

La actitud prospectiva en la ordenación del territorio

Por JAIME LLEÓ DE LA VIÑA

Dr. Ingeniero de Caminos, C. y P.
CEOTMA, MOPU.

La ordenación del territorio lleva consigo la consideración del largo plazo. El horizonte, casi mínimo, para que fructifique cualquier plan de ordenación territorial es de treinta años. De ahí la necesidad de los estudios prospectivos en ordenación del territorio, de los que se carece en España. Por ello, lo que sigue trata de sintetizar la actual actitud prospectiva europea, única aportación posible del autor, precisamente por la referida carencia de estudios prospectivos.

1. INTRODUCCION

La organización espacial de hombres y actividades, expresión visible de la ordenación del territorio, es la resultante de tendencias estables impuestas a los diferentes actores económicos y sociales: generación de la innovación en las ciudades dinámicas, situación de los nudos del transporte, base industrial preexistente, que reducen el margen de maniobra del poder político.

Sin embargo, la reciente experiencia de algunos países de Europa Occidental ha demostrado que es posible variar tales tendencias estables que se consideran naturales. Ahora bien, para ello se precisa las voluntades sistemáticas y convergentes de los tres gobiernos —nacional, regional y local— que, en plazo breve, tendrán que aunar sus esfuerzos para llegar a una ordenación del territorio que responda a valores que la comunidad española considere deseables: calidad de vida mínima en cualquier punto, posibilidad de trabajar en cualquier región o nacionalidad.

Todo ello obliga, por una parte, a reflexionar sobre el futuro y, al mismo tiempo, mantener esa voluntad sistemática, a la que antes se ha hecho referencia, que nos dirija progresivamente hacia tal futuro imaginado como deseable, aunque para muchos no sea más que una tierra de promisión que leguemos a las generaciones que nos sucedan.

El futuro existe; también para España que tiene un presente tan difícil cuando escribo estas líneas. La existencia del futuro es la condición para que la prospectiva también pueda existir como ciencia porque su objeto como tal es, precisamente, el estudio de aquél. Al cumplimiento del deseo general de un futuro mejor va dedicado lo que sigue.

2. EL INTERES POR EL FUTURO

La actual proliferación de los estudios del futuro menos intensa ahora que a comienzos de la década que con este año finaliza, responde a una necesidad evidente, a una preocupación sentida

en todos los tiempos. Pensemos, como ejercicio de imaginación histórica, que seguramente el oráculo de Delfos y los profetas del Antiguo Testamento tuvieron otros precedentes, como los tendrían también los astrólogos caldeos.

Esta preocupación por el futuro es inherente al hombre por una razón muy sencilla: el hombre es capaz de pensar sobre los acontecimientos antes de que ocurran, aunque, a veces, juzgando por las apariencias, se considera más que dudoso que también sea capaz de actuar anticipadamente como nos lo prueba la debilidad general de las políticas energéticas de los países de Europa Occidental, incluso a partir de 1973 cuando ya la crisis derivada del petróleo empezaba a ser algo más que una mera hipótesis.

No es nueva, efectivamente, la preocupación por el futuro. Lo que sí es nuevo es el intento de basar los estudios del futuro en un análisis más sistemático, incluso más científico, de las tendencias de los fenómenos más relevantes con el fin de prever sus consecuencias, plantearse anticipadamente los obstáculos que nos esperan, y hacer un esfuerzo deliberado para conformar el futuro de acuerdo con la evolución de las necesidades humanas.

La rapidez del cambio y la complejidad social creciente son razones muy importantes a la hora de avalar el interés por el estudio del futuro. También hay otra razón, que progresivamente desaparecerá a medida que nos acercamos a la fecha mística: el año 2000. La aproximación al final del segundo milenio tiene un significado místico, paralelo al del final del primer milenio cuando se predijo el fin del mundo: la incertidumbre y la inquietud crecieron, y se disiparon cuando el día fatal transcurrió sin que ocurriera ningún desastre. Ahora los riesgos y daños son muy ciertos y muy graves. Por ejemplo, cuando esto escribo, estamos a dos días de la caída del "Skylab" sobre nadie sabe qué punto de nuestro "planeta azul".

Volvamos a la rapidez del cambio y centremos nuestra atención en algo que nos afecta a todos:

las elecciones en un sistema democrático. En efecto, el ciclo electoral normal de cuatro o cinco años estimula, el que sólo se aborde la solución de los problemas inmediatos. Esto, en tiempo de cambios más lentos, tenía poca importancia; hoy en día, cuando cada nación se ve sometida a fuerzas externas de importancia creciente más allá de su propio control: dificultades monetarias, inflación importada y contagiosa, materias primas y energía escasas y, por tanto, caras, la situación puede cambiar totalmente en un período de cinco o siete años, de tal forma que problemas relevantes para el electorado dejan de serlo cuando llega el final del mandato, o bien su gravedad obliga a forzar la situación de tal forma que el político tiene que caer en el "no había otra solución".

3. TIPOLOGIA DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO

Dejemos, de momento, las dificultades de la política para intentar penetrar en el campo de los estudios del futuro. Señalaremos, en primer lugar, las dos grandes vías de aproximación: la preferencia y la prospectiva.

Preferencia, viene del verbo latino "proferere": llevar hacia adelante. Es un término acuñado por Bertrand de Jouvenel quien llama preferencia al proceso intelectual por el que se afirma un "futurum" a partir de los "facta" y "funciones de preferencia" las relaciones por las que se obtiene el "futurum" de los "facta". No nos vamos a detener en este modo elemental de razonamiento: deducir, sin ningún rigor, un aspecto futuro a partir del presente. Sin embargo, es un modo usual de razonamiento que lleva a grandes hombres a predicciones que estuvieron muy lejos de cumplirse. Veamos algunos ejemplos que nos servirán para no intentar ninguna predicción en estos tiempos tan movidos:

Así Condorcet —escribió en 1784 que "hay una gran probabilidad de que en el futuro no haya grandes cambios, así como de que ocurran— grandes revoluciones que en el pasado: el progreso de las luces de todo tipo en Europa; el espíritu de moderación y paz que reina; la especie de desprecio en que el maquiavelismo empieza a caer, parecen asegurarnos que las guerras y las revoluciones resultarán menos frecuentes en el futuro".

Parece bastante claro que Condorcet intentó iluminar a la sociedad de su tiempo con sus propias ilusiones porque en el año en que lo escribió —repetimos, 1784— sólo faltaban cinco para el estallido de la Revolución Francesa, ocho para el inicio de una guerra que asoló a Europa durante veintitrés años, y diez para que el propio Condorcet fuese guillotinado por el Terror, que seguramente encarnaba el "espíritu de moderación y paz reinantes".

Otro ejemplo no menos interesante. Son palabras de Joseph de Maistre, escritas en 1797, que acorto en 1979:

"No creo en la estabilidad del gobierno americano. Las ciudades, por ejemplo, rivalizando celosamente entre sí, de forma poco respetable, no se han podido poner de acuerdo sobre la sede del Congreso. Por consiguiente, se ha decidido construir una nueva ciudad para sede del Gobierno. Se ha escogido la mejor localización a la orilla de un gran río, se ha decidido que se llamaría Washington; se ha replanteado el sitio de los edificios públicos; han sido iniciadas las obras y el plano de la "ciudad-reina" circula por toda Europa. Todo ello es factible; es muy posible construir una ciudad; pero, hay demasiada deliberación, demasiada emoción en este tema; y se puede apostar mil contra uno que la ciudad no será construida, o que no se llamará Washington o que el Congreso no tendrá allí su sede".

No hace falta más comentarios que recomendar a nuestros actuales profetas que se abstengan de predecirnos el futuro y menos en un mundo cambiante como el nuestro.

En efecto, el análisis de preferencia, se basa en la estabilidad del modelo. Esta estabilidad podría enunciarse de acuerdo con la "ley de Tocqueville" formulada por Daniel Bell: "Los pobres harán mañana lo que los ricos hacen hoy". Efectivamente durante la década de los 60, se creía en el crecimiento sin límites que progresivamente beneficiaría a todos de tal forma que los pobres, personas y países, dejarían de serlo. Bertrand de Jouvenel sin hablar de la "ley de Tocqueville", nos plantea con su imagen del tren algo parecido: un pueblo sería como un tren que sigue a otro sobre una misma línea, de tal forma que éstos verán desfilar los paisajes vistos previamente por sus predecesores, en el mismo orden; pueden llegar así a tener un "preconocimiento".

Evidentemente, esta "prospectiva sin sorpresa" no es apta para nuestro tiempo. Era la de los históricos planes de desarrollo que utilizaban fundamentalmente la previsión a corto o medio plazo como una herramienta de trabajo que se caracteriza por:

- Apoyarse especialmente en la prolongación de tendencia; es decir, en la extrapolación.
- Partir, por tanto, de una gran estabilidad en los factores externos, siempre en el supuesto de un crecimiento económico autosostenido del que no se veía el fin.
- Tener que definir con precisión el campo sobre el que se aplica: crecimiento demográfico, producción industrial, progreso técnico.

LA ACTITUD PROSPECTIVA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

De esta caracterización de la previsión se obtienen dos consecuencias importantes:

1.º No pueden aplicarse, y ello sólo a plazo medio, más que en un contexto estable de tal forma que cuando, como ahora sucede, éste se vuelva incierto, es preciso aproximar su horizonte temporal al de partida hasta llegar a reducirlo, en algunos casos, a unos pocos meses.

2.º No puede ser aplicada más que sectorialmente, sin poder tener en cuenta las influencias de otros sectores.

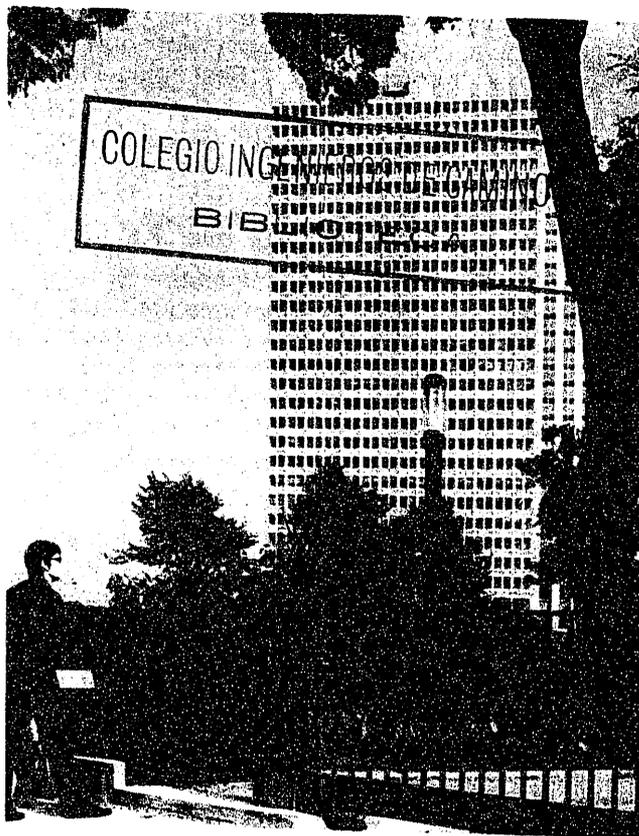
La previsión responde a un tipo de planificación en desuso: la estrictamente económica que, tanto si es indicativa como dirigista, ha prestado poca atención a las componentes social, territorial, ambiental y tecnológico del desarrollo.

Precisamente los problemas ambientales, los desequilibrios territoriales, el reconocimiento de que el crecimiento económico no es más que un medio para diferentes desarrollos: social, educativo, cultural que podríamos resumir en la mejora de la calidad de vida, estos y muchos otros factores de la sociedad moderna sugieren, cada vez más acuciadamente, la necesidad de un tipo de planificación: integrada e integradora, que precisará de un sistema confiable de indicadores sociales y obligará a nuevas herramientas previsionales para la determinación de tendencias futuras.

Insensiblemente nos estamos aproximando a la segunda vía para considerar el futuro: la prospectiva, que procede del latín "prospicere", mirar hacia adelante. No nos vamos a detener ahora en la epistemología de la prospectiva, que se expondrá después. Parece preferible completar el recorrido anterior por el camino que desde la preferencia nos iba llevando hacia la prospectiva.

En efecto, las consideraciones anteriores nos iban guiando hacia el reconocimiento de que los estudios del futuro no pueden ser desarrollados aisladamente. Han de ser considerados como aproximación al tratamiento de la complejidad: ya no es válido hablar de carreteras o ferrocarriles solamente; hay que referirse a algo más complejo, al transporte. Posteriormente volveremos también, porque está ligada con la concepción de la prospectiva, sobre la actual situación de complejidad que ha sido comparada con la de un gran trasatlántico que precisa muchas millas para cambiar su rumbo y, además, ha de ser avisado anticipadamente por radar para no estrellarse contra las rocas. Es esencial que el radar —o sea, las imágenes del futuro— sea adecuado; sin embargo, es dudoso que las técnicas de auscultación del futuro hoy disponibles hayan alcanzado tal estado de fiabilidad.

Hasta ahora nos hemos referido a las dos gran-



des concepciones: preferencia, básicamente arrastrar el pasado, con lo que el futuro está contenido en éste; prospectiva, mirar hacia adelante para regresar al presente, como luego se verá. En un sentido más amplio, sugerimos también la siguiente clasificación de los estudios del futuro o de las aproximaciones a éste.

- La aproximación imaginativa, generalmente literaria más que científica, aunque también utilice los recursos de la ciencia, y que puede llegar a comprender intuiciones e imágenes de valor; podemos incluir en este grupo las obras que podríamos calificar de "anti-utópicas" como "Un mundo feliz" de Huxley, "1984" de Orwell, y muchas otras de ciencia-ficción; tienen poca importancia para la gestión política pero pueden ejercer gran influencia en la forma de pensar.
- Relacionados con esta aproximación están las proyecciones directas de las situaciones y tendencias existentes con métodos análogos a los de la previsión; ejemplo: "El año 2000" de Kahn y Wiener.
- "Futurología preventiva", normalmente cuantitativa donde se pueden incluir el ingente montón de obras que pretenden demostrar que somos demasiados, "too many", y entre las que hay que contar las corres-

pondientes a encargos del Club de Roma, especialmente el "Informe Meadows" ya que el "Informe R.I.O." (Reshaping International Order), de Tinbergen, tiene mucha más entidad; en esta "futurología" se emplean complicados modelos sin ninguna base cualitativa.

- Planificación prospectiva, que expondremos después.
- Construcción de utopías que imaginan un futuro deseable hacia el que la sociedad debería dirigirse; tales utopías, aparte de ser necesarias porque sin ellas estaríamos aún en la época de las cavernas, reflejan los valores más importantes para sus creadores.

Aparte de estas concepciones generales, podemos también citar métodos de trabajo que pueden ser empleados indistintamente en cualquier estudio del futuro: "Delphi", árbol de pertinencia y toda la gama de modelos predictivos.

4. LA PROSPECTIVA

Es normal que también la prospectiva, como otros nuevos términos acuñados para aproximarse a los nuevos planteamientos de antiguos problemas, se encuentre envuelta desde su propio nacimiento en confusiones terminológicas. Por ello, ahora, más que empeñarse en el esfuerzo de aportar una definición de la prospectiva, nos conviene separarla de las sombras que la lastran: predicción y previsión. En realidad, esta separación ha sido realizada. Acabamos de ver, en efecto, cómo fallan las predicciones y cómo, por otra parte, la previsión es forzosamente limitada por su contenido y por su horizonte temporal, ya que, como también se ha visto, no puede abordar, y eso aisladamente, más que un sólo sector definido de forma muy precisa y para un plazo muy corto que, también se ha dicho, en algunos casos puede ser solamente de meses; por ejemplo, las previsiones necesarias para las adquisiciones de los crudos de petróleo.

Aunque es prácticamente imposible aportar una definición satisfactoria de la prospectiva, sí podemos, y debemos, abordar su epistemología como seguidamente se hace.

4.1. Premisas de la prospectiva.

En efecto, la investigación prospectiva se apoya sobre las siguientes premisas:

1. El mundo es dinámico, sus estructuras fundamentales cambian y emergen otras nuevas.

2. Es posible reconocer, al menos parcialmente, algunos patrones fundamentales de cambio.

3. Dentro de este marco, el hombre es libre de elegir y tiene la posibilidad de definir su futuro.

4. Mediante el uso de esta libertad, puede ser modificado el futuro en función de un sistema de valores.

La primera premisa es algo evidente: ha sido expuesto reiteradamente que el mundo es dinámico. Ya no se trata solamente de la aceleración incesante del desarrollo científico-técnico, sino de la correspondiente a su impacto sobre la sociedad moderna. Paralelamente esta sociedad, como también se ha señalado, está sometida a factores de complejidad creciente. Esto hace, insistimos, que el cambiar de rumbo sea una operación muy difícil. Precisamente para ello las sociedades modernas tienen que conocer hoy las rutas que tendrían que tomar mañana, captar sus factores determinantes, prever el proceso y evaluar las consecuencias de las diferentes opciones que llevan a diferentes futuros.

Ahora bien, para explorar estos futuros, es preciso suponer la existencia de patrones de cambio, como se afirma en la premisa 2. Sin ellos, no es posible construir ninguna investigación prospectiva que, precisamente, tiene que descubrir estos patrones de cambio. Además de ponerlos en claro, la prospectiva tiene que buscar el determinar los grados de libertad de la sociedad para controlar estos cambios así como los medios para asegurar este control. En otras palabras, tiene que tratar de descubrir los futuros posibles, las probabilidades de éstos, y las formas de realizarlos. Así es como hay que entender la premisa 3.

Finalmente, para la consecución voluntaria de un futuro, son precisas decisiones sociales que habría que integrar en un nuevo tipo de planificación. Por ello, el objetivo fundamental de la prospectiva es determinar lo "deseable"; es decir, el "futuro preferido". Todo esto obliga a una normativa, a un sistema de valores: premisa 4. Efectivamente, la prospectiva no puede escaparse de los valores, pero también el largo plazo es algo que le es intrínseco. Esta doble sujeción de la prospectiva plantea un problema muy importante resultante de la variación de valores, por supuesto en el espacio, pero también en el tiempo. Por consiguiente un proceso prospectivo, lanzado hacia un horizonte lejano basándose en valores de hoy, puede estar condenado al fracaso. Y ello por una razón muy sencilla: porque no podemos construir, con valores de hoy, opciones que corresponden a los valores del hombre de mañana.

El problema, efectivamente, es difícil ya que ignoramos los valores que regirán la vida del hom-

LA ACTITUD PROSPECTIVA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

bre de mañana. Puede responderse a esta ignorancia de las dos formas siguientes:

- Suponiendo que exista una estrecha correspondencia entre los cambios sociales y la aparición de unos nuevos valores, de tal forma que la determinación de los primeros nos lleva a los segundos.
- Comparando ciertas configuraciones de valores con las nuevas condiciones sociales para ver cuales se adecuan mejor.

Hay otros métodos de abordar el problema. Todo ello escapa al planteamiento de estas líneas. Sin embargo, lo que desde luego no escapa es dejar constancia de que este problema del futuro sistema de valores existe y de que, por su complejidad, no admite un tratamiento simplista.

4.2. Carácter científico de la prospectiva.

Al iniciar, en 1973, el estudio de los temas prospectivos, llegué a la conclusión, quizá apresurada, de que la prospectiva es una ciencia metodológica general, que no se debe confundir con ninguna otra disciplina o metodología compuesta por un conjunto complejo de prospectivas sectoriales, cuyas relaciones dinámicas es precisamente su objeto de estudio.

Añadía el hecho de que esta concepción de la prospectiva como ciencia metodológica general reforzase la idea intuitiva de que, por ejemplo, ya no era posible hacer prospectiva económica con la sola herramienta del análisis económico y advirtiendo, para probarlo, las dos razones siguientes:

- La prospectiva económica utiliza métodos que no provienen de la ciencia económica, o que, al menos, no provienen solamente de ella.
- Además, para no estudiar solamente una parte es preciso que la prospectiva económica solicite la ayuda de otras ciencias, no sólo para utilizar sus conclusiones como materia prima, sino para fusionarse con ellas en un proceso interdisciplinar, o más bien transdisciplinar.

Llegaba así a la conclusión de que el estudio de las relaciones entre el todo y las partes llega a ser la piedra angular de la prospectiva.

Todo lo anterior está contenido en mi conferencia del II Curso de Planificación Territorial (Colegio de Ingenieros de Caminos, 1974), titulada "La prospectiva como ciencia" que intentaba ser una aproximación epistemológica a la prospectiva: funciones, sentido espacial del tiempo, existencia virtual del futuro, positivismo y futuros posibles, re-

ducción positivista de las ciencias sociales. Sin negar la importancia que tienen todos estos temas, es cierto que ahora no podemos detenernos en ellos. Por ello remitimos al lector interesado al referido trabajo.

Sin embargo, a pesar de mis afirmaciones el año 1974, lo cierto es que es muy problemático considerar a la prospectiva como una ciencia. Su cuerpo metodológico y técnico es muy limitado; tiene que recurrir a disciplinas tradicionales que no se adaptan a las concepciones de la prospectiva. Al ser un campo nuevo de conocimiento, su metodología se elabora y precisa poco a poco, como consecuencia del análisis de su historia y de los procedimientos concretos utilizados.

Para resumir lo expuesto, se podría decir que la prospectiva al mantener una relación incesante entre el futuro y el presente, tiene afinidades, en cuanto modo de conocimiento, con el análisis histórico, ya que el cambio y el largo plazo son básicos para ambos, mientras que, como modo de acción, la prospectiva se presenta como una nueva forma de planificación. Efectivamente, como ya ha sido sugerido, la planificación tradicional es básicamente proyectiva: parte de los recursos y medios disponibles para llegar a posteriori, a la determinación de objetivos inmediatos, a corto y medio plazo; es decir, con un horizonte temporal próximo. Sin embargo, la prospectiva comienza por interrogarse sobre los fines y objetivos lejanos de un sistema y, al concretarse éstos progresivamente, determina los objetivos inmediatos y los medios para llegar a los recursos disponibles en función de un horizonte temporal que, en cada etapa, se va acercando más al presente. Por consiguiente, el proceso prospectivo parte de fines ideales para llegar a los recursos disponibles mientras que la planificación proyectiva sigue el proceso inverso y no va más allá de los objetivos inmediatos.

Ahora bien, el hecho cierto es que la planificación sufre una crisis que, siendo sus orígenes diversos, se resume de la siguiente forma: "Cuando el modelo social es estable la planificación parece innecesaria, mientras que en tiempos de cambio acelerado la planificación es imposible". Esta es, en síntesis, expuesta de forma simplista, la paradoja de la planificación que plantea un problema de gran entidad en el que, dentro de este contexto, no nos es posible profundizar. Y ello porque ya es hora de que entremos en los métodos de la prospectiva.

4.3. La metodología de la prospectiva.

Evidentemente, la prospectiva por su carácter integrador, tiene que desarrollar una metodología propia, diferente de la utilizada tanto en las cien-

cias sociales como en las físicas o biológicas. Efectivamente, ya no se trata de inventar instrumentos, técnicas, métodos que permitan al investigador aprehender un fenómeno determinado, sino de imaginar en su conjunto la realidad a estudiar inmediatamente después. Expresado de otra forma: la prospectiva ha de inventar soluciones, pero ante todo ha de descubrir anticipadamente los problemas a solucionar.

Por consiguiente, en la metodología prospectiva es preciso saber utilizar la lógica de los métodos cuantitativos y cualitativos en unión de la imaginación creadora de la especulación. Con los primeros se trata, normalmente, de aproximarse a lo desconocido mediante proyecciones establecidas a partir de lo conocido. Ya hemos hecho referencia a la extrapolación de tendencias para lo cual son utilizadas las curvas de crecimiento. Otras aproximaciones más complejas, como el análisis de sistemas, modelos de decisión y el análisis morfológico, permiten llegar a acontecimientos no relacionados linealmente con las tendencias actuales. Sin embargo, la imaginación creadora trata de escapar a los modos de pensamiento y a los paradigmas científicos característicos de una sociedad en un momento determinado. El hecho de que en el futuro sea algo más que la simple prolongación del presente justifica la necesidad de estas especulaciones sobre el futuro. Pueden surgir fenómenos totalmente nuevos, que no pueden deducirse mediante la lógica tradicional. Solamente la imaginación puede darnos acceso a este mundo de lo impensable. El pensamiento prospectivo no puede volar más que desde una ruptura con el presente.

Ahora bien, hay que asegurarse de que las especulaciones sobre el futuro son verdaderamente el producto de una ruptura con el presente y no el producto enfebrecido de un pensamiento desenfrenado.

Por ello, la prospectiva, para diferenciarse de la ciencia-ficción, ha de apoyarse sobre métodos y técnicas dotados del máximo rigor posible sin que ello perjudique al trabajo imaginativo, a lo que podríamos llamar la utopía creadora que cada vez resulta más necesaria. La elaboración de un aparato teórico y metodológico apropiado se convierte en una de las prioridades más importantes de la prospectiva. En este sentido, nos remitimos a lo ya expuesto sobre la actual carencia de carácter científico de la prospectiva.

La imaginación puede ser estimulada; existen técnicas para ello de las que las más conocidas son el análisis morfológico o la técnica Delphi. Otras técnicas se centran en el problema de la plausibilidad: análisis de efectos cruzados o las técnicas exploratorias. Sin embargo, todas estas

técnicas no son más que instrumentos de trabajo que pueden ser útiles para la prospectiva, pero que no pueden ser considerados como su método.

Sin detenernos en el contenido del término método, podemos concluir que, en realidad, no hay más que dos metodologías propias de la prospectiva: la que se basa en el análisis de sistemas y la de los escenarios. La relación entre prospectiva y análisis de sistemas, que se presenta como muy prometedora, está realmente en sus comienzos. Por ello, a pesar de su interés, prescindiremos en esta ocasión de la proximación sistémica a la prospectiva. Nos centraremos, pues, en el método de los escenarios que contribuye a facilitar la toma de decisiones al destacar las consecuencias de cada una de éstas. Ahora bien, conviene precisar que solamente nos referiremos a los escenarios como método, que difieren del "escenario-técnica" entendiéndolo éste como medio para forzar la imaginación, estimular la discusión y atraer la atención de unos interlocutores concretos: generalmente, los decisores políticos. Consiste, por tanto, el "escenario-técnica" en una serie de acontecimientos que conducen a una situación terminal, sin que exista la preocupación de referirse a un cuerpo teórico y metodológico que defina los conceptos subyacentes y las hipótesis de trabajo. Pasemos ya al método de los escenarios.

4.3.1. El método de los escenarios.

Un escenario sirve para simular, etapa por etapa, de una manera plausible y coherente, una sucesión de acontecimientos conduciendo un sistema a una situación futura representada por una imagen de conjunto de ésta. El escenario hace referencia tanto a la imagen como al proceso que lleva a ésta.

La construcción de los escenarios resulta de conjugar dos modos de razonamiento:

- El análisis sincrónico, que se refiere al estado del sistema en un momento dado y está orientado por la necesidad de una descripción coherente.
- El análisis diacrónico, dirigido a la aprehensión dinámica del encadenamiento de los acontecimientos, para investigar las relaciones que los ligan.

La definición, como no podía menos de ocurrir, deja muchos puntos oscuros que, evidentemente, tampoco pueden ser aclarados más que enfrentándose prácticamente con la construcción de escenarios. No obstante, trataremos de exponer las ideas esenciales sobre este método en forma accesible y concreta. Ello no resulta fácil si se tiene en cuenta la carencia de experiencia y bibliografía práctica del tema.

LA ACTITUD PROSPECTIVA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Por ello, omitimos la mayor parte de los aspectos epistemológicos para centrarnos en los que consideramos mínimos para entender el método y, sobre todo, una terminología que empieza a ser común para los expertos en ordenación del territorio en los países de Europa Occidental.

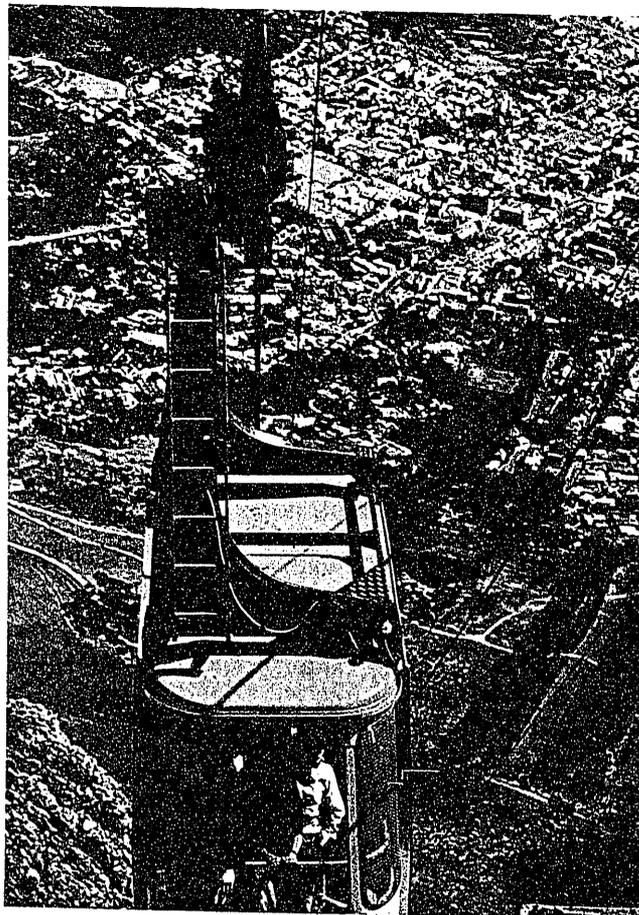
Con esta orientación, empezaremos por definir los dos grandes grupos de escenarios: exploratorios y de anticipación.

Los escenarios exploratorios describen, a partir de una situación presente y de las tendencias que en ella prevalecen, una sucesión de acontecimientos que conducen de forma lógica a un futuro posible. Al modificar paraméricamente las hipótesis de trabajo que conciernen la constancia o la variación de los elementos principales del sistema estudiado, se puede obtener, con ayuda de estos escenarios, una serie de futuros posibles, basados sobre apreciaciones diversas de la evolución tendencial del sistema.

Por el contrario, en los escenarios de anticipación, el punto de partida no es la situación presente sino la imagen de un futuro posible y deseable, descrita por un conjunto dado de objetivos a realizar.

Así, mientras que los escenarios exploratorios van del presente al futuro, en los de anticipación se sigue el camino inverso. Estos últimos son, por tanto, los únicos verdaderamente prospectivos, cuando a la palabra prospectiva se la dota de su contenido real.

Es indudable que los escenarios exploratorios son útiles; más aún, son necesarios ya que aportan



un cuadro de referencia a la planificación: muestran la evolución que seguiría el sistema abandonado a sus propias tendencias, sin ninguna intervención voluntarista para corregir la trayectoria.

	Tipo	Finalidad	Premisas	Proceso utilizado
EXPLORATORIOS	Escenario tendencial.	Trata de determinar un futuro posible.	Supone la permanencia y el predominio de tendencias estables.	Examina la prosecución de estas tendencias y de los mecanismos que las explican.
	Escenario de delimitación.	Pretende definir el espacio de los futuros posibles.	Supone la permanencia y el predominio de tendencias estables.	Hace variar de forma extrema las hipótesis concernientes a la evolución de estas tendencias.
ANTICIPACION	Escenario normativo.	Trata de producir una imagen de un futuro posible y "deseable".	Supone que se puede determinar previamente un conjunto posible de objetivos a realizar.	Sintetiza estos objetivos y establece la relación de esta imagen futura con el presente.
	Escenario contrastado.	Esboza un futuro deseable situado en el límite de los posibles.	Supone que se puede determinar previamente un conjunto de objetivos a realizar separándose de los objetivos de referencia.	Sintetiza estos objetivos y establece la relación de esta imagen futura con el presente.

Cada uno de estos dos grandes tipos de escenarios puede ser subdividido. Así, en los exploratorios es usual distinguir entre los tendenciales y los de delimitación, mientras que, entre los de anticipación, se pueden considerar los normativos y los contrastados. El cuadro adjunto nos explica las peculiaridades de los cuatro tipos enunciados.

En el cuadro anterior está contenido lo esencial de los tipos más importantes de escenarios. No podemos extendernos más dentro de este marco; es preciso destinar un nuevo artículo al tema. Sin embargo, antes de finalizar, conviene incluir las siguientes consideraciones:

1. Parece que el método de los escenarios está en cabeza no sólo en Europa, sino también en Estados Unidos.

2. Puede ocurrir que se trate de una moda sin responder a las necesidades, como ha ocurrido con las técnicas Delphi cuyos resultados han sido decepcionantes.

3. Evidentemente, ningún método es universal; en el caso de uno tan reciente como el de los escenarios, es mucho más importante precisar los objetivos concretos y las circunstancias de su aplicación, así como las cuestiones a las que puede dar respuesta.

Con esto se da por terminada la exposición sobre la metodología en plena conciencia de la necesidad de volver sobre el tema.

5. VALOR DEL ESPACIO

No debería ser necesario tener que referirse al valor del espacio. La primera justificación está en la propia naturaleza del espacio tal como se concibe actualmente: está en el propio hecho de que, pongamos en los últimos veinte años en España para fijar ideas, se haya pasado de la producción de bienes en el espacio a la producción del propio espacio. En efecto, todos hemos presenciado ejemplos de la producción industrial del espacio. Por poner algunos ejemplos:

- Espacio habitado: Barrios nuevos, grandes conjuntos, ciudades nuevas.
- Espacio turístico: Zonas de ordenación turística en el litoral o en la montaña.
- Espacios burocráticos: Barrios de oficinas.
- Espacios para el transporte: Canalización para la navegación de ríos, autopistas, aeropuertos.

Desde esta perspectiva nos afirma Henri Lefebvre que la ordenación espacial en una ciudad, una región, una nación, un continente, aumenta las fuerzas productivas como la disposición de

utilidades y máquinas en una fábrica, pero a otra escala. Es decir, el espacio se convierte en una mercancía con sus dos valores: el de uso y el de cambio. Esto, que en sí ya es una primera contradicción, es el primer fundamento teórico de la ordenación del territorio.

Pero hay algo más: el espacio no tiene significación por sí mismo porque no puede ser independiente de su contenido social, de las relaciones sociales, a las que pueda servir. Podría decirse, en efecto, que el paisaje más impresionante del mundo no tiene sentido si no existe la posibilidad de ser contemplado por ningún hombre. Por consiguiente, toda aproximación al espacio debe considerarlo de una forma global en la que encajen todos los enfoques particulares. Esta nueva contradicción es el segundo fundamento teórico de la ordenación del territorio.

La gestión y la regulación social se configuran, por tanto, como los dos grandes ejes de la ordenación del territorio.

Las consideraciones anteriores pretenden demostrar algo de general aceptación como es el que el gobierno de una sociedad precisa la instrumentación práctica de las políticas de ordenación del territorio. Es algo, efectivamente de aceptación general, pero de difícil incorporación a la práctica administrativa. Entre otras cosas, porque hasta tiempos relativamente recientes, que podemos citar para España en el comienzo de la década de los 70, parecía que la economía se bastaba para solucionar los problemas que planteaba el propio crecimiento económico. Sin embargo, ya hace años que en Europa, al irrumpir el espacio en el campo económico y también en el social, este mismo espacio ha transformado la forma de concebir el funcionamiento de los sistemas socio-económicos.

Al llegar aquí conviene plantearse si hay que considerar el espacio como una dimensión de los económicos, punto de vista de algunos profesionales de la economía, incluso de lo social para situarse dentro de la corriente que ahora empieza a perfilarse. Entiendo, y esto no deja de ser una opinión personal que sería deseable contrastar, que el espacio no entra en el dominio de la economía y de la vida social, sino que se integra en éstas y se infiltra en todos los poros de la sociedad: la política, las instituciones, las ideologías.

En resumen, aunque pueda parecer excesivo, puede decirse que existe base suficiente para afirmar que la ordenación del territorio tiene un carácter integrador y no adyacente.

5.1. El espacio europeo.

A pesar de este carácter integrador, es fácilmente comprobable que, hoy por hoy, la ordenación del territorio tiene muy poco peso en la

construcción europea. Podría aportarse como explicación, nada más que tentativa, de este hecho precisamente ese carácter integrador. En efecto, la fuerza integradora de la ordenación del territorio precisa, para su utilización, de unas condiciones que todavía no se dan en esta fase titubeante de la formación de Europa.

Sin embargo, parece claro que la construcción europea no puede eludir la ordenación del territorio. Ocurre únicamente que aún no ha llegado su momento. Cuando la formación de Europa alcance un cierto nivel, desde luego indefinible a priori, la ordenación del territorio aportará su papel integrador en la solidificación de los lazos económicos, sociales y culturales. A partir de este momento Europa se hará mediante la organización consciente y voluntaria de su espacio.

Lo anterior es digno de ser considerado seriamente en España. Sí, especialmente en España, para no ir a la deriva de las corrientes europeas. Un ejemplo puede justificar estas afirmaciones quizá excesivamente dogmáticas. Basta ver cómo se ha desarrollado la ordenación de nuestro litoral frente a la invasión turística europea; darse cuenta de que España ofrece espacios libres atractivos, prácticamente desiertos en una Europa en general congestionada, en la que la movilidad y el ocio pueden considerarse como tendencias estables; y con ello llegar directamente a la conclusión de que nuestros montes están amenazados por riesgos graves y ciertos de privatización "europea".

6. LA PROSPECTIVA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

No es fácil unir ambos términos. Por ello habrá que proceder tentativamente. En primer lugar, hay que destacar que ambas —prospectiva y ordenación— coinciden en el largo plazo. Es algo evidente que la ordenación del territorio no puede ser concebida sin un enfoque a largo plazo. Efectivamente, es algo evidente; basta pensar en los plazos de ejecución, maduración y fructificación de las grandes zonas regables españolas, quizá treinta o cuarenta años, o si remontamos, como debemos hacerlo, los localismos, podríamos pensar en los quince años transcurridos entre la concepción y la primera fase de ejecución de Fos-Marsella; en los veinte años precisos desde la decisión de crear ciudades nuevas alrededor de la aglomeración parisiense y su terminación; lo mismo se podría decir de Bantry Bay o de las exploraciones petrolíferas en el Mar del Norte.

Además, como segunda identificación, surge la amplitud; amplitud que es consustancial, en efec-

to, tanto con la prospectiva como con la ordenación del territorio y que ofrece tres facetas:

- Amplitud en el tiempo; se acaba de indicar: Cualquier decisión relativa a la ordenación del territorio precisa de un plazo muy largo para convertirse en realidad.
- Amplitud en el espacio: la ciudad, la región, carecen de sentido si no están referidas al marco nacional, al espacio europeo, a las relaciones mundiales.
- Amplitud en el contenido: los factores físicos, técnicos, económicos y sociales, la integración supranacional, los cambios técnicos, la aplicación de la informática a nuestra vida diaria, todo ello dentro de una perspectiva de evolución de la sociedad son temas que han de ser estudiados en la ordenación del territorio.

Ahora bien, a pesar de la identificación práctica entre la prospectiva social y la ordenación del territorio —éste, después de todo, no es otra cosa que la expresión visible de la estructura de una sociedad— es legítimo plantearse la utilidad de la prospectiva para los que tienen a su cargo la responsabilidad de la ordenación del territorio.

En efecto, esta duda tiene su razón de ser en que, así como en la previsión la relación entre utilidad y utilización es directa, por el contrario, el análisis prospectivo de las evoluciones sociales, estrechamente vinculadas a la ordenación territorial, no tiene valor operativo en forma directa; no tienen aplicación inmediata.

Para iniciar la respuesta a este interrogante, podríamos decir que la operatividad práctica de los estudios prospectivos depende de los asuntos que en éstos se analicen, ya que no pueden ser escogidos arbitrariamente por estar impuestos por la realidad de la evolución social.

Sin embargo, y con esto continuamos nuestra respuesta, sabemos que la ordenación del territorio plantea problemas de orden muy general y de naturaleza muy compleja que precisan de un alto grado de conocimiento del conjunto de factores con incidencia territorial: localización de empresas, movimientos migratorios, cambios turísticos, evolución técnica. Y todo ello, es preciso insistir, dentro del contexto nacional y de las incidencias territoriales de las relaciones internacionales.

Así podemos tomar el desarrollo de intercambios con los países del Este europeo. En efecto, éste, juntamente con la localización de las multinacionales, es otro componente importante de la ordenación del espacio europeo, ya que los países del Este, para no debilitar su balanza de pagos,

tratarán, con toda verosimilitud, de intercambiar sus materias primas contra productos fabricados de importación. La nueva localización de las fuentes de materias primas y de mercados de consumo traerá como consecuencia un nuevo reparto de las actividades económicas en Europa y en el resto del mundo. Todo esto, evidentemente a largo plazo, supondrá un cambio en las localizaciones industriales, en las infraestructuras de transporte y en las zonas de empleo .

Un ejemplo; éste más doméstico. No parece "ciencia-ficción" el pensar que los hospitales comarcales se puede conectar, mediante una red de televisión y radio, entre sí y con un hospital regional central. Evidentemente, esto puede incidir en una mejor aceptación de la vida en cabeceras de comarcas, sobre todo, si este sistema de comunicación por televisión y radio se extiende a otros aspectos, como la educación, importantes en la vida social. Sin embargo, no basta con saber que este cambio técnico es posible; la prospectiva socio-territorial necesita saber también en qué grado será aceptado por la sociedad y, al ser generalizada su implantación, en qué forma modificará el sistema de asentamientos de un país.

7. CONCLUSION

La importancia del tema obliga a no concluirlo, a dejarlo abierto. La reacción del lector es muy importante para plantearse la forma de continuarlo. A la espera de esta reacción quedo.

BIBLIOGRAFIA

La bibliografía sobre prospectiva no es fácilmente accesible. Al lado de libros de bastante interés, también es preciso utilizar algunos documentos internacionales, entre los que es preciso destacar algunos estudios promovidos por el Consejo de Europa. La colección publicada por "La Documentation Française" (29-31, Quai Voltaire, 75340 Paris), titulada "Travaux et Recherches de Prospective" es de gran

interés, aunque no siempre de lectura fácil. Esta colección está dirigida por la Délégation a l'aménagement du territoire et a l'action regionale (DATAR; s'Avenue Charles Floquet, 75007 Paris).

Concretamente la bibliografía utilizada para la redacción del artículo es la siguiente:

1. De carácter general:

JOUVENEL, BERTRAND DE: "L'art de la conjective". S.E.D.E. I.S. Paris.

GRAS, ALAIN: "Clefs pour la futurologie". Editions Seghers. Paris.

XXXVI SIMPOSIO DE LA FUNDACION CIBA: "The study of the future as an academic discipline". Elsevier, Amsterdam.

BAREL, YVES: "Prospective et analyse de systèmes". N.º 14 de la citada colección "Travaux et Recherches de Prospective".

2. Sobre la metodología:

VARIOS: "Scenarios d'aménagement du territoire". N.º 12 de "Travaux et Recherches de Prospective".

VARIOS: "La méthode des scénarios". N.º 59 de "Travaux et Recherches de Prospective".

VARIOS: "Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable". N.º 20 de "Travaux et Recherches de Prospective".

3. Sobre el valor del espacio y la actitud prospectiva:

VARIOS: Rapport de la II Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire. "L'aménagement d'un continent. Politiques sectorielles. Instruments de travail". Conseil de l'Europe, 1975.

Dentro de "Aménagement du Territoire. Série d'études" .del Consejo de Europa destacan:

"Théories et méthodes de la recherche prospective". N.º 2. Strasbourg, 1977.

"L'aménagement du territoire et la recherche prospective en Europe". N.º 11. Strasbourg, 1978.

"La place des techniques et des projections a long terme dans la définition d'une politique de l'aménagement du territoire européen". N.º 14. Strasbourg, 1978.