, la seguridad alimentaria y los avances tecnológicos.
- **Toma de decisiones informada:** los escenarios proporcionan un marco para evaluar las implicaciones de diferentes decisiones, políticas y estrategias en el territorio. Al explorar diversas opciones y sus posibles resultados, los responsables de la toma de decisiones pueden realizar elecciones más informadas y estratégicas (Patiño, Lavis y Moat, 2013).
- **Identificar riesgos sociales:** la prospectiva y la construcción de escenarios ayudan a identificar riesgos potenciales y vulnerabilidades en los territorios. Esto permite desarrollar e implementar medidas preventivas y estrategias de mitigación para reducir la exposición a riesgos y aumentar la resiliencia territorial (Galindo, 2015).
- **Fomentar la participación y el diálogo político-social:** esta articulación fomenta la participación de diversos actores y partes interesadas en el proceso de planificación y gestión territorial. Al construir escenarios de manera colaborativa, se pueden tener en cuenta diferentes perspectivas, conocimientos y saberes, lo que promueve el diálogo y el establecimiento de acuerdos colectivos (Ropers, 2018; Santos, 2018).
- **Planificar a largo plazo:** la prospectiva y la construcción de escenarios permiten una planificación a largo plazo más sólida y adaptable a los cambios del entorno. Al considerar futuros divergentes, se pueden establecer estrategias flexibles y planes de acción que tengan en cuenta la incertidumbre y los cambios futuros.

1. La planificación transformadora por escenarios

La construcción de escenarios puede contribuir a renovar el interés, el compromiso y la energía necesarias para conocer sobre la planificación prospectiva, su importancia e implicaciones para el desarrollo nacional y subnacional en el largo plazo. Asimismo, la creación de un laboratorio de prospectiva² en el marco de los escenarios podría abrir un espacio de diálogo de largo plazo entre los diversos actores estratégicos para construir confianza, articularse y trabajar colaborativamente (véase el capítulo III, en particular las secciones B y E, en las que se aborda la confianza como eje cohesionador entre los actores, y las nuevas ciudadanías y los liderazgos públicos en el territorio).

Esta propuesta parte de dos premisas. La primera es que el desarrollo sostenible y la articulación de sus tres pilares (económico, social y ambiental) están dotados de una complejidad en al menos tres dimensiones:

² El laboratorio de prospectiva se basa en las ideas del laboratorio de cambio de la empresa Reos Partners. Es un enfoque para crear y enfrentar cambios y transformaciones en sistemas sociales complejos y para la innovación social. El enfoque no está basado en una metodología única, sino en la combinación de varias metodologías y enfoques para resolver desafíos complejos. Entre estos se incluyen el pensamiento por sistemas, que permite a los actores ver patrones, relaciones y puntos de apalancamiento del sistema como un todo, desde la raíz del problema (Senge, 1990); el proceso U, utilizado para diseñar procesos sociales (desde ejercicios de diálogo hasta intervenciones sistémicas) (Scharmer, 2009); la planificación transformadora de escenarios (Kahane, 2012), que crea nuevas historias (escenarios) sobre el posible futuro de un sistema por medio del entendimiento colectivo de múltiples actores, que abre las posibilidades para la acción colaborativa, y la democracia profunda (Myrna Lewis), que apunta a la necesidad de información e insumos provenientes de todas las partes del sistema.

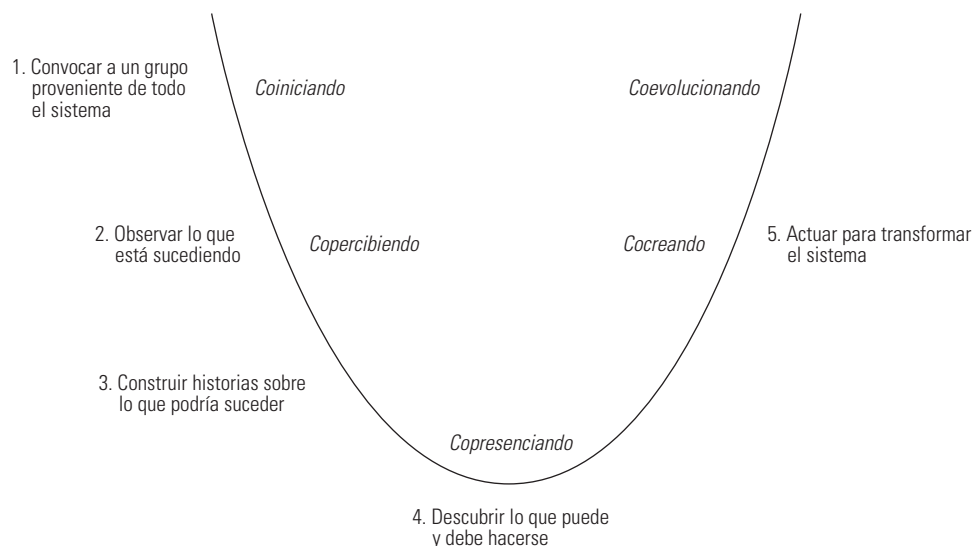
i) complejidad dinámica, porque las causas y los efectos de algunos problemas estructurales que es necesario resolver se encuentran distantes en el espacio y el tiempo; ii) complejidad social, porque implican la participación de diferentes actores y sectores con diversos intereses y perspectivas, y iii) complejidad generativa, porque el futuro no es previsible, sino más bien incierto e indeterminado. Por ello se necesita un enfoque sistémico, para conectar todas las partes; participativo y colaborativo, para involucrar a los propios actores, y experimental para aprender a través de la acción.

La segunda premisa es que, para abordar los desafíos del desarrollo sostenible, por su complejidad, se requiere de una acción colectiva colaborativa, pues no es posible plantear transformaciones que se refieran solo a individuos, sectores o instituciones por separado.

El proceso de la planificación transformadora por escenarios (véase el diagrama II.3) se inicia convocando a un grupo de integrantes diversos, provenientes de todo el sistema; luego se observa lo que está sucediendo en el territorio o institución y se construyen historias (narrativas o escenarios) sobre lo que podría suceder, de acuerdo con el objetivo planteado para el ejercicio prospectivo. Este es el momento en que el grupo comprende y descubre profundamente lo que puede y debe hacerse. Una vez que se han desarrollado estas cuatro etapas, el grupo está preparado para trabajar junto y actuar para transformar el sistema.

Diagrama II.3

Los cinco pasos de la planificación transformadora por escenarios



Fuente: A. Kahane, *Transformative Scenario Planning: Working Together to Change the Future*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2012.

El marco operativo y de trabajo de esta colaboración lo proporciona el laboratorio de prospectiva. Es decir, el laboratorio abre y gestiona el o los espacios de colaboración que el grupo decida impulsar como resultado de los escenarios construidos.

Al igual que en la construcción de escenarios, el laboratorio social implica un diálogo multisectorial constante entre múltiples sectores y actores para implementar una visión o un escenario determinados, mediante proyectos y acciones concretas. El enfoque del laboratorio es sistémico, participativo y creativo.

La metodología propuesta, fundamentada en la teoría U, que se representa en el diagrama II.3, incluye cinco pasos dirigidos a construir escenarios y acordar propuestas y acciones concretas en torno a los aprendizajes, conocimientos e ideas obtenidos a lo largo del proceso de diálogo multisectorial. Estos pasos se explican a continuación.

a) Primer paso: convocar a actores y líderes sectoriales

El primer paso de un proyecto de planificación transformadora por escenarios es reunir a un grupo de personas que provengan de todas las partes de un sistema, que quieran —y puedan en conjunto— influir en el futuro de ese sistema. El sistema puede ser una comunidad, un sector o un país: cualquier conjunto sociopolítico-económico que sea demasiado complejo como para ser comprendido o cambiado por cualquiera de sus partes.

Los actores y líderes a los que se convocará, en consecuencia, deben ser influyentes, perspicaces y representativos, deben contar con autoridad para tomar decisiones, estar dispuestos a dialogar y ser conocedores del sistema o de una parte de él. Además del gobierno central, se incluyen, por ejemplo: gobiernos y autoridades locales, organizaciones indígenas, sector académico (investigación, análisis y estudios), ciencia y tecnología, organizaciones de la sociedad civil y sector privado.

b) Segundo paso: observar lo que está ocurriendo en el sistema y sus partes

El sistema se refiere al todo; las partes del sistema consisten en las distintas áreas-problema que tienen un efecto en el sistema, por ejemplo, los niveles de pobreza y desigualdad en diversas áreas geográficas del país, las instituciones y su efectividad, las respuestas comunitarias, los efectos del cambio climático y las migraciones, las capacidades existentes o el presupuesto disponible.

El sistema puede observarse de varias formas: sosteniendo diálogos y realizando intercambio de información y conocimiento, con la participación de múltiples actores; organizando jornadas de aprendizaje, es decir, visitas organizadas de los participantes para observar de primera mano experiencias de diferentes actores o instituciones que permitan conocer lo que está pasando en el sistema y luego reflexionar en conjunto sobre la forma en que han enfrentado los desafíos.

c) Tercer paso: construir historias

Los escenarios no son predicciones. Tampoco son propuestas. Son historias que describen posibles caminos hacia el futuro para ayudar a los participantes a conversar y pensar, de forma más profunda, sobre la realidad actual. Los ejercicios de construcción de escenarios tienen el propósito de catalizar el pensamiento y la conversación estratégica entre diversos sectores y actores sobre el futuro posible, así como sobre las oportunidades, riesgos y opciones que dichos futuros plantean. También, apuntan a estimular la definición de acciones estratégicas individuales y colectivas para influir en dichos futuros.

d) Cuarto paso: descubrir lo que puede y debe hacerse

El diálogo permite a los participantes ir comprendiendo juntos en profundidad lo que está pasando y la diversidad y magnitud de los desafíos que se deben enfrentar. Frente a mejores entendimientos, que además son compartidos, es necesario soltar o dejar ir supuestos y prejuicios. Esto permite a los participantes adquirir conciencia no solo de lo que está pasando, sino de lo que podrían hacer para transformar la situación existente.

e) Quinto paso: actuar para transformar el sistema

Se requiere de una actitud abierta para considerar nuevas ideas y propuestas que no son necesariamente propias, sino producto del diálogo y el intercambio participativo de experiencias. El grupo da forma a los escenarios construidos (en los pasos segundo a cuarto) para actuar en ellos, lo que permite visualizar rutas de acción y propuestas de transformación.

En esta parte empieza lo que se denomina el “laboratorio de prospectiva”, en el que se formulan iniciativas (cada una con su propia metodología y un grupo de trabajo responsable), con la finalidad de promover o evitar determinado escenario. En algunas iniciativas probablemente participarán todos los sectores, como en la formulación consensuada de una nueva política pública o una nueva ley. En otras iniciativas se involucrarán solamente algunos sectores, de acuerdo con su interés y conocimiento.

El laboratorio provee un espacio común colaborativo para el aprendizaje, para elaborar y dar seguimiento a distintas propuestas, así como para formular un portafolio de proyectos con el potencial de transformar el sistema. Ofrece además la oportunidad de fortalecer capacidades individuales y grupales para trabajar colaborativamente, de forma experimental y sistémica.

f) Resultados posibles

Los tipos de resultados que son la base para la acción colectiva efectiva y sostenible son los siguientes:

- Un lenguaje nuevo y compartido, nuevas ideas, perspectivas y puntos de vista que mejoran la comprensión sistémica de desafíos, formas de colaboración y rutas de acción.
- Un conjunto de escenarios (nuevas narrativas) sobre el futuro para orientar procesos y acciones del desarrollo nacional.
- El establecimiento o fortalecimiento de nuevas relaciones, redes y alianzas entre diferentes actores y grupos de interés que permiten nuevos pensamientos, la articulación de acciones colectivas y la colaboración intersectorial.
- Nuevas iniciativas (propuestas) y aprendizajes a partir del diálogo y la interacción entre actores.
- Ejemplos dinámicos de colaboración intersectorial.

2. Desafíos de la incorporación de la dimensión de futuro a través de la prospectiva en el desarrollo territorial

Los estudios de futuros permiten incorporar la temporalidad como variable clave en el proceso de planificación y gestión territorial. En particular, la prospectiva como construcción social de futuros colabora con la reflexión, el debate y la construcción del desarrollo territorial de manera sistémica y sostenible.

Sin embargo, existen algunos desafíos epistemológicos que es importante considerar. Por un lado, el futuro es por naturaleza incierto y mediante la prospectiva no es posible predecir los eventos y resultados futuros, dado que existen múltiples variables y dinámicas que pueden influir en el desarrollo y la sostenibilidad de los territorios. Es decir, la incertidumbre es un rasgo básico y general de nuestro tiempo (Ramos y García, 2020) y la predicción no es un valor epistemológico de la prospectiva (Funtowicz e Hidalgo, 2008; Funtowicz y Ravetz, 1993).

Por otro lado, el territorio es un sistema complejo que implica el campo de la multiplicidad, lo multidimensional, lo multiactorial, lo multinivel y las múltiples dimensiones temporales, además de las múltiples relaciones interdependientes (Elverdín y otros, 2014). La prospectiva debe abordar esta complejidad y considerar las interrelaciones e interacciones entre diferentes dinámicas, como los cambios demográficos, los cambios económicos, el medio ambiente, los cambios tecnológicos y las dinámicas sociales (Medina, 2023; García, 2011).

Al mismo tiempo, el cambio opera como una constante. Es decir, la incorporación de la prospectiva en la planificación y la gestión territorial implica considerar cambios significativos a futuro. Sin embargo, algunas partes interesadas y otros actores pueden mostrar resistencia al cambio, especialmente si las decisiones, las políticas y las estrategias actuales se ven afectadas.

Finalmente, hay dos elementos centrales al momento de aplicar la prospectiva en el desarrollo territorial. En primer lugar, es necesario tener presente la sostenibilidad institucional, considerando que los cambios político-institucionales pueden afectar los procesos de planificación y gestión territorial, en particular en las administraciones y prioridades políticas (De Souza, Cheaz y Calderón, 2001). Esto dificulta la continuidad de los instrumentos de planificación (planes, programas y proyectos) a largo plazo basados en la prospectiva. Por lo tanto, es esencial establecer modelos, sistemas y procesos de institucionalización que garanticen la continuidad y el seguimiento a lo largo del tiempo de las acciones planificadas (Medina, Patrouilleau y Vitale, 2021).

En segundo lugar, existen grandes limitaciones en los datos y la información para la construcción de escenarios. A fin de generar conversaciones estratégicas informadas se requiere contar con datos e información de calidad para respaldar el análisis prospectivo. Sin embargo, a veces puede haber limitaciones en la disponibilidad y la calidad de los datos, lo que puede afectar la calidad de los escenarios construidos. Además, en ciertos casos, puede haber datos insuficientes sobre ciertas dinámicas territoriales críticas, lo que dificulta la construcción de escenarios.

3. La articulación de instrumentos de planificación en el territorio para promover una gobernanza territorial con mirada de futuro

La articulación de los instrumentos de planificación en el territorio es esencial para promover una gobernanza territorial con una mirada de futuro. Este acoplamiento implica la articulación y coordinación de diferentes instrumentos de planificación, como planes, programas y proyectos. En primer lugar, están la coherencia y el direccionamiento estratégico de los objetivos. Los diferentes instrumentos de planificación deben estar alineados y tener objetivos coherentes entre sí. Esto significa que las estrategias y los objetivos establecidos en cada instrumento deben estar en armonía y trabajar en conjunto para lograr el desarrollo territorial deseado a largo plazo.

En segundo lugar, cada instrumento de planificación tiene su enfoque y alcance específico. La articulación de estos instrumentos permite aprovechar las fortalezas de cada uno y abordar de manera integral las diferentes dimensiones del desarrollo territorial. Por ejemplo, la planificación urbana puede integrarse con la rural para garantizar un desarrollo integral más sostenible (Méndez y Pascale, 2014).

La articulación de los instrumentos de planificación requiere de la participación y colaboración de actores clave, incluidos el sector público-gubernamental, el sector privado-empresarial, los organismos dedicados a la ciencia y tecnología, y las organizaciones de la sociedad civil. Esto promueve la gobernanza participativa, en la que múltiples voces y perspectivas se incorporan en el diseño de políticas públicas (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015). En otras palabras, la participación y la colaboración permiten considerar diferentes miradas de futuros, identificar desafíos y oportunidades, y promover una mayor legitimidad y aceptación de las políticas y planes construidos.

La coordinación efectiva entre las instituciones responsables del diseño y ejecución de los instrumentos de planificación requiere contar con un marco normativo y legal adecuado, en el que se definan las funciones y las responsabilidades de las entidades involucradas. Además, es fundamental contar con mecanismos de cooperación interinstitucional que fomenten la comunicación, la colaboración y el intercambio de información.

Por último, la articulación de los instrumentos de planificación no es un proceso estático, sino que debe ser dinámico y adaptable a los cambios y desafíos del territorio. Es fundamental establecer mecanismos de monitoreo y evaluación continua que permitan revisar y ajustar los instrumentos de planificación en función de los avances y los escenarios cambiantes. Esto garantiza que la mirada de futuro se mantenga actualizada y que se realicen los cambios necesarios para adaptarse a las dinámicas territoriales.

En este marco surgen los observatorios territoriales como dispositivos de participación pública y privada, para apoyar la reflexión, el debate y la construcción de los territorios desde un enfoque de sostenibilidad, sobre la base de la generación de información y conocimiento acerca de los procesos críticos y relevantes del territorio para la toma de decisiones públicas que conlleven menor riesgo e incluyan la comprensión de los cambios del entorno (Vitale y otros, 2017).

4. Sistematización y análisis de casos en las escalas nacional y subnacional

En el anexo II.A1 se presenta una sistematización de casos de prospectiva territorial a escala nacional y subnacional de cuatro países de la región.

En la priorización de los estudios de casos se tomaron en consideración las experiencias de prospectiva territorial significativas en la región y la disponibilidad de datos e información empírica para profundizar en su análisis, así como la posibilidad de obtener aprendizajes que fueran de utilidad para otros países de la región.

Los casos seleccionados son estudios emblemáticos para la región, por haber sido desarrollados e implementados por sistemas prospectivos y por el hecho de que a lo largo del tiempo han sufrido los avatares propios de la región, es decir, han tenido avances y retrocesos (Medina, Patrouilleau y Vitale, 2021).

Los resultados se presentan tomando cada caso o experiencia como referencia, dado que la sistematización y el estudio de casos son tareas importantes para comprender y aprender de las experiencias pasadas y presentes en la región.

A fin de que se comprenda el contexto de cada caso, se presenta una breve caracterización de los países a los que corresponden, en cuanto a sus dimensiones, población y organización territorial, considerando que cada caso se enmarca en un contexto sociopolítico y cultural y que, por lo tanto, estos elementos le confieren diversos grados de complejidad a la hora de planificar.

Asimismo, el tipo de división vertical del poder, en Estados unitarios (con grados de descentralización o autonomía) y federales, presenta otros desafíos. Si bien ninguno de los casos seleccionados corresponde a un gobierno federal, la división de competencias y atributos entre jurisdicciones, como la que se produce en los casos de la Argentina, México y el Brasil, requiere de mecanismos de articulación institucionalizados entre entidades subnacionales.

a) Casos seleccionados a escala nacional³

El Uruguay es un país unitario, su territorio abarca 176.215 km² y se encuentra dividido en 19 departamentos y 125 municipios. La población asciende a 3.286.314 habitantes, según datos del censo nacional de población de 2011.

En el período 2015-2020, el Uruguay elaboró una serie de estudios de prospectiva destinados a alimentar lo que sería la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. En el marco del trabajo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se creó la Dirección de Planificación (DP), que tendría entre sus funciones el diseño y el liderazgo de todo el proceso, que contó con la participación de prácticamente toda la institucionalidad del Estado. Los estudios de prospectiva se basaron en dos pilares centrales, el pilar sociodemográfico y el pilar productivo, y tres focos transversales, que enriquecieron el enfoque en todos los estudios: género, cultura y territorio.

Los resultados de cinco años de estudios y participación se sintetizaron en la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050, presentada en 2019, que se estructura en tres ejes estratégicos fuertemente interrelacionados: transformación productiva sostenible, transformación social y transformación de las relaciones de género (Mariano, Papagno y Vitale, 2022).

Guatemala posee una extensión territorial de 109.000 km², en la que habitan 18.607.184 habitantes (según el censo de 2022). Es un Estado unitario, con dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. Para su administración, el territorio se divide en 22 departamentos y estos en 332 municipios. En su territorio coexisten 25 lenguas.

Según información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe⁴, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo, que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones en el país.

³ En el anexo II.A1 se brindan más detalles de cada uno de los estudios de casos mencionados en esta sección.

⁴ Véase Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, "Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032" [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032>.

El Plan se formuló en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), entidad que asume, de esta manera, el papel que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, así como mediante el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Con tales fines, el CONADUR integró la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 e instruyó a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) para que asesorara y acompañara técnicamente el proceso.

Suriname cuenta con un territorio que abarca una extensión de 163.820 km². En 2020, su población, según datos de Worldometer, era de alrededor de 588.000 habitantes; por lo tanto, es el país independiente menos poblado de América del Sur. Suriname es el único Estado soberano de América Latina y el Caribe cuyo idioma oficial es el neerlandés.

En el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe⁵ se señala que el Plan Plurianual de Desarrollo 2022-2026 de la República de Suriname se basa en el Plan de Recuperación 2020-2022 e implementa la Ley de Planificación (de 1973), que plantea como misión un desarrollo socialmente justo y equilibrado de la sociedad. El Plan Plurianual de Desarrollo 2022-2026 no pretende resolver todos los problemas del país ni representar todos los intereses, sino que establecer una estrategia (visión, dirección, prioridades e implementación). Estos elementos fueron seleccionados y formulados de manera que fueran posibles de concretar, en términos de capacidad de implementación y capacidad financiera, y para que el país pudiera responder favorablemente a las oportunidades y amenazas previsibles, como la globalización y el cambio climático.

b) Casos seleccionados en la escala subnacional

Los casos sistematizados que se presentan a continuación comparten la misma escala territorial, es decir corresponden a la escala subnacional, con una distinción: dos de los territorios forman parte de Estados con un régimen político federal (Argentina y México), mientras que los otros tres forman parte de Estados unitarios (Colombia y Uruguay).

Como se describió en las secciones anteriores, estos planes de desarrollo, planes estratégicos y visiones corresponden a instrumentos de política territorial distintos: el de Mendoza (Argentina) surge a partir del ordenamiento territorial y desde esa mirada proyecta el futuro de la provincia; el de Medellín (Colombia) responde a un plan estratégico para una región que comprende varios municipios, con una lógica metropolitana y de articulación interinstitucional; el caso de Cali (Colombia) responde a una lógica de desarrollo urbano inclusivo para una mejor cohesión social; el caso de Canelones (Uruguay) responde a una lógica de ordenamiento territorial, gobernanza multiactor e integralidad de los instrumentos de gestión territorial pluritemporal y, finalmente, el de Guadalajara (México) plantea una gobernanza participativa de la ciudad, sobre la base de su historia y su papel en el desarrollo del país.

Los casos tienen como elementos en común la aplicación del marco temporal del largo plazo, el enfoque multiactor, el enfoque integral y sistémico del desarrollo de los territorios y el uso de múltiples instrumentos metodológicos prospectivos en combinación con políticas de ordenamiento territorial y de planificación estratégica orientadas a la acción.

La provincia de Mendoza (Argentina) emitió la Ley núm. 8051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, que establece el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido como política de Estado para el gobierno provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, y utiliza la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial. El fin es establecer las directrices y lineamientos para la planificación, el desarrollo y el uso sostenible del territorio en la provincia.

⁵ Véase Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, "Multi-Annual Development Plan 2022-2026 of the Republic Suriname" [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/en/plans/multi-annual-development-plan-2022-2026-republic-suriname>.

En el caso de Medellín (Colombia), “Medellín BIO 2030” es el resultado de una estrategia de construcción colectiva de consensos con la participación de grupos de interés públicos, privados y académicos, que interactúan en las diferentes etapas del proceso, con el fin de obtener acuerdos sobre las siguientes preguntas: ¿cómo estamos?, ¿hacia dónde debemos ir? y ¿qué debemos hacer para lograrlo? Se elaboró un documento de carácter estratégico, prospectivo y enfocado en la acción, que permitirá orientar el desarrollo territorial del Valle de Aburrá hacia el logro de un sueño común: el de un valle sostenible, socialmente equitativo y con una economía competitiva frente al mundo.

Por su parte, el caso de Cali (Colombia) es un ejercicio para la ciudad, en que, mediante el pensamiento, el análisis y el estudio, se definió cómo podría ser su desarrollo futuro para optimizar los recursos físicos, de infraestructura y naturales, y consolidar sus vocaciones económicas, para atraer nuevas formas de desarrollo inmobiliario. La Visión Cali 2036 fue producto de un largo proceso de planificación territorial dirigido a promover la cohesión social y se fundamenta en un modelo que entiende la prospectiva y la estrategia territorial como un ciclo continuo de construcción de futuros.

El caso de Canelones (Uruguay) es especialmente interesante, debido a que el ejercicio inicial fue de planificación estratégica (2007) y las metodologías de la prospectiva se aplicaron en ejercicios sucesivos con posterioridad (en 2010, 2014 y 2019), cuando el plan ya estaba en la fase de implementación. El caso se sustenta en el modelo de formulación y gestión del ordenamiento territorial. Los cuatro escenarios deseados propuestos en el cuarto avance (2019) del Plan Estratégico Canario “Futuros Canarios, Canelones 2040” incluyen procesos de ordenamiento territorial en sus narrativas: escenario sociocultural, escenario económico-productivo, escenario territorial-ambiental y escenario político-institucional.

Finalmente, en el caso de Guadalajara (México), el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDyG) 2021-2024 establece una visión de futuro para la ciudad, manteniendo como punto de referencia la celebración de los 500 años de su fundación, en 2042. La formulación del plan se inicia con un proceso riguroso de evaluación del instrumento anterior, el Plan 2018-2021, y un diagnóstico participativo sobre las condiciones presentes del municipio. La visión a 2042 incluida en el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 2021-2024 (bajo el concepto de “la ciudad que queremos”) hace referencia a una ciudad dinámica, hospitalaria y cosmopolita, que, como capital del estado de Jalisco, tiene una influencia en la vida política, económica y social de la región occidental de México que ha resultado fundamental a lo largo de la historia del país, y que es un ejemplo de desarrollo y crecimiento. En ese horizonte, el cambio al que se aspira responde a una visión de continuidad de los planes de 2015-2018 y 2018-2021.

C. Institucionalización de la prospectiva en los países de la región

Las crisis en cascada que han afectado a la región —la pandemia de COVID-19 y sus efectos, junto con una multiplicidad de crisis en lo económico, lo social y lo ambiental— han replanteado la utilidad y la necesidad de la institucionalización de la prospectiva en el aparato público, para anticipar eventos disruptivos, responder de forma eficaz y oportuna y tomar decisiones informadas, así como para formular y gestionar políticas públicas acordes con los desafíos de las generaciones presentes y futuras.

En el documento *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (CEPAL, 2021), se hacen algunas recomendaciones con miras a fortalecer las capacidades prospectivas institucionales, de manera que los Estados puedan anticipar y responder ante eventos disruptivos en contextos de alta incertidumbre.

Entre estas recomendaciones, se mencionan en el documento las siguientes:

- lograr la continuidad en el servicio civil de funcionarios públicos entrenados en las metodologías prospectivas de manera de acumular y expandir un conocimiento sólido, sostenible y suficiente para hacer frente al cambio estructural global;

- fortalecer el papel articulador y creador de visión de la prospectiva en los proyectos estratégicos clave de desarrollo de los países;
- identificar el papel y la aplicación de esta disciplina en la integración regional y subregional en América Latina y el Caribe;
- identificar un punto de referencia regional que tenga legitimidad e influencia multilateral para pensar el futuro de la región;
- integrar secuencias intertemporales de corto, mediano y largo plazo, y adquirir una visión integral del desarrollo en que se articulen todas las escalas territoriales, a saber, las escalas local, subnacional, nacional e internacional;
- promover redes y articular redes de redes para fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre esta disciplina en la gestión pública, y
- continuar promoviendo la voluntad política de los Estados en esta materia desde el sector académico, la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes.

1. Desafíos para la institucionalización de la prospectiva en la función pública: la mirada de los funcionarios públicos de la región

Con el propósito de ahondar en las consideraciones mencionadas y conocer los rasgos que caracterizan el ejercicio de la prospectiva en la función pública, el ILPES realizó un estudio que consistió en la aplicación de una consulta en línea a funcionarios públicos de 19 países latinoamericanos.

La consulta tuvo un total de 412 respuestas y arrojó luces sobre una serie de temas relacionados con la institucionalización de la prospectiva en el aparato público, a saber: conocimiento del uso de la prospectiva en el diseño e implementación de políticas públicas en las instituciones de los funcionarios consultados; áreas de interés del uso de la prospectiva en la función pública; desafíos del uso de la prospectiva en la institucionalidad pública; aportes de la prospectiva a la planificación y al ciclo de la política pública, y el liderazgo como factor impulsor de esta disciplina.

Entre sus resultados, la consulta reveló que el 50% de las personas consultadas que respondieron se desempeñan en instituciones públicas en las que se utiliza o se ha utilizado alguna vez la prospectiva para la formulación de políticas públicas.

Por otro lado, ante la consulta de si, a su juicio, en su país se usa o se ha usado la prospectiva para el diseño de políticas públicas en los últimos 20 años, el 53% de las personas respondieron de manera afirmativa. Un 36% respondió que no y un 11% que no sabía.

Estas cifras muestran que la prospectiva está penetrando en la administración pública latinoamericana, pues, como puede observarse en el gráfico II.1, la mayoría de las personas consultadas tienen conocimiento de que la prospectiva ha sido incorporada, sobre todo, en ministerios o secretarías (35%), universidades (20%) y gobiernos subnacionales (15%).

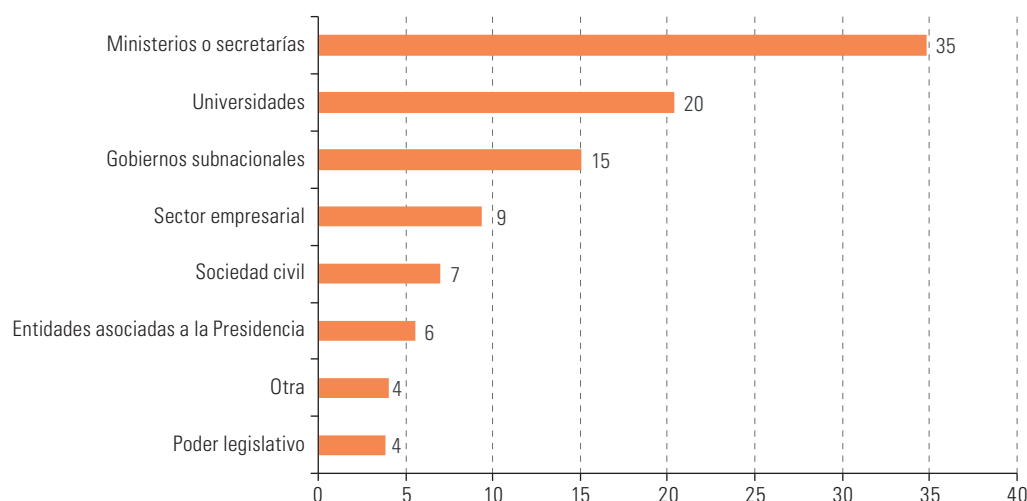
Lo señalado antes es concordante con la percepción del 57% de las personas que respondieron la consulta en el sentido de que las instituciones gubernamentales tienen interés en la incorporación de la prospectiva para el diseño de políticas públicas en los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) con distintos grados de interés y mayoritariamente con un enfoque sectorial.

Los consultados indicaron que sus países muestran interés en el uso de la prospectiva predominantemente en políticas de desarrollo económico (en el caso de 7 países), políticas sociales (7 países), medio ambiente y recursos naturales (2 países) y en temas de desarrollo y ordenamiento territorial y de seguridad y gestión de riesgos (3 países) (véase el cuadro II.1).

Gráfico II.1

Conocimiento sobre la aplicación de la prospectiva en los países consultados.
Respuestas a la pregunta: ¿qué tipo de instituciones de su país conoce usted que hayan aplicado la prospectiva en los últimos 20 años?

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos corresponden a una consulta en línea realizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) a funcionarios públicos de 19 países de América Latina (no se incluye Haití). La consulta se realizó en agosto de 2022 y el total de respuestas fue de 412.

Cuadro II.1

Áreas de interés de los Gobiernos respecto del uso de la prospectiva

País	Principales áreas de interés de los Gobiernos, mencionadas por los funcionarios consultados
Argentina	Medio ambiente, energía y recursos naturales (22%)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Políticas de desarrollo económico (67%)
Brasil	Políticas sociales (40%), políticas de desarrollo económico (40%)
Chile	Desarrollo y ordenamiento territorial (28%)
Colombia	Desarrollo y ordenamiento territorial (31%)
Costa Rica	Políticas sociales (26%)
Cuba	Salud (50%)
Ecuador	Seguridad y gestión de riesgos (60%)
Guatemala	Políticas de desarrollo económico (18%), desarrollo y ordenamiento territorial (18%)
Honduras	Políticas sociales (30%), género (30%)
México	Educación y cultura (15%)
Nicaragua	Políticas sociales (50%), políticas de desarrollo económico (50%)
Paraguay	Políticas de desarrollo económico (100%)
Perú	Políticas de desarrollo económico (25%)
República Dominicana	Políticas sociales (33%)
Uruguay	Medio ambiente, energía y recursos naturales (33%)
Venezuela (República Bolivariana de)	Políticas de desarrollo económico (25%)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos corresponden a una consulta en línea realizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) a funcionarios públicos de 19 países de América Latina (no se incluye Haití). La consulta se realizó en agosto de 2022 y el total de respuestas fue de 412. En este ítem de la consulta no se obtuvieron respuestas de los funcionarios públicos de Panamá ni de El Salvador.

Entre los países cuyos consultados en más de un 50% afirman que existe interés del Gobierno en el uso de la prospectiva en un área específica, dicho interés se centra en las políticas de desarrollo económico en los casos del Paraguay (100%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (67%) y Nicaragua (50%). En cambio, en el Ecuador el 60% de los consultados sostienen que existe interés por el uso de la prospectiva en materias de seguridad y gestión de riesgos, y en Cuba el 50% de los consultados declaran la existencia de ese interés en el área de la salud.

Respecto a las políticas sociales, los mayores porcentajes los alcanzan Nicaragua, con el 50% de los encuestados, y el Brasil con el 40%.

Llama la atención que ciertos ámbitos de la política pública no hayan sido mencionados por las personas consultadas. Es el caso de las relaciones internacionales, tema que no recibió menciones como parte de los ámbitos en que los Gobiernos podrían estar interesados en incorporar la prospectiva.

a) Desafíos para la aplicación del análisis prospectivo en la función pública

En la misma consulta también se ahondó en los desafíos de la aplicación de la prospectiva en la función pública. En este sentido, vale la pena destacar que los resultados no solamente confirman y refuerzan lo planteado en la literatura sobre este tema, sino que también muestran algunos desafíos adicionales.

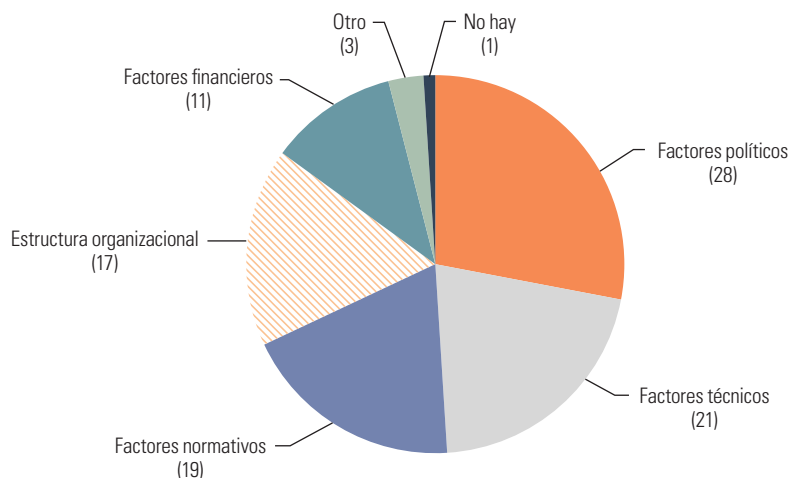
Los tres factores principales que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública, según lo que afirman los funcionarios consultados, son, en primer lugar, los factores políticos (28%), entre los que se mencionan la falta de apoyo político, la mirada de corto plazo asociada a los ciclos gubernamentales y los cambios de gobierno, en los que no se conservan las capacidades formadas (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2

Factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública.

Respuestas a la pregunta: pensando en el ámbito nacional, ¿cual o cuáles diría usted que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública?

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos corresponden a una consulta en línea realizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) a funcionarios públicos de 19 países de América Latina (no se incluye Haití). La consulta se realizó en agosto de 2022 y el total de respuestas fue de 412.

En concreto, el ciclo político y el cortoplacismo ligado a los cambios de gobierno son mencionados como las razones de mayor peso. De este modo lo expresa uno de los consultados: “Los tiempos políticos no se corresponden con los tiempos de análisis y desarrollo de análisis prospectivos. Las instituciones responden a inquietudes políticas que no suelen ser de largo plazo y diluyen sus esfuerzos en solucionar los problemas del día a día”.

En segundo lugar, se mencionan los factores técnicos (21%), entre ellos, el escaso conocimiento institucional de la aplicación práctica de la prospectiva y las limitadas capacidades técnicas para su aplicación en el diseño de planes y políticas. En tercer lugar, se hace referencia a los factores normativos (19%), en particular a la inexistencia de normas que establezcan el uso de esta disciplina en el ciclo de la política pública. En este sentido, se puede señalar que otros enfoques y principios se encuentran establecidos por norma, por ejemplo, la gestión por resultados y el monitoreo y evaluación de políticas, entre otros.

Al respecto uno de los consultados manifestó lo siguiente: “Al no contar con una norma expresa, los funcionarios públicos no ven la necesidad de cambiar los procesos actuales y tradicionales de planificación. En consecuencia, no consideran necesario invertir tiempo, recursos, capacidad y gestión en la construcción de ámbitos y redes que impulsen la prospectiva en los ejercicios de planificación”.

A los factores mencionados les siguen las dificultades propias de la estructura organizacional gubernamental (17%), caracterizada por su naturaleza lineal tradicional y por la existencia de compartimentos estancos, que dificultan una mirada integral y de futuros alternativos para el diseño de planes de desarrollo y de la política pública.

Por último, la consulta reveló que existen también aspectos financieros (11 %) que dificultan la implementación de estos procesos, relacionados con la realización de consultas y el involucramiento ciudadano, la contratación de expertos externos y los mayores tiempos de gestión, entre otros.

Solo un 1% de las personas consultadas afirmaron que no existen dificultades, en el ámbito nacional, para incorporar la prospectiva en la función pública.

b) Aportes de la prospectiva a la planificación y la política pública

La consulta en línea también permitió conocer la visión de los funcionarios sobre las contribuciones de la prospectiva a la planificación y al diseño e implementación de políticas públicas. Las personas consultadas destacaron —de entre un conjunto de opciones— que la prospectiva genera ideas alternativas, provee nueva información e incorpora la posibilidad de anticipar los impactos de la política pública, al mismo tiempo que contribuye a que el sistema político amplíe sus prioridades de corto plazo con las de largo plazo (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2

Contribuciones de la prospectiva a la formulación de políticas públicas

Enunciados que representan de mejor modo la contribución de la prospectiva a las políticas públicas	Porcentajes
Genera ideas alternativas, provee nueva información	17,6
Facilita la definición de políticas públicas	9,5
El vínculo creado entre actores sociales y organizaciones gubernamentales favorece la implementación	9,5
Aporta legitimidad a la política pública debido a que implica participación social	9,4
Contribuye a que el sistema político amplíe y articule sus prioridades de corto plazo con las de largo plazo	14,4
Entrega a la política pública racionalidad y coherencia tanto para los políticos como para la sociedad	11,7
Incorpora la posibilidad de anticipar los impactos de la política pública	14,8
Permite que se configuren objetivos claros y definidos	12,8
Ninguna	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos corresponden a una consulta en línea realizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) a funcionarios públicos de 19 países de América Latina (no se incluye Haití). La consulta se realizó en agosto de 2022 y el total de respuestas fue de 412.

Estas aseveraciones confirman aspectos teóricos que han sido explorados por Da Costa y otros (2008) y Aceituno (2020); sin embargo, agregan nuevos aportes que resultan aclaratorios en relación con la propuesta original de Da Costa y otros (2008), como las siguientes afirmaciones acerca de la prospectiva: crea un vínculo entre actores sociales y organizaciones gubernamentales que favorece la implementación; brinda a la política pública racionalidad y coherencia, tanto para los políticos como para la sociedad, y permite que se configuren objetivos claros y definidos.

Los datos presentados no solo deben entenderse como un resultado más que confirma los mayores o menores aportes de la prospectiva a la política pública. Lo anterior también aporta a la elaboración del concepto de prospectiva para el desarrollo como un proceso continuo de reflexión y construcción colectiva de las condiciones futuras del desarrollo de un país, sector o territorio que permite prever eventos que pueden afectar su futuro.

En este sentido, de acuerdo con los resultados obtenidos a partir de la consulta, los distintos enunciados son reconocidos por las personas consultadas como representativos de la contribución de la prospectiva a la política pública. En ese conjunto, vale la pena subrayar los enunciados relacionados con la vinculación entre actores estatales y actores sociales, así como el aporte de legitimidad de la prospectiva a la política pública sobre la base de la participación social. De hecho, aproximadamente el 90% de los consultados están de acuerdo en que la prospectiva facilita que la sociedad civil incluya el largo plazo en su reflexión sobre las políticas públicas.

c) El liderazgo como factor en el diseño e implementación de la política de análisis prospectivo

Por último, también se consultó a los funcionarios públicos sobre la forma en que describirían el liderazgo político que han observado en las etapas de diseño e implementación de políticas públicas basadas en la prospectiva. Entre las respuestas relativas a la etapa de diseño, es posible encontrar tres caracterizaciones. La primera y más reiterada caracterización es la de un liderazgo distante y débil, si no inexistente. En este sentido, una de las personas consultadas señaló: “Lastimosamente, [el liderazgo] es uno de los aspectos que más carece mi país, debido a un sector político con poca preparación técnica para el desarrollo de políticas públicas”.

Otra también alude a la falta de conocimientos como explicación de un liderazgo débil: “El liderazgo político observado en la etapa de implementación de políticas públicas prospectivas es muy débil y poco eficiente, dado que no se tiene mucho conocimiento del tema”.

En una medida mucho menor, algunos consultados afirmaron que el liderazgo era incipiente, precario, reciente o incluso disperso en el tiempo. Es decir, las personas que brindaron estas caracterizaciones notaban que la disciplina de la prospectiva apenas comienza a penetrar en la función pública. Como lo plantea una de ellas: “En general aún estamos en la etapa de introducción y convencimiento de la prospectiva. Muy rara vez he escuchado a políticos, parlamentarios o ministros hablar de prospectiva”.

Por último, en algunos casos excepcionales se destacó el liderazgo político en el diseño de políticas públicas basadas en la prospectiva en el propio país, si bien con reparos en cuanto a la formación técnica: “Positivo como base inicial, pero se requiere de mayor capital humano y conocimiento de los directivos”.

En general, las opiniones sobre el liderazgo político ejercido con relación al diseño de políticas con base en la prospectiva no son favorables. Es posible destacar al menos dos razones detrás de estas percepciones. La primera y más aludida es una mirada de corto plazo, que se asocia directamente con los ciclos políticos, representados por los cambios de gobierno. Uno de los consultados, por ejemplo, señaló lo siguiente: “Dentro del ámbito local, muy pocas políticas son diseñadas prospectivamente, la mayoría responden a una política reactiva y cortoplacista, lamentablemente”.

Por último, algunos funcionarios consultados destacaron que la baja participación de la sociedad civil en el diseño de políticas fortalece la concentración del poder político en las altas autoridades, con lo que aumenta la centralización en la toma de decisiones: “La participación de la sociedad civil e incluso los niveles de gobierno subnacionales es muy baja, lo que conlleva a una centralización excesiva en el liderazgo político por las autoridades del nivel central del Estado”.

Lo relevante de esta última anotación radica en que cuando la sociedad civil es escasamente incorporada en el diseño de políticas, aumenta la centralización del poder (al concentrarse la elaboración del diseño de políticas y la toma de decisiones). Con ello, se nutre una tendencia en que la presión del ciclo político se potencia con la centralización del poder, de modo que se reduce el espacio de influencia del ejercicio prospectivo.

2. Propuesta para la institucionalización de la prospectiva y la construcción de una gobernanza anticipatoria: un ecosistema prospectivo para el desarrollo

Como se ha señalado, los gobiernos son los impulsores de los ejercicios prospectivos para el desarrollo y deben asumir la tarea de administrar el sistema prospectivo, lo que es especialmente relevante al momento de pensar en el desarrollo sostenible (Tully, 2015).

Autores como Fuerth y Faber (2012) se inspiraron en el caso estadounidense para referirse a la gobernanza en red (*networked governance*): las estructuras de la gobernanza en red pueden facilitar un flujo rápido de información y, por lo tanto, pueden servir de base para una burocracia más inteligente y presciente (Fuerth y Faber, 2012). Las redes ofrecen la posibilidad de comprometer la totalidad de los recursos gubernamentales de tal forma que incentivan la generación de iniciativas enfocadas en la planificación estratégica orientadas por una misión determinada. Esta última organizaría, a su vez, el diseño de políticas y la determinación de presupuestos (Fuerth y Faber, 2012).

Según la School of International Futures (SOIF, 2021), no existe una bala de plata para establecer una prospectiva eficaz y sostenible en el gobierno. Sin embargo, la entidad sugiere que es adecuado implementar la prospectiva como un “ecosistema” que está inmerso en un contexto sociocultural y político local. Tener en cuenta ese aspecto es fundamental para garantizar su incorporación permanente en el diseño de políticas públicas.

Este modelo de ecosistema ha sido refinado y desarrollado a partir del estudio de casos (SOIF, 2021). Las distintas capas que lo componen se definen de la siguiente manera:

- Contexto sociocultural: se refiere al ámbito cultural (historia, culturas e idiosincrasias variadas en los territorios, entre otros) que los gobiernos deben considerar para que los ecosistemas prospectivos sean relevantes.
- Contexto estatal: incluye las características y el funcionamiento del Estado y del gobierno, así como las políticas y su evolución. Las distintas entidades que componen al Estado pueden disponer de sus propias capacidades en prospectiva.
- Ecosistema prospectivo propiamente dicho: en SOIF (2021) se recalca que este opera en el marco del gobierno y es modelado por el contexto sociocultural y estatal.

El ecosistema prospectivo debe cumplir con tres funciones a fin de operar y ser relevante para la función gubernamental:

- Retroalimentarse para construir resiliencia: un ecosistema que se nutra a sí mismo debe contar con una interpretación permanente del entorno, fomentar la conexión entre las capas del sistema y sumar a la retroalimentación el intercambio de información con experiencias internacionales.
- Proveer información oportuna, relevante y de calidad a los responsables de la toma de decisiones.
- Generar una demanda de acceso a los análisis y conocimientos prospectivos en todos los niveles y sectores del Estado.

En el diagrama II.4 se presenta una adaptación del ecosistema planteado por la SOIF para incorporar las capacidades prospectivas. Estas capacidades se refieren a la apropiación de la cultura de largo plazo por todo el conjunto de la sociedad y de las instituciones del Estado; al hecho de que las organizaciones cuenten con las competencias e instrumentos necesarios para realizar el análisis prospectivo y que los funcionarios cuenten con la capacitación adecuada sobre metodologías prospectivas.

Diagrama II.4
Ecosistema prospectivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de School of International Futures (SOIF), *Features of Effective Systemic Foresight in Governments Around the World*, Londres, 2021.

En el recuadro II.2 se presenta una adaptación del ecosistema prospectivo propuesto por la SOIF al contexto de Costa Rica.

Recuadro II.2

Ecosistema prospectivo: el caso de Costa Rica

En 2013, se elaboró la visión de largo plazo Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional.

Contexto sociocultural

A lo largo de su historia, Costa Rica se ha planteado el reto de pensar a largo plazo, de construir una agenda de desarrollo que tenga continuidad y que se vuelva un referente, pese a los cambios de gobierno.

Este reto se refleja en ciertos hitos de elaboración de leyes de planificación en el país. En 1963, la Ley de Planificación (núm. 3087) estableció la creación de un departamento de planes de largo y mediano plazo, así como la elaboración de un plan decenal o plan general de largo plazo y un plan de mediano plazo. En 1974, se profundizaron los esfuerzos a través de la Ley de Planificación Nacional (núm. 5525), en que se determinó que sería la Presidencia de la República la que establecería los lineamientos de política general del plan nacional de desarrollo, que sería sometido a su consideración y aprobación en la forma de planes de corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Finalmente, el Plan Estratégico Institucional 2011-2015 incorpora la visión del desarrollo de largo plazo dentro de los procesos de planificación sectorial, regional, institucional y nacional.

Contexto estatal: instituciones, políticas y gobernanza

La Unidad de Análisis Prospectivo y Política Pública del MIDEPLAN asumió en mayo de 2010 el compromiso de elaborar una visión de largo plazo a 2030 para Costa Rica. Además, debió crear mecanismos e instrumentos para la concertación, y sistematizar y priorizar áreas temáticas en políticas, planes, programas y proyectos.

La visión de largo plazo es transversal y debe estar presente en los planes nacionales de desarrollo. Estos a su vez son el marco de los planes nacionales sectoriales e institucionales, así como de los planes regionales y locales.

Procesos

En 2011 se realizó una consulta pública con el objetivo de indagar el parecer de la ciudadanía sobre las principales oportunidades, fortalezas, retos y debilidades del país. Participaron diversos actores de la sociedad y se aplicó en lugares con alto y bajo desarrollo social y humano, en todas las regiones del país. La consulta se aplicó en forma digital, a través del portal del MIDEPLAN, y también en forma personal, mediante visitas a las regiones.

A fines de 2011 y principios de 2012 se realizaron talleres regionales y temáticos con el objetivo de realimentar las propuestas de desarrollo a largo plazo con la experiencia de los participantes, utilizando los resultados de la consulta. Casi paralelamente (entre enero y abril de 2012), se definieron escenarios. El primer paso fue definir temas y variables para trabajar los escenarios. Se elaboraron documentos de escenarios, a los que se integraron los documentos de los talleres.

En los escenarios se proyectaron cinco variables con visión a largo plazo para visualizar en un análisis multivariado el comportamiento conjunto de estas.

Capacidades

A comienzos de 2011 se firmó un convenio con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que permitió la capacitación de funcionarios del MIDEPLAN en la metodología de la prospectiva.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

3. Características de las capacidades en un ecosistema prospectivo

Los países que han construido ecosistemas prospectivos orientados al futuro, resilientes y adaptables lo han hecho en etapas (como es el caso de Costa Rica, Finlandia y Lesotho) y tienen en común determinadas características distribuidas en cuatro dimensiones: cultura y comportamiento, procesos, estructuras y capacidades (SOIF, 2021).

Cultura y comportamiento: los ecosistemas prospectivos eficaces se basan en el compromiso con el desarrollo de un enfoque prospectivo en los distintos cambios, por ejemplo, vinculando a los encargados del diseño de políticas públicas con las actividades prospectivas.

Procesos: los procesos de los ecosistemas prospectivos ponen temas nuevos en la agenda de discusiones públicas, estimulan y exigen el pensamiento de largo plazo, involucran distintas disciplinas y métodos, que contribuyen a diversificar la participación, e invierten en investigación e innovación en distintas herramientas participativas, que permiten su desenvolvimiento público.

Estructura: los ecosistemas prospectivos suelen contar con unidades centrales dedicadas a la prospectiva, así como con capacidades distribuidas en departamentos gubernamentales (como los de defensa y ciencia y tecnología). La cantidad de estructuras del ámbito legislativo dedicadas a la prospectiva suele ser menor, y en algunos casos el poder judicial parece involucrarse más en los estudios de futuro.

Capacidades: los ecosistemas prospectivos más eficaces se preocupan de contar con las capacidades necesarias, especialmente en cuanto a sus recursos humanos. Algunos ecosistemas invierten en la capacitación en materia de prospectiva del personal encargado de diseñar políticas. Suele ser un aliciente el que se sume a liderazgos reconocidos en los esfuerzos de análisis prospectivo.

Por otra parte, la Unidad de Prospectiva Estratégica de la OCDE (2021) también presenta ejemplos ilustrativos de una institucionalización exitosa de la gobernanza anticipatoria en países como Alemania, Australia, el Canadá, Estonia, Finlandia, el Reino de los Países Bajos y Singapur, así como en el Parlamento Europeo, los que coinciden en los siguientes aspectos clave:

- La creación de ecosistemas nacionales de prospectiva específicos para cada contexto. Los casos exitosos, por lo tanto, no pueden sencillamente replicarse.
- La aceptación de la prospectiva entre los encargados de la toma de decisiones de más alto nivel.
- La preservación de la función de la prospectiva con características de mayor autonomía y confianza por parte de las autoridades.
- La incorporación de una perspectiva inclusiva en los procesos de análisis prospectivo; es decir, los equipos deben ser interdisciplinarios e incluir a personas con características diversas desde el punto de vista étnico, religioso, de género y otros. Esa variedad ayuda a reducir los sesgos.
- Una amplia participación ciudadana.
- La dotación de recursos humanos y financieros adecuados.
- El fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos en materia de prospectiva en alianza con universidades y de redes de expertos.

D. Innovación en la gestión pública como un elemento central para el desarrollo de la prospectiva

Si bien existen diversas definiciones de innovación que pueden aplicarse a la innovación pública⁶, todas ellas apuntan a cambios o generación de nuevas soluciones a problemáticas públicas que toman la forma de un bien, un servicio, un proceso e incluso un método y cuyo foco está en responder a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y en generar valor público. Se entiende el valor público como el valor que la ciudadanía da a los bienes y servicios recibidos del Estado si estos logran satisfacer una necesidad sentida con calidad y oportunidad.

En este sentido, los efectos del aumento de la productividad del sector público, como resultado de la innovación, van generando en el corto plazo transformaciones concretas de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía, lo que a su vez produce bienestar social en el mediano plazo y finalmente logra consolidar una creación de valor público que produce confianza en las instituciones públicas en el largo plazo (círculo virtuoso). De este modo, la innovación no solo es una herramienta clave para generar valor público, con y para las personas, sino también para avanzar en los objetivos y metas del desarrollo sostenible.

Por ello se sostiene que la innovación no se refiere únicamente al uso de la tecnología, aunque esta es una herramienta importante. Innovar implica remover estructuras, cambiar paradigmas, rediseñar radicalmente procesos internos o generar nuevas propuestas de valor del sector público.

En este sentido, la triada prospectiva-innovación-gestión pública es clave para pensar el desarrollo y la aplicación de la prospectiva en la institucionalidad pública para los asuntos comunes. La innovación en la gestión pública es un elemento central para el desarrollo de la prospectiva, ya que permite desarrollar conocimiento anticipatorio frente a los cambios y desafíos futuros, y encontrar soluciones efectivas para abordarlos.

Al combinar la prospectiva con la innovación en la gestión pública, se crea un marco que permite identificar y comprender las visiones y escenarios futuros, y desarrollar estrategias adecuadas para enfrentarlos. Las formas en que la innovación puede fortalecer la prospectiva en la gestión pública incluyen:

- i) Recopilación y análisis de datos: la innovación en la gestión pública permite utilizar tecnologías para recopilar y analizar datos relevantes. Esto proporciona una base sólida para identificar tendencias, patrones y cambios en el entorno, lo que facilita la construcción de escenarios.

⁶ Véanse, por ejemplo, las siguientes definiciones de innovación: creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos que se traducen en mejoras significativas de los resultados de eficiencia, efectividad o calidad (Mulgan y Albury, 2003); proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad (Comisión Europea, 2013); "capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas" (Brugué, Blanco y Boada, 2014, pág. 10); la innovación del sector público implica la creación, el desarrollo y la implementación de ideas prácticas que generan valor público (Mulgan, 2014); la innovación del sector público se refiere a nuevas ideas que funcionan para crear valor público (OCDE, 2014).

- ii) Participación social y ciudadana: la innovación en la gestión pública puede fomentar la participación ciudadana en la construcción de escenarios. Mediante el uso de tecnologías de participación, como plataformas en línea y aplicaciones móviles, se puede involucrar a los ciudadanos en la identificación de problemas, la generación de ideas y la evaluación de políticas públicas (OCDE, 2020).
- iii) Colaboración y trabajo en red: la innovación en la gestión pública también facilita la colaboración y el trabajo en red entre diferentes actores, tanto dentro del sector público como con el sector privado, el sector académico y la sociedad civil. Esto permite aprovechar la inteligencia colectiva y las habilidades especializadas para abordar los desafíos futuros (Castells, 2002).
- iv) Aprendizaje institucional: la innovación en la gestión pública fomenta el aprendizaje continuo. Mediante la implementación de experiencias piloto y la adopción de enfoques orientados hacia el futuro, se pueden generar nuevas visiones y escenarios en un entorno dinámico y complejo. Esto permite aprender de la reflexión y de la práctica, ajustar las estrategias y mejorar la toma de decisiones.

1. Los retos de la gobernanza a nivel nacional y regional, y los distintos modelos de innovación en el Estado

Reconociendo la importancia de abordar la gestión pública de una manera distinta que permita responder adecuadamente a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y abordar nuevos desafíos en un contexto de incertidumbres y múltiples crisis, los países de la región y el mundo han comenzado a establecer distintas modalidades para introducir la innovación en las instituciones públicas. No obstante, persisten desafíos para institucionalizar la innovación y abordarla como política de Estado, estableciendo estructuras organizacionales multiactor, autónomas y con presupuesto propio.

Entre las modalidades de gobernanza para fomentar la innovación pública que existen en la actualidad se pueden mencionar las comisiones interministeriales o consejos presidenciales, los organismos estatales (con diversos grados de autonomía del gobierno en ejercicio) y los laboratorios de innovación. Esta última es la forma más institucionalizada para incorporar la innovación en el aparato público en América Latina y el Caribe.

Tomando como base algunas experiencias de innovación pública (Yussif, 2003) y uno de los primeros estudios de la agencia de innovación del Reino Unido Nesta, que en 2014 desarrolló una tipología de equipos de innovación (*i-teams*) (Puttick, Baeck y Colligan, 2014), se pueden identificar las siguientes modalidades de innovación pública en la actualidad:

- Modelo de gestión del conocimiento: modalidad orientada a la promoción de una nueva estrategia de políticas públicas basada en la innovación, en que la entidad a cargo de la innovación pública cumple un papel clave en la producción y difusión de conocimientos, nuevas habilidades y aprendizajes en el uso de herramientas de innovación para la implementación de cambios sistémicos. Dichas entidades funcionan como un centro de pensamiento (*think tank*) dentro del Estado. Ejemplo de este modelo es el Policy Lab del Reino Unido⁷.
- Modelo de entrenadores: modalidad orientada al desarrollo de capacidades para innovar y al fomento de una nueva cultura innovadora en los servicios públicos. Ejemplo de este modelo es el Laboratorio de Innovación Pública de la Alcaldía Mayor de Bogotá (iBO)⁸.
- Modelo de diseñadores: modalidad dirigida a diseñar y gestionar procesos de experimentación para generar aprendizajes y evaluar soluciones potenciales. Ejemplo de este modelo es el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital del Perú⁹.

⁷ Véase [en línea] <https://openpolicy.blog.gov.uk/about/>.

⁸ Véase [en línea] <https://tic.bogota.gov.co/node/2373>.

⁹ Véase [en línea] <https://www.gob.pe/laboratoriodigital>.

- Modelo ciudadano: estructuras alojadas en organizaciones de la sociedad civil o el sector académico cuyo elemento distintivo es la creación de espacios de innovación ciudadana en los que el foco está puesto en repensar las maneras en que la política interactúa con la ciudadanía. Ejemplo de este modelo es la organización no gubernamental Asuntos del Sur de la Argentina y su Academia de Innovación Pública¹⁰.
- Modelo de incubadores: modalidad de gobernanza en concordancia con la propuesta de la economista Mariana Mazzucato de diseñar políticas de innovación orientadas por misión. Se concibe al Estado como un gran articulador de nuevos motores de crecimiento y resolución de desafíos, en una lógica de colaboración público-privada con participación de la ciudadanía y el sector académico. Ejemplo de ello son las iniciativas en que se impulsan empresas emergentes (*start-ups*) que resuelven problemas de gestión pública, como la plataforma GovTech LATAM del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con foco en los municipios.
- Modelo de implementadores: modalidades de codiseño y coimplementación de soluciones integrales a problemas prioritarios y complejos de responsabilidad estatal y de alto impacto ciudadano. También conocidas como laboratorios de entrega (*delivery labs*). Corresponden a entidades de innovación que integran una o más de las características de los modelos antes descritos para lograr soluciones que pasen de la fase de prototipo a la fase piloto y puedan posteriormente ampliar su escala y masificarse. Ejemplo de este esquema es el Laboratorio de Gobierno de Chile¹¹, actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda.

Independientemente de la modalidad que se utilice, el diseño e implementación de una estructura de gobernanza para la innovación pública con mirada de largo plazo requiere prestar atención al menos a los siguientes temas:

- i) La representatividad de la gobernanza y su correlación con sus fines, para que esté dotada de poder e incidencia. Con esto se hace referencia al grado de representatividad del órgano directivo y la dependencia jurídico-política de la que se desprende una agencia de innovación pública, y el grado de vinculación que tiene con los objetivos de dicha dependencia, para que exista un correlato entre su misión y su capacidad político-técnica de cumplirla.
- ii) La flexibilidad y capacidad resolutoria de la estructura que sustenta la gobernanza, para que vaya evolucionando en el tiempo. Con esto se hace referencia a qué tan rígida o modificable en el tiempo es la institucionalidad que sustenta el laboratorio o espacio de innovación, y qué tan ágil es en la resolución de sus problemas de gestión.
- iii) La permeabilidad del liderazgo y la toma de decisiones como mecanismo de escucha permanente, fundamental para la innovación. En este punto lo central es qué tan accesible es la gobernanza para actores del ecosistema externo a la institucionalidad de innovación pública, en especial en lo referente a las decisiones estratégicas de gran escala o de cada proyecto impulsado.

Así como uno de los objetivos de la innovación pública es diseñar acciones correctivas para lograr los resultados deseados, el establecimiento de instituciones de gobernanza sólidas para la innovación pública requiere también una evaluación permanente que permita hacer los ajustes necesarios para asegurar que el diseño establecido responda efectivamente a los desafíos del país.

¹⁰ Véase [en línea] <https://academiainnovacionpolitica.org/>.

¹¹ Véase [en línea] <https://www.lab.gob.cl/>.

Bibliografía

- Abal, J. (2012), "El Estado," *Manual de la nueva administración pública argentina*, J. Abal y H. Cao (comps.), Buenos Aires, Ariel.
- Aceituno, P. (2020), "Foresight studies and their assessment in the public policy of two Chilean regional development strategies," *Cuadernos de Administración*, vol. 36, N° 68, Cali, Universidad del Valle.
- (2018), "Toma de decisiones y prospectiva: hacia una vinculación," *La planificación y la prospectiva, hoy: innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y para la toma de decisiones*, La Paz, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP).
- Acuña, C. (comp.) (2011), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Aon, L. (coord.) (2012), *Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina*, Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Arriagada, R. (2002), *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, serie Manuales, N° 20 (LC/L.1753-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arroyo, M., E. Jiménez y T. Miklos (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*, Ciudad de México, Limusa.
- Baena, G. (2005), *Construcción del pensamiento prospectivo: técnicas para su desarrollo*, Ciudad de México, Editorial Trillas.
- Beenakker, I. y otros (2022), "The implementation of a territorial foresight outcome through aligning goal frames: a pilot case of the gas disconnection in the Netherlands," *Futures*, vol. 135, Ámsterdam, Elsevier.
- Berger, G. (1964), *Phénoménologie du temps et prospective*, París, Presses Universitaires de France.
- Brugué, Q., I. Blanco y J. Boada (2014), "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas," *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 59, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Castells, M. (2002), "La dimensión cultural de Internet," Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya (UOC) [en línea] <https://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago.
- CEPAL/AECID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2022), "Prospectiva y resiliencia," *Apuntes*, N° 2, Santiago.
- (2021), "Prospectiva y la pandemia del COVID-19," *Apuntes*, N° 1, Santiago.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2022), *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 095-2022-PCM. 27 de julio, 2022*, Lima.
- Comisión Europea (2013), *Guía de la innovación social*, Bruselas.
- CONADUR/SEGEPLAN (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, Ciudad de Guatemala.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Da Costa, O. y otros (2008), "The impact of foresight on policy-making: insights from the FORLEARN mutual learning process," *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 20, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Dávalos, P. (2019), "El posneoliberalismo: apuntes para una discusión," *Encuentros Latinoamericanos (segunda época)*, vol. 8, N° 2, Montevideo, Universidad de la República.
- De Souza, J., J. Cheaz y J. Calderón (2001), *La cuestión institucional: de la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto de cambio de época*, San José, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR).
- Dente, B. y J. Subirats (2014), *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2022), *Visión Colombia 2050: discusión sobre el país del futuro*, Bogotá.
- (2019), Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriData) [base de datos en línea] <https://terridata.dnp.gov.co/#/>.
- Elverdín, J. y otros (2014), *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Espinoza, J. (2006), "La prospectiva territorial: un camino para la construcción social de territorios de futuro," *Región, espacio y territorio en Colombia*, G. Vargas y otros (eds.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (UNAL).
- Fernández, J. (2011), "Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial," *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. 43, N° 167, Madrid, Ministerio de Fomento.
- Flores, P. (2013), "El enfoque de la política basado en la evidencia," *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 18, N° 56, Ciudad de México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).

- Fuerth, L. y E. Faber (2012), *Anticipatory Governance Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington, D. C., Universidad George Washington.
- Funtowicz, S. y C. Hidalgo (2008), "Ciencia y política con la gente en tiempos de incertidumbre, conflicto de intereses e indeterminación", *Apropiación social de la ciencia*, J. López y F. Gómez (coords.), Madrid, Biblioteca Nueva/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Funtowicz, S. y J. Ravetz (1993), "Science for the post-normal age", *Futures*, vol. 25, N° 7, Ámsterdam, Elsevier.
- Gabiña, J. (1998), *Prospectiva y ordenación del territorio: hacia un proyecto de futuro*, Barcelona, Marcombo.
- Galindo, J. (2015), "El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann", *Acta Sociológica*, vol. 67, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- García, D. y M. Ruiz del Ferrier (2013), "El nuevo paradigma: algunas reflexiones sobre el cambio epocal", *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 11, N° 1, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- García, R. (2011), "Interdisciplinariedad y sistemas complejos", *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, vol. 1, N° 1, La Plata, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- González, H. (2020), "Ordenamiento territorial en América Latina: situación actual y perspectivas", *Serie Aprendizajes en Cohesión Social: Colección EurosociAL*, N° 17, Madrid, Programa EUROsociAL.
- Guardamagna, M. y W. Cueto (2013), "Políticas de estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política", *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 13, N° 2, Santiago, Universidad Arturo Prat.
- Innerarity, D. (2020), *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*, Barcelona, Galaxia Gutemberg.
- J.W. McConnell Family Foundation/Innoweave Knowledge Sharing Platform (2013), *The Reos Change Lab: Addressing Complex Challenges with Social Innovation* [en línea] https://social-labs.org/wp-content/uploads/2014/12/20130213_McConnell-Formatted-Final-Draft.pdf.
- Kahane, A. (2012), *Transformative Scenario Planning: Working Together to Change the Future*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Leney, T. y otros (2004), "Manual de escenarios", *CEDEFOP Dossier series*, N° 9, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Mariano, R., S. Papagno y J. Vitale (2022), *Prospectiva en el sector agrícola y alimentario: guía técnico-metodológica*, Santa Rosa, Editorial de la Universidad Nacional de La Pampa.
- Martín, J. (2005), "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Máttar, J. y L. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Máttar, J. y D. Perrotti (eds.) (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 126 (LC/G.2611-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Matus, C. (1987), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.
- Medina, J. (2023), *Prospectiva para un mundo interdependiente*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE).
- (2020), *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*, Cali, Universidad del Valle.
- (2003), *Visión compartida de futuro*, Cali, Universidad del Valle.
- (2000), "Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional", *serie Gestión Pública*, N° 5 (LC/L.1385-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina, J., P. Castaño y S. Becerra (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina, J. y E. Ortigón (2006), *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, serie Manuales, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina, J., R. Patrouilleau y J. Vitale (2021), "Avances y retrocesos en la construcción de capacidades prospectivas en América Latina", *Documento Técnico*, Cali, Universidad del Valle.
- Méndez, H. y C. Pascale (2014), *Ordenamiento territorial en el municipio: una guía metodológica*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca/Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (INTA/FAO).
- Mulgan, G. (2014), *Innovation in the Public Sector: How Can Public Organisations Better Create, Improve and Adapt?*, Londres, Nesta.
- Mulgan, G. y D. Albury (2003), "Innovation in the public sector", Londres, Oficina del Gabinete [en línea] http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf.
- Naisbitt, J. (2007), *11 mentalidades para prever el futuro*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

- Nercesian, I. (2017), "Debates en torno a los gobiernos posneoliberales: un estado de la cuestión", *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, vol. 20, N° 3, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.
- Nussbaum, M. (2012), *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), *Foresight and Anticipatory Governance in practice: Lessons in Effective Foresight Institutionalisation* [en línea] https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf.
- (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, París.
- (2014), "Building organisational capacity for public sector innovation", documento preparado para la conferencia "Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact", París, 12 y 13 de noviembre.
- Oficina de Planeamiento de Suriname (2021), *Multi-Annual Development Plan 2022-2026 of the Republic Suriname*, Paramaribo.
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2019), *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*, Montevideo.
- Papagno, S. y J. Vitale (2019), "La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030", *Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III*, serie Seminarios y Conferencias, N° 93 (LC/TS.2019/61), L. Cuervo y M. Délano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Patiño, D., J. Lavis y K. Moat (2013), "Rol de la evidencia científica en las decisiones políticas relacionadas con los sistemas de salud", *Revista de Salud Pública*, vol. 15, N° 5, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (UNAL).
- Pérez, E. y J. Vitale (2023), "Foresight evaluation as a learning opportunity", documento presentado en la 23ª International Futures Conference "Empowering Futures – Long-term Governance, Democracy and Futures Research", Turku, Finland Futures Research Centre/Finland Futures Academy, 14 a 16 de junio.
- Puttick, R., P. Baek y P. Colligan (2014), *i-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*, Nesta, 27 de junio.
- Ramos, R. y F. García (eds.) (2020), *Incertidumbres en las sociedades contemporáneas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Ropers, N. (2018), *Bases de la facilitación del diálogo*, Berlín, Fundación Berghof.
- Salas, M. (2014), "Prospectiva territorial: acercamiento a los territorios posibles", *Prospectiva territorial y urbana: retos y desafíos para la construcción social de territorios de futuro*, C. Mera (ed.), Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).
- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Manuales de la CEPAL, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos, E. (coord.) (2018), *Metodologías participativas y democracias transformadoras*, Madrid, Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS).
- Scharmer, C. O. (2009), *Theory U: Leading from the Future as It Emerges*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Senge, P. M. (1990), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, Nueva York, Doubleday.
- SOIF (School of International Futures) (2021), *Features of Effective Systemic Foresight in Governments Around the World*, Londres.
- Sotelo, A. (2013), "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI", *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Tully, C. (2015), *Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance*, Singapur, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Van der Heijden, K. (2009), *Planejamento de cenários: a arte da conversação estratégica*, Porto Alegre, Bookman.
- Vitale, J. y otros (2017), *Observatorios territoriales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios: marco conceptual y metodológico*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- (2016), *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Welch, G. y Z. Nuru (eds.) (2006), *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries*, Nueva York, Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OARPPP/PNUD).
- Yussif, R. (2023), "Papel de la innovación en las instituciones públicas para acelerar la implementación total de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030", documento presentado en la XXIX Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), enero.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

Casos sistematizados de prospectiva territorial a escala nacional

País	Experiencia	Impulsor	Participación	Escala territorial	Horizonte temporal	Duración del estudio	Dimensiones críticas	Áreas de enfoque para la transformación	Resultados alcanzados
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo de Uruguay 2050	El estudio estuvo dirigido por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y contó con la asesoría de consultores especialistas	...	Nacional	2050	5 años	i) Transformación productiva sostenible ii) Transformación social iii) Transformación de las relaciones de género	Visión integrada Complejos productivos estratégicos Innovación para las transformaciones Transformación social Transformaciones en las relaciones de género	Se realizaron 22 estudios en aspectos considerados estratégicos, que proporcionaron información para el documento <i>Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050</i>
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Cooperativas Trabajadores Pueblo garífuna Campesinos Mujeres Pueblo xinka Pueblo maya Microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) Jóvenes Niñez y adolescencia Organizaciones no gubernamentales (ONG) Número total de participantes en los diálogos: 13.039 personas	Nacional	2032	...	Guatemala urbana y rural Bienestar para la gente Riqueza para todas y todos Recursos naturales hoy y para el futuro Estado como garante de los derechos humanos	16 variables: Capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático Seguridad alimentaria y nutricional Condiciones de vida en el área rural Competitividad Inversión productiva Acceso, tenencia y productividad de la tierra Infraestructura económica y social Educación (cobertura educativa en todos los niveles y calidad de los aprendizajes) Asentamientos humanos urbanos y rurales con patrones de crecimiento y desarrollo desordenado Gestión integral sostenible del territorio con enfoque de cuencas hidrográficas Acceso a servicios de salud (cobertura y calidad) Seguridad y justicia Democracia y gobernabilidad Acceso a mercados Adaptación institucional Modernización fiscal	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y planes plurianuales de corto y mediano plazo

País	Experiencia	Impulsor	Participación	Escala territorial	Horizonte temporal	Duración del estudio	Dimensiones críticas	Áreas de enfoque para la transformación	Resultados alcanzados
Suriname	Plan de Desarrollo Plurianual 2022-2026	Más de 140 empresas, expertos, asociaciones, grupos de interés, partidos políticos y organizaciones preocupadas por las personas con discapacidad, el interior, la juventud, la mujer, la naturaleza y la conservación		Nacional	2026-2050	...	Economía Dimensión sociocultural Ordenación del territorio y medio ambiente Gobernanza	Petróleo y gas en alta mar Clima de negocios Política de tierras Escuelas como centros de formación y educación Vigilancia contra la ilegalidad y el delito Administración pública Naturaleza y medio ambiente Tecnologías de la información y la comunicación Turismo Silvicultura Producción agrícola Petróleo en tierra Comercio Transporte Camino y drenaje Suministro de electricidad Suministro de agua potable Transacciones financieras Protección social Seguridad Salud pública Educación Política monetaria Ordenación del territorio Política de población Financiación Monitoreo y evaluación Comunicación El camino al plan de desarrollo	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A2

Cuadro II.A2.1

América Latina y el Caribe (9 países): planificación a largo plazo a escala subnacional

País	Nivel	Instrumento de planificación	Horizonte temporal
Argentina	Provincia	Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030	2030
	Provincia	Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030	2030
	Provincia	Plan Estratégico Provincial Santa Fe: Visión 2030	2030
Brasil	Estado	Plan Regional de Desarrollo de la Amazonia 2024-2027	2027
	Estado	Plan de Desarrollo Económico del Estado de São Paulo 2022-2040	2040
	Estado	Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo – Pernambuco 2035	2035
Chile	Región	Estrategia Regional de Desarrollo 2023-2037 (Región de Los Ríos)	2037
	Región	Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030 (Región del Biobío)	2030
	Región	Estrategia Regional de Desarrollo: Ñuble 2020-2028 (Región de Ñuble)	2028
Colombia	Región	Visión 2032 del Valle del Cauca	2032
	Departamento	Tunja: Visión 2039 – Ciudad del Conocimiento	2039
	Región	E. D. Chalapud Narváez, “Prospectiva territorial para el desarrollo regional sostenible de la zona de frontera colombo-ecuatoriana”, <i>Eutopía</i> , N° 23, junio de 2023	2040
Ecuador	Región	Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero 2017-2030	2030
Guatemala	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) 2020-2032 (Municipio de Chianautla)	2032 Incluye escenarios de futuro
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Amatitlán 2020-2032	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, San Miguel Petapa, Guatemala 2020-2032	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial -PDM-OT-: Santa Catarina Pinula, Guatemala	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, Fraijanes, Guatemala: 2020-2032	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial de Santiago Sacatepéquez, Departamento de Sacatepéquez	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial -PDM-OT-: Municipio de San Juan Alotenango, Departamento de Sacatepéquez	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial -PDM-OT- Municipio de San Miguel Dueñas, Departamento de Sacatepéquez	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT): Municipio de El Tejar	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, Municipio de Patzicá, Chimaltenango: 2020-2032	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial 2019-2032: Municipio de Tecpán Guatemala, Chimaltenango	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial: Municipio de San Andrés Itzapa, Chimaltenango. 2021-2032	2032
	Municipio/local	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Jutiaca 2020-2032	2032
	Municipio/local		
México	Estado	Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040	2040
	Estado	Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027	2027
	Estado	Plan de Desarrollo del Estado 2022-2027 (Aguascalientes)	2027
	Estado	Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030	2030
	Estado	Visión de Ciudad: San Nicolás de los Garza 2030	2030
	Estado	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024: Visión 2030	2030
	Estado	Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas	2030

País	Nivel	Instrumento de planificación	Horizonte temporal
República Dominicana	Municipio/local	Plan para el Desarrollo Económico Local: Dajabón	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local: Gran Santo Domingo	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Duarte	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Municipio	Plan Estratégico de Santiago 2030	2030 Incluye escenarios
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Puerto Plata	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia La Vega	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Hato Mayor	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Samaná	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia San Juan	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia San Pedro de Macorís	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia La Romana	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia María Trinidad Sánchez	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia San Cristóbal	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia La Altagracia	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Barahona	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Monseñor Nouel	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia de Azua	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Peravia	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de Valverde	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Hermanas Mirabal	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Bahoruco	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Montecristi	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia El Seibo	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Sánchez Ramírez	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Santiago Rodríguez	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia San José de Ocoa	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Pedernales	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Independencia	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Elías Piña	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
	Provincia	Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia Espaillat	2030 Plantea visión a 2030 (elaborada en 2017)
Uruguay	Departamento	Plan Estratégico Canario. Futuros Canarios: Canelones 2040	2040
	Municipio	Plan de Desarrollo Municipal 2020-2025 (Montevideo)	2025
	Departamento	Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte	2050

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los países.

Nota: Información a agosto de 2023.



Construcción social de futuros: articulación entre prospectiva, participación, deliberación y apropiación ciudadana

- A. Tensiones entre prospectiva, participación y poder
- B. La confianza como eje cohesionador de los actores sociales
- C. Participación y deliberación ciudadana en contextos polarizados
- D. Tensiones de la participación y prospectiva
- E. Nuevas ciudadanías y nuevos liderazgos públicos en los territorios

Bibliografía

A. Tensiones entre prospectiva, participación y poder

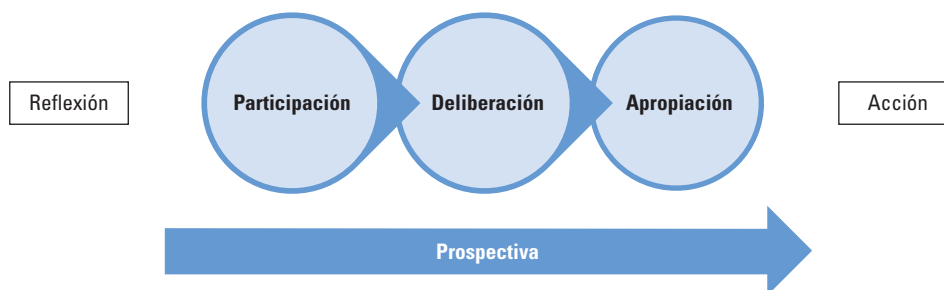
La construcción social de futuros es un concepto central para el desarrollo e implementación de futuros deseables desde una perspectiva humana y social. Según Eleonora Barbieri Masini (1993), la construcción social de futuros se refiere a que el futuro no está predeterminado, sino que se construye con las acciones y decisiones de las personas y las sociedades. Esto implica reconocer que el futuro es construido por dinámicas sociales, tecnológicas, ambientales, económicas, políticas y culturales en un ámbito territorial determinado, y que las visiones y acciones colectivas influyen en los resultados que se obtengan.

La construcción de futuros y prospectiva territorial que se abordó en el capítulo II se refiere a una disciplina que permite imaginar el futuro del territorio, considerando de forma integral y coherente su esencia como ámbito en el que la sociedad se interrelaciona, proyecta intereses y tiene la capacidad de transformar su realidad. La prospectiva territorial incorpora la necesidad de la participación social y la priorización de objetivos de desarrollo a través de la planificación estratégica, y, en esencia, busca construir en conjunto futuros alternativos (escenarios) de los que pueda apropiarse la sociedad en su conjunto, a la vez que identifica sus condiciones de viabilidad, con lo que contribuye a la gobernanza, tanto a nivel nacional como subnacional.

La articulación entre la prospectiva, la participación, la deliberación y la apropiación ciudadana implica un ciclo de procesos para abordar la construcción social de futuros. La prospectiva necesita de las tres dimensiones (participación, deliberación y apropiación) para pasar de una reflexión sobre las oportunidades de futuro a la acción para hacerlo posible. No solo busca anticipación, sino también construir opciones estratégicas para la sociedad. Se trata de un ciclo de trabajo recurrente basado en un diálogo social permanente. A través de este proceso se pueden crear visiones compartidas entre todos los actores que respondan a una imagen común de futuro (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1

Construcción social de futuros



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La dimensión de participación implica incluir activamente a las personas y comunidades en la toma de decisiones que afectan su vida y su futuro a través del diálogo. Es un proceso inclusivo que busca garantizar que en la planificación y el diseño de planes, programas y proyectos futuros se escuchen y consideren las voces de todos los ciudadanos (Salazar y otros, 2001).

La deliberación, por su parte, se refiere a la búsqueda de acuerdos basados en la comprensión, la construcción y la negociación conjunta de soluciones efectivas (Ropers, 2018). De esta forma, deliberar solo es posible tras un examen exhaustivo de posibles soluciones en donde, a partir de una argumentación razonada, se sopesan cuidadosamente las opciones generadas a través del diálogo.

Por último, según Godet y Durance (2011), la apropiación se refiere a la capacidad de las personas y las comunidades para asumir un papel activo y responsable en la implementación y el desarrollo de las decisiones y acciones relacionadas con el futuro. Implica que los actores y grupos sociales se sientan empoderados y que se les dé la oportunidad de participar en la implementación de los cambios, así como de beneficiarse de los resultados futuros.

La vinculación entre estos conceptos implica que la construcción social de futuros se realiza a través de un enfoque integral que considera a la prospectiva como base para un proceso de reflexión-acción, a la participación y el diálogo como mecanismos para la inclusión y la diversidad de voces, a la deliberación como método para la toma de decisiones informadas a partir de la discusión de opciones (escenarios posibles de futuro), y a la apropiación como la capacidad de las personas y las comunidades para influir en los futuros (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

Escenarios de futuro: la experiencia de Tenemos Que Hablar de Chile

En el marco del proceso constitucional que surgió a partir del estallido social que tuvo lugar en Chile en octubre de 2019, nació Tenemos Que Hablar de Chile, una plataforma colaborativa de participación y diálogo ciudadano que busca promover la cohesión y la construcción de una hoja de ruta para el país. A través de distintos mecanismos y metodologías de participación, la plataforma, creada por la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, busca proyectar al país en un contexto de incertidumbre y alimentar la toma de decisiones de las autoridades.

Como primer hito se organizaron instancias participativas llamadas mesas de diálogo. Estos espacios de trabajo para reflexionar en torno a anhelos y expectativas de cambio para el futuro fueron cuatro: Tenemos que Hablar del Estado, Tenemos que Hablar de la Política, Tenemos que Hablar de Territorio y Ciudad, y Tenemos que Hablar de Economía y Desarrollo. De ellas surgieron informes con principios y lineamientos de propuestas de política pública que fueron considerados para la construcción de escenarios.

En el segundo semestre de 2021 se puso en marcha el proceso de construcción de escenarios de futuro con horizonte en 2030. Más de 40 personas participaron de cuatro talleres virtuales para crear escenarios relevantes, desafiantes, plausibles, claros y, sobre todo, útiles para el diálogo de la sociedad chilena. De estos talleres surgieron proyecciones a 2030 que fueron sometidas a prueba por 255 dirigentes sociales, académicos, políticos, empresarios, comunicadores sociales e integrantes de organizaciones no gubernamentales y fundaciones. A partir de esta reflexión colectiva, se formaron siete grupos sobre temas que despiertan preocupaciones de cara al futuro: crisis climática; economía y desarrollo; democracia, política y Convención Constitucional; educación; tecnología e información; género, y migración. Estas reflexiones se materializaron en cuatro escenarios que se presentaron en mayo de 2022.

Estos escenarios proporcionan un marco y un lenguaje compartido, lo que permite a los grupos sociales anticiparse al considerar cuidadosamente múltiples futuros posibles y definir qué acciones pueden tomar, al tiempo que les ofrecen una manera de superar obstáculos y avanzar.

Fuente: "Chile al 2030: Escenarios de Futuro", Tenemos que Hablar de Chile, mayo de 2022 [en línea] <https://www.tenemosquehablardechile.cl/proyectos/chile-al-2030>.

B. La confianza como eje cohesionador de los actores sociales

En una época de múltiples cambios e incertidumbre creciente, la prospectiva aparece como una alternativa para promover una construcción colectiva del futuro, impulsando la participación abierta y los acuerdos entre diferentes actores sociales sobre lo que pudiera ocurrir. De realizarse correctamente, estos espacios participativos tienen la potencialidad de identificar y responder a desafíos clave con mayor integralidad y legitimidad. Esto, a su vez, influye directamente en la generación de una mayor confianza de los ciudadanos en esos espacios.

La volatilidad del mundo actual y el surgimiento de problemas públicos complejos hacen que sea imprescindible pensar en nuevas soluciones. De acuerdo con Pruitt y Thomas (2008), dichas soluciones exigen un cambio en dos niveles: i) en las actitudes y las relaciones de las personas, y ii) en los patrones más amplios de conducta y las estructuras institucionales que preservan los problemas.

Para que estos cambios sean alcanzables y perduren en el tiempo se precisa, a su vez, del compromiso de los diversos sectores y grupos de la sociedad, algo que solo será posible si se promueve la participación

en los estudios de futuro. Avanzar en esa línea significa abrir espacios que permitan captar la mayor cantidad posible de perspectivas y opiniones de manera de obtener una cosmovisión enriquecida de la realidad, que sirva como base para la construcción de futuros.

En la actualidad, la participación ciudadana no puede estar ausente de la elaboración de políticas públicas. Si bien ello es esencial para el fortalecimiento de la democracia, también es imprescindible acompañar ese diseño de políticas con una mirada a largo plazo (Aceituno, 2014).

La prospectiva ofrece herramientas y técnicas para unir ambos requerimientos, organizando la acción colectiva para abordar de manera participativa el proceso de construcción de futuros (Vitale, 2022b), acompañando y creando con los sujetos esas visiones, valores y proyectos de futuro (Medina, 2022). Este esfuerzo por incluir a todo tipo de actores y organizaciones, así como a la ciudadanía en general, permite no solo una mejor gobernanza, sino también una validación de la imagen de futuro y la apropiación de los resultados por parte de la comunidad, y es el motor que impulsa a trabajar por lo consensuado (Aceituno, 2014).

La invitación es entonces a promover la participación en todos los procesos de construcción de futuros, pues así se contará con mayor legitimidad y se crearán espacios participativos diversos donde se pueda describir una imagen completa del futuro que genere consenso en quienes la crean. De ese modo, se contará con el efecto de apropiación de los actores participantes (Gándara y Osorio, 2014; CEPLAN, 2014; Mojica, 2005, citados en Cuervo y Délano, 2019).

Es necesario estructurar estos espacios correctamente y definir con claridad los roles y las competencias de los actores para evitar malentendidos (Kotov, 2010), basándose en una reflexión en torno a un tema y la generación de ideas al respecto. Como postulan Pruitt y Thomas (2008), no basta con reunir a la gente y generar más procesos de diálogo, sino que es necesario que los procesos sean mejores y permitan realizar cambios más amplios y sostenibles, así como que admitan la contribución de todos los actores y no solo de “expertos” o “iluminados del futuro” (Kouzes y Posner, 2009, citado en Cuervo y Délano, 2019). El fin último que se busca alcanzar es definir, generar y regenerar criterios que sustentan propuestas sobre el mejor modo de tratar los temas en el futuro, teniendo la posibilidad de aportar a las políticas públicas (Kotov, 2010).

Para avanzar hacia una construcción participativa de futuros es preciso lograr la integración real de la prospectiva y sus reflexiones en el ciclo de toma de decisiones y gestión pública (CEPAL, 2021). La propuesta es incorporar la prospectiva en la política pública como una política de Estado que busque institucionalizar la dimensión del largo plazo en la discusión sobre el desarrollo, así como también los espacios democráticos y participativos que ello conlleva.

En concreto, se busca que estos espacios fomenten la capacidad de apropiación de los ejercicios de futuro y sus productos a través de distintas herramientas, como los debates públicos informados o las mesas de diálogo, de manera que la ciudadanía pueda participar activamente en la agenda pública, en la vigilancia del presente y de los hechos portadores de futuro, descubriendo nuevas posibilidades y oportunidades de futuro. En definitiva, es a través de los procesos participativos donde las personas, aun enfrentando problemas concretos a corto plazo, comprenden la necesidad de pensar en la construcción de futuros a largo plazo para nutrir la formulación e implementación de políticas públicas que las beneficien.

Para que los resultados sean exitosos y sostenibles, y los espacios de participación puedan darse, debe existir confianza. La confianza juega un papel fundamental como eje cohesionador de los actores y grupos sociales en diferentes contextos y es un componente esencial en las relaciones humanas y en la construcción de sociedades cohesionadas, en especial en el capital social (Putnam, 1994, pág. 216).

En ese sentido, la confianza puede considerarse como una medida de la calidad de las relaciones y es el punto de partida necesario para la acción colectiva (Kotov, 2010). Si está presente, la confianza fomenta la disposición de los actores y grupos sociales a cooperar y colaborar entre sí. Cuando las personas confían unas en otras, están dispuestas a compartir datos, información, conocimientos y recursos, lo que facilita la colaboración y el trabajo conjunto para alcanzar metas comunes. La confianza permite establecer relaciones sólidas y duraderas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el apoyo mutuo, al tiempo que contribuye a fortalecer el tejido social al generar un sentido de comunidad y pertenencia.

Es importante destacar que la confianza se construye a lo largo del tiempo a través de interacciones positivas, transparencia, honestidad y el cumplimiento de compromisos. De lograrse en los procesos participativos, se obtiene cierta garantía de éxito en los resultados y un grado de regularidad y predictibilidad en las acciones de las personas participantes de los espacios de construcción de futuros, lo que, en cierta forma, simplifica la percepción sobre el funcionamiento de la realidad y acelera el proceso de toma de decisiones (Kotov, 2010).

Si esto se alcanza, la confianza puede escalar y trascender al nivel institucional, transformándose en un elemento que funciona como impulso para poner en práctica programas gubernamentales y reformas estructurales.

En la actualidad, cuando existen altos niveles de desconfianza hacia las instituciones y la clase política en los países de la región, invertir en la generación de confianza social se vuelve un imperativo si lo que se desea es avanzar hacia sociedades inclusivas, democráticas y participativas (CEPAL, 2021).

Como se mencionó, es posible ocuparse de problemas complejos mediante procesos participativos en espacios de diálogo que inviten al alcance de acuerdos para el logro de una meta común. Estos espacios de diálogo deben estar correctamente estructurados de manera que sienten las bases para un análisis sistémico, faciliten el cuestionamiento del *statu quo*, desafíen los supuestos prevalecientes y visualicen un futuro con cambios significativos (Pruitt y Thomas, 2008).

La confianza impulsa este proceso al gestar el entendimiento mutuo y un propósito compartido, desarrollando, a la vez, un sentido de responsabilidad común por las consecuencias de las decisiones adoptadas. La prospectiva toma este sentido de entendimiento, propósito y responsabilidad comunes y lo proyecta a largo plazo para facilitar que la visión compartida del futuro trascienda ciclos de gobierno mediante el diálogo social permanente. La apuesta, como se ha dicho, es institucionalizar la prospectiva como una política de Estado, con inclusión de los espacios participativos, de manera que permee todos los niveles de gobierno (multiescalar) y los sectores (intersectorial), y permita la construcción colectiva de futuros.

C. Participación y deliberación ciudadana en contextos polarizados

La participación ciudadana debe estar presente en los territorios, ya sea a escala local, subnacional o nacional. La expresión “hacer territorio” hace referencia a construir un sentido de apropiación y pertenencia, que se nutre de espacios participativos donde se pueden armonizar las expectativas y necesidades de quienes componen los territorios (CEPAL, 2019). Esta afirmación cobra mayor importancia si se recuerda que el origen de la participación está en la soberanía popular y que los poderes del Estado recaen en el pueblo.

La participación es, por tanto, un derecho que, a su vez, habilita el ejercicio de otros derechos. Con la participación, el poder se distribuye entre más actores y se ofrecen a la ciudadanía nuevas y más oportunidades de ser parte de la toma de decisiones (Naser, Williner y Sandoval, 2021).

Las formas de participación pueden variar, desde la participación directa, cuyo principal ejemplo son las elecciones, hasta mecanismos de deliberación ciudadana, como las consultas públicas o las mesas de discusión y diálogo. Así, también el nivel de participación de la ciudadanía cambia, ya que este puede ser informativo, consultivo, decisorio o de cogestión y empoderamiento¹. Independientemente de cuál sea el nivel seleccionado, la clave está en dejar claro cuáles son las modalidades de participación y el grado de incidencia que tendrá el proceso, de modo de manejar las expectativas de quienes participan.

A nivel territorial, debido a que el interés está en la generación de apropiación e identidades, el diálogo social es la forma de participación más recomendada, por sobre la negociación o el debate. En estos espacios, la participación debe ser diversa mediante la convocatoria a un diálogo multiactor. De acuerdo con lo establecido en el *Manual confianza en espacios bi/tripartitos de diálogo social: orientaciones metodológicas*

¹ Véase más información sobre estos niveles de participación en Naser, Williner y Sandoval (2021).

para la construcción de confianza de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la expresión “multiactor” se refiere a un conjunto de actores de diferentes sectores de la sociedad, que tienen distintas percepciones, opiniones, ideas, experiencias y conocimientos (Kotov, 2010). La diversidad, por lo tanto, radica en invitar a participar no solo a diferentes actores de la sociedad (gubernamentales, privados, ciudadanía), sino también a diferentes sectores, con distintas historias, que representen la mayor cantidad posible de posiciones y puntos de vista, con el objetivo de generar sinergias y facilitar la construcción de futuros comunes.

Hay una clara diferencia entre el diálogo y otros enfoques que podrían considerarse participativos, como la negociación y el debate. El diálogo se da cuando dos o más partes intercambian ideas, participan y se comprenden como iguales, mostrando un máximo grado de apertura y transparencia en la información, escuchándose y elaborando propuestas en conjunto. En la negociación, en cambio, solo se comparte información para que las partes lleguen a un acuerdo; se trata con bienes o derechos que pueden dividirse, compartirse o definirse de forma tangible (OEA/PNUD, 2013). Por otra parte, en el debate se profundiza la argumentación y la defensa de un tema. En estas dos últimas formas de participación no se logra la construcción de confianza pues no se avanza hacia un consenso o acuerdo y las posiciones son fijas, lo que más que ampliar el espacio lo limita.

No obstante, no basta con establecer espacios de diálogo social para que un proceso participativo de construcción de futuros sea exitoso. Es importante crear las condiciones en las que se den estos intercambios para la generación de confianza y el respeto entre las partes.

A quién invitar, cómo convocar y dónde realizar la actividad son algunas preguntas que deben realizarse los equipos técnicos que organizan un proceso de diálogo y deben definir con claridad el propósito y el proceso a utilizar, además de manejar las expectativas. En este sentido, se sugiere apuntar hacia la inclusividad, convocar a participantes de diversos sectores, y no únicamente a expertos en cada tema, y construir en conjunto la agenda de trabajo.

Otro elemento clave tiene que ver con la forma en que se estructura el diálogo. Una posibilidad es utilizar el proceso en “U” (Scharmer, 2007; OEA/PNUD, 2013), mencionado en el capítulo II, que parte de convocar a un grupo de participantes de todo el sistema, en virtud de la lógica de que quienes son parte del problema deben ser parte de la solución. Posteriormente, estos participantes observan y comprenden cabalmente lo que está sucediendo, construyen y definen las posibles soluciones al problema, y actúan juntos para transformar el sistema.

De acuerdo con Scharmer (2007), para transitar la U debe haber lo que se denomina “presencia plena” (*presencing*), esto es, un estado de atención elevado que permite desplazar el espacio interior desde el que opera cada persona o grupo hacia un espacio futuro de posibilidades. Por medio de la presencia plena, la persona no solo crea confianza en sí misma, sino también en los demás participantes. El diálogo estructurado de esta manera promueve una exploración conjunta de temas, profundiza su comprensión, fomenta el respeto y el entendimiento mutuo (Pruitt y Thomas, 2008), y permite a los participantes aportar e influir en la resolución de problemas complejos.

Estos procesos de construcción colectiva adquieren aún más relevancia a nivel territorial, sobre todo porque es en los territorios donde se expresan las múltiples crisis del desarrollo y desde donde pueden surgir soluciones que sean pertinentes para cada realidad, considerando sus problemáticas y necesidades específicas, lo que favorece la gobernabilidad territorial.

Un territorio es intrínsecamente participativo pues es un espacio de interrelaciones sociales, único y específico. Avanzar en un desarrollo territorial exige una visión inclusiva de todos los actores territoriales, que se materialice en una estrategia común de desarrollo que es, sobre todo, un proceso de construcción social (Morales y otros, 2021).

Para que estos procesos de democratización sean posibles, diversos autores² apuntan a la generación de capital social, definido como “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la reciprocidad y la cooperación entre las personas y las comunidades” (CEPAL, 2021, pág. 73).

² Bourdieu (1986), Coleman (1988) y Putnam (1994).

El capital social nunca es individual y se compone de la confianza entre las personas, la reciprocidad en las relaciones (que constituye la base de todo intercambio social) y la cooperación orientada a emprendimientos comunes (CEPAL, 2021). Cuando se está en presencia de un territorio con gran capital social, hay una red densa de interrelaciones sociales marcadas por la confianza, la reciprocidad y la colaboración. Esto se observa, por ejemplo, en situaciones en las que existe trabajo en equipo, en las que hay una legitimidad de quienes ejercen funciones de liderazgo y en las que se verifica el ejercicio de un control social basado en normas establecidas y compartidas por el grupo.

En los territorios, por lo tanto, fomentar la confianza es clave para que la colaboración sea posible y se cree capital social. Sin embargo, la colaboración no se da de forma espontánea, sino que hay que generarla y promoverla a través de normas, políticas y prácticas. La colaboración es una actividad humana que se da, principalmente, cuando se tienen que enfrentar riesgos y amenazas, pues es ahí cuando surge la concepción del “nosotros” (Morales y otros, 2021).

Ante la complejidad de los problemas públicos y el entorno de múltiples crisis que enfrentan los países, adoptar enfoques colaborativos se vuelve más necesario que nunca. Esto significa que debe haber un trabajo conjunto del Gobierno, el sector privado y las organizaciones comunitarias, de manera que se logren resolver problemas públicos complejos compartiendo propósitos comunes.

Esta capacidad de actuar como un colectivo en busca de metas y beneficios comunes definidos en conjunto es lo que los autores llaman la “cultura asociativa en el territorio” (Morales y otros, 2021). El logro de estos niveles de asociación no es inmediato y debe entenderse más como un proceso que como un resultado (Dini, 2010, citado en Morales y otros, 2021), que se da en forma gradual. Para que el proceso de asociación sea exitoso, deben existir relaciones previas en el territorio que permitan entablar relaciones de confianza, establecer un lenguaje común y lograr condiciones de transparencia y de claridad en las expectativas de quienes participan en el proceso.

La participación se ejerce y, por consiguiente, necesita de práctica y de espacios en donde se puedan compartir experiencias y se vayan dando interacciones positivas y gratificantes que permitan construir confianza y avanzar hacia acciones mancomunadas (Morales y otros, 2021). De esta manera, en el territorio se construye un tejido social que tiene la capacidad de trascender al nivel institucional, estableciendo la gobernanza democrática, con la participación de los diferentes actores del territorio, como la forma de alcanzar el desarrollo.

Para que dicha participación sea significativa, se debe crear un espacio cívico que sea abierto, esto es, un entorno en el que diferentes voces participen en el debate y en donde existan canales seguros de comunicación que permitan la expresión pacífica de desacuerdos (Naciones Unidas, 2020). El espacio cívico es, por tanto, el lugar donde las personas y los grupos pueden participar de forma significativa en todas las esferas de la vida, y el espacio donde la ciudadanía interviene para la toma de decisiones, haciéndolas más legítimas y efectivas. “Para enfrentar estratégicamente el desarrollo territorial es fundamental conquistar una mirada colectiva común” (Morales y otros, 2021, pág. 25), pues solo así quienes componen el territorio podrán participar activamente en su transformación, que responderá a sus propias particularidades (véase el recuadro III.2).

Como se mencionó, el esfuerzo de participación es tanto individual como colectivo, pues exige que los actores transiten de una posición del “yo” a un “nosotros”, por un camino de reconocimiento, conocimiento, colaboración, cooperación y asociación (Rovere, 2006, citado en Morales y otros, 2021).

El Estado ejerce un rol activo como garante de dicho proceso y debe asegurar los espacios de libre interacción entre los ciudadanos para que puedan surgir intenciones colectivas. En esa línea, es preciso crear instituciones basadas en una visión común, participativa y colectiva, que permita que el territorio sea un espacio socialmente construido. Lo común se constituye entonces como un principio político que determina lo que es justo, cómo se toman decisiones y qué tipo de acciones de deben forjar colectivamente (Morales y otros, 2021). Desde ahí se pueden cimentar procesos de diálogo y una cultura de desarrollo territorial basada en una construcción social que promueva los acuerdos y permita resolver problemas colectivos de manera sostenible.

Recuadro III.2**La protección y promoción del espacio cívico como habilitador del diálogo político y la construcción de escenarios de futuro**

Los cambios necesarios para enfrentar las actuales crisis de desigualdad, destrucción del medio ambiente y gobernanza, con políticas de Estado que trasciendan los ciclos políticos, exigen la ampliación de los espacios para la participación pública, así como mayor transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones en todos los niveles.

El espacio cívico es un eje primordial para el funcionamiento de las democracias al reconocer que la participación de todas las personas y su acceso a la información y el conocimiento son esenciales para elaborar y aplicar políticas efectivas, así como para asegurar la colaboración activa de todas las personas para la puesta en práctica de esas políticas. De este modo, la protección y promoción del espacio cívico se constituye en un elemento habilitador para acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Los países han avanzado en el establecimiento de marcos legales e institucionales para fortalecer el espacio cívico. Actualmente, el derecho de acceso a la información pública tiene rango constitucional en la mayoría de los países de la región y 24 de ellos cuentan con leyes específicas sobre la materia. En cuanto a la participación pública, el derecho de las personas a participar en la vida pública de la nación tiene rango constitucional en varios países de la región y al menos ocho países han aprobado leyes de participación pública que reconocen y garantizan el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos y prevén mecanismos para ello. Los países también han avanzado en la creación de foros de múltiples partes interesadas para avanzar en temas específicos y proporcionar mecanismos de democracia semidirecta o directa, como la iniciativa legislativa popular y los presupuestos participativos.

América Latina y el Caribe también ha seguido avanzando en la instalación del paradigma del gobierno abierto. En la actualidad, 15 países de la región participan en la Alianza para el Gobierno Abierto y, en conjunto, en la última década han facilitado la creación conjunta de 68 planes de acción con la participación del Estado y la ciudadanía.

Pese a los avances, aún persisten desafíos, incluso en democracias maduras con un fuerte compromiso con la participación ciudadana y una valoración positiva de la importancia de proteger y continuar ampliando el espacio cívico.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, París, 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago, 2022; Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org>; "Estado abierto en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto>.

D. Tensiones de la participación y prospectiva

La participación tiene ciertas complejidades al propiciar el diálogo y abrir la discusión, lo que exige a las autoridades un esfuerzo mayor, tanto logístico como de recursos, para convocar a una gran diversidad de actores representativos de los grupos de la ciudadanía. A continuación, se describen algunas de estas complejidades.

1. El papel de las élites

En América Latina y el Caribe, las élites tienen un alto grado de influencia en la definición de los objetivos y el estilo de desarrollo de cada país, así como en el diseño de las políticas públicas. Dada la conformación de las sociedades en la región, las élites suelen tener un poder estructural que se materializa principalmente en el lugar que ocupan en la matriz productiva, pero también en su poder político, ya que tienen la capacidad de incidir directamente en ambos modelos y pueden condicionar e influenciar determinadas políticas públicas. A esto puede agregarse que las élites suelen gozar de un mayor nivel educativo, producto de la correlación entre las variables educativas y la marcada desigualdad que caracteriza a la región.

Esta configuración social debe tenerse en consideración antes de planificar un proceso prospectivo participativo. La cuestión de “a quién convocar” no es menor, pues existe el riesgo de caer en una “elitización” y concentrar el poder en un grupo predominante al momento de reflexionar, debatir y construir socialmente el futuro (Vitale, 2022c)³.

Esta situación causaría al menos dos problemas inmediatos. El primero se refiere a la existencia de un cierto conflicto de intereses por la gran influencia que las élites ejercen sobre el Estado, las políticas públicas y la economía. Al modelar el futuro, su intervención en los procesos de participación puede ser débil o puede considerarse como un juego en el que se acepte cualquier tipo de futuro, pues es un buen deseo más que una situación que puede ocurrir (Villasante, 2022). No hay una exigencia respecto del cumplimiento ni un interés genuino por construir el futuro que implique promover cambios; solo los harán cuando ello signifique un beneficio propio.

El segundo problema tiene que ver con la posible desconexión que existe entre las élites y la ciudadanía. Ejemplos de ello se han dado en los últimos años en la región, con estallidos sociales como los de Chile (2019), Colombia (2020) y Panamá (2022), entre otros. Si en los procesos participativos solo se convoca a las élites, se puede caer en una lectura sesgada de la realidad y en prácticas donde la sociedad esté expresando opiniones que la élite dominante no esté escuchando o con las que no esté de acuerdo.

2. Juego de poder

La participación implica otorgar poder a los actores y grupos sociales para influir en las decisiones relacionadas con el futuro. Sin embargo, las relaciones de poder siempre son asimétricas y subordinadas. Por lo tanto, puede haber asimetrías en la distribución del poder entre los diferentes actores. Algunos grupos pueden tener más capitales y recursos, acceso a información y capacidad de incidencia, lo que puede limitar la igualdad de poder y afectar la participación efectiva del resto de los grupos (Vitale, 2022a).

La pregunta de a quién convocar a los procesos participativos vuelve a tomar relevancia, pues hay que evitar invitar únicamente a expertos en los distintos temas y apostar más bien por abrir el espacio a personas que, de una manera u otra, se verán afectadas por los cambios o participan en ellos.

En el contexto de la prospectiva, los expertos llamados a guiar la construcción de futuros pueden tener un poder y conocimiento específico que puede influir en el proceso de toma de decisiones. La participación social busca incluir voces diversas y promover la igualdad de poder, lo que puede generar tensiones entre los conocimientos expertos y los conocimientos y experiencias de los participantes (Barbier y otros, 2013).

En esta reflexión cobra relevancia la distinción que hacen VeneKlasen y Miller (2002) sobre los tipos de poder: el poder interior, el poder para y el poder con. Según los autores, el llamado “poder interior” tiene que ver con la autoestima y el autoconocimiento de la persona, en tanto que el denominado “poder para” se relaciona con el entorno social y apunta a que la persona pueda construir su propia vida, su propio mundo, y llegar incluso a tener la capacidad de empoderar, es decir, de usar su propio poder para ayudar al empoderamiento de otros. No obstante, entre los poderes, el que refleja una mayor colaboración es el llamado “poder con”, pues impulsa a encontrar un terreno común entre diferentes intereses y crear una fuerza colectiva (VeneKlasen y Miller, 2002, citado en Retolaza, 2010).

Identificar y comprender los diferentes poderes resulta clave, al tiempo que tener en cuenta las asimetrías de poder y los juegos que pueden darse es crucial para garantizar la calidad de las interacciones y el carácter democrático del espacio social donde se construyen los futuros (Retolaza, 2010). La calidad de la interacción cambia pues también cambian los poderes, sus dimensiones y ejercicios, determinando cuán colaborativo, conflictivo, incluyente y efectivo será el proceso de cambio social (Retolaza, 2010).

³ En el marco de la Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de octubre a noviembre de 2022 se realizó un conversatorio sobre “Prospectiva, participación y poder - tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS”. Posteriormente, se organizó un foro de discusión que contó con la participación de expertos de reconocida trayectoria en la región, entre ellos, Inés Nercesian (Argentina), del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Universidad de Buenos Aires y el Observatorio Electoral de América Latina (OBLAT); Tomás Villasante (España), de la Fundación Creasvi y la Red Sentipensante de CLACSO, y Javier Medina Vásquez (Colombia), de la Universidad del Valle y la Red Abierta de Prospección e Innovación para América Latina y el Caribe del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

3. Polarización y conflicto

La polarización se sitúa como un factor común a nivel mundial y un signo inequívoco de nuestros tiempos. Por eso, hoy más que nunca se necesitan capacidades y habilidades para gestionar la creciente conflictividad asociada a la polarización social y política (Díez Pinto, 2022).

Relacionado directamente con la tensión mencionada anteriormente, si los procesos participativos se conforman como procesos excluyentes, que solo convocan a un determinado grupo, y el futuro se construye en función de esa visión y esa identidad, es posible que surja y se incremente la conflictividad en el proceso.

Por ello, además de convocar a un grupo heterogéneo y diverso, es necesario conocer y visibilizar sus posiciones, que no son fijas, sino situacionales, de acuerdo con el objetivo de intervención propuesta. En su *Teoría del juego social*, Matus (2007) plantea que la posición puede ser de cooperación, pero por lo general es de conflicto, y lo que resulta valioso de identificar es cuál es el tipo de conflicto y en qué reside su lógica, para abordarlo estratégicamente.

Siguiendo la propuesta del mismo autor, existen distintos tipos de conflicto. Por una parte, está el conflicto de tipo cognitivo, que refiere a las distintas formas de interpretar la realidad y para el que se apelará a una solución de consenso y de acuerdos, a partir de la lógica argumentativa que explicita cuáles son las posiciones, las necesidades y los intereses de cada uno de esos actores, a partir de una acción concertadora. El tipo de conflicto emocional, que muchas veces está vinculado con el conflicto cognitivo, basado en simpatías o antipatías entre grupos por sus posiciones y propuestas, también exige una acción concertadora y un control emocional.

Sin embargo, los conflictos asociados a la toma de decisiones de carácter estatal son, esencialmente, conflictos de intereses, y están dados por la desigual distribución de los beneficios de cualquier política o intervención que se quiera llevar adelante. Entonces, es allí donde se torna necesaria una solución de negociación con esos actores.

Esta afirmación cobra especial importancia en el contexto actual, donde la polarización se ha ido apoderando de la arena política. Hoy se ven sociedades quebradas, donde los puntos medios dejan de ser interesantes y son invisibilizados, y donde algunas formas de participación, como el diálogo, van perdiendo interés.

Bajo el paraguas de la polarización emergen posiciones irreconciliables que resultan en crisis políticas, violencia o parálisis de la sociedad (Díez Pinto, 2022). De existir polarización en los espacios participativos, se refuerzan estereotipos y sesgos, lo que fractura el tejido social y hace imposible la construcción de confianza (Aín y Logioco, 2020). Las construcciones de futuro que surgen como resultado en estos contextos suelen caer en simplificaciones temáticas y reducir la comprensión de los sistemas prospectivos.

Los autores proponen diez medidas⁴ para hacer frente a contextos polarizados, especialmente en espacios de participación. Estas recomendaciones son tanto de carácter interno, es decir, de quien está participando en los procesos participativos, como de carácter externo, relacionado con quien organiza o facilita el diálogo.

En el nivel interno, cabe destacar dos ejercicios que pueden realizarse. El primero consiste en resistir a la presión de dar opiniones y definirse en una posición en un entorno donde predominan posiciones mutuamente excluyentes. El segundo ejercicio tiene vinculación con la teoría U que se mencionó anteriormente. Formar parte de un proceso participativo implica comprometerse a un cambio mínimo, es decir, abrirse a la posibilidad de que algo cambie o se transforme a nivel personal durante el intercambio. Este compromiso es crucial para la relevancia que pueden tener los espacios de diálogo.

⁴ El decálogo antipolarización es el siguiente: i) Resistir la presión para opinar y definirse en temas que están siendo abordados y tratados de manera dicotómica y en los que predominan posiciones mutuamente excluyentes; ii) Reemplazar las plataformas de redes sociales por contacto directo para conversaciones que te importan; iii) Comprometerse a un cambio mínimo; iv) Preservar la dimensión relacional; v) Comenzar con temas menos complejos; vi) Visibilizar posiciones y expresiones menos resistidas en las audiencias de cada uno de los polos; vii) Evitar las simplificaciones; viii) Evitar el recurso a argumentos de tipo técnico, citas y estudios científicos como la única herramienta para superar la polarización; ix) Elegir el momento, y x) Asumir la responsabilidad histórica.

Por otra parte, en el nivel externo u organizacional, las recomendaciones apuntan al manejo de la conversación y la temática. En primer lugar, si se está inmerso en un contexto polarizado y con noticias falsas, la estrategia más prudente es comenzar por conversaciones e intercambios sobre temas menos controversiales para después ir escalando la complejidad, si el contexto lo permite. En segundo término, se debe evitar que el diálogo se dé únicamente en torno a argumentos basados en datos técnicos o científicos, pues eso puede profundizar la polarización (Aín y Logioco, 2020). La recomendación es más bien hacer un esfuerzo por entender qué hay detrás del raciocinio de quienes están participando del intercambio, cuáles son sus preocupaciones, temores e intereses, para desde ahí conectar, compartir y construir futuros.

Por último, cualquier instrumento de planificación que pretenda ser democrático necesita lidiar con la complejidad que implica el conflicto social, por lo que la temporalidad es un posible escenario para abordar el disenso y el antagonismo entre diversos grupos sociales (Arboleda, 2021).

En contextos polarizados, es esencial crear entornos abiertos y democráticos donde los participantes se sientan cómodos expresando sus opiniones, visiones y perspectivas. Esto implica establecer pautas de comunicación y respeto mutuo, y garantizar que todos los participantes sean escuchados sin temor a juicios negativos (Villasante, 2012). Por lo tanto, la escucha activa y la empatía son fundamentales para el diálogo constructivo en contextos polarizados. Fomentar la capacidad de los participantes para escuchar atentamente las opiniones de los demás, tratar de comprender sus puntos de vista y reconocer sus emociones puede ayudar a generar un mayor entendimiento y reducir la hostilidad.

4. Temporalidad: el corto plazo frente al largo plazo

La visión a largo plazo y los intereses inmediatos generan otra tensión de gran relevancia. La prospectiva se centra en el estudio de los futuros a largo plazo y en la toma de decisiones informadas en función de esos escenarios. Sin embargo, la participación social puede estar influenciada por intereses inmediatos, así como por necesidades y demandas urgentes de los participantes.

Como sostiene Villasante (2022), existe una tensión entre el planteo de algo transformador y que implica un cambio real, que necesita tiempo y que ocurrirá a mediano o largo plazo, y el día a día, el ahora, desde donde se van gestando los sucesos políticos. Se da, por lo tanto, una dificultad a la hora de pensar en el largo plazo y en horizontes temporales transformacionales en el marco de situaciones coyunturales complejas y urgentes, como las que atraviesan habitualmente los países de la región.

A ello se suma el grado de incidencia que pueden tener estas construcciones de futuro en el devenir real. Aunque la participación se promueve como un medio para empoderar a los actores y grupos sociales y darles voz en la toma de decisiones, puede darse una ambigüedad en cuanto a la influencia efectiva de la participación en las decisiones finales. Los mecanismos de participación pueden ser consultivos o meramente simbólicos, como cuando se utilizan como respuesta a conflictos políticos, sin que exista una genuina intención de incorporar los sentires y las propuestas de los actores.

Si esto ocurre, cada vez existirán menos incentivos para la participación. De modo similar, tampoco habrá estímulos para que las administraciones públicas apliquen lo propuesto en los procesos prospectivos y puedan traducirlo en acciones a largo plazo (Cuervo y Délano, 2019). Por tanto, se necesitan análisis que incluyan una mirada dinámica y una perspectiva histórica y situacional, así como también normativas que institucionalicen los resultados prospectivos y los incluyan en el quehacer administrativo a corto, mediano y largo plazo.

En este apartado se presentaron algunas tensiones que hay que tener en cuenta en los procesos de construcción de futuros. En particular, es importante reiterar que, en el ámbito del desarrollo, la prospectiva no debería ser un proceso puramente académico, sino que tendría que ser un proceso más bien multiactor y transformador, cuyas repercusiones incidan en la acción y se traduzcan en políticas públicas. Dicha transformación solo será posible gracias a la amplia participación de actores que son parte del problema y deben ser parte de la solución.

E. Nuevas ciudadanía y nuevos liderazgos públicos en los territorios

El concepto de nuevas ciudadanía y liderazgos públicos en los territorios se refiere a la evolución de las formas tradicionales de ciudadanía y liderazgo en el contexto de los cambios sociales, políticos y culturales contemporáneos. Las nuevas ciudadanía se caracterizan por una participación activa y comprometida en los asuntos públicos. Los ciudadanos ya no se limitan a ser meros espectadores, sino que buscan tener una participación directa en la toma de decisiones y la resolución de problemas en sus territorios.

Cada vez existe un mayor reconocimiento del poder y la capacidad de los ciudadanos para influir en los procesos de toma de decisiones y en la configuración de políticas públicas. Los ciudadanos se empoderan para abogar por sus derechos, expresar sus preocupaciones y demandas, y colaborar con otros actores en la búsqueda de soluciones integrales y que respondan al contexto en el que están insertos.

Este proceso ha ido acompañando a la crisis de las formas de representación tradicionales e institucionalizadas, virando a movimientos más amplios, horizontales y con preocupaciones de alcance mundial, como el cuidado del ambiente o las cuestiones de género. La habilitación de espacios de participación a estas nuevas expresiones por parte de quienes toman decisiones sin duda redundará en el robustecimiento de los territorios, sus ciudadanos y su futuro.

Las nuevas ciudadanía reconocen y valoran la diversidad cultural, étnica y social de los territorios. Se promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, independientemente de su origen o identidad, y se busca construir nuevas sociedades. Los liderazgos públicos en los territorios están evolucionando hacia enfoques más colaborativos y colectivos. Se fomenta el liderazgo compartido y distribuido, donde múltiples actores trabajan juntos para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades en sus comunidades. Se valora la capacidad de generar acuerdos, construir alianzas y promover el bien común (véase el recuadro III.3).

Recuadro III.3

Liderazgos públicos colaborativos: los casos de Chile, el Ecuador y Costa Rica

Chile

Se presentan dos estudios de caso sobre procesos de liderazgos públicos colaborativos que abordan el contexto del problema público de vivienda y el déficit habitacional en Chile: el del conjunto de viviendas Maestranza San Eugenio y el del Campamento Manuel Bustos. Ambos casos representan contextos emblemáticos de provisión de vivienda en el país por parte del Estado, donde se trabajó también en relación con la política habitacional llevada adelante por medio de los programas de subsidio de vivienda y el decreto supremo núm. 49.

En el caso del proyecto del conjunto de viviendas Maestranza San Eugenio pueden observarse tres tipos de liderazgos más fuertes: colectivo, técnico-político y público. La articulación de estos tres tipos de liderazgos permitió actuar de forma sinérgica para lograr los propósitos y objetivos preestablecidos. Cabe destacar los liderazgos de mujeres como dirigentes sociales, cuyas capacidades de gestión demuestran su representación y empoderamiento, lo que resulta clave para la sostenibilidad de los liderazgos públicos colaborativos. En el caso del Campamento Manuel Bustos se destacan las capacidades de colaboración de dirigentes y lideresas en diferentes niveles, que influyen desde el aporte de ideas y acciones hasta la toma de decisiones de políticas públicas institucionalizadas a través de diferentes Gobiernos y periodos.

Ambos casos de estudio tienen en común un elemento fundamental: considerar el contexto histórico en el que se presentan los problemas de vivienda como tema que concierne al trabajo directo y la responsabilidad del Estado. Esto se refleja en variables identificables que refuerzan las condiciones iniciales de colaboración, como la legitimidad y las relaciones preexistentes. En este sentido existen, dado un largo precedente, sistemas sectoriales y estructuras robustas y legitimadas a nivel social e institucional. Los procesos colaborativos se consideran en diferentes niveles y en diferentes periodos de tiempo para la consolidación de procesos de colaboración que benefician e impulsan la producción de políticas habitacionales en el país y en los territorios.

Ecuador

Los casos del Ecuador se basan en contextos de emergencia en el cantón Cayambe y en Portoviejo. El primer caso se enfoca en cómo se abordaron y solucionaron las dificultades que se presentaron a la hora de enfrentar la crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en tanto que el segundo caso se centra en las medidas tomadas tras el sismo de mayor magnitud de las últimas décadas, ocurrido en 2016. En ambas situaciones se presenta cómo se implementaron soluciones y cambios para solucionar los problemas emergentes, al tiempo que se demuestra cómo los liderazgos públicos colaborativos fueron clave para superar estos problemas públicos trascendentales.

El caso del cantón Cayambe muestra el rol fundamental de los gobiernos locales y su capacidad de articular soluciones y respuestas considerando el contexto y la adopción de soluciones desde la perspectiva local. A su vez, aborda cómo la articulación de múltiples ámbitos y dinámicas de colaboración constituye una clave innovadora para el impulso de enfoques interculturales centrados en la importancia de la participación horizontal para las respuestas rápidas ante la crisis. En el caso de Portoviejo, las colaboraciones emergentes y el ambidestramiento institucional —al combinar cambio y estabilidad, jerarquía y relaciones horizontales, redes formales e informales— fueron clave para la reconstrucción del territorio tras el sismo. En este sentido, la capacidad de gestión institucional para impulsar procesos colaborativos a largo plazo fue fundamental, al crear liderazgos que funcionan como canales para la cooperación internacional y la capacidad de gestión.

Por último, en estos casos se observan diferentes claves. Las ventanas de oportunidad que abrieron las emergencias hicieron posible el desarrollo de ideas, acciones e innovaciones desde liderazgos que implementaban procesos colaborativos legítimos, formales y emergentes. Asimismo, al identificar la posibilidad de que las políticas públicas institucionalizadas pudiesen modificarse, los liderazgos pudieron avanzar colaborativamente gracias a la confianza y legitimidad que existían de forma transversal en sus redes.

Costa Rica

Se analizan dos casos de liderazgos en dos territorios: Talamanca y el golfo de Nicoya. En ambos casos se estudian las acciones e historias de Guillermo Rodríguez y José Miguel Carvajal, respectivamente, observándose una asimetría entre el contexto de los territorios y la implementación de políticas y programas del Estado. En este sentido, los liderazgos analizados fueron parte crucial en el avance de estrategias para implementar cambios orientados a las realidades locales y los conocimientos que se obtienen desde la perspectiva de los líderes y las personas que conocen y experimentan los problemas de primera mano.

En el primer caso, el problema se centró en los servicios públicos estatales de educación y salud que se instalaron en territorios con gran cantidad de población indígena, sin considerar que hubiera una coherencia cultural con dichas comunidades indígenas. En este caso, la contribución del liderazgo de Guillermo Rodríguez consistió en el establecimiento de alianzas estratégicas con actores clave y legítimos a nivel político para trabajar con las instituciones que planificaban el desarrollo del territorio en temáticas de educación y salud. En el caso del golfo de Nicoya se observaron políticas públicas marinas centradas en la regularización, conservación y economía de la actividad pesquera, que implicaban la participación de instituciones del Estado con diferentes posiciones ante la implementación de políticas públicas. La particularidad identificada por José Miguel Carvajal en este contexto fue la falta de coordinación a nivel institucional, dadas las presiones de múltiples frentes, sin reconocer ni evaluar el contexto del trabajo desde la realidad y los saberes tradicionales y científicos de los pescadores.

La característica en común que tienen estos casos es cómo, mediante la confrontación de los desbalances de poder existentes, las múltiples lógicas institucionales y las tensiones en distintos niveles, se abren oportunidades para considerar ideas y acciones innovadoras que den solución a los problemas a través de liderazgos colaborativos. El poder de ambos protagonistas consistió en generar vínculos legítimos, confianza, compromiso y planificación ante los problemas emergentes, demostrando que, a pesar de que existan estructuras sociales y económicas rígidas, pueden darse los cambios necesarios de forma sostenible, sobre todo a partir del reconocimiento de estructuras culturales previas a la implementación de políticas públicas en los territorios.

Fuente: J. Bryson y otros, "Leading social transformations: creating public value and advancing the common good", *Journal of Change Management*, vol. 21, N° 2, Milton Park, Taylor & Francis, 2021; Naciones Unidas, *Industria 4.0 para el desarrollo inclusivo. Informe del Secretario General* (E/CN.16/2022/2), Ginebra, 2022; C. Morales y otros, "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021; A. Naser y Á. Ramírez Alujas, *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, serie Manuales (LC/L.3802/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; D. Tarragó y Q. Brugué, "La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación", *Textos para Discussão - CEPAL/IPEA*, N° 58 (LC/BR/R.296), Brasília, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Investigación Económica Aplicada (CEPAL/IPEA), 2015; D. Tatán y G. Pereira, "Filosofía, democracia y liderazgos públicos", serie *Desarrollo Territorial*, N° 21 (LC/TS.2022/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Los nuevos liderazgos también inciden en la generación de espacios de participación ciudadana que sean efectivos y no se utilicen a favor de intereses particulares. La participación se aprende ejerciéndola y haciendo uso de ese derecho (Nercesian, 2022). Por lo tanto, se debe avanzar hacia procesos prospectivos que nazcan desde las bases, desde la gente, trasciendan lo cotidiano y conlleven una idea de futuro que, a la vez, esté anclada en resultados prácticos a corto y mediano plazo (Villasante, 2022).

La prospectiva tiene que ver con una toma de conciencia, con cambios en los modelos mentales y en los comportamientos colectivos, basados en cómo se va transformando la sociedad por lo que para aumentar o fortalecer la capacidad de incidencia y empoderar a los actores sociales para construir el futuro hay que avanzar hacia una transformación de los planes, programas y proyectos para que se basen en el aprendizaje colectivo (Medina, 2022).

La magnitud y el alcance de las transformaciones que tienen que gestarse exigen, por tanto, trabajar en los liderazgos públicos y fortalecer las capacidades de los sujetos gubernamentales y no gubernamentales en función de la profundización de las democracias (CEPAL, 2021) (véase el capítulo II).

El primer paso para lograrlo es diferenciar los conceptos de “liderazgo” y “líderes”: mientras que el primero apunta a procesos o dinámicas interactivas, el segundo se refiere a quienes actúan en formas que inciden en esas dinámicas. El liderazgo es, por tanto, “la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda de bienes comunes” (Crosby y Bryson, 2005, citado en Morales y otros, 2021, pág. 42). Cuando se trata de un liderazgo público, se impulsa la colaboración para acordar objetivos y propósitos comunes, y el rol de los liderazgos es clave para inspirar confianzas y poder abordar los conflictos y las tensiones que puedan surgir.

La calidad del liderazgo es, por lo tanto, clave en el éxito de los procesos prospectivos. En estos espacios se necesitan personas que orienten las discusiones hacia la búsqueda de los mejores escenarios u opciones de futuro, y que comprometan su actitud hacia la acción, plasmando los resultados en políticas públicas e instituciones.

Afonso (2019) postula la importancia de avanzar hacia un liderazgo resiliente, donde el líder permita a los demás adaptarse o recuperarse de cualquier situación y estar mejor preparados para los escenarios futuros probables. Entre las características que deben tener los líderes, la autora destaca tres: proporcionar afecto, crear y transmitir expectativas elevadas y brindar nuevas oportunidades.

La primera característica es un elemento determinante, pues es difícil superar la adversidad si no se proporciona afecto a las personas que lo necesitan. Tiene que ver con el entendimiento y también con la capacidad de los líderes de brindar apoyo a quienes se encuentran a su alrededor. La segunda característica tiene que ver con la capacidad de los líderes de transmitir expectativas factibles y realistas, pero que, al mismo tiempo, motiven al cambio y la transformación, con una visión proactiva y visionaria. Por último, los nuevos líderes también deben dar nuevas oportunidades, ofreciendo la posibilidad de asumir nuevas responsabilidades, funciones o cargos a quienes participan de procesos prospectivos, y solucionando los conflictos que se presenten.

Además de resilientes, los liderazgos prospectivos deben ser transformacionales. Esto significa que el líder debe ofrecer un propósito que trascienda las metas a corto plazo y se focalice en la satisfacción de necesidades intrínsecas de mayor orden (Judge y Piccolo, 2004, citado en Cuervo y Délano, 2019). Burns (1978, citado en Cuervo y Délano, 2019) postula que cuando se ejerce un liderazgo transformacional se logra que las personas trasciendan sus propios intereses y tengan un impacto en el entorno.

Este ejercicio es posible gracias a la práctica del proceso U descrito anteriormente, en donde tanto las personas como los grupos logran desplazar el espacio interior desde el que operan para avanzar hacia un espacio futuro al comprometerse con el diálogo y el intercambio. Por consiguiente, los nuevos líderes deben ser capaces de facilitar ese desplazamiento, dando forma y modificando la manera en que las personas prestan atención a una situación y responden a ella.

Este ejercicio es lo que autores como Adam Kahane han llamado “facilitación transformadora”. En palabras de dicho autor, es un enfoque creativo y estructurado que tiene como fin eliminar los obstáculos que se interponen en el camino de quienes desean colaborar y buscan conectarse para alcanzar propósitos comunes

y superar conflictos (Kahane, 2022). Se trata de un proceso cada vez más necesario dado el surgimiento de posiciones políticas irreconciliables y la alta polarización, que resultan en episodios de crisis y violencia. La facilitación transformadora implica, por lo tanto, trabajar juntos y colaborar integrando tres fuerzas: i) la fuerza del poder, representada en la necesidad de los participantes de realizarse y alcanzar logros; ii) la fuerza del amor para lograr unidad, entendida como la necesidad de los participantes de colaborar y vivir juntos conectados, y iii) la fuerza de la justicia, que se manifiesta en la equidad (Kahane, 2022).

Al superar estos obstáculos, los nuevos líderes públicos pueden contribuir a que un grupo colabore por encima de sus diferencias para crear un cambio, permitiendo que las personas aporten todo de sí para marcar la diferencia. Facilitar implica “hacer más fácil” estos procesos participativos y de construcción colectiva, buscando que los participantes puedan expresar sus necesidades y alcanzar sus propósitos (fuerza del poder), así como que puedan unirse y sentirse parte de un todo (fuerza del amor), y que también puedan participar incluso quienes usualmente son marginados o ignorados (fuerza de la justicia) (Kahane, 2022).

Para ello, los líderes deberán actuar y propiciar una escucha activa, que genere respuestas que aborden la raíz sistémica de los problemas y que a nivel interno transforme a quien participe de los diálogos, en el sentido de que la persona no sea la misma que cuando estos se iniciaron (Scharmer, 2007). Esta característica —la calidad de la atención y la intención de los liderazgos— es la que marcará la diferencia entre un proceso participativo exitoso y uno fracasado (Scharmer, 2007).

Los nuevos líderes prospectivos deben acercar el futuro para el análisis (Afonso, 2019), al mismo tiempo que fomentan un proceso donde se creen capacidades que fortalezcan la confianza en los demás. Para ello, el liderazgo debe ejercerse desde las emociones, utilizando la inteligencia del corazón (Scharmer, 2007).

Los afectos están muy presentes en toda actividad humana y son particularmente intensos en momentos de crisis profundas. En esos momentos es cuando se hace más posible el cambio al permitirse desaprender y liberarse de modelos mentales que obstaculizan la probabilidad de cristalización de nuevas realidades (Retolaza, 2010). Los líderes deben tener un pensamiento flexible y fluido, que les permita manejar la complejidad relacionada con los sentimientos, tanto propios como ajenos. Esta es una observación profunda que Scharmer (2007) llama “sentir/percibir”, un esfuerzo que a nivel colectivo permite que emerjan nuevas oportunidades y, en definitiva, la construcción de un mejor futuro. Los sentimientos y los afectos son, por lo tanto, los que impulsan y motivan los procesos de cooperación y dan espacio para lograr objetivos comunes.

Bibliografía

- Aceituno, P. (2014), “La prospectiva en la construcción local de políticas públicas”, *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 2, N° 1, Santiago, Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).
- Afonso, M. (2019), “Liderazgo resiliente ante escenarios prospectivos”, *Revista de Investigación SIGMA*, vol. 6, N° 1, Sangolquí, Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE).
- Aín, G. y B. Logioco (2020), “Decálogo anti-polarización”, *Revista Turbulencias*, Hermosillo, Instituto de Mediación de México.
- Arboleda, M. (2021), *Gobernar la utopía: sobre la planificación y el poder popular*, Buenos Aires, Caja Negra.
- Barbier, M. y otros (2013), “Hacia un enfoque pragmático, ecológico y político de la experticia”, *Revue d’anthropologie des connaissances*, vol. 7, N° 1, Marne-la-Vallée, Universidad Gustave Eiffel.
- Barbieri Masini, E. (1993), *Why Futures Studies?*, Londres, Grey Seal Books.
- Bourdieu, P. (1986), “The forms of capital”, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J. Richardson (ed.), Westport, Greenwood.
- Burns, J. (1978), *Leadership*, Nueva York, Harper & Row.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago.
- _____(2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2014), *Guía metodológica del proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú hacia el 2021*, Lima.
- Coleman, J. (1988), “Social capital in the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*, vol. 94, Chicago, University of Chicago Press.

- Crosby, B. y J. Bryson (2005), *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Cuervo, L. y M. Délano (eds.) (2019), "Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 93 (LC/TS.2019/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Díez Pinto, E. (2022), "Prólogo a la edición en español", *Facilitar avances conjuntos*, A. Kahane, Barcelona, Ediciones Urano.
- Dini, M. (2010), "Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial", *serie Gestión Pública*, N° 72 (LC/L.3264-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gándara, G. y F. Osorio (coords.) (2014), *Métodos prospectivos: manual para el estudio y la construcción del futuro*, Ciudad de México, Paidós.
- Godet, M. y P. Durand (2011), *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, París, Dunod/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Guardamagna, M. y M. Reyes (2019), "El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 19, N° 59, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- Judge, T. y R. Piccolo (2004), "Transformational and transactional leadership: a meta-analytic test of their relative validity", *Journal of Applied Psychology*, vol. 89, N° 5, Worcester, Asociación Estadounidense de Psicología.
- Kahane, A. (2022), *Facilitar avances conjuntos*, Barcelona, Ediciones Urano.
- Kotov, R. (2010), *Manual confianza en espacios bi/tripartitos de diálogo social: orientaciones metodológicas para la construcción de confianza*, Bogotá, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kouzes, J. y B. Posner (2009), "To lead, create a shared vision", *Harvard Business Review*, Boston, Harvard Business School.
- Matus, C. (2007), *Teoría del juego social*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.
- Medina, J. (2022), Contribución al conversatorio "Prospectiva, participación y poder - tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de octubre [en línea] <https://www.youtube.com/embed/YOshi8Ebjwl>.
- Mojica, F. (2005), *La construcción del futuro: concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Morales, C. y otros (2021), "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2020), *Nota de orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico*, Nueva York.
- Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nercesian, I. (2022), Contribución al conversatorio "Prospectiva, participación y poder - tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de octubre [en línea] <https://www.youtube.com/embed/YOshi8Ebjwl>.
- OEA/PNUD (Organización de los Estados Americanos/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Guía práctica de diálogo democrático*, Ciudad de Panamá.
- Pruitt, B. y P. Thomas (2008), *Diálogo democrático: un manual para practicantes*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA/IDEA Internacional/PNUD).
- Putnam, R. (1994), *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Editorial Galac.
- Retolaza, I. (2010), *Teoría de cambio: un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*, Ciudad de Guatemala, Hivos/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ropers, N. (2018), *Bases de la facilitación del diálogo*, Berlín, Fundación Berghof.
- Rovere, M. (2006), *Redes en salud: los grupos, las instituciones, la comunidad*, Córdoba, El Agora.
- Salazar, L. y otros (2001), "La dimensión de 'participación' en la construcción de la sostenibilidad institucional", *Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional*, San José, Proyecto ISNAR "Nuevo Paradigma".
- Scharmer, O. (2007), *Teoría U: liderar desde el futuro mientras este emerge*, Cambridge, Society for Organizational Learning.
- Vargas, F. y F. Osorio (2019), "¿Qué características deben tener los líderes subnacionales en la búsqueda del desarrollo territorial de largo plazo en Latinoamérica? Un acercamiento desde el management, el liderazgo y la prospectiva", *Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III*, serie Seminarios y Conferencias, N° 93 (LC/TS.2019/61), L. Cuervo y M. Délano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- VeneKlasen, L. y V. Miller (2002), *Un nuevo tejido del poder, los pueblos y la política: guía de acción para la incidencia y la participación ciudadana*, Oklahoma City, World Neighbors.
- Villasante, T. (2022), Contribución al conversatorio “Prospectiva, participación y poder - tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de octubre [en línea] <https://www.youtube.com/embed/YOshi8EbjwI>.
- _____(2012), “Nuevas metodologías participativas en acción”, *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*, T. Villasante y otros, Santiago, LOM Ediciones.
- Vitale, J. (2022a), “Poder y participación en la construcción social de futuros”, *Complejidad y ciencias sociales: diálogos controversiales*, L. Rodríguez (coord.), Buenos Aires, Comunidad Editora Latinoamericana.
- _____(2022b), Contribución al conversatorio “Prospectiva y medio ambiente: desafíos para la gestión pública subnacional”, Santiago, Universidad de Chile, 23 de agosto [en línea] <https://gobierno.uchile.cl/noticias/189622/conversatorio-aborda-los-desafios-de-la-prospectiva-y-medio-ambiente>.
- _____(2022c), Contribución al conversatorio “Prospectiva, participación y poder - tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de octubre [en línea] <https://www.youtube.com/embed/YOshi8EbjwI>.



IV

Propuesta de rutas metodológicas para la incorporación de la prospectiva para el desarrollo en la institucionalidad pública

- A. Fundamentos de la propuesta metodológica
- B. Rutas metodológicas y ámbitos de aplicación
- C. Tipología institucional y rutas metodológicas
- D. Descripción de las rutas metodológicas

Bibliografía

Anexo IV.A1

Anexo IV.A2

A. Fundamentos de la propuesta metodológica

En el capítulo I se definió la prospectiva para el desarrollo como un proceso permanente y sistemático de reflexión participativa sobre las diferentes opciones de futuro, en el que el Estado se sitúa en una posición de liderazgo, como impulsor de la producción de conocimiento anticipatorio y de la construcción de visiones consensuadas del futuro, que se traducen en políticas públicas nacionales y territoriales para lograr un desarrollo sostenible.

Esta definición considera las siguientes características de la prospectiva para el desarrollo: la mirada sobre las interacciones sistémicas de la sociedad; el reconocimiento del futuro como un espacio de múltiples posibilidades y alternativas; la promoción de la construcción colectiva del futuro, reconociendo que son imprescindibles los acuerdos y pactos; la anticipación como una forma de acción; el largo plazo como espacio de acción continuo y permanente, y el Estado como líder y promotor del proceso de reflexión y construcción de futuros. A la vez, estas características son las que permiten que la prospectiva para el desarrollo sea útil para abordar situaciones complejas en distintos niveles del Estado (nacional, subnacionales y sectoriales) que requieran de esfuerzos sostenidos en el tiempo para obtener resultados y en los cuales las opciones de futuro sean múltiples.

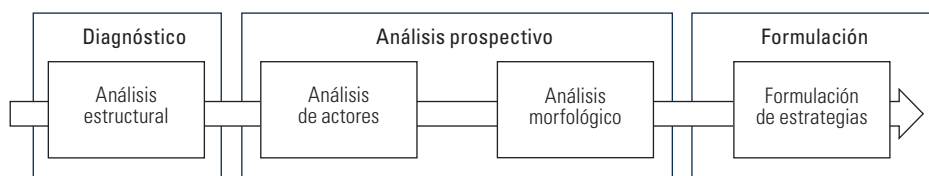
La revisión de los diferentes enfoques y escuelas de la prospectiva¹ presenta un panorama sobre la variedad y la multiplicidad de caminos metodológicos que se pueden seguir ante el desafío de incorporar esta disciplina en la planificación, la administración pública y la gestión de gobierno. En este capítulo se presentarán una serie de propuestas, que se denominarán “rutas metodológicas”, para responder de manera flexible al reto de la institucionalización de la prospectiva sobre la base de la experiencia de las instituciones rectoras de la planificación gubernamental, así como de aquellas que tienen competencias sectoriales.

Con las rutas metodológicas se busca ofrecer a las instituciones opciones para integrar la prospectiva e incorporar la dimensión de futuro en el quehacer público, de manera que respondan a las circunstancias y características propias de cada país de América Latina y el Caribe. Además, se busca contribuir a una reflexión que genere sinergias con los sistemas de planificación, evitando así que la prospectiva se posicione como una tarea adicional que tensione el funcionamiento actual de estos sistemas.

En el abordaje metodológico que se propone se prevé incorporar la prospectiva para el desarrollo en el quehacer de las instituciones públicas de los países de la región, de acuerdo con los avances que cada una haya logrado en esta materia, sin proponer un abordaje único ni una secuencia determinada de pasos, etapas o técnicas mínimas a utilizar (véase el diagrama IV.1).

Diagrama IV.1

Lógica secuencial tradicional de la aplicación de las fases de la prospectiva



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A partir de la experiencia del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en la región, se observa que el proceso de institucionalización de la prospectiva, además de las limitaciones ya mencionadas en el capítulo II, identificadas mediante la encuesta en línea que se aplicó a funcionarios públicos, ha enfrentado diversas otras limitaciones relacionadas con el tipo de metodología utilizada, el diseño y la flexibilidad de los procesos, las capacidades técnicas existentes, la facilidad con que la prospectiva se articula con otros procesos de planificación y las normativas institucionales vigentes, entre otras (véase el recuadro IV.1).

¹ Existen una variedad de escuelas, como la propuesta del Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR) de Francia o el modelo de prospectiva estratégica desarrollado por la Universidad de Manchester.

Recuadro IV.1**Limitaciones para la institucionalización de la prospectiva en los países de la región**

- La aplicación de las metodologías lineales tradicionales plantea etapas o fases rígidas, que son difíciles de adaptar a la naturaleza multicausal y dinámica de los problemas y desafíos que deben ser abordados por la prospectiva para el desarrollo.
- El diseño y la aplicación de forma lineal implica que el no cumplimiento de una etapa limita el avance en las etapas sucesivas, lo que restringe la posibilidad de desarrollar acciones de forma simultánea o de iniciar y concluir fases más avanzadas en la línea de sucesión.
- La aplicación de la prospectiva se tiende a realizar de manera puntual y en un momento en el tiempo (en el momento del diseño del plan, política o programa) y no de forma regular y continua a lo largo del proceso de diseño, formulación e implementación.
- Se limita la complementariedad con otras técnicas o herramientas de utilización común entre las organizaciones interesadas en aplicar la prospectiva, o de otras fases que ellas normalmente llevan adelante.
- La aplicación de metodologías lineales dificulta la articulación de los procesos prospectivos con los de la planificación y su institucionalidad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las rutas metodológicas que aquí se presentan constituyen ejemplos de la forma en que se pueden superar estas limitaciones al combinar diversas técnicas y herramientas de manera flexible, adaptándolas tanto a las etapas iniciales del diseño y la formulación de políticas, planes y programas como a su implementación en las etapas de monitoreo y evaluación, en contextos nacionales, territoriales o sectoriales específicos, así como también en respuesta a desafíos emergentes.

B. Rutas metodológicas y ámbitos de aplicación

Las rutas metodológicas se entenderán como el conjunto de técnicas, instrumentos o herramientas, que se organizan de manera flexible, de acuerdo con diferentes desafíos que se busca resolver a nivel institucional. Muchas de las herramientas que se utilizan en la prospectiva son propias de otras disciplinas y, por lo tanto, existe cierto grado de conocimiento de ellas, lo que facilita su institucionalización.

La forma en que se diseñan y presentan las rutas metodológicas se basa en la clasificación de las fases y técnicas según el trabajo realizado originalmente por Popper (2009), quien propuso un diamante compuesto por cuatro vértices en los que se localizaban las orientaciones de la prospectiva detectadas en su investigación, a saber: creatividad, experticia, interacción e información empírica. En esa versión original, las técnicas y metodologías se encontraban organizadas según su cercanía a cada uno de esos vértices.

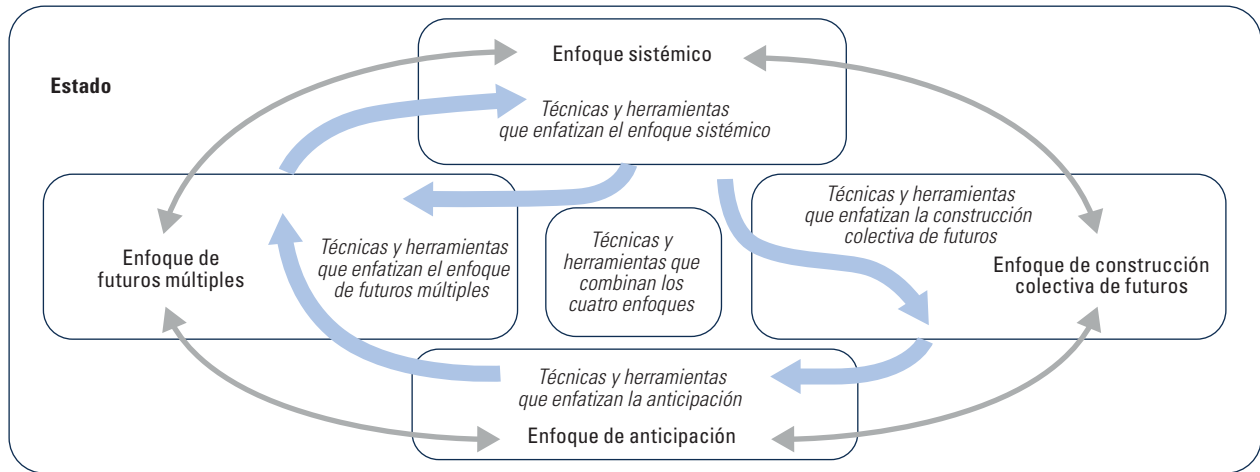
En esta propuesta, en cambio, se opta por cuatro enfoques que responden a las características del concepto de prospectiva para el desarrollo planteado en el capítulo I, así como a la experiencia de prestación de servicios de asistencia técnica a los países de la región. Estos son: el enfoque sistémico, el enfoque de futuros múltiples, el enfoque de construcción colectiva de futuros y el enfoque de anticipación.

A cada uno de estos enfoques se asocian un conjunto de técnicas y herramientas que pueden utilizarse de forma no secuencial y simultánea para atender con una aproximación metodológica flexible a las diversas realidades, capacidades institucionales y necesidades de las instituciones de planificación (véase el diagrama IV.2).

El enfoque sistémico corresponde al abordaje integral de las relaciones entre los diferentes pilares del desarrollo sostenible. El enfoque de construcción colectiva de futuros se refiere a la participación de actores y el logro de consensos sobre una sociedad deseada. El enfoque de anticipación representa la capacidad de tomar acciones para prepararse ante los diferentes futuros que se puedan presentar. Finalmente, el enfoque de futuros múltiples responde a la necesidad de considerar el futuro como un espacio de alternativas diversas y en él los escenarios son una forma de expresión de esas opciones.

Diagrama IV.2

Lógica flexible de las rutas metodológicas que se proponen para la incorporación de la prospectiva



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el diagrama IV.3, se presenta un mapa de las herramientas y técnicas de la prospectiva para el desarrollo organizadas de acuerdo con su enfoque de aplicación. Cabe resaltar que los enfoques se representan interconectados, lo que refleja que se trata de un proceso interactivo permanente en la temporalidad de largo plazo de la prospectiva. Por ejemplo, la técnica de los juegos de rol es una herramienta que se orienta preferentemente al enfoque de construcción colectiva de futuros. De modo similar, la técnica de proyecciones estadísticas constituye una herramienta adecuada para el enfoque de anticipación. Dentro del mapa, las diferentes técnicas y herramientas, como la lluvia de ideas o la minería de datos, se sitúan de acuerdo con el grado de cercanía a cada uno de los enfoques de la prospectiva para el desarrollo.

Diagrama IV.3

Enfoques, herramientas y técnicas de la prospectiva para el desarrollo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Popper, “Foresight methodology”, *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice*, L. Georgiou y otros (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009.

El papel que le compete al Estado como impulsor de la prospectiva para el desarrollo se presenta en la definición de las rutas metodológicas que responden a desafíos propios del sector público, cuya institucionalidad tiene las competencias e instrumentos para llevarlas a cabo.

C. Tipología institucional y rutas metodológicas

La propuesta de rutas metodológicas responde a la necesidad de construir un ecosistema de prospectiva, como se plantea en el capítulo II, al hacer posible que se cumpla con las funciones que se esperan de este ecosistema, es decir, al permitir la retroalimentación, la entrega de información oportuna para la toma de decisiones y la generación de una demanda de los análisis realizados. Esto se logra principalmente mediante la búsqueda de los mecanismos de complementariedad entre la planificación y la prospectiva.

Para ilustrar la flexibilidad del uso de las herramientas y técnicas de los cuatro enfoques de la prospectiva para el desarrollo, se elaboró una tipología de instituciones públicas asociada a siete rutas metodológicas (véase el cuadro IV.1). Esta tipología surge del análisis del nivel del Estado en que operan las instituciones (nacional, subnacional, territorial o sectorial), del objetivo que buscan alcanzar o del desafío que tienen por delante.

Cuadro IV.1

Tipología institucional y rutas metodológicas asociadas

Tipología institucional	Ruta metodológica asociada
Instituciones a escala nacional con funciones en materia de planificación para el desarrollo que buscan iniciar la implementación de la prospectiva en su funcionamiento regular	Ruta 1
Instituciones a escala nacional que requieren actualizar los planes, políticas o programas existentes	Ruta 2
Instituciones a escala nacional con funciones en la planificación que buscan diseminar o ampliar el uso de la prospectiva en otras instituciones públicas	Ruta 3
Instituciones sectoriales o territoriales subnacionales que enfrentan conflictos entre actores en relación con un proyecto de desarrollo	Ruta 4
Gobiernos subnacionales que se enfrentan a proyectos o inversiones que afectarían de manera relevante sus condiciones actuales de desarrollo	Ruta 5
Gobiernos subnacionales que deben acordar junto con otros actores sociales una visión de desarrollo común que oriente el diseño de políticas públicas o proyectos locales	Ruta 6
Instituciones sectoriales o territoriales subnacionales que requieren desarrollar procesos de ordenamiento territorial en el largo plazo y anticipar riesgos de desastres	Ruta 7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Estas diversas rutas metodológicas son formas flexibles de preparar procesos de prospectiva para el desarrollo y pueden ajustarse a la realidad de cada contexto y situación institucional o problemática que se requiera abordar, e incluso permiten agregar nuevas herramientas, instrumentos o técnicas al conjunto de rutas propuestas.

En este sentido, pueden servir como una referencia para los encargados de diseñar planes de trabajo o institucionales en el campo de la prospectiva. Es interesante destacar que, en la mayoría de los casos, las rutas pueden iniciarse desde dos o más enfoques de forma simultánea, lo que facilita que se pueda avanzar en los procesos y emprender acciones de aplicación de la prospectiva como parte de un proceso continuo.

En resumen, estas rutas metodológicas ofrecen una guía y una orientación útil y adaptable para la aplicación de la prospectiva en diversos ámbitos territoriales y sectoriales y en distintas problemáticas, situaciones y contextos (véase el cuadro IV.2).

Cuadro IV.2

Rutas metodológicas, ámbitos de aplicación y enfoque de la prospectiva para el desarrollo priorizado

Ruta metodológica	Tipología institucional	Nivel del Estado	Objetivo principal	Experiencia previa y capacidades	Enfoque priorizado
Ruta 1	Instituciones públicas con funciones de rectoría de la planificación	Nacional	Incorporar la prospectiva en su funcionamiento	Experiencia en planificación	Enfoque sistémico Enfoque de construcción colectiva de futuros Enfoque de anticipación Enfoque de futuros múltiples
Ruta 2	Instituciones públicas con funciones de rectoría de la planificación	Nacional	Actualizar instrumentos de planificación	Experiencia en planificación	Enfoque de anticipación Enfoque de futuros múltiples
Ruta 3	Instituciones públicas con funciones de rectoría de la planificación	Nacional	Ampliar o diseminar la utilización de la prospectiva a otras instituciones públicas	Alta experiencia en prospectiva	Enfoque de construcción colectiva de futuros Enfoque de anticipación Enfoque de futuros múltiples
Ruta 4	Instituciones sectoriales o territoriales	Nacional o territorial	Identificar y anticipar conflictos	Mediana experiencia en temáticas vinculadas a actores sociales	Enfoque de construcción colectiva de futuros Enfoque de futuros múltiples
Ruta 5	Gobiernos subnacionales	Territorial	Prepararse ante cambios estructurales en la tendencia de sus patrones de desarrollo	Limitadas capacidades técnicas y administrativas para evaluar o identificar los posibles impactos resultantes de los cambios	Enfoque de construcción colectiva de futuros Enfoque de futuros múltiples
Ruta 6	Gobiernos subnacionales	Territorial	Consensuar una visión futura de desarrollo	Mediana experiencia en planificación y capacidades en prospectiva	Enfoque de construcción colectiva de futuros
Ruta 7	Instituciones subnacionales con competencias en materia de ordenamiento territorial y gestión de riesgos	Sectorial o territorial	Identificar escenarios futuros de uso del suelo y anticipar riesgos de desastres	Experiencia en el ordenamiento territorial y alguna experiencia y capacidades en prospectiva	Enfoque sistémico Enfoque de construcción colectiva de futuros Enfoque de anticipación Enfoque de futuros múltiples

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

D. Descripción de las rutas metodológicas

A continuación, se describen las rutas metodológicas, las características institucionales en las que se aplican y los principales desafíos que se deben enfrentar. Cada ruta se presenta como un conjunto de líneas que interconectan las técnicas propuestas de acuerdo con la naturaleza de los desafíos que se requiere abordar. Los detalles de cada una de las técnicas y herramientas se presentan en el anexo IV.A1.

1. Ruta metodológica 1 – instituciones nacionales que inician la implementación del análisis prospectivo

Principales características de las instituciones para las cuales es adecuada esta ruta:

- Instituciones con experiencia en planificación que apoyan a otras entidades nacionales o territoriales en sus procesos de planificación para el desarrollo.
- Por lo general no cuentan con personal que tenga experiencia en prospectiva.
- Son entidades rectoras de los sistemas nacionales de planificación.
- En esta ruta se les propone que usen de forma equilibrada las herramientas que responden a los cuatro enfoques de la prospectiva para el desarrollo.

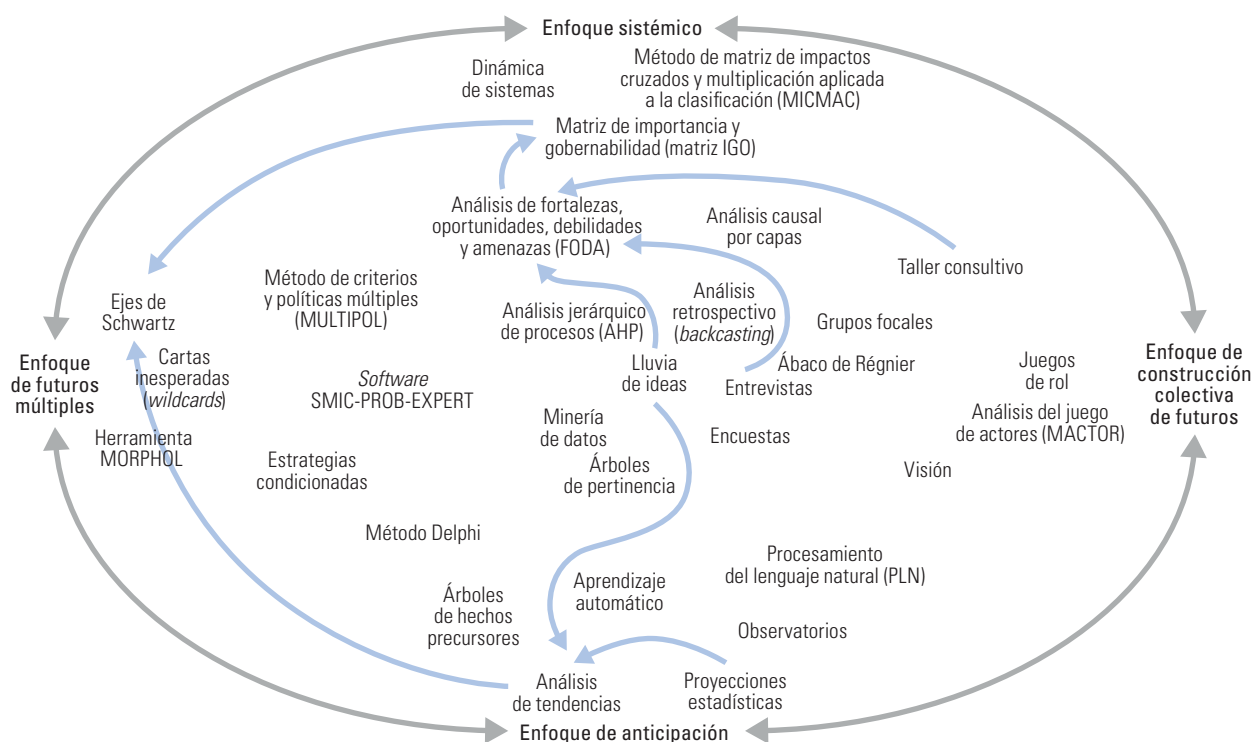
Principales desafíos:

- Definir funciones de la prospectiva en el marco del sistema nacional de planificación.
- Vincular la prospectiva con el diseño de políticas públicas.

Esta ruta metodológica tiene como base la voluntad política de las autoridades institucionales para impulsar la implementación de estudios de prospectiva. La labor de los líderes es fundamental para introducir la prospectiva en la administración pública. No obstante, estos esfuerzos no deben quedarse solamente en los más altos niveles, sino que deben permear hacia los funcionarios públicos de otros niveles (particularmente de los niveles medios) para forjar un sentido compartido y lograr un trabajo colaborativo (véase el diagrama IV.4).

Diagrama IV.4

Ruta metodológica 1



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En esta ruta se considera el uso de herramientas con enfoque sistémico que fomentan la participación y el logro de acuerdos, como los talleres consultivos, las lluvias de ideas o las entrevistas.

Esta información servirá como base para examinar el sistema a través de un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) o de la matriz de importancia y gobernabilidad (matriz IGO), que permitirán distinguir elementos internos y externos del sistema y priorizar acciones de acuerdo con las capacidades institucionales. Paralelamente, se pueden realizar estudios cuantitativos de proyecciones estadísticas y análisis de tendencias que contribuyan a la comprensión del sistema con un enfoque anticipatorio. Todo ello puede materializarse en la elaboración de escenarios futuros mediante los ejes de Schwartz (ejes de escenarios). Además, esta ruta incorpora herramientas cuantitativas y cualitativas que favorecen una construcción con los enfoques de futuros múltiples y de construcción colectiva de futuros.

Un caso que ejemplifica esta ruta es el proceso que inició el estado de Quintana Roo (México), donde la nueva Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo le asigna a la Secretaría de Gobierno de dicho estado la responsabilidad de confeccionar un plan estratégico de desarrollo sostenible con un horizonte de planeación de al menos 25 años.

3. Ruta metodológica – instituciones nacionales de planificación con competencias y experiencia inicial en prospectiva que requieren ampliar o diseminar su aplicación hacia otras entidades públicas

Principales características de las instituciones para las cuales es adecuada esta ruta:

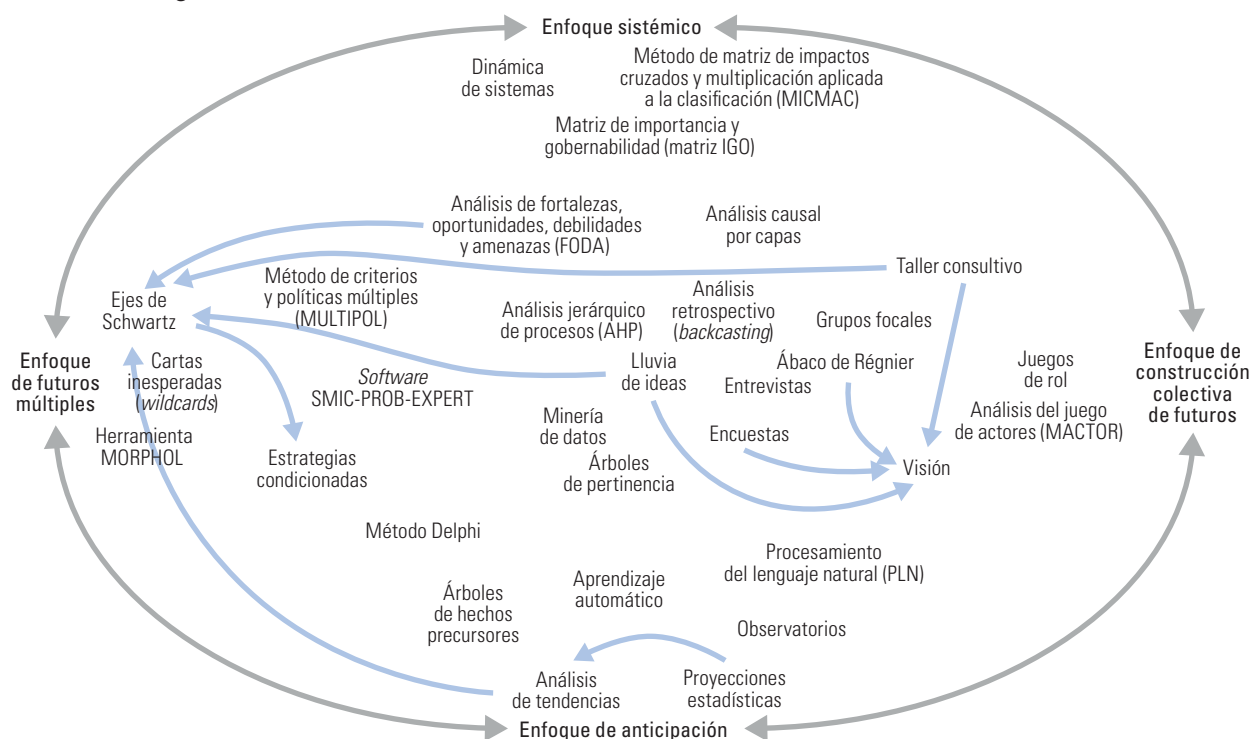
- Instituciones y profesionales que cuentan con experiencia en estudios de prospectiva.
- Son instituciones que buscan ampliar la aplicación de la prospectiva a otras entidades públicas.

Principales desafíos:

- Definir criterios sobre a qué otras entidades incluir en el proceso prospectivo.
- Definir las capacidades necesarias para impulsar procesos de prospectiva.
- Generar espacios de colaboración interinstitucional.
- Vincularse con entidades académicas o especializadas en prospectiva.

Con el enfoque de construcción colectiva de futuros, esta tercera ruta involucra la participación de diversos actores para la generación de acuerdos. La propuesta es aprovechar la mayor cantidad de herramientas que permitan recolectar información sobre los diferentes actores que serán invitados a participar en el proceso (véase el diagrama IV.6). La realización de talleres consultivos, grupos focales, entrevistas y encuestas es útil para recoger las opiniones y percepciones que pueden tener los otros actores públicos y privados. En esa línea, también es recomendable aplicar el enfoque sistémico, llevando a cabo un ejercicio de análisis del juego de actores o MACTOR (matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones), que permita analizar el juego de actores y determinar la existencia de relaciones de fuerza entre ellos.

Diagrama IV.6
Ruta metodológica 3



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Simultáneamente, la información obtenida por medio de las herramientas participativas es útil para ir delimitando el sistema y definiendo los futuros múltiples. De especial importancia en esta ruta es la retroalimentación constante entre ambos enfoques, para que no solo exista participación en las etapas de diseño y definición del sistema, sino también en la construcción de futuros, lo que le otorga legitimidad al proceso. También es relevante que en la definición de estrategias se tenga en cuenta a los actores involucrados, pues son ellos quienes harán viables las propuestas estratégicas que se definan.

El proceso de formulación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 es un caso que ilustra esta ruta metodológica. Surgió como una iniciativa de responsabilidad inicial de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que se ha extendido a las demás instituciones del Estado, que deben informar los avances en la aplicación del plan.

4. Ruta metodológica 4 – instituciones sectoriales o territoriales subnacionales que enfrentan conflictos entre actores en relación con un proyecto de desarrollo

Principales características de las instituciones para las cuales es adecuada esta ruta:

- Instituciones sectoriales o territoriales que deben gestionar intereses contrapuestos de diversos actores.
- Cuentan con mediana experiencia en temáticas vinculadas a la participación y colaboración de actores sociales en iniciativas de trabajo conjunto.

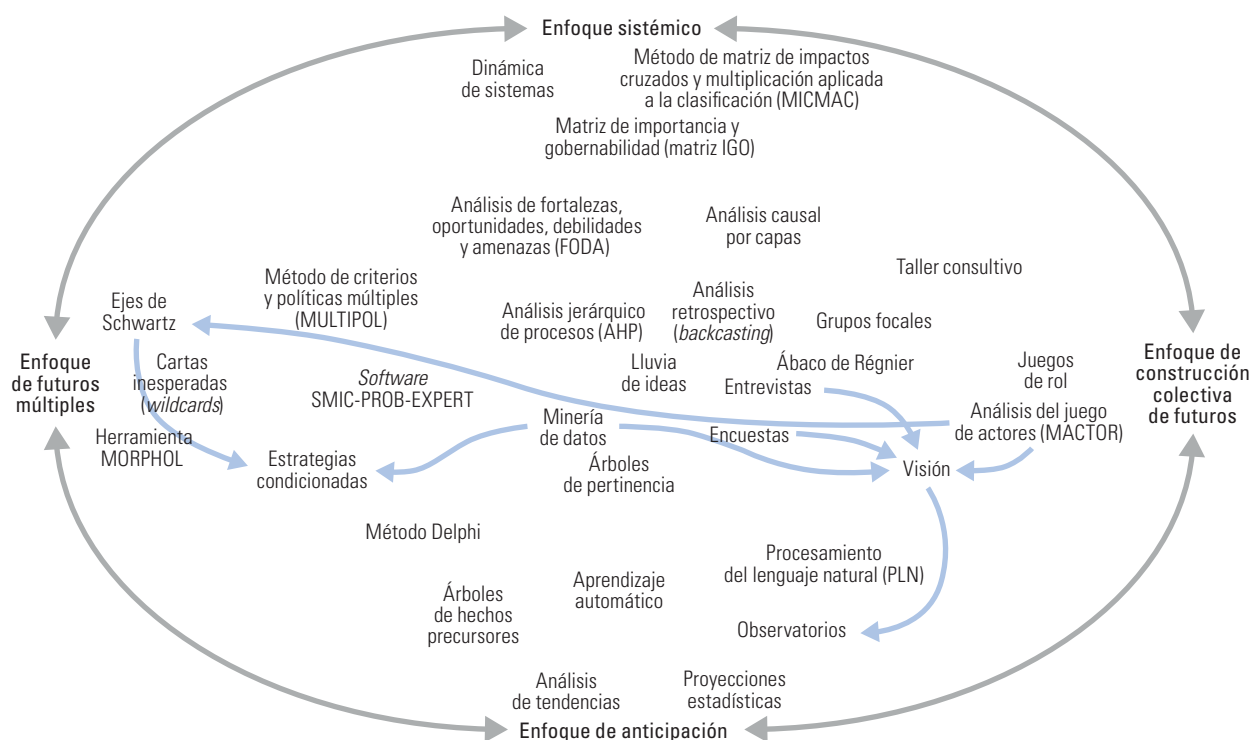
Principales desafíos:

- Enfrentar conflictos que no pueden anticiparse ni son explícitos.
- Desarrollar un mapeo de actores que permita analizar los intereses de diversos actores y manejar sus expectativas con respecto al proceso, así como incorporar a actores que están atomizados pero que tienen posiciones favorables al proyecto.
- Generar estrategias para el involucramiento, la capacitación, la comunicación o la difusión de iniciativas referentes a los objetivos en relación con los cuales se prevé que se pueden producir conflictos.
- Establecer mecanismos regulares para institucionalizar la participación de la comunidad en las actividades como forma de anticipar los conflictos que se puedan presentar.

En esta ruta metodológica se aplican los enfoques de construcción colectiva de futuros y futuros múltiples para gestionar conflictos en forma participativa (véase el diagrama IV.7). Se trata de situaciones en las que no se logra llegar a acuerdos sobre los intereses de los diferentes actores sociales que sean beneficiosos para todos. Esta ruta también incorpora la necesidad de institucionalizar los mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones que afectan su futuro desarrollo.

Un caso que ejemplifica esta ruta es el de la Agenda Regional del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar en Colombia (Ramírez y Ovalles, 2014). En este proceso se construyeron un conjunto de escenarios futuros de forma participativa, derivados del proceso de desmovilización, que sirvieron de base para la definición de una visión de largo plazo.

Diagrama IV.7
Ruta metodológica 4



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

5. Ruta metodológica 5 – gobiernos subnacionales que se enfrentan a proyectos o inversiones que afectarían de manera relevante sus condiciones futuras de desarrollo

Principales características de las instituciones para las cuales es adecuada esta ruta:

- Las instituciones se enfrentan a potenciales cambios en sus tendencias de desarrollo o hechos de ruptura.
- Las causas o impulsores de los cambios son principalmente externos al territorio.
- Generalmente son instituciones territoriales que cuentan con limitadas capacidades técnicas y administrativas para evaluar o identificar los posibles impactos resultantes de los cambios.
- Las instituciones cuentan con alguna capacidad de planificación.
- Por la naturaleza de los proyectos, es necesario establecer articulaciones con entidades nacionales.

Principales desafíos:

- Conciliar intereses entre los diferentes actores locales.
- Aprovechar las oportunidades emergentes que se crearán como efecto de los cambios.
- Desarrollar capacidades técnicas para abordar los cambios y adaptarse a ellos.

Con esta ruta metodológica se busca incorporar en la planificación a nivel territorial el enfoque de futuros múltiples, junto con la necesidad de definir acciones para anticipar estos posibles futuros (escenarios). El principal desafío consiste en aterrizar la prospectiva en los territorios, incorporando la generación de consensos entre los actores para anticiparse a los posibles cambios y complementar los ejercicios de planificación territorial (véase el diagrama IV.8).

[illegible]

Por un lado, las técnicas participativas, como los talleres consultivos, las entrevistas, las lluvias de ideas y las encuestas, facilitan la definición de una visión de futuro que contenga las aspiraciones comunes de los diferentes actores locales y que sea coherente con ellas (enfoque de construcción colectiva de futuros).

En esta ruta, dado que la unidad de análisis es territorial, herramientas como el análisis FODA son altamente recomendables para definir el sistema del análisis prospectivo. Esta herramienta permite distinguir entre lo que es interno y externo al sistema, al mismo tiempo que se hace una reflexión sobre las oportunidades y amenazas que pueden traer los cambios que se están comenzando a producir en los territorios.

6. Ruta metodológica 6 – gobiernos subnacionales que deben acordar con otros actores sociales una visión de desarrollo común que oriente el diseño de políticas públicas o proyectos locales

- Gobiernos subnacionales que desarrollan procesos a nivel territorial para acordar una visión de desarrollo común.
- Cuentan con mediana experiencia en planificación y capacidades en procesos prospectivos.

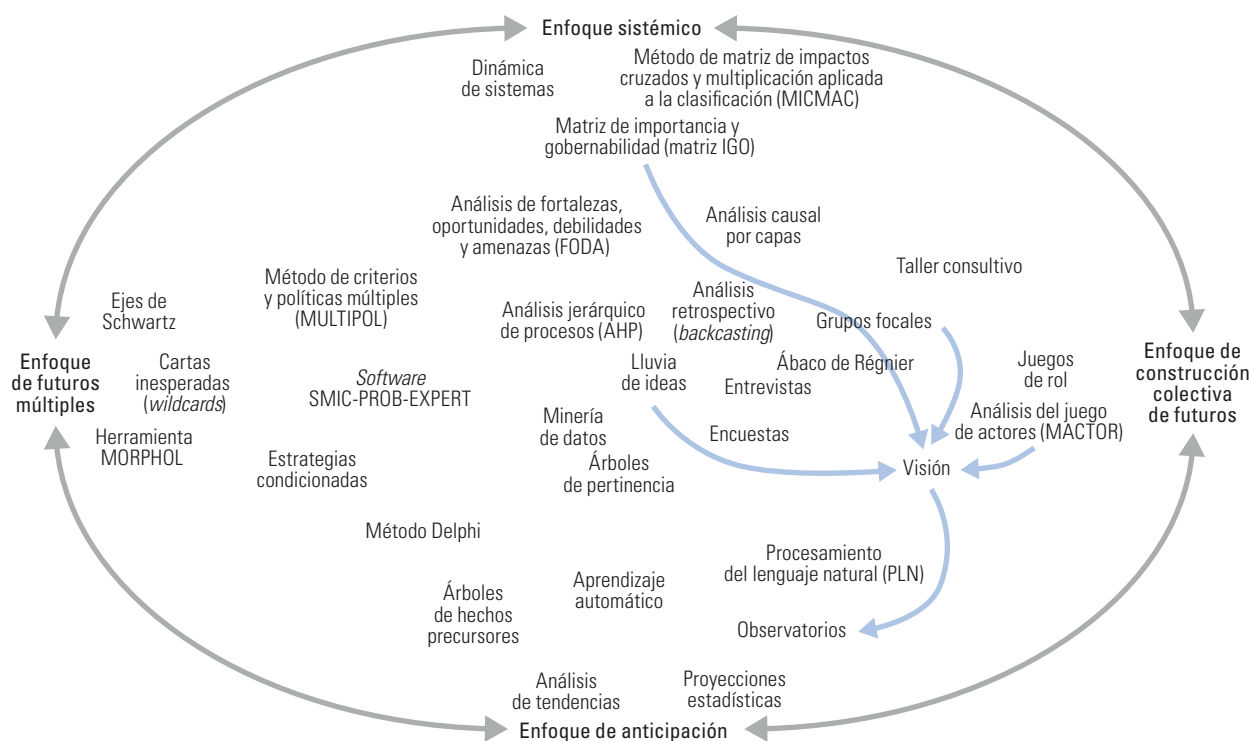
Principales desafíos:

- Elaborar un instrumento de planificación con un horizonte de largo plazo que cuente con un consenso generalizado entre los actores locales. Este instrumento puede tomar forma de una visión de desarrollo o de un plan de largo plazo.
- Encontrar un equilibrio entre la representatividad de los actores que participan en los procesos.
- Desarrollar procesos eficientes en cuanto al tiempo y los recursos.
- Construir escenarios compartidos sobre lo que es posible y deseable a partir de las condiciones y la realidad presentes.
- Incorporar los escenarios y la visión construidos en los planes de desarrollo de largo plazo para impulsar la toma de decisiones en el presente y lograr la apropiación por parte de la comunidad.

Esta ruta metodológica busca orientar a las autoridades de los territorios que requieren construir una visión de desarrollo territorial que sirva de guía como una imagen colectiva para articular los lineamientos de desarrollo nacional con las aspiraciones de futuro de las personas que forman parte de ese territorio.

En la formulación de esta visión se pueden utilizar herramientas participativas con enfoque de construcción colectiva de futuros, como los grupos focales, las encuestas o las lluvias de ideas (véase el diagrama IV.9). Para que estas instancias sean exitosas es importante definir con anterioridad quiénes serán los actores invitados a participar en el proceso (buscando asegurar la representatividad), conocer sus expectativas y comunicarles con claridad cuál será su nivel de participación (es decir, si será mínimo y solo se relacionará con la consulta o si será avanzado y llegará hasta un nivel de cocreación).

Diagrama IV.9
Ruta metodológica 6



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finalmente, teniendo presente que el interés no solo es elaborar un documento que recoja una imagen consensuada sobre el futuro, pues también se busca lograr que la visión sea reconocida ampliamente por la comunidad, se sugiere también la creación e instalación de observatorios. Estos centros tienen la capacidad de captar y organizar la información que se produce en las instancias participativas, al mismo tiempo que realizan una labor de difusión de los consensos alcanzados. Estos esfuerzos por propagar los conocimientos democratizan aún más el proceso y contribuyen a una construcción colectiva de los futuros.

Un ejemplo que guarda relación con esta ruta metodológica es el caso de Cali (Colombia), que desarrolló la Visión Cali 2036 con una amplia participación de actores de los sectores público y privado de ese territorio (véase el anexo IV.A2).

7. Ruta metodológica 7 – gobiernos subnacionales que requieren acciones para el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos

Principales características de las instituciones para las cuales es adecuada esta ruta:

- Gobiernos subnacionales que enfrentan procesos complejos de planificación dada la cantidad de factores que inciden en el desarrollo del territorio, por lo que se requiere un enfoque sistémico en el análisis.
- Cuentan con limitadas capacidades para observar las tendencias y series de tiempo de diversas variables que es necesario monitorear, dados los posibles impactos de largo plazo derivados de las intervenciones en materia de ordenamiento territorial.
- Cuentan con limitadas capacidades para incorporar la exploración de futuros posibles mediante la construcción de escenarios en la dinámica de uso del territorio.

Principales desafíos:

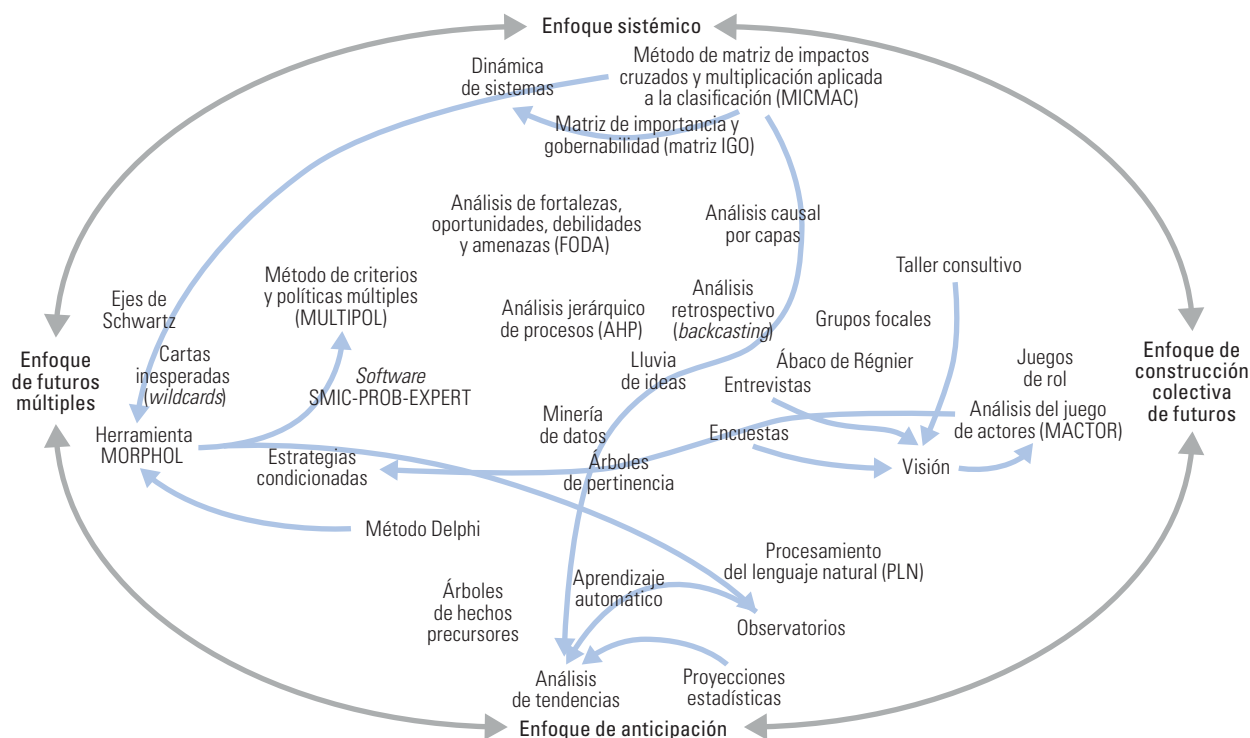
- Conciliar los intereses de los actores del territorio en lo referente a los conflictos que puedan surgir respecto del uso del suelo.
- Articular los elementos internos del territorio, que son posibles de manejar, con los factores externos, que superan la capacidad de gestión local.
- Definir vías para materializar los resultados de los procesos realizados, considerando que gran parte de los resultados de los procesos de análisis prospectivo no tienen instrumentos formales de implementación o solo cuentan con mecanismos indicativos que orientan la gestión.

Esta ruta metodológica se orienta a responder a la necesidad de territorios que buscan poner en marcha iniciativas de ordenamiento territorial. El concepto de ordenamiento territorial se entenderá como aquella modalidad de la planificación cuya finalidad es adaptar el territorio para su uso eficiente y sostenible mediante procesos participativos y democráticos (Márquez y Veloso, 2020). En esta ruta metodológica también se incluyen las iniciativas que guardan relación con la gestión de riesgos, el uso del suelo y la planificación urbana.

Se reconoce el territorio como un sistema en el que se vinculan diferentes componentes o partes que lo conforman (población, recursos naturales, medio construido). En esta ruta se utilizan los cuatro enfoques de la prospectiva para el desarrollo a fin de definir los escenarios futuros y anticipar estrategias de desarrollo de manera colectiva (véase el diagrama IV.10).

Un ejemplo de esta ruta metodológica es el caso de la provincia de Mendoza (Argentina), donde se realizó un proceso de construcción de una visión integradora, incorporando la prospectiva en la fase de formulación mediante el diseño de un conjunto de escenarios tendenciales y alternativos (véase el anexo IV.A2).

Diagrama IV.10
Ruta metodológica 7



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bibliografía

- Al-Samarraie, H. y S. Hurmuzan (2018), "A review of brainstorming techniques in higher education", *Thinking Skills and Creativity*, vol. 27, Ámsterdam, Elsevier.
- Linstone, H. y M. Turoff (eds.) (1975), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Londres, Addison-Wesley.
- Márquez, M. y E. Veloso (2020), "El ordenamiento territorial en Chile: estado del arte", *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, vol. 18, N° 35, Santiago, Universidad de Chile.
- Medina, J. y E. Ortigón (2006), *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, serie Manuales, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Paulus, P. y B. Nijstad (eds.) (2003), *Group Creativity: Innovation Through Collaboration*, Oxford, Oxford University Press.
- Popper, R. (2009), "Foresight methodology", *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice*, L. Georghiou y otros (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Ramírez, J. y C. Ovalles (2014), "La planeación prospectiva estratégica en zonas de conflicto. Caso: Agenda Regional Catatumbo - Colombia", documento presentado en el Seminario Global de Formación Prospectiva 2014, Mendoza, Universidad Champagnat, 30 de mayo [en línea] <https://cepcuyo.com/wp-content/uploads/2018/10/LA-PLANEACION-PROSPECTIVA-ESTRATEGICA-EN-ZONAS-CONFLICTO.-COLOMBIA-OSPINA-ESTUPI%3C%91AN-2014.pdf>.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

Descripción de las principales técnicas usadas en los procesos prospectivos

Técnica	Descripción
Lluvia de ideas	La técnica de lluvia de ideas, desarrollada inicialmente por Alex Osborn (Al-Samarraie y Hurmuzan, 2018), tiene como finalidad propiciar la creatividad de los grupos para compartir ideas y pensamientos de manera espontánea en la búsqueda de soluciones a problemas prácticos. Se basa en el principio de que no existen inicialmente ideas que estén fuera de las posibilidades, considerando que la opinión de todos los convocados tiene igual importancia. Según la recopilación de recomendaciones efectuada por Paulus y Nijstad (2003), en una lluvia de ideas realizada en un entorno virtual es importante tener en consideración los siguientes factores: • Las sesiones deben ser relativamente cortas. • Las reglas básicas se publicarán y aplicarán, y cualquiera podrá hacer notar un incumplimiento de ellas. • La cantidad, no la calidad, es el objetivo de la sesión. • No se harán críticas ni elogios a los aportes individuales. • Las ideas insólitas y diferentes son bienvenidas. • No es importante preocuparse inicialmente por los duplicados, pues estos se ordenarán posteriormente para reflejar la concentración de opiniones en un tema. • Se evitarán las historias largas (eso les quita tiempo a las ideas). • Se puede pedir una breve aclaración si no se entiende una idea, abreviatura o término. • Es necesario mantener la concentración mientras se realiza la sesión. Se solicitará a los participantes mantener las cámaras y el audio encendidos. • Solo una persona habla a la vez cuando se realiza el intercambio de opiniones. Cuando los grupos convocados son grandes, se considera para ello más de 20 personas participantes. Las herramientas virtuales ofrecen la posibilidad de crear salones de discusión (denominados también <i>breakout rooms</i>) para grupos reducidos (se recomienda que no sean más de 6 personas).
Análisis de tendencias	El análisis de tendencias busca identificar patrones de comportamiento de ciertas variables que son de especial interés para explicar la dinámica de un sector o un tema. Por lo general se realiza un análisis de series de tiempo para visualizar el comportamiento de las variables de interés. Sin embargo, también puede aplicarse a datos de un solo período, y en este caso el procedimiento se denomina análisis de series transversales; de igual modo, si se combinan datos de series de tiempo y transversales, se tienen los denominados datos de panel. Independientemente de la precisión del análisis que se busque realizar y del enfoque específico (probabilístico, de series, factorial o de otro tipo), para realizar un análisis básico de tendencias de variables clave se proponen una serie de orientaciones: i) Identificar y graficar el indicador que describa de mejor manera la dinámica que ha experimentado en los últimos años el tema definido en el análisis prospectivo. ii) Identificar qué forma tiene la tendencia elegida: creciente, cíclica, tangencial, exponencial, convergente u otra. iii) El período temporal presentado, ¿es suficiente para entender el comportamiento de largo plazo de la tendencia? iv) Estimar el sentido de la tendencia en una fecha determinada. v) Identificar qué impulsores de cambio son relevantes para entender el comportamiento de la tendencia.
MICMAC	El método de matriz de impactos cruzados y multiplicación aplicada a la clasificación (MICMAC) es una de las formas más conocidas para realizar un análisis estructural. Su principal objetivo es analizar un sistema a partir del reconocimiento y la caracterización de las variables que lo constituyen. El método es la ampliación de la idea original de Frederick Vester, quien definió un proceso para realizar simulaciones de sistemas mediante la calificación de las relaciones entre variables. Vester llamó a su método la “computadora de papel”, pues permitía realizar simulaciones de manera manual, sin la necesidad de utilizar complejos sistemas. El análisis estructural es un método que, a través del uso y las propiedades de las matrices, registra las relaciones entre las variables constitutivas del sistema estudiado para así comprender el papel específico que desempeñan dentro del él. Este método está enfocado en el uso y la puesta en movimiento del conocimiento experto y de la deliberación abierta como forma a través de la cual se califican las relaciones entre las variables. También se puede utilizar para combinar conocimiento experto y saber práctico, por ejemplo, poniendo en contacto a veterinarios, zootecnistas y agrónomos con agricultores y campesinos. Con este método se pretende analizar y calificar las relaciones de dependencia e influencia entre variables y se espera que este resultado sea el fruto de una discusión entre conocedores de un tema específico. Para la aplicación del método, es recomendable reunir a especialistas de diversas disciplinas y orígenes que aporten miradas muy diferentes sobre un mismo tema. De este modo se ponen a prueba las capacidades de comunicación y de diálogo entre lenguajes especializados muy diversos. Esta combinación de pares diversos es la clave para obtener un análisis lo más amplio y sistémico posible. Su buen resultado depende no solamente del conocimiento que cada uno de los especialistas tenga de los temas, sino de la actitud abierta de escucha y comunicación que se ponga en práctica a lo largo del ejercicio. Dada la composición de los grupos y el proceso de deliberación que involucra, este método conlleva el uso de una muy considerable cantidad de tiempo. Por ejemplo, si se parte de un conjunto de 10 variables, el procedimiento exige rellenar 90 casillas; si son 20 variables, deben rellenarse 380 casillas. En la medida en que se espera que cada relación entre variables se califique por consenso, el tiempo necesario es un factor crítico: se requiere suficiente y con pausas reguladas que impidan que las calificaciones sean fruto del cansancio y no de la convicción. Si se cae en la tentación de obtener las calificaciones por votación o a través de encuestas, se pierde el impacto del aprendizaje colectivo y de la consolidación de las capacidades de generación de conocimiento colectivo que se espera lograr con el método.

Técnica	Descripción									
Método MACTOR	Con el método MACTOR (matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones) se busca conocer el mapa de actores, sus influencias y su poder dentro de un juego de objetivos. Un actor social es un individuo, un conjunto de individuos, una institución o una unidad dentro de una institución que tiene un conjunto de características y una posición respecto de los objetivos de un plan que lo distinguen de otros individuos. Los actores buscan defender sus intereses tanto de forma explícita como de manera encubierta. En términos generales, es posible identificar una tipología de actores que están involucrados de forma general en los procesos de análisis prospectivo. Este conjunto de actores identificados se presenta como una propuesta inicial que ayuda a tener una visión panorámica de la complejidad del abordaje del tema. El análisis estratégico del juego de actores constituye una de las etapas cruciales y un gran reto de la prospectiva: la solución de conflictos entre grupos con proyectos diferentes, que condicionan la evolución del sistema en el que se desarrollan. El método de análisis del juego de actores, denominado MACTOR, busca estimar la correlación de fuerzas que existen entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a determinados retos y objetivos asociados. Partiendo de este análisis, el objetivo del empleo del método MACTOR es proporcionar herramientas de decisión suficientes a un actor en particular para que ponga en práctica su política de alianzas y conflictos con respecto a los demás actores. Los actores sociales son grupos humanos que se caracterizan por que consciente o inconscientemente se unen para obrar en defensa de sus intereses, utilizando el grado de poder que cada uno pueda ejercer. El análisis de actores se basa en el reconocimiento de que los actores que conforman el sistema en estudio tienen una influencia determinante en la evolución futura del mismo. Identificación de los actores: Para elaborar un cuadro de selección de actores se debe: i) Identificar y listar a los actores potenciales que tienen mayor relación con la temática identificada. ii) Identificar sus principales intereses (visibles o invisibles) en relación con los problemas abordados por la iniciativa y sus objetivos. Se debe tener presente que cada actor puede tener varios intereses. iii) Evaluar brevemente los posibles impactos de las iniciativas en cada uno de esos intereses (positivos, negativos o desconocidos). Cálculo del poder relativo de los actores involucrados: El grado de poder de los actores se calculará mediante el análisis de actores por actores. Esta técnica es similar en su operación al cruce de variables del método MICMAC. Los actores clave son aquellos que pueden influir significativamente o que son importantes para el éxito del proyecto. La influencia se refiere a qué tan poderoso es un actor. La importancia se refiere a aquellos actores cuyos problemas, necesidades e intereses son la prioridad de la intervención: si estos actores importantes no son asistidos efectivamente, entonces el proyecto no puede ser considerado un éxito. Al combinar la influencia y la importancia, los actores pueden ser clasificados en diferentes grupos, lo que ayudará a identificar las suposiciones y los riesgos que deben ser manejados a través del diseño de proyecto. El análisis de actores puede contribuir al proceso de decidir cómo pueden ser incluidos los actores clave en el proyecto. Los actores clave con alta influencia e importancia para el éxito del proyecto posiblemente pueden proporcionar las bases para la “coalición de apoyo” de un proyecto y son contrapartes potenciales en la planificación y la implementación. Por otro lado, los actores clave con alta influencia pero baja importancia para el éxito del proyecto puede ser tenidos en cuenta, al ser consultados o informados.									
Ejes de Schwartz	Los ejes de Schwartz permiten construir escenarios objetivos identificando un foco, las fuerzas clave y las tendencias del entorno. De esta manera se logra elaborar escenarios útiles para definir modalidades de decisión posibles y de contingencia. Esta técnica es otra forma de seleccionar el escenario que podría existir en el futuro. Toma como base las variables estratégicas determinadas en el análisis estructural. Con este método se define cómo puede ser el entorno en el mediano y largo plazo mediante la aplicación de los escenarios construidos en el análisis. Cabe aclarar que no es lo mismo afirmar que algo es “posible” y que algo es “probable”. Para ello, se hacen presentes los significados de ambos términos: i) Posible es una situación que puede o no suceder o algo que puede o no ejecutarse, y no se sabe si ello ocurrirá o no. ii) Probable es una situación que puede suceder o que existe mayor factibilidad de que suceda, sobre la base de pruebas o razones que lo sustenten. iii) Lo posible es algo que, aun siendo improbable, podría pasar. En el diagrama 1 se muestra un ejemplo de la forma en que se presentan los escenarios usando esta técnica. Diagrama 1 Ejemplo de presentación usando los ejes de Schwartz Productividad <i>Alta productividad</i> <table><tr><td style="vertical-align: top;"><i>Inferior al promedio nacional</i></td><td>II. Mayor productividad debido a factores internos, sin ninguna incidencia de las políticas públicas</td><td>I. Mayor productividad debido a una alta incidencia de las políticas públicas</td><td style="vertical-align: top;"><i>Superior al promedio nacional</i></td><td rowspan="2">Políticas públicas</td></tr><tr><td></td><td>III. Sin productividad y sin incidencia de las políticas públicas</td><td>IV. Baja productividad con alta incidencia de las políticas públicas</td><td></td></tr></table> <i>Sigue la baja productividad</i> El escenario I es positivo (++) El escenario II es un escenario alterno 1 (-+) El escenario III es negativo (--) El escenario IV es un escenario alterno 2 (+-)	<i>Inferior al promedio nacional</i>	II. Mayor productividad debido a factores internos, sin ninguna incidencia de las políticas públicas	I. Mayor productividad debido a una alta incidencia de las políticas públicas	<i>Superior al promedio nacional</i>	Políticas públicas		III. Sin productividad y sin incidencia de las políticas públicas	IV. Baja productividad con alta incidencia de las políticas públicas	
<i>Inferior al promedio nacional</i>	II. Mayor productividad debido a factores internos, sin ninguna incidencia de las políticas públicas	I. Mayor productividad debido a una alta incidencia de las políticas públicas	<i>Superior al promedio nacional</i>	Políticas públicas						
	III. Sin productividad y sin incidencia de las políticas públicas	IV. Baja productividad con alta incidencia de las políticas públicas								
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).										

Técnica	Descripción		
Herramienta MORPHOL	Una forma de ampliar el análisis de futuros posibles es la realización del análisis morfológico. Su nombre hace referencia a la idea de conocer la forma que los posibles futuros pueden presentar. Este método es muy útil cuando se busca incorporar más variables a la construcción de escenarios, especialmente si se requiere conocer las interacciones entre ellas. Para desarrollar el proceso de definición de escenarios se parte de la definición básica de las variables clave del método MICMAC. Si en el proceso se generó una cantidad superior a cuatro variables, es importante priorizar su utilización mediante, por ejemplo, la identificación del grado de cercanía con la temática bajo análisis. El método consiste en identificar las hipótesis que se entienden como la expresión en un período de tiempo futuro de la variable de análisis. Para ello es importante definir un horizonte de tiempo que sea relevante para el análisis, es decir, que sirva como una guía o como una forma de concentrar los esfuerzos en un punto de especial interés. Para cada variable clave se identifican un conjunto de hipótesis sobre el futuro, que pueden ser organizadas con criterios como los siguientes: • Estructura de polos: hipótesis optimista, pesimista y neutra. • Estructura de la dinámica de comportamiento del sistema: hipótesis tendencial, probable y deseada. • Estructura del comportamiento general del sistema: hipótesis de auge económico, de crisis o neutral. La decisión sobre la forma en que se expresen las hipótesis dependerá de la naturaleza del estudio y puede definirse una cantidad variable de tipologías (no solo tres). La diferencia entre las hipótesis tendencial y probable radica en que en el primer caso se asume que la misma tendencia de comportamiento pasado se mantiene en el futuro, a diferencia del segundo caso, en que se asume que debe producirse un cambio entre el presente y el futuro que alterará esa trayectoria tendencial; por ejemplo, la entrada en vigor de una ley o el vencimiento de una concesión de uso de un bien público. En el cuadro 1, es posible identificar claramente los escenarios que están definidos por cada una de las columnas. En este caso, existe un escenario tendencial, formado por las hipótesis H1, H4 y H7. El escenario probable se construye con las hipótesis H2, H5 y H8, y el escenario deseado con las hipótesis H3, H6 y H9. La fase siguiente en el proceso consiste en redactar de modo descriptivo la configuración de las hipótesis, para permitir a quienes no estén involucrados directamente en el proceso entender cada uno de los escenarios.		
Cuadro 1			
Ejemplo de análisis morfológico a 2030	Escenario tendencial	Escenario probable	Escenario deseado
Extensión de la ciudad	Hipótesis 1: Crecientes presiones para ampliar el límite urbano	Hipótesis 2: Se amplía el límite urbano a fin de incorporar terrenos para nuevas industrias	Hipótesis 3: El límite urbano se mantiene
Localización de los empleos	Hipótesis 4: Concentración creciente de la localización de los empleos en el centro de la ciudad	Hipótesis 5: La entrada en funcionamiento de una nueva industria genera nuevas fuentes de trabajo en la periferia	Hipótesis 6: Distribución de los empleos de manera equilibrada en el territorio
Nivel de congestión	Hipótesis 7: Creciente nivel de congestión	Hipótesis 8: La congestión se mantiene en niveles muy altos	Hipótesis 9: Disminución de la congestión vehicular

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El proceso de redactar la descripción de los escenarios permite dar un sentido de interconexión a las variables y muchas veces hace posible identificar relaciones de causalidad o interdependencia entre hipótesis.

De este modo se tendrían los tres escenarios de forma descriptiva:

- Escenario tendencial: una ciudad más extensa con gran cantidad de viajes diarios de la periferia al centro y con una alta congestión.
- Escenario probable: una ciudad más extensa con nuevas zonas de localización de las fuentes de trabajo en zonas periféricas y con alta congestión. Ciudad extensa con empleo desconcentrado y congestionada.
- Escenario deseado: una ciudad más densa con fuentes de empleo distribuidas homogéneamente en el territorio y con menores niveles de congestión.

Técnica	Descripción																												
Matriz IGO	La matriz de importancia y gobernabilidad (matriz IGO) es una forma de estructurar juicios de expertos y participantes en procesos prospectivos que permite clasificar, de manera rápida, variables de análisis de acuerdo con los criterios de importancia y gobernabilidad. Esta matriz se utiliza como una forma de identificar variables clave en un sistema en situaciones en que no es posible apoyarse en herramientas como el método MICMAC. A fin de llevar adelante la valoración de los criterios, se definen escalas diferenciadas para la importancia y para la gobernabilidad. En el primer caso se suele utilizar una escala de seis niveles (véase el cuadro 2). Cuadro 2 Escala de valoración del criterio de importancia <table> <tr> <th>Valoración</th><th>Interpretación</th></tr> <tr> <td>5</td><td>Mucha importancia</td></tr> <tr> <td>4</td><td>Alta importancia</td></tr> <tr> <td>3</td><td>Mediana importancia</td></tr> <tr> <td>2</td><td>Poca importancia</td></tr> <tr> <td>1</td><td>Muy poca importancia</td></tr> <tr> <td>0</td><td>Nula importancia</td></tr> </table> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para valorar la gobernabilidad de una variable, es importante considerar que la gobernabilidad se entiende como la capacidad para controlar la variable o influir en ella, es decir, se entiende que existe algún grado de incidencia tanto por parte de actores internos al sistema u objeto de análisis como por parte de aquellos que son externos. Para el criterio de gobernabilidad se utiliza una escala de seis niveles (véase el cuadro 3). Cuadro 3 Escala de valoración del criterio de gobernabilidad <table> <tr> <th>Valoración</th><th>Interpretación</th></tr> <tr> <td>5</td><td>Muy Fuerte</td></tr> <tr> <td>4</td><td>Fuerte</td></tr> <tr> <td>3</td><td>Mediana</td></tr> <tr> <td>2</td><td>Débil</td></tr> <tr> <td>1</td><td>Muy débil</td></tr> <tr> <td>0</td><td>Nula</td></tr> </table> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La metodología consiste en valorar de forma colaborativa los criterios de importancia y gobernabilidad para cada variable constitutiva del sistema en análisis.	Valoración	Interpretación	5	Mucha importancia	4	Alta importancia	3	Mediana importancia	2	Poca importancia	1	Muy poca importancia	0	Nula importancia	Valoración	Interpretación	5	Muy Fuerte	4	Fuerte	3	Mediana	2	Débil	1	Muy débil	0	Nula
Valoración	Interpretación																												
5	Mucha importancia																												
4	Alta importancia																												
3	Mediana importancia																												
2	Poca importancia																												
1	Muy poca importancia																												
0	Nula importancia																												
Valoración	Interpretación																												
5	Muy Fuerte																												
4	Fuerte																												
3	Mediana																												
2	Débil																												
1	Muy débil																												
0	Nula																												
Visiones territoriales de desarrollo futuro	Una visión de desarrollo es una imagen futura del territorio que permite guiar la definición de objetivos y estrategias. Esta imagen de futuro debe ser construida de manera colectiva y participativa, teniendo como finalidad el bien común. No cualquier imagen de futuro se transforma en una visión; esta debe ser claramente plausible (Medina y Ortegón, 2006). Mediante la visión se busca articular dos reflexiones que se plantean en una sociedad. La primera se origina en aquellos elementos distintivos del territorio, derivados de sus potencialidades, fortalezas o vocaciones territoriales; la segunda se vincula con los deseos de la comunidad. En la construcción de visiones de desarrollo futuro se busca plasmar transformaciones que generen cambios importantes dentro de los sistemas o de las comunidades; por lo tanto, generalmente se traducen en planteamientos de largo plazo. La construcción de una visión de desarrollo territorial tiene importantes ventajas. Una de las principales es el papel que cumple al unificar el discurso, generando un lenguaje común respecto de factores clave para el desarrollo de las comunidades, como son los valores o los principios sociales mínimos. También es útil para identificar y estructurar las vocaciones territoriales, es decir, aquellos elementos que distinguen al territorio de otros y que son la base para forjar una identidad territorial. Asimismo, tiene una utilidad adicional relacionada con su capacidad para motivar a los distintos actores sociales, ya que es un mecanismo de fortalecimiento de la identidad territorial, en el que se ven reflejadas las aspiraciones de todos los actores. Como consecuencia de lo anterior, una vocación territorial también es una manera de coordinar los distintos esfuerzos, tanto públicos como privados, en virtud de objetivos futuros comunes. Existen variadas metodologías para construir una visión de desarrollo futuro. En las organizaciones, se la suele definir respondiendo a preguntas como: ¿cuál es la imagen deseada de nuestra institución?, ¿cómo seremos en el futuro? y ¿qué haremos en el futuro? A nivel territorial, esta forma de construir una visión no permite responder adecuadamente a la complejidad de los desafíos futuros ni tampoco dar espacio a la relevancia que tienen los actores sociales para validar la visión como un instrumento representativo de todos los involucrados; por ello, en estos casos es necesario considerar otros factores y etapas que hacen más compleja su elaboración.																												

Técnica	Descripción																
Estrategias condicionadas	Mediante las estrategias condicionadas se busca vincular el análisis prospectivo con los elementos que provienen de la planificación estratégica. Tomando en consideración los escenarios contruidos, se busca identificar las implicaciones que cada escenario tiene para el logro de los objetivos que se definen en los planes. Para formular las estrategias, se construye una matriz de acciones anticipatorias (véase el cuadro 4), que se define utilizando una pregunta como la siguiente: si de aquí a 2050 se presenta el escenario X, ¿qué es necesario hacer para asegurar el cumplimiento del objetivo Z? Se propone realizar el análisis en dos etapas: i) En primer lugar, identificar cómo impacta el hecho de que el escenario previsto efectivamente se concrete. ii) En segundo lugar, identificar qué es necesario hacer para asegurar el logro del objetivo, tomando en consideración el escenario. Cuadro 4 Ejemplo de una matriz de acciones anticipatorias <table><tr><th></th><th>Objetivo 1</th><th>Objetivo 2</th><th>Objetivo 3</th></tr><tr><td>Escenario 1: tendencial</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Escenario 2: deseado</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Escenario 3: indeseado</td><td></td><td></td><td></td></tr></table> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).		Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Escenario 1: tendencial				Escenario 2: deseado				Escenario 3: indeseado			
	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3														
Escenario 1: tendencial																	
Escenario 2: deseado																	
Escenario 3: indeseado																	
Método Delphi	Linstone y Turoff (1975) definen el método Delphi como un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo para permitir a un grupo de personas, como un todo, tratar un problema complejo. Las fases de un estudio Delphi son las siguientes: Fase 1: definición del problema de investigación. Fase 2: conformación del grupo de informantes (se recomienda que incluye a entre 6 y 40 personas, con amplio conocimiento del tema de investigación). Fase 3: rondas de preguntas abiertas. Fase 4: ronda de preguntas cerradas. Fase 5: generación de consensos.																

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de H. Al-Samarraie y S. Hurmuzan, "A review of brainstorming techniques in higher education", *Thinking Skills and Creativity*, vol. 27, Ámsterdam, Elsevier, 2018; P. Paulus y B. Nijstad (eds.), *Group Creativity: Innovation Through Collaboration*, Oxford, Oxford University Press, 2003; J. Medina y E. Ortegón, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, serie Manuales, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006; H. Linstone y M. Turoff (eds.), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Londres, Addison-Wesley, 1975.

Anexo IV.A2

Fichas de casos de prospectiva territorial a escala subnacional

Cuadro IV.A2.1

Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Argentina)

Instrumento: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley núm. 8999/2017).
Organismo promotor: la entidad gubernamental responsable de la planificación territorial en la provincia, la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial del Gobierno de Mendoza (Argentina).
Objetivo: la Ley núm. 8051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo establece el ordenamiento territorial como un procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido como una política de Estado para el gobierno provincial y el de los municipios.
Escala territorial: provincial. Se aplica a toda la extensión del territorio de la provincia correspondiente.
Contexto: en la provincia de Mendoza se reconoce una larga trayectoria de intentos de planificación territorial a través de un proceso de ordenamiento de más de 20 años. Por iniciativa de la Universidad Nacional de Cuyo, en 2007 se propuso un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de Usos del Suelo, como resultado del trabajo interinstitucional y colaborativo de diferentes instituciones nacionales y provinciales.
Enfoque metodológico: el caso es un ejemplo del modelo de formulación y gestión del ordenamiento territorial, entendido como un procedimiento administrativo y un proceso continuo y permanente que sirve de base a las decisiones del sector público, del sector privado y de la comunidad en general, con el objeto de lograr metas y fines predefinidos, facilitar el control de las acciones y redireccionar el proceso de desarrollo territorial cuando sea conveniente. Se concreta en una visión integradora, en concordancia con las estrategias de desarrollo que se definen en lo referente a los aspectos económicos, sociales y ambientales, para lograr el desarrollo sostenible. Se incorpora la prospectiva como una etapa de la fase de formulación. Se consideran los escenarios tendencial y alternativos.
Resultados: elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley núm. 8999/2017), los planes municipales de ordenamiento territorial (con diversos grados de avance, algunos aprobados y otros en etapa de formulación) y los planes sectoriales, entre otros.
Innovación: el caso presenta la innovación de haber incluido la dimensión de futuro, y en particular la prospectiva, en los siguientes aspectos (Vitale y otros, 2016): Art. 1: “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. 3: “conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales [...]”. Art. 11: entre los criterios para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial se mencionan la “visión estratégica” y el “carácter preventivo y prospectivo”. Art. 16: en la elaboración de los planes se define como una de las etapas la construcción de escenarios alternativos del territorio.
Factores de éxito: el entramado socioinstitucional que participa en el proceso de construcción social de futuros y el liderazgo de organismos de ciencia y tecnología, como la Universidad Nacional de Cuyo.
Limitaciones: los avances y retrocesos de la política pública de ordenamiento territorial y el hecho de que aún no se ha consolidado como una política de Estado a nivel provincial.
Lecciones aprendidas: la necesidad de un fuerte liderazgo político-técnico y el compromiso y apoyo de las instituciones públicas y privadas para reflexionar, debatir y construir un proyecto compartido.
Sostenibilidad: el marco normativo-legal no es garantía del éxito del proceso de ordenamiento territorial y los usos del suelo, pero ayuda a institucionalizar los ámbitos de participación y los procedimientos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de Mendoza; J. Vitale y otros, *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), 2016.

Cuadro IV.A2.2**BIO 2030 Plan Director Medellín (Colombia)**

Instrumento: BIO 2030 Plan Director Medellín (Colombia).
Tipología: plan director de carácter estratégico.
Organismo promotor: la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, bajo la coordinación técnica del Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad EAFIT.
Objetivo: proceso de planificación dinámico, mediante el cual se identifican tendencias, se articula y complementa la planificación sectorial, se direccionan los factores estructurantes de lo metropolitano y se definen acciones estratégicas para impulsar el modelo de ocupación deseado.
Escala territorial: escala metropolitana. Su campo de acción en el territorio del Valle de Aburrá incluye a los diez municipios que lo conforman, desde Barbosa hasta Caldas.
Contexto: a fines de la década de 1990 los municipios metropolitanos del Valle de Aburrá se preparaban para formular su primer plan de ordenamiento territorial, promovido por la Ley núm. 388 de 1997. BIO 2030 Plan Director Medellín recoge la planificación sectorial de escala metropolitana vigente, la articula y complementa a la luz del modelo de ciudad compacta y sostenible propuesto por las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y sobre esa base busca construir una propuesta de planificación coherente, que contribuya a crear espacios de consenso y concertación interinstitucional.
Enfoque metodológico: BIO 2030 Plan Director Medellín se elaboró mediante una estrategia de construcción colectiva de consensos con la participación de grupos de interés públicos, privados y académicos que interactuaron en las diferentes etapas del proceso, con el fin de obtener acuerdos en relación con las siguientes preguntas: ¿cómo estamos?, ¿hacia dónde debemos ir? y ¿qué debemos hacer para lograrlo?
Resultados: elaboración de un documento de carácter estratégico, prospectivo y enfocado en la acción, que permitirá orientar el desarrollo territorial del Valle de Aburrá hacia la construcción de un sueño común: el de un valle sostenible, socialmente equitativo y con una economía competitiva frente al mundo.
Factores de éxito: la movilización de los municipios, la sociedad y sus instituciones en torno a propósitos comunes para superar los retos que la geografía y el cambio climático le imponen, así como aquellos que se derivan de los procesos de metropolización y globalización, que de no asumirse adecuadamente pondrían en riesgo la sostenibilidad del territorio.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Alcaldía de Medellín, *Bio 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá: un sueño que juntos podemos alcanzar*, Medellín, 2011.

Cuadro IV.A2.3**Visión Cali 2036 (Colombia)**

Instrumento: Visión Cali 2036.
Tipología: política de gobierno local.
Organismo promotor: la Alianza para la Renovación Urbana de Cali (ARUC), en articulación con la Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU), el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) y la Secretaría de Movilidad de Cali (Colombia).
Objetivo: es un ejercicio para la ciudad, dirigido a pensarla, analizarla y estudiarla para definir cómo podría ser su desarrollo futuro para optimizar los recursos físicos, de infraestructura y naturales, y consolidar sus vocaciones económicas, para atraer nuevas formas de desarrollo inmobiliario.
Escala territorial: nivel local.
Contexto: es producto de un largo proceso de planificación territorial para promover la cohesión social.
Enfoque metodológico: Visión Cali 2036 se fundamenta en un modelo que entiende la prospectiva y la estrategia territorial como un ciclo continuo de construcción de futuros.
Innovación: se trata de un innovador modelo de trabajo articulado entre los sectores público y privado, que busca contribuir de forma integral y colaborativa en la planificación de la capital del Valle del Cauca.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Cámara de Comercio de Cali, *Visión Cali 2036 - Diagnóstico Estratégico*, 2009.

Cuadro IV.A2.4
Plan Estratégico Canario 2040 (Uruguay)

Instrumento: Plan Estratégico Canario (PEC) 2040.
Tipología: documento con lineamientos generales.
Organismo promotor: departamento de Canelones (Uruguay), Centro de Estudios Estratégicos Canarios (CEEC).
Objetivo: dotar al departamento de Canelones de un plan estratégico ordenador, que permita encuadrar las acciones inmediatas y urgentes con soluciones de fondo y definiciones de largo plazo, a través de un proceso de amplia participación ciudadana.
Escala territorial: el departamento de Canelones, conformado por los siguientes municipios: Aguas Corrientes, Atlántida, Barros Blancos, Canelones, Ciudad de la Costa, Nicolich, Empalme Olmos, La Floresta, La Paz, Las Piedras, Los Cerrillos, Migueles, Montes, Pando, Parque del Plata, Paso Carrasco, Progreso, Salinas, San Antonio, San Bautista, San Jacinto, San Ramón, Santa Lucía, Santa Rosa, Sauce, Soca, Suárez, Tala, Toledo y 18 de Mayo.
Contexto: el proceso de planificación estratégica de Canelones comenzó en junio de 2005, con la creación de la Asesoría en Planificación Estratégica y Coordinación, que se fijó como prioridad la planificación del desarrollo territorial para anticipar acciones, en lugar de realizar una gestión reactiva a la coyuntura. En ese sentido, se plantearon aproximaciones sucesivas mediante cuatro avances (2007, 2010, 2014 y 2019). En el marco del proceso de ampliación de funciones de los gobiernos departamentales, en el que estos se convirtieron de manera creciente en los principales agentes del desarrollo, se hizo necesario contar con un modelo de gestión que tuviera la capacidad de abordar integralmente los procesos de desarrollo territorial.
Enfoque metodológico: el primer avance (2007) se apoyó en la metodología de la planificación estratégica, y en los sucesivos (2010, 2014 y 2019) se incorporaron herramientas de la prospectiva. El caso se basa en el modelo de formulación y gestión del ordenamiento territorial, con la definición de cuatro escenarios deseados.
Resultados: se encuentra en proceso de desarrollo e implementación.
Innovación: la incorporación de la mirada de largo plazo con actualizaciones periódicas permitió ir incorporando los cambios que se produjeron en el territorio y en el contexto.
Factores de éxito: el convencimiento y la decisión política de las autoridades del municipio sobre la necesidad de planificar. Un elemento que debe destacarse es que la misma fuerza política gobernó por más de un período (2005-2020). Si bien en el último quinquenio (2015-2020) cambió el titular de la administración, la continuidad del mismo sector político al frente del departamento podría considerarse un factor facilitador de la sostenibilidad del proceso.
La formulación y seguimiento de las actualizaciones estuvo a cargo de la Secretaría de Planificación de Canelones, con lo que se crearon capacidades endógenas. Se estableció un convenio con la Asociación Profundación para las Ciencias Sociales (APFCS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar) para realizar una capacitación teórico-práctica en la metodología prospectiva.
Lecciones aprendidas: la necesidad de institucionalizar en la estructura del gobierno local el pensamiento de largo plazo y crear capacidades para planificar en horizontes temporales que trasciendan la gestión por la cual son electas las autoridades.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de Canelones, “Plan Estratégico Canario” [en línea] <https://www.imcanelones.gub.uy/es/conozca/gobierno/plan-estrategico>.

Cuadro IV.A2.5
Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Guadalajara (México)

Instrumento: Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDyG) 2021-2024 de Guadalajara (México).
Tipología: política de gobierno local.
Organismo promotor: Ayuntamiento de Guadalajara.
Objetivo: el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDyG) 2021-2024 establece una visión de futuro para Guadalajara, teniendo como punto de referencia la celebración de los 500 años de su fundación, que tendrá lugar en 2042. El plan parte de un proceso de evaluación riguroso de la versión anterior, el Plan 2018-2021, y de un diagnóstico participativo sobre las condiciones presentes del municipio, y establece una visión de futuro.
El Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 500/Visión 2042 apunta a una ciudad dinámica, hospitalaria y cosmopolita. Como capital del estado de Jalisco, su influencia en la vida política, económica y social de la región occidental de México ha resultado fundamental a lo largo de la historia del país, y es un ejemplo de desarrollo y crecimiento. En ese horizonte, se espera actualizar el plan, respondiendo a una visión de continuidad de los planes de 2015-2018 y 2018-2021.
Escala territorial: nivel local, el municipio de Guadalajara en el estado de Jalisco (México).
Contexto: la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios es el marco en que se sustenta la planificación de las acciones gubernamentales a nivel estatal. Un marco normativo más amplio se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en la definición de su organización territorial y el papel de los municipios, y en la Constitución Política del Estado de Jalisco, que habilita a los municipios para la planificación y el desarrollo de sus territorios. La elaboración de los planes se basa, principalmente, en la perspectiva del futuro deseado. Así, el PND establece ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.
En el caso de Guadalajara, se identifican desafíos y complejidades propias de las grandes ciudades del mundo, lo que hace necesario lograr consensos de toda la sociedad que habiliten trazar un camino y una visión estratégica para seguir consolidando a la ciudad como un ejemplo de calidad de vida y buen gobierno.
Enfoque metodológico: la actualización que se tradujo en la formulación del PMDyG 2021-2024 se apoyó en un mecanismo de planeación participativa. Este proceso tuvo como principal objetivo fomentar la participación, el debate y la interacción de los representantes de los diferentes sectores que integran el municipio de Guadalajara para conocer sus perspectivas, opiniones y propuestas en la formulación del PMDyG para el período 2021-2024.
Metodológicamente, el proceso incluyó los siguientes pasos:
i) evaluación del PMDyG 2018-2021;
ii) planeación participativa para el diagnóstico situacional;
iii) mesas de trabajo con las áreas técnicas del Ayuntamiento para evaluar las propuestas hechas por esta entidad, e
iv) integración del plan e inclusión de los proyectos prioritarios.
Resultados: se encuentra en proceso de desarrollo e implementación.
Innovación: se destaca el trabajo de alineación de los objetivos y estrategias municipales con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, así como con los Objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
Factores de éxito: las herramientas de monitoreo y evaluación se visualizan como condiciones necesarias para una sociedad más democrática y transparente, al mismo tiempo que brindan información para la toma de decisiones informadas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de Guadalajara, *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024. Visión 2042: 500 años, Guadalajara, 2021*.



V

| Conclusiones

La región y el mundo se enfrentan a problemas del desarrollo crecientemente complejos que requieren una institucionalidad del Estado robusta y con nuevas capacidades técnicas y políticas que le permitan anticipar, prepararse y responder a los eventos disruptivos derivados de las crisis económica, social, ambiental y política, lo que la CEPAL ha denominado “crisis en cascada”.

Entre las capacidades que deben fortalecerse en todos los niveles del Estado y en todas las escalas territoriales se encuentran las capacidades prospectivas para construir de forma participativa y multiactor escenarios de futuros posibles que permitan, a través del ciclo de formulación de los planes y políticas de corto y mediano plazo, la transformación del entorno en un marco temporal de largo plazo.

La información disponible nos lleva a concluir que la región ha avanzado en la planificación de largo plazo. En los últimos 15 años, en América Latina y el Caribe se realizaron 20 ejercicios nacionales de desarrollo de largo plazo con marcos temporales entre los años 2030 y 2050, y al menos 65 ejercicios a nivel subnacional y local. Algunos de estos ejercicios han construido escenarios prospectivos multiactor para la generación de planes y estrategias, mientras que otros han proyectado una visión de desarrollo deseable.

El desafío, sin embargo, es vincular los planes y políticas de corto y mediano plazo con las visiones y planes de largo plazo y revisar de forma sistemática los cambios del contexto socioeconómico y político de manera de ajustarlos a la realidad presente y emergente. En el fondo, se trata de conjugar el presente y el futuro porque las decisiones de los gobiernos en el presente normalmente tienen efectos que trascienden los ciclos políticos. En este sentido, también es vital la institucionalización de la prospectiva en todos los niveles del Estado para así lograr que esta se transforme en una actividad continua que permita un desarrollo integral y armonizado en una dirección compartida por todos los actores del desarrollo.

La prospectiva ha sido aplicada durante décadas por parte del sector privado, el sector académico y diversos grupos de pensamiento, para el logro de distintos objetivos, como la seguridad y la defensa, la tecnología y la innovación, para mostrar, con una visión de futuro, el desarrollo de sectores específicos. Estos ejercicios son valiosos en tanto que logran articular las miradas y aspiraciones de los actores del desarrollo. Sin embargo, en algunas ocasiones encuentran dificultades para insertarse en el proceso de toma de decisiones e incidir en la formulación de políticas públicas de largo plazo. Estas dificultades se producen a pesar de que las instituciones del Estado participan plenamente en estos ejercicios.

Cuando la prospectiva es conducida por el Estado y vinculada a los ejercicios de planificación para el desarrollo tanto nacional como territorial, se torna en un poderoso instrumento que le proporciona dirección de largo plazo a la acción del Estado, amplía su visión de lo que podría suceder, fortalece la identidad y sentido de pertenencia territorial y facilita la generación de conocimiento anticipatorio para responder a múltiples escenarios posibles a lo largo del tiempo. Asimismo, el Estado ejerce su capacidad política para articular los intereses de los actores de manera de viabilizar acciones concretas para atender las necesidades de la ciudadanía, a través de planes, políticas, programas y proyectos. Finalmente, la prospectiva contribuye a la construcción de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones, estableciendo un canal de comunicación a través del que las personas participan en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida presente y futura.

¿Cuáles son estas características que distinguen a los ejercicios prospectivos conducidos por el Estado con el objetivo de planificar para el desarrollo sostenible con una mirada de largo plazo? Desde la observación y práctica de estos ejercicios en la región podemos destacar la integralidad con los pilares del desarrollo sostenible, su vinculación con los instrumentos de planificación para el desarrollo, la participación multiactor y la sistematicidad y continuidad del proceso (revisión sistemática de los supuestos del futuro) que se inserta en el funcionamiento de la institucionalidad pública.

Al analizar algunos ejemplos de los procesos de planificación de largo plazo que aplican la prospectiva a escala nacional (Perú y Jamaica) y subnacional (Canelones (Uruguay) y Cali, (Colombia)) podemos observar que no existe una receta única con respecto a su aplicación, al uso y utilidad del análisis, el momento en el tiempo en el que se realizó y cómo se monitorean cambios en las variables originalmente consideradas en la construcción de los escenarios de futuros.

En el caso de Canelones (Uruguay), se llevó a cabo por aproximaciones sucesivas, iniciándose en 2005 con la creación de la Asesoría en Planificación Estratégica y Coordinación, que fijó como prioridad la planificación del territorio para anticipar acciones, y que continuó haciendo revisiones sucesivas en 2007, 2010, 2014 y 2019 con el objetivo de establecer un sistema de gestión con recursos financieros y consolidar la descentralización y participación ciudadana de manera de tener un modelo de gobernanza adecuada. Por su parte, en Cali (Colombia), la experiencia fue producto de un largo proceso de planificación territorial dirigido a promover la cohesión social, y se fundamentó en un modelo que entiende la prospectiva y la estrategia territorial como un ciclo continuo de construcción de futuros.

En el caso del Perú, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 menciona la articulación de un enfoque prospectivo con la planificación estratégica (pluritemporal) orientada a impulsar el desarrollo del país en el mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se implementan acciones inmediatas en el corto plazo para avanzar progresivamente hacia las metas planteadas. Por su parte, Jamaica cuenta con el marco de políticas socioeconómicas de medio término de frecuencia trienal como el principal mecanismo para implementar su plan Visión 2030, que prioriza resultados, estrategias, acciones y programas, y vincula y alinea políticas de mediano plazo con la visión de largo plazo.

Este recuento, sin ser exhaustivo, lleva a concluir que la aplicación de la prospectiva es flexible y que se adapta a las distintas realidades territoriales y capacidades institucionales. La literatura ha mostrado los desafíos de la institucionalización de la prospectiva, que se ven complementados y reafirmados con la mirada de funcionarios públicos de 16 países de la región, quienes, a través de una consulta en línea aplicada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL expresaron que la voluntad política y los liderazgos institucionales marcados por la falta de incentivos y peso del futuro frente al presente, las capacidades técnicas de las instituciones y la falta de marcos normativos adecuados, restringen la institucionalización de la prospectiva en el sistema público. Estas limitaciones se expresan en sistemas nacionales de planificación aún en consolidación, debilidades en los subsistemas de monitoreo y evaluación, y en la limitada articulación entre la prospectiva y el diseño de políticas públicas. Así también, se expresan en una débil comunicación entre las instituciones del Estado e instituciones del sector académico y de la sociedad civil.

Existen modelos de institucionalización, tanto en la región como fuera de ella, desde la creación de unidades en el poder ejecutivo (unidades cercanas a los ministerios de la presidencia y a los ministerios de planificación), hasta comisiones en el poder legislativo (como la Comisión Desafíos de Futuro, del Senado de Chile). Sin embargo, el verdadero desafío es generar un ecosistema prospectivo que integre a todos los sectores de la sociedad (sector privado, sociedad civil, sector académico y gobierno) que pueda establecer dinámicas de retroalimentación sistemáticas sobre la evolución de los escenarios de futuro propuestos.

Uno de los aspectos más desafiantes de la prospectiva es la apropiación de los escenarios por parte de la ciudadanía. Si consideramos que estos ejercicios promueven una construcción colectiva de los futuros, se requiere la incorporación de formas participativas que permitan conocer la realidad actual abarcando la multiplicidad de opiniones y miradas existentes de diversos actores y sectores, para construir en conjunto propuestas para el largo plazo. Sin embargo, no basta con crear espacios de intercambio y diálogo, sino que se debe apuntar a la creación de confianza entre actores, de manera de fortalecer el tejido social y entre estos y las instituciones, para otorgarle mayor legitimidad a las decisiones tomadas y las acciones de futuro.

La participación no está exenta de complejidades y puede generar tensiones que deben considerarse al momento de propiciar el diálogo. Entre las tensiones que han de tenerse en cuenta, se encuentran las relacionadas con el rol de las élites, los juegos y las asimetrías de poder, la polarización económica y social, y la dificultad de articular las temporalidades de todo proceso de largo plazo. El poder estructural que suelen tener las élites de las sociedades de América Latina y el Caribe ha quedado claro en su grado de influencia en la definición de objetivos a nivel de país y sobre el estilo de desarrollo, así como en el diseño de políticas públicas. Esta influencia de las élites ha generado conflictos de interés, así como también una desconexión con la ciudadanía.

La participación implica otorgar poder a los actores y grupos sociales para influir en las decisiones relacionadas con el futuro. Sin embargo, las asimetrías en la distribución del poder entre los diferentes actores pueden limitar la igualdad de poder, producir relaciones subordinadas y afectar la participación efectiva del resto de los grupos, incidiendo en la calidad de las interacciones sociales. La polarización genera posiciones irreconciliables que resultan en crisis políticas, violencia y parálisis de la sociedad. En los espacios de participación en contextos polarizados se refuerzan estereotipos y sesgos que fracturan el tejido social e imposibilitan la construcción de confianza. Al participar en la construcción de futuros, resulta fundamental considerar las tensiones asociadas a la temporalidad y a la dificultad de concertar los intereses y necesidades inmediatas con la visión de largo plazo.

Para superar estos obstáculos y avanzar hacia un proceso multiactor y transformador mediante la prospectiva, se requieren nuevas ciudadanías y nuevos liderazgos públicos. Las nuevas ciudadanías se caracterizan por una participación comprometida en los asuntos públicos, reconocen y valoran la diversidad cultural, étnica y social de los territorios, promueven la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y buscan forjar nuevas sociedades.

Los liderazgos públicos en los territorios están evolucionando hacia enfoques más colaborativos y colectivos que implican la labor conjunta de múltiples actores para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades en sus comunidades. Estos nuevos liderazgos tienen la capacidad de articular diversas visiones y aspiraciones, generar acuerdos, construir alianzas y representar la voz de la comunidad. Solo así se alcanzarán procesos prospectivos sostenibles y que den paso a la acción.

La aplicación de la prospectiva a los desafíos del desarrollo sostenible supone considerar una variedad de enfoques y una perspectiva flexible que incluya los diferentes pilares del desarrollo mediante una reflexión coherente y eficaz.

La necesidad de institucionalizar la práctica de la prospectiva en los países de la región se aborda mediante la utilización flexible de rutas metodológicas, que se estructuran en torno a cuatro enfoques derivados de las características intrínsecas del concepto de prospectiva para el desarrollo: el enfoque sistémico, el enfoque de futuros múltiples, el enfoque de construcción colectiva de futuros y el enfoque de anticipación. Esta metodología de implementación de la prospectiva parte del reconocimiento de que existen diversas rutas para incorporarla de manera efectiva en la operativa habitual y continua de las instituciones públicas. Cada una de esas rutas se ajusta a las particularidades y a la experiencia acumulada de cada institución.

La mayoría de las técnicas asociadas a las rutas metodológicas se emplean en otras disciplinas. Esta convergencia permite organizarlas de manera coordinada, de modo que puedan adaptarse eficazmente a los enfoques propuestos. Esto, a su vez, simplifica el proceso prospectivo, haciéndolo accesible y permitiendo que una mayor cantidad de funcionarios públicos o personas que participan en los procesos puedan aplicar y entender las metodologías propuestas.

Asumir el modelo de rutas metodológicas flexibles responde a la necesidad de superar las lógicas secuenciales o lineales en la forma de aplicar la prospectiva y superar también algunas de las limitaciones comunes que han expresado los países de la región. Esta flexibilidad permite que los procesos o análisis prospectivos no queden detenidos en una etapa y que la secuencialidad de la metodología tradicional no impida continuar hacia las siguientes fases. Además, el modelo flexible admite diferentes técnicas que pueden servir para una misma fase u objetivo, y por lo tanto, se dispone de alternativas que pueden responder mejor a las capacidades, experiencias, normativas y recursos con que cuentan las instituciones públicas. De esta manera, se mejora la eficiencia en el uso del tiempo y de los recursos al desarrollar actividades de manera simultánea y aprovechar insumos que provengan de los procesos de planificación, lo que facilita la incorporación de la prospectiva en un ciclo permanente de acción.

Cabe destacar que las instituciones que más requieren de la prospectiva con frecuencia son aquellas que cuentan con menos recursos y capacidades técnicas, por lo que es importante que las metodologías que se proponen reconozcan los procesos, prácticas y conocimientos existentes y aprovechen esa información y experiencia como base para incorporar la prospectiva en las tareas habituales de las instituciones. Por ello,

incorporar la prospectiva para el desarrollo en las instituciones del Estado debe considerarse un componente o actividad dentro de los sistemas nacionales de planificación, de modo de articular de forma coordinada y sinérgica la planificación con la prospectiva y las políticas públicas. Esta articulación ayudaría a conformar efectivamente un ecosistema de prospectiva al permitir la retroalimentación de los planes con los análisis de futuro y aportar a la toma de decisiones en el presente sobre materias del desarrollo de largo plazo.

Cabe mencionar que el modelo de rutas metodológicas propuesto ofrece, además, la flexibilidad de generar nuevas rutas en respuesta a desafíos o restricciones no contemplados en este documento. Del mismo modo, permite la ejecución simultánea de dos o más rutas que pueden aprovechar los esfuerzos y recursos de manera coordinada. Estas características facilitan la evolución constante de la prospectiva, promoviendo un enfoque sistémico e integrándola como una actividad permanente en las instituciones públicas.

El interés de ahondar en los temas de la prospectiva para el desarrollo y su aplicación en los distintos niveles del Estado es que sirvan de aporte a los gobiernos de la región para que, a partir de sus propias capacidades, puedan construir visiones, planes y políticas públicas de largo plazo con el fin de cerrar las brechas estructurales del desarrollo, particularmente la pobreza y las desigualdades, y potenciar la capacidad productiva de los territorios con la participación de múltiples actores. Esas capacidades se encuentran en distintos grados de maduración, por lo que es necesario identificarlas y potenciarlas para avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y profundizar la gobernanza y gobernabilidad democrática en los territorios de los países de la región.



El cuadro de crisis en cascada que atraviesa la región y la volatilidad del contexto mundial exigen potenciar los procesos de planificación de los países y el ejercicio de una gobernanza anticipatoria que permita determinar y modelar los futuros posibles y responder a las transformaciones del entorno.

El presente documento busca promover una reflexión en torno a la prospectiva para el desarrollo y la importancia de la deliberación ciudadana en la apropiación de los escenarios de futuro. Para ello, se toman como base las formas que han adoptado los ejercicios prospectivos en la región, conducidos por el Estado en las distintas escalas del territorio, y sus características y enfoques, así como las condiciones propicias y los obstáculos para su institucionalización en el aparato estatal.

El documento también tiene como finalidad contribuir, como punto de partida, a la definición de rutas metodológicas como cursos de acción flexibles en los ejercicios de visión colectiva de futuro, y de políticas y programas que identifiquen nuevas oportunidades de desarrollo, así como a la ampliación de la institucionalización de la prospectiva en el aparato público.