

Los Estudios del Futuro Aplicados a la Formulación de Políticas Públicas

Por Alejandro Ruiz Balza

En el presente trabajo nos proponemos describir brevemente el contexto conceptual básico para el abordaje de lo que denominamos como la aplicación de los Estudios del Futuro a la Formulación de Políticas Públicas.

Introducción

La humanidad ha atravesado la historia obsesionada por encontrar la forma de anticipar el futuro.

Las metodologías aplicadas han sido de lo más variadas: se han leído las entrañas de los animales, consultando oráculos, augures y brujos, mapas astrológicos, profecías, etc.

Sin embargo, como anunciaba el Oráculo de Delfos a sus visitantes: “el conocimiento del futuro no entraña el manejo de la necesidad”.

La capacidad anticipatoria vinculada a la política ha sido desde siempre fuente de poder y prestigio. Ya las primigenias castas sacerdotales -responsables de los estudios de la naturaleza- edificaron sus Estados sobre la base del poder que les otorgaba conocer lo que iba a venir.

En Egipto anunciaban “mágicamente” la llegada de las crecidas del Nilo, que dejaría abonados y preparados para el cultivo los terrenos adyacentes al río.

En Macchu Picchu (y otros centros ceremoniales andinos), les permitía evitar que el sol se perdiera definitivamente hacia el sur y renaciera la vida con la ceremonia realizada en la Intihuatana cada solsticio de invierno.

Las diversas culturas, con todas sus diferencias, y aún perteneciendo a momentos muy distintos de la historia de las sociedades -como la cultura griega, el cristianismo, el moderno capitalismo, las ideologías sobre el progreso o el pensamiento socialista- han reflexionado en torno a la posibilidad o no de un dominio consciente y racional del futuro.

Esta búsqueda incansable por dominar y anticipar mediante el pensar los resultados de las prácticas de producción de las condiciones de vida se refleja en prácticas como la política, concepciones filosófico-teológicas como el libre arbitrio, la idea hegeliana de la astucia de la razón, el ideario político de la revolución, la ciencia, la utopía, que, en definitiva, son diversas facetas de un mismo desafío.

En nuestro tiempo, la simplificación tecnológica de la noción de previsión, la crisis de la visión lineal del progreso y la subestimación política de la contingencia y la complejidad de las sociedades de hoy requieren de nuevas aproximaciones sobre el importante rol de la reflexión de los Estudios del Futuro y de su modo de aplicación en la formulación e implementación de políticas públicas.

En torno a las Políticas Públicas

Para comenzar con una definición amplia de políticas públicas podemos señalar que se trata de “Las formas de respuesta construidas por los gobiernos ante los problemas que se presentan” (Tonon, 2010:4).

En su problematización teórica encontramos dos grandes modelos: el de la Implementación y el de la Formulación.

El Modelo de la Implementación, se desarrolla en la administración pública y más precisamente en el Poder Ejecutivo. En este ámbito de la burocracia estatal se juegan intensas dinámicas de construcción y conflicto político específicas, que en general tanto en los medios como en la opinión pública se perciben como el reino de la rutina, la corrupción y la ineficiencia.

Respecto al Modelo de la Formulación, las políticas públicas son “la expresión decantada y genuina del “interés general” de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales” (Oszlak, 1976:4).

Más adelante el autor (Oszlak, 1976:10) señala que este modelo contiene elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable.

Si bien en general estos modelos se han presentados como opuestos para Oszlak (1976:35) “la formulación e implementación de políticas públicas son, alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción”, por lo que nos encontramos frente a una relación de opuestos-complementarios.

En trabajos más cercanos en el tiempo dedicados específicamente al estudio de las políticas públicas, sus procesos de formulación e implementación, vale la pena mencionar el de Regonini (1989) quien identificó cinco categorías analíticas clave para dichos procesos:

- 1) Las características de los actores más influyentes y recurrentes;
- 2) El estilo de los procesos decisionales;
- 3) La dinámica de las fases del ciclo de vida de una Política;
- 4) La estructura de los problemas;
- 5) Las reglas de juego.

En este marco para el análisis de las políticas públicas es necesario considerar: su dimensión espacio-temporal, las condiciones de su emergencia, las dinámicas de su desarrollo y las contradicciones, complementaciones y tendencias de doble naturaleza política e institucional.

Avanzar en el estudio del análisis de las políticas públicas, supera los alcances del presente trabajo en el que tan solo queremos iniciar brevemente la reflexión acerca de la relación entre su formulación y los estudios del futuro.

Tan solo nos parece importante puntualizar el proceso de cambio en la formulación tradicional de políticas públicas tradicionales, que va pasando de tratarse de una actividad externa al conjunto de la sociedad y solo provista por el Estado para arribar así a la satisfacción de derechos sociales individuales o colectivos, hacia un enfoque caracterizado por la necesidad de generar una relación reflexiva entre el ámbito político-estatal y el ámbito socio-cultural.

Este enfoque implica que los procesos de formulación de las políticas públicas se desarrollen de manera abierta e interactiva en cada una de sus distintas fases incorporando alternativas para la revisión y ajuste permanente entre los momentos de formulación y aplicación con el objeto de optimizar los resultados esperados (INDES, 2006).

En el mundo actual reconocer como punto de partida este camino de doble vía entre norma y praxis, entre formulación e implementación de políticas públicas, entre el ámbito político-estatal y el socio-cultural, se vuelve un requisito estratégico para recuperar la capacidad de anticipación política después de la crisis de la idea determinista del Progreso.

Los Estudios del Futuro

Surgen en 1957 en París con la creación del Centro Nacional de Prospectiva - definida por la Real Academia de la Lengua como: “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o predecir el futuro de alguna materia” - en el contexto de un debate global entorno a la previsión, respecto a los alcances y eficacia de la planificación, restringida mayoritariamente al ámbito militar, a fines de la Segunda Guerra Mundial.

Rápidamente surgen distintos enfoques y aproximaciones tanto en Europa como en los Estados Unidos (Prospective, Futurology, Forecast, Futuribles, etc.) que se proponen establecer una diferencia metodológica entre ambas disciplinas originada, fundamentalmente, por el hecho que cada una se desenvuelve en extremos opuestos de la línea temporal (Godet, 1991). La Planificación va del presente al futuro, los Estudios del Futuro realizan su tarea en sentido inverso, es decir, del futuro hacia el presente.

Hacia fines de la década del '80 este conjunto de enfoques y aproximaciones comienzan a realizar las actividades necesarias para promover la aceptación de una nueva disciplina (Kuhn, 2005).

Así comienzan a agruparse dentro de sociedades profesionales, se establecen publicaciones especializadas, proveyendo un foro en el cual los distintos papers son publicados, se escriben y distribuyen libros de ensayo y de texto, y se dictan cursos en distintas universidades en múltiples puntos

del planeta bajo la denominación común de Futures Studies o Estudios del Futuro.

Entre las técnicas disponibles en este campo las más difundidas se encuentran el Método Delphi, el Análisis de Impactos Cruzados, el Método de Escenarios, el Ábaco de Regnier, los Modelos de Simulación y el de Analogías Históricas (Helmer, 1983).

El valor del pronóstico en los Estudios del Futuro no está en el acierto sino en la actitud, de ponerse a imaginar cosas que puedan llegar a suceder. La representación de abanico de futuros posibles depende también de la lectura del pasado. En cierto modo, el pasado es tan múltiple e incierto como el futuro.

La historia nunca es definitiva, sino que siempre está en reconstrucción. Todo depende de la línea que se siga en su interpretación. De ahí la importancia que reviste abrir el campo de la imaginación a otras representaciones tanto del pasado como del futuro.

Estudios del Futuro y Formulación de Políticas Públicas

La investigación sobre el futuro se ha convertido, en las sociedades tecnológicas avanzadas, en una cuestión estratégica, y una consecuencia directa es el aumento exponencial de los estudios del futuro financiados por diversas instituciones en todas las áreas geográficas. Solamente en el período 2004-2006, se han clasificado más de 1.400

investigaciones en este campo en todo el mundo. A partir de distintas fuentes calificadas (Keenan, Butter, Sainz de la Fuente, Popper, 2006, 3-6) podemos sintetizar el estado del arte a nivel global, regional y local:

En el ámbito geográfico de la Unión Europea se han desarrollado más de un tercio del total de investigaciones analizadas. Las otras dos grandes áreas geográficas relevantes en el campo de la prospectiva son Asia (con Japón como país líder) y América del Norte, con un crecimiento importante de los estudios del futuro en América Latina.

Así, en nuestra región se destacan el importante trabajo que reunió a prestigiosos pensadores en el estudio “América Latina 2020” (UNESCO –FLACSO), la intensa actividad del subnodo México y el subnodo Buenos Aires del Proyecto Millennium que funciona bajo los auspicios del Consejo Americano (AC) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), el Programa Colombiano de Prospectiva Tecnológica e Industrial, en nuestro país las actividades del Observatorio Prospectivo de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) y el Centro de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo, entre otros.

En todas las áreas geográficas el principal financiador y/o cliente son los gobiernos, regionales, nacionales o supranacionales. Sin embargo, en los Estados Unidos de América y en Australia, hay un número relativamente alto de investigaciones financiadas por empresas privadas.

El ámbito geográfico de los estudios es, en su mayoría, de ámbito nacional. Sin embargo, en la Unión Europea se realizan también un destacable número de investigaciones de ámbito regional (Keenan, Butter, Sainz de la Fuente, Popper, 2006, 9).

El mayor porcentaje de los estudios e investigaciones se ha realizado en ciencias sociales: servicios sociales, sistemas públicos y privados, desarrollo social, turismo, mercado de trabajo, formación y recursos humanos, etc. (Keenan, Butter, Sainz de la Fuente, Popper, 2006).

Los principales resultados son los siguientes: análisis de tendencias, elaboración de escenarios, mapas de evolución de tecnologías clave, prioridades de investigación, y recomendaciones para guiar los programas de inversión, de investigación y desarrollo, y de innovación públicos y privados.

Los métodos utilizados son muy variados, destacando el predominio del método Delphi en Asia, especialmente en el caso de Japón, el método de Escenarios, muy utilizado en la Unión Europea, y el Mapeo de Evolución Tecnológica (Technology Road Mapping – TRM–) utilizado en los Estados Unidos.

Sin embargo, hay que señalar que, dado el enfoque multidisciplinar propio de la disciplina, las investigaciones en el campo de los estudios del futuro suelen utilizar múltiples métodos en función de su objeto de estudio.

En este contexto, la extensión e importancia estratégica que el desarrollo constante y exponencial de estudios del futuro vinculados a la formulación de políticas públicas en todo el planeta es a un tiempo una realidad y una necesidad clave, para todos aquellos que se propongan llevar adelante políticas públicas que cuenten con grados de viabilidad y factibilidad óptimos y optimizables en un mundo en aceleración y cambio permanente.

La historia nunca es definitiva, sino que siempre está en reconstrucción. Todo depende de la línea que se siga en su interpretación. De ahí la importancia que reviste abrir el campo de la imaginación a otras representaciones tanto del pasado como del futuro.

Conclusiones

Si una de las imposibilidades de la formulación e implementación de políticas públicas para articular un horizonte prospectivo en común, se origina en la crisis de la idea tecnocrática de futuro entendido como totalmente racionalizable, lineal y predecible, se hace necesario revisar estos presupuestos, sus metodologías y técnicas consecuentes, con la finalidad de contribuir a dotar a la previsión política de otras alternativas

que faciliten el camino hacia una construcción comunitaria del futuro.

De tal manera, y frente a las exigencias y responsabilidades para la acción política del presente y del futuro inmediato, se hace necesario la incorporación horizontal de otros actores locales capaces de generar imaginativas relaciones de articulación de lo público, lo privado y lo social, para que allí cobre relevancia el equilibrio de los tres sectores, como expresión de la capacidad y del dinamismo social, y garantía de la existencia de una ciudadanía activa, donde la gente tome, tenga y forme parte de la toma de decisiones sobre su destino en común.

La regeneración de los espacios de participación social para la construcción del futuro no sólo es válida sino necesaria. Pero lo más importante, es que esas construcciones sean amplias y participativas.

En especial, en la idea que abordar prospectivamente el futuro no intenta adivinarlo, sino problematizarlo para poner en el presente la discusión en común de las alternativas para su construcción.

Bibliografía de referencia:

Berger, G. (1964): *Phénoménologie du Temps et Prospective*, Presses Universitaires de France, Paris.

De Jouvenel, B. (1966): *El Arte de Prever el Futuro Político*, Ediciones RIALP, Madrid.

Godet, M. (1993): *De la Anticipación a la Acción*, Marcombo, Barcelona.

Helmer, O. (1983): *Looking Forward: A Guide To Futures Research*, Sage Publications, California.

INDES (2006): *Documento de trabajo, Medición del desarrollo y las políticas públicas*, BID, Washington.

Keenan, M.; Butter, M.; Sainz de la Fuente, G. y Popper, R. (2006): *Mapping foresight in Europe and other regions of the world. Highlights from the Annual mapping of the EFMN in 2005-2006*, European Commission DG Research, Bruselas.

Kuhn, T. S. (2005). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica de España.

Oszlak, O. (1976): *Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes*, Revista Estudios Sociales N°2, CEDES, Buenos Aires.

Regonini, G. (1989): *El estudio de las políticas públicas*, en Panebianco, A. *El Análisis de la política*, IL Mulino, Bologna.

Tonon, G. (2010): *La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas*, Revista Polis-Universidad Bolivariana de Chile Nro. 26.