

Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe

JAVIER MEDINA VÁSQUEZ
STEVEN BECERRA
PAOLA CASTAÑO

Planificación para el desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe

Javier Medina Vásquez
Steven Becerra
Paola Castaño



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, septiembre de 2014

Libros de la CEPAL

129

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Jorge Máttar

Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

La presente obra fue elaborada por Javier Medina, Steven Becerra y Paola Castaño, investigadores de la Universidad del Valle (Colombia), en el marco de una colaboración con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Funcionarios del ILPES orientaron los trabajos, con la coordinación de su Director, Jorge Máttar, y Mauricio Cuervo, funcionario del Instituto. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la CEPAL.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121863-3

eISBN: 978-92-1-056935-4

Nº de venta: S.14.II.G.18

LC/G.2622-P

Copyright © Naciones Unidas, 2014

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Esta publicación debe citarse como: Javier Medina Vásquez, Steven Becerra y Paola Castaño, *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se le solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Agradecimientos	15
Prólogo.....	19
Introducción.....	23
Capítulo I	
La prospectiva y la capacidad de gobernar en el siglo XXI	27
A. El rol estratégico de la prospectiva dentro de la propuesta de cambio estructural de la CEPAL	27
B. La prospectiva juega un papel importante en el mundo contemporáneo para enriquecerlas políticas de desarrollo	28
C. La prospectiva es necesaria prácticamente en todas las dimensiones del desarrollo	32
D. La prospectiva es un instrumento idóneo para construir un diálogo político y social permanente	33
E. Hoy en día existen condiciones y factores propicios para el avance de la prospectiva y la gestión pública en América Latina y el Caribe	33
F. Conclusiones	36
Capítulo II	
Conocimiento básico de la prospectiva	39
A. Contexto y origen de la prospectiva.....	39
1. Definición y evolución de los estudios del futuro	39
2. Principales escuelas de los estudios del futuro	43

B.	Conceptos básicos de la prospectiva	48
1.	¿Qué no es prospectiva?	48
2.	La esencia de la prospectiva: anticipación y construcción de futuros	48
3.	Sentidos básicos de la prospectiva: pensar, debatir y modelar el futuro a partir de una vigilancia estratégica del presente.....	54
4.	Definición de prospectiva como campo multi-, inter- y transdisciplinario	56
C.	La propuesta de valor de la prospectiva.....	62
1.	Métodos, procesos y sistemas prospectivos	62
2.	Productos e impactos de la prospectiva	63
3.	La dinámica de la construcción de futuros	64
D.	Las dimensiones básicas de la prospectiva.....	68
1.	La dimensión epistemológica y la teoría del conocimiento	68
2.	La dimensión praxeológica y los métodos prospectivos.....	74
3.	La dimensión ontológica y la formación del prospectivista.....	82
4.	La dimensión axiológica y la ética de la construcción de futuros.....	84
E.	Campos de acción, niveles de intervención y experiencias contemporáneas significativas	86
1.	La prospectiva en América Latina.....	93
2.	La prospectiva orientada al desarrollo sostenible y el medio ambiente	95
F.	Conclusiones	99

Capítulo III

Los cambios en la necesidad de prospectiva en la gestión pública en América Latina, 1950-2030.....

		101
A.	Contexto.....	101
B.	Primer período: 1950-1980	103
C.	Segundo período: 1980-1999.....	104
D.	Tercer período: primera década del siglo XXI.....	115
E.	Cuarto período: desde la actualidad hasta 2030.....	120
1.	La transformación del modelo de desarrollo: hacia una visión integrada del desarrollo y la necesidad de creación de alternativas a la inercia regional	120
2.	El rol del Estado y el desarrollo de capacidades.....	127

3. La revalorización de la planificación para el desarrollo en el siglo XXI. ¿Hacia nuevos paradigmas?	131
4. Hacia nuevas capacidades para el desarrollo institucional	133
F. Conclusiones	138

Capítulo IV

Fundamentos de la prospectiva y la política pública	141
A. Contexto de la relación entre prospectiva y política pública	141
1. Antecedentes y evolución	141
2. Utilidades de la prospectiva en la política pública	142
B. La prospectiva como función básica de la planificación para el desarrollo.....	145
1. La prospectiva y las funciones básicas de la planificación.....	145
2. El aporte principal de la prospectiva a la política pública: la visión de futuro	148
3. La prospectiva y la coordinación de las políticas públicas.....	150
4. La coordinación intertemporal	152
C. La prospectiva aplicada a la gestión pública.....	154
1. Campos de acción y funciones	154
2. La anticipación y la construcción del futuro	155
3. El diálogo estratégico sobre el futuro	158
D. Conclusiones	159

Capítulo V

Panorama internacional del desarrollo de las organizaciones y los sistemas prospectivos.....	163
A. Coordinadas básicas para la implementación de la prospectiva.....	163
B. Mapeo de las organizaciones prospectivas internacionales.....	166
1. Concentración geográfica	166
2. Tipo de organización.....	174
3. Trayectoria	177
4. Clases de organizaciones.....	177
5. Nivel de complejidad.....	178
C. Principales sistemas prospectivos.....	180
1. El caso de la Unión Europea	180
2. Países pioneros.....	185
D. Conclusiones	192

Capítulo VI

Desarrollo de capacidades prospectivas en América Latina	195
A. Antecedentes y experiencias significativas	195
1. Grandes etapas de la prospectiva latinoamericana.....	195
2. Experiencias pioneras: años sesenta y setenta.....	196
3. Socialización: años ochenta y noventa	200
4. Expansión: primera década del siglo XXI	205
B. Análisis de tendencias de visiones de país.....	207
1. Países referentes	207
2. Aspectos destacados	208
C. El avance de la prospectiva tecnológica.....	213
1. Variables clave de comparación	213
2. Análisis comparativo de 13 países de la región	214
D. Tendencias en el desarrollo institucional.....	217
1. Novedades institucionales	217
2. Análisis de las tendencias de las instituciones referentes: 2000-2012	218
E. Cooperación y trabajo en red a nivel internacional.....	228
F. Desarrollo académico y difusión	242
1. Programas de formación	242
2. Autores y publicaciones reconocidas.....	245
3. Vigilancia científica de la prospectiva en América Latina.....	251
G. Conclusiones	255

Capítulo VII

Desarrollo de las capacidades prospectivas, el aprendizaje colectivo y la respuesta institucional.....	261
A. El rol del aprendizaje colectivo en la generación y desarrollo de capacidades prospectivas	261
1. Cambio y aprendizaje: coordenadas básicas de la reflexión.....	261
2. Las actitudes del Estado frente al cambio	264
3. Aprendizaje organizacional o institucional para avanzar hacia un Estado preactivo y proactivo	267
4. Desarrollo de capacidades prospectivas	270
5. El aprendizaje social para el desarrollo de capacidades en prospectiva y políticas públicas	272
6. El rol del gobierno: factores de avance y retroceso en el desarrollo de capacidades prospectivas	276
7. La importancia de las plataformas de aprendizaje.....	282

- B. Desafíos para mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre oferta y demanda de prospectiva en la región 285
 - 1. Acelerar y mejorar la sintonía de la oferta y la demanda de prospectiva y pensamiento a largo plazo 285
 - 2. Comprender y gestionar las restricciones institucionales, políticas y culturales inherentes al cambio de paradigmas de la planificación y la gestión estratégica del Estado 286
 - 3. Mejorar la conexión de la prospectiva con los dirigentes y el sistema de toma de decisiones 288
 - 4. Fortalecer la comunidad prospectiva, promover la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de los procesos prospectivos 289
 - 5. Aprovechar el potencial pedagógico de la prospectiva para la formación de ciudadanía y de una nueva generación de administradores públicos 290
- C. Fronteras del conocimiento y nuevos caminos en el entorno internacional de la prospectiva 292
 - 1. Coordenadas básicas de reflexión 292
 - 2. Tendencias principales 294
- D. Aprendizaje y respuesta institucional 296
 - 1. Bases para acelerar el desarrollo de capacidades prospectivas 296
 - 2. Opciones para mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre oferta y demanda de prospectiva en América Latina y el Caribe 297
- E. Conclusiones 298

Capítulo VIII

Conclusiones y recomendaciones generales para el desarrollo de capacidades en prospectiva y gestión pública en América Latina 301

- A. Hacia una prospectiva de cuarta generación 301
- B. El papel de la prospectiva en un diálogo social permanente 304
- C. La preparación prospectiva y estratégica para la gestión de futuras crisis mundiales 307

Bibliografía 309

Publicaciones recientes de la CEPAL 333

Cuadros

II.1	Evolución de los estudios del futuro o estudios prospectivos.....	43
II.2	Síntesis de las principales escuelas y enfoques de los estudios prospectivos	44
II.3	Futuros posibles, probables y deseables	50
II.4	Tipos de prospectiva	51
II.5	Productos e impactos usuales de la prospectiva.....	64
II.6	Tipos de prospectiva, procesos y métodos.....	65
II.7	Ejemplos de procesos prospectivos.....	66
II.8	Conceptos básicos de los estudios del futuro	70
II.9	Conceptos básicos, por nivel de indeterminación y complejidad	73
II.10	Preguntas fundamentales de un proceso prospectivo	75
II.11	Principales tendencias y factores de cambio por identificar	76
II.12	Evolución del conjunto de instrumentos de la prospectiva.....	78
II.13	Métodos prospectivos según las fuentes de conocimiento e información	81
II.14	Principios y características básicas de la prospectiva.....	83
II.15	Tipos de prospectiva según los campos de acción.....	86
II.16	Casos significativos por nivel de planificación	87
II.17	Prospectiva tecnológica en la República de Corea.....	92
III.1	Argumentos acerca de la crisis de la planificación y su rol en las economías modernas	110
III.2	Rol estratégico del Estado: nuevos perfiles.....	113
III.3	Funciones básicas de la planificación	115
III.4	Patrones de desarrollo.....	123
III.5	Temas de largo plazo derivados de <i>La hora de la igualdad</i> y <i>Cambio estructural para la igualdad</i>	125
III.6	Capacidades para implementar un Estado activo	130
III.7	Planificación para el desarrollo.....	133
III.8	La prospectiva y los modos de investigación en el apoyo a la gestión pública	134
III.9	Características de las posibles crisis mundiales	136
III.10	Fronteras del pensamiento complejo y la planificación.....	136
III.11	Momentos históricos y el cambio del modelo de desarrollo en América Latina.....	139
IV.1	Algunos campos de acción de la prospectiva aplicada a la política.....	145
IV.2	Articulación entre niveles de planificación e instrumentos de gestión pública.....	154

IV.3	Funciones y utilidad de la prospectiva para la gestión pública	155
IV.4	Complementación entre anticipación y construcción de futuros	156
IV.5	Construcción de futuros como ciclo de planificación continua.....	157
IV.6	Diálogo estructurado de los actores sociales sobre el futuro: beneficios e impactos de la prospectiva	158
IV.7	Proceso prospectivo como contexto del diálogo estratégico	159
V.1	Ejemplos de formas de organización internacional de la prospectiva	166
V.2	Organizaciones prospectivas referenciadas en América del Norte	168
V.3	Organizaciones prospectivas referenciadas en Europa	170
V.4	Organizaciones prospectivas referenciadas en Asia.....	173
V.5	Organizaciones prospectivas referenciadas en África y Oceanía.....	173
V.6	Organizaciones prospectivas referenciadas en América Latina.....	175
V.7	Sistema de prospectiva estratégica de Francia	186
V.8	Componentes del sistema de prospectiva finlandés	188
VI.1	Grandes etapas de la prospectiva en América Latina	195
VI.2	Rol de los organismos internacionales	202
VI.3	Experiencias internacionales significativas en la segunda etapa	203
VI.4	Países referentes	207
VI.5	Panorama de la prospectiva en América Latina.....	215
VI.6	Experiencias significativas en materia de desarrollo institucional de la prospectiva en América Latina y el Caribe, 2000-2012.....	219
VI.7	Matriz de instituciones referentes	220
VI.8	Experiencias significativas de intercambios en prospectiva de América Latina, 2000-2012	229
VI.9	Descripción de experiencias significativas de intercambios en prospectiva de América Latina.....	231
VI.10	Puntos de referencia para América Latina.....	238
VI.11	Cursos con contenido prospectivo	244
VI.12	Algunas publicaciones de autores de la región.....	249
VI.13	Número de publicaciones científicas en prospectiva de países e instituciones líderes a nivel mundial	251

VI.14	Nombres de principales revistas	255
VI.15	Síntesis prospectiva	259
VII.1	Principios de las alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo	267
VII.2	Actitudes ante el futuro	268
VII.3	Cuatro orientaciones básicas de la planificación.....	269
VII.4	Etapas de desarrollo de la prospectiva social	273
VII.5	Modalidades de aprendizaje en prospectiva	278
VII.6	Condiciones que favorecen el aprendizaje mutuo.....	279
VII.7	Principales factores que limitan la práctica de la prospectiva aplicada a las políticas públicas.....	280
VII.8	Plataformas y esquemas pedagógicos	283
VII.9	Dificultades en la planificación de largo plazo	291
VII.10	Factores clave de implementación	296
VII.11	Opciones para mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre la oferta y la demanda de prospectiva en América Latina y el Caribe.....	297
VIII.1	Prospectiva de cuarta generación.....	304

Gráficos

V.1	Concentración geográfica	167
V.2	Tipo de organización	174
V.3	Año de aparición.....	177
V.4	Clase de organizaciones.....	178
V.5	Nivel de complejidad	179
VI.1	Experiencias en la región: años sesenta y setenta	196
VI.2	Experiencias pioneras por países: años sesenta y setenta.....	197
VI.3	Experiencias en la región en la etapa de socialización: años ochenta y noventa.....	200
VI.4	Esfuerzos de los países en la etapa de socialización: años ochenta y noventa.....	201
VI.5	Año de creación de las instituciones	222
VI.6	Proyectos de las instituciones	223
VI.7	Número de proyectos y año de creación	224
VI.8	Alcance de las instituciones	225
VI.9	Financiadores y proyectos	225
VI.10	Publicaciones de instituciones	226
VI.11	Publicaciones y proyectos.....	227
VI.12	Colaboradores y proyectos.....	228
VI.13	Maestrías y especializaciones en prospectiva por país	243
VI.14	Cantidad de autores destacados por país	247

VI.15	Dinámica de publicaciones de los países líderes en el mundo en materia de prospectiva	252
VI.16	Publicaciones científicas en prospectiva de América Latina, 1992-2012.....	253
VI.17	Publicaciones científicas en prospectiva por países latinoamericanos.....	254
VI.18	Instituciones líderes en publicaciones científicas en América Latina.....	254

Recuadros

I.1	Grandes desafíos.....	29
II.1	Familia de escuelas de los estudios del futuro	45
II.2	Séptimo Programa Marco de Investigación en Ciencias Socioeconómicas y Humanidades.....	89
III.1	La ideología y la revalorización del pensamiento a largo plazo	106
III.2	Percepción de probable evolución del cierre de brechas en <i>La hora de la igualdad</i>	121
III.3	Tres grandes valores para un nuevo papel del Estado.....	127
IV.1	Funciones básicas de la planificación.....	146
IV.2	Implicaciones institucionales de una construcción de visión de futuro: el caso de Costa Rica.....	149
V.1	Centro Común de Investigación.....	182
V.2	Instituto de Prospectiva Tecnológica	183
V.3	La Red Europea de Monitoreo de Prospectiva	183
V.4	Evaluación Tecnológica Parlamentaria Europea.....	184
VI.1	El modelo de Bariloche	199
VI.2	Instituciones participantes en el Proyecto de Prospectiva Tecnológica en América Latina	205
VI.3	K’atun: nuestra Guatemala 2032	208
VI.4	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.....	217
VI.5	Autores reconocidos de la región	245
VII.1	Factores clave de éxito en un enfoque social de la prospectiva	277
VII.2	Redes institucionales de conocimiento bajo la teoría de contactos.....	281
VII.3	Lecciones aprendidas en el ejercicio de la prospectiva	290
VIII.1	Los diez riesgos mundiales de mayor preocupación en 2014.....	308

Diagramas

I.1	Factores clave en el avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe.....	35
II.1	Corrientes fundamentales de los estudios del futuro	41
II.2	Sentidos básicos de la prospectiva	55
II.3	La prospectiva como campo multi-, inter- y transdisciplinario	57
II.4	Marco de análisis del entorno	61
II.5	Métodos, procesos y sistemas prospectivos.....	62
II.6	Construcción social de futuros	64
II.7	Modelo de análisis	68
II.8	Relaciones entre complejidad e indeterminación	72
II.9	El diamante de los métodos de la prospectiva	80
II.10	Lógicas dominantes en la evolución de los métodos prospectivos	82
II.11	La planificación como proceso de aprendizaje.....	86
III.1	Coevolución del modelo de desarrollo, el rol del Estado y el paradigma de planificación	102
IV.1	Entornos inestables: retroalimentación constante del proceso y planificación continua.....	148
IV.2	Niveles de formulación de políticas públicas.....	151
IV.3	Coordinación de los niveles de planificación	151
IV.4	Horizontes de planificación	153
IV.5	La prospectiva como una actividad de ciclo continuo y diálogo social permanente	156
IV.6	Ejemplo de niveles de participación en un ejercicio prospectivo	159
IV.7	Aplicación a las políticas públicas.....	162
V.1	Formas de organización de la prospectiva en el mundo.....	164
V.2	El sistema de prospectiva estratégica pública de Finlandia.....	189
V.3	Sistema público de prospectiva estratégica de Singapur.....	191
VI.1	Comunidad prospectiva en América Latina y el Caribe	206
VI.2	Sistemas o formas de organización de la prospectiva en el mundo.....	207
VII.1	Hipótesis de trabajo: la planificación como proceso permanente de aprendizaje colectivo (institucional y social)	262
VII.2	Posibilidades de cambio	263

VII.3	El rol del Estado en función de la complejidad del entorno y el nivel de aprendizaje organizacional	265
VII.4	Desafíos	285
VII.5	Dimensiones de una prospectiva orientada hacia la innovación	293
VIII.1	La prospectiva como una actividad de ciclo continuo y diálogo social permanente	306

Mapas

III.1	Países que construyen visiones de futuro de largo plazo	117
VI.1	Puntos de referencia latinoamericanos.....	218
VI.2	Puntos de referencia para América Latina	230