

DOSSIER | INTRODUCCIÓN

Prospectiva económica para el desarrollo regional y territorial

Economic foresight for regional and territorial development

Luis Mauricio Cuervo González

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia

luismauriciocuervo@gmail.com

Javier Alejandro Vitale Gutiérrez

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria;
Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina

vitale.javier@inta.gob.ar

FALTA? Fecha de recepción: 30/8/2023. Fecha de aceptación: 19/10/2023



URL de la revista: revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics
ISSN 2591-555X

Esta obra es distribuida bajo una Licencia Creative Commons
Atribución No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional

La prospectiva económica para el desarrollo regional y territorial es un campo de investigación y de práctica que se ha ido constituyendo lentamente, lo cual permite hacer hoy un balance, con la identificación de algunos de sus aportes, de sus vacíos y, por supuesto, sus desafíos. La prospectiva es una disciplina que, en el plano general del desarrollo de las ciencias, debe considerarse como muy joven. Desde mediados del siglo *XX*, cuando aparecieron sus primeros indicios, ha transitado por diversos momentos, con énfasis temáticos y metodológicos distintos y, también, con el surgimiento de nuevas especialidades y variados entrecruzamientos. En América Latina algunos especialistas señalan la década de 1960 (Yero, 1997) como momento de origen, mientras otros lo sitúan en el decenio siguiente (Alonso, 2007). Aunque estas periodizaciones son todavía apreciativas,¹ pues se carece de una historiografía sistemática de la disciplina que permita dirimir las diferencias, son útiles como referencia aproximativa.

De otro lado, en cuanto a los temas de este número de la revista, interesa señalar como hitos que marcan el origen de la prospectiva económica el año 1972, cuando el Club de Roma encargó al MIT un estudio sobre el futuro de la humanidad que dio lugar a la publicación de *Los límites del crecimiento* (Meadows et al., 1972). Esta publicación, entre otras cosas, desencadenó la iniciativa de proponer una visión alternativa desde América Latina con el Modelo Mundial Latinoamericano de la Fundación Bariloche y publicado bajo el título *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano* (Herrera et al., 1977).² Con este último se inició la prospectiva económica en América Latina y se inauguró así un debate relacionado con el futuro de la humanidad, haciendo énfasis en los efectos de la actividad económica sobre los

1 Los historiadores de la ciencia se esfuerzan por identificar indicadores relevantes que señalen la emergencia de dispositivos teóricos y metodológicos consolidados, así como la emergencia de escuelas de formación que los promueven y cultivan. Este tipo de observaciones no han sido aún realizadas para la prospectiva en América Latina y, por tanto, carecemos de criterios sólidos que nos permitan dirimir debates como el del origen de la prospectiva en esta región. Aproximaciones importantes en este sentido han sido realizadas por Medina, Becerra y Castaño (2014), obra que se recomienda consultar.

2 Se trata de dos modelos que se interpelan pero que abordan el problema de manera muy diferente. Los "límites al crecimiento" desarrolla un modelo de simulación multidimensional y factorial que parte del supuesto de un crecimiento exponencial de la población y la producción para estimar una fecha de agotamiento de los recursos naturales y el desencadenamiento de una catástrofe de desabastecimiento. El "modelo mundial latinoamericano" es de optimización. Se pregunta y responde positivamente que con los recursos existentes es posible satisfacer las necesidades humanas. Establece que el problema, más que de desabastecimiento, es de mala distribución mundial de la riqueza y la producción.

recursos del planeta y las condiciones de vida de la población. Este debate cuenta hoy con un escenario de toma de decisiones y seguimiento en las COP,³ donde se evalúa el estado de situación, se acuerdan las respuestas al cambio climático y se distribuyen responsabilidades.

En el plano de la prospectiva territorial es más difícil identificar un hito de aparición semejante. Por lo pronto, es recomendable acogerse a la apreciación general expresada por Medina, Becerra y Castaño (2014):

La prospectiva territorial tiende a consolidarse a medida que avanzan los años noventa. Ello se debe a que la globalización eleva el perfil asignado a las regiones según el modelo de desarrollo dominante, orientado a la macroeconomía y la gestión centralizada del Estado. La competitividad internacional de regiones y la descentralización animan a los territorios a velar por su propio futuro. El Brasil y Colombia se convierten en referentes en esta rama de la prospectiva. Se elaboran programas ciudadanos, planes estratégicos de ciudad; planificación participativa, visiones de futuro, entre otras cosas (citado por Máttar y Cuervo, 2016, p. 39).

Adicionalmente, la introducción del desarrollo como dimensión estratégica en esta conjugación de prospectiva, economía y territorio es claramente atribuible al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta incorporación se realizó a través del proceso de montaje, en la década de 2010, del programa de prospectiva para el desarrollo. El diseño del programa se alimentó de una revisión previa del estado del arte de la disciplina a nivel mundial, así como de la consideración explícita de la misión de la CEPAL. De esta manera se definieron algunos parámetros y un enfoque que ha alimentado la labor de estas instituciones en la animación de la investigación, así como en la formación de capacidades a través de la cooperación técnica y la capacitación.

El enfoque propuesto señala la heterodoxia como una posición e inspiración de partida, alimentada por la convicción de la inexistencia de verdades universales o de escuelas con posición de superioridad. Así, los métodos y técnicas, las rutas metodológicas y los procesos de exploración y producción de conocimiento relacionado al futuro deben responder a las peculiaridades de las preguntas orientadoras y de las características de los grupos, redes, corporaciones o instituciones que las promuevan.

3 Conference of the Parties, UNFCCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entró en vigor el 21 de marzo de 1994), cumbres mundiales de toma y revisión de acuerdos en materia de respuesta al cambio climático. La edición más reciente, la número 28, se llevó a cabo en diciembre de 2023 en Dubai.

Este estudio reveló, por una parte, la gran diversidad de enfoques y orientaciones aplicada en la decena de estudios considerados. (...) En vista de tal diversidad, la pertinencia y la calidad de cada estudio no debe juzgarse ni evaluarse en términos generales, sino en función de los objetivos precisos asignados a cada ejercicio y, además, de las características de las instituciones que los emprendan” (Cuervo, 2012, en Máttar y Cuervo, 2016, p. 83).

Como parte del programa de prospectiva para el desarrollo, ILPES y CEPAL contribuyeron a la construcción de un campo propio de la prospectiva económica para el desarrollo regional y territorial. Una de sus contribuciones más significativas han sido los encuentros y seminarios promovidos por el ILPES. De entre ellos, cabe destacar los publicados en Cuervo (2016), Cuervo y Guerrero (2018) y Cuervo y Délano (2022). Dentro del conjunto de cerca de medio centenar de ponencias publicadas en cada caso, en 2016 se incluyeron seis trabajos de prospectiva urbana y territorial; en 2018 fueron cinco de prospectiva para el desarrollo con enfoque regional y de prospectiva territorial y urbana; y en 2022, tres trabajos hicieron este tipo de aproximación cruzándola con la implementación de la Agenda 2030.

Así, en este proceso se ha ido configurando un espacio singular para la prospectiva para el desarrollo regional y territorial cuyas características vale la pena resaltar, al tiempo que es necesario identificar sus posibles vacíos y desafíos de futuro. Como se verá a continuación, esta configuración ha tendido a fusionar la prospectiva y la planificación de largo plazo. Este entrecruzamiento ha enriquecido y acelerado el desarrollo de esta temática, aunque también, por otro lado, ha desdibujado un poco tanto los aportes más propios de la prospectiva como las que, a nuestro entender, deberían ser las singularidades de la prospectiva económica para el desarrollo regional y territorial.

En efecto, recientemente la CEPAL (2023) hizo un ensayo preliminar de definición de las singularidades y aportes esperables de la prospectiva territorial que resalta las convergencias entre la planificación y la prospectiva:

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 políticas, estrategias y planes, 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 (p. 36).

Estos tres aspectos son, a todas luces, de importancia estratégica y señalan pilares de trabajo y orientación a ser considerados a la hora de hacer investigación o práctica en materia de prospectiva territorial. No obstante, cabe reconocer que no identifican la singularidad de la prospectiva territorial puesto que hacen parte de la agenda de la planificación desde hace mucho tiempo. Indudablemente, así como la planificación fertiliza a la prospectiva, esta última fertiliza a la primera, ofreciéndole una muy amplia paleta de métodos e instrumentos, elocuentemente codificados en el llamado “diamante de Popper” (Popper, 2008).

En reconocimiento de estas importantes convergencias, la práctica de la prospectiva económica para el desarrollo regional y territorial ha acudido a fórmulas y etiquetas que tienden, lamentablemente, a disolver las diferencias entre planificación y prospectiva: planificación prospectiva, la más recurrente, o planificación de largo plazo, otra fórmula también muy utilizada. Estas propiedades comunes deben seguir cultivándose en el ejercicio y la práctica de la prospectiva territorial. No obstante, y con el fin de proponer una agenda para la investigación futura, valdría la pena considerar algunas sugerencias que podrían enriquecer las prácticas y delinear con más claridad el aporte específico de la prospectiva, en este necesario maridaje con la planificación.

Una primera consideración se relaciona con el necesario énfasis en el largo plazo que, sin embargo, ha pasado por alto la difícil pero indispensable articulación entre el corto, el mediano y el largo plazo. Pensar en el largo plazo es indispensable para comprometer a las sociedades y a sus organizaciones territoriales en empeños que requieren de una visión amplia y de una acción perseverante en el tiempo. Este énfasis, sin embargo, ha tendido a pasar por alto que la buena gestión del corto plazo, de la coyuntura, es condición indispensable para la construcción de futuros de largo plazo. La gestión de las políticas monetaria y fiscal son un buen ejemplo de lo anterior: sin una sintonización fina y permanente de sus evoluciones y comportamientos es fácil descarrilarse de las rutas de largo plazo y regresar a ellas requiere de un enorme esfuerzo, desgaste de energía y tiempo. La gestión y prevención de los riesgos naturales es otro buen ejemplo: sin la información inmediata, la preparación de los protocolos de acción y el entrenamiento permanente los eventos naturales extremos también descarrilarán a los territorios y a los países de las sendas esperadas de largo plazo. Prospectiva es indiscutiblemente construcción social de futuros, es mirada de largo plazo, pero ni lo uno ni lo otro significa olvidar la indispensable sintonía fina en el manejo del muy corto plazo para su adecuada articulación con el mediano y el largo.

Una segunda consideración se relaciona con la construcción de visiones y escenarios de futuros como herramientas indispensables para orientar las acciones con una mirada de largo plazo. De nuevo, como en el caso anterior, tanto la una como los otros pueden ser ingredientes ineludibles en este trabajo con visión de futuro. Ellos, sin embargo, suelen elaborarse dejando de lado el uso de la vigilancia y la inte-

ligencia como herramientas fundamentales. Reconocer que el cambio es acelerado, complejo e impredecible significa entender que el futuro es un blanco móvil, es decir, que las visiones y los escenarios construidos pueden caer en rápida obsolescencia como resultado de la ocurrencia de nuevos fenómenos de alto impacto. No basta con generar visiones y diseñar escenarios de forma consistente y sistemática, es necesario acompañarlos con una observación permanente (vigilancia e inteligencia) de todos aquellos procesos considerables como disruptivos y de todos aquellos hechos considerados como portadores de nuevos futuros, para así, en caso de ocurrir, adecuar las narrativas y ajustar las acciones de manera rápida y consistente.

Una tercera consideración se relaciona con el débil papel otorgado a la intervención sobre el espacio construido, a la construcción de redes y nodos y a la dinamización de flujos como herramientas consustanciales a la prospectiva económica para el desarrollo regional y urbano. Aunque la prospectiva territorial en su versión francesa ha otorgado la importancia debida a la intervención sobre el espacio físico como herramienta central en la construcción de futuro territorial, en Latinoamérica este uso es prácticamente inexistente. Dejar esta dimensión de lado significa desechar una de las más poderosas herramientas de construcción de territorio. Su consideración hace parte integral de los ejercicios de planificación y ordenamiento territorial que, sin embargo, parecen no haber permeado suficientemente a los de la prospectiva territorial.

En fin, hay una consideración de lo que podría denominarse *economía del conocimiento*. Todo trabajo de investigación, todo diagnóstico preliminar a la realización de ejercicios de prospectiva y de planificación significan el despliegue de un esfuerzo costoso en materia de recursos económicos, de tiempo y de dedicación de instituciones y organizaciones para su realización. A la hora de utilizar esta información para la elaboración de las estrategias, las visiones y los escenarios hay un inmenso desperdicio de la información y del conocimiento producidos y desplegados. Queda la sensación de que se ha aprovechado insuficientemente la energía a la hora de traducir estos resultados preliminares en conocimiento de futuro y toma de decisiones. Este costo, o sobrecosto si así quisiera denominarse, incide sobre el estado de ánimo de los actores comprometidos y sobre su sensación del aprovechamiento real de su esfuerzo. Adicionalmente, incide de manera negativa sobre aquellos observadores que podrían emprender ejercicios semejantes pero que se intimidan al constatar la necesidad de emplear tiempo y recursos que no suelen estar al alcance de las organizaciones, redes y comunidades potencialmente promotoras de ellos. La prospectiva territorial debe plantearse el desafío de mejorar la *eficiencia energética* de los estudios de prospectiva, explorar caminos cortos, ensayar rutas y procedimientos más breves, pero no por ello menos ricos, profundos, amplios y complejos. La reflexión y la autoevaluación sobre las prácticas debe ser el principal insumo en esta tarea. La CEPAL (2023) ensaya una vía interesante que merece ser considerada, ensayada y evaluada. Se recomienda la lectura y el aprovechamiento de las reco-

mendaciones recogidas en el cuarto capítulo, “Propuesta de rutas metodológicas para la incorporación de la prospectiva para el desarrollo en la institucionalidad pública” (p. 83-98), donde, a partir de un análisis de situaciones particulares se recomiendan, en el mismo sentido de lo acá sugerido, rutas rápidas de realización en estudios de prospectiva.

La prospectiva económica para el desarrollo regional y territorial debe seguir acudiendo a aquellas prácticas y estrategias compartidas con la planificación estratégica, la gestión y la participación. Debe hacerlo sin renunciar a la búsqueda y al asentamiento de una identidad propia que le permita hacer su aporte en la consideración del cambio, de la incertidumbre y de la flexibilidad, así como en la creación de capacidades de respuesta como parte de sus ingredientes más interesantes y originales.

Bibliografía

- ALONSO, A. (2007). *La prospectiva en América Latina. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos Desafíos futuros de Iberoamérica*. Ciudad del Carmen, Campeche, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2023). *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CUERVO, L. M. (2012). *Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CUERVO, L. M. (Ed.) (2018). *Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CUERVO, L. M. y GUERRERO, F. (Eds.) (2016). *Prospectiva en América Latina. Aprendizajes a partir de la práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- HERRERA, A. (1977). *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano*. Bogotá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID.
- MÁTTAR, J. y CUERVO, L. M. (2016) (Comps.). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J. y BEHRENS, W. W. (1972). *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- MEDINA, J.; BECERRA, S. y CASTAÑO, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- POPPER, R. (2008). How are foresight methods selected? *Foresight*, 10(6), 62-89. <http://dx.doi.org/10.1108/14636680810918586>.
- YERO, L. (1997). Los estudios del futuro en América Latina. En J. Medina y E. Ortegón (Eds.), *Prospectiva, construcción social de futuro*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.