

Planeación por escenarios

El ejercicio de planeación por escenarios se enriquece con la diversidad de actores que puedan participar del mismo. La planificación y construcción colectiva de escenarios futuros fortalece las redes de cooperación entre actores para el cumplimiento de objetivos en común.

Esta herramienta se concibe como una metodología estructurada para pensar en las ciudades, en su futuro y la forma en la que las decisiones que se tomen pueden generar consecuencias positivas o negativas para los entornos urbanos. Su principal objetivo es anticipar el futuro en las ciudades en contextos de incertidumbre y contribuir al desarrollo de acciones que conduzcan hacia la materialización de los escenarios futuros que imaginamos.

La definición de escenarios futuros permite:

- ✓ Crear un ambiente de reflexión y creatividad acerca del asunto en estudio
- ✓ Obtener un conocimiento más profundo de la situación actual
- ✓ Identificar tendencias
- ✓ Analizar alternativas futuras
- ✓ Mejorar la comprensión de los procesos de cambio
- ✓ Comprender la incertidumbre y generar medidas pertinentes
- ✓ Servir como insumo en la administración y planificación de sistemas complejos

La herramienta concibe diferentes tipos de escenarios que corresponden a diferentes futuros posibles, estos escenarios están determinados por el tipo de acciones que se lleven a cabo y el grado de éxito que haya en la coordinación y el cumplimiento de objetivos conjuntos. A continuación, se explican dos tipos de escenarios:

- **Escenario tendencial.** “Es la proyección de la situación actual. Supone que todo sigue constante y muestra las consecuencias si no se hace nada. Sirve para concienciar a los y las participantes de la necesidad del cambio.” (Pachón, 2004. Pág, 13) Este escenario nos describe qué pasaría si las cosas siguen como van, es decir si se sigue la tendencia. Es un escenario negativo en términos de desarrollo sostenible porque implica la continua degradación de los ecosistemas, la profundización de las inequidades sociales y el desequilibrio entre las variables económica, social y ambiental.

- **Escenario deseable.** “Es el escenario al cual se quiere llegar, debe ser acordado por los actores para que todos vayan hacia ese mismo lado.” (Pachón, 2004. Pág, 13) Este es el escenario sobre el que se busca trabajar, por medio de trazar futuros en común se idearán acciones colectivas que apunten al cumplimiento de ese compromiso colectivo. Este escenario busca establecer una conexión entre la agenda global establecida en los ODS, específicamente en el ODS 11, y las acciones y necesidades de los actores en territorio. OJO FALTA CITAR

A continuación, se detallan los pasos para la realización del ejercicio.

1. Realice una convocatoria al equipo y actores que participarán en el ejercicio de planeación por escenarios. Puede tener en cuenta los actores claves y potenciales identificados en la aplicación de la herramienta “Mapeo de actores”.
2. Realice una lluvia de ideas sobre las principales problemáticas de la ciudad. Para ello puede tomar como referencia los resultados de la aplicación de las herramientas de diagnóstico y priorización focalizando el análisis en las metas del ODS 11, que no están integradas a los planes de desarrollo territoriales o aquellas que se consideran prioritarias para la ciudad.

A continuación, se hace un recorderis de los temas estratégicos (metas) del ODS 11:

Meta	Temas clave
11.1	Acceso a vivienda y servicios básicos
11.2	Sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles
11.3	Planificación y gestión participativa de la urbanización
11.4	Patrimonio natural y cultural
11.5	Zonas de algo riesgo y desastres naturales
11.6	Manejo de residuos
11.7	Zonas verdes y espacios públicos
11.a	Vínculos urbano - rurales
11.b	Políticas en inclusión, uso eficiente de recursos, mitigación del cambio climático y resiliencia ante los desastres
11.c	Construcciones sostenibles y resilientes

Estos temas pueden ser priorizados a través de la aplicación de los instrumentos de esta caja de herramientas denominados:

- Matriz para la verificación de la incorporación de las metas del ODS 11 en los planes de desarrollo territoriales
- Matriz de ponderación de metas del ODS 11 para contextos locales
- Orientaciones para la construcción de una línea base para la evaluación de avances en el ODS 11 en el contexto local
- Matriz de Impacto Cruzado para el análisis de las metas del ODS 11 y las metas de los otros ODS

3. En equipo deliberen **sobre cuáles son los factores más importantes** que influyen en la problemática de la ciudad seleccionada. Estos factores deben estar determinados por multiplicidad de variables como: prioridades y agenda conjunta, capacidad de acción de los actores involucrados, relación entre problemáticas que permita determinar qué acciones se deberían realizar primero para su solución.

4. Inicie la construcción colectiva de narrativas de futuro. Para ello use la matriz '**Caracterización de los elementos clave**', en la cual deberá registrar:

4.1 Descripción de factores clave de la problemática (Columna 1): Esta parte corresponde al diagnóstico de la problemática elegida. Es importante precisar datos e información relevante que dé cuenta del estatus del asunto priorizado.

Por ejemplo, si la problemática a abordar es la calidad del aire en Bogotá, podría realizar una descripción de la tendencia de concentración de contaminantes en la ciudad como el PM10, PM2,5, ozono, NO2 y SO2, haciendo énfasis en las zonas de la ciudad más afectadas, así como las actividades o situaciones que han podido originar las concentraciones de dichos materiales contaminantes en la ciudad. Será importante hacer referencia a las acciones que se han llevado a cabo para la solución del problema y un breve análisis de su efectividad.

4.2. ¿Cómo será en quince años? (Columna 2): Esta es la parte más creativa y soñadora del ejercicio. Es descriptiva y debe recoger la mayor cantidad de percepciones y visiones de futuro de los actores. El objetivo es plantear una historia nueva de cara a la problemática abordada, describiendo las características de ese escenario futuro deseable, las cuales deben dar cuenta de las transformaciones que se esperan.

Continuando con el ejemplo de la construcción de un escenario futuro para la calidad de aire de Bogotá, se describe la visión del escenario futuro deseable a 15 años:

Bogotá será una ciudad con una calidad de aire óptima para sus habitantes y con indicadores bajos en cuanto a enfermedad y mortalidad asociadas a esta causa. También será una ciudad modelo, contribuyendo de manera significativa a la meta de Colombia para 2030, de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en un 51% y lograr el carbono neutralidad en el 2050.

Los y las habitantes de Bogotá respiraremos un aire más limpio, dada la transición a la electrificación del transporte y el uso más frecuente del transporte público y no motorizado.

Las empresas de diferentes industrias mejorarán sus procesos, renovarán su infraestructura con el uso de recursos con mayor eficiencia y con la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales. Así mismo, aquellas que no puedan cumplir con la normatividad teniendo en cuenta los usos del suelo (POT), migrarán a otras zonas permitidas.

Bogotá será una ciudad modelo en la adopción de tecnologías de punta y prácticas innovadoras, así como una cuna de ciencia, en la que se logren nuevos descubrimientos que permitan mejorar las condiciones de calidad del aire y por supuesto la calidad de vida de los bogotanos.

4.3 ¿Qué debe pasar para que se dé ese cambio? (Columna 3): Se deben señalar los **motores** de cambio que permitirán llegar a ese escenario deseado. Es clave la construcción colectiva para identificar estos motores. Estos motores son la base de las acciones conjuntas que se llevarán a cabo para llegar a ese escenario futuro deseado. Para el ejemplo de referencia, algunos motores de cambio podrían ser:

- ✓ *Definición de políticas públicas y normas mucho más restrictivas respecto a los límites máximos contaminantes en el aire, tomando como referencia los límites definidos por la OMS.*
- ✓ *Políticas de acompañamiento y de financiación para que la industria renueve su infraestructura o pueda migrar a zonas en concordancia con el POT.*
- ✓ *Ampliación de estaciones de monitoreo a toda la ciudad, que permita contar con más información para la toma de decisiones.*
- ✓ *Incentivos para la sociedad que promuevan la adquisición de vehículos eléctricos, facilitando el acceso a esta posibilidad de movilidad.*
- ✓ *Flota vehicular de Transmilenio y SITP 100% eléctrica, e integración del sistema con el metro y sistemas de conexión con municipios aledaños*
- ✓ *Políticas para fomentar el uso de bicicletas y patinetas propias y en préstamo*

4.4 ¿Quiénes son los responsables de ese cambio? (Columna 4): Cuando se habla de responsabilidad se habla de capacidad para llevar a cabo una acción, relacionada con los recursos de poder de ese actor. Así mismo, se busca identificar quiénes son los primeros actores llamados a aportar en la solución de esta problemática. No es un ejercicio de ‘señalar culpas’, sino más bien de establecer acciones y puntos de encuentros entre actores para llegar a una situación deseada. Para el ejemplo de referencia, los responsables del cambio pueden incluir:

- ✓ *Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*
- ✓ *Ministerio de Transporte*
- ✓ *Alcaldía de Bogotá*
- ✓ *Concejo distrital*
- ✓ *Secretaría Distrital de Ambiente*
- ✓ *Secretaría Distrital de Planeación*
- ✓ *Secretaría Distrital de Movilidad*
- ✓ *Industrias y agremiaciones*
- ✓ *Ciudadanía*
- ✓ *Organizaciones de la sociedad civil*

Es importante establecer acuerdos entre los actores, construir una agenda conjunta y tener espacios de seguimiento de las tareas. Para ello, se recomienda revisar la herramienta 3.5. sobre mecanismos de gobernanza para la territorialización del ODS 11.

4.5 ¿A quiénes beneficia/ afecta este cambio? (Columna 5): Esta parte busca establecer cuáles serían las consecuencias que tendría este cambio en los diversos actores. Se podría tomar como guía la herramienta de mapeo de actores, frente a recursos de poder, interés, etc. Para el ejemplo de referencia, los actores a quienes beneficiaría este cambio pueden incluir:

- ✓ *Habitantes de Bogotá y municipios aledaños se verán beneficiados.*
- ✓ *La secretaria de Salud, ya que tendría menos presión ejercida al sistema por casos de pacientes con enfermedades respiratorias a causa de la contaminación*
- ✓ *Las autoridades ambientales, ya que podrían concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de políticas predictivas y preventivas, más que correctivas.*

4.6 ¿Cómo se verá reflejado este cambio en la sociedad? (Columna 6): Este punto determina la relación que la problemática puntual tendría con las tres dimensiones del desarrollo: económica, social y ambiental. Busca establecer una relación sistémica entre factores. Para el ejemplo de referencia, la forma en la que se verá reflejado el cambio se daría a través de:

- ✓ *La disminución de las enfermedades y muertes asociadas a la contaminación del aire y un aumento en la calidad de vida de los y las bogotanas.*

4.7 ¿Cómo se mide este cambio? (Columna 7): Es importante establecer metas e indicadores que permitan medir el cambio y evaluar las acciones que se realicen en pro del cumplimiento del escenario futuro deseado

4.8 Plan de acción sugerido (Columna 8): De la planeación por escenarios deben surgir planes de acción, que se podrán plantear por medio de otras herramientas, pero que deberán llamar a la acción por periodos de tiempo: corto, mediano y largo plazo. Es importante proyectar el presupuesto y los recursos que se necesitarían para la implementación de este plan de acción.

4.9 Conclusiones: El objetivo de este ejercicio es trazar acciones conjuntas con base en la construcción de un escenario futuro deseado. El proceso es importante ya que genera involucramiento de los actores, propende por espacios de diálogo y escucha activa y genera, por medio de un proceso participativo, una mayor adhesión a las acciones planteadas. Es posible que se quede en un ejercicio meramente enunciativo, es responsabilidad de los actores líderes del ejercicio ponerlo en marcha y velar por el cumplimiento de las acciones que de allí surjan.

10. Construcción de metáforas: Un paso adicional que se plantea normalmente en el ejercicio de planeación por escenarios, es la construcción de metáforas que construyen imaginarios en torno a los futuros deseados. Estas metáforas están relacionadas con los tipos de escenarios que se vieron anteriormente.

Basada en el texto sobre escenarios de futuro para la ciudad de Bogotá (Alcaldía de Bogotá, 2015). Es importante destacar que esta herramienta busca construir narrativas colectivas de futuro, por lo tanto, las metáforas y otras figuras literarias pueden ser útiles para ilustrar el escenario a ser descrito. A continuación, se dan algunos ejemplos al respecto.

- **‘Al paso de los cangrejos’.** Se caracteriza por ser un escenario lento, en el que los cambios no se dan debido a las acciones u omisiones de diversidad de actores (por ejemplo, la corrupción). No se logra desarrollar una visión compartida, lo que hace que haya resultados, pero muy precarias en cuanto al impacto y la sostenibilidad. Esto hace que los problemas se profundicen, siguiendo la tendencia de lo que sucede en la actualidad en temas fundamentales como el detrimento ambiental. “La ausencia de una mirada colectiva del territorio por parte de los actores es una de sus características principales. La sociedad civil y los sectores público y privado presentan retrasos y omisiones al asumir problemáticas de la ciudad” (Alcaldía de Bogotá, 2015, pág. 8)
- **‘El vuelo de los gansos’.** Este se puede considerar un escenario intermedio, con base en el pesimismo que se presenta en el paso de los cangrejos. Existe una creciente acción consciente de actores clave como la ciudadanía, las iniciativas privadas, entre otros. En este escenario, según el texto consultado, las acciones principales se concentran en las ciclo-rutas como elemento central de la movilidad alternativa, hay un cambio en el enfoque institucional hacia el cambio climático y se presentan nuevos liderazgos en la ciudad que impulsan esos cambios (Alcaldía de Bogotá, 2015, pág. 9). Estos ejemplos son útiles, porque permiten identificar para el caso de la ciudad o territorio determinado, cuáles podrían ser los puntos críticos fundamentales de cada problemática y así mismo los motores de cambio.
- **‘Panal de abejas’.** Este escenario podría conocerse también como el positivo, el ideal. Los actores identifican la colaboración como el camino para cumplir metas colectivas y lograr el desarrollo sostenible como parte de un compromiso social, ambiental y con perspectiva económica. En este escenario hay un liderazgo institucional más activo, transparente y conciliador. Así mismo, existen iniciativas ciudadanas y privadas fuertes, con una agenda definida y con importantes recursos de poder de diversidad de fuentes. Esta metáfora de las abejas refiere a la gobernanza como un paso clave, de cooperación y acción colectiva, fundamental para lograr objetivos ambiciosos frente al futuro deseado. Los factores clave se centran en los servicios ecosistémicos de la ciudad, como recuperación de fuentes hídricas (quebradas y humedales). Se les da dinámica a mecanismos de gobernanza como la ‘mesa de diálogo sobre los cerros orientales’ (Alcaldía de Bogotá, 2015, pág. 10). Otro punto fundamental sigue siendo la movilidad sostenible, la promoción del transporte público, entre otros. En el

ejemplo señalado, la proyección internacional también juega un papel importante en este escenario de futuro deseado.

5. Descripción de escenarios de futuro. Como una forma de concretar el ejercicio, se sugiere hacer un ‘resumen’ de los elementos mencionados anteriormente, buscando construir una visión conjunta que mencione el escenario deseado, los actores responsables, las acciones o motores de cambio, los beneficios que traería y su relación con otras problemáticas del territorio.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2015). *Escenarios de futuro para la sostenibilidad ambiental de la región Bogotá Cundinamarca al 2025*. Bogotá: Fondo Nacional del Ahorro. FESCOL. Caracol Televisión. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Kahane, A. (2018). *La planificación transformadora por escenarios*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Los escenarios de Mont Fleur. ¿Cómo será Sudáfrica en el año 2022? (s.f.). *The weekly mail. The Guardian*, 1 - 16.
- Schmalbach, J., Fontalvo, T., & Maza, F. (2010). La planeación por escenarios: Revisión de conceptos y propuestas metodológicas. *Prospect*. Vol. 8, 21 - 29.
- Pachón, A. (2004). *Planeación por escenarios de ciudades*. Universidad de los Andes.