Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Capítulo IV

Fundamentos de la prospectiva y la política pública

A. Contexto de la relación entre prospectiva y política pública

1. Antecedentes y evolución

De acuerdo con Ikonicoff (1973) los pioneros de la prospectiva en Francia y los Estados Unidos, Bertrand de Jouvenel y Daniel Bell, visualizaron la necesidad de la prospectiva en el ámbito público como una manera de ganar libertad de decisión y margen de maniobra política, y como un modo de ampliar las alternativas de decisión y la forma de evaluación de su costo y beneficio[1].

[1] Se vieron obligados a pasar por esta etapa en la medida en que comprendieron que la dimensión creciente de los medios empleados, recursos y factores movilizados que implicaban las decisiones de los poderes públicos referentes al complejo social, comprometía un futuro cada vez más lejano: cualquier decisión tomada en el presente se traducía en una restricción de la libertad de decisión durante un período cada vez más largo. Las sociedades industriales comprueban finalmente la verdad de la afirmación de Bertrand de Jouvenel: "Efectivamente, sin actividad previsional no hay libertad de decisión". Así, para Daniel Bell, lo esencial en los estudios actuales sobre el futuro no es el esfuerzo por "predecir el futuro", sino por "planificar futuros posibles, de manera tal que la administración pueda evaluar el costo y consecuencias de las diferentes aspiraciones". Véase Ikonicoff (1973).

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Según Masini (2000b), las primeras aplicaciones de la prospectiva al gobierno y las políticas públicas surgieron en la primera generación en tres grandes contextos, como se indica a continuación:

i) La escuela de la prospectiva francesa, en los años sesenta, cuando el economista Pierre Masse aplicó la prospectiva en su calidad de responsable del Plan de Desarrollo Nacional de Francia (Visión 1985). En ese mismo período, Bertrand de Jouvenel aportó sus escritos sobre el poder, los métodos de gobernar y las opciones políticas. Fundó la Asociación Internacional Futuribles, que aún actúa como foro global y centro de información para investigación sobre el futuro.

ii) La escuela del análisis de sistemas, en Laxenburg, Austria, donde se creó el Instituto Internacional de Análisis Aplicado de Sistemas, con la cooperación científica y financiera de la Academia Estadounidense de las Artes y las Ciencias, y la Academia de Ciencias de la Federación de Rusia. Se centraba en la aplicación de sistemas de análisis a diferentes campos y, lo que es más importante, en el sector de la energía.

iii) La escuela de los pronósticos en los antiguos países socialistas de Europa oriental. Los esfuerzos se concentraron en el análisis de los procesos científicos y tecnológicos y en sus consecuencias como elementos de progreso social. Antes de la caída del muro de Berlín, los "pronósticos" se consideraban como el proceso clave anterior a la formulación de un plan.

Desde entonces, la prospectiva se ha convertido en una herramienta útil para la adopción de decisiones a distintos niveles, sobre todo en los campos de la ciencia y la tecnología. En ese proceso, el radio de acción se ha ampliado progresivamente. Ha sido importante la experiencia japonesa desde 1971, la ampliación de su utilización en diferentes países de la OCDE después de 1990, y más recientemente su desarrollo en otros países de la Comisión Europea, Asia y América Latina (Martin, 2005). Hoy en día la prospectiva se constituye en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios del futuro, el análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica y se nutre de estas disciplinas, que a su vez se encuentran en pleno desarrollo. Así pues, es necesario profundizar en las relaciones de la prospectiva y la planificación estratégica con la construcción social de políticas públicas.

2. Utilidades de la prospectiva en la política pública

Ante todo, la necesidad de la prospectiva al servicio de la elaboración de políticas no se define como un instrumento para atender urgencias y resolver problemas inmediatos, sino como un medio para la construcción

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

de una visión a mediano y largo plazo que permita prever problemas y actuar antes de que estos se agraven y se tornen incontrolables. El propósito de la prospectiva no es la predicción sino la creación de condiciones indispensables para el ejercicio de la libertad, el poder y la voluntad de los gobernantes y los ciudadanos en la elección de un futuro deseado, en lugar de sufrir las consecuencias de un futuro no deseado.

Hoy en día, la planificación estratégica es un instrumento sustancial para la construcción social de políticas públicas y los procesos de democratización, como mecanismo de formación de consensos y acuerdos sociales que vincula a la sociedad con las instituciones políticas. A nivel sociopolítico es un instrumento para responder a las demandas sociales, puesto que contribuye a definir los objetivos y estrategias gubernamentales. En ese sentido, la prospectiva ofrece a la planificación estratégica la posibilidad de concebir alternativas de futuro y comprender las grandes transformaciones de la sociedad, para no limitarse simplemente a reproducir la misma acción gubernamental tendencial, rutinaria o reiterativa que por lo general no produce resultados ni satisfacción entre los ciudadanos.

Por otra parte, al introducir una visión fresca y renovada del futuro, la prospectiva facilita al sistema político la adaptación a entornos cambiantes y el aumento de la gobernabilidad, al enfrentar los probables riesgos que plantea el porvenir[2]. Ofrece a la política y a los dirigentes la construcción de visiones compartidas de futuro y otros valores fundamentales, entre los que figuran:

- la exploración de las consecuencias futuras de las decisiones que se deben tomar en la situación actual;
- la posibilidad de refrescar el debate público al incorporar nuevos sentidos futuros que ayuden a dar nuevo significado a las decisiones presentes, otorgándoles una dirección novedosa y compartida;
- la creación de consensos mediante la participación social, acerca de la dinámica de largo plazo que afrontará el sistema social bajo estudio (territorio, país, sector u otro);
- la provisión de marcos de referencia para que los dirigentes cuenten con inteligencia estratégica que explore las evoluciones posibles del entorno y la sociedad;

[2] Para Baena (2007), la prospectiva es política por definición, puesto que induce a tomar una postura frente a la vida y a asumir un compromiso social. La prospectiva no se puede reducir simplemente a una herramienta metodológica para analizar situaciones complejas y se convierte en un elemento vital para construir proyectos políticos que permitan a los ciudadanos construir un futuro deseado, producto de la reflexión colectiva. La prospectiva busca así una forma de reflexión colectiva, "una movilización de las mentalidades frente a los cambios del entorno estratégico" (Godet, 1996, citado por Baena, 2007).

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

- una contribución fundamental para la formación de los gobernantes y los responsables de las políticas públicas, en una perspectiva holística e integral que permite comprender la interrelación de las transformaciones sociales y el papel que pueden jugar en el cambio de las tendencias sociales mediante la adopción de mejores decisiones estratégicas[3];
- un aporte al proceso de inteligencia colectiva, para definir y experimentar nuevas configuraciones institucionales, adaptadas a un entorno complejo, en situaciones de cambio rápido y permanente, y
- por último, aunque no menos importante, la prospectiva cumple una función democratizadora porque aporta asistencia técnica para realizar una apropiación colectiva y ciudadana del futuro; ello implica un aprendizaje o un reaprendizaje de las funciones ciudadanas y de la función política en su sentido más noble, al conferir sentido a la acción colectiva.

Vista así, la interacción de la prospectiva, la planificación estratégica y las políticas públicas no provee solamente instrumentos para la acción gubernamental. Permite a la sociedad civil organizada o participativa definir las opciones para convertirse en diseñadora y constructora dinámica de su propio futuro. De este modo presta asistencia a los protagonistas en sus decisiones para que los ciudadanos se apropien del futuro, lo que hace más sostenibles las decisiones sobre los cursos de acción y el uso de los recursos colectivos.

Según Baena (2007) la prospectiva tiene una importante función democratizadora, pues contribuye a que la elaboración de políticas públicas sea una forma de autogobierno para intervenir o modificar la realidad futura, a partir del aprendizaje. La prospectiva aportaría la técnica (el procedimiento sobre cómo ampliar los límites del conocimiento ciudadano y un elemento más del aprendizaje colectivo) y el modo de pensar (futuros múltiples, contingentes y complejos) para que los ciudadanos comprendan mejor su problemática, coordinen su acción y expandan sus propios horizontes temporales.

---

[3] Según Enric Bas (1999), hay siete factores clave que ponen de relieve la conveniencia de utilizar la prospectiva para la adopción de decisiones en un país: i) aumenta el grado de conocimiento sobre el presente y el pasado (paso previo para la definición de tendencias); ii) proporciona referencias válidas acerca de cómo puede ser el futuro mediante el análisis y estructuración de la información disponible y su articulación en escenarios posibles; iii) identifica oportunidades y amenazas, y los sitúa en escenarios deseables o no para el encargado de adoptar la decisión; iv) proporciona análisis de las probabilidades de ocurrencia de cada escenario; v) contribuye a la valoración de las políticas y acciones alternativas; vi) aumenta el grado de oportunidad existente en posturas alternativas, y vii) permite un mejor control de la gestión y deja un margen mínimo a la incertidumbre y al azar.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Cuadro IV.1
Algunos campos de acción de la prospectiva aplicada a la política

Concepto	Descripción	Aplicación
Planificación	• Realiza análisis del entorno para plantear propuestas de gobierno.	• Planes de gobierno. • Políticas públicas. • Desarrollo territorial (municipal y regional), que implica una visión integral que incorpora demografía, seguridad, servicios de infraestructura y comunicaciones, vivienda, salud, educación y cultura.
Análisis político	• Provisión de información necesaria para aumentar la capacidad de gobernar.	• Análisis para acciones de inteligencia, (seguridad nacional, pública e internacional). • Análisis institucional de carácter interno para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. • Análisis para los partidos políticos con el objetivo de diseñar proyectos de largo plazo. • Análisis políticos para la elaboración de comentarios u opiniones en los medios de comunicación.
Mercadotecnia política	• Apoyo estratégico en la campaña electoral para promover el triunfo de determinados candidatos a elección popular.	• Escenarios electorales. • Tácticas en contra de los adversarios políticos, analizando las posibles consecuencias sobre el partido y el candidato.
Anticipación de crisis y conflictos	• Evitar un impacto negativo de las decisiones, una crisis de gobernabilidad, y desarrollar la capacidad de observar y monitorear decisiones estratégicas.	• Análisis de riesgo por país. • Protección civil. • Políticas públicas. • Campañas sociales. • Seguridad pública. • Seguridad nacional. • Seguridad internacional. • Paz, negociación y mediación.

Fuente: T. Miklos, E. Jiménez y M. Arroyo, *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, D. F., Limusa, 2008; G. Baena, *Aplicaciones de la prospectiva a la política*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2007.

B. La prospectiva como función básica de la planificación para el desarrollo

1. La prospectiva y las funciones básicas de la planificación

El aporte de la prospectiva a la planificación para el desarrollo en América Latina se relaciona con el contexto anterior, y parte de las siguientes hipótesis:

- La planificación es un aspecto, explícito o implícito, del proceso de liderazgo en una nación, que implica información, interpretación, definición, orientación, anticipación, coordinación y evaluación de una acción sostenida de gobierno.
- La planificación es parte inherente del proceso de gobernar e instrumento de cambio. Cuando se formaliza e institucionaliza, como parte de la acción gubernamental, surgen elementos de información, alternativas, posibles consecuencias, costos

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

económicos y políticos en la toma de decisiones, y también elementos de coordinación, consistencia y seguimiento en la acción para lograr los objetivos adoptados.

- Ante la alta dinámica de cambio mundial, se requiere un nuevo paradigma de planificación; al menos en dos sentidos: el plazo sobre el que se planifica y el peso del entorno de lo planificado. En la medida en que el mundo se ha vuelto más "turbulento" (velocidad y alcance del cambio), más complejo (menos comprensible con los modelos e instrumentos tradicionales) y más incierto (con interacciones más cuantiosas e intensas, cuyos resultados son menos previsibles), la planificación (de sistemas sociales, desde organizaciones hasta el mundo) ha tenido que ampliar el plazo de lo planeado y ampliar los temas de interés para poder planificar. En ambos aspectos la prospectiva tiene un papel central (Alonso, 2012).

Según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2001; Wiesner, Garnier y Medina, 2000) la prospectiva es una de las funciones básicas de la planificación[4]. No es la única, sino que es parte de un concepto integral de gestión estratégica donde también están las funciones de coordinación de políticas, evaluación y concertación. El pensamiento de largo plazo es un elemento importante dentro de esa nueva reconfiguración de la planificación.

Recuadro IV.1
Funciones básicas de la planificación

1. Prospectiva o de visión de largo plazo con alto sentido de anticipación y construcción de futuros.
2. Coordinación de políticas y esfuerzos para generar sinergias; concertación para garantizar la participación e inclusión de todos los involucrados.
3. Evaluación de políticas y programas para promover una gestión por resultados.

Fuente: J. Martín, "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.102.

La práctica de las funciones básicas de la planificación es esencial para orientar las decisiones estratégicas de un país o territorio. Su valor radica en trascender la visión cortoplacista que ha primado en la gestión pública del nivel central y proporcionar una lectura más amplia de la

[4] En otro documento se ha reconocido la concertación (Martín, 2005), como una cuarta función de la planificación.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

realidad, en forma independiente de la coyuntura. Con ello, se pretende crear en la ciudadanía una conciencia política en torno a la necesidad de tener metas de largo alcance y líneas de continuidad que trasciendan los gobiernos de turno. También se busca que la administración pública no se deje absorber por la cotidianidad, que aumente su responsabilidad con el país en su conjunto y que tienda puentes entre los gobiernos subnacionales a fin de alimentar la reflexión colectiva que fundamenta las políticas públicas, que deben diseñarse conforme al mandato constitucional.

Mediante una mayor coordinación de las políticas públicas y, por consiguiente, de los programas y los proyectos, se facilita el uso de los mecanismos de mercado, se disminuye la asimetría de información entre gobernantes y gobernados y se aumenta el impacto en la rentabilidad de los recursos. Además, mediante una mayor cultura de evaluación de las políticas, programas y proyectos, la sociedad como un todo conoce mejor el destino de los recursos tributarios y, por ende, cuenta con mayor información para definir sus prioridades y transparentar la gestión pública.

La articulación de las funciones básicas de la planificación introduce los siguientes factores que agregan valor público a la gestión:

- la articulación temporal del corto plazo (proyectos), mediano plazo (programas) y largo plazo (políticas o visiones);
- la dimensión espacial o territorial, combinando el nivel nacional con el regional y el local;
- el alargamiento de los horizontes de planificación y, por tanto, de la responsabilidad de los planificadores y gestores públicos;
- la cultura de la evaluación o la gestión por resultados, al evaluar planes, programas y proyectos;
- la función de concertación estratégica, o búsqueda de consensos y la participación de los sectores público, privado-empresarial y académico, y
- la necesidad de mejor información para la toma de decisiones.

Así pues, la prospectiva no sustituye a la planificación, sino que es una función de esta. La prospectiva no es en ningún modo un elemento nuevo de este conjunto de funciones. Lo que ha cambiado en la última década es su peso dentro del conjunto. Efectivamente, en los 15 años anteriores, la evaluación y la coordinación fueron mucho más importantes que la prospectiva en las prácticas de los gobiernos, pero en los últimos años esta última ha ganado terreno. En el contexto actual, el aumento de la incertidumbre justifica plenamente la necesidad de más y mejor prospectiva, y de articularla más adecuadamente con las demás funciones básicas de la planificación.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

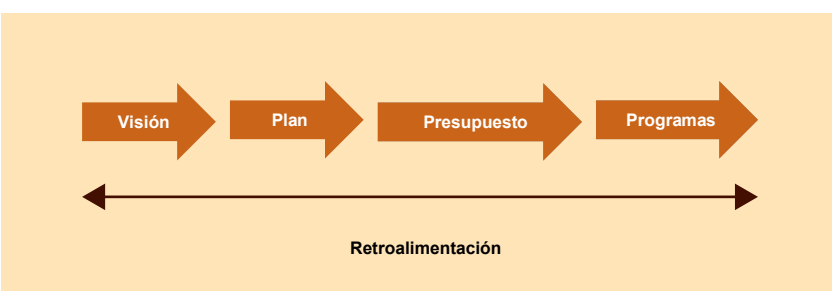
2. El aporte principal de la prospectiva a la política pública: la visión de futuro

Ahora bien, ¿cuáles son los ejes sobre los que trabaja la prospectiva aplicada a la gestión pública?

- Por un lado está el propósito cognitivo de proveer visiones de futuro y ampliar los horizontes temporales de la sociedad. Es decir, pensar a más largo plazo mediante estudios e instrumentos concretos.
- Por otro lado está el propósito de contribuir a mejorar la planificación, o sea, apoyar la asignación de prioridades y la estructuración de información para la toma de decisiones.
- Por último, están la participación y la relación con la comunidad, que tienen que ver con brindar acceso al conocimiento y a la creación y desarrollo de redes que contribuyan a mejorar la calidad del diálogo social sobre el futuro de los países, territorios o sectores.

La prospectiva se coloca en la intersección de estos tres grandes ejes o facetas. Se plantea en general esos tres propósitos: ampliar los marcos de referencia, apoyar la adopción de decisiones y conectarse con la gente. De ellos, el determinante es la construcción de visiones compartidas de futuro, porque precede al plan, el presupuesto y los programas que constituyen la columna vertebral de la gestión pública.

Diagrama IV.1
Entornos inestables: retroalimentación constante del proceso y planificación continua



Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

Para construir una visión de futuro genuina, se deben cumplir las cuatro características (Medina, 2003). La visión debe ser:

- Estructurada: esto significa que debe surgir de la realidad y ser consistente y coherente a nivel conceptual y operativo. Debe

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

tener una capacidad integradora de imágenes de futuro de diversos grupos de interés.

- Transformadora: debe motivar a un cambio estructural o un cambio de estado de las cosas.
- Innovadora: debe aportar algo nuevo, ser capaz de inspirar logros importantes.
- Realizable: debe formularse en términos que orienten la acción colectiva y la acción de gobierno para hacerla viable, ha de ser congruente con los principios de la organización social y contener un horizonte temporal suficientemente prudente, pero amplio para poderse materializar.

Por tanto, para concretar la visión de futuro y hacerla posible, se deben identificar estrategias pertinentes, coherentes y verosímiles. Para ello es necesario producir y decantar las ideas fuerza que constituyen la visión, buenas ideas nuevas, cargadas de sentido para orientar el proceso de cambio necesario. Este proceso debe contar con la participación de los actores sociales y los grupos de interés. En lo posible, la visión de futuro debe ser compartida y constituir un punto de encuentro de la sociedad. La visión debe garantizar por los menos un mínimo común inteligible para todas las partes, a partir del que se puedan crear consensos alrededor de aspectos realizables y negociables, pero que inspiren a la sociedad a emprender cambios estructurales o enfrentar grandes desafíos.

Recuadro IV.2
Implicaciones institucionales de una construcción de visión de futuro: el caso de Costa Rica

La ruta al desarrollo sostenible y la planificación a largo plazo en Costa Rica constituyen un desafío, ya que se trata de temas complejos que requieren un tratamiento continuo y un arduo proceso de discusión, diálogo y búsqueda de acuerdos, entre los actores públicos y privados y la sociedad civil, para fijar prioridades y objetivos que trasciendan los períodos de gobierno. Las causas de los diversos problemas que aquejan a Costa Rica son complejas y diversas, y exigen por lo tanto una visión integral y estratégica que involucre a los diferentes actores de la sociedad.

Hay problemas estructurales que afectan la búsqueda y la ejecución de soluciones a los grandes problemas nacionales, desde el punto de vista de la planificación y de la gestión pública. Esto deja en evidencia la desarticulación de acciones y el cortoplacismo imperante para resolverlos, así como la falta de continuidad de los programas y proyectos que ejecutan las diferentes instituciones y la modificación de las grandes prioridades del país, lo que entraña un desperdicio de recursos que un país pequeño como Costa Rica no se puede permitir.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Recuadro IV.2 (conclusión)

El análisis a largo plazo adquiere un papel fundamental en el proceso de planificación. Su importancia radica en lograr la articulación y la coordinación con el corto y el mediano plazo que ha prevalecido en la acción política y la gestión pública de Costa Rica. Planificar a largo plazo no significa dejar de lado la acción y los planes cuatrienales del Gobierno, sino complementar, articular, concertar y dar sostenibilidad a las soluciones duraderas a los grandes temas y retos del país, que trascienden los períodos de gobierno.

La inclusión de la visión a largo plazo, que implica trazar una ruta para Costa Rica, es un ejercicio necesario si se desea mejorar el nivel de desarrollo y avanzar en la consolidación de la gobernabilidad en un marco democrático y participativo, que defina una agenda estratégica para las políticas públicas en los años venideros, lo que será posible en la medida en que se cambie el paradigma actual.

La visión a largo plazo permite que la sociedad costarricense defina un camino para orientar su futuro, unir esfuerzos y crear voluntades entre los diversos actores con miras a alcanzar los objetivos planteados. Esta visión debe permear la definición de políticas, estrategias y asignación de recursos, en forma que trascienda las diferentes administraciones gubernamentales y, sobre todo, que contribuya a mejorar la calidad de vida de los costarricenses.

La construcción de esta visión y la definición de la agenda correspondiente entraña varios retos, entre ellos, identificar y establecer con claridad los temas fundamentales a considerar y definir el tipo de desarrollo al que Costa Rica aspira como nación. No es una tarea sencilla. Sin embargo, es posible trazar una ruta que pueda conducir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Fuente: Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Costa Rica Visión a Largo Plazo*, San José, 2012.

3. La prospectiva y la coordinación de las políticas públicas[5]

El elemento decisivo de la coordinación de políticas públicas consiste en trabajar simultáneamente en tres niveles: la macropolítica, la mesopolítica y la micropolítica. En América Latina, los países suelen estar atrapados en el nivel de los proyectos, el nivel micro, en los afanes del día a día, las urgencias y lo inmediato. Pero de esta manera se pierde el contexto. Por tanto, desde el punto de vista de la prospectiva, interesa básicamente comprender las demandas recíprocas entre los sectores productivos y políticos, el vínculo entre estos y el territorio y la articulación de dichas demandas con los objetivos de desarrollo del país a mediano y largo plazo. Se trata de darle un sentido a la macropolítica, con preguntas como, por ejemplo, ¿qué país se desea tener hacia el año 2020 o 2030? y ¿qué papel podría jugar el país en la economía nacional y global?

[5] Véase un examen más detallado en Ortegón (2011), (2008) y Ortegón y Pacheco (2005).

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Diagrama IV.2
Niveles de formulación de políticas públicas

Fuente: Cristo, C., *Programa Brasileiro de Prospectiva Tecnológica Industrial*, Brasilia, Secretaría de Tecnología Industrial, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior, 2003.

La construcción de visión de futuro invoca esos tres niveles. Usualmente se pretende que la visión estratégica nacional se ejecute a nivel de las regiones y de cada una de las instituciones u organizaciones. Se busca concentración en los niveles macro y meso, para armonizar a partir de ellos el nivel micro. Al final lo importante es que haya coherencia entre los tres niveles: i) el nivel estratégico, que es el nivel macro de la nación, y el plano de la visión general o integral; ii) el nivel programático, o sea, el nivel meso, de los ministerios y regiones, y iii) el nivel operacional, el nivel micro, donde se ubican los proyectos y organizaciones propiamente dichos.

Diagrama IV.3
Coordinación de los niveles de planificación

Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

No obstante, hoy en día en la mayoría de los países este ideal teórico de coordinación no funciona en la práctica. Es difícil que haya coherencia y alineamiento entre los tres niveles. Esto se debe a que usualmente hay tres tipos de coordinación y, por ende, tres tipos de fallas:

i) La coordinación de arriba hacia abajo tiene que ver con las directrices estratégicas del gobierno nacional hacia cada ministerio, región e institución. En América Latina se está trabajando con miras a combinar mejor las dosis correctas de mercado y Estado y tomar decisiones estratégicas más coherentes y efectivas.

ii) La coordinación de abajo hacia arriba se refiere a los mecanismos de acción colectiva necesarios para construir acuerdos en la sociedad y escoger y validar prioridades claras y consistentes. Normalmente, el gobierno nacional o los gobiernos provinciales tienen que procesar una gran multitud de demandas atomizadas, dispersas y contradictorias de la población. Por medio de estos mecanismos se busca contribuir a que la acción colectiva sea más coherente.

iii) Por último están las fallas de coordinación horizontal, que tienen que ver con las relaciones entre los ministerios, o sea la articulación interministerial. A veces sucede que una medida del gobierno anula el efecto que se pretende obtener con otra, de modo que las políticas públicas compiten entre sí. Por ejemplo, cuando los territorios reciben ofertas simultáneas y contradictorias de los ministerios, no se da abasto desde la provincia o localidad para atender tal multiplicidad de demandas no coordinadas, emitidas de arriba hacia abajo.

La prospectiva busca la racionalización de los tres niveles de política. Cuando no existe un plan nacional, no se cuenta con una cabeza visible. En ausencia de tal visión estratégica, los territorios deben concebir sus propios futuros, de abajo hacia arriba. No obstante, cuando todos los territorios buscan sus propias oportunidades sin una visión nacional, no se encuentran entre sí y no sostienen diálogos que produzcan mediaciones a los conflictos que surgen.

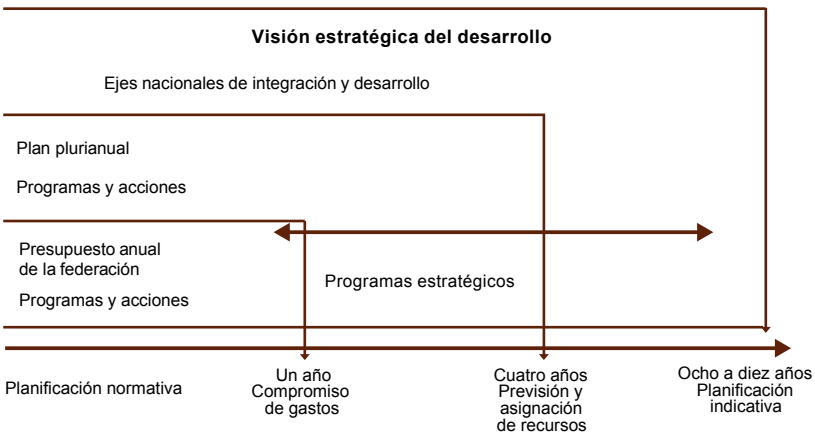
4. La coordinación intertemporal

Para evitar esa dispersión de intereses y recursos se necesitan mecanismos que articulen la escala temporal de las acciones de Estado. Un ejemplo interesante de armonización de los horizontes de planificación ha sido el programa "Avanza Brasil". En ese caso se introdujeron mecanismos como el Plan Plurianual de Inversiones, las leyes de directrices presupuestarias, de presupuesto anual y de responsabilidad fiscal, que permitieron concatenar los ciclos de gobierno en una secuencia que sincroniza los ritmos y los horizontes de planificación.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Diagrama IV.4
Horizontes de planificación



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Ortegón y J. F. Pacheco, "Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)", *serie Manuales*, N° 40 (LC/L.2277-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.53.

La falta de instrumentos en este sentido constituye un gran problema para muchos países de América Latina, debido al riesgo de hacer grandes inversiones que entrañen compromisos imprevistos para las nuevas generaciones, o de que un nuevo gobierno desmantele los avances y logros de una administración anterior, o que un gobernante comprometa recursos de forma que lastre la gestión de los gobernantes futuros.

En el diagrama anterior se puede observar que la visión estratégica del desarrollo enmarca un proceso de ocho o diez años. Mediante esa visión articulada por ejes nacionales de desarrollo se puede tener más claridad sobre el mediano plazo (en este caso, cuatro años) para la previsión y asignación de recursos y se puede dialogar en el marco de programas estratégicos que orientan en un mismo sentido los distintos proyectos. De esta manera, el presupuesto anual, el compromiso a corto plazo y los programas y acciones concretos se relacionan por medio del plan plurianual y se puede obtener una visión más completa.

La necesidad de crear estos marcos de referencia intertemporales ha llevado a muchos países de América Latina en la década anterior a crear visiones de futuro. El Brasil creó la visión hacia el 2022; Colombia estableció la Visión 2019; la República Dominicana promulgó la Visión 2030, y otros países, como Chile, México y el Perú, produjeron reflexiones sobre el futuro a propósito de la celebración de los bicentenarios de su

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

independencia. Si bien algunos de estos proyectos no tuvieron el impacto que se esperaba, han tenido la virtud de poner a pensar a la ciudadanía en el largo plazo y han contribuido a una mejor alineación de la relación entre los niveles micro, meso y macro. Esto ha sido importante porque los gobernantes locales y regionales han comenzado a pensar en horizontes de tiempo más largos, no solo mientras duren sus mandatos, sino en acciones que trasciendan su período de gobierno y brinden al territorio o país un hilo conductor real.

C. La prospectiva aplicada a la gestión pública

1. Campos de acción y funciones

La prospectiva se practica en múltiples dimensiones (meta, macro, meso y micro) y sirve de apoyo a diferentes tipos de resultados que involucran diversos niveles e instrumentos de gestión pública. Contribuye a desarrollar capacidades para coordinar y articular la acción gubernamental (véase el cuadro IV.2).

La prospectiva orienta su acción sobre la base de funciones claras centradas en las necesidades específicas de los decisores, con objetivos y procesos de gestión pública particulares (véase el cuadro IV.3).

Cuadro IV.2
Articulación entre niveles de planificación e instrumentos de gestión pública

Dimensión	Nivel	Instrumentos de gestión	Apoyo de la prospectiva
Meta	Global	Competencias aplicadas para la alta dirección pública. Construcción de agendas y compromisos multilaterales.	Conversaciones estratégicas con actores sociales, debates públicos, cultura prospectiva, gobernanza global.
Macro	Imagen objetivo Acuerdo nacional Proyecciones macroeconómicas	Visión nacional. Políticas de Estado. Política general de gobierno. Marco plurianual de inversiones.	Visiones de país. Apoyo a decisiones estratégicas (irreversible, altos costos, altos impactos). Coordinación intertemporal.
Meso	Sectorial Territorial	Lineamientos de política sectorial. Plan de desarrollo territorial.	Desarrollo de sectores estratégicos. Estrategias territoriales.
Micro	Institucional Operativo	Plan de desarrollo territorial. Presupuesto operativo.	Desarrollo de organismos nacionales de planificación, capacidades institucionales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Ortegón, *Fundamentos de planificación y política pública*, Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá/Centro Guaman Poma de Ayala, 2011 y N. Shack Yalta, "Gestión pública orientada a resultados. Presupuesto por resultados", Diplomado Gestión Pública Orientada a Resultados, Cusco, Centro Guaman Poma/S & S, Proyectistas y Consultores Asociados, 2010.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Cuadro IV.3
Funciones y utilidad de la prospectiva para la gestión pública

Función	Necesidad de los decisores	Objetivos	Proceso para la gestión pública
Cognitiva	Comprender la complejidad del entorno.	Monitorear y comprender las dinámicas de cambio tecnológico global.	Producir visiones, intercambiar conocimiento.
Decisoria	Enfrentar la incertidumbre.	Proveer insumos significativos para la adopción de decisiones.	Determinación de objetivos, evaluación de procesos y mecanismos.
Proyectiva	Estimular la capacidad de innovación.	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad.	Producir nuevas ideas y proyectos eficaces.
Educativa	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica.	Forjar conciencia y perspectiva global entre una nueva generación de ciudadanos, líderes y planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno.
Organizativa	Organizar la acción colectiva.	Promover la sinergia y la cooperación entre los actores y las redes sociales.	Intercambio de información pertinente, legitimación de la acción pública.
Democratizadora	Abrir espacios para construir sentido en la acción colectiva.	Promover la participación social y ampliar el debate público a nuevas voces y perspectivas ciudadanas.	Apoyar la construcción de gobernanza.

Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37; G. Baena, *Aplicaciones de la prospectiva a la política*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2007.

2. La anticipación y la construcción del futuro

La prospectiva clásica se ha orientado a la anticipación y la reflexión sobre los futuros posibles. La prospectiva contemporánea pretende, además, actuar en contextos institucionales y construir el futuro a partir de decisiones estratégicas. En ese sentido, asume y comparte con la planificación la responsabilidad de orientar la acción del gobierno y la acción colectiva. La visión clásica de la prospectiva, entendida como anticipación, se orienta a la exploración de futuros posibles para aclarar las decisiones y acciones presentes. Por su parte, la prospectiva de nueva generación añade el concepto de construcción social del futuro, lo que implica el despliegue de la imaginación y la capacidad social, técnica y política de los territorios, países, sectores, o áreas de la planificación para el desarrollo.

La anticipación produce imágenes de futuro. La construcción de futuros incluye la anticipación, pero se ocupa fundamentalmente de la realización de tales imágenes. En ese sentido, incluye la participación de los ciudadanos o usuarios de las visiones, planes o proyectos de carácter

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

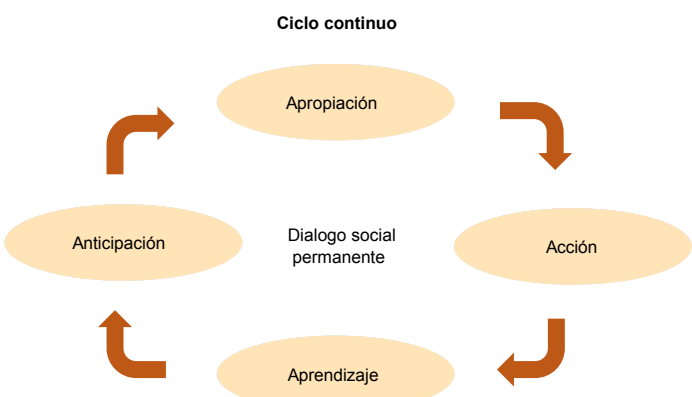
prospectivo (apropiación), la concreción o materialización de las imágenes de futuro mediante proyectos (acción) y el proceso de retroalimentación, para hacer de la prospectiva una actividad continua o permanente (aprendizaje) (véanse el cuadro IV.4 y el diagrama IV.5).

Cuadro IV.4
Complementación entre anticipación y construcción de futuros

	Anticipación	Construcción de futuros
Foco	Exploración de alternativas de futuros posibles, probables y deseables.	Desarrollo de inteligencia colectiva y capacidad social, técnica y política de respuesta.
Propósito	Observación y comprensión los cambios en curso y las evoluciones estructurales.	Desarrollo de capacidades de respuesta permanente y acción colectiva en prospectiva y vigilancia estratégica y tecnológica.
Enfoque	Aclaración de las decisiones y acciones presentes.	Mejora del diálogo social y aprendizaje colectivo.
Mecanismos	Desarrollo de métodos y procesos prospectivos.	Desarrollo de métodos, procesos, sistemas prospectivos, prospectiva iterativa o viviente.

Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

Diagrama IV.5
La prospectiva como una actividad de ciclo continuo y diálogo social permanente



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Wiesner, L. Garnier y J. Medina, "Función de pensamiento de largo plazo: Acción y redimensionamiento institucional del ILPES", *Cuadernos del ILPES*, N°46 (LC/IP/G.126-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.III.F.2.

La idea clave es observar la complementariedad entre los conceptos de anticipación y construcción de futuros. De hecho, el primero es una parte fundamental del segundo. La anticipación implica la visualización de cambios sociales y tecnológicos en un sistema

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

dado a lo largo del tiempo. Puede ser de naturaleza exploratoria si se limita a describir tales transformaciones, o de tipo normativo, si busca prescribir objetivos o estrategias para la acción. En la construcción de futuros en todos los componentes tiene lugar un diálogo social permanente entre instituciones y ciudadanos. La prospectiva establece espacios democráticos para construir sentido y movilizar la inteligencia colectiva para pensar, debatir sobre el futuro y modelarlo. En cada momento se involucra el diálogo con los actores sociales para estructurar conversaciones estratégicas sobre las opciones futuras de la sociedad. Se producen interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca del futuro, a través de métodos, procesos y sistemas de análisis.

Cada componente de la construcción de futuros es un aporte a un asunto crucial de la gestión pública, mediante un proceso orientado hacia un resultado definido. Esto es importante a la hora de tener en cuenta las competencias, infraestructuras y metodologías necesarias con miras a implementar la prospectiva en la planificación para el desarrollo y las políticas públicas (véase el cuadro IV.5).

Cuadro IV.5
Construcción de futuros como ciclo de planificación continua

Componente	Objetivo	Asunto crucial en la gestión pública	Procesos	Resultados
Anticipación	Mejorar la calidad de las imágenes y visiones de futuro.	• Incorporar a la sociedad civil en un proceso democrático y tecnocrático de análisis de futuro de los sistemas sociales (arriba-abajo, abajo-arriba).	Diseño de escenarios alternativos	Orientación de decisiones estratégicas
Apropiación	Estimular la participación y asimilación de escenarios y desafíos futuros.	• Ampliar el debate público. • Mejorar la comunicación con la ciudadanía.	Visiones y proyectos colectivos; debate público	Creación de sentido; movilización colectiva
Acción	Poner en marcha proyectos pertinentes y eficaces.	• El pasaje de las imágenes de futuro a la acción colectiva. • Producir sinergia de las políticas públicas y la planificación para el desarrollo.	Gestión de procesos y proyectos prospectivos	Mejoramiento de calidad de vida
Aprendizaje	Generar retroalimentación constante que facilite el examen de las brechas entre las imágenes de futuro propuestas y el cumplimiento de metas en el presente.	• Producir inteligencia colectiva. • Evaluar en forma permanente la respuesta de la acción pública al cambio social.	Vigilancia prospectiva	Sintonía de entorno por los gobiernos

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

3. El diálogo estratégico sobre el futuro

El diálogo estratégico sobre el futuro busca abrir posibilidades en materia de opciones estratégicas futuras de la sociedad. Consiste en una serie de conversaciones estratégicas entre los actores sociales del sector público, privado, académico y social, con miras a crear nuevas perspectivas sobre el futuro, construir relaciones sostenibles de mediano y largo plazo, y modificar actitudes y comportamientos colectivos (Scapolo, 2011; Van der Heijden, 2009). De este modo, las actividades de prospectiva producen procesos de aprendizaje mutuo, lo que permite a los participantes (políticos) obtener una mejor comprensión de las perspectivas sobre el futuro y establece una base común para el desarrollo de políticas (Weber y otros, 2011).

Cuadro IV.6
Diálogo estructurado de los actores sociales sobre el futuro: beneficios e impactos de la prospectiva

Beneficios	Factores clave	Impactos de política
Perspectivas sobre el futuro	• Dinámicas de cambio • Nuevas perspectivas • Futuros riesgos y oportunidades • Opciones estratégicas • Capacidades del sistema • Visiones de las partes interesadas	• Inteligencia estratégica como soporte para mejores decisiones y estrategias
Relaciones con respecto al futuro	• Redes • Conexiones • Arenas neutras de conversación • Perspectivas compartidas • Visiones compartidas	• Cambios en la sociedad por mejor implementación de políticas • Cambios en el proceso político con miras a mejorar la toma de decisiones
Actitudes hacia el futuro	• Pensamiento de largo plazo • Conciencia sobre desafíos • Cultura prospectiva y aprendizaje	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. Scapolo, *Foresight as an Instrument for Research Priorities Identification*, Viena, Centro Común de Investigación, junio de 2011.

El diálogo estratégico sobre el futuro puede estructurarse de acuerdo con las etapas del proceso prospectivo, desde el diagnóstico hasta la exploración de alternativas de futuro, la orientación estratégica, la adopción de decisiones y la implementación y coordinación de políticas. Cada etapa tiene diferentes subprocesos, propósitos, preguntas clave y metodologías.

Ahora bien, la diversidad y los niveles de participación ciudadana pueden también organizarse en función de las etapas precedentes. Se puede encontrar un ejemplo ilustrativo en el cuadro IV.7 y el diagrama IV.6.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

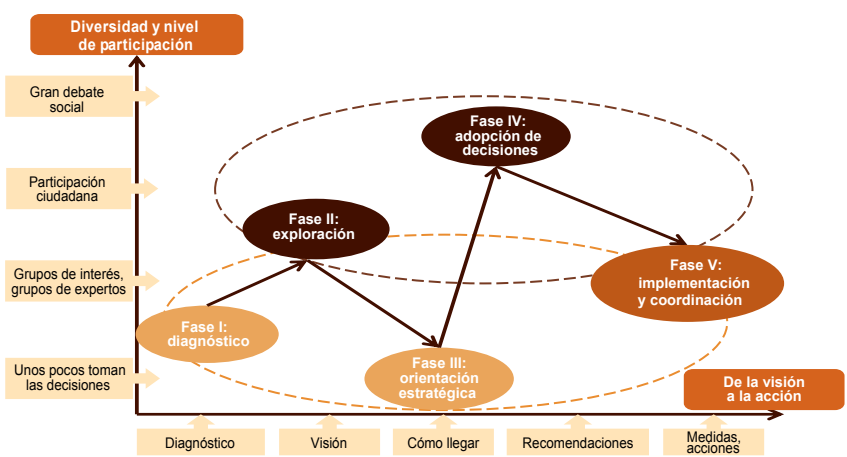
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Cuadro IV.7
Proceso prospectivo como contexto del diálogo estratégico

Fases	Diagnóstico	Exploración	Orientación estratégica	Adopción de decisiones	Implementación y coordinación
Subproceso	Análisis interconectado de tendencias	Alternativas de futuro	Ideas clave y planificación del sistema	Decisiones de portafolio	Indicadores tempranos, cronogramas, planificación de recursos
Propósito	Análisis rico y estructurado de contexto	Ampliación de opciones estratégicas	Rutas claras de acción	Recomendaciones	Medidas, acciones concretas
Preguntas clave	¿De dónde venimos? ¿Dónde estamos?	¿Hacia dónde podemos ir? ¿Hacia dónde queremos ir?	¿Cómo llegar a donde queremos?	¿Qué hacemos?	¿Cuándo, dónde, con qué, con quién lo hacemos?
Metodologías	Análisis del entorno	Escenarios	Estrategia	Adopción de decisiones	Mapa estratégico

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Ringland, "The role of scenarios in strategic foresight", *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 77, N° 9, Ámsterdam, Elsevier, 2010.

Diagrama IV.6
Ejemplo de niveles de participación en un ejercicio prospectivo



Fuente: For-Learn, "The Concept of Adaptive Foresight", 2006 [en línea] http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2_scoping/meth_adaptive-foresight.htm.

D. Conclusiones

En la actualidad, uno de los rasgos indiscutibles del entorno mundial es la incertidumbre, la constante transformación, la abrumadora cantidad y velocidad de cambios (Klinger, 2007). Para afrontar los desafíos del cambio estructural de América Latina en un contexto

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

y proceso de globalización, se requiere comprender en tiempo real cómo la aceleración del cambio tecnológico y la transformación de los mercados afectan hoy en día a cualquier empresa o sector productivo, dentro de una región o país. Se necesita, por tanto, contar con procesos sistemáticos que suministren información pertinente del entorno en el momento oportuno, para anticipar amenazas y oportunidades y generar una capacidad de respuesta pertinente, veloz y efectiva (Escorsa y Maspons, 2001).

Afrontar estas condiciones implica contar con nuevas formas de gestión estratégica, que aborden la información y el conocimiento desde diferentes disciplinas para visualizar alternativas de futuro en un contexto global, establecer diversos caminos para construir el futuro deseado y no sufrir el rigor y los costos de los cambios indeseados (Medina y Ortegón, 2006). A ese efecto, se requiere desarrollar marcos de planeamiento estratégico que ordenen y orienten las políticas públicas que inciden en la transformación productiva y social de los países. Estos marcos se basan en cuatro funciones básicas: i) la prospectiva y las visiones de largo plazo; ii) la coordinación de políticas públicas; iii) el seguimiento y evaluación, y iv) la concertación o negociación estratégica de las políticas públicas (Ortegón, 2008). La prospectiva es un componente esencial de un nuevo paradigma de planificación en América Latina.

La prospectiva ha avanzado a la par de las transformaciones de la planificación y del entorno mundial, que demandan a su vez nuevos enfoques de esa disciplina. Después de varias décadas de acumulación de conocimiento, hoy en día coexisten varias generaciones de prospectiva. Actualmente confluyen la tercera y la cuarta generación, lo que no anula las prácticas anteriores, sino que las complementa. Esta evolución conceptual corresponde a un tipo distinto de planificación, enfoque del futuro, énfasis y aplicación a la gestión pública.

Hay una conciencia cada vez mayor en el mundo acerca de la necesidad de hacer prospectiva y construir mejores alternativas de futuro. Para analizar los cambios en el entorno internacional, hoy en día no basta la simple proyección de lo existente, ni aceptar la dinámica de que todo deba seguir igual que siempre (Eerola y Miles, 2008). Esta dinámica ha generado una diferenciación muy amplia de prácticas prospectivas a diferentes niveles: global, sectorial, institucional, territorial e interterritorial. Más que una moda, es una necesidad y ello ha conducido a la elaboración de métodos, procesos y sistemas prospectivos.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

El propósito de relacionar la prospectiva con la política pública es salir del marco de la situación actual, visualizar un futuro deseado y un proyecto de futuro. Proyectar significa ir hacia adelante, dibujar la visión hacia donde se espera llegar, pero también entender los caminos que pueden lograr el futuro deseado. La prospectiva se vincula con la estrategia y facilita a los gobiernos el emprendimiento de procesos de cambio.

El proceso prospectivo implica alargar el horizonte de exploración de los futuros, introducir funciones de análisis o examen permanente del entorno y acumulación de conocimientos acerca del futuro. También significa hacer que la selección de políticas sea más transparente e incorporar mejor el pensamiento estratégico para poder establecer prioridades.

Afrontar los grandes desafíos requiere programas prospectivos y no solo proyectos puntuales. Se necesita acción a largo plazo y adaptación continua a las condiciones cambiantes. La prospectiva no entraña un proceso rígido de planificación. Al contrario, contiene variaciones, combinación de visiones de futuro y ajustes permanentes. Por tanto, necesita sistemas cada vez más flexibles para proveer información.

La prospectiva induce a pensar en los grandes desafíos de los países y territorios. Permite repensar el papel de la política y le da una base legítima para la intervención pública. En la medida en que haya participación, trabajo conjunto y consulta a la ciudadanía, se cultiva la legitimidad, la inclusión y la transparencia.

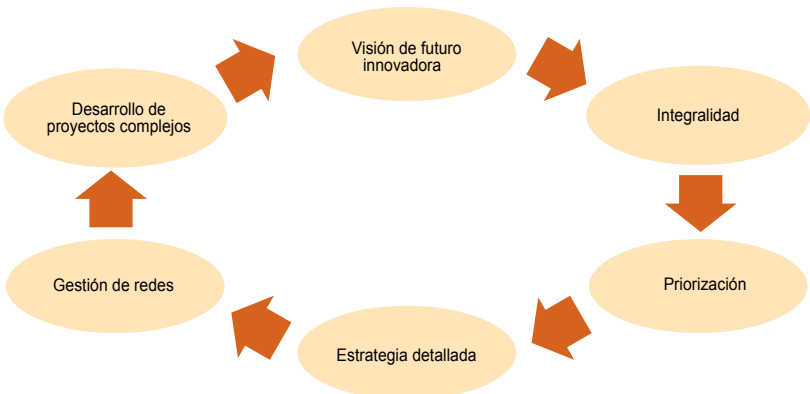
Hoy en día la prospectiva es vista como un elemento poderoso en su función de coordinación de políticas y su capacidad para movilizar actores sociales con puntos de vista diferentes. Contribuye a la definición de una visión compartida y a la creación de consensos políticos. Este potencial se tiene que aprovechar mejor, para articular de forma coherente las políticas públicas.

En última instancia, la aplicación de la prospectiva a las políticas públicas permite promover las visiones de futuro innovadoras, induce a tener mayor conciencia de la integralidad y el pensamiento sistémico, establecer mejor las prioridades, tener mayor claridad, elaborar estrategias más detalladas, incorporar una mejor sustentación específica de las decisiones, colaborar con otros actores sociales, gestionar redes y desarrollar proyectos más complejos. La prospectiva eleva el nivel del pensamiento estratégico, saca al decisor de los proyectos puntuales y lo coloca en un contexto integral y sistémico.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/grT8QW

Diagrama IV.7
Aplicación a las políticas públicas



Fuente: J. Medina Vásquez, "Bases para una teoría de la decisión", Curso Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas, Santa Cruz de la Sierra, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2009 y "¿Hacia dónde va la educación superior? Reflexiones acerca de los nuevos objetivos de política pública y el papel de la investigación", *Posiciones*, N° 3, Universidad del Valle, 2009.

No obstante, el desarrollo de la prospectiva exige una mayor conciencia sobre la forma de pensar de los dirigentes y las sociedades acerca del futuro y sobre el modo en que construyen la realidad con sus decisiones estratégicas. Este factor es crucial en los países en desarrollo, que deben analizar los modos de pensamiento, los valores y la responsabilidad social en que se basa la orientación estratégica de los cursos de acción colectivos (Nováky y Tyukodi, 2010). Esto repercute en la valoración de la función educativa, proyectiva, democrática y organizativa de la prospectiva, no solo la función cognitiva y decisoria. Ante todo, la prospectiva requiere una labor formativa con miras a la sostenibilidad de las sociedades. Se edifica sobre principios básicos que serán útiles para afrontar los cambios sistémicos y estructurales necesarios en el entorno mundial actual y venidero.

DR © 2014.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es