

CONSTRUIR FUTUROS PARA EL DESARROLLO: CUATRO EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN EL PERÚ

GONZALO ALCALDE



ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECCIÓN
ACADÉMICA DE
RESPONSABILIDAD
SOCIAL



PUCP

**CONSTRUIR FUTUROS PARA EL DESARROLLO:
Cuatro experiencias participativas en el Perú**

Gonzalo Alcalde

Primera edición: Lima, Perú, abril 2017

Pontificia Universidad Católica del Perú
© Dirección Académica de Responsabilidad Social
© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Avenida Universitaria 1901, Lima 32, Perú
Teléfono: 6262000

© FORO Nacional Internacional
Av. Monterrico (Ex. Manuel Olguín) 533, Of. 403
Santiago de Surco, Lima 33
Perú
Teléfono 4373792

DISEÑO: Lala Rebaza
CUIDADO DE LA EDICIÓN: Carla Sagástegui
Fotos: DARS PUCP

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso de los editores.

1ª edición, abril 2017

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2017-05983
ISBN: 9786124721557

Impreso en R&F Publicaciones y Servicios S.A.C.
Jr. Manuel Candamo 350, Lince, Lima
RUC: 20505390599

9	PRESENTACIÓN
11	PRÓLOGO
15	INTRODUCCIÓN: DESARROLLO, PROSPECTIVA Y PARTICIPACIÓN
23	LOS TEF COMO INSTRUMENTOS PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO
23	ANTECEDENTES INMEDIATOS
27	DEMOCRACIA, DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA La participación en la idea y práctica del desarrollo La pertinencia de la interculturalidad en la participación Participación ciudadana en el Perú
36	PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO Planeamiento estratégico, de las empresas al Estado y el desarrollo La prospectiva como herramienta clave del planeamiento y las políticas Prospectiva con participación e inclusión
47	LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE UN TEF
47	PRODUCTOS Y RESULTADOS ESPERADOS
48	ANTECEDENTES Y TRABAJO PREPARATORIO
49	ESTRUCTURA DE LOS TALLERES

53	CUATRO CASOS DE APLICACIÓN DE LOS TEF
53	CASO 1: COMUNIDAD SHIPIBO-CONIBO DE CANTAGALLO (LIMA) Contexto y objetivos Implementación y resultados obtenidos Lecciones para la metodología e incidencia
65	CASO2:PRIMERA CONSULTA NACIONAL SOBRE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015 Contexto y objetivos Implementación y resultados obtenidos Lecciones para la metodología e incidencia
79	CASO 3: PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y CONSULTAS AGENDA PERÚ +20 Contexto y objetivos Implementación y resultados obtenidos Lecciones para la metodología e incidencia
91	Caso 4: CENTRAL ASHÁNINKA DEL RÍO TAMBO (JUNÍN) Contexto y objetivos Implementación y resultados obtenidos Lecciones para la metodología e incidencia
103	PRINCIPALES LECCIONES Y AGENDA PENDIENTE
103	LECCIONES PARA LA METODOLOGÍA
105	LECCIONES PARA EL EMPODERAMIENTO Y LA INCIDENCIA
108	AGENDA PENDIENTE
113	BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

La Pontificia Universidad Católica del Perú, a través de la Dirección Académica de Responsabilidad Social Universitaria (DARS), ha incorporado al quehacer universitario una mirada crítica en la creación y trasmisión del conocimiento, apostando por una formación integral y pertinente a las necesidades de nuestra sociedad. Para ello, uno de sus objetivos es el de establecer y sostener el vínculo entre la universidad, sus docentes y estudiantes con comunidades e instituciones con el fin de aportar a la comprensión y resolución de un conjunto complejo de problemas sociales, anudados entre sí, que impiden el desarrollo de su población y que son resultado de una discriminación histórica. En ese contexto, es que se dio inicio al trabajo colaborativo con el distrito asháninka de Río Tambo en la región Junín, cuyas autoridades, lideradas por el Presidente de la Central Asháninka de Río Tambo, el señor Fabián Antúnez, solicitaron a la PUCP el apoyo en el diseño de una política educativa para su región. El año 2015, la DARS convocó a una mesa interdisciplinaria a la que acudieron docentes y estudiantes de la universidad vinculados con la Amazonía y el Estado para generar un grupo impulsor para la construcción de dicha política. La mesa propuso como paso fundamental para este proceso la generación de un espacio de diálogo inclusivo en el cual se pudiera imaginar un escenario futuro capaz de mover todos los esfuerzos hacia un cambio compartido, que desarrolle confianza y convicción entre todos los actores involucrados.

Esta publicación cuenta con el apoyo y reconocimiento de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP y del Foro Nacional Internacional, ins-

titución que dio inicio a la metodología desarrollada y aplicada por el doctor Gonzalo Alcalde, investigador especializado en políticas públicas y docente de la Escuela de Gobierno. Con el fin de subrayar la flexibilidad de la metodología, en estas páginas se comparten las reflexiones producto de los aprendizajes obtenidos de tres casos previos al de Río Tambo llevados a cabo entre los años 2011 y 2013: el trabajo del centro de investigación FORO Nacional Internacional con la comunidad Shipibo-Conibo de Cantagallo de Lima; la primera consulta nacional sobre la agenda desarrollo post-2015 del Sistema de Naciones Unidas, y el programa de investigación Agenda Perú +20 de FORO Nacional Internacional.

De esta manera, la DARS continúa con la labor de difusión de las principales investigaciones, aplicadas y teóricas, que de la mano con diversas disciplinas e instituciones nos enseña a dialogar y trabajar de manera intercultural, a la par que sensibiliza y desarrolla una ciudadanía, tanto en la universidad como en las comunidades en las que se trabaja, capaz de poder construir y trabajar por objetivos que apuntan al bien común de nuestro país.

CARLA SAGÁSTEGUI HEREDIA
JEFE DEL ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL
DIRECCIÓN ACADÉMICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

PRÓLOGO

En 1969, Sherry Arnstein escribió un magnífico texto titulado "A ladder of citizen participation"¹. La autora planteaba la importancia de pensar no sólo en la participación ciudadana como categoría procedimental, sino como un derecho, como un mecanismo inclusivo en la toma de decisiones, que otorga poder. Las discusiones de los años 90, hasta inicios de los 2000 en el Perú, fueron también sobre la calidad de la participación, y no sólo el cumplimiento del llamado "rubber stamp", o de la instrumentalización de la participación. El clamor de los colegas del sector salud y de quienes veían temas de género principalmente, se centraba en la necesidad de que la participación sea, efectivamente, un derecho de entrada a otros derechos y que sea transformadora.

En el cambio de siglo se produjeron grandes cambios en el papel y las funciones del aparato estatal, impulsados principalmente por el proceso de democratización y la profundización de la economía de mercado, lo cual nos llevó a hacer de nuestro norte la consolidación de la democracia y el crecimiento y desarrollo.

El Perú no estuvo exento de este proceso. Finalizado el gobierno de Alberto Fujimori, nuestro país no solo experimentó cambios en el orden político y en las élites que gobernaban, sino que también hubo un correlato en las

1. Sherry R. Arnstein. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, Julio 1969, pp. 216-224

tendencias de la administración pública y la constante preocupación por la modernización y la reforma de la gestión pública.

En medio de una crisis de legitimidad de la burocracia estatal centralizada, agravada por el clientelismo y corrupción, la tarea de modernizar implicaba transparentar intereses, descentralizar las funciones y capacidades para el empoderamiento de los niveles locales y regionales y, aún más, el cambio de paradigma hacia un Estado al servicio de los ciudadanos que incluyera a los nuevos actores sociales y políticos que levantaban su voz en la arena política y que históricamente habían sido ignorados y desfavorecidos.

El reto ha sido mayor para un país como el Perú que cuenta con una gran diversidad étnica-cultural y, por tanto, con grupos sociales con demandas específicas que requieren una respuesta articulada y concertada desde una mirada intercultural. Desde el Estado y la sociedad civil se han puesto en marcha diversas estrategias para contribuir al bienestar y garantizar los derechos de estos grupos. En los últimos años se ha puesto, acertadamente, especial énfasis en la promoción de mecanismos de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas.

La participación ciudadana no es suficiente para la consolidación de la democracia, pero es un elemento fundamental para garantizar un Estado que funcione bien para el ciudadano y ciudadana, inclusivo, transparente y eficiente. Si la democracia tiene anclas en la realidad, es, sin duda, a partir de la intervención directa e indirecta de la ciudadanía en las decisiones más importantes de la nación. Las políticas públicas que emprende el Estado tendrían que buscar resolver los problemas públicos, crear un impacto positivo en la vida de las personas y, por tanto, necesitarían partir de la realidad de los que la viven día a día, y no siempre con justicia o beneplácito.

La publicación que presentamos discute la importancia de la participación ciudadana a partir de la presentación de cuatro experiencias de aplicación de

los Talleres de Escenarios Futuros (TEF), una herramienta de prospectiva en el planeamiento estratégico que permite la construcción participativa y concertada de visiones de futuro para el desarrollo local –como se presenta en el texto- pero también para el regional y nacional. Este libro genera evidencia al describir los casos y hacer un balance sobre los resultados obtenidos, así como también cuestiona, debate e invita a conocer una herramienta innovadora para el planeamiento y, aún mejor, importante para el fortalecimiento del Estado y su capacidad de gestión, logrando un efectivo acercamiento a los ciudadanos y ciudadanas. La planificación permite tener el horizonte definido, lo que queremos para nuestra comunidad y país; y, del mismo modo, el diseño de estrategias que nos permitan llegar al objetivo. Para el Estado peruano, el planeamiento estratégico es aún tarea pendiente, no porque falten planes –pues los hay-, sino porque falta articulación entre los existentes y la incorporación de mecanismos participativos de calidad para su formulación. Nos urge un Estado que planifique, dialogue, negocie y comunique en los distintos niveles de gobierno con y para la sociedad.

El trabajo de Gonzalo Alcalde, profesor e investigador de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y de Foro Nacional Internacional, expresa bien ese compromiso que hemos asumido como institución de orientar nuestra labor académica hacia la investigación aplicada, la promoción de la innovación en la gestión, y la generación de información y evidencia que ayude a los tomadores de decisión en la formulación de políticas públicas y en la gestión gubernamental. Nuestro compromiso con la formación de excelencia y la investigación se suma a través de Gonzalo al estupendo trabajo de la Dirección de Responsabilidad Social - DARS de la PUCP y nos permite seguir tendiendo puentes entre la academia, la sociedad y el Estado.

CARLOS ALZA BARCO
DIRECTOR
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



INTRODUCCIÓN:

Desarrollo, prospectiva y participación

Este documento analiza cuatro casos de consultas recientes que promovieron la participación y la prospectiva en el nivel local, facilitando que peruanas y peruanos construyan escenarios de desarrollo de largo plazo². En cada experiencia se buscó que una serie de encuentros (llamados talleres de escenarios futuros - TEF) fueran espacios de diálogo y aprendizaje democrático, y que sus productos pudieran ser útiles para incidir en procesos de políticas más participativos –al involucrar a los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones– e inclusivos –al involucrar a grupos que normalmente no participan.

Mirar hacia el futuro es más pertinente que nunca para el desarrollo en el siglo XXI, a nivel nacional e internacional. La necesidad del planeamiento de largo plazo para poder aplicar políticas pertinentes en el presente es evidente en un contexto mundial de globalización, profundas brechas sociales, constantes innovaciones tecnológicas y cambio climático. En este marco, el planeamiento estratégico ha recuperado un papel protagónico para los gobiernos. Los países latinoamericanos no han sido la excepción en esta tendencia, tras períodos caracterizados por la gestión cortoplacista de manejo de crisis y por la minimización del rol del Estado a fines del siglo pasado (Medina et al, 2014). Según F. Sagasti (2015), el tema central de un buen

2. El autor agradece los valiosos comentarios de Mario Bazán, Ruth Llacsahuanga, Alonso Flores, Diego Sánchez y Carla Sagástegui al marco conceptual y los resúmenes de las experiencias. Todos ellos participaron en distintas funciones en los casos presentados.

planeamiento estratégico es mirar al futuro, pero trayendo al presente las consecuencias para orientar nuestras acciones. Por ello, la manera cómo miramos e imaginamos el futuro es clave para establecer –y lograr– nuestros objetivos de desarrollo.

RECUADRO 1: ESTUDIOS DE FUTURO Y PROSPECTIVA

Según la CEPAL (2016), la prospectiva aporta teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado. Supone movilizar capacidades sociales (técnicas, cognitivas, institucionales) para construir visiones compartidas del porvenir, identificar sus determinantes claves, así como los posibles elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad.

En este documento se utiliza el término “prospectiva” para hacer referencia a este conjunto de teorías y técnicas (incluyendo la construcción de escenarios de desarrollo) que ayuda en la toma de decisiones y como equivalente al inglés “*foresight*”. Cabe destacar, sin embargo, que no todos los expertos y autoridades pertinentes prefieren usar este término, sino que en varios casos se utiliza “estudios de futuro” como la categoría amplia donde pertenecen estas actividades. Sin embargo, se ha optado por prospectiva consistentemente en este texto para poder compartir con mayor facilidad las lecciones de estas experiencias a varias instituciones que lideran esfuerzos actuales de desarrollo de largo plazo, incluyendo gobiernos nacionales y las agencias de Naciones Unidas en la Agenda 2030, y utilizan de manera predominante el concepto de prospectiva.

El Centro Global para la Excelencia en Servicio Público del PNUD (UNDP-GCPSE, 2014) afirma que la diferencia entre los estudios de futuro y la

prospectiva es sutil: “Los estudios de futuro consisten en ponderar futuros posibles, plausibles, probables y preferibles; la prospectiva trata de formular estrategias acerca de cómo navegar hacia allí, en un contexto de incertidumbre. (p. 6, traducción del autor)

En este nuevo contexto, la potencial contribución de la participación y de la prospectiva a la formulación de buenas políticas de desarrollo es bastante reconocida a nivel internacional. Sin embargo se han explorado relativamente poco aún las posibilidades de combinar estos dos elementos. Vale decir, las posibilidades de involucrar a una diversidad de actores no gubernamentales, incluyendo los ciudadanos de a pie, en la construcción de escenarios futuros que reflejen sus prioridades y conocimientos, y que ayuden a orientar las políticas públicas de hoy y de mañana.

Ya existen metodologías relevantes para abordar estos elementos de manera conjunta, pero en la gran mayoría de países aún falta institucionalizar la integración de mecanismos participativos y prospectivos en los procesos de políticas. Como se argumenta en este documento –sobre la base de casos recientes en los que participó el autor– hacerlo podría ofrecer beneficios al fortalecer las prácticas participativas de formulación de políticas, y permitir que los planes y políticas públicas incorporen las visiones de futuro, prioridades de largo plazo y conocimientos de una diversidad de actores de la sociedad, incluso aquellos con distintas culturas. Entre estos se encuentran actores de la sociedad civil como las organizaciones de base y las comunidades locales en situaciones de pobreza y exclusión, quienes enfrentan un desigual acceso a los mecanismos institucionalizados de participación en políticas en el Perú y América Latina (PNUD, 2014; MIDIS, MRE y SNU, 2014).

¿Qué implica involucrar a las personas que no son expertos reconocidos ni autoridades en ejercicios de prospectiva para el desarrollo? Ante todo, se debe entender que construir futuros no tiene que ver con la magia ni la pro-

fecia, ni es pura especulación: la prospectiva se ha consolidado a lo largo de varias décadas en gobiernos y empresas como proceso racional que permite construir futuros de manera rigurosa e identificar oportunidades y desafíos de desarrollo desde la actualidad, sobre la base de escenarios posibles y probables en el largo plazo (Medina et al, 2014; UNDP-GCPSE, 2014). Estos escenarios, a su vez, se elaboran mediante ejercicios de anticipación de situaciones futuras basados en evidencia, diálogo y también en las aspiraciones y prioridades de los participantes. Lo que falta actualmente es difundir metodologías de consulta apropiadas para que los ciudadanos de a pie también puedan participar en este tipo de ejercicio.

Numerosos gobiernos e importantes organizaciones internacionales de desarrollo como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), además de actores privados como la Fundación Rockefeller y el Foro Económico Mundial –entre muchos otros– proponen activamente el uso del planeamiento prospectivo y la construcción de escenarios como claves para lograr los objetivos deseados por las sociedades de América Latina y el mundo, incidiendo en la adopción de políticas públicas apropiadas en el presente. Muchos de ellos, además, destacan la importancia de la prospectiva a nivel subnacional y local, así como el involucrar a actores que no son tomadores de decisiones ni expertos.

En nuestro país, el proyecto Agenda: PERÚ fue uno de los precursores de este tipo de enfoque estratégico, inclusivo y prospectivo del desarrollo de largo plazo en los años noventa. Antes de ello, en los años ochenta, también se propusieron escenarios futuros alternativos para el país desde el centro de investigación GRADE y un hito fue la publicación *Perú 2010: El futuro ya no es como antes* (McLauchlan y Acosta, 1988). Este tipo de enfoque hoy es asumido de manera oficial por el Estado mediante el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN): “CEPLAN es un organismo técnico es-

pecializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada." (CEPLAN, 2015)

Sin embargo, su objetivo estratégico de formar una cultura de planeamiento estratégico con prospectiva se viene trabajando principalmente involucrando a actores oficiales. Todavía es muy poco común en el Perú que se involucre a las comunidades y organizaciones sociales en ejercicios de prospectiva para el desarrollo, adaptando las herramientas y técnicas a sus necesidades y características (culturales, sociales, económicas, entre otras), y considerando sus resultados en los procesos de políticas.

Diversos marcos legales peruanos –desde la Constitución de la Republica hasta los reglamentos para la elaboración de planes y presupuestos locales– exigen que la participación y el planeamiento estratégico de largo plazo sean parte integral de los procesos de políticas públicas, pero en la práctica aún existen desconexiones entre estos campos (Secretaría de Gestión Pública, 2013). Por un lado, los objetivos de desarrollo de largo plazo—incluso aquellos establecidos formalmente—y las prioridades y aspiraciones de la sociedad civil todavía son relativamente poco influyentes en la definición de las políticas y presupuestos en curso. Por otra parte, los planes oficiales de largo plazo que están vigentes en todos los niveles de gobierno, no tienden a considerar las visiones de futuro y prioridades de las comunidades y diversos grupos sociales, aun cuando se reconozca oficialmente que estas últimas deberían ser un insumo fundamental para aquellas.

Un desafío pendiente para la gestión pública en el Perú, entonces, es lograr que los procesos de planeamiento del Estado sean más prospectivos, participativos e inclusivos, involucrando a las organizaciones y comunidades locales alrededor del país y sobre todo a las personas en situaciones de vulnerabilidad o exclusión, a partir de la construcción de visiones y definición de objetivos de largo alcance.

Considerando estos importantes desafíos para que las aspiraciones y prioridades de largo plazo de las comunidades incidan en los planes y políticas de desarrollo, en las siguientes secciones se presenta las características y varios casos de aplicación de una herramienta –el TEF– que en años recientes ha permitido a cientos de peruanas y peruanos construir visiones y escenarios de desarrollo sostenible de largo plazo³. Asimismo, ha permitido priorizar factores de desarrollo (sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos) e identificar acciones y actores clave para su consecución. Los resultados de estos talleres han sido, a su vez, considerados por tomadores de decisiones en distintos procesos de políticas locales, nacionales e internacionales.

Tras describir los antecedentes y el marco conceptual del diseño e implementación de los TEF, se examinan las lecciones de cuatro casos de aplicación en el Perú: el trabajo del centro de investigación FORO Nacional Internacional con la comunidad Shipibo-Conibo de Cantagallo (Lima) en el contexto del megaproyecto Vía Parque Rímac, en 2011; la primera consulta nacional sobre la agenda desarrollo post-2015 del Sistema de Naciones Unidas, realizada entre 2012 y 2013; el programa de investigación Agenda Perú +20 de FORO Nacional Internacional, entre 2013 y 2015; y el trabajo de la Dirección Académica de Responsabilidad Social (DARS) de la Pontificia Universidad Católica del Perú con la Central Asháninka del Río Tambo (CART, Junín), en el contexto de la elaboración de su primer plan educativo local, entre 2015 y 2016.

El texto concluye con un breve análisis de las lecciones y desafíos pendientes que surgen de estas experiencias, sobre todo con miras a su replicación en otros contextos y en una escala mayor. En general, a la fecha se observa que los TEF son instrumentos bastante simples, adaptables a diversos contex-

3. El autor de este documento participó en distintas funciones en las cuatro experiencias aquí descritas. En Cantagallo fue supervisor del equipo de FNI a cargo del taller; en la consulta post-2015 fue consultor técnico a cargo del diseño y coordinación del proceso desde Naciones Unidas; en Agenda Perú +20 realizó la evaluación interna del proceso; y en el trabajo con la CART fue consultor a cargo de diseñar y conducir los talleres, con apoyo del personal de la DARS.

tos y temas, de bajo costo y fáciles de implementar, que permiten sentar las bases para un planeamiento estratégico más participativo, prospectivo e inclusivo desde el nivel local, así como proporcionar un marco para el diálogo y la priorización de intervenciones de desarrollo, promoviendo la colaboración entre actores públicos y privados en función de objetivos y metas comunes.



Los TEF como instrumentos para la democracia y el desarrollo

Los Talleres de Escenarios Futuros buscan fortalecer los procesos de políticas de desarrollo locales y nacionales al hacerlos más participativos e inclusivos. Sobre la base de una metodología de prospectiva participativa, generan insumos para los procesos de políticas y planeamiento desde un papel de los actores locales como sujetos activos del desarrollo. En particular, con los TEF se hace énfasis en involucrar a las personas que normalmente no son incluidas en los procesos políticos, como aquellas en situaciones de pobreza, discriminación o exclusión social. En esta sección se repasa de manera sintética cómo dos vertientes teóricas y prácticas fundamentan el enfoque empleado en los TEF: la participación ciudadana en un contexto democrático, y la prospectiva como herramienta participativa e inclusiva del desarrollo.

ANTECEDENTES INMEDIATOS

El formato de taller utilizado en las experiencias que son descritas y analizadas en este documento empezó a ser implementado en el Perú en 2011 por investigadores del centro FORO Nacional Internacional (FNI), basado en Lima. El antecedente más inmediato del modelo de taller fue una metodología de la Fundación Rockefeller y del Institute for Alternative Futures (IAF) de Estados Unidos, dos de las instituciones líderes a nivel mundial en temas de prospectiva, llamada *Pro-Poor Scenario Toolkit*. Esta metodología se basó en el concepto de prospectiva pro-pobre, definida como "cualquier

actividad prospectiva, como los pronósticos, planeamiento de escenarios o formulación de visiones, que pone a las poblaciones pobres en el centro de la preocupación sobre el futuro" (IAF y Fundación Rockefeller, 2009; traducción del autor). En talleres de un día, se buscaba involucrar a personas del mundo académico, de la sociedad civil organizada y de las políticas públicas con experiencia en comunidades en situación de pobreza, para que desarrollen escenarios de largo plazo que prioricen a estas comunidades. Es decir, se planteaba una metodología para reunir a expertos y tomadores de decisiones comprometidos con la lucha contra la pobreza.

En 2011 se lanzó desde el IAF un concurso internacional de experiencias de prospectiva pro-pobre, y se decidió asumir este reto desde FNI, pero adecuando la metodología a los principios que guiaron la experiencia del proyecto Agenda: PERÚ, diseñado e implementado desde FNI en los años noventa y luego actualizado en el último decenio. De la mano con estas modificaciones, se decidió incorporar una mirada más participativa e inclusiva, tomando en cuenta la riqueza y relevancia de las experiencias de participación ciudadana en políticas públicas a nivel local en el Perú en las últimas cuatro décadas.

El proyecto Agenda: PERÚ fue iniciado en 1993 por sus directores (Francisco Sagasti y Max Hernández) como ejercicio participativo de diagnóstico de la gobernabilidad democrática y el desarrollo, en un contexto de crisis de institucionalidad y ausencia de enfoque de largo plazo en las políticas del desarrollo en los años noventa en el Perú. A lo largo de varias etapas, se buscó con su metodología –basada en entrevistas, grupos focales, talleres y encuestas de opinión– lograr que las percepciones y aspiraciones de una gran diversidad de ciudadanos de todo el país entren en diálogo con aquellas de los expertos y líderes:

Agenda: PERÚ se propuso, desde el comienzo, actuar como pioleta de transmisión entre los expertos y los ciudadanos en general. El trabajo realizado ha servido para transmitir la información obtenida a través del diálogo y las consultas, en un clima abierto a la crítica y a la búsqueda de consensos operativos. La metodología empleada es consecuente con la

visión democrática y participativa que está en la base misma del programa. (Agenda: PERÚ, 2000)

Al mismo tiempo, se buscó desde el inicio plantear no solo un diagnóstico de distintas áreas del desarrollo, sino una agenda compartida de propuestas y una visión de largo plazo. Además de trabajar en función de los productos y resultados mencionados, se buscó que los espacios generados fueran de diálogo y de aprendizaje democrático y participativo, en un contexto político donde estos eran escasos.

El proyecto original duró casi un decenio y tuvo varias etapas. Entre 1993 y 1995, Agenda: PERÚ se enfocó en el diagnóstico de problemas de gobernabilidad democrática e identificación de una agenda de temas a abordar en el desarrollo de largo plazo. Luego, entre 1996 y 1999 se trabajó en temas específicos de la agenda identificada, y entre 1998 y 2002 se preparó el informe final (2000) de estrategias de desarrollo, reformas institucionales y gobernabilidad democrática, y se llevó a cabo la difusión inicial de los resultados. El informe final proporcionó un marco de decisiones estratégicas en el desarrollo del Perú, con un horizonte de veinte años, sin precedentes en el país ya que buscaba acercarlo a una visión de futuro compartida en un marco de instituciones y prácticas democráticas. A partir de 2008 se ha realizado una gradual actualización de la amplia gama de temas abordados en la estrategia presentada en el informe de 2000, incluyendo el proyecto Agenda Perú +20, y es en el marco de dichas actividades que se empezó a diseñar e implementar la metodología aquí expuesta.

Los TEF representaron un tipo de herramienta orientada específicamente a la prospectiva participativa e inclusiva que estuvo ausente en el programa inicial del proyecto Agenda: PERÚ, a pesar de la importancia de la visión de futuro, la participación y el planeamiento estratégico de largo plazo para este proyecto. Sin embargo, para incorporar talleres como los propuestos por IAF y Rockefeller se debió hacer significativas modificaciones, que finalmen-

te resultaron en un instrumento prácticamente nuevo y con distintas posibilidades de aplicación.

RECUADRO 2: ESPACIOS NACIONALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS EN EL PERÚ

Desde los años noventa, en el Perú se han establecido espacios e instituciones de alto nivel que promueven la creación de consensos amplios entre Estado y sociedad para orientar las políticas públicas, algunos adoptando una perspectiva de largo plazo. El contexto de crisis económica, social y política de los años 80 y 90 motivó que hacia fines de siglo se pensara en nuevas maneras de consensuar políticas hacia un desarrollo más inclusivo y con gobernabilidad democrática.

Según Max Hernández (2014), los primeros antecedentes de las experiencias de diálogo y concertación de políticas se remontan a los años ochenta (por ejemplo, concertación entre Estado, empresarios y trabajadores), pero fueron de corta duración. En los noventa, hubo desde la sociedad civil una creciente valoración del diálogo y la búsqueda de consensos como herramientas para promover la gobernabilidad democrática, para reformar las instituciones del Estado y para reorientar los esfuerzos de desarrollo del Perú. Un antecedente clave es que, hacia el final del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, se instaló la Mesa de Diálogo, convocada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el auspicio de un grupo de destacadas personalidades internacionales, en la cual se sentaron las bases para la transición democrática y también se gestó la Carta Democrática Interamericana aprobada en 2001.

Durante la transición democrática se crearon dos importantes instituciones que promueven la concertación y diálogo de políticas entre Estado y sociedad: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCL-

CP) a inicios del 2001, y el Acuerdo Nacional, convocado a fines del 2001, orientado hacia el futuro y cuyo Foro fue institucionalizado en 2002. Las 34 políticas de Estado de este último han sido un referente destacado para el planeamiento del desarrollo en el país desde entonces. Asimismo, a fines de 2001, el grupo de instituciones que formaban el Consejo Nacional de la Visión –Agenda: Perú, la Asociación Nacional de Centros (ANC), el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) y Perú 2021– y la MCLCP produjeron el documento “Propuestas para una Visión del Perú al 2021”, el cual señalaba las razones por las cuales era fundamental articular una visión de futuro y propuso sus lineamientos.

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Promover la participación permanente de los ciudadanos y sus organizaciones sociales en los procesos de toma de decisiones públicas –más allá del acto de votar cada cierto tiempo y de las acciones de los representantes electos democráticamente– ha sido objeto de importantes discusiones sobre la teoría y práctica de la democracia desde hace siglos atrás. Influyentes teóricos clásicos de la democracia, como J.J. Rousseau y J.S. Mill, proponían desde los siglos XVIII y XIX sistemas altamente participativos en la toma de decisiones, donde idealmente este proceso participativo tendría un papel educativo que permitiría generar mayor responsabilidad en las acciones sociales y políticas de los ciudadanos (Pateman, 1970).

Sin embargo, esta no ha sido la mirada predominante en las democracias occidentales modernas, donde las perspectivas liberales y elitistas más influyentes han considerado necesario para el funcionamiento de la democracia un significativo grado de apatía en la ciudadanía con respecto a los procesos de políticas, dejando los debates y decisiones a los representantes electos y líderes de grupos de interés (Cunningham, 2002). Muchos de los más influyentes teóricos de la democracia en el siglo XX (como G. Sartori y

R. Dahl) han destacado, más bien, la necesidad primordial de fortalecer la dimensión representativa, los procedimientos, y la institucionalidad, con un papel complementario para la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Otros (como S. Huntington, por ejemplo) incluso han advertido acerca de los grandes peligros para la estabilidad de una democracia al idealizar la participación y promoverla excesivamente, hasta desbordar sus instituciones.

LA PARTICIPACIÓN EN LA IDEA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO

La mirada participativa a la democracia y el desarrollo, que ha ganado terreno en décadas recientes, empezó a adquirir relevancia e incidencia política a partir de la década de los sesenta. Desde entonces ha sido cada vez más influyente en las prácticas democráticas y del desarrollo alrededor del mundo, particularmente en América Latina. En un clima de cuestionamiento a las instituciones democráticas establecidas, a partir de los años 60 y 70 del siglo XX la democracia participativa fue propuesta como un modelo alternativo a las formas de democracia liberal representativa, muchas veces caracterizadas por burocracias centralizadas y percibidas como poco capaces de atender los problemas de desarrollo contemporáneos y de incluir a grupos como las mujeres y minorías étnicas, entre otros.

En América Latina y especialmente, a nivel sub nacional en Brasil, surgieron desde fines de los años ochenta diversas experiencias paradigmáticas de aplicación de los principios de democracia participativa, incluyendo los presupuestos participativos. Hoy las experiencias de gobernanza y desarrollo participativo en Brasil, India, Estados Unidos y otros países (incluyendo presupuestos participativos en casi toda América del Sur y más) pueden considerarse evidencia de la viabilidad de este modelo de democracia y desarrollo (Pateman 2012; Fung y Wright, 2003), coexistiendo con y ayudando a perfeccionar, las instituciones de la democracia representativa.

En las últimas décadas, también los cambios en las maneras de entender el desarrollo –de manera más holística, sistémica y sostenible– han contribuido a aumentar la relevancia de la participación en la política y en las políticas públicas. En sus definiciones contemporáneas, el desarrollo es mucho más que crecimiento económico, provisión de servicios y bienes por parte del Estado, o satisfacción de necesidades básicas. El concepto actual de desarrollo está íntimamente ligado con las dimensiones social, política y ambiental; derechos; libertades; y con un papel activo del ciudadano en lograr su bienestar, así como con el fortalecimiento de la democracia.

Amartya Sen ha sido el pensador más influyente en este cambio paradigmático hacia visiones más amplias en la corriente predominante del desarrollo, especialmente el enfoque de desarrollo humano de las Naciones Unidas, que transformó no solo el discurso sino también–al menos parcialmente–la práctica de las políticas de desarrollo. Para Sen (2000), las personas son la preocupación principal y el fin último del desarrollo, siendo el desarrollo un proceso integral de expansión de libertades sustantivas e interconectadas de las personas. Un aspecto central de esta idea de “desarrollo como libertad” es el concepto de agencia. Sen entiende a la agencia humana como algo individual, a saber, la capacidad de las personas para ser activas y propiciar los cambios sobre la base de sus conocimientos acerca de sí mismos y de la sociedad en que viven, en lugar de ser pacientes o receptores pasivos de beneficios.

Desde esta perspectiva, es necesario articular y complementar la agencia individual con políticas y otras acciones sociales que apunten a la expansión de las libertades de las personas. Así, queda claro que en las visiones contemporáneas del desarrollo, la participación activa de los ciudadanos en las políticas que los afectan es un aspecto necesario, y la legitimidad y efectividad de las políticas también deben evaluarse en función de la participación y del empoderamiento de la ciudadanía. Este lugar central de la participación en el desarrollo es aún más evidente en propuestas alternativas como el Desarro-

llo a Escala Humana (Max-Neef et al, 1989), enfoque crítico y “transdisciplinario” que aboga por una mirada más ecológica, democrática y sistémica de la satisfacción de las necesidades humanas, alejado del énfasis convencional en el crecimiento económico.

En los años 90, analistas influyentes como Robert Chambers (1995) observaban –en el marco de profundas críticas a la práctica convencional del desarrollo y de la cooperación internacional– un cambio paradigmático y el surgimiento de una nueva agenda del desarrollo. La nueva agenda, nacida principalmente en ONG y el mundo académico (y luego adoptada por entes oficiales), tenía entre sus fundamentos reconocer el derecho básico de las personas, incluyendo a aquellas en situaciones de pobreza (los principales “beneficiarios”), a realizar su propio análisis de la realidad y de las intervenciones de desarrollo (Chambers, 1995). Así, especialmente a partir de los 80 y 90, la participación se ha considerado cada vez más como elemento indispensable del desarrollo.

RECUADRO 3: LA PARTICIPACIÓN EN LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO DEL SIGLO XXI

La participación es entendida actualmente como un proceso mediante el cual los actores interesados (*stakeholders*) pueden llegar a involucrarse e influir en la toma de decisiones, la asignación de recursos, la implementación, y el control de las iniciativas de desarrollo (Hilhorst y Guijt, 2006). Se le relaciona principalmente con el nivel local de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, así como con las comunidades mismas. Se considera potencialmente positiva porque –bajo las condiciones adecuadas– puede promover el aprendizaje y empoderamiento en la sociedad civil, incluyendo el empoderamiento para exigir el cumplimiento de objetivos y metas acordadas. En este último sentido, también tiene un valor instrumental por su potencial para promover la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos de desarrollo.

LA PERTINENCIA DE LA INTERCULTURALIDAD EN LA PARTICIPACIÓN

Los cambios en el concepto y práctica del desarrollo han incluido también una creciente valoración de su dimensión cultural. Un hito relevante para ello fue la Declaración Universal de UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), que reconoció a esta diversidad como factor del desarrollo que “amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos” y como “una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria” (UNESCO, 2001, p. 5).

En un país culturalmente plural y de profundas brechas como el Perú, el diálogo entre culturas (la interculturalidad) aparece como elemento necesario para que los procesos de desarrollo y participación ciudadana sean realmente inclusivos, con miras a la construcción de relaciones más equitativas entre todas las personas, comunidades y culturas. En este, sentido, F. Tubino (2002) afirma que la interculturalidad debe ser un eje transversal del desarrollo y que, en contextos pluriculturales como el peruano, debe ser “parte sustantiva de la cultura política de la democracia participativa”. Más aún, considera que si la cultura política y la cultura de los derechos humanos en las sociedades democráticas no son interculturales, entonces no son democráticas.

Tubino (2015) señala una histórica falta de reconocimiento de la pluralidad cultural en el Perú, como en otros países de América Latina. Según su perspectiva, la exclusión de lo indígena desde tiempos coloniales ha sido determinante de la persistencia de injusticia cultural y social hasta la actualidad. Como práctica y proyecto político, el interculturalismo es una de las posibles respuestas a estos problemas que han caracterizado a las sociedades latinoamericanas por siglos.

El interculturalismo latinoamericano se puede entender como proyecto de sociedad de largo plazo que propone un “cambio de modelo de Estado y del

modelo económico vigente que posibilite el respeto incondicional de los derechos de los pueblos indígenas" (Tubino 2015, p. 246). Mirando al corto y mediano plazo, desde una perspectiva de políticas, las políticas interculturales "buscan erradicar la discriminación y la estigmatización cultural porque impiden el ejercicio de los derechos fundamentales". Asimismo, "procuran generar espacios de diálogo intercultural allí donde no existen" y buscan "convertir los espacios públicos discriminatorios en espacios de reconocimiento". (Ibid., p. 247)

Un aspecto desafiante de llevar a cabo diálogos de carácter prospectivo en ámbitos multiculturales es que la misma noción de futuro y otros conceptos claves para una mirada de largo plazo al desarrollo tienen distintas connotaciones en los diferentes entornos. Especialmente en las zonas rurales de la sierra y selva del Perú, muchas personas siguen formando parte, o están muy cercanas, a las culturas orales. Como afirma W. Ong (1987), en las culturas orales "la restricción de las palabras al sonido determina no sólo los modos de expresión sino también los procesos de pensamiento".

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

El cambio hacia un concepto más participativo e inclusivo del desarrollo se ha registrado de manera significativa en América Latina y en el Perú. En una amplia revisión bibliográfica, Pasteur y Blauert (2000) notaban un cambio de entorno regional para el pensamiento y planeamiento del desarrollo, en el cual se cuestionaba quién debía iniciar y realizar las actividades de seguimiento y evaluación de políticas y proyectos, y a quién debían beneficiar los resultados de las intervenciones. Observaban un "cambio enorme" en el discurso del desarrollo en décadas recientes, donde se priorizaba una aproximación más participativa y se promovía el empoderamiento, el desarrollo desde las bases, el fortalecimiento de la sociedad civil y la concientización de las personas pobres.

Algunas de las experiencias paradigmáticas de las prácticas participativas en América Latina han surgido en el Perú en el marco de presupuestos participativos locales (Cabannes, 2004) y planes de desarrollo concertados. Los primeros antecedentes relevantes de las actuales prácticas participativas se remontan a los años 80, cuando surgieron diversas iniciativas de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente el planeamiento y ejecución de presupuestos y proyectos municipales.

Estas experiencias clave surgieron tras el regreso de la democracia en 1980, después de 12 años de gobierno militar y de la elección de autoridades locales, en el marco de la autonomía municipal establecida por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984. Se dieron casos destacados de gestión y planificación participativa de los presupuestos locales en los años 80 y 90 en lugares como Ilo (Moquegua), Villa El Salvador (Lima), San Marcos (Cajamarca), entre muchos otros, y en varios casos estas experiencias se prolongaron hasta el final de los años 90. Estas incluyeron también numerosos casos de planes de desarrollo concertado en departamentos de la sierra (como Ayacucho, Cusco y Huancavelica) que fueron fuertemente golpeados por la violencia política y donde se buscaba recomponer el tejido social.

En las últimas dos décadas se han institucionalizado a nivel nacional numerosas prácticas y mecanismos de participación ciudadana, sobre la base de experiencias locales exitosas. En particular, se ha establecido la participación ciudadana como componente central del proceso de descentralización del Estado iniciado en 2002, tanto a nivel municipal como de los gobiernos regionales creados en ese año. Esta tendencia hacia la institucionalización de la participación ha tenido que ver tanto con esfuerzos por consolidar y profundizar la democracia tras el autoritarismo de los noventa, como con la búsqueda de mayor eficacia y pertinencia de las intervenciones de desarrollo (Panfichi, 2007). Se ha llegado a considerar que el Perú es el país latinoamericano donde hay la mayor profusión de mecanismos y procedimientos de participación ciudadana (Remy, 2011).

La participación se encuentra establecida como derecho en la Constitución de 1993 y está normada en marcos legales sectoriales, regionales y locales. Existen mecanismos y procesos que se aplican en todo el país y pueden involucrar una amplia gama de temas de desarrollo, así como otros mecanismos específicos de ciertos distritos, provincias y regiones, y de ciertos temas y sectores. Varios de estos espacios y mecanismos se han consolidado de manera positiva como, por ejemplo, los presupuestos participativos, y han confirmado que la participación es un elemento clave para asegurar el desarrollo de largo plazo y la superación de brechas entre peruanas y peruanos.

Hay, sin embargo, aún muchos aspectos por perfeccionar para que la participación ciudadana cumpla con las grandes expectativas generadas más de una década atrás. Remy (2011) considera que tras un complejo montaje de mecanismos institucionales para la participación ciudadana, hubo un desgaste en el entusiasmo inicial por la participación ante una percepción de debilidad y escasa eficacia de los mecanismos. En su más reciente informe anual sobre el proceso de descentralización, el programa ProDescentralización de USAID (2016) afirma que “se evidencia una excesiva subordinación de las formas de democracia participativa a las representativas, debilitándose las primeras y vaciándose de su contenido participativo”. (p. 119)

RECUADRO 4: AGENDA PENDIENTE Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

Varios balances de la participación elaborados en el último decenio (Propuesta Ciudadana 2011; Reuben y Zumaeta-Aurazo 2011; Remy 2011; y Prodes/MCLCP 2009; entre otros) apuntan a una extensa agenda pendiente para fortalecer la participación ciudadana en las políticas de desarrollo en el Perú. Esta agenda ha sido resumida anteriormente por el autor en ocho grandes temas (MIDIS, MRE y SNU, 2014):

- **DISEÑO INSTITUCIONAL.** Corregir aspectos de debilidad de las instituciones de participación ciudadana de la descentralización, y de falta de pertinencia de los diseños a los contextos sociales, culturales, políticos y económicos a nivel local, especialmente en zonas de pobreza y vulnerabilidad. En algunos casos esto implica considerar que los acuerdos y recomendaciones tengan carácter vinculante para las autoridades.
- **ARTICULACIÓN.** Articular los distintos espacios y mecanismos entre sí, buscando armonizar cronogramas, acuerdos, presupuestos y planes entre los procesos participativos en distintos niveles de gobierno, territorios, y sectores.
- **PAPEL DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS.** Revertir la escasa cultura política de rendición de cuentas, lo cual frecuentemente se traduce en resistencia a cumplir con los acuerdos o a cumplir solo lo mínimo requerido por las normas.
- **MOTIVACIÓN INDIVIDUAL PARA PARTICIPAR.** Establecer distintos tipos de incentivos para la participación, considerando el poco conocimiento y limitaciones (incluyendo poco tiempo y dinero) en muchos sectores de la población para involucrarse de manera significativa en espacios de participación.
- **RECURSOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.** Superar las limitaciones de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en zonas de pobreza y vulnerabilidad. Se requiere fortalecer la representatividad de las organizaciones y la calidad de los recursos a su disposición, y su voluntad para utilizar espacios participativos para buscar la incidencia en políticas.
- **INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA.** Resaltar el papel central de la transparencia y de la información de calidad sobre las intervenciones de desarrollo para lograr una participación eficaz. Redoblar esfuerzos para que autoridades cumplan con requisitos de transparencia y de proporcionar información accesible, de calidad y comprensible por la población.
- **RELEVANCIA PARA EL DIÁLOGO POLÍTICO.** Fortalecer los espacios participativos para también abordar asuntos políticamente urgentes a nivel local, para la negociación de demandas y prevención de conflictos.

- **INVOLUCRAMIENTO DE OTROS ACTORES.** Promover el interés, apoyo e involucramiento en los espacios de participación ciudadana por parte de otros actores sociales clave como los partidos políticos, colegios profesionales, gremios empresariales y, sobre todo, medios de comunicación.

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO

El planeamiento estratégico es una herramienta de toma de decisiones que inicialmente se consolidó en el mundo empresarial y que hoy los actores públicos y organizaciones internacionales también consideran fundamental para lograr el desarrollo. Según F. Sagasti (2004), consiste básicamente en generar una secuencia de eventos futuros deseables, constituyendo un proceso de toma de decisiones en forma anticipada. Como parte de este proceso se definen líneas de acción y objetivos en una serie de situaciones que se espera sucedan. Por su parte, la prospectiva (utilizada aquí como equivalente al inglés *foresight*) se ubica en el campo de los estudios de futuro y busca prever y construir escenarios futuros; es una herramienta utilizada para los procesos de planeamiento estratégico con el fin de informar adecuadamente la toma de decisiones anticipadas. Se ha empleado alrededor del mundo como herramienta para el planeamiento de las políticas públicas y empresariales desde los años 50, aunque en Perú su uso es mucho más reciente e incluso Ortega (2003) afirma que data sólo del año 2001.

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, DE LAS EMPRESAS AL ESTADO Y EL DESARROLLO

Los antecedentes del actual planeamiento estratégico se gestaron en la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos, buscando atender los desafíos del sector empresarial a través de las técnicas científicas de administración. Fue desde ese entorno donde se expandió su uso en las siguientes décadas,

hasta que en los años 80 también se empezó a difundir su utilización en el sector público a nivel internacional. Sobre todo después del fin de la Guerra Fría, el planeamiento estratégico empieza a reemplazar a los enfoques tradicionales de planificación estatal que se caracterizaron desde aproximadamente los años treinta –en muy distintas versiones, desde la antigua Unión Soviética hasta los estados de bienestar de Europa Occidental, pasando por los estados desarrollistas de América Latina en los sesenta– por un manejo relativamente centralista, estatista, vertical y de significativa intervención en los mercados.

En algunos casos, en lugar de adaptar y transformar el enfoque convencional del planeamiento, hacia finales del siglo el planeamiento estatal fue prácticamente dejado de lado por quienes buscaban reducir al mínimo el papel del Estado en favor del libre juego de las fuerzas del mercado, para promover el crecimiento económico. Por varios años este fue el caso del Perú, tras el ajuste estructural de los años 90.

En el siglo XXI, sin embargo, se observa que predomina una perspectiva más balanceada del planeamiento como herramienta para el desarrollo, liderado por un Estado dialogante y menos intervencionista, considerando el planeamiento necesario pero también teniendo en cuenta los errores y limitaciones del pasado –incluyendo su aplicación mecánica, vertical y burocrática, y su sesgo economicista y financiero a costa de consideraciones sociales, culturales y ambientales. El planeamiento estratégico utiliza técnicas como indicadores de gestión, la gestión por resultados y el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), pero además demanda reflexión, creatividad y puede involucrar procedimientos participativos.

Los planes estratégicos actualmente son un requerimiento para entidades gubernamentales nacionales y subnacionales alrededor del mundo, incluyendo ministerios y municipios en el Perú. En Estados Unidos, por ejemplo, por ley cada agencia federal debe formular un plan estratégico que incluya una mi-

sión institucional, metas y objetivos basados en resultados, maneras de lograr estas metas, y los recursos a emplear, entre otros elementos característicos.

LA PROSPECTIVA COMO HERRAMIENTA CLAVE DEL PLANEAMIENTO Y LAS POLÍTICAS

La prospectiva se puede entender básicamente como un acto de mirar hacia el futuro y, en ese sentido, es una actividad humana inherente que se utiliza de manera cotidiana (Loveridge y Street, 2005). Sin embargo, a lo largo de varias décadas se ha desarrollado una versión formalizada y sistemática de la prospectiva que hoy es un aspecto importante del planeamiento estratégico y la formulación de políticas. Esto es justamente lo que permite diseñar las estrategias, así como formular e implementar políticas (Bazán et al, 2014). Aunque existen algunas variantes (Gioacchino, 2016), la prospectiva formal es esencialmente un proceso de generación y gestión de información acerca del futuro (UNDP 2014), y como campo abarca una serie de procesos de anticipación que vienen utilizándose de manera creciente en la práctica del desarrollo.

Slaughter (1995) proporciona una definición particularmente comprehensiva de la prospectiva (*foresight*) como: "Un proceso que intenta ampliar los límites de la percepción de cuatro maneras: al evaluar las implicancias de las acciones y decisiones actuales; al detectar y evitar los problemas antes de que ocurran; al tener en cuenta las implicancias actuales de posibles eventos futuros; y al producir visiones de aspectos de los futuros deseados". (p. 48, traducción del autor).

Pensar de manera estructurada acerca del futuro, intentando anticiparlo, es algo que se remonta a la antigüedad. Sin embargo, como herramienta que se usa de manera sistemática y rigurosa, y que complementa al planeamiento público y privado, la prospectiva es mucho más reciente y su evolución

ocurre a partir del siglo XX. Por varias décadas (especialmente después de la Segunda Guerra Mundial) el énfasis en el campo de los estudios del futuro estuvo en identificar las situaciones del futuro de manera precisa utilizando métodos cuantitativos, proyectando las tendencias históricas y actuales hacia el futuro. Saliendo de este énfasis en la predicción y el pronóstico exacto, los estudios de futuro y la prospectiva empezaron a orientarse también a la construcción de posibles y probables escenarios. Especialmente a partir de los años 60, la construcción de escenarios empezó a ser parte integral de los procesos de planeamiento de largo plazo en el sector privado, con el ejemplo paradigmático de la corporación Royal Dutch Shell y su exitosa anticipación de la crisis petrolera de los 70.

La construcción de escenarios alternativos del futuro es un elemento clave de la prospectiva y del planeamiento hoy en día. Voros (2001) distingue cuatro tipos de escenarios que se pueden construir: escenarios posibles (incluyendo aquellos que no son viables con los conocimientos disponibles hoy), escenarios plausibles (los que son posibles de acuerdo con los conocimientos actuales), escenarios probables (hacia los que nos estarían llevando las tendencias actuales) y los escenarios preferidos, que pueden ubicarse en cualquiera de las categorías anteriores porque tienen que ver con los deseos y aspiraciones.

Según Gioacchino (2016), el uso de los ejercicios de prospectiva, incluyendo la construcción de escenarios, se viene ampliando en el desarrollo internacional, y actualmente se utilizan en los niveles nacional, regional e internacional, y en muchas áreas temáticas. Alrededor del mundo, se han documentado diversas experiencias orientadas a promover el bienestar de los más pobres a través de la prospectiva (Eyakuze y Muliro, 2014). Asimismo, la prospectiva empieza a ser empleada por una diversidad de actores del desarrollo: ONG internacionales, gobiernos, organizaciones filantrópicas y el mundo académico. Bingley (2014) realizó una primera amplia revisión bibliográfica acerca del uso actual de la prospectiva en el desarrollo internacional y políticas de

desarrollo, y encontró que la evidencia acerca del impacto de estas iniciativas es aún altamente fragmentaria y que, a pesar de estar bastante extendido su uso, la prospectiva aún no es parte del discurso predominante en el desarrollo internacional. La evidencia disponible indica, sin embargo, que puede tener un papel bastante importante en el desarrollo, pero falta integrar plenamente a la prospectiva en los ciclos de planeamiento estratégico de los principales actores.

A diferencia de las maneras tradicionales de planear, en el mundo del desarrollo la prospectiva actualmente busca ayudar a los decisores públicos a producir políticas que abordan y moldean los eventos para beneficio de los ciudadanos (UNDP, 2014). En este sentido, la prospectiva no involucra una mirada pasiva o reactiva hacia el futuro, donde se busque fundamentalmente predecir o pronosticar desenlaces con exactitud, sino una mirada proactiva donde además de identificar tendencias y contextos emergentes, se busca construir el futuro de acuerdo con las aspiraciones y prioridades del presente.

Especialmente a partir de los años 90, los avances metodológicos y conceptuales han facilitado que surjan numerosas iniciativas latinoamericanas (de la manera más notable en Brasil), las cuales han incrementado significativamente las capacidades de decisión anticipada que son esenciales para los procesos de planeamiento (Sagasti 2004). Así, el planeamiento estratégico tiene a su alcance actualmente numerosos procedimientos y metodologías de prospectiva. José Antonio Ocampo (en Mattar, 2014) destaca que en la última década se empieza a reconocer la necesidad de políticas con horizontes de largo plazo en América Latina, y en este contexto: "La construcción de escenarios deseables es una forma de comprometerse con una trayectoria al desarrollo que en la experiencia latinoamericana ha quedado trunca por la dificultad de articular a los actores sociales y políticos en torno a objetivos de largo plazo". (p. 50).

RECUADRO 5: LA PROSPECTIVA NO ES PREDICCIÓN NI ADIVINANZA

A pesar de su evolución a lo largo de décadas y su adopción por casi todas las principales instituciones del desarrollo internacional, la prospectiva (como elemento del campo de los estudios de futuro) aún no es plenamente parte de las corrientes principales de la práctica del desarrollo (Bingley, 2014). Por eso, hay aún percepciones distorsionadas acerca de su naturaleza, propósitos, y pertinencia.

En este sentido, cabe recordar tres premisas fundamentales del campo de la prospectiva y los estudios de futuro, según Voros (2001):

- El futuro no está predeterminado; más bien, hay infinitos futuros alternativos posibles.
- El futuro no es predecible, ya que por su complejidad no es posible diseñar un modelo completo de cómo evolucionará.
- Los resultados futuros pueden ser influenciados por nuestras decisiones en el presente.

RECUADRO 6: LA PERTINENCIA DE LA PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Según Medina et al. (2014), la prospectiva es pertinente para planear el desarrollo en América Latina por cinco razones importantes:

- Facilita la construcción de visiones de futuro compartidas, dinámicas, y de largo plazo, así como la identificación de decisiones estratégicas necesarias para aterrizar la visión en políticas e intervenciones concretas.
- Enriquece las políticas públicas para el desarrollo al dar profundidad e integralidad al análisis de las transformaciones de la sociedad.

- Permite reflexionar sobre la interdependencia entre todas las dimensiones del desarrollo sostenible.
- Hace posible un diálogo permanente a nivel político y social, donde el Estado analice conjuntamente con la empresa, la academia y la sociedad civil las alternativas futuras y las prioridades esenciales.
- La producción de visiones compartidas de futuro promueve y mejora la coordinación de políticas públicas a nivel estratégico, programático y operativo.

PROSPECTIVA CON PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

La importancia de anticipar y construir escenarios futuros para la democracia y el desarrollo, y la necesidad de que los ejercicios prospectivos sean participativos e inclusivos, han sido resaltadas desde hace décadas atrás. Sin embargo, recién en los últimos años esto ha sido asumido significativamente en la práctica del desarrollo.

El concepto de democracia anticipatoria (combinar la participación ciudadana con la consciencia acerca del futuro), fue introducido en los años 70 por A. Toffler en Estados Unidos, y explorado de manera más visible en el volumen *Anticipatory Democracy: People in the Politics of the Future*, editado por C. Bezold (1978). En dicho libro se examinaron varios experimentos en curso en Estados Unidos que implicaban miradas sistemáticas hacia el futuro involucrando al público. Bezold (2006) posteriormente ha definido la democracia anticipatoria como una colección de herramientas y prácticas que promueven una orientación más efectiva de las políticas por parte del público, y también como una aspiración.

En los años siguientes se llevaron a cabo numerosos programas de este tipo a nivel subnacional en EE.UU., con apoyo de los dos principales partidos políticos, e involucrando a los ciudadanos en la construcción de futuros alter-

nativos para diversos estados y ciudades, así como para instituciones legislativas y judiciales. Bezold (2006) anota que las experiencias exitosas han demostrado la importancia de construir visiones del futuro y relacionarlas con objetivos y políticas, pero no ha sido permanente ni consistente el uso de estos ejercicios, ya que dependen mucho de los liderazgos de autoridades para sostenerlos en el tiempo. La democracia anticipatoria sigue siendo, desde esta perspectiva, un ideal por realizar.

Recientemente, en esta línea, Fuerth (2009) ha propuesto el concepto de gobernanza anticipatoria, como un modo de toma de decisiones donde la prospectiva es necesaria en cada nivel (desde lo local hasta lo nacional e internacional) y que barre continuamente el horizonte para identificar los cambios que exigen la adaptación de nuestros planes y comportamientos. Esta puede ser considerada un "sistema escalable de sistemas", donde la prospectiva está integrada en cada nivel, y donde se establecen puentes entre la prospectiva y las políticas.

No obstante ciertas propuestas y experimentos, Loveridge y Street (2005) afirman que –hasta los años 90– la mayor parte de programas de prospectiva en distintos campos y países solo incluían a expertos y altos funcionarios; sin embargo, por sus implicancias sociales, se hizo evidente que era necesario hacer estos procesos más inclusivos para mejorar su eficacia y pertinencia, y por razones éticas. Según estos autores, los programas de prospectiva ahora ocupan un lugar destacado en la mente de los políticos, pero se ha reconocido que sólo involucrar a expertos constituye un déficit democrático y que la participación debería ser ampliada. Destacan que a inicios de la década pasada, en países como Austria, Alemania y Holanda, se llevaron a cabo experimentos prácticos para lograr esto, algunos adaptando métodos convencionales y otros utilizando enfoques totalmente nuevos.

En este siglo, muchos países han desarrollado sistemas y programas que involucran a numerosos actores, más allá del gobierno central, en ejercicios

de prospectiva que alimentan directamente los procesos de planeamiento y políticas, incluyendo al Reino Unido, Alemania (el programa FUTUR), Singapur y en América Latina, a Brasil. Algunos de estos programas oficiales han involucrado explícitamente a actores de la sociedad civil; por ejemplo, Dahl Andersen (2016) ha estudiado dos programas inclusivos de prospectiva para la innovación y ciencia y tecnología en Brasil y Corea del Sur en la última década. Este tema, junto a otros como gestión del agua (Andersson et al, 2010) y agricultura y alimentos (Bourgeois, 2014), son algunos de los que han mostrado uso significativo de técnicas prospectivas y participativas internacionalmente.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una de las organizaciones internacionales que han empezado a promover ejercicios participativos e inclusivos de prospectiva en diversos países en vías de desarrollo, con programas como Burundi Vision 2025 que han empezado a ser aplicados a la formulación de políticas y planes de desarrollo. También ha establecido el Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE) en Singapur, que ha auspiciado ejercicios prospectivos con algunos aspectos participativos en países como Ruanda, Tonga y Turquía. El Sistema de Naciones Unidas, además, ha promovido entre 2012 y 2013 una serie de casi noventa consultas nacionales inclusivas que ayudaron a definir la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en varios de estos casos (incluyendo el caso de Perú que es examinado en este texto) se utilizaron enfoques prospectivos que involucraron a la ciudadanía directamente.

Actualmente, algunos autores destacan la necesidad de incorporar la prospectiva de manera más integral en el desarrollo internacional: a pesar de la utilidad que ha demostrado en aplicaciones gubernamentales y corporativas en los países más ricos, aún no ocupa un lugar suficientemente destacado en los estudios sobre políticas de desarrollo (Gioacchino y Sumberg, 2016). Rhydderch (2016) sostiene que ello se explica en gran parte porque hay un modelo dominante de prospectiva que ha sido exitoso en el mundo indus-

trializado pero orientado a grandes proyectos con grandes presupuestos públicos y privados, relativamente rígido en su metodología, involucrando principalmente a expertos, y requiriendo fuentes de datos autorizadas. Sin embargo, Rhydderch afirma que probablemente los países en vías de desarrollo requieran enfoques más flexibles y participativos:

El reto consiste en aprovechar la energía e ideas de las mentes creativas, que se encuentran en todos los sectores de la sociedad, y vincularlas a una comunidad de formuladores de políticas a nivel del gobierno nacional. Para hacer que esto funcione, los formuladores de políticas deben estar abiertos a recibir este tipo de ideas y propuestas a futuro de sus ciudadanos, y listos para transformarlas en políticas y proyectos implementables a futuro. (p. 35, traducción del autor)

ACION



La estructura y organización de un TEF

PRODUCTOS Y RESULTADOS ESPERADOS

Los Talleres de Escenarios Futuros son instrumentos de consulta participativos e inclusivos, con una orientación prospectiva de largo plazo. Al final de cada TEF se espera haber facilitado la elaboración de tres conjuntos de productos clave. Primero, consensuar cuáles son los factores de desarrollo prioritarios para lograr alguna meta importante en el largo plazo, por ejemplo: "vivir bien en el año 2050". Segundo, elaborar escenarios prospectivos alternativos para el desarrollo que involucren a las comunidades o grupos sociales representados en el taller, incluyendo un escenario estrechamente vinculado con la visión de futuro. Y tercero, identificar las opciones estratégicas para avanzar hacia el futuro deseado, analizando el rol de los principales actores pertinentes dados distintos escenarios.

Como resultados, con cada TEF se busca promover el fortalecimiento de la cultura democrática de diálogo y formación de consensos a nivel local; crear capacidades y documentos de referencia consensuados que faciliten los procesos internos de planeamiento y formulación de propuestas de desarrollo de cada organización o comunidad involucrada; y crear capacidades y documentos de referencia consensuados que faciliten el diálogo con actores externos que sean claves para lograr los objetivos de desarrollo propuestos, como el Estado, el sector privado, otras organizaciones sociales, y la cooperación internacional.

ANTECEDENTES Y TRABAJO PREPARATORIO

Como se menciona en la sección anterior, los antecedentes inmediatos de los TEF son el *Pro-Poor Foresight Toolkit* de la Fundación Rockefeller y el Institute for Alternative Futures, así como los talleres de diálogo del proyecto Agenda: Perú, que buscaban promover la interacción entre expertos y ciudadanos con una mirada de largo plazo. A diferencia de estas experiencias, sobre las cuales construyen, los TEF son relativamente cortos e intensos, y están orientados a dar un lugar protagónico a la voz de quienes normalmente son considerados “beneficiarios” de las políticas de desarrollo, adecuando la estructura y contenidos del taller a las características y preferencias de las personas involucradas.

Antes de poder llevar a cabo un TEF, es necesario un trabajo previo de identificación de actores relevantes a convocar y de posibles aliados locales, así como de explicar a la comunidad o grupo los objetivos y beneficios de estos talleres, así como su estructura y cuánto tiempo requerirán. La gran mayoría de participantes de los talleres descritos en este documento no había visto nunca una metodología similar y si bien finalmente fueron gratamente sorprendidos por la utilidad de pensar acerca del futuro no inmediato, siempre fue necesario explicar por qué vale la pena pensar en un futuro lejano de manera sistemática, e incluso llevar a cabo ejercicios para demostrar que esto es algo que cualquier persona puede hacer.

Además de enviar información acerca de los TEF con anterioridad a un taller, normalmente es preciso contar con contactos clave en cada comunidad o grupo a ser consultado, para que ayude a explicar la utilidad de este tipo de proceso y a convocar a los actores locales y asegurar su asistencia. También es necesario que estos aliados locales proporcionen datos valiosos para poder adecuar la metodología (si fuera necesario) a las condiciones de cada grupo. Por ejemplo, en los talleres auspiciados por agencias de Naciones Unidas, el equipo organizador de los TEF coordinó con una pequeña

red de consultores locales y organizaciones de base que ya habían trabajado con estas agencias.

ESTRUCTURA DE LOS TALLERES

Los talleres implementados en las experiencias descritas en este documento tuvieron una duración entre tres y ocho horas, donde tienden a ser más largos los talleres con expertos y autoridades, y más cortos los talleres con niños y adolescentes. La duración y, hasta cierto punto su estructura, pueden variar según las características de los participantes y la orientación temática, en tanto para que funcionen óptimamente se requiere entre diez y veinte participantes. En algunas ocasiones se debió realizar las talleres con menos o más personas, para lo cual se debió hacer algunos ajustes sobre la marcha para que todos logren participar de manera significativa en el diálogo, y para que el tiempo acordado sea suficiente para lograr los objetivos trazados.

Asimismo, cada taller tiene un equipo organizador que consiste en un facilitador, un asistente y un relator, donde este último suele ser también coordinador y supervisor del taller. Los TEF involucran tanto trabajo en grupos como interacciones entre los organizadores y los participantes en pleno. Los talleres requieren del uso de pizarras, papelotes, tarjetas de colores y, siempre que sea posible, una laptop y proyector para compartir con los participantes las pautas e introducción, los resultados parciales, y los resultados finales de los talleres.

Cada taller tiene una pregunta orientadora que se plantea a los participantes desde el inicio, como por ejemplo: "¿Cómo imaginan vivir bien en el año 2030?". Normalmente esta pregunta orientadora es bastante general ya que se busca un diálogo amplio e integrador sobre los distintos aspectos del desarrollo, pero en algunos casos se han llevado a cabo talleres temáticos con buenos resultados. Por ejemplo, los talleres que son parte del proyecto Agenda +20, analizados en este documento, tuvieron una temática específica y distinta para cada grupo.

Adicionalmente a las experiencias incluidas en este documento, hay otras que fueron llevadas a cabo casos en Perú recientemente por FNI y sus socios: en 2015 se ha llevado a cabo un TEF con jóvenes líderes latinoamericanos acerca de la gobernanza del cambio climático (Alcalde y Kisic, 2015); en 2014-2015 la segunda consulta nacional sobre la Agenda Post-2015 de Naciones Unidas en Perú incluyó varios talleres basados en los TEF con líderes y expertos regionales en temas de monitoreo participativo y rendición de cuentas (Alcalde, 2015); y en 2015-2016 el equipo de FNI realizó por encargo de Unicef varios TEF con distintos actores regionales y locales en Loreto, Perú, acerca de la relación entre sostenibilidad ambiental y el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

A pesar de que los talleres pueden adaptarse según los requerimientos de los grupos involucrados –especialmente si se trata de niños, niñas y adolescentes– los TEF siempre involucran una secuencia de cuatro componentes de actividades:

a) **Elección de factores de cambio.** Tras las explicaciones y ejercicios introductorios, los participantes analizan una lista extensa (elaborada por el equipo organizador) de temas clave que podrían afectar de manera decisiva a sus comunidades o grupos sociales en el futuro (dado un horizonte temporal previamente establecido por el equipo de investigación)⁴. Los participantes tienen la potestad de proponer temas que no se encuentren en la lista o modificar dichos temas. Asimismo, el facilitador (o equipo facilitador) del taller dirige una discusión de los principales temas propuestos por los participantes, lo cual agiliza el debate que finalmente lleva a la elección de seis a ocho factores de cambio clave, que serán la

4. Este elemento fue adecuado de la metodología del *Pro-Poor Toolkit*. Por ejemplo, durante la consulta Post-2015 de Naciones Unidas la lista entregada para animar la discusión y lluvia de ideas contenía cerca de ochenta posibles factores en orden alfabético, empezando con: Agua, Alfabetización, Alimentos, Burocracia, Cambios demográficos, Clima, Comunicaciones, Condiciones laborales, Contaminación, Conflictos sociales, Corrupción, Costumbres locales y Crecimiento económico.

base para el desarrollo de las siguientes actividades. Con frecuencia es necesario esclarecer conceptos, unir factores similares (por ejemplo, juntar salud y nutrición) y subsumir unos en otros (por ejemplo, incluir educación inicial en el tema amplio de educación) y, para todo ello, el papel atento y perceptivo del equipo organizador es fundamental.

b) **Pronóstico de factores.** Divididos en grupos, los participantes realizan pronósticos para realidades ideales (pero posibles), probables y adversas según los factores de cambio elegidos. Estos pronósticos son posteriormente presentados por cada grupo, para luego ser dispuestos a debate (preguntas, sugerencias, cambios, críticas, aclaraciones, etc.) por parte del resto de grupos. Tras una fase de debate –en la cual el facilitador debe armonizar la utilización de tiempos, relevancia de los argumentos/críticas y potenciales cambios– el grupo valida cada uno de los pronósticos.

c) **Desarrollo de escenarios.** A partir de los pronósticos presentados por los participantes en la fase anterior, el equipo facilitador genera tres escenarios por cada una de las “zonas” –visionario (o ideal pero posible), tendencial (o probable) y desafiante (o negativo). Cada uno de estos tres escenarios es discutido con los participantes, lo cual genera un debate entre estos últimos y el equipo facilitador. Los participantes realizan críticas, cambios y complementan las ideas que conforman los escenarios, finalmente validándolos.

d) **Recomendaciones de estrategia.** Basados en los escenarios, roles de la empresa privada, y retos a afrontar, las comunidades –con la facilitación del equipo– diseñan sus propias bases estratégicas para abordar cada escenario (apuntando a lo visionario, minimizando lo negativo en lo tendencial, y evitando lo desafiante), lo que luego será validado por todos los participantes, dando fin al taller de escenarios futuros.



Cuatro casos de aplicación de los TEF

En esta sección se presentan y analizan cuatro casos de aplicación de la metodología de los TEF. Estas experiencias han tenido lugar en el Perú entre 2011 y 2015, y para cada una se describe: el contexto y los objetivos perseguidos, características de la implementación y los resultados obtenidos; y las lecciones que dejaron, incluyendo desafíos y oportunidades para la futura aplicación de los TEF y para la incidencia en políticas públicas.

CASO 1: COMUNIDAD SHIPIBO-CONIBO DE CANTAGALLO (LIMA)

La primera aplicación de los TEF fue un taller de un día de duración con representantes de la Comunidad Shipibo-Conibo de Cantagallo (Lima) en el contexto del megaproyecto de infraestructura de transporte urbano Vía Parque Rímac en abril de 2011.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En el año 2000, un grupo de 15 familias de la etnia Shipibo-Conibo llegó a Lima desde las comunidades ribereñas del río Ucayali en la Amazonía peruana, en busca de los servicios sociales y de las oportunidades de mercado que a su juicio solo se encuentran en una gran ciudad. Este grupo no regresó a sus tierras originarias y se estableció en lo que era el espacio del mercado de Cantagallo, en el distrito del Rímac, que era un campo ferial propiedad de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE). Estas familias hicieron de Can-

tagallo su nuevo hogar, pero a la vez mantienen contacto y fuertes vínculos con sus comunidades de origen.

En 2011, más de 200 familias de esta etnia vivían en Cantagallo, en la ribera norte del altamente contaminado río Rímac. Una parte significativa de esta población vive sobre un relleno sanitario y enfrenta la falta de agua potable y alcantarillado, y condiciones generalmente antihigiénicas. Irónicamente, a solo un kilómetro cruzando el río se encuentran dos grandes centros de poder de la nación: el Palacio de Gobierno y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sin embargo, once años después de llegar aún no tenían títulos de propiedad y estaban a la espera de los servicios básicos.

Al momento de realizar el taller, la comunidad de Cantagallo era hogar de dos asociaciones comunitarias: la Asociación de Vivienda de Shipibos en Lima (AVSHIL) y la Asociación de Shipibos Residentes en Lima (ASHIREL)⁵. Los miembros de estas asociaciones mantienen muchas de sus tradiciones vivas. Todos los adultos hablan shipibo, que los padres enseñan a la generación más joven que nace en Lima. Muchas madres se visten a la usanza típica, tiñendo sus propias telas y elaborando sus propios tejidos, collares y pulseras. Sin embargo, no siempre las relaciones entre las asociaciones han sido armónicas y según se conoció al iniciar las coordinaciones para el taller, no siempre compartieron la misma agenda al interactuar con autoridades y otros actores.

Este ejercicio de prospectiva involucró sobre todo a los principales dirigentes de la AVSHIL, cuyos miembros viven en el nivel medio de los asentamientos de Cantagallo y que en 2011 representaban a una población de más de cien familias. Varias de las mujeres que participaron en el taller eran dirigentes del Grupo de Mujeres Artesanas de AVSHIL, llamado ASHĒ (que significa “nuestras costumbres y cultura”) y del Banco Comunitario Shipibos en Acción. Las artesanías siguen siendo una actividad importante de la comuni-

5. Una tercera asociación llamada AKUSHIKOL fue creada hacia fines de 2011 en Cantagallo y en 2016 aún estaban en actividad las tres.

dad, a pesar de algunas dificultades para acceder a los mercados. Otras actividades productivas importantes para las mujeres incluyen los talleres de costura en el mercado de Cantagallo, en tanto hombres y mujeres también tienen trabajos asalariados fuera de la comunidad, como guardianes, trabajadoras del hogar, y otros.

La iniciativa para realizar este taller en Cantagallo surgió del centro de investigación Foro Nacional Internacional (FNI), y en particular de los vínculos que una integrante del equipo, Ruth Llacsahuanga, venía cultivando con la comunidad en los últimos años. Este contacto previo hizo más fácil la entrada de FNI a la comunidad y no fue necesario hacer un estudio previo de manera formal para identificar y analizar los grupos relevantes dentro de la comunidad. Tampoco se realizó una presentación formal a la comunidad acerca de los objetivos y procedimientos del TEF, sino que esto se pudo hacer de manera rápida e informal gracias al contacto y confianza de la integrante del equipo con los dirigentes comunitarios. Normalmente, sin embargo, estos pasos previos son claves para el éxito de un taller si no hay un contacto sólido con las organizaciones o grupos a consultar.

El taller se basó en la metodología del *Pro-Poor Toolkit* (descrito en la sección anterior del documento) que fue adaptada por el autor (como supervisor del taller) para que fuera parte de los esfuerzos realizados en el marco del programa Agenda: Perú de FNI. Este programa, que en ese momento venía actualizando el diagnóstico de gobernabilidad democrática de los años 90, consulta tanto a expertos como a ciudadanos con el objetivo de construir una estrategia de desarrollo para el Perú en el siglo XX. Dentro de este marco, el equipo buscó ayudar a una comunidad afectada por la exclusión a identificar desafíos y oportunidades emergentes y de largo plazo que pueden atenderse para mejorar su vida y su futuro como comunidad organizada. Con este propósito, se aplicó la metodología mencionada a fin de lograr desarrollar escenarios para la comunidad Shipibo-Conibo en Lima hacia el año 2039 (el año sugerido por la metodología del *Toolkit*).

Otro objetivo importante de este ejercicio –que fue especialmente bien comprendido por los representantes de la comunidad– fue ayudar a comunicar mejor las necesidades y aspiraciones de un grupo excluido a quienes toman las decisiones y a las autoridades públicas pertinentes. La comunidad era muy consciente de la importancia de involucrarse más con los gobiernos regionales y locales a fin de atender sus necesidades de desarrollo, y de iniciar un proceso de planeamiento de largo plazo para ella y sus organizaciones.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS OBTENIDOS

El viernes 22 de abril de 2011, un equipo de investigadores de FORO Nacional Internacional trabajó durante, aproximadamente, 8 horas, con un grupo de 17 mujeres y hombres seleccionados en coordinación con líderes de la comunidad. El taller tuvo lugar en un salón de la escuela primaria. Al final del día, se logró que los participantes redactasen tres escenarios (uno “probable”, otro “visionario” –que refleja el escenario más optimista pero factible– y un tercero “desafiante”) para el año 2039 (año establecido por la metodología aplicada), y además se consiguió identificar y discutir los temas prioritarios de desarrollo para la comunidad y sus tendencias. Cabe resaltar que, además de los participantes de la comunidad y el equipo organizador, estuvo presente un observador un representante de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con la autorización de la comunidad.

A continuación presentamos los principales resultados del taller. Es importante señalar que, durante el taller, la comunidad expresó su deseo de que estos resultados permitan sentar las bases para un proceso de planificación, el cual a su vez facilite el desarrollo de la comunidad y sus relaciones con actores públicos y privados para involucrarlos en el logro de sus objetivos.

Factores seleccionados por los participantes. Tras la introducción general a la metodología y objetivos del taller, el primer resultado concreto del ejer-

cicio fue la selección de ocho factores clave para el futuro de la comunidad (realizada por el pleno) y los pronósticos acerca de estos factores al año 2039 (realizados en grupos).

A medida que el facilitador llevó la discusión hacia la identificación de potenciales factores, no solo se hallaron factores adicionales, sino que algunos de los ya existentes fueron modificados. Los participantes, por ejemplo, estaban muy interesados en el factor tecnología, pero solo en tanto está asociado con el desarrollo de nuevas capacidades. Asimismo, hubo una gran preocupación por las condiciones económicas que no se reflejaba de manera exacta en los factores, así que el factor "política económica" adquirió un enfoque local. Finalmente, "salud" se entendió como inseparable de los problemas alimentarios, de tal manera que el factor fue renombrado como "salud y nutrición".

Usando tarjetas individuales y facilitando el esclarecimiento de algunos conceptos de la lista larga, se llegó a una lista preliminar de 16 temas mencionados por los participantes, sobre los cuales luego se votó y también se pudo subsumir unos dentro de otros. Los ocho factores priorizados finalmente fueron:

- Derechos humanos
- Identidad cultural
- Tecnología y capacitación
- Vivienda
- Educación
- Salud y nutrición
- Propiedad de la tierra
- Política económica

Luego, se formaron grupos a los cuales se encargó pronosticar qué sucedería con algunos de estos factores hacia 2039 según tres criterios: una zona probable (tendencial), una zona desafiante (donde se dirigen las cosas si predominan las tendencia negativas) y una zona visionaria, es decir, a lo que

se aspira pero está dentro de lo posible. Cada equipo eligió a un facilitador (quien dirigió la discusión y aseguró que todos tuviesen la oportunidad de contribuir), un relator (que tomó notas) y un vocero (quien reportó los pronósticos del equipo a todo el grupo).

Escenarios desarrollados. Sobre la base de los pronósticos de cada factor, se encargó a los grupos armar tres escenarios para la comunidad a 2039: un escenario probable, un escenario negativo y un escenario visionario. Una vez que describió el año 2039, cada grupo discutió cómo es que llegó a dicho escenario futuro. Los diferentes grupos proporcionaron cortas descripciones orales de cada escenario. Sin embargo, a pesar de que se enfocaron en ciertos factores y dejaron de lado otros en su descripción de la comunidad al 2039, otras discusiones revelaron un análisis más profundo de cada factor en cada grupo. En el recuadro se encuentran los escenarios en su forma resumida, donde resalta el optimismo general acerca de las tendencias futuras a pesar de las dificultades enfrentadas por la comunidad en la actualidad.

RECUADRO 7: ESCENARIOS ELABORADOS POR PARTICIPANTES DE CANTAGALLO

Escenario probable a 2039

En el 2039, los derechos humanos de los grupos indígenas son respetados. En la comunidad, la identidad cultural está preservada y mantenida, al mismo tiempo que sus miembros se vuelven más hábiles con la tecnología. La educación, la salud y los derechos de propiedad han mejorado gradualmente.

Escenario desafiante

Los derechos humanos de los grupos indígenas de la región del Amazonas son materia de discriminación, y las costumbres y cultura ancestral se pierden, al mismo tiempo que la educación bilingüe desaparece. En la comunidad, la juventud no está bien educada y no tiene acceso a insti-

tuciones de educación superior. Las viviendas son precarias y no hay una propiedad segura, al mismo tiempo que los estudiantes shipibo-conibo son discriminados en los centros de educación.

Escenario visionario

El gobierno nacional hace respetar los derechos humanos y defiende la identidad cultural de los grupos indígenas. Los jóvenes shipibo-conibo apoyan activamente a su gente como representantes y funcionarios presentes en todos los niveles del gobierno. Buena vivienda, educación bilingüe de calidad, adecuada nutrición infantil y derechos de propiedad son asegurados para la comunidad por sus representantes, mientras que el gobierno ayuda a abrir mercados para las artesanías nativas a precios justos.

Recomendaciones de estrategia. Trabajando individualmente, los participantes consideraron las implicancias para cada escenario. Por cada uno, cada participante identificó dos estrategias que deberían seguirse desde hoy, dado el supuesto de que ese escenario se dará. En otras palabras, acciones a ser tomadas para asegurar lo apuntar a lo visionario y evitar los escenarios desafiantes, siempre considerando que no todas las condiciones pueden ser controladas por la comunidad o inclusive el gobierno. El facilitador dirigió la discusión de estas estrategias, dando a los participantes la oportunidad de compartir las estrategias que sienten son las más prometedoras.

Finalmente, el equipo identificó y validó cinco estrategias clave basadas en la retroalimentación de los participantes:

- Mejorar la organización comunitaria, las habilidades de negociación y el liderazgo, garantizando los compromisos con las prioridades y valores de la comunidad.
- Mejorar las oportunidades de educación superior en una amplia gama de

campos, incluyendo aquellos de los que puedan salir futuros representantes y autoridades políticas.

- Colocar más ciudadanos shipibo-conibos en todos los niveles del gobierno para asegurar una voluntad política a favor de hacer cumplir los derechos humanos indígenas.
- Garantizar una educación bilingüe de calidad como una clave para preservar la identidad cultural, al mismo tiempo que se entrena a las generaciones jóvenes en un contexto más occidental.
- Lograr una coordinación cercana entre los grupos indígenas, y entre estos grupos y las entidades gubernamentales, así como los sectores sociales particulares (como Educación y Salud), con el fin de mejorar las condiciones sociales.

Estas estrategias consideradas “robustas” o clave (por ser las más mencionadas en distintos contextos temáticos) estuvieron bastante enfocadas en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de la comunidad y de lo que puede considerarse la dimensión política del desarrollo. Hubo consenso en que hay un gran nivel de exclusión de esta comunidad de parte del Estado. La comunidad estableció que la mejor manera de afrontar esta dificultad era fortaleciendo las capacidades organizacionales comunitarias, la representatividad de sus líderes y la rendición de cuentas de las autoridades, y promoviendo programas educacionales que garanticen la supervivencia de la identidad cultural y el respeto de sus derechos, tanto en escenarios rurales o urbanos.

LECCIONES PARA LA METODOLOGÍA E INCIDENCIA

Al final del taller se reservó un espacio para reflexionar acerca de la utilidad de los productos logrados durante el día. Ante todo, quedaba claro que los escenarios y estrategias eran de utilidad para acercarse al gobierno local y dialogar acerca de la inminente reubicación y las condiciones para la misma, por lo cual la pertinencia de los talleres para ayudar en la incidencia se hizo

evidente, incluso más de lo esperado. También hubo consenso entre los organizadores y la comunidad acerca de que fue un acierto involucrar a la MML a través de un observador.

La comunidad sintió que, considerando los escenarios elaborados, necesitaba fortalecer sus capacidades organizacionales para alcanzar un buen grado de negociación con el gobierno sobre temas que puedan afectarla. Sin estas capacidades, veían una posibilidad distinta, una en la que la exclusión y la marginalización empeoren.

Una importante lección positiva es que, a pesar de que el horizonte es en el futuro de largo plazo, los participantes podían relacionar las discusiones y productos del taller con las necesidades políticas actuales. La comunidad consideraba que debía mejorar su diálogo con cada uno de los sectores del Estado responsable de algún asunto clave que la está afectando. Por ejemplo, con el Ministerio de Educación, para que le provea becas y donaciones para educación y capacitación técnica; con el Ministerio de Salud, para que cree programas de capacitación sobre salud preventiva, nutrición y planificación familiar; con los ministerios del Ambiente y de Energía y Minas, para que protejan su territorio original (las riberas del río Ucayali) de las consecuencias negativas de las explotaciones minera y petrolera. Este primer TEF dejó claro que no era descabellado que un ejercicio de prospectiva participativo fuera percibido como pertinente para la incidencia política por la comunidad involucrada.

Los participantes consideraban también que su aún incipiente capacidad organizacional, su falta de conocimiento técnico y sus débiles o inexistentes vínculos con el gobierno local o nacional habían hecho difícil hasta entonces diseñar estrategias y políticas específicas para cumplir con sus objetivos. Ya en la última parte del taller, se hizo evidente que los representantes comunitarios sabían bien que necesitaban de entrenamiento y de vocación política para poder traducir sus estrategias en un progreso real de acuerdo a sus metas de desarrollo. En este sentido, una lección fue que un taller de

prospectiva puede ser el inicio de una serie de intervenciones de creación de capacidades, a pedido de la comunidad misma.

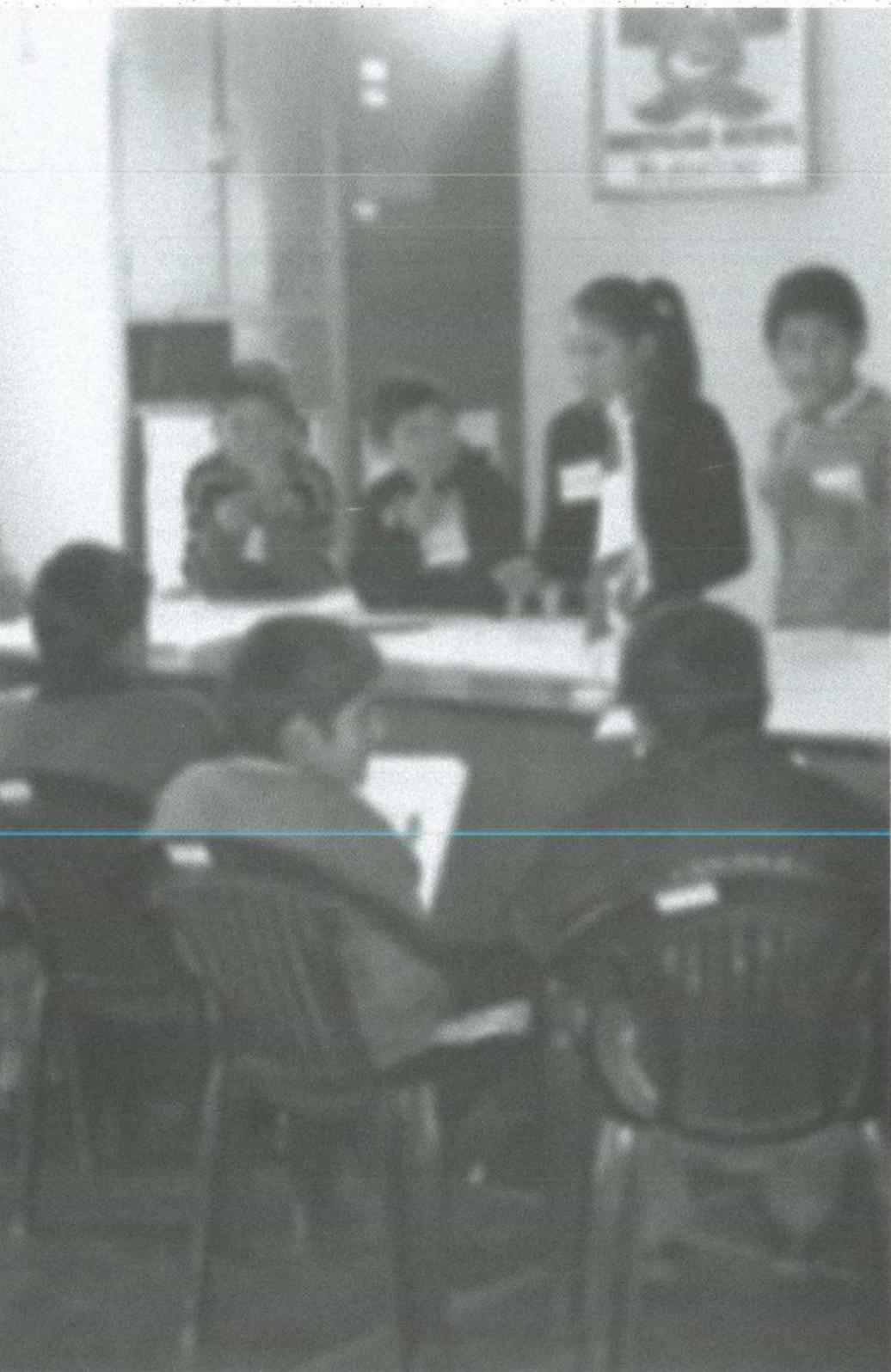
En el plano metodológico y operativo, también quedó claro que era necesario acortar y simplificar la estructura del taller, ya que exigía demasiado tiempo y esfuerzo a todos los involucrados y era evidente que se podía obtener resultados igual de valiosos recortando algunos pasos. A pesar de que era un día no laborable, muchos de los participantes por momentos debían salir de la sala para responder llamadas, atender a sus hijos, entre otras obligaciones. Al final del día todos parecían satisfechos con los resultados, pero también agotados. Asimismo, quedó claro que la lista inicial de factores de cambio sugeridos para promover la discusión debía adaptarse íntegramente según el contexto, ya que la lista original fue diseñada para un taller con expertos, y no fue del todo útil llevar una lista tan parecida a la elaborada fuera del país para el *Pro-Poor Toolkit* que fue modelo para los TEF.

RECUADRO 8: EPÍLOGO

La metodología empleada por FNI y los resultados del taller fueron premiados con el primer lugar en el concurso internacional *Pro-Poor Foresight del IAF* y Fundación Rockefeller de Estados Unidos. Tan importante como ello, la comunidad consideró que el taller promovió la visión de futuro y el diálogo y además consideró que el informe producido fue útil para su diálogo con tomadores de decisiones. Por ello, solicitaron se hiciera un taller adicional, con participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, para pasar de las líneas generales a un plan local de desarrollo que fuera referente para el diálogo acerca de la reubicación de la comunidad en el marco del proyecto Línea Amarilla, que sería convertido en un proyecto de desarrollo urbano más amplio llamado Vía Parque Rímac.

De acuerdo con el pedido de la comunidad, FNI realizó un taller de planeamiento estratégico en enero de 2012, con participación y apoyo logístico de la MML, esta vez más enfocado en dar forma a las estrategias planteadas en el TEF. El taller tuvo como objetivo facilitar el establecimiento y logro de objetivos de desarrollo para la comunidad, y nuevamente participaron dirigentes y miembros de la Asociación de Vivienda de Shipibos de Lima (AVSHIL). El evento cumplió sus objetivos y facilitó el establecimiento de prioridades y objetivos comunitarios, incluyendo los temas de vivienda y servicios básicos, que estuvieron sobre la mesa en las posteriores negociaciones que involucraron tanto a la MML como a otros actores del proyecto, incluyendo al Grupo OAS de Brasil que ejecutaba el proyecto Línea Amarilla iniciado en 2009. Tras este taller, las conversaciones fueron directamente entre la comunidad y la MML, sin participación formal de FNI.

Después una serie de negociaciones, el gobierno municipal de la alcaldesa Susana Villarán (2011-2014), como parte del proyecto de recuperación urbana Río Verde en el marco de Vía Parque Rímac, llegó a un acuerdo sobre la reubicación de la comunidad. Incluso se adquirió un terreno en Campoy (distrito de San Juan de Lurigancho) donde se construirían sus nuevas viviendas con las características deseadas por la comunidad y se separó un espacio en Cantagallo para un mercado de artesanías. Lamentablemente, la siguiente gestión municipal de Luis Castañeda (2015-2018) no sólo anuló el proyecto Río Verde a favor de obras de infraestructura vial, sino que interrumpió las conversaciones acerca del futuro de la comunidad, a pesar de que las obras de infraestructura seguían adelante. Esto tuvo consecuencias trágicas, ya que en noviembre de 2016 un incendio destruyó las precarias viviendas de la comunidad, y al momento de editar este texto su futuro era incierto.



CASO 2: PRIMERA CONSULTA NACIONAL SOBRE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas –establecidos para el período 2000-2015 con el fin de orientar los avances sociales, económicos y ambientales de los países menos desarrollados– constituyeron un hito sin precedentes para el desarrollo internacional. Fueron influyentes como referentes para las políticas y programas de desarrollo nacionales alrededor del mundo, ya que establecieron prioridades para guiar los esfuerzos conjuntos y la asignación de recursos, así como algunas metas claras para medir y evaluar el progreso. Varias de las metas planteadas fueron alcanzadas en el período establecido, tanto en el mundo como en el Perú.

Alrededor de 2010 empezó un proceso formal de Naciones Unidas para reflexionar acerca de las fortalezas y debilidades del marco de los ODM, y para empezar a diseñar el marco que los reemplazaría hasta el año 2030. Un aspecto clave e inédito de este proceso desde 2012 fueron las consultas nacionales sobre la agenda de desarrollo Post-2015 en todas las regiones del mundo, y el Perú fue uno de los 50 países seleccionados inicialmente para realizar estos ejercicios, con el financiamiento del PNUD.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La primera consulta sobre la agenda de desarrollo post-2015 en el país fue liderada por el Sistema de Naciones Unidas, con la participación de varias agencias como PNUD, Unicef, ONU Mujeres y ONUSIDA. El proceso se realizó en consulta con el Gobierno del Perú e involucrando al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) a instituciones del Ministerio de Educación y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. De la misma manera, se colaboró con instituciones que vincularon el proceso con el espacio de con-

certación público-sociedad civil-privado, como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y el Acuerdo Nacional.

El proceso duró entre octubre de 2012 y abril de 2013. Se buscó desde el diseño que los resultados de las consultas constituyan no sólo un aporte para el proceso mundial de definición de la agenda de desarrollo Post-2015, sino también una contribución a los procesos de planeamiento y visión de futuro que el país tenía en marcha, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil y el sector privado. Asimismo, buscaba que los resultados fueran un insumo valioso para el posicionamiento favorable del país en los procesos globales de desarrollo.

En particular, se estableció como lineamiento clave priorizar la voz y participación de poblaciones en situación de vulnerabilidad y por ello, se empezaron las consultas con representantes de estos grupos, utilizando como herramienta talleres de carácter participativo y prospectivo. Luego, se llevó los resultados de estas consultas a los foros de expertos y líderes a nivel nacional (Lima) y territorial como insumo clave para orientar el diálogo. También se decidió no excluir ningún tema del diálogo antes de iniciar las consultas, sino permitir que la priorización de objetivos de desarrollo de largo plazo surja de reuniones, encuestas y consultas.

Con miras a asegurar la participación e inclusión, tres grupos de actores fueron consultados acerca de las prioridades para el desarrollo hacia el año 2030. El primer grupo fue conformado por peruanas y peruanos que normalmente son excluidos de los procesos de toma de decisiones y consultas sobre el desarrollo del país, incluyendo grupos de base y poblaciones vulnerables, tanto en áreas urbanas como rurales: vecinos de zonas periurbanas en costa, sierra y selva, mujeres líderes amazónicas, comunidades alto-andinas, mujeres empleadas del hogar; comunidades afroperuanas, personas con discapacidades, poblaciones LGTBI, jóvenes universitarios, entre otros. Es un grupo que, además, generalmente estaba poco familiarizado con el marco de los ODM.

Para involucrar este grupo se propuso aplicar una metodología de talleres cortos con orientación prospectiva y participativa (el autor, como consultor encargado, diseñó una versión simplificada de la metodología utilizada con la comunidad de Cantagallo), los cuales buscaron facilitar que los participantes definiesen los temas prioritarios para el desarrollo de su comunidad en el largo plazo y esbozaran un escenario de desarrollo deseable hacia el año 2030.

Un segundo grupo consultado fue integrado por líderes (de gobiernos regionales y locales, sociedad civil, sector privado) y expertos que se desenvuelven en el plano regional alrededor del país, en tanto el tercer grupo estuvo constituido por líderes (del Estado, sociedad civil, cooperación internacional y sector privado) y expertos que estaban familiarizados con el marco global de los ODM y que son formadores de opinión y decisores a nivel nacional. En este breve caso de estudio el énfasis está en los resultados logrados en la primera parte de la consulta, orientado al primer grupo de participantes, aunque las metodologías empleadas con los otros dos grupos también tuvieron elementos de prospectiva participativa.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS OBTENIDOS

La primera etapa de la consulta duró entre noviembre de 2012 y enero de 2013, involucrando directamente en los talleres a 595 personas, incluyendo a muchos que vivían en zonas caracterizadas por situación de pobreza o vulnerabilidad. Éstas personas determinaron en cada taller seis prioridades de desarrollo en el largo plazo y objetivos hacia el 2030. En total se realizaron 52 talleres, con una duración promedio de tres a cuatro horas. Estos TEF se realizaron en las regiones de Loreto (zonas periurbanas de Iquitos y poblado de Padre Cocha), Junín (comunidades cercanas a Satipo), Ayacucho (Ayacucho y Huamanguilla), Piura (Yapatera), Puno (Juliaca), Lima (Lima Metropolitana, Ventanilla y Végueta) e incluyeron áreas urbanas y rurales.

La tabla 1 resume los talleres de la primera etapa de esta consulta nacional. Todos los talleres de la primera etapa tuvieron como pregunta orientadora "¿Cómo sería vivir bien en el año 2030 para su comunidad u organización?" y promovieron la construcción de una visión de desarrollo de largo plazo para la comunidad o grupo social involucrado. La agenda temática, a partir de esta primera etapa del proceso de consultas, fue definida por los participantes, y la facilitación sólo se limitó a sugerir una lista larga (75 ítems) de posibles temas y palabras clave para motivar la lluvia de ideas. Se procuró hacer la lista relativamente extensa para no limitar ni dar la impresión de estar predeterminando la gama de opciones de los participantes. En la mayoría de talleres los participantes sugirieron temas adicionales, así como modificaron los temas existentes según sus perspectivas particulares. No se estableció un límite para la gama de temas que podían ser discutidos y priorizados por los participantes de los talleres. Tampoco se impusieron definiciones precisas a los temas sugeridos. Más bien, en la discusión plenaria posterior a una "lluvia de ideas" en cada taller, las facilitadoras pidieron a los participantes detallar cómo entendían cada tema sugerido en las fichas donde los apuntaban. En función de ello, se agrupaban los distintos factores en grupos temáticos, con la aprobación de los participantes. Por ejemplo, en algunas ocasiones educación inicial, computadoras en las escuelas y alfabetización se agrupaban bajo "educación", que luego podía recibir un nombre más preciso por parte del grupo ("educación de calidad", en algunos casos).

TABLA 1:
TALLERES DE LA PRIMERA ETAPA DE LA PRIMERA CONSULTA POST-2015

REGIÓN	LOCALIDAD	POBLACIONES CONSULTADAS
Ayacucho	Ayacucho	Niñas y niños Adolescentes Mujeres Padres de familia Organizaciones de base Líderes comunales

CONSTRUIR FUTUROS PARA EL DESARROLLO: CUATRO EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN EL PERÚ

Ayacucho	Huamanguilla (rural)	Niñas y niños Adolescentes Mujeres Padres de familia Organizaciones de base Líderes comunales
Junín	Satipo (rural)	Mujeres indígenas asháninka Mujeres de origen andino
Loreto	Iquitos	Niños y niñas Adolescentes Mujeres Adultos (hombres y mujeres) Dirigentes vecinales Líderes de organizaciones de base Hombres que tienen sexo con otros hombres (HSH) Personas trans y trabajadoras sexuales Personas viviendo con VIH
	Padre Cocha (rural)	Niños y niñas Adolescentes Mujeres Adultos Líderes de organizaciones sociales Tomadores de decisiones locales
Callao	Ventanilla	Niños y niñas Jóvenes Mujeres Líderes de organizaciones de base Tomadores de decisiones Adultos (hombres y mujeres)
Lima	Lima	Jóvenes líderes de organizaciones sociales – hombres

		Jóvenes líderes de organizaciones sociales – mujeres Organizaciones de personas con discapacidad Mujeres trabajadoras del hogar Personas gays Trabajadoras sexuales Organizaciones de personas viviendo con VIH Mujeres viviendo con VIH Personas afectadas por tuberculosis Mujeres trans
	Vegueta – Huaura	Mujeres trabajadoras Mujeres de sindicatos laborales
Piura	Yapatera	Mujeres jóvenes afrodescendientes Mujeres adultas afrodescendientes
Puno	Puno	Mujeres indígenas alto-andinas

Los temas priorizados en la primera etapa de la consulta no estuvieron delimitados de manera precisa o excluyente. En cada taller se procuró ordenar los temas específicos en el marco de temas más amplios; sin embargo, la aproximación de cada grupo a cada tema tuvo siempre matices particulares. En algunos casos hay traslapes inevitables, como en talleres donde se priorizó tanto medio ambiente como agua. Se tocaron muchos temas de diversa índole. De esa gran variedad, los doce más mencionados fueron:

- Educación
- Salud
- Medio ambiente
- Seguridad
- Empleo

- Agua y saneamiento
- Derechos humanos
- Gobernabilidad
- Equidad de género
- Vivienda
- Valores e identidad cultural
- Seguridad alimentaria

Desagregando los resultados por grupos de consultados, se observó que entre los más jóvenes (179 niñas, niños y otros debajo de 25 años de edad), los temas más priorizados fueron: Educación, Sostenibilidad ambiental y Agua, Salud, Seguridad, Empleo y, en sexto lugar, un empate entre Familia y Tecnología. Cabe señalar que la metodología fue modificada para acomodar los talleres con niñas y niños –gracias especialmente al apoyo de expertos de Unicef– siendo más flexible en su estructura y no siempre produciendo seis temas priorizados. Las 382 participantes de sexo femenino, priorizaron: Salud, Educación, Medio ambiente, Seguridad, Empleo y Gobernabilidad. Entre los 189 participantes de sexo masculino, por su parte, se priorizó con mayor frecuencia: Educación, Salud, Seguridad, Medio ambiente, Agua y saneamiento, y Empleo. Hubo también diferencias entre los temas priorizados en el ámbito urbano y el ámbito rural, como se observa en la tabla XX. Finalmente, entre los líderes locales y representantes de organizaciones sociales de base se priorizó con mayor frecuencia: Educación y Salud (empate), Seguridad, Empleo, Agua y saneamiento, y Medio ambiente

TABLA 2:
FACTORES PRIORIZADOS SEGÚN ÁMBITO URBANO/RURAL

Urbano	Rural
Salud Educación Seguridad	Educación Salud Medio ambiente

Medio ambiente Empleo Derechos Humanos	Seguridad Energía Agua y saneamiento
--	--

Al consultar a estas personas sobre qué actores consideraban clave para lograr las mejoras deseadas en el largo plazo, se mencionó a autoridades gubernamentales en el nivel local, regional y central con la mayor frecuencia, a pesar del escepticismo expresado muchas veces acerca de sus capacidades e intenciones. En muchas otras ocasiones se identificó también a las comunidades o familias mismas como cruciales para lograr las metas y los objetivos deseados, así como en muchos casos se enfatizó el papel de los organismos no gubernamentales y de la cooperación internacional como impulsores de cambios positivos y creadores de capacidades en las diversas comunidades del Perú. En cambio, entre los peruanos y peruanas consultados en la primera etapa de la consulta, fue escasa la identificación de las empresas privadas como actores importantes en el desarrollo, con excepción de las pequeñas y microempresas que suelen verse como posibles vehículos para salir de la pobreza y exclusión

LECCIONES PARA LA METODOLOGÍA E INCIDENCIA

Aplicar el formato de los TEF en una escala bastante mayor que la experiencia original de Cantagallo y en una diversidad de contextos, permitió entender varias ventajas y algunas limitaciones de este tipo de taller. Implicó también adecuar varias características de los talleres, acotando no solo su duración sino también algunos productos.

Por una parte, se demostró que para alcanzar el objetivo de promover el diálogo sobre desarrollo y la visión de futuro, en varias ocasiones era necesario acomodar el formato del taller a distintos grupos, desde niñas y niños hasta autoridades locales. También se demostró que era posible identificar las

prioridades y aspiraciones de desarrollo –y recoger los conocimientos locales– de distintos grupos en un formato de taller relativamente corto.

El formato corto fue considerado necesario ya que casi todas las organizaciones locales que actuaron como contrapartes para la organización de los talleres solicitaron que fueran de no más de 3-4 horas por las obligaciones que tienen las personas con sus familias, trabajos y comunidades. Esto implicó también acotar algunos de los productos esperados para acomodar las limitaciones de tiempo de los participantes. Por ejemplo, en algunos casos se optó por trabajar en función de sólo dos escenarios alternativos (el visionario y el desafiante, generalmente) y, a veces, solamente uno (el visionario), aunque los pronósticos de los factores siempre se plantearon en función de las zonas probable, desafiante y visionaria en los talleres con adultos.

Por otra parte, quedó claro también que el rol del equipo organizador es clave para que los talleres puedan cumplir con ambos objetivos plenamente, entregando los productos previstos pero también fortaleciendo capacidades. No es posible alcanzar objetivos tan ambiciosos en tan pocas horas si el equipo organizador carece de los conocimientos y capacidades para comunicarse de manera clara y empática con los participantes. Asimismo, es críticamente importante que el equipo organizador tenga experiencia en trabajo intercultural al llevar a cabo talleres en zonas rurales de sierra y selva del Perú, y que pueda plantear adecuaciones a la metodología en un plazo corto. En términos netamente operativos, quedó claro que es necesario tener en las introducciones no solo explicaciones formales de lo que se va a hacer, sino dinámicas y discusiones que permitan a los participantes poder despejarse de sus preocupaciones cotidianas por unos momentos y concentrarse de manera creativa en un pensamiento orientado al futuro, el cual además tiene distintas implicancias en diferentes entornos culturales.

Haber logrado identificar las prioridades y aspiraciones de poblaciones vulnerables y actores subnacionales resultó ser una tarea valiosa para definir una agenda peruana participativa e inclusiva en el proceso global Post 2015. Los

resultados de las consultas nacionales en Perú fueron incluidos en un informe final y, a través de este, brindaron aportes que fueron considerados por representantes ante Naciones Unidas en Nueva York para formular las propuestas del país al proceso global sobre la agenda de desarrollo Post-2015.

Además de ser utilizados por funcionarios del Estado peruano como referencia para las propuestas peruanas sobre la Agenda 2030 (nombre que finalmente asumió el marco sucesor de los ODM), los resultados de las consultas nacionales fueron entregados por el Sistema de Naciones Unidas en Perú a los responsables del proceso global de Naciones Unidas para la definición de una nueva agenda de desarrollo. Los informes sobre consultas nacionales fueron procesados para informar de manera preliminar al Panel de Alto Nivel sobre la agenda post 2015, así como a las plataformas temáticas de Naciones Unidas.

Asimismo, se cumplió claramente el objetivo de servir como referencia para los procesos de planeamiento en marcha, ya que los resultados de la consulta fueron uno de seis procesos considerados explícitamente por el CEPLAN para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, según el [Plan Bicentenario aprobado en junio de 2016](#) (CEPLAN, 2016).

Una importante lección de esta experiencia es que con talleres de este tipo, que dan voz a quienes normalmente solo son vistos como “beneficiarios”, “usuarios” o “clientes”, las peruanas y peruanos demostraron que son conscientes de que vivir bien requiere de avances en un complejo conjunto de factores de desarrollo. Su visión del desarrollo es tan o más sofisticada, en muchos casos, que la de los tomadores de decisiones. Reconocen cierto progreso en las condiciones de vida, pero enfatizan que hay grandes desafíos, incluso retrocesos en algunos campos. Sin embargo, están dispuestos a imaginar un futuro mejor para sus familias, para el país y para el mundo. Al adoptar una visión de largo plazo de su bienestar y el de su comunidad, la población prioriza una amplia diversidad de factores de desarrollo. No sólo

se enfocan los servicios básicos como educación, salud, alimentación, agua y saneamiento -que, a pesar de los avances en los últimos años, en muchos lugares aún representan necesidades insatisfechas- y aspectos de bienestar económico y empleo decente, sino que en todos los niveles de la sociedad hay interés en la protección del medio ambiente, en mejorar la calidad de gobierno y de los gobernantes, y en acabar con la inseguridad creada por la violencia de género, delincuencia y corrupción.

Más aún, muchos ciudadanos resaltan como prioritarios y fundamentales para el desarrollo los factores no materiales, como el fortalecimiento de las familias y de las relaciones comunitarias, de las identidades culturales, e incluso de la espiritualidad. Estos temas, en particular, difícilmente aparecen a través de otros tipos de consultas y tienden a recibir menor atención entre expertos y líderes. Una tarea pendiente es integrarlos plenamente a los esquemas conceptuales, planes y líneas estratégicas existentes.

Estas son solo algunas lecciones generales y es preciso recordar que este proceso de consultas incluyó más de sesenta eventos de consulta, incluyendo los más de cincuenta TEF, y cada uno tuvo información potencialmente importante e interesante para tomadores de decisiones que se recogió en informes de relatoría. Algunos de los escenarios deseados a 2030 que fueron elaborados de manera participativa se incluyen como ejemplos en el siguiente recuadro.

RECUADRO 9: ALGUNOS ESCENARIOS VISIONARIOS A 2030 DE LA CONSULTA POST-2015

TALLER CON LÍDERES COMUNITARIOS (HOMBRES Y MUJERES) DE PADRE COCHA, LORETO

Contamos con un moderno hospital que atiende las 24 horas del día, con medicina general y médicos especialistas en pediatría, odontología,

etc. Tenemos electricidad las 24 horas, lo que permite incrementar la producción y los ingresos económicos de las familias. Tenemos agua todo el día y gozamos de buena salud. El transporte se realiza en botes nuevos, cómodos y rápidos, que nos transportan con seguridad. Los alumnos reciben educación de calidad y la institución educativa cuenta con infraestructura amplia, mobiliarios modernos y docentes capacitados. La comisaria brinda seguridad a la población y ya no hay violencia en la comunidad. Las pistas peatonales y de tránsito vehicular están en buenas condiciones, y hay un alcantarillado para mejorar el desagüe de la comunidad.

TALLER CON MUJERES INDÍGENAS ASHÁNINKA EN RÍO NEGRO, JUNÍN

Los territorios indígenas tienen títulos saneados (registrados) donde hay espacio para todos los comuneros; hay turismo que aprovecha la identidad cultural y turismo vivencial, proyectos de desarrollo que consideran la identidad cultural, y la educación formal también incluye la identidad cultural. Existe un sistema de postas de salud que incorpora a técnicos indígenas en salud de la zona, así como a la medicina tradicional; se han reducido las enfermedades infecciosas, no hay discriminación por lengua en la atención médica, y hay medicamentos en buen estado, así como personal disponible las 24 horas del día.

Todos los proyectos se consultan a las comunidades antes de su ejecución, se respeta la propiedad intelectual y el patrimonio intangible de las comunidades y hay transparencia en los procesos de consulta; se usan pocos fertilizantes, no se vierten los desagües en los ríos y se reforestan los ojos de agua.

TALLER CON MUJERES TRABAJADORAS DEL HOGAR DE LIMA

Existe presupuesto para seguridad ciudadana, capacidad de fiscalizar a los funcionarios públicos y presupuesto suficiente para la elaboración

de políticas públicas en favor de las mujeres, en particular para erradicar la violencia contra ellas, donde la cuota de género llegue a un 50% en todos los sectores y el aborto terapéutico, para el caso de violaciones, es legal. Un mundo donde el Estado genera programas de vivienda digna para jóvenes, adultos y la tercera edad, lo mismo que para las personas de bajos recursos, en particular para las trabajadoras y trabajadores del hogar.

En esta sociedad existe empleo digno, leyes que protegen a los trabajadores y prestaciones en salud y jubilación para las mujeres, en esta época las trabajadoras del hogar han sido reconocidas como aportantes a la economía del país, tienen derecho a la maternidad y hay mayor presupuesto para prevenir enfermedades específicas por región. Existe acceso a la educación básica regular y superior; se respeta la educación inter-generacional y se promueve la identidad cultural.



CASO 3: PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y CONSULTAS AGENDA PERÚ +20

Como se describió en el capítulo anterior, el programa de investigación y consultas Agenda: PERÚ +20 (AP+20) de FORO Nacional Internacional se llevó a cabo entre 2013 y 2015, buscando actualizar y enriquecer algunos temas puntuales del diagnóstico y de los resultados del proyecto original de Agenda: PERÚ (1993-2000). Después de 2001, Agenda: PERÚ se convirtió en un programa permanente del centro de investigación FORO Nacional Internacional (FNI), con el fin de contribuir al diálogo sobre políticas públicas en asuntos clave para el desarrollo del país.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

A partir de 2010 se realizaron diversas actividades para repensar aspectos de la agenda de desarrollo del Perú presentada en 2000 y para promover algunas ideas y resultados a través de diversos medios tales como programas de televisión, conversatorios, presentaciones en conferencias y en el uso de redes sociales. Entre estas actividades estuvo la implementación del programa de investigación y consultas llamado Agenda Perú+20 (AP+20), que abarcó proyectos financiados por la Fundación Rockefeller, el IDRC (Canadá) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). AP+20 no tuvo un enfoque temático tan amplio como el proyecto original de Agenda: Perú, sino que priorizó cuatro temas clave acordados con sus socios institucionales: (i) uso y producción de conocimiento, (ii) ambiente y desarrollo sostenible, (iii) reformas institucionales y (iv) cultura, identidad y valores.

Las herramientas metodológicas seleccionadas y utilizadas incluyeron trabajo de investigación de gabinete, talleres de trabajo con expertos y talleres de escenarios futuros. AP+20 fue desarrollado a través de cinco fases de investigación que apuntaron a resolver preguntas sobre las visiones, prioridades y estrategias de desarrollo en el Perú hacia el año 2050.

Una de las fases del proyecto consistió en ocho TEF que involucraron a más de 160 personas y fueron adaptados a las necesidades específicas de cada grupo u organización consultada. Los grupos incluyeron comunidades indígenas amazónicas en Pucallpa, personas LGTBI, jóvenes estudiantes universitarios y profesionales en Lima y Cusco, líderes comunitarios en Piura; líderes y representantes de organizaciones sociales, niños, niñas y adolescentes trabajadores en situación de calle, y jóvenes afrodescendientes. Los contactos iniciales con estos grupos para realizar el trabajo preparatorio, fueron de diversa índole, desde el acercamiento entre organizaciones en Lima hasta contactos profesionales de miembros del equipo de FNI.

El objetivo principal de estos talleres fue evidenciar las visiones, ideas, prioridades y estrategias de diferentes grupos y organizaciones –los cuales usualmente no son consultados y considerados en procesos de toma de decisión–, en específico con una mirada de largo plazo. Asimismo, fue clave identificar de manera conjunta las implicancias de estas estrategias y prioridades para los diversos actores de la sociedad. Por otro lado, se esperaba que la dinámica de los escenarios generase procesos de debate y diálogo con un enfoque de planeamiento y generación de estrategias. Un importante desafío fue diseñar e implementar adecuadamente talleres que cruzaban grupos objetivo y temáticas diferentes. Finalmente, teniendo como antecedente la experiencia de FNI en Cantagallo, se esperaba que los TEF permitieran generar capacidades y conocimientos que empoderen a las comunidades y organizaciones en sus diálogos de políticas con los actores estatales pertinentes (municipios, ministerios, agencias reguladoras, etc.)

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS OBTENIDOS

La tabla 3 resume los TEF implementados como parte de AP+20 con la metodología descrita en este documento, en los que se involucró a cerca de 150 personas, siendo más de la mitad de ellas jóvenes.

TABLA 3
GRUPOS Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LOS TEF DE AP+20 (2015)

GRUPO / ORGANIZACIÓN	DPTO.	#PARTICIPANTES
1 Comunidad Pueblo Nuevo, Colán	Piura	22
2 Jóvenes profesionales en CTI	Cusco	14
3 Jóvenes líderes de organizaciones	Lima	18
4 Representantes LGTBI	Lima	5
5 Representantes comunidad afrodescendiente	Lima	14
6 Representantes comunidades indígenas	Ucayali	25
7 Jóvenes estudiantes CTI	Lima	24
8 NNA Trabajadores / en situación de calle	Lima	24

Los talleres implementados no solo involucraron grupos de participantes muy distintos sino que, además de dialogar sobre las perspectivas generales de desarrollo, buscaron explorar temas particulares o combinaciones de temas priorizados por el proyecto. Por ejemplo, el tema de uso y producción de conocimiento fue enfatizado en los talleres con líderes de comunidades indígenas (Pucallpa) jóvenes estudiantes de carreras de ciencia, tecnología e innovación (Lima) y profesionales jóvenes en ciencia, tecnología e innovación (Cusco).

Por su parte, el tema de ambiente y desarrollo sostenible fue enfatizado con líderes de la comunidad de Pueblo Nuevo Colán (Piura) y en los talleres en Cusco y Pucallpa. El tema de reformas institucionales fue destacado en los talleres de Pucallpa y Cusco, jóvenes líderes de organizaciones (Lima), y representantes de comunidad afrodescendiente (Lima). Finalmente, se hizo hincapié en el tema de cultura, identidad y valores en el taller con niños, niñas y adolescentes trabajadores y en situación de calle (Lima), taller con

representantes de organizaciones sociales en Lima; jóvenes estudiantes de carreras de ciencia, tecnología e innovación (Lima) y el taller en Pucallpa.

No obstante el aspecto temático que distinguió a los talleres, la lista inicial de factores de desarrollo a priorizar fue en general similar para todos los TEF. Fue ajustada ligeramente para algunos talleres, debido a particularidades contextuales o del grupo consultado; los dos casos más resaltantes fueron el taller con líderes de comunidades y asociaciones nativas en Pucallpa (donde hubo un pedido específico de reducir términos técnicos o foráneos) y el grupo de niños, niñas y adolescentes (NNA) trabajadores en situación de calle (por la edad y nivel educativo de los participantes). Los factores de cambio más priorizados en los talleres fueron (en orden de mayor a menor frecuencia de priorización en los nueve talleres): Educación, Medio ambiente, Salud, Derechos humanos, Tecnología, Uso del agua, y Seguridad alimentaria.

Sobre esta etapa, cabe destacar que los talleres permitieron identificar no solamente las problemáticas y factores prioritarios sino que además, de manera muy distintiva en esta experiencia, permitieron profundizar lo que cada grupo consultado entiende por estos términos. La metodología de trabajo permitió discusiones relativamente extensas para la formación y aclaración de los conceptos que se encontraban detrás de cada factor prioritario.

En el trabajo en grupos de los talleres, como en las experiencias anteriormente descritas, se asignó a cada grupo al menos dos factores sobre los cuales debían realizar pronósticos al 2050, sobre la base del diálogo y consensos. Cada factor debía proyectarse concretamente –en una idea, oración– bajo tres supuestos: “visionario” (positivo), “probable” (tendencial), y “desafiante” (negativo). Algunos ejemplos se encuentran en el recuadro 10.

RECUADRO 10: EJEMPLOS DE PRONÓSTICOS DE FACTORES EN TEF DE AP +20

Pronóstico Visionario

(Grupo: Jóvenes profesionales de carreras en Ciencia, Tecnología e Innovación – Cusco)

Factor de cambio: Tecnología.

"Se desarrollan tecnologías que involucran a todos los sectores productivos empleando tecnologías ecológicas. Se acentúan procesos de automatización."

Pronóstico Probable

(Grupo: Jóvenes líderes de organizaciones – Lima)

Factor de cambio: Igualdad de género.

"A nivel general, la equidad de género ha evolucionado de forma positiva (a nivel de práctica y normas) pero aún se manifiestan prácticas discriminatorias concentradas en determinadas áreas y contextos sociales."

Pronóstico Desafiante

(Grupo: Pueblo Nuevo de Colán)

Factor de cambio: Corrupción

"Grupos de poder corruptos gobiernan nuestras instituciones".

Tras la elaboración, presentación y validación de los pronósticos, en estos TEF el equipo organizador redactaba una propuesta de tres escenarios, basados en dichos pronósticos: escenario visionario, escenario probable y escenario desafiante. Cabe indicar que para el caso del TEF con NNA trabajadores, por limitaciones de tiempo solo se produjeron dos escenarios (desafiante y visionario). Esta etapa fue crítica para los TEF: concretó el esfuerzo sistemático de los participantes y fue a partir de la elaboración de estos tres escenarios, que los participantes diseñaron y propusieron sus estrategias de acción, desde el presente, para alcanzar los desenlaces deseados.

El equipo organizador presentaba los escenarios, uno por uno, y daba un espacio amplio para que los participantes realizaran observaciones, críticas, cambios y sugerencias a los escenarios presentados. Estas intervenciones provocaban, en algunos casos, amplios debates y discusiones entre los participantes, y el proceso concluía con la validación de cada escenario.

La construcción de escenarios fue en general una tarea compleja, principalmente realizada por el relator del TEF y complementada por el facilitador. Esta tarea implicaba sintetizar los principales aportes de cada pronóstico de factor para cada tipo de supuesto, encontrar conexiones entre estos pronósticos de factores y unirlos bajo una línea narrativa coherente presentada en el lenguaje de un escenario ubicado en el futuro. Como ejemplo, los escenarios validados en uno de los talleres se encuentran en el recuadro 11.

RECUADRO 11: ESCENARIOS A 2050 ELABORADOS Y VALIDADOS POR JÓVENES LÍDERES DE ORGANIZACIONES EN LIMA

Escenario Visionario

[En el 2050] se genera un círculo virtuoso entre la decisión por impulsar la diversificación, la ejecución de políticas públicas eficientes (bien diseñadas y bien aplicadas) y un cambio en la mentalidad de los empresarios y los ciudadanos con respecto al medio ambiente. Este círculo incide positivamente en la creación de una institucionalidad adecuada y en el respaldo de la población hacia ella, así como una reducción significativa de la brecha socioeconómica y de género. Además, esta normatividad trasciende la función regulatoria, dando alternativas de adaptación y mitigación, y proveyendo incentivos a determinadas áreas (informales) con el fin de regular mejor sus actividades. Complementariamente a este proceso, aumenta la cobertura de servicios públicos, especialmente la educación de calidad. Se logra un equilibrio pleno en-

tre las necesidades alimentarias de la población y el abastecimiento. Se da un gran impulso a sectores de salud e innovación empresarial, pero manteniendo siempre el énfasis en la responsabilidad social, y el rescate y la puesta en valor de los conocimientos tradicionales, así como la sostenibilidad de estos.

Escenario Probable

En el 2050, en líneas generales, la población y las empresas mejoran sus actitudes con respecto al medio ambiente y a la necesidad de diversificar para desarrollarnos vía investigación, innovación y emprendimiento, lo cual incide en la reducción de las brechas socioculturales y económicas de manera sostenible. Los servicios del Estado (salud y educación principalmente) se expanden y su regulación también en temas que antes eran ignorados por este. Esto repercute sobre las iniciativas pro-igualdad de género e interculturalidad, que si bien experimentan avances, son insuficientes. Sin embargo, la calidad de sus iniciativas es muy heterogénea y deficiente en muchos casos. El ejercicio de derechos en regulación y a nivel de prácticas sociales no avanza adecuadamente y las brechas perduran generando conflictos latentes y manifiestos a lo largo del territorio. No obstante, avances en la tecnología y en su uso abren posibilidades de solución para la utilización de los recursos. La informalidad es abordada a través de la diversificación de fuentes de financiamiento a las MyPES y PyMES.

Escenario Desafiante

En el 2050, escasez de recursos públicos y de voluntad política por parte de las autoridades para llevar adelante agendas importantes para el país (educación, diversificación, innovación, innovación, emprendimiento y medio ambiente). El Estado ofrece servicios sin estándares básicos de calidad (educación y salud principalmente) y mantiene una presencia mínima en el territorio. Igualmente, retrocede ante el avance de gru-

pos informales organizados, quienes ganan espacios de poder y captan instancias importantes del aparato administrativo. Esto socava el poder regulatorio del Estado así como también acentúa la brecha entre normativa y práctica (especialmente a nivel de género e interculturalidad). Se experimentan conflictos violentos (manifestaciones, guerras internas e interestatales) como resultado de la mala gestión de los RRNN. El ejercicio de nuestros derechos se debilita, las brechas ahondan la desconfianza en nuestra comunidad, debilitando el contrato social y agudizando conflictos que dificultan aún más la resolución de las crisis ambientales y económicas

La etapa final de los TEF fue la elaboración de estrategias básicas por parte de los participantes, para cada uno de los escenarios (visionario, probable y desafiante) validados. Los participantes fueron divididos en tres grupos y se les pidió que crearan entre dos y tres estrategias a seguir, desde el año 2015. En el caso del escenario visionario, la pregunta fue "Cómo apuntar hacia el escenario visionario". En el caso del escenario desafiante, la pregunta fue "Cómo evitar el escenario desafiante". En el caso del escenario probable fue "Cómo asegurar (como mínimo) que se concreten los aspectos positivos, y cómo minimizar o evitar los aspectos negativos de este escenario".

Las estrategias hacia el futuro generadas por los participantes de los TEF estuvieron en general orientadas a cinco grandes tipos de acciones. En primer lugar, los participantes hicieron énfasis en estrategias que implicaran reformas institucionales, las cuales pudieran orientar de manera integral y sistemática el resto de estrategias planteadas. En segundo lugar, muchas de las estrategias apuntaron a crear cambios -en el corto, mediano y largo plazo- en prácticas, valores y costumbres sociales, muchos de los cuales (corrupción, individualismo, tradicionalismo, entre otros) fueron identificados como actualmente nocivos para el desarrollo social y sostenible. En tercer lugar, muchas estrategias se enfocaron en la creación y mejora de

políticas públicas –en particular aquellas ligadas al desarrollo socioeconómico de poblaciones vulnerables o menos favorecidas, así como a la protección del medio ambiente y la naturaleza. En cuarto lugar, muchas estrategias se enfocaron en la creación y fortalecimiento de capacidades, usualmente por parte de funcionarios del sector público y por integrantes de comunidades u organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, las estrategias se concentraron también en la sensibilización de la sociedad y sus organizaciones con respecto a enfoques interculturales, interétnicos y de pobreza y desarrollo multidimensional.

En cuanto a los actores seleccionados por los participantes, hubo en general una clara distinción en cuanto a magnitudes de involucramiento y capacidad real de lograr que las estrategias planteadas tuvieran éxito. En su gran mayoría, los distintos grupos de trabajo seleccionaron al Estado como el principal actor relevante; los grupos seleccionaron ministerios, agencias, e instancias específicas del Estado. En segundo lugar, y dependiendo de la estrategia particular y el grupo consultado, los participantes vincularon sus estrategias con la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. En este punto, se refirieron tanto a asociaciones, ONG, centros de investigación, centros educativos, organizaciones religiosas y organizaciones comunitarias. En último lugar, los participantes vincularon sus estrategias a la actuación de las empresas (sector privado), aunque de manera muy limitada.

LECCIONES PARA LA METODOLOGÍA E INCIDENCIA

Con respecto a la metodología, las adaptaciones efectuadas para atender la diversidad temática y de grupos involucrados funcionaron bien y permitieron que cada taller genere los productos esperados. Sin embargo, no fue fácil atender eficazmente el imperativo de hacer una consulta general de desarrollo y a la vez con matices temáticos en un espacio tan corto. Por ello, una lección relevante es intentar orientar los TEF con una sola pregunta orientadora, sea esta general o temática.

AP+20 confirmó la utilidad de los TEF para ayudar a identificar prioridades y necesidades de desarrollo, así como para promover una cultura de diálogo y consensos en la sociedad civil, lo cual fue apreciado por los participantes. Asimismo, lograron entregar escenarios, prioridades y estrategias validadas a comunidades que tienen una urgencia de este tipo de referente en sus diálogos con autoridades públicas, como en el caso de Pueblo Nuevo de Colán y las comunidades indígenas de Pucallpa.

Por otra parte, fue limitada la incidencia de estos resultados más allá de los actores directamente involucrados en los TEF, a pesar de que en muchos aspectos estos resultados permiten contextualizar, profundizar o confirmar los obtenidos en experiencias anteriores. AP+20 fue muy eficiente en la parte de investigación, pero no necesariamente en su capacidad de difusión de los resultados, siendo un equipo pequeño y con tiempo y recursos limitados. El equipo de investigación logró abarcar los temas propuestos desde su diseño a través de una serie de metodologías, entre las que destacaron los TEF; sin embargo, mucha de la información recolectada y que se encuentra en múltiples informes, no ha sido transmitida a otros actores. El uso de medios virtuales ha sido limitado, y, la publicación de solo algunos de sus productos *limita su capacidad de alcance*. En términos del uso de los fondos se priorizó la parte de investigación, y en menor medida las actividades de difusión. Por otra parte, la falta de continuidad en el financiamiento de actividades de AP+20 tras el fin de los proyectos puntuales que lo sustentaron (un desafío común para proyectos y programas conducidos por ONG) dificultó que se pueda medir oportunamente los impactos de los TEF y otras intervenciones en los grupos seleccionados y en otros actores relevantes.

La evaluación interna del proyecto consideró, finalmente, que el uso de la prospectiva y escenarios futuros para analizar problemas estructurales del país demostró nuevamente ser útil para aislar las tensiones que las autoridades, líderes políticos, académicos, empresarios, líderes sociales, entre otros, suelen tener al debatir temas de relevancia política, y les permite re-

flexionar sobre consensos posibles y puntos de vista distintos que pueden convivir en estos contextos futuros. Por lo tanto, la metodología de talleres de estudios de futuro amplía la posibilidad de dialogar sobre temas estructurales con personas que por lo general no tienen un espacio para confrontar ideas y por lo tanto ingresarlo en la agenda pública (FORO Nacional Internacional, 2015).



CASO 4: CENTRAL ASHÁNINKA DEL RÍO TAMBO (JUNÍN)

La Central Asháninka del Río Tambo (CART) es una organización indígena creada a inicios de los años 80. Articula 44 comunidades y un centro poblado en el departamento de Junín, y tiene como misión expresa defender el territorio, cultura y recursos naturales de la Nación Asháninka. Por su parte, la Dirección Académica de Responsabilidad Social (DARS) es una de las unidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú que ha venido apoyando a la CART desde 2015 para sentar las bases de su primera política educativa.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La etnia asháninka es la de mayor población entre los grupos originarios de la Amazonía peruana y una parte significativa se concentra en el área amazónica del departamento de Junín. A lo largo del siglo XX, la población asháninka sufrió muchos desplazamientos de sus tierras ancestrales, principalmente a causa de la penetración de colonos, y también fue uno de los grupos más golpeados por la violencia terrorista de los años ochenta, como ha sido documentado en un capítulo del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003).

A 2013, el distrito de Río Tambo (donde se encuentra la mayor parte de comunidades de la CART, en la provincia de Satipo) tenía 58,417 habitantes y se ubicaba en el puesto 1112 de 1854 distritos en cuanto al nivel de pobreza (INEI, 2015). En general, el distrito se caracteriza por un nivel medio-bajo de desarrollo humano (puesto 1239) según los datos del PNUD (2013). La educación y los ingresos son dos factores especialmente deficientes en este distrito: en 2012 sólo el 23% de la población tenía secundaria completa (puesto 1482) y el ingreso familiar per cápita era de 230 soles (puesto 1258).

Los dirigentes de la CART se acercaron a solicitar la asesoría de la DARS-PUCP en el marco de la implementación de la consulta previa del Lote 175 de gas natural, ubicado en territorio correspondiente a los departamentos de Junín y

Ucayali. Ante todo, los dirigentes deseaban contar con elementos de juicio para saber si se estaba cumpliendo adecuadamente con el marco de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El ámbito territorial de la CART está superpuesto a tres lotes de hidrocarburos: lote 57, operado por Repsol, lote 108 operado por Pluspetrol y el lote 175, cuyo proceso de consulta previa para aprobar el inicio de la exploración y explotación (a cargo de Perupetro) empezó en agosto de 2014 y culminó en noviembre de dicho año.

Más allá del contexto específico de la consulta previa, los representantes de la CART también deseaban recibir apoyo de la PUCP para contar con herramientas que los empoderen en sus negociaciones con el Ministerio de Energía y Minas, Perupetro y con el Estado en general, así como con empresas de hidrocarburos. De esta manera, sería más viable obtener apoyo para sus proyectos de desarrollo en temas de educación, salud, tala ilegal y otros.

Para responder adecuadamente al pedido de apoyo, la PUCP formó la Mesa Interdisciplinaria "Amazonía". Se acordó empezar por apoyar el tema de educación, porque los dirigentes consideraban que con mejor educación se puede controlar la amenaza clave de la corrupción en el mediano y largo plazo. Asimismo, se buscaba iniciar procesos de diálogo y planeamiento que produzcan documentos que, a su vez, establezcan claramente las prioridades de desarrollo de las comunidades. Con este tipo de referentes a la mano, sería factible que los diálogos y negociaciones no dependan excesivamente de los individuos involucrados, y que gradualmente se fortalezcan las instituciones y su papel en estos procesos.

El primer objetivo concreto en educación era formular una política educativa, y para ello se concluyó en la Mesa que antes de entrar en ello era necesario consensuar algunas prioridades de desarrollo de largo plazo para las comunidades de la CART, que a su vez pudieran ser una orientación básica para una política educativa y para otros procesos.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS OBTENIDOS

Con miras a establecer las líneas de desarrollo de largo plazo de manera participativa, se propuso implementar desde la DARS dos TEF, considerando las anteriores experiencias exitosas de su aplicación con comunidades y dirigentes amazónicos. Los objetivos y características de los talleres fueron explicados a representantes de la CART en un primer viaje a Puerto Ocopa (Junín) en agosto de 2015, y la propuesta fue aceptada por los dirigentes. Los talleres finalmente se realizaron en un segundo viaje del equipo de la DARS los días 13 y 14 de octubre en un local de la CART en Puerto Ocopa, con un primer taller que reunió a autoridades de las comunidades de la CART, y un segundo taller con jóvenes estudiantes de Puerto Ocopa.

La pregunta orientadora para ambos talleres fue: “¿Cómo imaginan vivir bien en el año 2030?”, con énfasis en el contexto de desarrollo de las comunidades de la CART. De manera similar a otros TEF, los objetivos establecidos para los talleres fueron:

- Consensuar factores de desarrollo prioritarios para vivir bien en 2030
- Producir una visión de futuro a través de la elaboración de escenarios prospectivos para el desarrollo en las comunidades de la CART en 2030
- Desarrollar opciones estratégicas y analizar el rol de los principales actores pertinentes dados distintos escenarios.

El primer taller duró aproximadamente cuatro horas y congregó a 14 autoridades –13 varones y una mujer– representando a las comunidades de Coriteni Tarzo, Ivotsote, Chembo, Otica, Echarate, Puerto Ocopa y Chauja. También estuvieron presentes, como observadores, tres representantes de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) del Ministerio de Educación, y un representante de la Municipalidad Distrital de Río Tambo. El segundo taller tuvo como participantes a estudiantes del Instituto Superior Tecnológico Asháninka de Puerto Ocopa, la mayoría de los cuales estudiaba producción agropecuaria. Una parte significativa eran asháninka, pero también hubo es-

tudiantes que no pertenecían a alguna etnia amazónica y uno de la etnia matsigenka. En total asistieron cuatro mujeres y 17 varones.

Ambos talleres empezaron con un ejercicio de calentamiento para preparar a los asistentes para pensar en el mediano y largo plazo. Se les pidió tomar unos minutos para imaginar cómo quisieran que sea la comunidad y el mundo que mirará un bebé de hoy que acabará el colegio en el año 2030, y se compartieron y registraron sus respuestas.

Siguiendo con la estructura estándar de los TEF, los participantes discutieron, seleccionaron y priorizaron los factores de desarrollo más importante para vivir bien en el futuro. Los factores seleccionados en cada uno de los talleres se encuentran en la Tabla 4.

TABLA 4:
FACTORES SELECCIONADOS, POR TALLER

Taller con líderes	Taller con jóvenes
Salud y nutrición	Educación
Educación	Salud
Agua	Agua
Seguridad alimentaria, incluyendo agricultura y alimentación	Seguridad alimentaria
Energía, incluyendo infraestructura, acceso a luz, e instalación de paneles solares	Empresas, crecimiento económico y pobreza monetaria
Identidad cultural e interculturalidad	Corrupción y formación de valores

Luego, los pronósticos para estos factores fueron elaborados en grupos, con apoyo del equipo DARS y sobre la base de pronósticos a 2030 para estos factores (ideal, probable y negativo), los facilitadores redactaron escenarios preliminares. Los tres escenarios (tendencial, desafiante y visionario) fueron

puestos a consideración de los participantes, quienes hicieron correcciones y aclaraciones que permitieron validarlos, así como agregaron algunas ideas que no fueron consideradas en los pronósticos. Cabe destacar que en el segundo taller estuvo presente el presidente de la CART, Fabián Antúnez, quien también participó en las discusiones y diálogo general sobre los pronósticos y escenarios. Los escenarios producidos se encuentran en los recuadros 12 y 13.

RECUADRO 12: ESCENARIOS ELABORADOS EN EL TALLER CON LÍDERES DE LA CART

Escenario visionario

En 2030, hay equipamiento y medicamentos adecuados en cada puesto de salud en las comunidades y anexos. Hay una buena nutrición que permite una mejor educación de niños y niñas. Los niños y niñas asháninka cuentan con competencias interculturales, docentes bilingües, y existe material educativo en el asháninka del río Tambo. Todas las personas se identifican como asháninkas y mantienen sus costumbres. No faltan alimentos en ningún momento del año y existen insumos para evitar plagas. Todas las comunidades cuentan con agua potable de buena calidad, la población está sensibilizada acerca de la contaminación hídrica, y existe un marco legal para el agua adecuado y aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Todos están conectados a la red eléctrica nacional, y esto permite que no se usen materiales contaminantes para generar energía.

Escenario tendencial

En 2030, se han perdido muchas de nuestras costumbres, por ejemplo, los jóvenes que han salido a Lima por Beca 18 o estudiar afuera, ya no quieren hablar nuestro idioma ni regresar a nuestras comunidades. Ellos y ellas se avergüenzan de ser asháninka. La mayoría de nuestros hijos e hijas no tienen un buen rendimiento en la escuela porque los docentes no conocen la cultura asháninka, ni contamos con materiales en nuestro idioma.

No todas las comunidades y anexos de la CART cuentan con puestos de salud, y la nutrición sigue siendo deficiente; sin embargo, algunos jóvenes están preparándose en carreras de salud y regresarán mejor capacitados.

Se agudiza la escasez de alimentos en épocas de inundaciones, nuestra tierra es menos fértil, y las comunidades mismas y algunas empresas mineras siguen contaminando los ríos. Esto último produce que ya no tengamos menos especies de peces. Todas las viviendas cuentan con paneles solares pero estos no satisfacen todas las necesidades; no están conectadas a la red nacional. La mayoría de estudiantes no puede acceder a material de aprendizaje de internet.

Escenario desafiante

En 2030, los niños y niñas siguen teniendo bajos niveles de aprendizaje, con docentes que desconocen la cosmovisión asháninka y con materiales educativos que no son en lengua asháninka de la zona. Los jóvenes han perdido las costumbres e identidad asháninka. Escasean mucho los alimentos en épocas de lluvia y se desconoce cómo utilizar los insumos locales para lograr una alimentación balanceada.

El agua potable no llega a todos y la que hay es de mala calidad, frecuentemente contaminada por actividades mineras y desechos humanos. El agua contaminada contribuye a que persista la desnutrición. Muchas comunidades no tienen electricidad, la energía que llega no es suficiente para apoyar actividades productivas y hay problemas de seguridad con los niños y la electricidad.

RECUADRO 13: ESCENARIOS ELABORADOS EN EL TALLER CON JÓVENES DE PUERTO OCOPA

Escenario visionario

En 2030, las autoridades educativas cuentan con recursos suficientes para invertir en los equipos, tecnologías, materiales educativos e infraestructura que requiere la comunidad. Contamos con una universidad en la zona y los estudiantes están más motivados para aprender e investigar. Los padres de familia educan a sus hijos en valores, formándolos como personas más respetuosas de las normas de la comunidad. Todos y todas conocen sus derechos y se sanciona a aquel o aquella que los vulnere.

Los gobiernos proporcionan equipos y personal adecuados de salud a las comunidades, y las personas utilizan plantas medicinales tradicionales para tratar ciertas enfermedades. También, las personas están más sensibilizadas sobre su nutrición y conocen como deberían alimentarse. Existe agua potable y desagüe en las viviendas de todos y todas. Hay conciencia ambiental en autoridades y pobladores, quienes protegen y son más responsables con la flora y fauna.

Se tiene un mercado para comercializar productos nativos, naturales, orgánicos y de calidad, con el apoyo de las autoridades. Se valora mucho los productos locales. Empresas nacionales y locales se encuentran fortalecidas, y con mayor capacidad, generando mayor empleo y ayudando a reducir la pobreza.

Escenario tendencial:

En 2030 en Río Tambo, las autoridades nacionales y locales no priorizan la educación de las comunidades nativas, por lo que no destinan recursos suficientes para tener buenos docentes y equipos. Las instituciones no cuentan con los equipos y tecnología necesarios para el buen aprendizaje. Persiste la corrupción en las comunidades, ante la falta de conocimientos y de capacidad de las autoridades, y el papel de los padres inculcando va-

lores no es suficiente para lograr desterrar la corrupción. Las personas con buena formación educativa son capaces de crear empresas sólidas y generar buenos ingresos económicos, con lo cual crean empleo, pero este no es el caso de toda la población y por ello persiste la pobreza de ingresos. Hay poca atención a la calidad del agua, por lo que aumentan las enfermedades relacionadas y se dañan las fuentes de agua. Aumentan las enfermedades relacionadas con mala nutrición, poca atención a la medicina originaria. El cambio climático altera los cultivos y esto afecta negativamente a las personas y su salud. Hay poco apoyo a la comercialización de los productos locales y nativos por parte de las autoridades.

Escenario desafiante:

En 2030 en Río Tambo, la mayoría de instituciones educativas no cuentan con equipos, docentes ni tecnología que faciliten el aprendizaje de los alumnos, y los gobiernos no destinan recursos de manera prioritaria a las comunidades nativas. Hay mucha depredación y contaminación de los recursos naturales, así como tala indiscriminada, lo cual reduce las fuentes de agua segura. El cambio climático reduce la disponibilidad de alimentos, y los fertilizante y otros productos químicos entran a los alimentos y afectan la salud de las personas. Hay falta de interés de los gobiernos en la salud de la zona, que se traduce en falta de médicos especializados, equipamiento moderno, atención inadecuada y pésima infraestructura. La corrupción sigue prevaleciendo y genera mayores conflictos en la sociedad, no se sanciona a los corruptos. La falta de vías de transporte y tecnologías de comunicación limitan el crecimiento económico de las empresas nacionales, lo que limita el empleo y hace que persista la pobreza.

El último componente de cada taller fue dedicado a identificar estrategias clave relacionadas con los escenarios consensuados (evitando aspectos negativos, avanzando hacia los desenlaces positivos) junto con los actores principales para llevar estas estrategias a cabo. En el caso del taller de líderes, se mencionó a una



CA FLORES

PRINCIPALES LECCIONES Y AGENDA PENDIENTE

En esta última sección del documento se repasa las principales lecciones que han aportado las experiencias analizadas y se plantea una breve agenda pendiente para que este tipo de herramienta prospectiva y participativa pueda ser utilizada en una escala mayor y por una diversidad de actores.

Por un lado, hay lecciones específicas para perfeccionar la metodología de los TEF y que puedan brindar resultados aún mejores y se adapten más a distintos grupos consultados. Por otro lado, hay lecciones acerca de las condiciones bajo las cuales pueden ser espacios de aprendizaje, ayudando a empoderar a las comunidades en el diálogo sobre políticas y proyectos de desarrollo, y acerca de las condiciones bajo las cuales los productos de los TEF pueden ser considerados por actores externos e incidir en la formulación de planes y políticas.

LECCIONES PARA LA METODOLOGÍA

Como se mostró en la discusión de cada caso, cada experiencia requirió hacer ajustes medianos o pequeños a la metodología, relacionados con la duración de los talleres, incorporación de ejercicios introductorios y explicaciones, formas de convocatoria, entre otros. Pero la gran lección general ha sido el valor de mantener esta flexibilidad de los TEF para acomodarlos a las características y necesidades de grupos muy distintos. Sin duda, es importante mantener la estructura y productos básicos, pero hubo valiosos conocimientos y visiones que habrían sido imposibles de obtener si cada equipo organizador

hubiera sido rígido al aplicar esta herramienta. El criterio de la persona a cargo de los talleres es clave en este sentido y por ello, es importante que sea alguien con experiencia aplicándolos en distintos contextos.

Junto a la flexibilidad y adaptabilidad, otra virtud de estos talleres que debe ser mantenida es el costo relativamente bajo. Si bien este varió según las experiencias, siempre se mantuvo el criterio de contar con lo mínimo necesario para la buena implementación de cada TEF. Por el lado de los organizadores, esto incluye materiales básicos (papeles, cartulinas, plumones, cinta adhesiva, etc.) y en lo posible al menos una computadora portátil y un proyector. Sin embargo, en algunos casos los talleres pudieron llevarse a cabo de manera exitosa incluso en lugares donde falló la corriente eléctrica. Por el lado de los participantes, nunca se ofreció una remuneración por participar, pero sí (siempre que fue posible) se cubrió el costo de movilidad local y se proporcionó almuerzos o refrigerio. En muchos casos, se encargó la preparación de estos a personas de la misma comunidad. Otros costos que se deben cubrir, como gastos de comunicación y transporte de las contrapartes locales para asegurar la convocatoria, son relativamente modestos.

Una lección que no siempre pudo ser incorporada por restricciones de tiempo, pero en el futuro debiera serlo, es tener por escrito el guion o estructura específica de cada taller. Justamente para poder ser flexibles y adaptables sin perder de vista los objetivos básicos, es necesario ser lo más rigurosos posible registrando los cambios realizados y las distintas variantes empleadas.

Otro elemento que no siempre pudo ser integrado es el llenado de fichas simples de entrada y salida para evaluar la utilidad e idoneidad de los talleres para los participantes. En las experiencias aquí analizadas frecuentemente se reemplazó esto por un intercambio informal y breve al final de algunos TEF, pero sería importante diseñar para cada taller o serie de talleres un formato muy sencillo de fichas que puedan ser llenadas incluso cuando hay fuertes restricciones de tiempo.

Finalmente, no se puede subestimar la importancia del trabajo preparatorio para cada taller. Es indispensable para el éxito de estas herramientas escoger y apoyar adecuadamente a las contrapartes locales (organizaciones de base, ONG, consultores) que permiten la convocatoria y asistencia al TEF; éstas son necesariamente las mismas organizaciones que participan en los talleres. En algunos casos, sobre todo en lugares donde no ha habido un trabajo previo, puede ser necesario un rápido mapeo de actores clave para identificar estos socios locales. Más aún, donde los presupuestos lo permitan, sería útil que el equipo organizador pueda estar en cada localidad desde el día anterior al taller para asegurar que todo esté en orden.

LECCIONES PARA EL EMPODERAMIENTO Y LA INCIDENCIA

Con respecto a la incidencia de los TEF en las prácticas locales de diálogo y formación de consensos democráticos, los participantes casi siempre destacaron de manera espontánea lo importante (y sorprendente) que les resultaba este tipo de espacio para poder hablar sobre los desafíos locales y que era muy poco frecuente la oportunidad para hacerlo. Más aún, casi siempre los talleres culminaban con un pedido de los participantes de volver a realizar estos talleres nuevamente en el futuro cercano, y de poder contar con los informes de resultados a la brevedad, para poder discutirlos entre los ciudadanos y con las autoridades. Los talleres fueron apreciados especialmente por grupos que normalmente no son parte de la toma de decisiones local, sea pública o de la sociedad civil, como mujeres, jóvenes y otros.

Sin embargo, en ninguna de las experiencias aquí analizadas se planteó una herramienta que permitiese medir este aspecto de manera sistemática o rigurosa. Un gran desafío para nuevas aplicaciones de los TEF es no solo registrar esto de manera anecdótica, sino incorporar algún elemento para medir un indicador o indicadores simples pero claros en las fichas de entrada y salida de los talleres.

La estructura de los talleres permitió que fueran espacios participativos donde de todos los presentes pudieron hacer que se escuche su voz con apoyo del equipo organizador (hablando ante el pleno o llenando tarjetas que fueron luego compartidas), y los espacios de trabajo en grupo permitieron que todos dialoguen, incluso aquellos más reacios a hablar ante el pleno. Evidentemente, siempre hay personas que asumen el liderazgo en las discusiones y tienden a influir más que otras, pero en general fue satisfactorio el nivel participativo e inclusivo de todos los participantes.

Donde fue posible se trató siempre de consultar a distintos grupos de cada comunidad u organización, tratando de no juntar en el mismo taller a quienes ya tienen costumbre de participar en espacios similares (autoridades y líderes sociales) con aquellos que normalmente no lo hacen, para asegurar que la voz de los segundos tuviera siempre prominencia.

Un aspecto en el que los talleres tuvieron un valioso componente de aprendizaje fue en promover una mirada integral a las distintas dimensiones del desarrollo local y nacional. La necesidad de este tipo de enfoque, propio del paradigma vigente del desarrollo sostenible, se hace especialmente clara al discutir sobre cómo distintos factores contribuyen al bienestar en el largo plazo. A diferencia de muchos espacios formales e institucionalizados, en los TEF es natural mirar de manera holística lo social, económico, ambiental y político, y una grata revelación fue que en el nivel local y comunitario las personas (incluyendo niñas, niños y adolescentes) no tienen problema en apropiarse de este tipo de enfoque.

Varió mucho el nivel de empoderamiento que apoyaron los TEF para el diálogo con actores externos. Un factor clave fue, evidentemente, la medida en que los TEF fueron planteados específicamente para ello. Así, en el caso de Cantagallo el aporte del TEF para la incidencia local fue directo y claro, ya que fue un objetivo específico al diseñar el ejercicio. En el caso de la consulta nacional Post-2015, el aporte no fue directamente a la incidencia local pero

sí fue posible que el agregado de resultados influyera en propuestas a nivel internacional y nacional. Si hubo algún aporte a la incidencia local, no hubo luego un mecanismo para hacerle seguimiento y medirlo. Sin embargo, al ser presentados los resultados de los talleres de la primera etapa a los tomadores de decisiones regionales en la segunda etapa, se logró otro espacio de incidencia. Y además, al involucrar formalmente a actores públicos como CEPLAN en la dirección de la consulta, se logró que los resultados de la consulta sean considerados explícitamente como un insumo para el actual Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

En el caso de los talleres de AP+20, de acuerdo con lo expresado por los participantes tras los eventos es bastante probable que los productos y resultados hayan ayudado a los participantes organizados en sus procesos internos de toma de decisiones, pero el planteamiento de esta experiencia como proyecto liderado por un centro de investigación hizo difícil hacer un seguimiento y evaluación más allá del fin del financiamiento. Es posible también que haya habido un grado de aporte de estos TEF a los procesos de diálogo de los participantes con actores externos como gobiernos locales, sobre todo en contextos donde ya había procesos de diálogo relevantes en marcha como en Pueblo Nuevo de Colán (Piura). Nuevamente, sin embargo, no hubo los medios para hacer un seguimiento de más largo plazo.

Finalmente, en el caso de la CART, el aporte del TEF a un proceso de diálogo con autoridades y actores privados es directo, pero este proceso está aún en marcha y queda pendiente el seguimiento y evaluación de la DARS-PUCP al respecto.

En el caso de Cantagallo y de la CART, a diferencia de los otros, se planeó que hubieran actividades de retorno donde se explican los resultados de los talleres a las comunidades, una vez que se tienen listos los informes al respecto. Esto puede facilitar la apropiación de los resultados por parte de la comunidad, así como la posterior incidencia en políticas, como fue el caso de

Cantagallo. Las limitaciones de financiamiento y los plazos ajustados para finalizar las intervenciones fueron obstáculos para plantear este tipo de actividad en los otros casos.

Un aspecto especialmente prometedor de los TEF y que no estaba considerado originalmente en la metodología, es que demostraron que permiten que las personas puedan hablar sobre prioridades de políticas sin que el debate degenera en una serie de reclamos a las autoridades o intervenciones actuales. El enfoque de largo plazo ayuda a que se pueda hablar de temas con gran relevancia política sin estancarse en discusiones potencialmente conflictivas o acusaciones a actores oficiales o privados. En este sentido, los TEF muestran potencial para ser empleados en contextos de conflictividad donde se requiere de propuestas de largo plazo que no solo busquen resolver conflictos existentes, sino prevenir conflictos futuros a través de un desarrollo más sostenible e inclusivo.

AGENDA PENDIENTE

Autores actuales como Rhydderch (2016) consideran que las herramientas flexibles, de bajo costo y participativas como los TEF son clave para hacer que la prospectiva sea parte integral de la formulación de planes y políticas de desarrollo en países como el Perú. Los TEF han demostrado en las experiencias revisadas que estas son precisamente algunas de sus principales virtudes.

Un punto clave en la agenda pendiente es que las instituciones públicas –así como las ONG, empresas privadas involucradas en proyectos de desarrollo y los actores de la cooperación internacional– conozcan el valor y potenciales aplicaciones de estas experiencias, y empiecen a considerar la utilidad de incorporar este tipo de herramienta para lograr políticas e intervenciones más pertinentes a las necesidades de largo plazo, tanto locales como nacionales.

Para poder aplicarlos en una escala mayor, de manera más institucionalizada pero adaptable a distintos entornos, algunos lineamientos a considerar son:

- Incorporar herramientas sencillas pero claras en cada taller (fichas de entrada y salida, por ejemplo) para hacer posible la medición rigurosa de la satisfacción de los participantes, aprendizajes básicos logrados y potencial aporte para la incidencia en la comunidad y en políticas a nivel local y otros niveles.
- Integrar a cualquier proceso de consulta con TEF un componente de seguimiento y evaluación (más allá del final de los talleres) de la incidencia local y regional en políticas que pueda haber sido fortalecido por los aprendizajes y productos de los talleres.
- Asimismo, incorporar un componente de devolución de los resultados a las comunidades y grupos involucrados, una vez que la información del taller ha sido analizada y procesada en informes finales.
- Establecer un núcleo mínimo de elementos y productos esperados de cualquier TEF, permitiendo modificaciones más allá de ellos para poder adecuar los TEF a las características y necesidades de distintos grupos –desde niños y niñas hasta personas de la tercera edad, y en cualquier región o ámbito geográfico– y a las restricciones de presupuesto y tiempo.
- Tener una pregunta orientadora general que ordene el rumbo de los TEF pero, al mismo tiempo, no restringir los temas de desarrollo a discutir; salvo que sea un taller especializado, en cuyo caso la pregunta orientadora deberá estar formulada muy claramente y servirá para determinar la pertinencia de ciertos temas desde el inicio del diálogo.
- Establecer lineamientos para elaborar los guiones para cada TEF, que incluyan descripción del papel de cada participante y organizador, así como el papel de cualquier observador externo.

- Considerar que los TEF deben poder ser implementados incluso en condiciones muy limitantes (por ejemplo: falta de suministro eléctrico, escaso tiempo disponible para los participantes, dificultades de transporte para llegar puntualmente), por lo que es clave siempre recordar que deben ser herramientas de bajo costo y flexibles, que requieran solo de tecnología muy básica para llevar a cabo.
- Identificar y mantener una red de contrapartes locales –incluyendo ONG, organizaciones de base, gobiernos locales, proveedores de servicios públicos y consultores independientes– que hagan posible una adecuada convocatoria y asistencia a cada TEF, previendo los costos que incurrirán al realizar las actividades necesarios para lograr esto.
- Al convocar a los participantes de cada taller, o al diseñar una serie de talleres en una localidad, tener en cuenta los enfoques de género, etario e intercultural del desarrollo, procurando no solo convocar a representantes de los grupos que no suelen participar en procesos de planeamiento y prospectiva, sino además considerar la necesidad de adaptar la metodología a las distintas miradas al desarrollo (y a la vida en general) que pueden encontrarse en un país multicultural.

BIBLIOGRAFÍA

AGENDA: PERÚ (2000), *Perú: Agenda y estrategia para el siglo 21 (Informe final del proyecto Agenda: PERÚ)*. Lima: FORO Nacional Internacional

ALCALDE, GONZALO Y PASKO KISIC (investigadores principales) (2015), *Cambia la Participación, Cambia el Clima: Jóvenes en la definición de las contribuciones nacionales en países de América Latina y el Caribe*. Lima: Libélula, Comunicación, Ambiente y Desarrollo S.A.C., 2015. En línea: <http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/es/publications/43997/>

ALCALDE, GONZALO (2015), "El Perú en la segunda ronda de consultas sobre la agenda post-2015: Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas". *Blog Humanum de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD*, enero 2015. En línea: <http://www.revistahumanum.org/agenda/el-peru-consultas-sobre-la-agenda-post-2015/>

ANDERSSON, L., A. JONSSON, J. WILK & J. ALKAN OLSSON (2010), "Use of participatory scenario modelling as platforms in stakeholder dialogues". *Hydrocomplexity: New Tools for Solving Wicked Water Problems* (IAHS Publ. 338, 2010)

BAZÁN, MARID, PASKO KISIC Y JORGE CHÁVEZ (2014), *Future Studies and Policy Design: Reflections on a 20-year experience at FORO Nacional Internacional in Peru*. Development, 2014, 56(4), (518-524)

BEZOLD, CLEMENT (2006), "Anticipatory Democracy Revisited". En línea: http://aitfutures.org/pubs/govt/Anticipatory_Democracy_Revisited.pdf

BEZOLD, CLEMENT, CRAIG BETTLES, CLAUDIA JUECH, EVAN MICHELSON, JONATHAN PECK Y KATILYN WILKINS (2009), *Foresight for Smart Globalization: Accelerating & enhancing pro-poor development opportunities. Workshop report*, March 16-20, 2009. The Rockefeller Foundation Bellagio Center, Bellagio, Italy

BEZOLD, CLEMENT, ed. (1970), *Anticipatory Democracy: People in the Politics of the Future*. New York: Random House

BINGLEY, KATE (2014), *A Review of Strategic Foresight in International Development*. Sussex, UK: Institute for Development Studies

BOURGOIS R. (2014), *The State of Foresight in Food and Agriculture: Challenges for Impact and Participation*. Document de travail ART-Dev 2014-01

- RHYDDECH, ALUN (2016), "Models for Foresight Use in International Development", en *IDS Bulletin* Vol. 47 No. 4 September: 'Foresight in International Development'
- SAGASTI, FRANCISCO (2004) *Planeamiento Estratégico para el Desarrollo: Enfoque y Metodología*. Lima: FORO Nacional Internacional
- SAGASTI, FRANCISCO (2004), "Thinking about the Future: Trends and scenarios in Latin America". *Development* (2004) 47 (4), 15-25
- SAGASTI, FRANCISCO, NICOLÁS LYNCH, MAX HERNÁNDEZ Y PEPI PATRÓN (1997). *El experto, el ciudadano y la gobernabilidad democrática: El enfoque metodológico de Agenda: PERÚ*. Lima: Agenda: PERÚ
- Secretaría de Gestión Pública (2013), *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros
- SEN, AMARTYA (2000), *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta
- Sistema de Naciones Unidas en Perú, ¿Qué futuro queremos para el Perú? Proceso nacional de consulta sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Lima: setiembre 2013. En línea: <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/Qu%C3%A9-Futuro-Queremos-para-el-Per%C3%BA-Agenda-para-el-desarrollo-post-2015.pdf>
- SLAUGHTER, RICHARD (1995), *Futures Tools and Techniques*. Melbourne: Futures Study Centre
- TANAKA, MARTÍN (2007), *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: USAID
- TUBINO, FIDEL (2002), "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva", en: Fuller, Norma (ed.): *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, pp.51-76
- TUBINO, FIDEL (2015), *La interculturalidad en cuestión*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2014), *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*. Singapore: UNDP
- USAID y MCLCP (2009), *Participación y descentralización: Percepciones y expectativas ciudadanas*. Lima: USAID y MCLCP.
- VOROS, JOSEPH (2001), "A Primer on Futures Studies, Foresight and the Use of Scenarios", *Prospect, the Foresight Bulletin*, No 6, December 2001, Swinburne University of Technology
- ZÁRATE, PATRICIA (editora) (2005), *Participación ciudadana y democracia: Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP