

La prospectiva como construcción social de futuros en los procesos de ordenamiento territorial

Foresight as a social construction of futures in territorial planning processes.

Papagno, Silvina; Vitale, Javier; Barrientos, María Julia

Universidad Nacional de Cuyo - Argentina

vitalejavier@inta.gob.ar, silvinapapagno@gmail.com, ma.julia.barrientos@gmail.com

Eje N°2 Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales

Palabras clave: Prospectiva territorial, planificación del desarrollo, políticas públicas, participación.

Key words: Foresight territorial, development planning, public policy, participation.

Introducción

La transición de modelos de desarrollo y las tendencias mundiales que marcan las transformaciones y dinámicas territoriales del siglo XXI indican que gobernar ha de significar, primordialmente, preparar a los actores sociales para el desarrollo y sustentabilidad de los territorios, incorporando la mirada de mediano y largo plazo en la planificación y gestión del territorio.

Partiendo de la concepción de territorio como construcción histórico-social donde no sólo operan las herencias de nuestro pasado sino también la voluntad, el anhelo, y la libertad de construir entre distintos sujetos sociales el territorio deseado. Juanjo Gabiña afirma que la prospectiva permite mejorar y encuadrar las directrices de la planificación y gestión territorial en el marco de un escenario deseado y beneficiar, de este modo, la elaboración y puesta en marcha de proyectos de desarrollo territorial sustentable.

En este marco, entendemos a la prospectiva territorial como un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.

El INTA, a través de su Centro Regional Mendoza-San Juan, ha desarrollado estudios de prospectiva territorial con la finalidad de generar conocimientos y metodologías de análisis territorial como insumo-base para el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal en el marco de la ley provincial 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, con la finalidad de contribuir a la calidad de vida de la población rural; a impulsar el acceso de la población a las actividades económicas y a la infraestructura y los servicios adecuados; y a impulsar prácticas sociales y productivas sustentables.

A partir de reflexionar sobre esta experiencia, el objetivo del presente trabajo es compartir su sistematización plasmada en una guía conceptual – metodológica que intenta responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué es la prospectiva?, ¿Cuál es su vínculo con el territorio y de qué forma puede resultar una herramienta útil para la planificación futura del territorio?, ¿Cómo contribuye esta disciplina a la planificación y gestión territorial, a través del ordenamiento?.

La revalorización del territorio

En los últimos tiempos, el territorio ha retomado protagonismo como factor de desarrollo, constituyéndose en objeto de políticas públicas orientadas al aprovechamiento de los impulsos del crecimiento, con un abordaje que integra lo social, entendiéndolo ya no sólo como soporte de las actividades económicas, sino producto de una conformación histórica atravesada por



luchas de poder (Altschuler 2008). En el mismo sentido, Madoery (2008) señala que la temática del desarrollo ha generado interés tanto para la formulación e implementación de políticas públicas; en gobiernos, organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, como en ámbitos académicos; siendo el ámbito de aplicación de las políticas de desarrollo local diversos programas sociales, urbanos, económicos, etc., a partir de la interacción de actores.

Indagar en la especificidad de las políticas territoriales, explícitas e implícitas, supone abrir una mirada amplia que abarca tanto las políticas sectorial - geográficas, orientadas a un determinado recorte territorial, como aquellas sectorial - temáticas, focalizadas en una problemática particular que, sin embargo, puede materializarse en distintos fragmentos del territorio. Reconocer la complejidad del territorio implica estar atentos a su multidimensionalidad, a las articulaciones y tensiones múltiples que se derivan de las prácticas de los actores sociales (locales, nacionales o internacionales) y que se vinculan necesariamente con cualquier intervención política dirigida a un problema localizado.

Algunos conceptos claves vinculados a la prospectiva para el ordenamiento territorial

Al momento de pensar en desarrollo y sustentabilidad consideramos importante diferenciarlos para desentrañar su trayectoria y significado.

Desarrollo es un concepto situado, que ha ido modificándose a lo largo de la historia de América Latina, con origen en los años de posguerra, la Teoría de la modernización partía de una mirada etnocéntrica al identificar países desarrollados y subdesarrollados entendiendo que sería a partir de las inyecciones de capital que se dinamizaría el desarrollo. Luego, la Teoría etapista rostowiana (1960) proponía un enfoque lineal de etapas de maduración para alcanzarlo (sociedad tradicional, precondition para el despegue, despegue, camino a la madurez y sociedad de alto consumo masivo).

Las críticas a estos enfoques provinieron del Estructuralismo cepalino (1950-1980), que centraba su mirada en la relación centro-periferia y el análisis de la estructura productiva y la salida mediante procesos de industrialización y la Teoría de la dependencia (1960-1970) que postulaba que desarrollo y subdesarrollo eran dos caras del mismo proceso y se requería la intervención del Estado. A partir de los años 80 acompañan a la pérdida de centralidad del Estado, la idea de desarrollo endógeno basado en la generación de políticas “de abajo hacia arriba”. En buena parte de los desarrollos conceptuales prevalece la idea de que los impulsos externos son los que permiten una acumulación productiva suficiente para el despegue económico de los territorios, tanto las teorías neoclásicas como las de la dependencia plantean modelos de desarrollo implantados desde afuera y no consideran las capacidades endógenas locales como fundamentales para promover transformaciones socioeconómicas.

La puesta en cuestión del concepto de desarrollo como una construcción de occidente que creó la idea de un “tercer mundo subdesarrollado”, que desde el paradigma de la modernidad transformó los ámbitos rurales sin cuestionar las consecuencias de modernización eurocéntrica sobre los sujetos sociales del territorio. La idea del desarrollo como mito organizativo, en su estrecha asociación con el crecimiento económico, es cuestionada por Castro (2002), quien señala que esta relación es la que se refiere al carácter histórico, específico, de ese crecimiento en esta civilización, esto es, a la acumulación incesante de ganancias como objetivo primordial de las relaciones que los seres humanos establecen entre sí, y con el mundo natural, en la producción de su vida cotidiana.

Los discursos sobre el desarrollo comenzaron a ser cuestionados recién a fines de los '90, incorporando en países como Bolivia y Ecuador, en el concepto de “Buen Vivir” (o Sumak Kawsay en idioma quechua) la dimensión de saberes originarios y derechos de la naturaleza al

desarrollo. Esta visión del desarrollo obliga a resignificar el concepto de sustentabilidad, vinculándolo con los procesos de organización social y de construcción cultural y con la capacidad de aprendizaje colectivo de los actores del territorio desde una perspectiva multidimensional (co-evolución sociedad-naturaleza) que considere en forma integrada las relaciones mutuas entre sociedad/cultura, ecosistemas/ambiente, economía/producción y gobernanza/participación.

Hablamos de una sustentabilidad ampliada no sólo a los factores ambientales y ecológico, sino, y sobretudo a lo social como elemento articulador clave de la transformación. En este sentido ubicamos el alcance de la sustentabilidad como un desafío político (más que uno de tipo técnico) que aboga por intervenir sobre las relaciones sociales que reproducen modos vidas insustentables en el presente y en el futuro.

El territorio, entonces, será entendido como un espacio de construcción social y política en permanente transformación; configurándose a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, sociales, culturales y políticos. A este concepto clásico de territorio es necesario incluir la mirada de la complejidad en su abordaje, que lo reconoce como una trama de relaciones sociales, en cuyo seno se producen y visualizan conflictos resultados de acciones anteriores que develan disputas, intereses antagónicos y en pugna y correlaciones de fuerza.

Notas sobre prospectiva

La prospectiva, y específicamente, la prospectiva territorial parte de ciertos supuestos, vinculados al enfoque de la complejidad, el abordaje inter y transdisciplinario, la reflexión para la acción y la construcción social de futuros posibles.

Si analizamos fenómenos complejos en el presente, y deseamos analizar su comportamiento futuro, debemos partir del paradigma de la complejidad. Para su abordaje interdisciplinario con miras al desarrollo transdisciplinario, a partir de generar un campo semántico compartido que permita un nuevo marco de referencia para el abordaje de estos fenómenos sociales. La compleja trama de la realidad interpela las capacidades de las instituciones públicas para producir información y conocimiento que contribuyan a resolver diversas problemáticas desde una mirada que reconoce la complejidad de los procesos sociales. Estos pueden ser explicados a partir de comprender las incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios e intervenciones subjetivas del observador. Para comprender la complejidad es necesario aceptar la existencia de una cantidad innumerable de dimensiones e interacciones entre el orden, el desorden y la re-organización continua (Morin, 2000).

Por ello, para al abordaje de los procesos territoriales, se demanda impulsar el diálogo, abierto y democrático, entre las diversas disciplinas (Bohm, 1997), la necesidad de crear equipos transdisciplinarios (Vilar, 1997), la urgencia de investigar conjuntamente las innumerables facetas de la dinámica y prospectiva de los territorios. La transdisciplina está relacionada con el cruce de fronteras disciplinares y de otro tipo de saberes en la construcción del conocimiento. Así, todos los actores sociales de un territorio son portadores de conocimientos que devienen de una historia, vivencias y experiencias, no necesariamente vinculadas a la formación académica disciplinar

Esta perspectiva plantea que realidad es plural, multidimensional, y en su seno tienen lugar fenómenos simples y complejos, caóticos y no caóticos. La preocupación central de no fragmentar el conocimiento de la realidad perdiendo su visión holística requiere evitar los planteos cerrados y simplificadores que reducen las dinámicas del territorio rural a un conjunto de indicadores meramente descriptivos.

Estas bases teóricas permiten abordar la praxis de la prospectiva, orientada a la búsqueda de conceptos claves que sirvan para la prospectiva territorial específicamente. Estos conceptos representan un marco de referencia para la comprensión del territorio pasado, presente y futuro. Cada contexto social y cultural, cada comunidad, cada municipio que asuma el desafío de emprender la reflexión y pensamiento sobre el futuro del territorio deberá trazar sus propios bases conceptuales como marco de referencia. Este se irá modificando y re-estructurando a lo largo del proceso de construcción social del futuro para determinado territorio.

Para Michel Godet la prospectiva por sí misma como práctica intelectual carece de sentido y utilidad. Gastón Berger (1964) sostiene que “la prospectiva es la ciencia que permite comprender el futuro para poder influir en él”. En la esencia de la prospectiva aparece la intencionalidad de la acción. Por lo cual, se genera conocimiento para transformar la realidad y entonces aquí aparece el rol del intelectual en el proceso de configuración presente y futura de los territorios. El padre de la filosofía de la acción, Maurice Blondel considera que el futuro no se predice, sino que se construye socialmente entre distintos actores sociales. Es decir que el actor social adquiere relevancia como arquitecto de su propio futuro por sobre el individuo, y son los distintos grupos sociales los que van a construir implícita o explícitamente una estrategia colectiva que considere los intereses de todos. Ahora bien, esta construcción social del futuro no es un proceso neutro, existen relaciones de poder, intereses antagónicos entre los propios sujetos sociales. Estos no deberían ser descartados en los ejercicios de construir colectivamente el futuro, ya que son legítimos y son los puntos de conflicto en donde se producen elementos claves para las conversaciones estratégicas sobre el futuro de un territorio. De estos debates emergen posicionamientos sociales respecto el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios.

Los procesos de construcción de los territorios nunca son lineales ni exentos de conflicto. Como resultado de acciones anteriores el territorio devela formas del pasado, disputas e intereses en pugna, al mismo tiempo que un campo de oportunidades para la acción. La construcción social del futuro no es un proceso neutro, implica relaciones asimétricas de poder. Se debe asumir que muchos actores implicados presentan objetivos estratégicos antagónicos con la lógica del desarrollo sustentable pero que, desde su punto de vista, son enteramente legítimos. Hay formas distintas de vivir y sentir el territorio, de acuerdo a los posicionamientos sociales de los distintos actores. Madoery (2002) sugiere que el territorio “es un espacio fundamentalmente dotado de sentido dado por las personas que lo viven, es un espacio que está siempre abierto a una disputa por el sentido. Ninguna visión de territorio está desprovista de una significación”.

Prospectiva y política pública

El futuro no existe aún y desde el paradigma positivista no es posible medirlo, ni reunir información sobre él. Pero, desde un paradigma constructivista, es posible construirlo cotidianamente por acciones ejecutadas desde el presente. Es posible pensar sobre las posibilidades y oportunidades de los futuros, examinando conceptos, premisas, hechos y acontecimientos del pasado y del presente e imaginar futuros posibles y deseables que orienten las acciones para construirlo estratégicamente.

Existen dos concepciones acerca de futuro. Por un lado, una concepción unidireccional que surgió en los tiempos modernos, con el apoyo de las ciencias matemáticas y la estadística. Según la cual el futuro se puede modelado mediante la aplicación de modelos econométricos de proyección, utilizando series temporales de referencia y ofreciendo una visión probable del futuro. Esta concepción plantea que el futuro puede ser definido sobre la

base de la interpretación de tendencias, asumiendo que todos los procesos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales permanecen constantes.

Por otro lado, una concepción surgida a finales de la década de los 50' principalmente en Europa y Estados Unidos que propone que el futuro sólo depende de la acción humana. El futuro debe ser construido sobre la base de las acciones que se desarrollan en el presente, para poder concretar la visión formada de una situación hipotética y con muchas o pocas probabilidades de que los eventos que la componen ocurran de manera efectiva, en un término de tiempo dado y en el marco de condiciones específicas. Esta concepción asume que existen diversas alternativas de futuros, con posibilidades de ocurrencias múltiples e indeterminadas, construidas sobre la base de la exploración de la complejidad y la evaluación de la dirección, la velocidad y la intensidad de los cambios que acontecen en el territorio.

De la anterior definición de futuro se desprende una mirada del futuro como diferente al pasado, lo que posiciona ante la posibilidad de visualizar futuros múltiples. Asimismo, si nos situamos en el mundo actual encontramos una serie de desafíos que complejiza las interrelaciones que se generan, procesos relativos a la mundialización y globalización que derivan en considerar la incertidumbre como intrínseca al futuro. Hay dos tipos de incertidumbres un reducibles a partir de disponer de datos e información de alta calidad y relevancia, y otra irreducible donde encontramos el comportamiento humano (Gallopín, 2006). Esta última incertidumbre dura es imposible de prever y de visualizar en el presente; nos advierte del alto dinamismo de los procesos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales. Estas características del mundo actual ponen en riesgo al territorio, por ello es importante el desafío de construir socialmente visiones de futuro que permitan reducir la incertidumbre y sirvan a la toma de decisiones del presente. Es relevante destacar que para abordar la incertidumbre y la complejidad desde la prospectiva, no es posible hacerlo desde la pretensión de reducir y de predecir el futuro en términos probabilísticos. En este sentido, el futuro puede asumir distintos cursos y trayectorias de acuerdo a las acciones, intereses de los distintos sujetos sociales. Al existir distintas alternativas de futuro con posibilidades de ocurrencia múltiple e indeterminada, construidas sobre la base de la exploración de la complejidad, se advierte un contexto de incertidumbre.

Es necesario comprender los cambios paradigmáticos de las épocas emergentes. La reflexión sobre el futuro es esencial para definir estrategias y políticas públicas que hagan mucho más probable el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios. En este sentido, la prospectiva permite mejorar y encuadrar las directrices de la planificación y gestión territorial en el marco de un escenario deseado.

La palabra prospectiva se deriva del verbo en latín *prospicere* o *prospectare*, que significa "mirar mejor y más lejos aquello que está por venir". *Prospectare* deriva del latín *pro*, adelante, y *spectare*, mirar. Es mirar adelante en el tiempo, representarse idealmente el devenir o crearlo en la imaginación, construir imágenes del futuro. Esta es la esencia del concepto de anticipación. La prospectiva sostiene una visión holística en lugar de parcial y desintegrada, además de aspectos cuantitativos, considera aristas cualitativas de los procesos sociales; permitiendo de esta manera una mirada más compleja e integradora de la realidad. Advierte sobre relaciones dinámicas entre los fenómenos que se presentan en un contexto histórico determinado; resguardando de esta manera, que el futuro es múltiple e incierto (Miklos y Tello, 2000).

Según Javier Medina Vásquez (2014) la prospectiva es una interrogación sistemática y organizada acerca del futuro producto de la interacción entre los estudios de futuro, la política pública y la planificación estratégica que contribuye a la decisión estratégica del territorio, entendida como un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el

futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado. Por lo cual, el objetivo de la prospectiva no es el de adivinar o predecir el futuro, sino el de analizar posibles escenarios. Lo esencial no es calcular las probabilidades de ocurrencia de los distintos escenarios sino ayudar al tomador de decisión a tener en cuenta los procesos claves que incidirán en el camino hacia el futuro deseado.

Medina Vázquez propone:

- Reflexionar acerca del futuro para examinar los posibles eventos futuros a partir de tendencias de largo plazo y exploraciones sobre nuevos hechos y asuntos inesperados.
- Debatar el futuro, de forma participativa con los diferentes grupos de interés tales como autoridades públicas, empresas y organizaciones de investigación. Tal proceso puede ocurrir en diferentes niveles: transnacional, nacional, regional o local.
- Construir el futuro a partir de la identificación de futuros posibles y deseables y la interacción y el aprendizaje provocado en los participantes.
- Vigilar a lo largo de todo el proceso los cambios que se produzcan para una adecuada re orientación de las estrategias.

Debemos esforzarnos por conocer y comprender las formas de pensar el mundo y según el nivel de profundidad, complejidad e incertidumbre que estemos en condiciones de percibir-presenciar-interpretar en nuestra realidad presente; se condicionará, enmarcará, contextualizará el resultado que obtengamos a los estudios prospectivos. Tal como lo define Michel Godet (2000), la prospectiva es “la anticipación al servicio de la acción”, lo importante es trabajar sobre la calidad de dicha anticipación, para obtener la mejor interpretación posible de la realidad anticipada.

Finalmente, se entiende a la prospectiva vinculada a las políticas públicas dado que en el ciclo tradicional de la planificación no se aborda la dimensión de futuro. En la actualidad el ILPES-CEPAL lo considera como una etapa fundacional del proceso de planificación (Máttar, J. y Perrotti, D., 2014). Esta etapa previa permite construir socialmente consensos sobre los distintos escenarios futuros, y planificar en torno a aquel considerado como escenario plausible y deseable. A partir de la definición colectiva sobre este escenario, es posible comenzar con la etapa de la planificación desde una mirada estratégica de mediano y de largo plazo. En síntesis, entender al futuro como espacio de poder, donde se tensionan y disputan intereses sobre el camino a seguir en el presente, y al proceso prospectivo como construcción social, donde se visibiliza tensiones y conflictos, y se debe procurar la generación procurando generar un ámbito de reflexión colectiva y construcción de acuerdos respecto del futuro deseado.

La prospectiva en los procesos de ordenamiento territorial

Tal como se señaló en el apartado anterior, la prospectiva tiene una función anticipatoria y contiene implicancias estratégicas para el diseño de políticas públicas.

La prospectiva territorial se base en preguntarnos colectivamente:

- *¿De dónde venimos?* La comprensión en profundidad de ese pasado
- *¿Dónde estamos?* La comprensión acabada del presente
- *¿A dónde vamos?* Este primer escenario tendencial, la extrapolación casi lineal del presente hacia ese futuro.



- ¿A dónde queremos ir? Escenario teniendo en cuenta nuestros anhelos y deseos
- ¿A dónde podemos ir? teniendo en cuenta nuestras capacidades y limitaciones como territorio.

Figura 1: Utilidad de la prospectiva en la gestión pública

Utilidad	Necesidad de los decisores	Objetivos	Proceso para la gestión pública
Función cognitiva	Comprender la complejidad del entorno	Monitorear y comprender las dinámicas de cambio tecnológico global	Producir visiones, intercambiar conocimiento
Función decisoria:	Enfrentar la incertidumbre	Proveer insumos significativos para la toma de decisiones	Determinación de objetivos, evaluación de procesos y mecanismos
Función proyectiva	Estimular la capacidad de innovación	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad	Producir nuevas ideas y eficaces proyectos
Función educativa	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica	Forjar conciencia y perspectiva global entre una nueva generación de ciudadanos, líderes-planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno
Función organizativa	Organizar la acción colectiva	Promover sinergia y cooperación entre los actores y las redes sociales	Compartir información relevante, legitimación de la acción pública

Fuente: Medina & Ortegón (2006)

Considerando entonces al territorio no sólo como una herencia del pasado, sino también un componente básico del proyecto de futuro de dicho territorio, el principal desafío y esfuerzo consiste, a la luz de la información y conocimiento que nos proporciona la prospectiva sobre hechos, ideas y tendencias, en reconfigurar el modelo territorial actual para poder llegar al modelo territorial deseado, ajustado a las necesidades y demandas de los sujetos sociales.

La prospectiva permite visualizar el modelo territorial del futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación activa de los actores sociales. Además de mejorar y encuadrar las directrices de planificación y gestión territorial en el marco de un escenario plausible y deseable. Cuenta con dos conceptos claves: el primero, hace referencia a la inteligencia colectiva y el segundo a la gobernanza territorial. El primer concepto refiere al conocimiento construido a partir de sistematizar el pensamiento de un colectivo social determinado, que a partir de ciertos métodos utilizados por la prospectiva es posible alcanzar un acuerdo sobre las características sobresalientes de un territorio a futuro. La inteligencia colectiva la que otorga las bases para robustecer, consolidar, profundizar la gobernanza territorial.

La puesta en marcha de estudio de prospectiva territorial permite el desarrollo de competencias institucionales y técnicas de las instituciones presentes en el territorio. Esto debido a que los procesos se estructuran en torno a la participación social que posibilita la apropiación colectiva de los resultados y el aprendizaje. De esta forma, la prospectiva vuelve a robustecer, a densificar, a complejizar la planificación y gestión de políticas públicas.

De esta manera, la dimensión territorial es un eje central para la construcción de un modelo de desarrollo productivo e inclusivo porque vincula, en un determinado espacio geográfico, a lo productivo con lo social, lo político, lo ambiental, la infraestructura y las condiciones de vida de la población (Casalis, Vilar, 2011). Teniendo en cuenta que el ordenamiento del territorio es el instrumento que permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, municipios, y ciudades; entre empresas y sus entornos, y más genéricamente entre los espacios urbanos y rurales, es importante contar con escenarios de organización territorial en función de visiones compartidas de desarrollo a largo plazo, que rijan la intervención pública y oriente la actividad privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

Planificando el desarrollo

La Constitución Nacional Argentina, luego de la Reforma de 1994, deja sentado que el Gobierno debe garantizar el crecimiento armónico, y promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones en su Art. 75 inc.19 o “cláusula del progreso”; generar normas que contengan los presupuestos mínimos necesarios para la protección ambiental, respetando las jurisdicciones locales de acuerdo a nuestro sistema federal; velar por la utilización racional de los recursos naturales, (Art. 41) y faculta a las provincias a crear regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social, estableciendo que les corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art 124). Asimismo, los Artículos 121, 122 y 123 establecen las competencias provinciales. De esta forma, queda definido el marco jurídico para el dictado de políticas que establezcan lineamientos para el modelo territorial.

Es preciso aportar los instrumentos que conduzcan a una toma de decisiones consensuada, que permitan una distribución del crecimiento económico de acuerdo con la integridad y potencialidad del territorio, que incluya el manejo adaptativo y eficiente de los recursos. Herramientas tales como la caracterización del Sistema Territorial, los Sistemas de Información Geográfica y el Mapeo de Actores¹⁵, son utilizadas en estos procesos para detectar las diversas problemáticas regionales, urbanas y rurales, que permitan realizar un diagnóstico y formular programas y planes para el manejo de los recursos naturales, la población, producción e infraestructura.

El Ordenamiento Territorial Rural, como estrategia de planificación, apunta a anticipar conflictos entre las actividades y en la distribución de beneficios y costos entre los actores, tornándose necesario la generación de información y el desarrollarlo de tecnologías que contribuyan al diseño de políticas de uso de la tierra, teniendo en cuenta las tres dimensiones de la sustentabilidad para armonizar intereses económicos, sociales, y ambientales; constituyéndose en una eficaz herramienta de orientación del desarrollo urbano y rural en donde se pueda planificar los usos compatibles del territorio. La mejora de las condiciones de vida, constituye el fin último de estos procesos. Tal objetivo hace que dicho ordenamiento deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo social-económico y ambiental, presuponiendo una articulación armónica y complementaria entre ellas (Massiris. A.)

De tal forma, el OT aparece como una herramienta central para el desarrollo sostenible, articulando las políticas de desarrollo económico, con los objetivos de conservación de la naturaleza y la gestión racional y equitativa de los recursos naturales estratégicos. Debe abordarse como un proceso multidimensional, transdisciplinario y multisectorial en el cual las capacidades tecnológicas, el historial productivo y las características y comportamientos de las empresas e instituciones de la sociedad, son determinantes de su evolución.

El OT es un proceso planificado, constituyéndose los Planes su principal instrumento; estos en un sistema federal como el nuestro, requieren una organización que haga viable su ejecución y garantice la fluidez interinstitucional de información, la complementación de tareas y la coordinación estrecha. Dicha organización incluye distintas acciones de organismos públicos, actores territoriales, empresarios, entidades educativas y miembros de la sociedad civil, lo cual plantea una necesaria coordinación vertical y horizontal. Deberán tener una visión superadora de las políticas sectoriales, y apuntar a la armonización de los diversos intereses, a veces encontrados, que pugnan en el territorio.

Planificar el territorio implica, entre otras cosas: propiciar la seguridad alimentaria, distribuir equitativamente costos y beneficios de las transformaciones del territorio, reducir la incertidumbre jurídica en el uso del territorio, transparentar el proceso de la toma de



decisiones, mejorar la gestión y administración pública del territorio, contribuir a la coordinación y concertación para la solución de conflictos, generar mecanismos de evaluación y monitoreo de los planes, articular políticas sectoriales y de gestión territorial entre los distintos niveles buscando sinergias, orientar las inversiones en infraestructura productiva, fomentar el arraigo de las poblaciones rurales, promover la recuperación de los ecosistemas, minimizar el deterioro de los recursos naturales y la contaminación, propiciar el desarrollo de cadenas productivas, mejorar la competitividad y el empleo, promover la mayor equidad y la reducción de las brechas territoriales (Panizza et al, 2011) .

En tal sentido, el OT como política de gestión, uso y ocupación del territorio, procura adecuar los usos de la tierra y la ocupación humana del espacio a las aptitudes y restricciones ecológicas y sociales de cada lugar. De este modo no sólo se minimizan los conflictos derivados de su uso y los impactos ambientales negativos, sino que pueden promoverse, también, nuevas oportunidades de desarrollo.

Dos experiencias de prospectiva territorial

La provincia de Mendoza, es una de las pocas, junto con la de Buenos Aires, que cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley 8.051). La Ley Provincial, en su artículo 1° fija como objeto “establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste 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, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial.” Prevé y establece algunos instrumentos y procedimientos para la formulación de un Planes de Ordenamiento Municipal por cada departamento de la provincia. Este marco normativo fija la obligatoriedad de todos los municipios de la provincia a poner en marcha procesos de ordenamiento territorial.

Figura 2: Experiencias de prospectiva territorial en el marco de procesos de OTR en Mendoza



Fuente: Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal (Vitale et al, 2015)

En el Municipio de Tunuyán, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la ley, se diseñó una estrategia de articulación interinstitucional entre organismos internacionales, nacionales, provinciales y locales. El proyecto denominado “Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa” se desarrolló durante el periodo 2012-2013. El mismo nació de una iniciativa de la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en articulación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Estacional Experimental Agropecuaria La Consulta) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y tuvo como objetivo generar las bases para la formulación del plan de ordenamiento territorial del departamento. Del proceso de construcción social de conocimiento participaron los siguientes actores institucionales:

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

El proceso de Ordenamiento Territorial Rural de Tunuyán se institucionalizó en normativa (Ordenanza del Concejo Deliberante N° 2544/2013) y en la creación de la Dirección Coordinación de OT en el Municipio, lo que da un marco propicio para la continuidad del trabajo, avanzando en la actualidad en la formulación de su Plan de Ordenamiento, con sus programas y proyectos.

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

- IDR: Instituto de Desarrollo Rural.
- DOADU (hoy Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial).
- Municipalidad de Tupungato.
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Agencia de Extensión Rural Tupungato y La Consulta).

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



En ambos casos se llevaron a cabo talleres participativos y se utilizaron técnicas prospectivas para la identificación y priorización de procesos críticos de transformaciones territoriales para luego avanzar en el diseño de los escenarios futuros¹.

Imagen 3: Diseño metodológico propuesto



Fuente: Guía de prospectiva para el Ordenamiento Territorial Rural a nivel municipal (Vitale et al 2015)

Reflexiones finales

La gestión tecnocrática de la década del 90 circunscribía el diseño de las políticas públicas a los despachos de funcionarios o consultoras. Hoy, entendemos que la participación genuina es clave para disminuir las asimetrías de poder que existen en toda sociedad y para evitar la conflictividad derivada de estas asimetrías.

Dado que sobre un mismo espacio geográfico, pueden coexistir y superponerse distintos territorios, para reconocer sus zonas problemáticas, una de las llaves de entrada de nuestro análisis pasa, pues, por los actores, entendiéndolos tanto en términos individuales como colectivos. Ellos podrán reconstruir la explicación de porqué y cómo se ha desarrollado la evolución del territorio que habitan.

Es importante que la población local se involucre en estos procesos, para sentirlos propios y así darles continuidad en el tiempo, en una búsqueda de acuerdos, que apunte a la resolución colectiva de problemas y la construcción de una visión compartida. Es decir, poner la sociedad en situación de análisis y de propuesta, a lo largo del proceso de elaboración e implementación del proyecto, imaginando diversas soluciones antes de tomar una decisión, pero siempre pensando en su viabilidad, sobre la base de criterios objetivos para evitar los

¹ Para más información ver Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal (Vitale et al, 2015) disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/guia-de-prospectiva-para-el-ordenamiento-territorial-rural-de-la-argentina-a-nivel-municipal>

conflictos que puedan derivar de su puesta en marcha. El paso del interés particular al general requiere mecanismos de diálogo, atendiendo a la lógica de acción pública; una lógica pública de equidad y redistribución, contrapuesta a la lógica privada de rentabilidad.

La prospectiva es un ciclo continuo y permanente, de diálogo político y social, sus etapas están referidas a la anticipación del futuro del territorio; el debate permite la apropiación, el empoderamiento de los sujetos sociales y la visibilidad de los actores sociales (in)visibilizados. (Vitale et al, 2015)

Mirando el proceso prospectivo desde la gestión pública, la mesa de negociación debe ser concebida como un espacio que parte de los intereses y problemas de los actores de un territorio dado, para terminar, si es posible, con un consenso (no necesariamente total) sobre los problemas y la visión de futuro, que le permita al Estado traducirlo en políticas.

Entendemos que cada proyecto político se “expresa” en la configuración del territorio y el que el desafío se presenta en planificar un territorio, con sus particularidades y potencialidades, a través de políticas públicas consensuadas que permitan un desarrollo armónico. En este sentido, nos apoyamos en la posición de Bernazza, en tanto entiende al Estado como actor clave, no sólo a la hora de definir el perfil social y productivo del país, sino como distribuidor de recursos y oportunidades, por su capacidad de alcance y la magnitud de sus recursos, que se posiciona como un actor diferencial para propiciar cambios que persistan en el largo plazo.

El tránsito por las experiencias expuestas nos deja como aprendizaje la necesidad de reflexionar acerca de cuestiones teóricas y metodológicas de la disciplina. Al respecto, se vuelve imperioso, trabajar sobre los supuestos que subyacen a nuestras metodologías, los conceptos de territorio, participación social, conflicto y modelo de desarrollo, deben ser explicitados y compartidos por los sujetos para lograr edificar puentes de diálogo entre todos los participantes. Asimismo, entender que pueden existir distintos “modelos deseados territoriales” sustentados en la disputa por el uso de los recursos, intereses y asimetrías de poder.

Algunas inquietudes metodológicas derivadas se vinculan a la dificultad que pueden presentar el uso de las técnicas que resulten en la reducción de la complejidad de la realidad; el énfasis en que los procesos de prospectiva territorial acompañen a todas las fases del proceso de planificación y en la creación de espacios de participación social que democratizen el proceso de la planificación pública.

Trabajar sobre estas inquietudes permitirán la robustez de la disciplina y la apropiación de la misma por parte de los decisores políticos.

BIBLIOGRAFIA

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

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

ALTSCHULER, Bárbara 2008 Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos Versión revisada del trabajo final realizado para el Seminario Naturaleza, Ambiente y Territorio, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales IDES-UNGS, Buenos Aires.

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

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

BERNAZZA, C. 2011 *¿Qué estado necesitamos ? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión* en García Delgado, D. *El modelo de desarrollo con inclusión social- FLACSO*. CICCUS

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

BOHM, D. 1997: *Sobre el diálogo*. Barcelona, España: Kairós.

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

CASALIS, Alejandro y VILLAR, Alejandro (2011), "Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración", en: García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comps.) (2011), *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS, Buenos Aires.

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

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

CORAGGIO, J.L. 2010: "Pensar desde la Perspectiva de la Economía Social", en *Economía social y Agricultura Familiar. Hacia la construcciones de nuevos paradigmas de intervención*. Ediciones INTA.

DALMASSO, C., VITALE, J. y CITTADINI, E. (2016). *Observatorios territoriales como innovación sociotécnica para la gestión pública: el caso del observatorio del Centro Regional Mendoza-San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale - DATAR, 1991: *Guide pour les actions et études de prospective territoriale*, Francia.

DESTATTE, P. y DURANCE, P. 2010: *Palabras clave de la Prospectiva Territorial*.

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

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

DURANCE, P., 2007: *Genèse de la prospective territoriale*. Paris.

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

ESCOBAR QUIJANO, J. B., 2000: *El proceso prospectivo, un aporte teórico para la práctica de la prospectiva*. Medellín.

ESPINOSA CUERVO, J. O. y GONZÁLEZ MURILLO, H., 2004: Prospectiva territorial aplicada en los departamentos de norte de Santander y Casanare. Bogotá, Universidad Externado de Colombia

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

FARINÓS, J. ROMERO & J. SALÓN (ed.). Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones. Valencia: Universitat de Valencia.

FASCILOLO, G. E.; BUCCHERI, M. J.; GUDIÑO, M. E.; MEDALLA ARAYA, A. R.; PAPÚ, O. H.; VITALE, J., 2010: Futuro ambiental de Mendoza: escenarios. Mendoza, EDIUNC.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M., 1997: Planificación estratégica de ciudades, Editorial Revertè, Barcelona.

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

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

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

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

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

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

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

GÓMEZ OREA, D., 2007: Ordenación Territorial, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2º Ed.

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

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

LOINGER, G. y SPOHR C., 2005: Prospective et planification territoriales.

MÉNDEZ CASARIEGO, H y C. PASCALE MEDINA (Coord) 2014. Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodología. Santiago de Chile, FAO

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

_____ 2008 Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno en Revista Prisma Nº 22, Lo local y sus desafíos, Revista semestral de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, ISSN 0797-8057, Montevideo.

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

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

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

_____ 1997: Prospectiva. Cali, Universidad del Valle.

_____ 2003: Visión compartida de futuro. Cali, Universidad del Valle

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

MENDEZ CASARIEGO, H. y PASCALE MEDINA, C. (Coordinación técnica). 2014: Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. FAO. Santiago, Chile.

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

MIKLOS, T. y TELLO M.E. 2000: Planeación Prospectiva. México DF, LIMUSA.

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

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

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

PANIZZA, A., C. PASCALE y D. GUARÁS. (2011). Ordenamiento Territorial: Marco conceptual en Innovación, Tecnología y Producción de Alimentos Experiencias de Argentina y la Unión Europea Internacional en "Innovación, Tecnología y Producción de Alimentos" Experiencias de Argentina y la Unión Europea Buenos Aires, Argentina.

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

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

RODRÍGUEZ ESCOBAR, L. A. y CUERVO GONZÁLEZ, L. M., 2014: Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, ONU.

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

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

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

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

VITALE, J. C. PASCALE MEDINA, M.J. BARRIENTOS y S. PAPAGNO (2016) Guía de Prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal- Ministerio de Agroindustria

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

VITALE, J., MEDALLA A. y BARRIENTOS J., 2015: "La prospectiva en Argentina: enfoques y aplicaciones en Mendoza" en Aceituno, P. Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile.

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

_____ 2013: Sustaining Mendoza's environmental future. The New Agriculturist.

VALDES COBOS, Alberto. Hacia la Sociología de los futuros. Una aproximación al Homo futurus complexus.

WIESNER, E., GARNIER, L., MEDINA VÁSQUEZ, J. 2000: Funciones básicas de la planificación. CEPAL, Santiago de Chile.