



PLANIFICACIÓN DE ESCENARIOS EN PANDEMIA

Cómo aceptar y transitar la incertidumbre

Por Emma Zehner

Las autoridades locales se centran en reinstaurar los servicios rápidamente, regresar a los sistemas anteriores y hacerlos lo más efectivos posible en el nuevo contexto. Luego de un año de turbulencia, los empleados y el público en general no están muy tentados con el cambio.

—Escenario de “*Race Back to Normal*” (“Carrera para volver a la normalidad”), Social Finance

A PRINCIPIO DE AÑO, la asociación sin fines de lucro Social Finance, con sede en el Reino Unido, realizó un ejercicio de planificación de escenarios de una semana para los gobiernos locales. Para el proceso, los funcionarios tuvieron que imaginar cuatro futuros potenciales para una esperada recuperación de la pandemia: Innovación contra todo pronóstico, Renovación cívica, Comando y control central, y Carrera para volver a la normalidad (Social Finance 2020).

Los cuatro escenarios variaron sobre dos ejes: responsabilidad, que refiere a si es el gobierno central o local quien dirige la respuesta a la crisis; y transformación, que describe si las secciones aprovecharían la crisis para impulsar cambios sistémicos o, en cambio, volverían de inmediato a las formas anteriores. Una pregunta rectora condujo el ejercicio: frente a la pandemia de COVID-19, ¿cómo pueden las autoridades locales cambiar y adaptarse para suplir las necesidades emergentes de las comunidades en el próximo año?

Al principio, la planificación de escenarios se desarrolló como herramienta para refinar estrategias militares y corporativas; hoy permite a las comunidades crear y analizar versiones múltiples y plausibles del futuro. A diferencia de los enfoques tradicionales de planificación, que tienden a suponer un resultado probable o deseado, la planificación de escenarios alienta a los usuarios

a aceptar la incertidumbre e imaginar múltiples finales.

Desde que surgió esta pandemia, se renovó el interés por la práctica, y esta adquirió más relevancia en muchas industrias que se enfrentan a incertidumbres no contempladas en los procesos rutinarios de planificación. Las universidades que de pronto enviaron a los estudiantes a empaacar en pleno semestre desarrollaron escenarios para determinar cómo sería el de los últimos meses del año, y cómo prepararse para varias opciones en consecuencia. Cuando surgió la pandemia, los hospitales usaron la planificación de escenarios en tiempo real a fin de prepararse para distintos resultados relacionados con suministros en las instalaciones, capacidad de personal y gestión económica. Empresas, secretarías de tránsito y organizaciones sin fines de lucro de todo el país están usando el método para transitar un nuevo punto de referencia de incertidumbre.

“Esta pandemia ayudó a la gente a comprender el propósito y el valor de la planificación de escenarios”, dijo Sarah Philbrick, analista socioeconómica del Consejo de Planificación del Área Metropolitana (MAPC, por su sigla en inglés), el organismo de planificación regional del área metropolitana de Boston. “En general, la gente considera a las incertidumbres como escenarios inverosímiles, y creen que nunca podrían ocurrir. Sin embargo, con la COVID-19, ahora pueden ver lo drásticos que pueden ser los cambios

Al principio, la planificación de escenarios se desarrolló como herramienta para refinar estrategias militares y corporativas; hoy permite a las comunidades crear y analizar versiones múltiples y plausibles del futuro.

en poco tiempo. Es una excelente oportunidad para que los profesionales hablen del método y lo usen con otras personas”.

Planificación de escenarios para gobiernos locales

La primera vez que se incorporó la planificación de escenarios en proyectos de urbanismo fue en la década de 1990; marcó el inicio de un alejamiento paulatino de la planificación tradicional, que, en gran medida, ignoraba las incertidumbres, según indica Robert Goodspeed, profesor en la Universidad de Michigan y autor del nuevo libro del Instituto Lincoln *Scenario Planning for Cities and Regions: Envisioning and Managing Uncertainties* (*Planificación de escenarios para ciudades y regiones: visualizar y gestionar las incertidumbres*, Goodspeed 2020). Goodspeed, quien también es miembro de la junta del Consorcio para la Planificación de Escenarios, una red de pares lanzada por el Instituto Lincoln (ver recuadro), dijo que la planificación que se centra en un futuro puede llevar a planes poco aptos para implementarse. Por ejemplo, gracias a planes inflexibles hoy tenemos casas inundadas porque se construyeron en zonas que se creían seguras en caso de tormenta, fondos públicos derrochados en infraestructura para alojar un crecimiento sobreestimado, y amplias disparidades entre tipos de viviendas asequibles y necesidades de los residentes.

“Muchos lugares no están satisfechos con las tendencias convencionales y acudieron a la planificación de escenarios como método para visualizar un futuro más sostenible”, dijo Goodspeed. “Y ahora, en medio de la COVID-19, los dirigentes locales que antes no habían participado en este tipo de actividades están viendo su valor, y los profesionales urbanos y de uso del suelo se dan cuenta de cómo todos los planes a largo plazo deben ser conscientes de las grandes incertidumbres”.

La planificación de escenarios para los urbanistas tiene algunas variaciones respecto a aquella para las empresas. Como explica Goodspeed en su libro, el principal interesado en una empresa suele ser la empresa en sí. “En contras-



La planificación de escenarios permite a los participantes entender bien los desafíos y oportunidades que los esperan. Crédito: Time's Up Linz via Flickr CC BY 2.0.

te, la planificación urbana basada en escenarios tiene muchos interesados cuya participación tiene un vínculo estrecho con la investigación y el análisis técnico, y puede usar criterios de evaluación para comparar escenarios”, escribe (Goodspeed 2020).

La metodología, que tiene dos formas principales (normativa y exploratoria), se usa más que nada para ayudar a definir planes de transporte de larga distancia y uso del suelo. En una planificación de escenarios normativa, el objetivo es alcanzar una meta o “futuro” específicos. Los escenarios entran en juego en cómo los interesados eligen llegar a ese futuro. Cada escenario para llegar al resultado deseado tendrá beneficios y desventajas que los planificadores y los miembros de la comunidad deben sopesar.

Con la planificación de escenarios exploratoria, los interesados identifican los “motores” y combinan los elementos en varios futuros posibles. Luego, el grupo hace un boceto de respuestas adecuadas para cada escenario. “Mediante la planificación de escenarios exploratoria, se reconoce que no se puede predecir el futuro, pero debería haber preparación y acciones proactivas”, escribe Janae Futrell, exasesora del Instituto Lincoln, en un memo de la Asociación Estadounidense de Planificación (PAS, por su sigla en inglés, Futrell 2019).

En su memo, Futrell cita el ejemplo del grupo

Greater Philadelphia Futures Group, una coalición regional creada para identificar los distintos motores que podrían dar forma a la región hasta 2050. Por ejemplo, el grupo consideró cómo afectará la implementación de vehículos autónomos al área metropolitana. Los participantes describieron cuatro escenarios que podrían surgir con este cambio de vehículos, y desarrollaron estrategias que podrían generar buenos resultados sin importar cómo se desarrolle la realidad. En estos meses, la coalición publicará un informe de futuros con datos obtenidos a partir de la revolución digital, el aumento de la desigualdad y el cambio climático, e incorporará la pandemia y las recientes protestas por la justicia racial en el relato de cada escenario.

Los departamentos de planificación ya empezaron a reconocer el valor de planificar escenarios en las labores de mitigación de riesgos y resiliencia ante el cambio climático, además de ejercicios para formar la capacidad interna (ver página 22 para conocer cómo las comunidades del lago Míchigan están usando la planificación de escenarios en la preparación para futuros climáticos inciertos). Hoy, la premisa misma (aceptar la incertidumbre) resulta ideal para este momento.

CONSORCIO PARA LA PLANIFICACIÓN DE ESCENARIOS

El Consorcio para la Planificación de Escenarios es una comunidad de práctica lanzada por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo que ayuda a fomentar el crecimiento en la práctica de la planificación de escenarios en todas las escalas. Mediante investigación, aprendizaje entre pares, redes de contactos, capacitación y asistencia técnica, el Consorcio ayuda a las comunidades a desarrollar mejores planes para guiar distintas acciones, desde adaptación ante el cambio climático hasta inversión en transporte. Además, reúne a investigadores y proveedores de software para desarrollar herramientas más efectivas y reducir las barreras de acceso.

Para obtener más información, visite www.scenarioplanning.io.

Adaptar la herramienta para una pandemia

“Tradicionalmente, [la planificación de escenarios] se usa para considerar tendencias a largo plazo y promover un pensamiento más abarcador”, explica el informe de Social Finance. “Sin embargo, en situaciones de crisis como la que presenta la COVID-19, puede ser una técnica útil para ayudar a interpretar los cambios rápidos y responder a ellos, ya que permite a las organizaciones anticipar y gestionar las incertidumbres” (Social Finance 2020). Muchas estrategias básicas de la planificación de escenarios exploratoria pueden resultar útiles para observar escenarios de recuperación ante la pandemia, con una notable excepción: el marco temporal. En medio de una pandemia, las cronologías y las expectativas pueden ser distintas. Mientras los planes típicos que incorporan escenarios podrían proyectar a 30 o 50 años, debido a la variación diaria de la COVID-19, es más aceptable pensar en 12 a 18 meses.

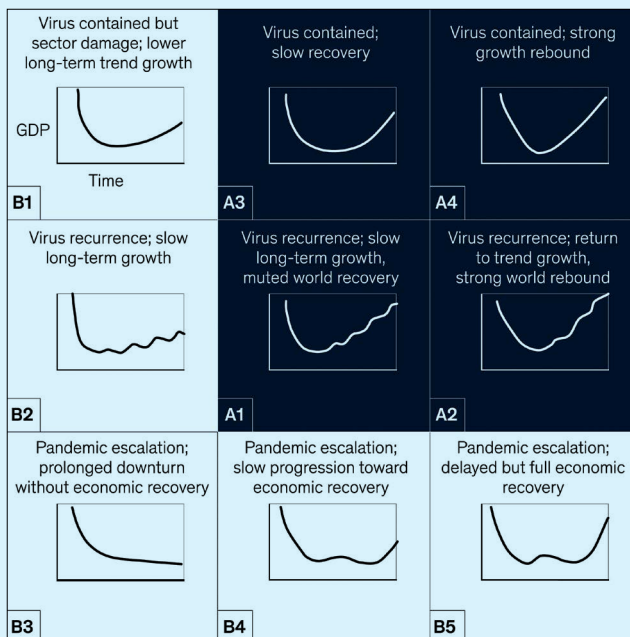
“La pandemia es algo tangible a lo que estamos reaccionando, entonces el uso actual que da la gente a la herramienta es más reaccionario, en vez del enfoque típico anticipativo”, explicó Heather Hannon, directora del Consorcio para la Planificación de Escenarios.

Las secretarías de tránsito, por ejemplo, están ajustando los escenarios todas las semanas y trabajan al vuelo para crear bicisendas y espacios para uso en las aceras de la nada. “Con menos empleados y presupuestos restringidos, las secretarías de tránsito se están preparando para una cantidad abrumadora de escenarios”, escribió Tiffany Chu, comisionada del Departamento de Medioambiente de San Francisco, en *Forbes* (Chu 2020).

En mayo, WSP, un estudio de servicios profesionales con sede en Canadá, publicó “Public Transportation and COVID-19: Funding and Finance Resiliency: Considerations When Planning in an Unprecedented Realm of Unknowns” (“Transporte público y COVID-19: financiación y resiliencia económica: consideraciones al planificar en un ámbito de incertidumbres sin precedentes”). El informe recomienda la planificación de

Escenarios para el impacto económico de la crisis de COVID-19

McKinsey & Company desarrolló este conjunto de posibles escenarios de impacto económico al analizar dos incertidumbres importantes asociadas con la pandemia: la propagación del virus (eje Y) y los efectos de la política económica (eje X). Los escenarios varían entre una intensificación del virus y una prolongada recesión económica (B3) y la contención del virus y una fuerte recuperación económica (A4). Crédito: Exposición de "Covid-19: Implications for business" ("Covid-19: implicaciones comerciales"), 20 de junio, McKinsey & Company, www.mckinsey.com. Copyright © 2020 McKinsey & Company. Todos los derechos reservados. Reimpreso bajo permiso. McKinsey sigue actualizando el artículo en <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business>.



escenarios como herramienta para el personal de transporte público e incluye algunos de los factores que deben considerar las secretarías, como costos más elevados de limpieza y desinfección, más ausentismo, exigencia de aumentos salariales y cambios en los patrones de los pasajeros (WSP 2020).

Lisa Nisenson, vicepresidenta de WGI, estudio nacional de diseño y servicios profesionales, y miembro del Consorcio para la Planificación de Escenarios, también está considerando cómo puede ser útil la planificación de escenarios para responder al impacto de la COVID-19 en la industria de la movilidad. ¿Se recuperarán las empresas de tránsito y uso compartido? ¿El teletrabajo se conservará a largo plazo? ¿Las calles abiertas serán provisorias?

“En los casos en que el futuro puede desplegarse en distintas alternativas, nunca es mala idea observar de forma deliberada cómo pueden ser esas alternativas”, dijo Nisenson. “No obstante, la capacidad de descifrar cómo ocurren las cosas depende mucho de la confianza en las variables. En este caso, lo ideal es reunir a los interesados y expertos que pueden describir las variables, los caminos que estas pueden seguir y las referencias para controlar la situación según las necesidades de la organización”. Nisenson dijo que en un plan

reciente de movilidad, la empresa identificó ideas para “distanciarse en movimiento”, como al andar en bicicleta o un transporte popular al aire libre, que también responderían a metas de movilidad y sostenibilidad a largo plazo.

Añadió que una buena planificación para la COVID-19 puede incluir una combinación de métodos que involucren la planificación anticipativa, estratégica y de escenarios, además del método Delphi para reunir expertos. “Este proceso ilustra uno de los beneficios de la planificación de escenarios: involucrar a los interesados”, dijo.

Goodspeed enfatizó que los proyectos de planificación de escenarios ante la COVID-19 discreparán de los proyectos típicos porque abarcarán comunidades no convencionales. Por ejemplo, el personal de riesgos y desastres suele estar aislado de los planificadores de transporte y uso del suelo de larga distancia, pero es probable que ahora se conviertan en el centro de cualquier plan cabal de recuperación.

En el MAPC, Philbrick estuvo trabajando con los equipos de vivienda y desarrollo económico para esbozar un cronograma de tres a cinco años de recuperación económica en la zona metropolitana de Boston. El proyecto se centra en los posibles escenarios de demanda de viviendas

por nivel de ingresos según posibles patrones de empleo y el ritmo de recuperación por sector. “Dado que no se puede responder ninguna de las muchas preguntas que tenemos, la única opción real es planificar escenarios”, dijo Philbrick. “Es irresponsable elegir cualquier tipo de estimación puntual cuando no tienes una base sólida para respaldarla”.

Una herramienta ágil para gobiernos con recursos limitados

Uno de los conceptos erróneos comunes acerca de la planificación de escenarios es que siempre requiere software caro y asesoramiento externo. Ahora más que nunca, los recursos de los municipios son limitados, y, en su mayoría, estos son incapaces de conseguir los fondos adicionales necesarios para dichos gastos. Incluso, quizás no tengan tiempo ni recursos para mirar hacia el futuro. Pero Goodspeed y Hannon (quien dirige un proceso interno de planificación de escenarios en el Instituto Lincoln) dijeron que las versiones a menor escala también pueden resultar útiles, y que la exploración y la experimentación son clave para un proceso productivo.

“En este momento, las organizaciones que empiezan de cero quizás sí deban enmarcar un proyecto para centrarse en un plan o decisión en particular, lo cual les permitirá adentrarse en el tema, explorar métodos y descifrar cómo usarlos con eficacia”, recomendó Goodspeed. “Para quienes ya tienen más experiencia, este puede ser un buen momento para expandir o profundizar la práctica. Por ejemplo, podrían incorporar escenarios más exploratorios o incluir a expertos de campos nuevos, como la salud pública”.

Hannon destacó que el Consorcio para la Planificación de Escenarios mantiene una lista de recursos en su sitio web, además de oportunidades para intercambio entre pares y más información (CSP 2020). Por otra parte, el Instituto Lincoln publicará en conjunto con el Instituto Sonoran un manual completo que ofrecerá a los usuarios herramientas y asesoramiento para gestionar un proceso de planificación de escenarios. Social Finance desarrolló una plantilla para quienes intenten realizar una actividad más corta en línea. La organización sugiere herramientas tan simples como documentos de Word en línea, Zoom y pizarras virtuales.

“Los planificadores pueden hacer una versión ligera sin la carga de los asesores o las herramientas de software”, dijo Hannon. “No hay que preocuparse por una versión cargada de datos, solo hay que lograr que la gente se reúna y empiece a pensar ideas”. □

Emma Zehner es editora de comunicaciones y publicaciones en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

REFERENCIAS

- Chu, Tiffany. 2020. “In a Pandemic, Transportation Ushers in a New Era of Agile Experimentation”. *Forbes*, 12 de mayo. <https://www.forbes.com/sites/tiffanychu/2020/05/11/transportation-agile-experimentation>.
- CSP (Consorcio para la Planificación de Escenarios). 2020. <http://www.scenarioplanning.io>.
- Futrell, Janae. 2019. “How to Design Your Scenario Planning Process”. *PAS Memo*. Julio/agosto: 1-20. <https://www.planning.org/publications/document/9180327/>.
- Goodspeed, Robert. 2020. *Scenario Planning for Cities and Regions: Managing and Envisioning Uncertain Futures*. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. <https://www.lincolinst.edu/publications/books/scenario-planning-cities-regions>.
- Social Finance UK. 2020. “Local Government Futures: Scenario Planning for Councils”. Londres: Social Finance. https://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/scenario_planning_local_government_0.pdf.
- WSP. 2020. “Public Transportation and COVID-19: Funding and Finance Resiliency: Considerations When Planning in an Unprecedented Realm of Unknowns”. <https://www.wsp.com/-/media/Campaign/US/Document/2020/Public-Transportation-and-COVID-19.pdf>.