

LA PROSPECTIVA EN LA CONSTRUCCIÓN LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*FORESIGHT FOR CONSTRUCTION OF
LOCAL PUBLIC POLICIES*

autora
Paola Aceituno O. ¹

RESUMEN

En el presente trabajo, se realiza una sucinta introducción a la Prospectiva –Estudios de Futuro–, proponiendo su integración en la elaboración de políticas públicas locales y en un primer acercamiento, su inserción en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO).

PALABRAS CLAVE: Prospectiva. PLADECO. Plan de Desarrollo Comunal, Políticas Públicas locales. Municipio.

ABSTRACT

In the present study, we make a brief introduction to Foresight (Future Studies), proposing its integration in formulation of local public policies and in a first approach, inclusion in local development plans (PLADECO) is proposed.

KEYWORDS: Foresight. PLADECO. Local development plans. Local public policies. Municipality.

INTRODUCCIÓN

La Prospectiva, como disciplina, se ocupa del devenir a través de la anticipación, la previsión, la acción, el conocimiento y el consenso por nombrar algunos ámbitos. De esta manera, sus resultados buscan transformarse en un claro soporte para la toma de decisiones, permitiendo disminuir la incertidumbre frente a las complejidades actuales y, por otro lado, encontrar tendencias que ayuden a la anticipación de estrategias.

Actualmente, el interés por los estudios de futuro o estudios prospectivos ha tomado nuevos impulsos. Este resurgimiento viene precedido por los múltiples esfuerzos que cada año, realizan diferentes Instituciones,² Asociaciones³ y Organismos Internacionales,⁴ los que paulatinamente han incorporado, promovido o fomentado el pensar y planificar el futuro.

Sin embargo, estos esfuerzos no se vinculan con la óptica clásica de la planificación, que asume el futuro como una unidad de tiempo desde donde articular y efectuar proposiciones de mediano y corto plazo basada en proyecciones y el cumplimiento de ciertos ítems, sino, más bien, con procesos de difusión o gestión a través de una metodología y visión innovadora como base.

Este resurgimiento -en rigor, asentamiento- de la Prospectiva pretende entregar un nuevo enfoque o paradigma a la planificación, poblándola con nuevas herramientas y, por supuesto, integrando en esta, criterios centrados en la participación, la construcción social del futuro y, el mediano y largo plazo.

En este contexto, cualquier estructura que exista (ya sea de orden político, territorial, tecnológico,

empresarial etc.) así como sus subsistemas, la localidad o un territorio en su conjunto, pueden ser abordados con el sello distintivo de la Prospectiva. Esto significa que el trabajo metodológico e interpretativo que se lleve a cabo estará caracterizado bajo los ejes de esta disciplina.⁵

La Prospectiva, mediante la preponderancia del consenso, la visión de largo plazo y la participación que llevan implícito sus métodos potencia la construcción social de políticas públicas, permitiendo no sólo una mejor gobernanza, sino la convergencia de visiones que legitiman el corte constructivista-normativo y el análisis previo respecto a su impacto.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es proponer a la Prospectiva como una herramienta para las políticas públicas locales con la finalidad de entregar nuevos mecanismos y visiones para la

2.- Universidades latinoamericanas como la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) de Lima (Perú) y Externado (Colombia), centros de planeamiento pertenecientes al Estado como es el caso del CEPLAN en Perú; y congresos como Prospecta Colombia, Prospecta Perú, Prospecta Argentina.

3.- WFSF, Millennium Project.

4.- ILPES-CEPAL.

5.- Pensamiento de largo plazo, búsqueda de consensos, visión de distintos actores sociales, la construcción del futuro.

construcción social de estas políticas que permitan obtener mejores resultados en términos de planificación y gestión municipal, cuyo fin sea avanzar en el perfeccionamiento de su diseño, elaboración, calidad y, por supuesto, en la democratización y legitimidad de la política pública, para mirar más allá de la administración en particular de cada Gobierno.

Para ello, se intentará responder preguntas relativas al cómo, cuándo, dónde o por qué implementar estudios prospectivos a nivel local para lo cual, en una primera parte y de manera resumida, se ofrecerá una contextualización histórica de la disciplina. Luego, en una segunda etapa, este trabajo se enfocará en una proposición más concreta y práctica con primeras aproximaciones en torno al cómo, cuándo y por qué incorporar la disciplina, como parte del desarrollo local.

I. EL FUTURO COMO UN ESPACIO DE ACCIÓN

1. El cambio en la concepción del futuro

El concepto de futuro como un objeto de interés para el hombre y la evolución o cambio en la forma en que se ha percibido a través del tiempo se grafica en lo propuesto por André-Clément Decoufle, quien plantea que es posible distinguir

seis principales maneras de expresarse sobre el futuro de acuerdo con tres acepciones distintas:⁶ la primera es la representación del futuro como *destino*, luego como *porvenir* y, más tarde, como *devenir*. Dentro de cada una de estas, se anidan la *adivinación y la profecía, la utopía junto a la ciencia ficción y finalmente la futurología con la prospectiva*, respectivamente y su mayor o menor influencia en cómo el ser humano miraba o entendía al futuro se encuentra estrechamente ligada a la época histórica en que fue concebida.⁷

Para mayor claridad, se expone el cuadro siguiente:

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE FUTURO A TRAVÉS DE LA HISTORIA

REPRESENTACIÓN DEL FUTURO	MODOS DE EXPRESIÓN	ETAPAS RECONOCIBLES EN LA HISTORIA
Destino	- Adivinación - Profecía	Desde el Siglo V AC
Porvenir	- Utopía - Ciencia ficción	Siglos XV- XIX
Devenir	- Futurología - Prospectiva	Siglo XX hasta la actualidad

Fuente: Idea central tomada de Miklos y Tello en *Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro* con aportaciones propias en cuanto a las etapas reconocibles en la historia según el citado texto.

6.- MIKLOS Y TELLO (2011) p.39

7.- Ibid.

Por lo tanto, cuando se habla de *destino* se está frente a una concepción o comprensión del futuro, asumiéndolo como sucesos inexorables y predeterminados por venir en donde ninguna acción que se pueda realizar cambia lo que, se supone, se encuentra previamente determinado; más bien, cada quien debe conformarse con este futuro que ha sido determinado por fuerzas que se encuentran fuera del ámbito del ser humano, el cual sólo debe atenerse a lo que le es deparado. Se podría intentar descubrir este destino o tratar de conocerlo a través de la adivinación o la profecía⁸ pero aun así continuará sin poder ser modificado, pues sus características básicas son la visión determinista o fatalista y la posibilidad de ser descifrado o conocido.

Por otro lado, cuando se hace referencia o se entiende el futuro como *porvenir*, se está planteando un conjunto de estados posibles de la humanidad a un plazo más o menos lejano, cuestión que corresponde a una descripción del futuro imaginario más cercano a la literatura utópica y la ciencia ficción.

Sin embargo, cuando se concibe al futuro como *devenir* se comprende como un proceso histórico donde el rol de la acción es determinante.

Visualizar el futuro como un devenir interesa especialmente a la futurología y la prospectiva, pero mientras el producto de la primera es cercano a la predicción, la segunda trabaja en base a conjeturas.⁹

¿Por qué se habla de conjetura en Prospectiva?

El filósofo Bertrand de Jouvenel introduce la palabra *conjetura* en los estudios prospectivos, utilizándola como contraposición a *conocimiento* en su libro *El arte de prever el futuro político*—en francés, *L'Art de la Conjecture*.¹⁰

De Jouvenel plantea que conocer derechamente el futuro es algo a lo cual no se puede acceder y la Prospectiva, la inferencia o Proferencia¹¹ es el camino más cercano a su conocimiento—esto es, a través de su construcción.

Por ello, el planteamiento de la disciplina se basa principalmente en la reflexión, el juicio, la deducción sobre observaciones, la participación de distintos actores, la interdisciplinariedad y la consulta a expertos, entre otros aspectos que la diferencian al momento de inferir la representación o el logro de cierta certidumbre subjetiva respecto del futuro.

8.- Según Moura Paulo (1994), el futuro entendido como destino, implica dos concepciones; el fatalismo y el deciframiento. Construyendo o futuro. O impacto global do novo paradigma, MAUAD Editorial, Rio de Janeiro. en Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Javier Medina Vásquez y Daniel Ortégón.

9.- Ibid.

10.- El título del libro no fue traducido literal al español, sino como *El arte de prever el futuro político*.

11.- De Jouvenel utiliza el sentido etimológico del verbo “proférer” (“proferir”) del latín “proferre” (“llevar adelante”), y crea el sustantivo “proference” en el Arte de prever el futuro político, Ediciones RIALP, S.A., Madrid, 1966, nota al pie del autor, pp.40 y 41.

De Jouvenel expresa que *“Nuestro problema no podría consistir en distribuir las probabilidades entre diferentes futuros posibles, a no ser que este conjunto de futuros posibles no se ofreciera previamente a nuestro conocimiento. Sin embargo, estos futuros posibles distan mucho de presentarse así “dados”. Por el contrario, necesitan ser construidos por nuestra imaginación que se entrega a un trabajo de “preferencia” y los deriva como descendientes posibles de estados presentes más o menos conocidos. La construcción intelectual de un futuro verosímil, constituye una verdadera obra de arte en el sentido más pleno del término. Es a esto lo que llamamos “conjetura”. En esta “composición” de nuestra mente se podrán hacer figurar tantas relaciones causales, consideradas necesarias, como se considere conveniente; pero sus respectivos papeles, sus conexiones, supondrán un modelo hipotético, y su “puesta a punto” dependerá de los hechos supuestos que intervengan.”*¹²

En este sentido, conjeturar, reflexionar, inferir o deducir forman parte esencial del proceso analítico prospectivo. En base a ello, se reconocen tendencias, variables, estructuras, drivers, etc., las que luego constituirán los insumos para la construcción o la anticipación de escenarios, que, posteriormente, permitirán comprender al futuro como un espacio histórico donde la acción debe cumplir un rol fundamental.

2. Algunas precisiones en torno a la Prospectiva

La Prospectiva corresponde a una disciplina que busca entregar directrices que permitan disminuir la incertidumbre, adelantarse a situaciones futuras, tomar mejores decisiones y construir escenarios mediante el análisis del sistema estudiado.¹³

Claramente, no es la utilización constante de la retórica del mañana ni tampoco la extrapolación de índices y datos hacia un horizonte definido (lo anterior es parte del ejercicio prospectivo). Sin embargo, utilizar solo índices extrapolados no contiene novedad o nueva propuesta metodológica, pues las proyecciones estadísticas se vienen utilizando a lo largo del tiempo bajo la teoría de la

12.- DE JOUVENEL (1966) p.40

13.- Es preciso mencionar que, si bien la Prospectiva toma herramientas de otras disciplinas para esta difícil tarea en la que se ha circunscrito, también ha creado sus propios métodos. Por lo tanto, en el proceso prospectivo es posible recurrir a una variedad de instrumentos conocidos en las Ciencias Sociales o en otras áreas del conocimiento (como informes estadísticos). Sin duda, de estos se obtiene información invaluable de carácter prospectivo, sobre todo si estos ejercicios fueron definidos y objetivados como tales, pero no son instrumentos propios de la disciplina.

probabilidad, así como usar otros instrumentos de levantamiento de datos u opiniones.¹⁴

Ahora bien, previo a exponer sucintamente el origen histórico de esta disciplina, cabe señalar que existen, a lo menos, cinco puntos respecto a los estudios de futuro que apuntan a su utilidad y características, de los cuales se distingue cierta confluencia de opinión en la literatura especializada.¹⁵

En un primer punto, se coincide en que el interés del ser humano por el futuro es algo natural, puesto que al realizar una somera revisión de las etapas de su historia es posible obtener algunas distinciones o evidencias, ya sea bajo paraguas primarios de orden mítico-religioso o bien, mirado bajo los distintos enfoques o maneras de concebirlo,¹⁶ todo ello estrechamente ligado al ser histórico y la evolución de su pensamiento.

El segundo punto es el convencimiento de que el futuro no es único y cierto, sino que existe una multiplicidad de situaciones traducidas como futuros posibles y probables ante los cuales (asumiendo la libertad humana como principio fundamental) existe la posibilidad de influir en estos mediante acciones basadas en una planificación prospectiva.

Tercero, este tipo de ejercicio o la disciplina misma no deben confundirse con productos o señales deterministas, adivinatorias, proféticas, supra-espirituales o de un estado singular.

En cuarto lugar, es indispensable contar con múltiples visiones y cierta plasticidad mental de los convocados, quienes, a través de juicios, información, conocimiento, etc., permitirán nutrir las variables con las que se construirán los escenarios.

Por último, es en la teoría de la decisión donde la disciplina Prospectiva se ennoblece y encuentra su potencialidad.

En cuanto al origen histórico de la prospectiva, existen evidencias de que los primeros ejercicios prospectivos propiamente tales comenzaron a desarrollarse luego de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la Guerra Fría, enfocados principalmente en el área militar, *para luego tener una perspectiva más sociológica, centrándose en el bienestar social y la política.*¹⁷

14.- Lo interesante de combinar todo esto, es la circularización de ideas desde distintas miradas o disciplinas.

15.- ORTEGA, San Martín, Fernando, *Prospectiva Empresarial*, MIKLOS y TELLO, *Planeación Prospectiva*, BASS, Enric, *Megatendencias para el Siglo XXI*, MEDINA, VÁSQUEZ, Javier, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", entre otros.

16.- Esto es, ya sea el futuro visualizado como destino (futuro inexorable), como porvenir (futuro imaginado, pero lejos de la acción) o como devenir (más ligado a su construcción y a la visión Prospectiva). Citado por Miklos y Tello en *Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*, Editorial Limusa, México, 2011, p.39.

17.- Cfr. BASS (2004) p.34

Importante resulta mencionar que este tipo de estudio surge más o menos en la misma época tanto en Estados Unidos y Francia,¹⁸ dando lugar a dos corrientes de pensamiento con intereses distintos,¹⁹ pero que, en el fondo, tenían un objetivo similar que era mejorar la anticipación para la planificación y la estrategia.

Actualmente, aún se pueden encontrar distinciones en cuanto a la finalidad o insumos que utilizan cada una de estas corrientes. Por ejemplo, se hace alusión a la disciplina de corte norteamericano, anglo o *Foresight*, como un método que se centra en los cambios tecnológicos, realizando predicciones econométricas de corte determinista.²⁰ La francesa, por su parte, se relaciona con el pensamiento de carácter constructivista, el cual busca la anticipación para la acción.

Al respecto, la fortaleza de la corriente francesa radica, principalmente, en haber proporcionado un matiz filosófico a la disciplina ²¹ y posicionado el nombre *Prospectiva* para referirse a esta nueva manera de entender o enfrentar al futuro, nombre con el que se ha difundido mayoritariamente en Latinoamérica y que recibió, a través de los libros

de la Anticipación a la acción y la caja de herramientas de Michel Godet, un fuerte respaldo, al proponer instrumentos o herramientas metodológicas propias junto con realizar una fuerte crítica a la previsión formada únicamente por datos econométricos extrapolados.

En síntesis, cuando se habla de Prospectiva, se hace referencia derechamente a *la disciplina como tal, que bajo un proceso que requiere de diferentes insumos, utiliza herramientas propias que permiten disminuir la incertidumbre frente a la toma de decisiones y cuyo eje central está constituido tanto por la anticipación como por la participación, y que permite planificar, para tomar decisiones de manera rápida y eficaz, o bien, construir futuros, entendidos estos como visiones o metas de largo plazo.*²²

18.- MASINI (1993) p.374

19.- En Estados Unidos, con una mirada que buscar anticiparse a adelantos tecnológicos armamentistas (en el contexto de la Guerra Fría) y, en Francia, bajo una filosofía de la acción y el pensamiento de largo plazo.

20.- Incluso, existen críticas contemporáneas respecto a que el *Foresight* tiene aún un cariz determinístico y, por ende se le desecha en favor de la metodología francesa. No obstante, los métodos utilizados por uno u otro son relativamente parecidos. Además, en las bases “básicas” utilizadas para los métodos de ambas corrientes se encuentran similitudes como la interdisciplina, la expertise, la valoración de variables o sectores y la participación (por nombrar algunas).

21.- De filósofos como Bertrand de Jouvenel, con el libro *L´art de la conjecture*, y Gastón Berger, con *Fenomenología del tiempo y prospectiva*.

22.- Cfr. ACEITUNO (2013) p.18

II. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES-REGIONALES

1. La ineludible participación ciudadana

La participación ciudadana es, actualmente, una característica que no puede estar ausente en la construcción de las políticas públicas. Esto es una cuestión fundamental que se encuentra estrechamente ligada a la democracia y la búsqueda de su perfeccionamiento. *Es así como surge un paradigma social de una democracia plena, que se soporta, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.*²³

Distintas iniciativas están renovando lentamente, y fomentando de alguna manera, la participación ciudadana en lo público,²⁴ cuestión que se ha criticado constantemente.

Este cambio se avizora, principalmente, a nivel local, donde se ha puesto énfasis en la necesidad de involucrar a la ciudadanía en distintos instrumentos de gestión municipal realizando convocatorias que a través de mesas de trabajo, talleres participativos, entrevistas, cuestionarios, etc., generan insumos para la conformación de las distintas herramientas de gestión como son los Presupuestos Participativos, Planes de Desarrollo Local o Planes Reguladores.

Aun así, y entendiendo que actualmente se incorporan algunos métodos de participación ciudadana para la elaboración de las herramientas de gestión

local mencionadas, es posible que se encuentren como resultado políticas de corto o mediano plazo, donde el horizonte propuesto pocas veces supera el periodo correspondiente a la administración de turno, o se convoque a discutir sobre una carta ya pre-escrita basada en diagnósticos internos de la administración comunal que contienen puntos específicos no consultados o consensuados como importantes. Estas situaciones pueden convertir buenas ideas en ideas o acuerdos vulnerables esto, porque las políticas diagnosticadas, diseñadas y posteriormente ejecutadas siguen siendo posibles de abordar o modificar con los intereses puntuales de cada administración.²⁵

Las políticas públicas son definidas por Lahera como *un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del*

23- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009. Resolución n.º 38 del “Plan de Acción de Lisboa”, p.2

24- Planificación Participativa.

25- En este sentido, la política local debería tender a empatar a la política de largo plazo, o llamada de Estado, cuando nos referimos a una política que excede al actual Gobierno.

sector privado. Por lo tanto, deben guardar una estrecha relación positiva con su procedencia.

Junto a lo anterior, otra cuestión que se debe tener presente es que cada vez que se realizan estas convocatorias no resulta fácil sortear satisfactoriamente los grados o niveles de adhesión ciudadana esperada, y los cuestionamientos que se centran en preguntas que contienen interrogantes respecto a “quiénes”, “cuántos”, o “quién” deben estar presentes, son una variable que debe ser ponderada acuciosamente.

*Las prácticas participativas que inciden en el diseño de las políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos.*²⁶ Así, entendiendo que una participación transversal²⁷ es esencial en el diseño de las políticas públicas, se debe agregar que lo es también acompañar a este diseño con una mirada de largo plazo.

La política pública *Top-down* sobre todo a nivel local, se encuentra deslegitimada y como tal vive una lenta retirada, donde la tendencia hacia la

instalación de una política *Bottom-up* es lo que finalmente se espera que se consolide en el tiempo (sobre todo, por parte de los receptores de cualquier decisión o política).

Por ello, la importancia de construir una visión de largo plazo en conjunto con la participación, de quienes conforman el territorio se ha transformado en una de las necesidades donde la Prospectiva puede realizar sendos y nuevos aportes.²⁸

26.- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009. Resolución n.º 38 del “Plan de Acción de Lisboa”, p.6

27.- En este punto es discutible la suficiente representatividad que puedan tener o no distintas organizaciones vecinales, culturales, económicas, deportivas, etc.

28.- *Se propone como oportuno y necesario adoptar la prospectiva como instrumento de planificación capaz de contribuir a la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo con una visión de largo alcance en la región. Es imposible alterar tendencias seculares en el curso de un período de gobierno; en cambio, es del todo factible sentar las bases de una transformación a largo plazo, mediante la construcción colectiva de imágenes de nación basadas en el uso de la valiosa herramienta que ofrece la prospectiva. En vista de lo anterior, el ILPES y la CEPAL en su conjunto se comprometieron a utilizar y dar a conocer la prospectiva como instrumento*

2. Un proceso complejo

La complejidad de la construcción de políticas públicas viene dada por múltiples factores, ya sea por ideas, prioridades o visiones de quienes conforman el territorio (orientaciones, intereses, las características propias del territorio, la centralización de las decisiones, la multiculturalidad, etc.). Ante esta complejidad, la Prospectiva es una propuesta concreta para el desarrollo local y su visión de futuro: *la prospectiva territorial permite anclar la decisión política y concretar su compromiso institucional: objetivar la demanda y la oferta política mediante la movilización de los actores regionales/locales/focales por una parte, y, por otra, informando a los responsables políticos.*²⁹

La participación, que muchas veces se menciona libre y fácilmente como la llave hacia la igualdad política, por sí sola tiene complejidades que no son fáciles de sortear primero, porque demanda esfuerzos adicionales por parte de las autoridades o municipios (esfuerzos que no necesariamente significarán para ellos una reelección o espacios políticos de negociación). Sin embargo, les demandarán compromisos de orden económico y organizativo, que garanticen lugares de reunión, difusión,

explicación o ilustración suficiente respecto a los temas a tratar y lograr la motivación y movilización tanto de ciudadanos como de organizaciones, instituciones, etc., las cuales deberán coordinar complejas agendas: todo ello, bajo un foco que no proyecte deliberados intereses políticos.³⁰

Cada una de estas y otras limitantes,³¹ como el mencionado tiempo o, simplemente, el aspecto financiero o educativo de cada una de las personas que participan o debieran participar en estos ejercicios, así como otras limitaciones—por ejemplo, las geográficas—, son variables que deben ser consideradas al momento de revisar las condiciones que deben existir para una adecuada participación.

de política pública pertinente y útil para la formulación de políticas públicas a largo plazo de desarrollo con igualdad, CEPAL, “Prospectiva y Desarrollo, el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe 2020”, Santiago, Chile, octubre 2013.

29.- MIKLOS, JIMÉNEZ, ARROYO (2012) p.53

30.- Se hace referencia a que no exista proselitismo político.

31.- Dahl, en su libro *La igualdad política*, hace referencia al menos a seis barreras para el logro de esta igualdad, pues plantea en el fondo que no todos influyen de igual manera con su participación sobre la agenda de sus gobernantes. Por mencionar algunas barreras:

1.-*la distribución de los recursos, habilidades e incentivo político*

2.-*Límites del tiempo irreductibles*

3.-*El tamaño de los sistemas políticos*

3. La Prospectiva en el ámbito local: primero, distinguir

En el proceso de expansión de la herramienta hacia distintas áreas de la actividad social,³² se tiene que desde la segunda mitad del Siglo XX su presencia o utilización ha permeado con relativo éxito todas ellas. Así como es posible aplicar Prospectiva a nivel nacional, de la misma forma es aplicable a nivel local, ya que sus métodos no son exclusivos de ningún sector de la sociedad.

En todo caso, actualmente es posible efectuar una estratificación, especialización o sectorización³³ del análisis que busca distinguir el tipo de investigación prospectiva que se desea realizar y, por lo tanto, es un punto esencial que se debe dilucidar previamente.

Para ilustrar lo anterior, se debe explicar que cada una de las muchas actividades que coexisten en una sociedad o territorio³⁴ (también vistos como sistemas o subsistemas) pueden ser abordadas por estudios prospectivos de carácter micro o macro. Esto va a depender, básicamente, del objetivo, el interés y, por supuesto, el problema planteado.

Esto quiere decir que si de un territorio, región o localidad se requiere prospectar sólo una actividad específica (por ejemplo, la económica), deberá focalizarse principalmente en esta, (micro),³⁵ teniendo como insumos los demás antecedentes del territorio prospectado³⁶ (lo mismo para el ordenamiento territorial, la educación, etc.).

Por otro lado, cuando se habla de un estudio Prospectivo de orden macro debe plantearse al territorio, región o localidad como un todo en su conjunto, donde cada una de sus actividades deberán ser incluidas para luego, según corresponda,

delinear los intereses, consensuar una visión de futuro, corregir situaciones, etcétera.

Por ello, un primer paso es distinguir el tipo de estudio que se desea aplicar: si este es en base a una visión local, pero con alcance global o macro, o tan solo dirigido a un sector del ámbito local que es de nuestro interés.

32.- En un inicio, se relacionaba directamente con el análisis militar.

33.- Se hace referencia a los análisis o estudios conocidos como Prospectiva Política, Prospectiva Económica, Prospectiva Tecnológica, etc.

34.- Inversión, infraestructura, actividad económica local, ordenación del territorio, educación, salud, etc.

35.- Micro: a pesar de su tamaño o impacto en la sociedad, se distingue como micro por ser un sector aislado y no el conjunto.

36.- Al realizar un estudio específico de un sector, no debe confundirse ni olvidar que ese sector tiene aspectos políticos, territoriales, económicos, etc., que hay que considerar.

4. ¿Cómo, cuándo o dónde se incluye Prospectiva?

La participación ciudadana en el diagnóstico y diseño de la política pública por cada localidad o municipio depende de varios factores que pueden ir desde cierto discurso basado en una orientación política por parte de la institucionalidad, pasando por la existencia de presiones o demandas sociales pendientes, hasta el tema presupuestario que puede predisponer hacia una configuración para su fomento o no, entre otros aspectos.

Si bien es cierto que la coexistencia de problemas puede limitar a los municipios en la implementación de herramientas para una mayor participación, la institucionalidad no puede evitar esta condición. Esta y otras múltiples labores, a pesar de no ir aparejadas con los recursos necesarios (*los municipios manejan el 12,9% del gasto gubernamental y concentran el 54% del personal público*),³⁷ son responsabilidades ineludibles ante las cuales se deben buscar distintos mecanismos que los transformen en un ente con mayor eficiencia y calidad en su gestión.

Básicamente, los recursos económicos (que son, naturalmente, una de las mayores razones aludidas y son, además, percibidos por el municipio a través de distintos canales, como el Fondo Común Municipal, las tributaciones de distinta índole, donaciones, etc.) conforman el presupuesto con el cual un municipio debe contar para entregar servicios que van desde la mantención de áreas verdes, el aseo y el ornato, hasta velar por la educación, la salud pública y la cultura, entre otras. Se pueden sumar a lo anterior los problemas que siguen sorteando debido a la centralización de algunas decisiones y a lineamientos del Gobierno Central que pueden chocar con las visiones particulares de cada comunidad.

Los administradores locales coexisten con condiciones que pueden inhibir el logro de una gestión de calidad, pero necesariamente también trabajan y deben trabajar con ingenio, para sortear estas y otras situaciones.

Por otro lado, se tiene claridad respecto a que no es obligatorio implementar estudios prospectivos como principal medio de participación ciudadana con enfoque de futuro y que sin recursos o lineamientos centrales se torna aún más complicado hacerlo. Por esto, es necesario revisar las instancias donde poder incluirlo teniendo en cuenta todas las variables anteriormente mencionadas.

Por ejemplo, existen instrumentos de carácter obligatorio que deben ejecutar las Municipalidades como el Plan Regulador, el Presupuesto anual y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).³⁸

Los tres instrumentos anteriores constituyen una instancia para la participación ciudadana, y en el caso particular del Plan Regulador y el PLADECO, si no existe la disponibilidad de recursos de las

37- ERGAS, citado de ARREDONDO, Cesia. *La descentralización en Chile: una mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo, Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas*. 2011.

38- La ley Orgánica Constitucional de Municipalidades n.º 18.695, art. 6º: La gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos: a) El plan comunal de desarrollo y sus programas; b) El plan regulador comunal, y c) El presupuesto municipal.

arcas municipales para su elaboración, estos deben gestionarse y buscar los fondos necesarios en el Gobierno Central.

Ahora bien, el PLADECO³⁹ presenta condiciones especiales para incluir un estudio prospectivo en su elaboración: la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades n.º 18.695 obliga a ejecutar y actualizar este instrumento de planificación a lo menos cada cuatro años.⁴⁰

Sí bien estos instrumentos en algunos casos suelen ser vistos como una mera formalidad que cumplir (más allá de su real significancia), lo cierto es que *El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión de la organización municipal. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas de estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.*⁴¹ Se debe agregar que son por norma de carácter participativo.⁴²

4.1. El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) como instrumento para incorporar la Prospectiva

La propuesta de incluir dentro de los PLADECOS la Prospectiva, se funda en las propias características del instrumento, aprovechando el espacio normativo-institucional, la visión de futuro o prospectivo que necesariamente debe llevar implícito, la participación, y los recursos que se deben destinar para su elaboración o actualización.

*El PLADECO debe representar la visión de futuro de la Comuna y sus estrategias para alcanzarla. Para esto, el PLADECO debe ser abordado como una tarea común, fruto del trabajo conjunto entre Municipio y Comunidad, asumido como un proceso continuo y dinámico en el tiempo.*⁴³

El PLADECO, busca conformar y establecer una visión comunal. Hasta hoy basa o valida su análisis de futuro en diferentes métodos que van desde los sugeridos en el Manual de Elaboración de PLADECO, a otros según sea la experiencia de quienes levantan la información participativa (encuestas, mesas de trabajo, talleres, entrevistas, etc.). Si

39.- Artículo 7º.- El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito.

40.- Cabe señalar que la gestión municipal se encuentra sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Por lo tanto, si el PLADECO no es elaborado o actualizado, la Contraloría puede iniciar una investigación y, eventualmente, sancionar a quienes resulten responsables.

41.- Manual de Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) p.9 <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/manual-de-elaboracion-del-plan-de-desarrollo-comunal-pladeco-documento-subdere-cepal-o>

42.- El Manual citado hace referencias y propone las siguientes técnicas de participación: el Espacio Abierto, el Árbol de Problemas, el Mapeo de la Localidad y el Calendario Estacional, pero si el equipo municipal ya tiene experiencia en otras técnicas similares puede seguir utilizándolas.

43.- Ibid.

bien estos instrumentos son valiosos y entregan insumos importantes que proporcionan mucha información -y forman parte de la planificación participativa-, se debe tener claridad de que un análisis prospectivo debiera, en su proceso, incluir también métodos asociados a la disciplina,⁴⁴ los cuales son *per se* métodos para anticiparse, poner de relieve tendencias, destacar una variable dependiente de una independiente, conformar escenarios, manejar desvíos de opinión por el surgimiento de líderes, converger visiones de futuro o de largo plazo, etc.

Por otro lado, si existe la posibilidad por parte de un municipio de realizar un análisis prospectivo sin tener que por ello pasar obligadamente por su Plan de Desarrollo, siempre el producto final debería ir ligado a este plan de trabajo comunal. Los resultados de un ejercicio Prospectivo no deben coexistir de manera disociada: el estudio prospectivo sirve de guía para el PLADECO y, a través de este, se puede fijar la acción en escalas de cuatro o más años hacia un objetivo.

Ahora bien, respondiendo a interrogantes respecto a la capacidad técnica para brindar este tipo de asesoría, ello debiera ser advertido dentro de los mismos términos de referencia para la adjudica-

ción del PLADECO y el Gobierno Central debiera promover la capacitación de la contraparte técnica que se encuentre a cargo de la revisión de los resultados. Entonces, se deben instalar capacidades a nivel institucional y buscar profesionales idóneos para la realización de un PLADECO prospectivo.

4.2 En qué fijarse al elegir un horizonte temporal.

Respecto al horizonte temporal o al cómo poder elegir un horizonte pertinente para la ejecución de un estudio de prospectiva comunal, esta decisión no debe ir necesariamente alineada a los plazos “normales o usuales” del PLADECO o a los de su renovación, sino que debe buscar un periodo cercano al largo plazo, observando para ello en primer lugar, la existencia o no de obras que puedan significar grandes cambios para la comunidad, ya sean de la misma institución o el gobierno central. Por ejemplo, el horizonte temporal escogido para realizar el estudio Prospectivo de la Ilustre Municipalidad de Pudahuel el año 2011, fijó su horizonte temporal en el año 2045⁴⁵ e irá ajustando su Plan de Desarrollo a los avances, problemas o nuevas orientaciones que surjan de esta gran obra sin descuidar otros lineamientos o acciones que no tienen relación con el aeropuerto.

44.- Como, por ejemplo, MIC-MAC, MACTOR, MORPHOL, DELPHI, Escenarios, Impactos Cruzados, FAR, Regnier, Ejes de Schwartz, etc.

45.- “El Estudio Prospectivo Pudahuel 2045; busca resolver la necesidad de la Municipalidad de Pudahuel de elaborar una imagen objetivo de desarrollo comunal consensuada, mediante un proceso de selección de variables, participación ciudadana y construcción de escenarios tendencial, óptimo y posible. En el último tiempo, diversos actores comunales públicos y privados, construyeron una mirada de desarrollo y de negocio propia, con implicancias prospectivas, a distintos horizontes de tiempo; seis concesionarias, tres Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado, también el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección de Planeamiento, elaboró el Plan Maestro Aeropuerto Arturo Merino Benítez, para el año 2045, nosotros debíamos decidir a qué tiempo proyectarnos y esta fecha nos sirvió de referente.

Conscientes que el proceso detonado en este territorio tiene carácter regional y existe el instrumento de planificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago, planes maestros de infraestructura vial y otros, atendiendo ciertas temáticas particulares, a nivel local nos pareció imperioso encargar el Estudio Prospectivo “Pudahuel 2045” para VER la comuna del futuro, incorporando la dinámica urbana, económica y social, propia de lo local”. Entrevista realizada por www.prospectivaChile.cl a Claudia Campodónico Lira, Asesor Urbanista, Secretaría de Planificación Comunal de la Ilustre Municipalidad de Pudahuel, Chile. Febrero-2011. <http://www.prospectivachile.cl/?p=285>

En caso de no contar con grandes obras que se puedan identificar dentro del marco de la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) y que puedan afectar de alguna manera el escenario apuesta (debido a su impacto), no es recomendable un horizonte temporal fijado en el término de periodo de un gobierno en particular. Esto, debido a múltiples razones como la poca viabilidad económica, la configuración de intereses políticos o la configuración de escenarios apuesta inalcanzables o poco ambiciosos, por nombrar algunas.

También, se pueden considerar, al fijar el horizonte temporal, periodos de tiempo ligados a los llamados “ciclos clásicos económicos” como, por ejemplo, el ciclo de Kondratieff—que va de cuarenta a sesenta años (ondas largas)— o los ciclos de Kuznets —de quince a veinte años.

Tener en cuenta estos ciclos, observando la curva desde donde se encuentra cada uno, entrega información valiosa del hacia dónde se está apuntando y como dichos ciclos pueden sumar o restar en el escenario apuesta.

De todas maneras, existe consenso en cuanto a que los plazos en planificación son tres: el corto, el mediano y el largo plazo. El corto plazo

comprende periodos de seis meses a tres años y apunta a resolver hechos coyunturales; el mediano plazo, por lo general, periodos de cuatro a nueve años; y el largo plazo, periodos de diez, quince y veinticinco años.⁴⁶

Lo anterior no significa que puedan realizarse estudios de mayor plazo, según los intereses de la comunidad y sugerencias de los especialistas. Ello es perfectamente consensuable.⁴⁷

46.- Cfr. SAAVEDRA, y otros (2003) p. 71

47.- Existen estudios prospectivos en el área de la sociología, en que el horizonte contemplado es a cien años. Por ejemplo, *Megatendencias para el siglo XXI*, un estudio Delfos de Enric Bass, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. Otro caso es el Foresight orientado a la empresa Ortega San Martín, Fernando, en su libro *Prospectiva Empresarial, manual de Corporate Foresight, para América Latina*, indica que si bien es posible realizar estudios de largo rango de tiempo “su empleo se concentra para periodos que van entre uno a quince años”. Y agrega “El problema en la elección del horizonte se centra más en factores externos al propio foresight, por ejemplo, el periodo de vigencia de los poderes de los tomadores de decisión, los ciclos de vida de los productos, los presupuestos disponibles, entre otros” (p.43). En definitiva, los instrumentos o herramientas sirven para observar un largo periodo de tiempo, pero ello debe definirse según su propósito.

5. Hacia una participación con mayor impacto

Al plantear que hoy existen a nivel local instancias de participación como el Cabildo, mesas de trabajo o instrumentos como los Planes de Desarrollo Comunal (que son obligatorios), debe preguntarse por qué habría que entregar espacios a la Prospectiva. Esto se intentará responder aleatoriamente, sin ser por ello excluyente o definitivo.

Una de las respuestas es que al aplicar un estudio prospectivo a nivel local, se utiliza metodología cualitativa y cuantitativa que permite una mejor lectura tanto de los acuerdos como de lo más o menos importante. Se pueden reconocer variables claves y, dependiendo de la herramienta utilizada, es posible recurrir a tecnologías de información que permitan ampliar y definir la participación y las visiones. Sus resultados no sólo entregan “sueños” o las visiones de cómo se quiere una comuna, sino que, entregan un mapa donde se puede identificar de qué variables depende utilizar tal o cual estrategia. Sumado a ello, los liderazgos espontáneos o intereses particulares que surgen en otros tipos de herramientas, se difuminan o neutralizan en el corte cuantitativo.

Una segunda respuesta es que, al incluir todo tipo de organizaciones⁴⁸ y, por supuesto, a la ciudadanía, se valida la imagen de futuro local y es esperable que esta, al ser de público conocimiento, sea apoyada por la comunidad en su conjunto, así como también que se “apropie” de sus resultados. Cuando se habla de la *apropiación* de sus resultados, se debe entender que, por definición, apropiación es *un acto de tomar para sí alguna cosa, haciéndose dueño de ella*.⁴⁹ En este entendido, la apropiación de los resultados por parte de la comunidad, así como de quienes componen la institucionalidad,

será un motor primordial y definitivo para trabajar por lo consensuado.

Finalmente, se puede agregar que el estudio prospectivo, transversalmente, entrega orientaciones generales que, en este caso, introducido en el PLADECO, benefician al Plan Regulador y al Presupuesto municipal. Al PLADECO le proporciona y determina sus lineamientos y áreas macro que abordar, proponiendo, al mismo tiempo, su desarrollo específico y en periodos de tiempo asociados a su actualización, lo que a su vez, proporciona orientación al Presupuesto Municipal. Finalmente, también entrega normativa respecto al Plan Regulador con las áreas prioritarias de la comuna.

48- Cuando se habla de participación, significa también incluir a quienes realizan actividad económica y financiera, sean estos grandes o pequeños empresarios porque al excluirlos significará, posteriormente, un desgaste al tratar de incorporarlos en decisiones en las cuales no han tenido conocimiento y nula colaboración e injerencia. Cualquier sector al ser excluido seguirá un rumbo propio, con sus propias metas y sus propios planes, lo cual seguramente se encontrará disociado al comunal o territorial.

49- Diccionario OCÉANO, Langenscheidt, Summa Diccionario, lengua española.

CONCLUSIÓN

Es sin duda un gran desafío para las autoridades y para la sociedad civil redefinir una participación ciudadana bajo instrumentos normativos que conjuguen una variedad de virtudes.

La Prospectiva se presenta, en la actualidad, como un instrumento modernizador de la gestión en la política pública participativa –también conocida como Prospectiva de tercera generación.

La legitimación y construcción de políticas públicas prospectivas y ciudadanas se da, ciertamente, a través de la participación activa por parte de quienes habitan un territorio y, por supuesto, en el marco de la gestión de la institucionalidad que la administra.

Es indispensable, que exista un proceso a través del cual se transfiera las capacidades o conocimiento necesario en torno a la Prospectiva al ámbito institucional/local, y el planteamiento por parte del gobierno central y organismos internacionales, de cómo y porqué debe ser incluida en el ámbito local, en este caso, específicamente a través de los Planes de Desarrollo Comunal. Para ello, la primera sugerencia, tiene que ver con la revisión del manual de elaboración de PLADECO, que data del 2009, que no incluye Prospectiva. Ello se transformaría, en un primer paso, hacia la construcción social del futuro y de las políticas públicas, para el desarrollo comunal.

En cuanto a los resultados, y la apropiación de los mismos, se debe reforzar la motivación y los canales de comunicación institucionales/ciudadanía, para llevar al involucramiento y seguimiento de lo diseñado y consensuado en sociedad, el constante estado de avance, o dificultades que puedan enfrentar los procesos, deben ser de

conocimiento de la comunidad involucrada. Los planes pueden sufrir transformaciones, y los hitos que fueron propuestos en primera instancia, como metas en una línea de tiempo hacia el escenario deseado, puede sufrir inconvenientes, que deben ser comunicados.

Fortalecer los territorios, entregar espacios que promuevan la igualdad política –y la democracia– y producto de ello se llegue a la construcción de la política pública y su apropiación en la cohesión social, es una aspiración legítima del quehacer político y ciudadano.

Por ello, la búsqueda de instrumentos adecuados y replicables, nos llevan a una dinámica científica que como tal, debe proporcionar nuevos paradigmas que cumplan funciones estabilizadoras, – en este caso hacia una mejor gobernanza– y la Prospectiva es un instrumento que lentamente se avizora en ese camino.

BIBLIOGRAFÍA

ACEITUNO, O. Paola (2013): *Prospectiva y Partidos Políticos, escenarios para los próximos 15 años en Chile* (RiL editores, Santiago, Chile) 107 p.

BASS, Enric (2004): *Megatendencias para el siglo XXI, un estudio Dellphos* (Fondo de Cultura Económica, México) 318 p.

DAHL, Robert, A. (2008): *La igualdad política* (Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires) 132 p.

DE JOUVENEL, Bertrad (1966): *El arte de prever el futuro político* (Ediciones Rialp S.A, Madrid) 499 p.

ERGAS, Weisner, Eduardo (2012): *El buen Alcalde, ideas y experiencias para el bienestar comunal* (Liberalia Ediciones, Santiago, Chile) 210 p.

GODET, Michel (1995): *De la Anticipación a la Acción* (Ediciones Alfa Omega, México) 360 p.

MIKLOS, Tomás y TELLO María Elena (2011): *Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro* (Editorial Limusa, México) 204 p.

MIKLOS, Tomás, JIMÉNEZ, Edgar, ARROYO, Margarita (2012): *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político, instrumentos para la acción* (Editorial Limusa, México) 176 p.

LAHERA, Eugenio (2008): *Introducción a las políticas públicas* (Fondo de Cultura Económica, Chile) 305 p.

ORTEGA, San Martín, Fernando (2013): *Prospectiva Empresarial, Manual de corporate foresight para América Latina* (Universidad de Lima, Fondo Editorial) 168 p.

OCEANO, Langenscheidt, Summa Diccionario, lengua española.

SAAVEDRA, Guzmán, Ruth, y otros (2003): *Planificación del desarrollo* (Fundación Universidad de Bogotá) 312 p.

Artículos de Revistas Digitales

Carta Iberoamericana de participación Ciudadana en la gestión pública <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

CEPAL (2013): “Prospectiva y Desarrollo, el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe 2020”, Santiago, Chile. Disponible en:

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/51409/ProspectivaydesarrolloElclimadelaigualdad.pdf>

CEPAL (2006) “Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, Javier Medina Vasquez y Edgard Ortegón. Disponible en: <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf>

Manual de Pladeco SUBDERE <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/manual-de-elaboraci%C3%B3n-del-plan-de-desarrollo-comunal-pladeco-documento-subdere-cepal-o>

MASINI, Eleonora (1993): “Los estudios sobre el futuro y las tendencias hacia la unidad y la diversidad” *Revista Internacional de Ciencias Sociales UNESCO* (N° 137): pp. 373-381. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000950/095091so.pdf>, consultada el: 01 de enero, 2013.

PROSPECTIVACHILE (2011): Entrevista realizada a Claudia Campodónico Lira, Asesor Urbanista, Secretaría de Planificación Comunal de la Ilustre Municipalidad de Pudahuel, Chile. Febrero-2011 Disponible en: <http://www.prospectivachile.cl/?p=285>

