

Prospectiva, Políticas Públicas y Megatendencias en el horizonte 2030

Por Alejandro Ruiz Balza

"Contemplando el futuro se transforma el presente."

Gastón Berger

Resumen:

En el presente artículo se plantea la necesidad de iniciar un proceso de reflexión académica en torno al desarrollo del desarrollo en relación con los procesos de implementación de políticas públicas prospectivas aplicadas a la sustentabilidad en las sociedades complejas desde el punto de vista crítico del pensamiento complejo, con la finalidad de fortalecer los enfoques prospectivos de políticas públicas orientadas a la sustentabilidad en el que faciliten transitar contextos de alto riesgo para la humanidad en el horizonte 2030.

Palabras Clave: *Prospectiva - Políticas Públicas - Desarrollo - Megatendencias.*

Abstract:

This article presents the need to initiate a process of academic reflection on the development of development in relation to the processes of implementation of prospective policies applied to sustainability in complex societies, from the critical point of view of complex thinking, with the purpose of strengthening prospective approaches to sustainability-oriented policies that facilitate the transition of high-risk contexts to humanity by the 2030 horizon.

Key Words: *Prospective - Public Policies - Development - Megatrends.*

Introducción

Durante la primera década del siglo XXI hemos atravesado, tanto a nivel global, como regional y nacional, por un período de renovado auge de la previsión en general y de la prospectiva en particular, con múltiples estudios elaborados desde el ámbito público a nivel mundial y en nuestra región.

Dicho auge renueva la constante fascinación por el porvenir que la humanidad ha compartido a través de la historia. Como sabemos, la diferencia de la prospectiva como modalidad de previsión que se ubica desde el futuro hacia el pasado y en la dimensión de lo posible contribuye a ampliar el margen de anticipación política aplicado a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

Esta triple articulación entre los estudios prospectivos, los procesos de análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica amplía las alternativas para la vigilancia y la inteligencia estratégica requerida y así, afrontar los desafíos de las nuevas relaciones entre complejidad e incertidumbre, propias de las sociedades complejas. Es allí, donde el análisis prospectivo de políticas públicas constituye además, una muy buena alternativa metodológica para incorporar los futuros normativos elaborados por la toma de decisiones gubernamentales que se encuentran disponibles a nivel mundial, con sus agendas de oportunidades, necesidades, demandas y potencialidades de las sociedades de todo el planeta.

En este sentido es importante remarcar que los gobiernos de los países desarrollados, realizaron estudios prospectivos durante la primera década del Siglo XXI, con la finalidad de producir futuros normativos globales, regionales y locales con la mirada puesta en un nuevo horizonte de desarrollo: el año 2030.

Para dar cuenta de la disponibilidad y multiplicidad de informes prospectivos disponibles a escala global, regional y nacional, referimos a modo de síntesis ilustrativa un documento de la serie Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicado en enero de 2014.

En dicho documento Sergio Bitar⁷ (2014) señala que, en el marco del programa a su cargo, se han recabado y analizado 600 estudios del futuro de escala global y regional en todo el planeta, con una perspectiva no menor a diez años vista (Ver Cuadro 1). En todos ellos es posible observar que:

Al examinar las principales tendencias a largo plazo, se aprecia una coincidencia entre ellas. Una primera aproximación permite definir las seis tendencias mundiales siguientes, que pueden considerarse relevantes para el futuro de América Latina: 1) Tecnologías Disruptivas; 2) Escasez de Recursos Naturales; 3) Transformaciones Demográficas; 4) Urbanización y Expansión de las Ciudades; 5) Cambio Climático; 6) Gobernabilidad Democrática (Bitar, 2014:11).

Si bien se puede coincidir con el menú de temas enumerados e integrados en las seis tendencias mencionadas, resulta oportuno no perder de vista que todos los puntos identificados tienen como supuesto en común el cambio y la transición hacia una forma de organización social de escala planetaria superadora de la sociedad industrial, que tal y como hemos observado en nuestra investigación "Los Estudios del Futuro aplicados a la Formulación de Políticas Públicas desde la perspectiva crítica del Pensamiento Complejo"⁸, este tránsito hacia las sociedades complejas⁹ no parece tomarse en cuenta en toda su dimensión e impacto.

Por lo tanto nuestra mirada se enfocará en la necesidad de invitar a una primera reflexión en torno al desarrollo del desarrollo en relación con los procesos de implementación de políticas públicas prospectivas aplicadas a la sustentabilidad en las sociedades complejas en permanente exposición a niveles creciente de riesgo para la humanidad.

⁷ Director del Programa Tendencias Globales y el Futuro de América Latina del Inter-American Dialogue, organización sin fines de lucro con sede en Washington que desde 1982, reúne a 100 ciudadanos distinguidos de la región del ámbito público y privado para el análisis de políticas, el intercambio y la comunicación vinculados con la agenda estratégica regional para la gobernabilidad democrática, la equidad social y el crecimiento económico.

⁸ Fue realizada entre 2014 y 2016 en el área de Pensamiento Complejo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (USAL), en la que también hemos analizado estudios prospectivos con horizonte 2030 de nivel global realizados en EEUU, Europa, Asia, Latinoamérica y las experiencias recientes a nivel nacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y República Dominicana.

⁹ Se trata de sociedades en las que la emergencia de la complejidad, entendida esta última como procesos, hechos u objetos multidimensionales, multirreferenciales, interactivos (retroactivos y recursivos) y con componentes de aleatoriedad, azar e indeterminación, que conforman en su aprehensión grados irreductibles de incertidumbre, y que requieren de parte del sujeto una estrategia de pensamiento, a la vez reflexiva, no reductiva, polifónica y no totalitaria/totalizante (Motta, 2009).

Cuadro 1 - Seis Tendencias Mundiales

Tendencia Mundial	Descripción
1) Tecnologías Disruptivas:	Aquellas en gestación y cuya difusión transformaría sustancialmente la producción, el empleo, el bienestar, la gobernabilidad y las relaciones humanas.
2) Escasez de Recursos Naturales:	Sobre todo de agua, alimentos, energía y minerales; cambios en la demanda e innovaciones tecnológicas.
3) Transformaciones Demográficas:	Desplazamiento del poder, nuevos mercados, clases medias en ascenso, migraciones.
4) Urbanización y Expansión de las Ciudades	Concentración de la población, demanda de infraestructura y servicios básicos, calidad de vida, competitividad de las ciudades.
5) Cambio Climático	Efectos en la agricultura, oportunidades de crecimiento verde, conciencia ciudadana y cambios de comportamiento.
6) Gobernabilidad Democrática	Ciudadanos globales interconectados, impacto de nuevas tecnologías en las relaciones sociales, transparencia, seguridad, violencia y crimen organizado, ciberataques.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Diálogo Interamericano (CEPAL –ILPES, 2014)*

El Desarrollo del Desarrollo a partir de la Condición Humana

Como hemos señalado, a nivel global existe un enorme potencial y desarrollo prospectivo de gran relevancia, plasmado en informes elaborados por organismos públicos y privados de investigación a nivel internacional, cuyas tendencias y megatendencias configuran una red estratégica imprescindible para orientar la toma de decisiones públicas a veinte años vista.

En América Latina y el Caribe el renovado auge de la prospectiva aplicada al análisis de políticas públicas, se ha reflejado también en iniciativas de reflexión prospectiva nacionales. En este nuevo contexto, la región está recuperando, tras años de marchas y contramarchas en

materia de formulación e implementación de políticas públicas, el enfoque prospectivo en el ámbito público.

En este contexto la experiencia señala que resulta vital la expansión e integración de otros factores clave para reflexionar entorno al avance de la prospectiva en la región. Al respecto, Javier Medina Vazquez señala que dichos factores se articulan en un primer nivel vinculado con la demanda regional de prospectiva y un segundo nivel referido a la oferta de servicios prospectivos disponible:

En primer lugar, en un nivel macro o externo, existen al menos cuatro factores determinantes: a) el modelo de desarrollo vigente; b) el rol del Estado; c) el valor otorgado a la planificación para el desarrollo, y d) el desarrollo institucional de los organismos nacionales de planificación. En segundo lugar, en un nivel micro o interno en cuanto a la prospectiva, se distinguen los siguientes factores: I) el estado del conocimiento en materia de prospectiva; II) la existencia de comunidades y redes de prospectiva; III) el establecimiento de puntos de referencia institucionales, y IV) la existencia de actores sociales y de una cultura política apropiada (Medina Vazquez, 2014: 180).

La consideración del modelo de desarrollo como factor clave para la integración entre prospectiva, políticas públicas es fundamental en la medida que no perdamos de vista que nos encontramos aún inmersos en el desarrollo de la *crisis del desarrollo*, que nos lleva a trabajar con una *idea subdesarrollada* del *desarrollo*, que se limita a pensar en términos de producción, mercado y consumo, y nos hace perder de vista que no hay desarrollo y mercado sin Humano.

Con la vista reductiva y economicista del desarrollo y de la planificación para el desarrollo hemos arribado a situaciones y procesos crecientes de intemperie, desinserción social y exclusión, que desde el punto de vista de la filosofía política es un *no-lugar* problematizado a su vez por el concepto de “multitud” (Hardt, M. y Negri, A. 2004).

Por ello proponemos tomar como supuesto las condiciones de posibilidad de conceptualizaciones del desarrollo que tomen la ambivalencia y la incertidumbre como puntos de partida, que nos permitan desarrollar una nueva idea de desarrollo y de planificación para el desarrollo a partir de la condición humana.

Nos referimos a una nueva idea de desarrollo que debe partir de la condición humana y que requiere tanto de una regeneratividad energética y ambiental, como de una regeneratividad

política, social y humana capaz de articular y rearticular permanentemente la fragmentación social generada por la fragmentación e hiperespecialización de la racionalidad moderna. Desde el punto de vista del rol del Estado, es necesario pensar en un Estado capaz de liderar y promover procesos de pensamiento prospectivo en América Latina y el Caribe.

Ya no alcanza con las funciones básicas del debate tradicional entre un Estado ausente y un Estado omnipresente. Tampoco con la caracterización del Estado como "árbitro" de la sociedad. En relación de la complejidad de los desafíos del presente y el futuro, es necesario cumplir y hacer cumplir las reglas, administrar eficaz, eficiente y equitativamente los recursos, velar por la transparencia en la gestión, informar y rendir cuentas por las acciones de gobierno, etc., pero se necesita un salto cualitativo hacia un Estado con un rol activo respecto de la *anticipación*, capaz de articular la prospectiva para pensar, debatir y modelar el futuro a partir de una vigilancia estratégica del presente.

Esto implica ir más allá de la simplificación determinista y tecnocrática de contar con sistemas de expertos capaces de predecir y extrapolar tendencias para anticiparse a riesgos latentes o en curso, como por ejemplo los problemas en la matriz agua-energía-alimentos. Es necesario pensar al Estado como una organización política y social, que no es la única ni excluyente instancia de decisión pública, y que potencie sus capacidades de liderazgo, aprendizaje y anticipación en forma permanente y en red con el conjunto de las organizaciones y los ciudadanos a nivel local y global. Los aprendizajes necesarios serán definidos dinámicamente y en forma participativa, en interacciones sistémicas socialmente abiertas y en relación con la escala de los problemas y soluciones que el Estado necesita brindar en las actuales condiciones de relación entre complejidad e incertidumbre.

Tampoco basta con que se realice prospectiva desde el Estado como fórmula mágica. La clave es que las nuevas Organizaciones Nacionales de Previsión (OPNs) se conciban desde su inicio como organizaciones abiertas a la comunidad toda, capaces de articularse en redes, debates académicos y foros sociales de discusión sobre temas clave para la sociedad, en las áreas de vigilancia e inteligencia prospectiva en toda la región, capaces de generar una planificación pública sistémica, participativa, multilateral y flexible.

La planificación social debe ser sistémica y no sectorial porque tanto la sociedad como las ciencias sociales son sistemas compuestos por una colección de subsistemas interdependientes. Y debe ser participativa, multilateral y flexible por razones técnicas y políticas. Las primeras consisten en que sólo "el hombre sobre el terreno" tiene el conocimiento necesario de las circunstancias y la gente del lugar (Hayek, 1949).

La razón política (y moral) es que la imposición de un plan desde arriba es tan ineficiente como antidemocrática. En vez de una planificación dirigida central necesitamos planes locales coordinados en el centro, no en la cima (Bunge, 1999:480).

También para facilitar y favorecer el camino hacia la recuperación de la anticipación política mediante la puesta al día de la capacidad prospectiva en América Latina se requiere de 4 acciones simultáneas:

1 - Conformar redes latinoamericanas de análisis prospectivo de políticas públicas conectadas con redes de todo el planeta, integradas por equipos actualizados y capacitados en forma permanente, cercanos a los espacios de decisión gubernamental clave y vinculados con espacios públicos y privados de reflexión prospectiva.

2 - Formalizar e institucionalizar espacios de reflexión y acción prospectiva tanto a nivel del Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo de cada país de la región, cuya misión central será la de promover el análisis prospectivo de políticas públicas en relación permanente con las reflexiones y acciones internacionales, regionales y locales, y con el compromiso de integrar y concertar las políticas propuestas en el debate público para contribuir a la optimización de la gobernabilidad y favoreciendo la realimentación y recursividad permanente en los procesos para generar aprendizajes estratégicos.

3 - Promover a través del financiamiento público, la creación y/o el funcionamiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) dedicadas a la prospectiva aplicada a la construcción del futuro, tanto en sus comunidades de referencia como así también a nivel local, regional y global, capaces de generar en forma abierta y participativa estudios de mediano y largo plazo de alcance integral y/o sectorial, en contacto permanente con decisores públicos y redes internacionales de previsión que se integran al diseño y formulación de políticas públicas.

4 - Facilitar procesos y espacios de participación social que garanticen que todos los involucrados formen, tengan y tomen parte en el análisis prospectivo de políticas públicas. Para ello es necesario formar e informar permanentemente a la ciudadanía para la generación de una visión en común del futuro que sustente acuerdos políticos de largo plazo y alcance, al tiempo que inspire la movilización social y la acción política para alcanzar los escenarios previstos en común.

En coincidencia con lo señalado en el Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe (2006), todo estudio del futuro necesita:

Basarse en una rejilla de lectura seria y organizada que proporcione una visión global de la realidad, y atienda los principales debates intelectuales de la época. Pero una visión de futuro conservadora, que no se traduzca en proyectos de futuro innovadores, verosímiles, pertinentes y coherentes, corre el riesgo de reproducir un estado insatisfactorio de las cosas. Y con ello, puede desvirtuar su noble propósito de proporcionar una guía y orientación para las políticas públicas de la región (Medina Vasquez y Ortégón, 2006: 18)

Se trata de la generación de nuevos prismas de relación autorreferentes y autopoieticos capaces a un tiempo de establecer diferencias respecto a su entorno y de crear su propia estructura y los elementos de que se compone, es decir, de reproducirse a sí mismos.

Es en esta dirección estratégica vinculada con la generación de prismas de sentido capaces de generar imágenes de futuro para el liderazgo político en las sociedades complejas, que planteamos aplicar la prospectiva al proceso de formulación e implementación de políticas públicas de forma no-lineal, a través de bucles retroactivos que faciliten una reflexión abierta sobre el porvenir aplicados a una previsión pública sistémica, participativa, multilateral y flexible que no se encierre en el juicio de expertos y repita fatalmente el determinismo de las buenas intenciones.

Si bien podemos coincidir con la identificación de las tendencias y megatendencias descriptas hasta aquí, resulta muy interesante y oportuno para la construcción de un prisma prospectivo, no perder de vista que todos los escenarios elaborados a partir de estas megatendencias, tienen como supuesto en común una metatendencia: el cambio civilizacional emergente, caracterizado por una transición hacia una forma de organización social de escala planetaria y superadora de la denominada sociedad industrial, que no parece tomarse en cuenta en su verdadera dimensión e impacto en los estudios prospectivos públicos más difundidos.

Tal y como señala Theotonio Dos Santos:

El mundo se encuentra en un momento muy particular de su historia. Muchos analistas afirman, con razón, que estamos inmersos en un cambio civilizatorio debido a la incapacidad del sistema mundial, asentado en los valores que han

regido por siglos la civilización occidental - productivismo, competitividad, crecimiento a todo costo, entre otros- para dar respuestas a las demandas y necesidades de una población mundial en crecimiento constante. (UNESCO – FLACSO, 2011: 6).

Analizar este tránsito hacia una nueva forma de organización social de escala planetaria, en la que la emergencia de la complejidad resulta ineludible para todo proceso de toma de decisiones, requerirá de la integración de tendencias, megatendencias y metatendencias en sus supuestos e insumos de partida para la construcción del futuro. Ahora bien, cuando la interacción entre complejidad e incertidumbre desborda todos los parámetros de aplicación del análisis prospectivo de políticas públicas y como consecuencia de ello la ambigüedad se apropia de la escena, entonces es necesario abordar la situación desde otro metaplano de reflexión.

Para ello, serán necesarios caminos alternativos y soluciones desde el punto de vista crítico del pensamiento complejo, con la finalidad de fortalecer los enfoques prospectivos de políticas públicas orientadas a la sustentabilidad en el contexto de las sociedades complejas, que faciliten transitar escenarios de alto riesgo para la humanidad en el horizonte 2030.

Bibliografía:

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2000). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, MAPorrua.

BAUDRILLARD, Jean (1993). *La Precesión de los Simulacros. Cultura y Simulacro*. Barcelona, Kairós.

BECK, Ulrich (1996). “Teoría de la Sociedad Del Riesgo”. EN: *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad: Modernidad, Contingencia y Riesgo*. Barcelona: Anthropos.

BELL, Daniel. (1988). “El mundo en el 2013” en *Revista Facetas*, Nro. 81, Washington.

BITAR, Sergio (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Serie Gestión Pública, N° 78 (LC/L.3681), Santiago de Chile.

BUNGE, Mario (1972). *Teoría y realidad*. Ariel, Barcelona.

CASTELLS, Manuel (2000) *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Volumen I: La Sociedad Red*. Madrid: Siglo XXI Editores.

DOS SANTOS, Theotonio (2011). “América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales. Proyecto Repensar América Latina”. Volúmen 3. UNESCO – FLACSO.

FOUCAULT, Michel (1991). *Las Redes del Poder*. Colección Mínima. Buenos Aires: Editorial Amalgesto.

MEDINA VÁSQUEZ, Javier y ORTEGÓN, Edgar (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Serie Manuales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) N° 51 (LC/L.2503), Santiago de Chile.

MIKLOS, Tomás (2008). *Las Decisiones Políticas*. México: Siglo XXI.

MORIN, Edgar y KERN, Anne-Brigitte (1993). *Tierra-Patria*. Buenos Aires: Nueva Visión.

MORIN, Edgar; CIURANA; Emilio Roger y MOTTA, Raúl Domingo (2009). *Educación en la Era Planetaria*. Barcelona: Gedisa.

NEGRI, Antonio y HARDT, Michael (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.

NYE, Joseph (2004). *Soft Power*. New York: Public Affairs.

OSZLAK, Oscar (1976). “Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes”. EN: *Revista Estudios Sociales*. Nº2, CEDES, Buenos Aires.

RUIZ BALZA, Alejandro y COPPOLA, Gustavo (2011). *Gestión de Riesgo Comunicacional*. Buenos Aires: La Crujía.

TALEB, Nassim (2007). *El cisne negro, el impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Paidós.

TOFFLER, Alvin (1972). *The Futurist*. Nueva York: Random House.