

EUTOPÍA-23

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 23 - junio 2023

Prospectiva Territorial en América Latina



EUTOPIA-23

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 23 - junio 2023



FLACSO
ECUADOR



Número 23, junio de 2023

Quito, Ecuador

ISSN: 1390 5708

E-ISSN: 2602-8239

EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

Editor en jefe: Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)

Editor adjunto: Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos

Cristina Cielo, FLACSO Ecuador

Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador (†)

Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Cristophe Albaladejo, Universidad Nacional de la Plata, Argentina

Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia

Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional)

y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica

Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México

Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia

Clara Craviotti, FLACSO Argentina

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España

Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil

Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Liisa North, York University, Canadá

Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá

Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica

Denis Requier-Desjardín, Institut d'Études Politiques,

Université de Toulouse, Francia

Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: JackieLou DL en Pixabay

Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

Eutopia hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España

REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

DOAJ, Directory of Open Access Journals

LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México

DIALNET

EBSCOhost, Online Research Databases

ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

CITE Factor, Academic Scientific Journals

LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades

FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador

JournalTOCS. Base de datos

INFOBASE INDEX

MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos

LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos

ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Código postal: 170518

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)

www.flacso.org.ec

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje

eutopia@flacso.edu.ec

Índice

Presentación 5-8

DOSSIER

**1. Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina:
del presente al futuro Relaciones Nación - Municipios, el eslabón
emergente del federalismo argentino 10-31**
Horacio Cao, Gustavo Blutman, Agustín Hoya, Magalí Kais y Manuel Yañez

**2. Aportes de la prospectiva a la construcción de futuros
en el proceso de planificación territorial 32-56**
Luisa Mattioli, Ana María Blanco Avila, María Valentina Soria y
María Griselda Henríquez

**3. Prospectiva de las relaciones campo-ciudad en los países andinos:
identificación y análisis de las variables clave 57-73**
Fernando Barragán-Ochoa

CONTRAPUNTO

**4. Barreras para el desarrollo de procesos de prospectiva
en pequeñas y medianas empresas (PYMES) 81-105**
Carlos Javier Brito-Cabrera y Raquel Janissek

5. Plan Estratégico Argentina Vitivinícola en Argentina. 106-122
Juan Jesús Hernández, Carina Santi, Maximiliano Battistella,
Jorge Esteban Perez Peña y Carlos Parera

ESTUDIO DE CASO

**6. Procesos de planificación territorial para el desarrollo
y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: comparación
de procesos locales en La Pampa, Argentina 124-145**
Santiago Ferro Moreno, Santiago Agustín Pérez, Roberto Carlos Mariano
y Rocio Lujan Gonzalez

7. Reconfiguración socioterritorial y productiva para la planificación colectiva de la microcuenca Larati	146-170
Luis H. Vildoza, Tulasi Cuadros y Hernán Naranjo Mejía	
8. Construyendo participativamente el futuro hídrico de la cuenca superior del río Tunuyán al 2030 (Mendoza, Argentina)	171-187
Laura Lorena Ortega	
9. Prospectiva territorial para el desarrollo regional sostenible de la zona de frontera colombo-ecuatorial	188-212
Eduardo David Chalapud Narváez	
10. Prospectiva Territorial en América Latina: Retos y perspectivas para México en el siglo XXI	213-235
Roberto Ramírez Hernández	
11. Prospectiva y Ordenamiento Territorial. Aprendizajes del proceso en el periurbano de Corral de Bustos Ifflinger (Córdoba, Argentina)	236-252
Ormando Madoery, Ana Guzmán, Silvana Girardo, Mercedes Bodrero y Laura Gadban	
12. Experiencias prospectivas al sur de la Argentina desde una institución pública de ciencia y tecnología (2019-2023)	253-273
Leticia González y María Fernanda Menni	
RESEÑA	
13. Prospectiva y estudios del futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina	275-280
María Mercedes Patrouilleau y Jorge Albarracín Deker	
14. Prospectiva Territorial para América Latina y el Caribe	281-283
Javier Medina Vásquez y Steven Becerra Balcázar	
15. “Imaginar lo posible, Prospectivas de Montevideo al Futuro”	284-288
Carina Nalerio	
POLÍTICA EDITORIAL	289-292



Reseña

Carina Nalerio. 2022

Imaginar lo posible, Prospectivas de Montevideo al Futuro

Mendoza : UNCUYO. (164 páginas).

Mirian Núñez Maidana¹

Nelly Monges de Insfrán²

El presente ensayo es el resultado del análisis del Libro *Imaginar lo posible, Prospectivas de Montevideo al Futuro* de la Dra. Arq. Carina Nalerio, donde nos presenta definiciones y la relación entre los tres conceptos que estructuran el enfoque de la investigación que describe: la prospectiva, el desarrollo y la gobernanza. Afirmando que es el territorio el que habilita la relación “funcional” entre estos conceptos siendo éste su punto de fusión. Porque, como lo afirma Sergio Boisier (2004), el desarrollo no ‘levita’. Y el territorio no es apenas el lugar donde las cosas suceden; es el lugar donde las cosas se inventan.

El esfuerzo por comprender lo local como una respuesta particular a los problemas globales, invita a interrogarnos sobre lo que hay de compartido entre Montevideo y las otras ciudades del mundo. Lo específico en la problemática que aborda es el reposicionamiento de Montevideo, la evolución de su proceso de metropolización y el redescubrimiento de la escala metropolitana.

La arquitectura del libro se apoya en tres pilares bien diferentes. El *primero* es una exposición de la historia y las aventuras planetarias de la prospectiva. La presentación de sus técnicas se pone en perspectiva desde el ordenamiento territorial, el urbanismo y la economía política actuales. El *segundo*, se ocupa de los problemas del desarrollo (desde una mirada propiamente prospectiva), y de sus aspectos locales y por veces, singulares. El *tercero* aplica la prospectiva territorial a Montevideo, en el marco del Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva “URUGUAY 2025: economía, población y territorio”, ejercicio de prospectiva territorial que articula expertise, participación y estrategia.

La primera, “La prospectiva: una respuesta al problema del desarrollo” es la introducción teórica de la investigación. Ofrece una relectura crítica de la prospectiva contemporánea. Los otros dos conceptos estructurantes del libro son igualmente explorados y definidos: el problema del desarrollo y la cuestión de la gobernanza.

En el Capítulo I, la autora define la Prospectiva “como la disciplina que estudia el futuro para esclarecer la acción en el presente, en función del futuro –posible- que se pretende alcanzar”; y presenta “Una práctica. Como actividad, la Prospectiva constituye

1 Mirian, Nuñez Maidana, Centro de Planificación y Estrategia, miriannunezpy@gmail.com, ORCID: 0009-0001-7268-2018

2 Nelly Violeta, Monges de Insfrán, Universidad Nacional de Itapúa, nmonges@uni.edu.py, ORCID: 0009-0009-4482-112X

una práctica particular y cuenta con cierto número de mecanismos y métodos. Elena Barbieri Masini organiza esta práctica en dos campos: el de los métodos objetivos y el de los métodos subjetivos. El primero se basa en la interpretación de la información y los datos de la realidad. El análisis morfológico y el método de los escenarios –que utilizamos más adelante– pertenecen a este grupo. Los métodos subjetivos o intuitivos, por su parte, se apoyan principalmente sobre el saber, la experiencia y el talento de los participantes en el mecanismo elegido”.

Señala que la “dimensión de las amenazas y oportunidades del presente implica desafíos inmediatos que pueden significar verdaderas catástrofes si no son encarados correctamente por el continente. Resolver los problemas del momento, por su excepcional gravedad, aparece como la tarea más importante. Por otro lado, son los cimientos de una estructura productiva que se encuentra en construcción desde los años 80 y hacen sentir desde entonces, violentamente, los sacudones de la mundialización”.

Llama la atención sobre una “Una crisis identitaria”, fundamentando que la identidad uruguaya está amenazada en un sentido profundo. La razón de la existencia del Uruguay como país no tiene ya el mismo sentido y se plantean interpelaciones estructurales, porque el lugar que el país ocupa en el mapa del mundo se encuentra seriamente cuestionado.

Ya en el capítulo 2 se expone, una discusión que apunta a encontrar un abordaje del desarrollo funcional a la práctica de la Prospectiva territorial vinculando su definición con los elementos que caracterizan la evolución de un territorio. El fracaso sistemático del Estado y de los organismos internacionales para instrumentar verdaderas dinámicas de “desarrollo”, nos invita a cuestionarnos sobre los motivos de dicho fracaso. Como lo señala S. Boisier (2006), los recursos invertidos para este objetivo y los resultados obtenidos difícilmente resistan a un serio análisis de costo-beneficio.

La autora analiza “El desarrollo como una cualidad emergente del sistema territorial, partiendo del análisis de la sección anterior, será conveniente buscar un enfoque del desarrollo que considere estas apreciaciones y resuelva los problemas planteados. El territorio no es entonces sólo el soporte material del desarrollo, el sitio donde las cosas “suceden”; sino además es el sitio donde las cosas se “inventan”. Por este motivo es que el territorio hoy ya no se “ordena” sino que se “organiza” (Goux-Baudiment, 2001a)”.

Se aborda en el capítulo 3 sobre el tema de “la gobernanza: los nuevos instrumentos para un mundo que ha cambiado. El cambio de era que atravesamos se manifiesta en el nivel global en una triple expresión: la nueva economía, la sociedad del conocimiento y la revolución tecnológica (Castells, 1996), y determina un trastorno de nuestras formas de gobernar. En los nuevos contextos de alta incertidumbre, las modalidades tradicionales de la acción colectiva comienzan a mostrarse ineficaces o insuficientes”.

La autora plantea “Una nueva gobernanza “hacia arriba” y “hacia abajo”, donde el territorio local es un descriptor del territorio o espacio global. Esta territorialidad es el cuadro de la realidad viva y tangible de la sociedad global. En el capítulo 4 aborda la crisis sistémica”.

mica del Uruguay, Hacia una respuesta sostenible a un problema estructural. “Estamos en un período “entre dos mundos”; uno que está muriendo pero que no ha muerto todavía, y otro que quiere nacer, pero que no ha nacido aún (Morin, 1999).”

El gran Montevideo al horizonte 2025, es lo que aborda la Dra. Nalerio: una prospectiva territorial ‘a la uruguaya’ en la segunda parte del Libro, exponiendo las diferencias y similitudes entre las distintas ‘versiones’ de la prospectiva.

En síntesis: La prospectiva exploratoria se ocupa de las posibilidades de evolución del territorio, más allá de lo que deseemos o no. Es la extensión en el tiempo de las tendencias en curso, la consolidación de una tendencia emergente o el resultado de una ruptura. Este ejercicio parte, necesariamente, de un diagnóstico prospectivo: un escenario 00 que identifica las tendencias robustas, emergentes y las rupturas posibles, piezas fundamentales de ese diagnóstico.

La prospectiva participativa comienza también con un diagnóstico prospectivo. Finalmente, la prospectiva estratégica se inclina particularmente sobre la acción. El diagnóstico prospectivo y los futuribles son utilizados para identificar las bifurcaciones y los desafíos en juego del territorio en cuestión.

Nos presenta a seguir los escenarios: *un diagnóstico prospectivo*: Para delimitar el universo que será estudiado, definiremos el horizonte temporal de la prospectiva en curso y su extensión territorial. Y estas definiciones se ocupan específicamente de lo que la prospectiva aporta al urbanismo: el largo plazo sobre el espacio estructurado en torno a nociones impregnadas de futuro. Es decir; la acción temprana, el mediano plazo y el largo plazo organizados en torno a la necesidad de planificar la ciudad_territorio. *Horizonte temporal y extensión territorial del enfoque prospectivo*: los “Componentes Territoriales” son las grandes piezas urbanas que componen el Gran Montevideo. Estos materializan las estrategias de los actores privados y públicos sobre la base histórica de su morfogénesis. *Los futuribles para el Gran Montevideo al horizonte 2025*: los futuribles- “futuros posibles”- son un conjunto de escenarios contrastados. Ese contraste aporta elementos para un ejercicio posterior; la concepción del Escenario Normativo (que será realizado en la tercera parte de nuestro trabajo, en el ejercicio de prospectiva estratégica). Son identificados los índices favorables a retener, así como los elementos peligrosos a evitar. **Aparecen en la descripción de cada uno de los escenarios de futuros posibles.**

El escenario *normativo y la agenda: un ejercicio de prospectiva estratégica*. La última etapa del ejercicio de prospectiva territorial “el Gran Montevideo 2025” es un ejercicio de prospectiva estratégica, es decir, particularmente volcado sobre la acción. El ejercicio apunta a responder a la pregunta: ¿Qué podemos hacer? Un escenario normativo sirve para formular claramente el objetivo perseguido. Se construye sobre la base de elementos deseables de los futuribles retenidos, combinados en una topología de equilibrio.

Esa topología asegura que las escalas y el posicionamiento de los roles económicos compatibles para Montevideo sean convergentes.

El hilo argumental del libro fue construyendo, paso a paso, la estructura de pensamiento que la sostiene, y desemboca naturalmente en las conclusiones de esta investigación. La prospectiva aplicada al territorio metropolitano demuestra plenamente su pertinencia. Porque permite abordar los dos desafíos centrales que se le plantean a este territorio: la cuestión del desarrollo y el tema de la gobernanza. Entre las conclusiones complementarias del tomo I de la trilogía, cabe presentar:

1. Un desenlace central de este trabajo es el reconocimiento de que las perspectivas que se fueron desarrollando en Uruguay en los últimos 15 años, modifican el diagnóstico de partida de la investigación inicial donde afirmamos que la retrotopía guíaba -de forma preponderante- la acción del Estado, la sociedad civil y los empresarios uruguayos.
2. Otra conclusión emergente es la necesidad de que el Gobierno Uruguayo -en su nivel nacional y departamental- produzca algún tipo de estructura o ‘dispositivo’ que acumule y vincule los ejercicios de reflexión prospectiva en el país. Y de ese modo iniciar el proceso sistémico y articulado de construcción de *capacidades prospectivas instaladas* como lo planteaba y argumentaba Javier Medina Vásquez en las Jornadas de prospectiva e innovación latinoamericanas y caribeñas realizada en Montevideo en mayo de 2019.
3. Es importante señalar la complementariedad y diferencia entre prospectiva y planificación.

En todo América Latina la CEPAL y el ILPES han impulsado la formación de los planificadores en prospectiva para esclarecer en sus tareas de planificación estratégica la toma de decisiones a partir de las implicancias futuras de las decisiones presentes. La prospectiva esclarece e ilumina. La planificación da cuerpo y forma al recorrido hacia el escenario futuro deseado. La planificación construye el camino, pone la normativa para llegar a la meta o al menos para contener las presiones adversas al futuro deseado. En un gesto más ‘lógico deductivo’ de normativa urbana traducida en reglas en un Digesto Departamental y las normas.

A modo de conclusión, para la construcción del escenario normativo “Montevideo Radiante”, retendremos las pistas que nos aportan los futuribles identificados.

Del escenario 1 “Montevideo logístico”: la posición estratégica de Montevideo como plataforma logística se adquiere al precio de una degradación del paisaje, la pérdida de ciertas calidades urbanas de la capital y de la calidad de vida de sus habitantes. Retenemos, para el escenario deseable, la necesidad de desconfiar de la visión “productivista” que se ata a la creación de riqueza más allá de la cohesión social y de la conservación de los valores del territorio uruguayo, pero que, además, puede producir consecuencias económicas perjudiciales en el porvenir. Estas calidades deben ser salvaguardadas como valor “futuro”.

Del escenario 2 “Montevideo corazón del MERCOSUR”: la optimización de la conectividad física y digital hacia el mundo es esencial para conquistar un estatuto al cual la ciudad aspira, pero que no ha logrado aún. Es necesario incorporar la presencia de los actores económicos regionales al espacio de “construcción de la información”, para generar

un verdadero centro de negocios. Aquí también, está presente la amenaza de polarización de la sociedad y, especialmente, la segmentación socio-territorial, que deberá compensarse con políticas específicas de mixtura social en la ciudad, como Enclave geoestratégico en el Cono Sur, Uruguay tiene una razón de ser geopolítica desde su nacimiento, y no estructural desde el punto de vista económico (Methol Ferré, 1967).

La Prospectiva ayuda a dar sentido a la acción, en particular la acción pública. No obstante, no permite prever lo que va a suceder. En particular, la consideración de las rupturas, las señales portadoras de futuro y las tendencias emergentes aparecen como cualitativamente fundamentales en la concepción de los futuribles. El método prospectivo consiste en la exploración de los futuros factibles. Consiste en la identificación de los factores clave y la comprensión de su evolución en el tiempo, así como los recorridos posibles, pero jamás la determinación de lo que ocurrirá.