

# 1. INTRODUCCIÓN

Quizás la etapa más compleja del proceso de ordenamiento, es la prospectiva territorial. Es un momento del plan donde se requiere capacidad creativa, ecuanimidad, concertación y sobretodo un profundo conocimiento técnico de los resultados tanto del diagnóstico como de la evaluación. Metodológica y conceptualmente es necesario apoyarse en la disciplina, técnica, reflexión o metodología (no existe acuerdo) prospectiva.

Los cambios estructurales observados en la evolución del mundo contemporáneo son marcados por gran complejidad. Estos cambios superan las capacidades que ofrecen los métodos clásicos de análisis y previsión, en alguna época exitosos para la modificación de los elementos y fenómenos presentes (controlables), de cara a la obtención de una situación futura deseada.

El período actual es caracterizado por una gran variedad de cambios que afectan e intervienen absolutamente todas las dimensiones espacio-temporales. Estos cambios no sólo alteran las economías, sino el medio ambiente, la sociedad y la cultura. En efecto, resulta fundamental conocer la evolución estructural de la sociedad, cosa que no pueden realizar métodos parciales sectoriales y deterministas del futuro. Surge entonces, como alternativa la prospectiva, basada en la investigación de los futuros posibles y concebida como fase previa a la elaboración de estrategias o de políticas, que requiriendo un enfoque a mediano y largo plazo, necesitan de la acción inmediata.<sup>1</sup>

La complejidad e integralidad inherente al proceso de O.T., demanda de una metodología lo suficientemente “potente” para el análisis global (no general) del entorno socio-económico, cultural, ambiental y político, y de sus evoluciones futuras, lo cual permitirá a las instancias competentes una gestión más certera y responsable del desarrollo territorial.

Las limitaciones de los métodos clásicos (análisis y previsión) para prever el futuro basándose únicamente en datos del pasado e incapaces de integrar parámetros cualitativos o de difícil cuantificación (como algunos comportamientos sociales), marcan la diferencia que ofrece la alternativa prospectiva, la cual se constituye en un instrumento para construir el futuro, modificando el presente. Por ende, la prospectiva implica una reflexión para la acción y la clave para comprender y explicar los cambios.

---

<sup>1</sup> PROSPEKTIKER, Instituto Europeo Prospectiva y Estrategia, Curso de Formación en Prospectiva Estratégica, Santafé de Bogotá D.C., 1.995.

En Colombia, los procesos de uso y ocupación del territorio, se han caracterizado por una gran dinámica e incertidumbre. Actualmente, estos procesos responden cada vez más a externalidades o a los cambios asociados a la apertura económica en el contexto de una economía global. Obviamente, también tienen una notable influencia, los modelos tradicionales de aprovechamiento de los recursos, los patrones socioculturales de organización y los estilos de desarrollo trazados por los Gobiernos.

En este contexto de “riesgo a la ruptura de las tendencias” obliga el diseño una línea estratégica de futuro, a través de instrumentos de planificación, para lo cual la prospectiva presentará los escenarios más probables y con un esfuerzo mayor los escenarios deseados o alternativos.

El Esquema de Ordenamiento Territorial debe proporcionar a la administración de la entidad territorial, a la sociedad civil y en general al conjunto de actores que usan y ocupan el territorio, herramientas que les permitan tomar decisiones, sobre su desarrollo futuro y simultáneamente, actuar sobre sus prioridades y problemas, de tal forma que se superen los conflictos y se conozcan y aprovechen las potencialidades del territorio.

La prospectiva del plan se basa en la observación del comportamiento futuro de las alternativas identificadas, para lo cual se apoya en el diseño y concertación de una imagen objetivo, que se materializa en alternativas de uso y ocupación del territorio: aproximadas a las expectativas sociales, funcionalmente eficientes, ambientalmente sostenibles y ajustadas a las políticas estratégicas de desarrollo previamente definidas en el plan de desarrollo.

En síntesis la imagen objetivo se constituye en un escenario compatible y concertado del desarrollo territorial, basado en la intervención o modificación de tendencias no deseables y la explotación de nuevas alternativas. La propuesta de alternativas debe ser flexible y permitir ajustes progresivos a la imagen objetivo

El producto de esta fase es una serie de escenarios expresados en un conjunto de modelos territoriales futuros, que luego de un proceso de consenso, compatibilización y análisis de viabilidad se expresan como categorías de ordenamiento.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Producir un escenario de desarrollo y ordenamiento territorial municipal basado en la equidad social, la solidaridad, la sostenibilidad, la competitividad y la eficiencia administrativa e institucional.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Diseñar futuros alternativos de ocupación territorial para la solución de los conflictos identificados en el diagnóstico, previniendo los hechos y las tendencias derivadas, para contrastarlos con las expectativas y políticas de desarrollo.
- Formular estrategias para la toma de decisiones basadas en la explicación de los futuros tendenciales y deseables como solución a la problemática específica del municipio, de tal manera que se propicie un desarrollo equilibrado, en los aspectos sociales, ambientales, económicos, políticos, etc.
- Diseñar los escenarios para asistir el proceso de toma de decisiones en cuanto a la ocupación, utilización y transformación del territorio a corto, mediano y largo plazo.
- Crear un conjunto de actitudes y compromisos de los diferentes actores frente a un proyecto colectivo de desarrollo y ordenamiento territorial.

## 3. METODOLOGÍA

### 3.1. MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PARA LA PROSPECTIVA

#### 3.1.1. CONCEPTO DE ESCENARIOS

Dado que “el futuro es múltiple, existen varios futuro posibles y el camino que conduce a uno u otro no forzosamente es único. La descripción de un futuro posible y de la trayectoria asociada a él constituyen un escenario”<sup>2</sup>. También se ha definido un escenario como el “Conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación de origen a la situación futura”<sup>3</sup>.

Los conceptos de escenarios están soportados en la afirmación que el futuro existe en la medida que se construye a voluntad por un actor individual o social. Por lo tanto, de lo que se trata es que el conjunto de actores *en el municipio y del municipio* construyan socialmente o los escenarios de futuro que consideran más adecuado para los objetivos de desarrollo. A este conjunto de escenarios posibles y deseables se les llama “imagen objetivo de ordenamiento territorial municipal”.

Dentro del conjunto de la prospectiva se han desarrollado nuevos tipos de escenarios que han sido producto de los diferentes enfoques adoptados en esta disciplina. El planeamiento metodológico global del proceso de prospectiva se presenta en la Figura N° 78.

---

<sup>2</sup> GODET, Michel. De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Editorial Marcombo. España, 1.995, pág. 39

<sup>3</sup> GODET, Op. Cit.m, citando a J.C. Bluet y J. Zemor pág. 43. Según E. Borel, el evento se define como “un ente abstracto cuya única característica es la de producirse o no producirse. Podemos considerar un evento como una variable que sólo puede adoptar dos valores en general, “1” si se produce, “0” si no se produce...”.

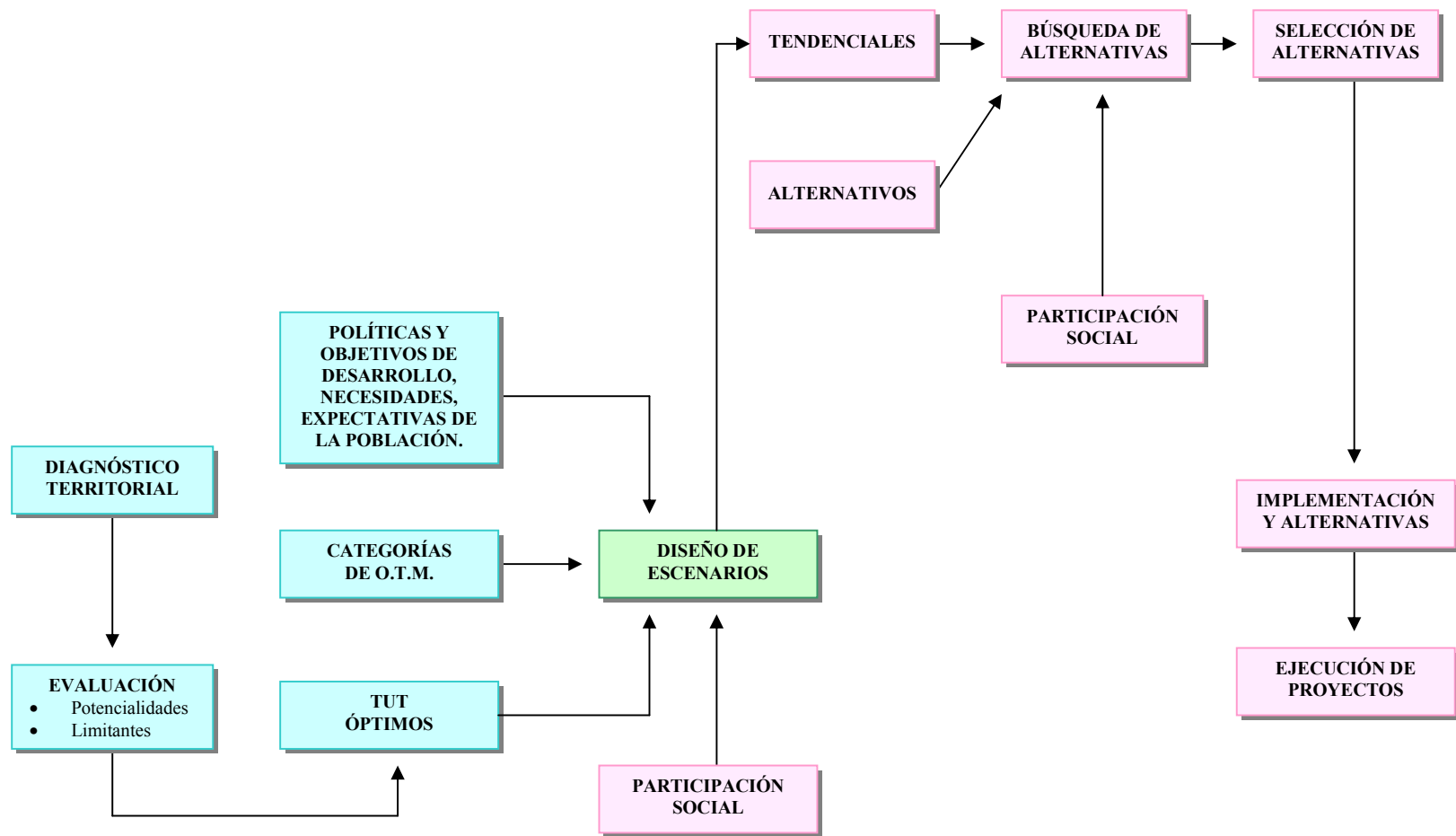


FIGURA No. 79 La Prospectiva Territorial

### **3.1.2. OBJETIVO DEL MÉTODO DE ESCENARIOS**

- Descubrir los puntos prioritarios de estudio (variables clave), vinculando, a través de un análisis explicativo global lo más exhaustivo posible, las variables que caracterizan el sistema territorial. Esto es lo que se ha buscado realizar en el diagnóstico.
- Determinar, principalmente a partir de las variables clave, los actores fundamentales, sus estrategias y los medios de que disponen para realizar sus proyectos.
- Describir, en forma de escenarios, la evolución del territorio tomando en consideración las evoluciones más probables de las variables claves a partir de juegos de hipótesis sobre el comportamiento de los actores.

### **3.1.3. MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS**

El diseño de escenarios comprende dos fases: construcción de la base analítica e histórica y elaboración sintética de los escenarios (Godet, 1.995).

#### ***3.1.3.1. CONSTRUCCIÓN DE LA BASE ANALÍTICA E HISTÓRICA***

Construir la “base” del escenario es elaborar la imagen del estado actual del territorio constituido por los fenómenos estudiados y su entorno, a partir de la cual podrá desarrollarse el estudio prospectivo (Godet, 1.995). En la fase del diagnóstico territorial se ha construido esta imagen, la cual tiene las siguientes características:

- Se ha detallado a profundidad cada uno de los subsistemas o componentes, tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos.
- Se ha manejado globalmente, en sus principales componentes, el sistema territorial municipal.
- Se han identificado las variables esenciales de cada uno de los subsistemas, tanto internas como externas.
- Se ha realizado un análisis retrospectivo, es decir su pasado y no exclusivamente su situación presente y de la estrategia de los actores.

### **3.1.3.2. ELABORACIÓN DE LOS ESCENARIOS**

Con base en la variable clave, las tendencias, las estrategias de los actores y los “gérmenes” de cambio analizados en la etapa del diagnóstico territorial, se aplica el método de los escenarios utilizando los mecanismos de evolución y confrontando los proyectos y las estrategias de los actores.

Como se presentan algunos inciertos en el comportamiento del sistema (territorio), especialmente en lo relativo a los posibles conflictos entre los actores, se deben hacer hipótesis sobre estos aspectos y sobre la posible evolución de las tendencias. A cada juego de hipótesis corresponde un escenario que se puede construir y cuya realización es más o menos probable.

#### **Dimensiones o componentes claves de los escenarios**

Dentro de cada uno de los subsistemas o componentes en que se ha descompuesto el sistema territorial municipal puede adquirir comportamientos muy variados, igual situación puede ocurrir con cada uno de los componentes analizados dentro de cada subsistema (ejemplo, en el subsistema biofísico, el clima, los suelos, la geología). A manera de ejemplo, dicha situación puede ser así para un municipio cualquiera.

#### **Elección de las imágenes finales**

Dada la magnitud de imágenes finales que se obtendrían al aplicar este método mediante todas las combinaciones y posibilidades entre dimensiones y configuraciones planeadas, con la matriz de impactos cruzados, se jerarquizan las probabilidades y se elige la imagen correspondiente al escenario más probable y las imágenes finales de los escenarios contrastados. Para reducir la incertidumbre se realiza consulta a expertos.

#### **Evolución y trayectorias**

El método de escenarios describe coherentemente la trayectoria entre la situación actual y el horizonte elegido, siguiendo la evolución de las variables principales del fenómeno, arrojadas en el análisis estructural. El escenario se completa con una descripción detallada de la imagen final (y de las imágenes intermedias, si es necesario).

Para garantizar la coherencia de los caminos entre las distintas imágenes (situación actual, imágenes intermedias y final) se debe completar durante el razonamiento los juegos de hipótesis fundamentales con estudios prospectivos específicos.

En esta fase los escenarios aún se encuentran en estado embrionario, puesto que cada uno se limita a los juegos de hipótesis cumplidas o no. En tal caso se trata de describir la evolución que conduce de la situación actual a las imágenes finales seleccionadas para el escenario referencial y para los escenarios contratados. La mayoría de las veces la

elaboración de un escenario se fundamenta en el desglose del período de estudio en subperíodos sucesivos con imágenes intermedias.

### **Desglose del período de estudio**

Existe dificultad en concebir directamente una imagen del territorio estudiado en el horizonte elegido (10 ó 15 años) a partir de la situación actual, puesto que tan largo camino no permite considerar los cambios que afectan al sistema territorial durante éste.

Por lo cual, se desglosa en períodos más cortos, de pocos años de duración, en el transcurso de los cuales se supone que existirá una permanencia más o menos estable de la estructura del sistema.

Para el Esquema del ordenamiento territorial municipal sería conveniente diseñar escenarios de largo plazo. 9-12 años. Dicho período podría desglosarse considerando las variables de horizonte de tiempo que propone Jouvenel H.: consideraciones sobre ciclos en el problema, de las rupturas, de la gobernabilidad e interés de los actores. Por lo cual considerar el período de gobierno de los alcaldes (3 años), como subperíodos, es una buena orientación.

A continuación y a manera de síntesis se presentan los productos del diagnóstico territorial que contribuyen en la construcción de la base analítica.

1. Delimitación del sistema y los elementos pertinentes.
2. Desglose del sistema en subsistemas.
3. Explicación de su evolución pasada y su estado actual.
4. Identificación de los factores de evolución o de estabilidad del sistema.
5. Localización de los proyectos de los actores en un cuadro estratégico.
6. Posicionamiento de cada actor con relación a los objetivos estratégicos.
7. Evaluación de tácticas de análisis y conflictos posibles.
8. Identificación de las cuestiones clave para el futuro.
9. Determinación de posibilidades y oportunidades territoriales

### **3.1.3.3. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS**

Es necesario resaltar la complejidad de método, así como la necesidad de tiempo y capacidad técnica para la aplicación detallada del mismo. Por lo tanto sólo se presentará una visión general del proceso.

### **Identificación de las variables clave y aplicación del análisis estructural**

El sistema territorial está compuesto por cinco subsistemas, que han sido analizados en detalle en el diagnóstico. Este análisis se ha fundamentado en las variables claves. Mediante el análisis estructural se busca establecer la red de relaciones de esos subsistemas,



con un doble objetivo: recomponer el sistema territorial en su totalidad e identificar los elementos permanentes y los inestables de la estructura territorial. Desde el diagnóstico, al buscarse los vínculos de un sistema con los demás. Debe establecer esta red de relaciones.

Aunque los planteamientos conceptuales de la prospectiva incluyen el término “variable”, éste en consideración de algunos autores es un tanto paramétrico por lo cual se prefiere hablar de “procesos”, como un conjunto de variables interactuantes en el territorio y con una expresión y diferenciación espacial concretas. El instrumento empleado para el análisis es la “matriz de análisis estructural” para lo cual se procede en la siguiente forma:

El primer paso es listar todos los procesos identificados en cada uno de los subsistemas por los respectivos grupos de actores;

El segundo paso consiste en establecer las relaciones de las variables en la matriz de análisis estructural.

La relación o influencia de un proceso sobre otro se puede leer de dos maneras: a) influencia directa: cuando cualquier modificación en el proceso A, modifica también el proceso B (por ejemplo, cuando algún cambio en la tecnología empleada modifica la diversificación de la economía local; b) influencia indirecta: si el proceso A influye sobre el B y éste a su vez sobre el C. Estas influencias pueden ser reales o potenciales (en un futuro).

Estas influencias deben ser calificadas por los actores sociales para lo cual se emplean tres calificativos: influencia fuerte (F), influencia media (M) o influencia débil (D).

El tercer paso es el de identifica los procesos clave o esenciales que son aquellos que ejercen mayor motricidad (influencia) sobre los otros o son más dependientes (se dejan influir) por las otras (Mojica, 1.991). También se definen los procesos motrices, es decir aquellos “cuya evolución condiciona más el sistema” y los procesos dependientes “que son sensibles a la evolución del sistema” (Godet, 1.995).

Se trata entonces, no solo de listar y ver la relación entre procesos, según su grado de influencia y/o dependencia sino de encontrar cuáles son determinantes.

El análisis estructural vuelve más compleja esta técnica al clasificar los procesos en cuatro zonas diferentes, producto de su grado de influencia o dependencia: procesos en zona de poder, procesos en zona de conflicto, procesos en zona de problemas autónomos y procesos en zona de salida. Así mismo, establece métodos de verificación de la localización de estas variables.

### **Análisis de estrategia de actores**

A los comentarios ya realizados en el diagnóstico, se puede agregar que el supuesto

principal de éste radica en que los “actores del sistema territorial estudiado disponen de múltiples grados de libertad que podrán ejercitar a través de acciones estratégicas para alcanzar los fines propuestos a fin de realizar su proyecto” (Godet, 1.995).

También se anotó que los actores disponen de múltiples recursos (económicos, políticos, conocimientos, organizativos) y que sus actuaciones responden a sus valores e intereses. Estas situaciones originan distintos grados de “confrontación” entre actores, diferentes grados de fuerza que un actor debe aplicar sobre otro y distintos grados de motivación sobre las propuestas o proyectos de otro actor<sup>4</sup>. Este análisis le da coherencia y pertinencia a los escenarios.

El segundo paso del análisis es identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados. Los “retos estratégicos” son los “campos de batalla” (Godet, 1.995), en donde se enfrentarán los actores por tener objetivos divergentes o donde tendrán objetivos convergentes y por lo tanto será un “campo de alianzas”.

Dado que no siempre los objetivos estratégicos de los actores se plantean explícitamente, por parte de ellos, en términos conflictivos o de problemas, dando en muchos casos apariencia de acciones positivas para todos, para la sociedad o para el territorio, se trata de “desentrañar” cuidadosamente esas problemáticas que tácticamente los actores prefieren ocultar.

Los actores estarán asociados o en conflicto con relación a los objetivos asociados a cada uno reto o campo de confrontación; para lo cual es conveniente tener una relación completa de todos los objetivos de los actores.

El tercer paso consiste en identificar el posicionamiento de cada actor con relación a los diferentes campos de confrontación y a sus objetivos asociados, uno por uno, para lo cual se elabora la matriz de posiciones actores por objetivos.

El cuarto paso es la jerarquización de los objetivos y la identificación de las tácticas posibles. Cuando se presentan muchos actores y numerosos objetivos y se desea establecer el número y tipo de los objetivos sobre los cuales pueden aliarse o entrar en conflicto, se emplea la matriz traspuesta de actores por objetivos.

Se sugiere consultar la metodología propuesta por Godet (Godet, 1.995).

El quinto paso es evaluar las relaciones de fuerza y formular las recomendaciones estratégicas. Se asume que una estrategia coherente de alianzas obliga a establecer una jerarquía de objetivos y a la vez, la definición de prioridades los objetivos influye sobre la política de alianzas.

---

<sup>4</sup> Carlos Matos ha desarrollado, en su método de Planificación Estratégica Situacional, un detallado análisis de la estrategia en la cual desarrolla estos aspectos.

Dado que la disponibilidad de estos medios es lo que condiciona la real confrontación o la alianza, se debe evaluar simultáneamente la disposición de cada actor; es decir, no basta con analizar solamente la confrontación o las alianzas, sino las posibilidades reales de lograrlas fundamentadas en los recursos necesarios para cada caso.

Siguiendo con el ejemplo, si en el proceso de ordenamiento territorial existe una confrontación entre objetivos, de los productores y las organizaciones de la sociedad civil, deberá evaluarse cuál es la real capacidad para llevar esa confrontación a la práctica, es decir, la capacidad real que tiene cada uno de los actores para traducir en acciones concretas dicha confluencia o divergencia de objetivos. En una situación hipotética, la débil organización de las instituciones de la sociedad civil o su dispersión ideológica podría mostrar una baja capacidad para una confrontación real con los productores.

La influencia directa de un actor sobre otro se valora en una escala de 0 a 3 (nula, débil, media, fuerte). Las relaciones de fuerza también influyen los medios de acción (indirecto: un actor actúa sobre otro por intermedio de un tercero o directo).

Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, que en este ejemplo ejercen una baja influencia sobre los productores, al actuar con mayor fuerza sobre el Gobierno, pueden actuar por intermedio de este sobre los productores.

### **El análisis morfológico: definición del campo de los posibles**

El análisis morfológico, se basa en descomponer el sistema estudiado (en este caso el sistema territorial municipal) en subsistemas o componentes (en este caso los cinco subsistemas anotados y los componentes específicos analizados en cada uno de ellos). A cada uno de estos componentes se le define una configuración posible o estados previstos (se establecen hipótesis).

Dado que el análisis morfológico, como el realizado en la etapa del diagnóstico territorial, puede arrojar un altísimo número de componentes y de estados respectivos y de gran número de combinaciones posibles, se requiere establecer criterios para seleccionar las dimensiones o componentes más significativas (desde el punto de vista económico, social, técnico, político), así como excluir combinaciones inconsistentes (configuraciones imposibles).

El último paso es el que finalmente define los escenarios. Como ya se anotó, estos escenarios no solo deben formularse para la imagen final, sino para períodos intermedios más cortos. Los criterios para seleccionar la combinación factores y estados previstos deben ser los mismos para los estados intermedios que para los finales.

Las múltiples combinaciones posibles de los factores con los estados previstos permite construir numeroso escenarios, tanto para imagen final como para las imágenes intermedias.

# **CAPÍTULO II.**

## **TÍTULO 1**

### **Conceptos Generales Acerca de la Prospectiva Territorial**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>370</b>
<b>2.</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>372</b>
<b>2.1.</b>	<b>OBJETIVO GENERAL</b>	<b>372</b>
<b>2.2.</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>372</b>
<b>3.</b>	<b>METODOLOGÍA</b>	<b>373</b>
<b>3.1.</b>	<b>MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PARA LA PROSPECTIVA</b>	<b>373</b>
<b>3.1.1.</b>	<b>Concepto de Escenarios</b>	<b>373</b>
<b>3.1.2.</b>	<b>Objetivo del método de escenarios</b>	<b>375</b>
<b>3.1.3.</b>	<b>Método de construcción de escenarios</b>	<b>375</b>
<b>3.1.3.1.</b>	Construcción de la base analítica e histórica	375
<b>3.1.3.2.</b>	Elaboración de los escenarios	376
<b>3.1.3.3.</b>	Lineamientos básicos para la construcción de Escenarios	377

## **CAPÍTULO II.**

### **Título 1. Conceptos Generales acerca de la Prospectiva Territorial**

*FIGURA No. 79*      *La Prospectiva Territorial* \_\_\_\_\_ 374

---

# **Título 1**

## *Conceptos Generales Acerca de la Prospectiva Territorial*

---



Cultivo de Fresas. Piedra de León. Municipio de Sotará