Mesa 49: La construcción social del futuro

PROSPECTIVA Y PLANIFICACIÓN: LOS TEMAS PENDIENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE FUTUROS.

Graciela NOZICA
Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan, Argentina. gracielanozica@yahoo.com.ar
María Griselda HENRÍQUEZ
Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad Nacional de San Juan, Argentina. mhenriquez@unsj-cuim.edu.ar

1. Introducción

El presente ensayo aborda el tema de los aportes que la prospectiva, como herramienta de la planificación, hace a la gestión para el desarrollo. Si se concibe al desarrollo como un proceso de largo plazo que requiere de un enorme esfuerzo colectivo, encabezado por el Estado y mediante el cual las políticas públicas se mantienen más allá de las administraciones gubernamentales, podríamos preguntarnos ¿por qué la prospectiva aparece diferenciada de la planificación del desarrollo?

En América Latina se ha producido ya iniciado el siglo XXI una revalorización de la planificación del desarrollo (Lira, 2006) y de las acciones en el largo plazo después de décadas de neoliberalismo. En este contexto adquieren relevancia las visiones de futuro en las que la composición de la producción total, la forma de distribución del ingreso y las condiciones del mercado de trabajo, la seguridad ciudadana, el ejercicio de la libertad plena en democracia o la mitigación del deterioro ambiental son algunos de los aspectos a abordar.

En este trabajo buscamos poner en evidencia aquellos factores de naturaleza diversa que limitan la aplicación de estudios prospectivos en el proceso, más general, de planificación para el desarrollo; buscando también identificar qué cuestiones deberían tenerse en cuenta para incorporar estudios prospectivos a la planificación para el desarrollo y en los procesos de toma de decisiones.

El ensayo compara los conceptos de planificación del desarrollo y prospectiva; luego se caracteriza a la prospectiva actual a fin de identificar los temas de agenda que permitirían superar las limitaciones observadas hasta el momento en los estudios de futuro.

Partimos de considerar que la planificación, siguiendo a Matus (1980, 1987), es una herramienta política-técnica de actuación sobre el territorio que supone la exploración y la construcción de futuro a través de dos dimensiones que le son inherentes: la dirección y el control. (Resee, 2006). En tanto práctica, requiere de conocimientos específicos para la acción en el territorio ya que sólo es posible transformar aquello que se conoce. Por ello recurrimos a teorías y métodos que permiten analizar la realidad, estos es, explicar, interpretar e identificar tendencias; conocimientos a partir de los cuales es posible identificar a las fuerzas que actúan como impulsoras del desarrollo del sistema territorial y condicionan el despliegue de los escenarios futuros.

Por otra parte, si entendemos al territorio como una proyección en términos de presente–futuro, el territorio *"es"* lo que *"es"* pero también lo que *"va siendo*" y lo que *"será";* como una construcción sociocultural compleja, estructural, controversial, política y tecnológica que requiere, además del conocimiento sobre los recursos naturales y humanos y su situación desde el punto de vista ambiental, información sobre las expectativas, las percepciones y las imágenes que la sociedad construye sobre él y que pone en juego para construir su futuro queda claro que la planificación (y la gestión) para el desarrollo no podrían prescindir de las herramientas prospectivas. Y en este sentido, creemos es necesario reflexionar sobre cómo se ha concebido y, en consecuencia, planificado en estas últimas décadas a fin de dar cuenta de que la revalorización de la planificación del desarrollo está asociada a su capacidad de construir futuros.

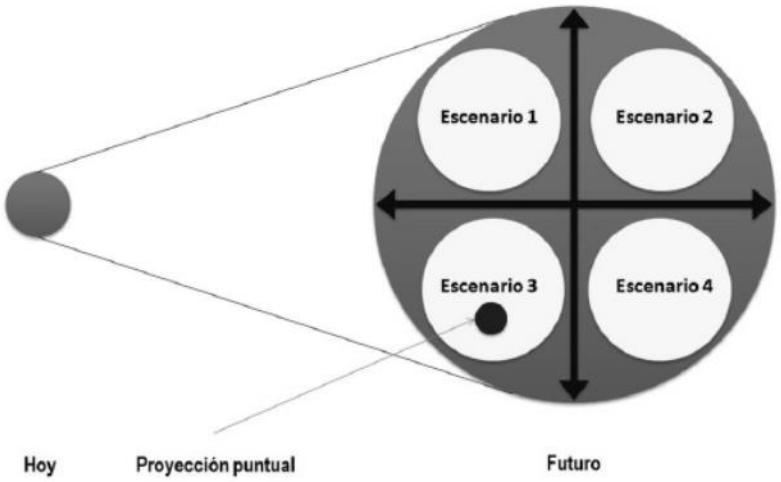
2. Planificación del desarrollo y Prospectiva

Cuervo y Máttar (2013) advierten sobre las diferencias entre *planificación* y *prospectiva*. Para estos autores se trata de disciplinas diferentes, aunque cercanas en sus propósitos, métodos y motivaciones. Para estos autores así como la prospectiva se nutre de la planificación, esta última considera a la primera como una de sus funciones básicas. Diversos documentos elaborados en el marco de ILPES a comienzos de la década de 2000 comparten estas consideraciones.[1] Cuervo y

[1] MEDINA Vázquez y Ortegón (2006); LIRA (2006)

Máttar, citando a Medina Vázquez (2013), sostienen que "la prospectiva se constituye en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios de futuro, el análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica". En este sentido, sostienen que la función básica de la planificación estratégica tal como se la propone actualmente consiste en ordenar actividades para alcanzar un fin, el objetivo deseado, cerrando las opciones de futuro para que sólo una, el *futuro deseado*, se convierta en realidad.

Figura 1: Modelo deseado versus futuros posibles



Fuente: Millennium Proyect (2011)

Lo que no aclaran estos autores es que cuando hablan de planificación estratégica se refiere a la forma de planificar, de inspiración empresarial, organizacional, de escala local y objetivos de corto/mediano plazo que impuso la racionalidad neoliberal desde mediados de la década de 1980 hasta principios del siglo XX cuando comienza a cuestionársela. Alonso Concheiro (2007) aborda este tema y sostiene que la planificación estratégica, al interesarse por el corto y mediano plazo, es decir, por tiempos cercanos al presente que le permiten operar en un espacio relativamente estable se diferenciaría de la *prospectiva* que pretende en cambio, aclarar los objetivos que pueden y deben perseguirse, explorar caminos alternativos, especular y conjeturar sobre posibles cambios, evaluar las posibles consecuencias de actuar o no. En otras palabras, abrir, pensar opciones posibles, probables o deseables para el futuro y reducir la probabilidad de que éste nos sorprenda. De esta manera, en el proceso de planificación se asigna a la prospectiva la función de preservar el valor de la conjetura, de la libre exploración de futuros posibles, sin ataduras ni

obstáculos. A la prospectiva le está permitido imaginar futuros radicalmente diferentes del presente, futuros que otorgan a la dinámica social la capacidad para transformar el presente en algo nuevo. En síntesis, la prospectiva "imagina lo que la segunda [la planificación] pretende convertir en realidad. No son instrumentos en competencia, sino actividades complementarias. La planeación de la acción sin visión, termina siendo improvisación; la visión que no es acompañada por la acción planificada no es sino un sueño. Planeación y prospectiva son ambas necesarias y deberían operar como un equipo".

Esto es, preservar el valor propio y específico de la prospectiva que permite abrir mentes y sorprender la imaginación, no debe pasar por alto que el proceso de imaginación de futuros debe llevarse a cabo de forma tal que deje bases firmes a la acción organizada y conducida a través de la planificación.

Figura 2. Prospectiva como práctica multidisciplinaria

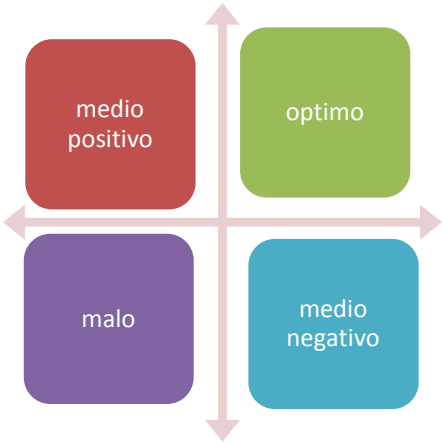
Fuente: Gavigan (2002, citado por Cuervo y Máttar, 2013)

Henao Vélez (2011) centra su análisis en los estudios de ordenamiento territorial, y plantea que los estudios del territorio requieren el conocimiento de tres ejes de reconocida complejidad: el geográfico-ambiental, el étnico-cultural (o humano) y el político-administrativo (Estado); ejes que brindan información sobre: la situación desde el punto de vista ambiental; las expectativas, percepciones e imágenes que la sociedad construye sobre el territorio y pone en juego para construir su futuro; las capacidades y niveles de actuación del Estado. Y si bien "la política pública de planificación de la ordenación territorial se efectúa para el largo plazo y es construida de manera participativa", [se espera] "incluya al menos una fase prospectiva y que los ciclos sean

sistemáticos de carácter virtuoso, para el desarrollo de los territorios en el proceso, de pasar de los escenarios posibles a un escenario apuesta u objetivo construible"; sin embargo, esto no convierte a estos procesos de planificación en "prospectivos". Para Henao V., la planificación prospectiva tiene "la tarea de promover el ejercicio de anticipación para la acción, de consolidar y movilizar los intereses colectivos y proponer en clave de futuro objetivos coherentes y pertinentes de largo plazo. (…) La prospectiva territorial genera las condiciones para la formulación ordenada de políticas públicas, que permitan la construcción (manejo) de un futuro donde la sustentabilidad y equidad para el bienestar puedan generar las condiciones de desarrollo y convivencia pacífica." Es decir, para que la planificación sea prospectiva debe abordar las fuerzas del futuro, consideradas como "vectores que parten del criterio socrático de que todo puede mejorar, empeorar o quedarse igual en el futuro; por lo tanto, al trabajar con dos fuerzas podemos quedarnos tranquilos de ver el territorio completo desde cuatro escenarios posibles, los cuales permiten trabajar la forma como la sociedad visualiza el futuro, desde la memoria con situaciones tendenciales, desde la esperanza o deseo como la situación utópica o soñadora y por último, en la lógica del conocimiento, si conocemos la tendencia, el deseo y nuestras capacidades."

Retomando nuestro punto de partida, podríamos decir que si la planificación del desarrollo como práctica político–técnica requiere de conocimientos específicos para la acción en el territorio, conocimientos que permiten identificar tanto las fuerzas que actúan como impulsoras del desarrollo como aquellas que lo condicionan, no podría, entonces, prescindir de los métodos prospectivos.

Figura 3. Esquema de matriz de escenarios



Fuente: Millennium Project (2011)

A partir de estas consideraciones nos interesa reflexionar sobre las vacancias que existen tanto en aquellos aspectos técnicos, metodológicos y de política, que limitan que la prospectiva se constituya en un instrumento de la política pública en la planificación (y gestión) para el desarrollo. A continuación, y a modo de contribución, señalamos algunos de los temas, a nuestro criterio, pendientes.

3. Los temas pendientes en la construcción social de futuros

Nalerio (2013) destaca que la mayoría de los trabajos que tratan la realidad latinoamericana precisan cómo las especificidades culturales de la región obligan a los estudios e investigaciones con vocación prospectiva a adoptar un enfoque específico, donde la tarea de la transformación cultural ocupe un lugar fundamental y se aborde la problemática prospectiva a partir de la idea de construcción "social" del futuro. Sin embargo, no se aclara desde dónde se construyen esos futuros y, en este sentido, la autora reconoce el ineludible peso que la ética y los valores tienen en esa construcción. Como explicita Jordi Serra del Pino (2013) "todos los pronósticos incorporan en mayor o menor medida —de manera explícita o implícita— valores y no tendría que haber ningún problema con ello, siempre y cuando seamos honestos respecto a esos valores". Un aporte interesante en esta línea hace Nalerio para quien interrelacionar los futuros individuales con el posible futuro colectivo permite develar los referenciales ocultos o implícitos poniendo en evidencia el sistema de valores que orientaría el escenario normativo.

Cuervo y Máttar (2013) plantean que los beneficios de las visiones de largo plazo se asocian al mejoramiento de la gestión pública y a la consolidación de sistemas de planificación, pero en la mayoría de los países de América Latina, aún existe una escasa vinculación entre la gestión y el ejercicio de la política pública. Esto puede observarse en las pocas referencias a los beneficios, en términos de impacto, sobre los indicadores del desarrollo: crecimiento, calidad de vida y sustentabilidad. Por tanto para superar estas limitaciones, señalan, debería darse un diálogo virtuoso entre las "cuatro P" como las denominan: Planificación, Prospectiva, Política Pública; y para ello proponen:

- Dar salida a los desafíos estratégicos, asociados a provocar el cambio;
- Conciliar intereses diversos para construir metas de interés general;

- Conjugar saberes y lenguajes plurales en el proceso colectivo de producción de conocimiento;
- Coordinar instituciones y organizaciones dispares y variadas en la gestión del cambio estructural.

Kapoor (2013) hace una crítica a los estudios de futuro poniendo en evidencia que los problemas actuales de la prospectiva están vinculados a la naturaleza y la forma en que se los encara. Este autor, parafraseando a Marx, sostiene que hasta ahora los futuristas solo han interpretado el mundo de diferentes maneras cuando el punto sigue siendo ¿cómo hacer para cambiarlo? A partir de esta consideración y desde su punto de vista, los estudios del futuro:

- Están, paradójicamente, sobrecargados con un pasado modernizado que se asocia con la civilización occidental tecnológica y, en consecuencia, dominados por la racionalidad instrumental que niega otras formas de ver el mundo y las perspectivas culturales;
- Han sido dominados por el futurismo pop, el cual, a su vez, es dominado por los tecno-futuros: grandiosas visiones del futuro construidas sobre los fundamentos de la hermosa y milagrosa tecnología, que nos hace olvidar nuestra propia existencia y se presentan como rutas de escape a los problemas presentes; el cambio climático, la pobreza, son problemas externalizados en la forma de tecnologías.
- Y el conocimiento que generan, han servido primeramente a los intereses de las grandes corporaciones y al complejo de la industria militar en los países desarrollados, los cuales poseen recursos para patrocinar la investigación de futuros.
- Tienen poca o ninguna relevancia para la mayoría de la población del mundo; fundamentalmente, porque “los pobres no tienen futuro” en las consideraciones de las políticas neoliberales vigentes en el mundo.
- Tienen poco efecto en los grandes cambios que están sucediendo en el mundo real; como disciplina del conocimiento tiene muy poco impacto sobre las políticas públicas.
- En el mismo sentido, no han podido superar aun la enorme brecha que existe entre el conocimiento experto y los niveles de decisión. Es decir, transferir el conocimiento sobre el futuro a la gestión pública y la población;
- No han podido, en síntesis, definir el rol que pueden jugar en un mundo globalizado, dominado por la economía de mercado básicamente financiera, y en el que se identifican aspectos culturales en procesos de cambio.

Los autores referenciados comparten algunos elementos y opiniones, aunque los análisis refieren a niveles diferentes. Henao Vélez, Mattar y Nalerio se sitúan en la realidad de América Latina mientras Kappor, lo hace en el de las sociedades globales. Sin embargo, coinciden en la necesidad de desarrollar los aspectos metodológicos de la prospectiva y en el de definir su papel en los procesos de desarrollo en el marco de la globalización y las modas académicas.

Una evaluación realizada por Yero (1993, 1997) daba cuenta de que "una mirada retrospectiva a la producción de las últimas décadas [en prospectiva] permite decir que el campo de los estudios de futuro en América Latina está en proceso de consolidación. Los estudios del futuro inician ahora una etapa que requeriría un mayor énfasis en aspectos más específicos (…) con más detalle (…) prestando una mayor atención a las interrelaciones y a la dimensión de los procesos y sus impactos (…) cabe dar prueba de un mayor rigor metodológico". Este trabajo, será citado por Cuervo y Máttar (2013), poniendo en evidencia, a nuestro criterio, que los estudios de futuro de estos últimos años están más interesados en legitimarse como conocimiento especializado que en consolidarse como una herramienta de conocimiento sobre la realidad social.

Hablar de planificación prospectiva como si se tratara de una nueva forma de planificar es ignorar los aportes realizados por numerosos investigadores latinoamericanos y de Carlos Matus, fundamentalmente. Creemos que la idea de futuro es inherente a la planificación como herramienta para la transformación de la realidad y en ese sentido, para que puedan construirse otros futuros es necesario abordar a la realidad en su complejidad, asumir que la realidad social es compleja y por tanto, la construcción social de futuros debe reconocer la dinámica de los procesos y fenómenos que en ella intervienen, sus escalas y niveles de afectación. Reconocer la complejidad significa hallar los instrumentos para describirla y efectuar una relectura desde este nuevo contexto de relaciones cambiantes entre el hombre y la naturaleza. Éste es, sin lugar a dudas otro de los temas pendientes. Desde esta mirada encaramos las reflexiones que siguen a continuación.

4. Algunas consideraciones a tener en cuenta para los estudios del Futuro, en el futuro…

Pensar el *futuro* como para del proceso de planificación (y gestión) para el desarrollo supone:

- Entender que la prospectiva no es un fin en sí mismo, sino una herramienta de la planificación para la gestión del desarrollo. En este sentido, un cambio en el paradigma estratégico vigente de la planificación requiere identificar cuáles son las restricciones político-institucionales para su implementación. La instalación del "espíritu" prospectivo en el ámbito de la gestión pública, como confianza en el futuro, como nueva forma de

pensar los problemas, es aún un tema a construir, o a re-construir. La recuperación del valor de la planificación como herramienta que aporta a la "construcción social del futuro" implica reconocer su dimensión política e histórica, esto es, entenderla como un proceso.

- Enfocarse en los futuros alternativos, significa promover otras visiones distintas a las actuales del mundo occidental globalizado. Los escenarios, como herramientas de futuro, deben aportar algo nuevo, deben ser capaces de inspirar logros relevantes; tener una capacidad integradora de imágenes de futuro de diversos grupos de interés a fin de realizar un ejercicio de innovación social.
- Explorar futuros múltiples e inciertos en su mayor diversidad y riqueza posible, porque los procesos históricos muestran que aquellos hechos que previamente se habían considerado improbables son los que acaban sucediendo. El futuro menos probable es aquel en el que nada cambia.

Por último, creemos que no debe tratarse el tema desde la necesidad de identificar y superar las barreras a las que la ideología neoliberal (que ha impregnado el conjunto de la práctica social) nos enfrenta cotidianamente a fin de que la construcción de futuros sea posible como opción. En este sentido, es necesario considerar que,

- la idea del futuro es una construcción social que involucra numerosos presupuestos implícitos, donde lo que está en juego, es una nueva representación del futuro.
- la construcción social de futuros implica la complejidad de la realidad social y por tanto debe abordarse interdisciplinar y multisectorialmente.
- no puede suponerse que es posible investigar y anticipar el futuro sin tener en cuenta las expectativas e intereses de los agentes que intervienen en el desarrollo, los deseos y los temores de las personas, de las organizaciones. Si la planificación del desarrollo es una práctica política-técnica, la prospectiva no puede ser una herramienta neutral, esto es imposible.

Bibliografía

ALONSO CONCHEIRO, Antonio. (2007). La Prospectiva en Iberoamérica. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional 2007 de Prospectivistas Iberoamericanos, "Desafíos futuros de Iberoamérica", organizado por World Futures Studies Federation, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Campeche, México.

ALONSO CONCHEIRO, Antonio. (2011). Prospectiva y Planeación. Ponencia, Seminario Internacional "Experiencias de planificación en Amerícа Latina y el Caribe", Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN), Lima, Perú.

CUERVO, LuisM. Y MÁTTAR, Jorge (2013). Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020 .ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

HENAO VÉLEZ, Lucio M. (2011) Inteligencia de futuro en el territorio, pensamiento prospectivo para la cohesión social. Serie Cuadernos Pensamiento Prospectivo Iberoamericano. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F.

GARCÍA, Rolando (2006). Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Gedisa editorial. 1º Edición, Barcelona.

KAPOOR, Rakesh (2013). Nueve proposiciones sobre los Estudios del Futuro. Artículo basado en "Future as Fantasy: Forgetting the Flaws", publicado en Futures 33, 2001. Traducción Guillermina Baena Paz.

MATUS, Carlos (1980) Planificación de situaciones. Fondo de Cultura Económica. México.

MATUS, Carlos (1987) Adiós Señor Presidente. Editorial Pomaire, Caracas.

MEDINA Vásquez, Javier; BECERRA, S: Castaño, P. (2013). Prospectiva y Política Pública en América Latina, ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 310 (en proceso de publicación).

MILLENNIUM PROYECT (2011). Estudios sobre el Futuro. Informe Latinoamérica 2030. Universidad Pedro de Valdivia, Chile

NALERIO, Carina (2013). El aporte propiamente sudamericano a la prospectiva. Montevideo, Uruguay.

NOZICA, Graciela; HENRIQUEZ Griselda (2013). Monografía Reflexiva. Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva 2013. Mendoza

SERRA DEL PINO, Jordi (2011).La importancia de las Cuestiones Previas en el Trabajo Prospectivo. Serie cuadernos de pensamiento prospectivo iberoamericano. Universidad Nacional Autónoma de México. México, DF.

REESE, Eduardo (2006). "Planificación participativa y estratégica. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo". 1° Ciclo de Formación Virtual - Tecnicaturas socio humanísticas – INFD (Instituto Nacional de Formación Docente) Ministerio de Educación de la Nación.

YERO, Lourdes (1993) Los estudios de futuro en América Latina. Revista internacional de Ciencias Sociales, nº 137. UNESCO.