



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO**



**MAGISTER EN ANÁLISIS SISTÉMICO
APLICADO A LA SOCIEDAD
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA**

**ESTUDIOS DEL FUTURO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO
SUSTENTABLE: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA MAPS CHILE**

**Actividad Formativa Equivalente presentada para obtener el grado de Magíster en
Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad.**

**ALICE JUNQUEIRA TERRA CAFFARO
PROFESORA GUÍA: ANAHÍ URQUIZA
SANTIAGO DE CHILE, 2016**

Agradecimientos

Esta investigación se realizó con el apoyo de MAPS Chile y del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2, proyecto FONDAP / CONICYT n°15110009.

Agradezco a la disponibilidad y paciencia de todos los entrevistados y entrevistadas, y a la gentil acogida de Paulina Calfucoy, Hernán Blanco y Andrea Rudinick.

Agradezco también todo el cuerpo docente del MaSS y en especial a Anahí Urquiza por su amabilidad, didáctica y asertividad al guiarme en este estudio.

Gracias, Tatiana, Daniel, Cynthia y Marco, por su apoyo con las transcripciones y revisión. Lala Deheinzelin, por la continua inspiración e incentivo. Profesores Arnoldo de Hoyos y Ladislau Dowbor por su confianza y disponibilidad para respaldar las primeras ideas de investigación de mi proyecto de postulación para el magíster.

Agradezco a Catalina y su familia por me acoger tan generosamente en Santiago y ser mi familia de este lado de la cordillera.

Tércio por su ayuda para que yo pudiese completar este magíster.

Finalmente, agradezco a Luciana, mi madre y la persona que más me ha apoyado e incentivado en la vida, la cual me inspira y me orgullece todos los días.

Resumen

Esta Actividad Formativa Equivalente (AFE) aprovecha el contexto del reciente aumento del uso de los estudios del futuro en iniciativas de gobiernos latinoamericanos para reflexionar sobre las oportunidades y desafíos que este tipo de estudio puede traer para la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable. En este marco se analiza la experiencia del proyecto Mitigation Action Plans and Scenarios Chile [Planes de Acción y Escenarios de Mitigación Chile] (MAPS Chile), iniciativa interministerial del gobierno chileno, llevada a cabo por cuatro años, la que, con la participación de los sectores público, privado, académico y la sociedad civil, ha generado información y creado escenarios de futuro para que Chile cumpliera con su compromiso internacional de mitigación al cambio climático.

Palabras claves: Estudios del futuro; prospectiva; políticas públicas; desarrollo sustentable; MAPS Chile.

Índice de contenidos

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 9 |
| Capítulo 1 - La sociedad contemporánea y su relación con el futuro en el marco del Estado y las políticas públicas..... | 12 |
| 1.1 El rol de los Estados y las políticas públicas..... | 14 |
| 1.2 La acción del Estado en el contexto actual..... | 19 |
| 1.3 El concepto de desarrollo sustentable y el planeamiento a largo plazo..... | 24 |
| Capítulo 2 - Los estudios del futuro y la formulación de políticas públicas..... | 27 |
| 2.1 La evolución de los estudios del futuro en el contexto internacional..... | 27 |
| 2.2 La evolución de los estudios del futuro en el contexto latinoamericano..... | 33 |
| 2.3 El Proyecto MAPS Chile..... | 37 |
| 2.4 Problematicación y relevancia de esta AFE..... | 40 |
| 2.5 El futuro, el riesgo y la coordinación en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable..... | 42 |
| 2.5.1 Futuro..... | 43 |
| 2.5.2 Riesgo..... | 45 |
| 2.5.3 Coordinación..... | 47 |
| Capítulo 3 - Motivaciones y expectativas sobre MAPS Chile y su estudio del futuro..... | 49 |
| 3.1 Motivaciones: razones para participar..... | 50 |
| 3.1.1 Cumplimiento de lo socialmente demandado y políticamente declarado como compromiso..... | 50 |
| 3.1.2 Generación de insumos para apoyar la decisión política..... | 52 |
| 3.1.3 Generación de conversación y cooperación entre sectores..... | 55 |
| 3.2 Expectativas: qué se esperaba del proceso y los resultados..... | 57 |
| Capítulo 4 - Dificultades y facilitadores para la realización de MAPS Chile..... | 60 |
| 4.1 Proceso de utilización de los estudios del futuro en MAPS Chile..... | 60 |
| 4.2 Dificultades enfrentadas..... | 62 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.1 Confusión terminológica..... | 63 |
| 4.2.2 Diferencia en el nivel de conocimiento sobre los estudios del futuro..... | 64 |
| 4.2.3 Rechazo a la propuesta de creación de futuros deseable..... | 65 |
| 4.2.4 Falta de información sectorial existente en Chile | 69 |
| 4.2.5 Coordinación de las distintas racionalidades de los participantes del proyecto..... | 71 |
| 4.2.6 Movilización y manutención de los participantes | 72 |
| 4.3 Facilitadores identificados..... | 74 |
| 4.3.1 Tipo y diseño de estudio llevado a cabo..... | 75 |
| 4.3.2 Alta participación..... | 77 |
| 4.3.3 Experticia de las personas involucradas en la iniciativa..... | 78 |
| 4.3.4 Interés político y financiamiento..... | 79 |
| Capítulo 5 - Oportunidades y desafíos para la implementación de estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile..... | 82 |
| 5.1 Desafíos: aspectos a superar..... | 83 |
| 5.1.1 Pasar del abordaje fragmentado e individual al abordaje sistémico y holístico, y del enfoque en el corto plazo a la mirada al largo plazo..... | 84 |
| 5.1.2 Ampliar la significación y comprensión del futuro..... | 86 |
| 5.1.3 Resinificar y ampliar la gestión de la incertidumbre..... | 88 |
| 5.1.4 Definición del tipo de estudio del futuro a ser llevado a cabo..... | 89 |
| 5.2 Oportunidades: posibilidades para avanzar..... | 94 |
| 5.2.1 Aprovechar el conocimiento y movilización existentes en Chile con respecto a los estudios del futuro..... | 95 |
| 5.2.2 Educar la gestión pública sobre los estudios de futuro..... | 97 |
| 5.2.3 Nuevos compromisos internacionales asumidos por el gobierno chileno en el marco del desarrollo sustentable..... | 99 |
| Capítulo 6 - Consideraciones finales..... | 102 |
| Referencias..... | 106 |

| | |
|--|-----|
| Anexos..... | 118 |
| Diseño muestral..... | 118 |
| Técnicas de análisis e interpretación de la información..... | 119 |

Lista de tablas

| | |
|---|----|
| <i>Tabla 1.</i> Formas de acceso a derechos sociales en los Estados de Bienestar Social..... | 15 |
| <i>Tabla 2.</i> Orientación de análisis de las Teorías del Estado..... | 20 |
| <i>Tabla 3.</i> La gobernanza en comparación a los modelos de gobernar del Estado de Bienestar Socialdemócrata y del Estado Neoliberal..... | 21 |
| <i>Tabla 4.</i> Evolución mundial de los estudios del futuro..... | 28 |
| <i>Tabla 5.</i> Desarrollo de los estudios del futuro en América Latina y el Caribe..... | 34 |
| <i>Tabla 6.</i> Principales técnicas utilizadas en la realización de estudios de futuro..... | 36 |

Lista de Diagramas

| | |
|--|----|
| <i>Diagrama 1.</i> Evolución de los estudios del futuro y los contextos históricos..... | 30 |
| <i>Diagrama 2.</i> Flujo de toma de decisión de MAPS Chile..... | 59 |
| <i>Diagrama 3.</i> Gestión de la incertidumbre de acuerdo a la distinción riesgo/peligro propuesta por Niklas Luhmann..... | 87 |
| <i>Diagrama 4.</i> Tipos de abordaje del futuro en los estudios del futuro..... | 97 |

Introducción

Esta Actividad Formativa Equivalente (AFE) tiene como objeto de análisis el uso de los estudios del futuro en la iniciativa Mitigation Action Plans and Scenarios Chile [Planes de Acción y Escenarios de Mitigación Chile] (MAPS Chile), proyecto interministerial del gobierno chileno enfocado en la generación de evidencias para la implementación de estrategias de mitigación al cambio climático bajo el horizonte del año 2050.

A partir de esa experiencia, se ha reflexionado, teórica y empíricamente, sobre cómo los estudios del futuro pueden aportar a la formulación de políticas para el desarrollo sustentable en Chile, una vez que ambas temáticas –estudios del futuro y desarrollo sustentable– han ganado especial relevancia a nivel nacional e internacional en los últimos años.

Actualmente, se demanda que el Estado y las políticas públicas aborden los problemas sociales, pero, al mismo tiempo, se cuestiona su eficacia para abordarlos. En este contexto, por un lado, el concepto de desarrollo sustentable se ha establecido como principal propuesta de solución y alternativa de modelo de desarrollo para garantizar la calidad de vida de las personas y el bienestar social en equilibrio con el medio ambiente, en el presente y el futuro. Por otro lado, la reflexión de largo plazo y las perspectivas sistémicas y holísticas son presentadas como algo esencial para que se pueda hacer frente a los desafíos contemporáneos; y entre las corrientes de pensamiento enfocadas en este segundo aspecto, están los estudios del futuro, una emergente disciplina de las Ciencias Sociales, cada vez más utilizada por la gestión pública para apoyar la formulación de políticas públicas y su toma de decisión.

Así, para orientar la reflexión propuesta, se planteó como objetivo general de la AFE la identificación de las oportunidades y desafíos para el uso de los estudios de futuro en el proceso de formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable, a partir de la experiencia del proyecto MAPS Chile.

Del objetivo general, se derivaron cuatro objetivos específicos:

1. Describir la motivación para la participación en el proyecto y utilización de los estudios del futuro;
2. Describir las expectativas de los actores involucrados respecto a su participación y la utilización de los estudios del futuro en el proyecto;
3. Caracterizar el proceso de utilización de los estudios del futuro en el proyecto;
4. Identificar las dificultades y facilitadores enfrentados en la utilización de los estudios de futuro en el proyecto.

Con relación a la metodología, el estudio realizado ha sido de tipo cualitativo descriptivo, una vez que motivaciones, expectativas, dificultades y facilitadores son aspectos que solo pueden ser accedidos por medio de la observación de los significados a ellos atribuidos. Dicha observación, ha sido llevada a cabo por medio del marco teórico-metodológico de la Teoría de los Sistemas Sociales, la que se enmarca en el enfoque constructivista de las Ciencias Sociales y plantea como su principal procedimiento las observaciones de segundo orden.

Observar, para Luhmann (2007), es hacer distinciones, y las observaciones de segundo orden son el acto de observar observadores y observaciones, y sus distinciones. Por ello, “al observar mientras observan” sirven como un instrumento que busca visibilizar las formas con que fenómenos sociales se producen y operan, así como dejar en evidencia sus puntos ciegos.

La recopilación de las distinciones que emergieron de la observación de segundo orden llevada a cabo por esta AFE ha ocurrido desde una estrategia de triangulación, a partir de la combinación de las herramientas de revisión documental, entrevista semi-estructurada y observación no participante. Se utilizó la revisión documental para promover una base comparativa a la información recolectada por medio de las entrevistas y la observación no participante. La entrevista semi-estructurada, ha servido para complementar y profundizar los datos documentales y, la observación no participante, para lograr un

acercamiento a la información de modo directo e inmediato, evitando los artificios y simplificaciones que pueden presentar los documentos y entrevistas.

Respecto a la estructura de los contenidos que serán presentados, los apartados a seguir exponen, en el capítulo 1, los antecedentes contextuales que conllevaron al aumento de la utilización de los estudios del futuro por los gobiernos latinoamericanos, describiendo las transformaciones de los Estados y las políticas públicas desde la última mitad del siglo XX y como la evolución del concepto de desarrollo sustentable ayudó a poner en evidencia la necesidad de incorporar el planeamiento a largo plazo y las perspectivas sistémica y holística en la gestión pública. En seguida, en el capítulo 2, se hace una revisión de la literatura académica sobre los estudios del futuro, describiendo su emergencia y evolución, tanto conceptual como institucional, para, entonces, introducir el proyecto MAPS Chile y el marco teórico de esta investigación, la Teoría de los Sistemas Sociales. Posteriormente, los apartados analíticos se dedican a la sistematización y análisis del proyecto como ejemplo de un estudio de futuro. El capítulo 3 se enfoca en las motivaciones y expectativas relacionadas al proyecto MAPS Chile y los estudios del futuro y cómo ellas se articulan. El capítulo 4 aborda los facilitadores y las dificultades que la práctica ha presentado para llevar a cabo este tipo de estudio, considerando la contingencia de la experiencia y las características y tendencias que se observa en la forma contemporánea de operar de los Estados. Finalmente, el capítulo 5 identifica las oportunidades y desafíos que los estudios del futuro presentan para la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable, destacando lecciones aprendidas y puntos exitosos a ser considerados para la realización de otras iniciativas. El documento cierra con una reflexión sobre los resultados y límites de la investigación, y posibilidades para nuevas investigaciones.

Capítulo 1

La sociedad contemporánea y su relación con el futuro en el marco del Estado y las políticas públicas

Algunos de los sociólogos que tienen sus teorías más difundidas en la actualidad describen el período del final del siglo XX y comienzo del siglo XXI como un momento en el cual hubo un cambio en la experiencia social, protagonizada, principalmente, por los países del occidente. Sean esas sociedades descritas como post-modernas y fragmentadas (Harvey, 2008), hipermodernas y vacías (Lipovetzky, 1983) o líquidas y volátiles (Bauman, 2002), todas las descripciones ponen relieve que en ese período se estableció de un nuevo tipo de socialización y relación con el futuro: la individualización y la supremacía del tiempo presente.

Este nuevo tipo de socialización y relación con el futuro es atribuido, entre otras razones, a la consolidación de los desarrollos epistemológicos (teoría del conocimiento) de un largo proceso histórico, que ha culminado en la constitución de los fundamentos de la física moderna (siglo XIX) y la expansión del conocimiento científico –aquello basado apenas en lo sensible, cuantificable y que puede ser probado (Capra, 1996; Sommerman, 2006). Según Sommerman (2006), los principales hitos de este proceso histórico, son la incorporación de la razón aristotélica en la teología cristiana por parte de las universidades europeas (siglo XIII), la ruptura entre fe y razón en el ámbito del conocimiento (siglo XIV) y las epistemologías que se desplegaron a partir de la expansión del conocimiento científico: especialmente, la lógica empirista (siglo XIX), el positivismo (siglo XIX), el reduccionismo (siglo XX) y el mecanicismo (siglo XX).

Así, bajo influencia de esas epistemologías, la Sociedad Moderna pasó a ordenarse de manera especializada y disciplinarizada, lo que, para Luhmann (2007), tiene su mayor expresión en un fenómeno llamado “diferenciación funcional”.

La diferenciación funcional es una evolución del ordenamiento social que, de acuerdo a la observación del autor, caracteriza la Modernidad y se define por el

establecimiento de sistemas sociales delimitados en torno a funciones específicas, tal como es el caso de la política, la ciencia, la economía y el arte. Esto es, la sociedad pasa a ordenarse dividiéndose en sistemas que operan a partir de una función específica, la que, a su vez, es determinada por medio de la delimitación de la acción de cada sistema. Por otro lado, el proceso de delimitación de la acción de los sistemas sucede con la estabilización de sus estructuras (condensación de expectativas a lo largo del tiempo) o, en otras palabras, por medio de la determinación de aquello que el sistema espera que ocurra (probabilización de las selecciones del sistema).

En el caso del sistema político moderno la función que se ha estabilizado es la de tomar decisiones colectivamente vinculantes, lo que ha conllevado, en términos operacionales, al predominio de la fragmentación y descentralización del Estado y las políticas públicas, así como del planeamiento a corto plazo (Luhmann, 2009).

En América Latina, esas características operacionales pueden ser identificadas en la acción estatal de los años 1980, cuando se inicia “en varios países de la región una fuerte tendencia al pragmatismo en el proceso de formación de políticas públicas, abandonando casi por completo la visión del largo plazo¹”. Principalmente, pueden ser reconocidas en los años 1990, cuando la fragmentación y descentralización estatal empezada en la década anterior se consolida y se establece en la mayor parte de los países, al mismo tiempo en que la planificación pasa a enfocarse en el ámbito técnico y en el corto plazo, llegando al punto de que “hablar de largo plazo era condenarse a no ser escuchado”. (Martinez O., 2013).

De esta forma, considerando que las características previamente mencionadas siguen predominando en la acción estatal de los años 2000, para que se pueda comprender como se ha llegado a un sistema político basado en la fragmentación y descentralización del Estado y las políticas públicas, así como en el planeamiento de corto plazo, es necesario describir los procesos de transformaciones del rol del Estado en la conducción de la sociedad y resolución de los problemas sociales.

¹ Según, Saavedra (2001), el corto plazo dice respecto a periodos de seis meses a tres años, el mediano plazo, de cuatro a nueve años y el largo plazo, de diez, quince y veinticinco años.

1.1 El rol del Estado y las políticas públicas

En el marco de los regímenes democráticos occidentales, se puede decir que hay consenso en la literatura académica de las Ciencias Sociales de que los dos principales fenómenos que influenciaron las transformaciones en el rol de los Estados y las políticas públicas modernas y contemporáneas han sido 1) la industrialización de los países considerados desarrollados y 2) la globalización (Azócar, 2009; Castells, 2005; Crossman, 1994; De Gabriel, 2000; Draibe, & Riesco, 2008; Esping-Andersen, 1993; Filgueira F., 1999; Held, & McGrew, 2000; Lechner, 2007; Luhmann, 2009; Offe, 1990).

La industrialización de los países desarrollados tiene inicio después de la segunda guerra mundial (1945 en adelante), momento en el que se genera un proceso de progreso de la economía industrial y, con ello, el reconocimiento desde estos Estados de que era necesario producir bienestar para la sociedad. Este reconocimiento resultó en lo que se conoce por modelo de Estado de Bienestar Social, “la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas” (Offe, 1990) y “el punto de partida del análisis para articular el desarrollo económico y la política social” (Draibe & Riesco, 2006). El objetivo de la creación de esta orientación era reemplazar el modelo de los Estados Liberales (“*laissez-faire*”) y, así, establecer Estados que garantizaran un mínimo de servicios sociales universales para que los ciudadanos y las ciudadanas pudiesen tener sus necesidades básicas atendidas y vivir con calidad en la economía de mercado que se estaba instituyendo². Por ello, junto con el Estado de Bienestar Social, surgió la lógica de los derechos sociales³, como contrapunto a la lógica de los derechos naturales, que anteriormente establecía que eran los individuos los que deberían orientarse hacia la consecución de sus derechos –vida, libertad y propiedad (Locke, 1959).

² Esta lógica tuvo como base los planteamientos económicos de John Maynard Keynes (1998): conciliar la justicia social con la acumulación de capital.

³ En la misma época, 1948, diversos países crean y firman la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Sin embargo, los análisis hechos desde los estudios de las mismas Ciencias Sociales sobre este período describen que, aunque se haya partido de un principio común, el Estado de Bienestar Social ha sido operacionalizado de maneras distintas en el conjunto de los países que lo incorporaron. Algunos autores sistematizaron esas operacionalizaciones en modelos descriptivos. Entre las sistematizaciones más conocidas y utilizadas como referencia para estudios en la temática, está la de Esping-Anderson (1993), autor del libro *Three Worlds of Welfare* [Los Tres Mundos del Bienestar Social]. Su análisis divide el Estado de Bienestar Social en tres modelos, de acuerdo a las relaciones entre Estado, mercado, familia y ciudadanía y sus consecuentes patrones de (des)mercantilización, estratificación social y empleo. Son ellos: modelo liberal (anglo-sajón), modelo conservador-corporativo (europeo continental) y modelo socialdemócrata (nórdico).

El modelo liberal se caracteriza por un Estado residual, cuya acción está enfocada en suplir las fallas del mercado, considerado el *locus* de la solidaridad. Por ello, promueve la ocupación individual y los planes sociales privados, focalizando la ayuda estatal a la población más marginalizada. En este tipo se clasifican los Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Por otro lado, el modelo conservador-corporativo se identifica por el corporativismo e influencia de los valores predicados por la Iglesia, siendo la familia, y no el mercado, el *locus* de la solidaridad. Por esa razón, determina un patrón de seguro social orientado a la subsidiaridad y al orden laboral-familista [*breadwinner system*]. Es decir, el Estado interviene solamente cuando se acaba la capacidad de la familia para atender a las necesidades de sus miembros. En este modelo se clasifican Alemania, Italia, Francia, Austria y otros países de Europa continental. Ya el modelo socialdemócrata es definido por considerar el Estado como el *locus* principal de la solidaridad y, por lo tanto, responsable por el compromiso con la protección social pública, la que debe ser integral y universal. En este modelo se clasifican Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia.

Lo que distingue estos modelos, finalmente, es la manera en que el acceso a los derechos sociales es promovido y cuál debería ser el rol del Estado en el acceso a esos derechos, de acuerdo a posturas ideológicas sobre la política y economía. Dichas formas de

promoción de acceso pueden ser resumidas en: acceso a derechos por medio del mercado, acceso a derechos por medio de la pertenencia a la sociedad salarial y/o a corporaciones o acceso a derechos por medio del Estado, como demuestra la tabla a seguir.

Tabla 1. Formas de acceso a derechos sociales en los Estados de Bienestar Social

| Estados de Bienestar Social | | |
|--|--|--|
| Liberal | Conservador-Corporativista | Socialdemócrata |
| <p>Acceso a derechos por medio del mercado (individuo “consumidor/a”).</p> <p>Individuo capaz de pactar su propia provisión social – uno “compra” sus beneficios/seguridad social.</p> | <p>Acceso a derechos por medio de la pertenencia a la sociedad salarial y/o a corporaciones (jefe – trabajador– de la familia).</p> <p>Familia capaz de pactar su propia provisión – uno trabaja y recibe beneficios/seguridad social.</p> | <p>Acceso a derechos por medio del Estado (ciudadano(a)).</p> <p>Individuo o familia no tienen la responsabilidad de pactar su propia provisión social, esta es una responsabilidad del estado – el estado provee beneficios/seguridad social a todos(as).</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Ha sido a partir de esta división que prevaleció el entendimiento de que el Estado debería tener un rol de intervención en la garantía del bienestar de la población hasta que el proceso de la globalización, en 1970, abrió camino para que se fortaleciese el cuestionamiento sobre la eficiencia de los modelos de las intervenciones estatales y las políticas con orientaciones universalistas.

La globalización (o mundialización) tiene como hito de origen más aceptado la crisis del petróleo de la década de 1970, contexto de la Guerra del Yom Kippur y de los primeros acuerdos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Ello porque, con la crisis del petróleo, los Estados de Bienestar socialdemócratas, y en cierta medida los conservadores-corporativistas, empezaron a tener dificultad en mantener su nivel de gastos públicos con la protección social. Así, con la disminución de la actividad económica de los países y las variaciones en las dinámicas sociales que comenzaron a

ocurrir en el mismo momento, tales como el envejecimiento de la población europea y la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, se empezó a cuestionar la eficiencia y legitimidad de estos modelos para garantizar la calidad de vida de la población y dar cuenta de las demandas sociales. Por otro lado, en ese momento, terminaba la Guerra Fría, lucha ideológica entre Estados Unidos - EEUU (capitalismo) y la Unión Soviética - URSS (comunismo), de la cual, con la caída del muro de Berlín (1989) y el fin da URSS (1991), salieron “victoriosos” los EEUU, y el capitalismo se estableció como el modelo económico de la gran mayoría de los países.

Como consecuencia de ese contexto se ha generado, entonces, la creación y difusión del movimiento Neoliberal, desarrollado a partir de las mismas creencias respecto al rol del Estado y el mercado del modelo de Estado de Bienestar liberal: es el mercado "el sistema que permite asegurar de la mejor manera posible la movilización de las informaciones, conocimientos y competencias necesarias para la regulación del sistema social." (Hayek, 1960, p.22). Con ello, los modelos de desarrollo de los países se reordenaron y surgieron nuevas dinámicas político-económicas, que terminaron por caracterizar la globalización: transacciones comerciales y mercados económicos internacionales integrados (mercado único), desterritorialización, descentralización de los Estados y desarrollo de las tecnologías de comunicación e información. A pesar de estas características ser ampliamente aceptadas para describir la globalización, el término sigue variadamente concebido y, por eso, puede ser definido por medio de los siguientes conceptos:

“...action at a distance (whereby the actions of social agents in one locale can come to have significant consequences for 'distant others'); time-space compression (referring to the way in which instantaneous electronic communication erodes the constraints of distance and time on social organization and interaction); accelerating interdependence (understood as the intensification of enmeshment among national economies and societies such that events in one country impact directly on others); a shrinking world (the erosion of borders and geographical barriers to socio-economic activity); and, among other concepts, global integration, the reordering of

interregional power relations, consciousness of the global condition and the intensification of interregional interconnectedness. (Harvey 1989; Giddens 1990; Rosenau 1990; Jameson 1991; Robertson 1992; Scholte 1993; Nierop 1994; Geyer and Bright 1995; Johnston et al. 1995; Ziirn 1995; Albrow 1996; Kofman and Youngs 1996; Held et al. 1999).”⁴ (David Held & Anthony McGrew, 2000, p.3).

En efecto, lo que ocurre es que la globalización cambia una vez más las relaciones entre Estado, mercado, familia y ciudadanía y, por lo tanto, cambia también los enfoques de las políticas públicas desplegadas por los Estados, generando el enfoque del sistema político en la fragmentación, descentralización y corto plazo (características de la acción del Estado Moderno, conforme mencionado inicialmente).

Ello en términos prácticos significó 1) la disminución de la capacidad de gobernabilidad de los Estados, 2) la distribución de funciones nacionales a instancias subnacionales y el desplazamiento de gran parte del poder del Estado para el mercado, 3) el remplazo del modelo de desarrollo de pleno empleo por modelos basados en la capacidad de promover crecimiento económico –riqueza, tecnología, etc.–, 3) la demanda por transparencia de información (*accountability*) y 4) la incorporación de temáticas globales en las agendas de los Estados, como, por ejemplo, la temática medioambiental (Beck, 1998b; Canclini, 1999; Held & McGrew, 2000). En consecuencia, los gastos públicos empezaron a ser controlados y, de la tendencia a la planificación sectorial se pasó a la tendencia a la planificación por proyecto, generando la focalización y tecnificación de las políticas públicas y, más allá de ello, una coyuntura de competencia por recursos –no apenas global, sino también local (subnacional).

⁴ Traducción libre de la autora de esta AFE: “...acción a distancia (donde las acciones de un agente social en una localidad puede tener significativas consecuencias para ‘otros que están distantes’); compresión del espacio-tiempo (refiriéndose a la manera en que las comunicaciones electrónicas instantáneas erosionan las restricciones de la distancia y el tiempo en las organizaciones e interacciones sociales); interdependencia acelerada (entendida como la intensificación de las relaciones entre las economías y sociedades nacionales de modo que los eventos ocurridos en un país impactan directamente a otros); el proceso que conduce a un mundo encogido (la erosión de los bordes y barreras geográficas de la actividad socio-económica); y, entre otros conceptos, integración global, reordenamiento de las relaciones de poder interregionales, conciencia de la condición global e intensificación de la interconectividad regional.

1.2 La acción del Estado en el contexto actual

De la misma manera que es importante entender cómo se ha llegado en el actual enfoque fragmentado, descentralizado y de corto plazo del sistema político, también es esencial señalar que el contexto actual trae un nuevo momento de cuestionamiento del rol del Estado en la promoción de bienestar⁵, poniendo en el debate la necesidad de ajustar la intervención estatal al capitalismo avanzado.

Esto ha ocurrido, pues en la primera década de los años 2000, el mundo enfrentó la primera crisis financiera global y desarreglos económicos, tales como la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos (“la burbuja inmobiliaria de 2008”), lo que ha contribuido para que el tema ganase relevancia y visibilidad mundial. Así, la crisis financiera, además de aumentar la desigualdad y la gravedad de los problemas socio-económicos, a su vez, hizo surgir nuevos movimientos sociales que ganaron gran exposición mediática, orientados a cuestionar el poder de autorregulación del mercado y su capacidad de generar cohesión social y superar a la pobreza, como ha sido el caso del movimiento norteamericano *Occupy Wall Street* y su consigna “somos el 99%, frente al 1% (que concentra la riqueza)”⁶.

Como resultado, los Estados pasaron a tener que enfrentar la paradoja de la pérdida de su capacidad de intervención *versus* la demanda para generar soluciones para los problemas sociales; ya que las mismas fragmentación y descentralización estatal, junto con la diferenciación funcional de la sociedad contemporánea, se constituyeron como factores que limitan y desafían sus posibilidades de acción. ¿Cómo? Por un lado, la descentralización y fragmentación del Estado amplió el número de organizaciones e

⁵ Para saber más sobre el contexto chileno, ver el Informe “Desarrollo Humano en Chile 2015: Los tiempos de Politización”: <http://desarrollohumano.cl/idh/informes/2015-los-tiempos-de-la-politizacion/>

⁶ No cabe a esta AFE analizar la efectividad o no del movimiento que puede, y ha sido, con razón, cuestionado desde variadas perspectivas; el ejemplo utilizado ha sido exclusivamente en razón de la declaración de su propósito. Igualmente es importante destacar que movimientos sociales que cuestionan el modelo capitalista existen desde que el modelo empezó a instituirse en los países y, por lo tanto, el párrafo hace referencia exclusivamente a los nuevos movimientos que surgieron en el contexto de la crisis financiera global.

instituciones que componen los Estados e incluyó organizaciones no estatales en su operacionalización, tales como ONGs, instituciones de autonomía relativa (como las superintendencias), entre otras. Por otro, el ordenamiento social basado en la diferenciación funcional promovió la alta flexibilidad de los sistemas funcionales para incorporar irritaciones (comunicaciones de otros sistemas) y, por eso, cierta “inmunidad” a intervenciones de su entorno (Luhmann & De Giorgi, 1998; Luhmann, 2007) y a cambios estructurales. Así, lo que se ha visto en las últimas dos décadas ha sido una tendencia de los Estados variaren su acción en diversos roles –proveedor, supervisor, fiscalizador, mediador.

Finalmente, toda esa transformación también puede ser vista desde la observación del cambio en los supuestos normativos que subyacen las expectativas respecto a la acción de los Estados. Esto es, en el transcurso del siglo XX al XXI cambia lo que se espera de la acción estatal, pasando de la expectativa de una acción basada en el control a una expectativa de una acción basada en la coordinación. Ello porque la expectativa de coordinación conlleva a que el sistema político no pueda excluir otros sistemas del cumplimiento de su función: “mantener la capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente” (Luhmann, 2009, p.154). Igualmente, porque se pasa de la búsqueda por la cohesión y unidad social para la búsqueda por la coexistencia de la diversidad.

“Cohesión, consenso y comunión son principios que ennegrecen a la democracia, al estado y a la política cada vez que se presta atención solo al lado interno de la forma que dibujan, cada vez que se les conceptualiza como unidad homogénea. Centrar la mirada sólo en ellas es no dar cuenta de la diferencia, el disenso y el conflicto, es por ende, negarse a comprender la lógica bajo la cual opera la complejidad.” (Azócar, 2009, p. 44)

De esa manera, respecto a las políticas públicas, el concepto de coordinación se presenta como una evolución de las formas tradicionales de intervención del Estado y de la formulación de políticas públicas, contraponiéndose a: 1) el control y la jerarquía; 2) la definición de los problemas y de las acciones directivas desde el sistema interventor, y por

lo tanto, desde el entorno del contexto del problema; 3) la imposición de metas y objetivos al sistema intervenido; 4) el diseño de intervención basado en la lógica lineal de causa-efecto y la búsqueda del consenso; y 5) el enfoque en principios normativos unificadores (Azócar, 2014).

Entre los varios aportes teóricos sobre el concepto de coordinación, están los de las Teorías del Estado. Según Volker Schneider (2005), estas teorías, después de la segunda guerra mundial pueden ser divididas en dos dimensiones: de acuerdo a su orientación – conflicto o integración– o de acuerdo al nivel que analizan –macro o micro–, tal como expone la tabla abajo.

Tabla 2. Orientación de análisis de las Teorías del Estado

| | Conflicto | Integración |
|-----------------------|--|---|
| Análisis macro | Teoría Pluralista (1950-60) Teoría de los Sistemas Sociales (1970-2000) | Teoría de los Sistemas (1960-70) |
| Análisis micro | Teoría de la Acción (1980) | Teoría de la Gobernanza (a partir de 1990) |

Fuente: Schneider, 2005. Adaptado por la autora.

Actualmente, el concepto de coordinación, vinculado a la acción del Estado y las políticas públicas, tiene especial destaque en la Teoría de la Gobernanza y la Teoría de los Sistemas Sociales.

La Teoría de la Gobernanza es una teoría que empieza a ser desarrollada en los años 1990 como una descripción analítica de la emergencia de una nueva forma de organización y operación del Estado en el momento del inicio la globalización (ver tabla 3). Esta descripción proponía que esta nueva forma –la gobernanza– se trataba de

"... 1) uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas, como um processo de tomada de decisão relativamente horizontal, que inclui uma pluralidade de atores público, semipúblico e privado, diferente do antigo modelo hierárquico, não mais sustentado na dominação nem na violência legítima, senão na negociação e cooperação com base em certos princípios submetidos ao consenso; 2) um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, como um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários; 3) um conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem num processo interativo."⁷ (Cançado, Tavares & Dallabrida, 2013, p. 329).

Tabla 3. La gobernanza en comparación a los modelos de gobernar del Estado de Bienestar Socialdemócrata y del Estado Neoliberal

| Estados de Bienestar Socialdemócrata | Estados Neoliberales | Estados de la Gobernanza |
|---|--|---|
| Operan a partir de la jerarquía. Dan prioridad a la acción del Estado. | Operan a partir de la jerarquía. Dan prioridad a la acción del mercado. | Operan a partir de la horizontalidad. Abarcan todas las organizaciones, instituciones y relaciones involucradas en los procesos de gobierno y equilibrar las relaciones de los actores de acuerdo al contexto. |

Fuente: Elaboración propia.

Así, con la evolución de los procesos históricos, las experiencias que ponen en práctica el concepto de gobernanza pasan a aumentar y lo que propone dicho concepto

⁷ Traducción libre de la autora de esta AFE: "...1) una nueva forma de gobernar y la formulación de políticas como un proceso de toma de decisiones relativamente horizontal, que incluye una pluralidad de actores público, semipúblico y privado, diferente del antiguo modelo jerárquico, ya no sostenido por la dominación o por la violencia legítima, sino que por la negociación y la cooperación en base a ciertos principios sometidos al consenso; 2) un proceso complejo de toma de decisiones que anticipa y supera el gobierno, como un nuevo modelo de regulación colectiva, basada en la interacción en red de actores públicos, mercantiles, asociativos y comunitarios; 3) un conjunto complejo de instituciones y actores, públicos y no públicos, actuando en un proceso interactivo."

empieza a ser entendido como una forma de organización y operación necesaria para garantizar la democracia; por lo que podemos entenderlo como una forma teórico-metodológica de coordinación. Sin embargo, por tratarse de una propuesta general, se han planteado distintas maneras de cómo operacionalizar la gobernanza. En ese aspecto, los principales enfoques generados para su puesta en marcha han sido los enfoques neocorporativistas –producción de mecanismos de representación–, neoinstitucionalistas –producción de institucionalidades– y, a partir de ellos, el de *Policy Networks* –creación de redes de políticas públicas (Rhodes & Marsh, 1992; Mayntz, 1998).

Desde otra perspectiva, la Teoría de los Sistemas Sociales (TSS) se ha enfocado en la búsqueda por desarrollar teorías generales de observación de la sociedad y no en la proposición de formas de organización y operación, como es el caso de la Teoría de la Gobernanza. Es decir, su enfoque ha sido desarrollar perspectivas que tuviesen el potencial de analizar cualquier fenómeno social. De esa manera, Niklas Luhmann (2007), creador de la TSS, pone en evidencia el conflicto, “aquello que es inevitable entre los sistemas”. Según el autor, una vez que la sociedad moderna es altamente compleja, ella se hace necesariamente conflictiva, pues los códigos de sus sistemas funcionales, y por lo tanto sus racionalidades⁸, son diferentes unas de los otros.

Presentemente, la idea de coordinación en esta teoría está asociada al concepto de “coordinación horizontal descentralizada”, el cual se presenta como una descripción de la principal tendencia de forma de operación de los Estado y políticas públicas del siglo XXI (Azócar, 2009). Dicho concepto advino del reconocimiento que, en razón de la policontextualidad contemporánea –varias comunicaciones al mismo tiempo y diferentes observaciones de los sistemas y sus entornos (Luhman & De Giorgi, 1998; Luhmann, 2007)–, el Estado reconoció la necesidad de crear alternativas para las formas tradicionales de intervención social de fines del siglo XIX y mediados del siglo XX.

⁸ La racionalidad es la observación de los límites del sistema y de las distinciones que han sido utilizadas para su autolimitación, siendo esos límites los límites por los cuales los sistemas se observan a si mismos (Luhmann & De Giorgi, 1998; Luhmann, 2007).

O sea, con el aumento de las demandas y posibilidades de inclusión y exclusión de las personas en los sistemas de la sociedad, la no observación del entorno por parte de la coordinación jerárquica centralizada –como visto, forma de operación estatal anterior– pasa a ser un elemento generador de dificultades, en tanto no abre espacio para la incertidumbre, la participación y la flexibilización.

Además de ello, el sistema político empieza a percibir que, en última instancia, la coordinación jerárquica centralizada no permite la coordinación misma –de intereses y expectativas–, lo que “se trata de un proceso, imprescindible para sociedades complejas, de acoplamiento y cruce de todos los sistemas sociales parciales como actores de un mismo nivel” (Willke, 1993, p. 12). Es así que, finalmente, en unos de los más recientes desarrollos conceptuales desde la TSS, la coordinación aparece vinculada a la generación de “una tercera instancia”, descrita por Aldo Mascareño (2012) como un nuevo tipo de diferenciación social, la diferenciación contextual. Esta tercera instancia, que aparece principalmente en contextos supranacionales, es consecuencia de la vinculación de expectativas y el reconocimiento de la diversidad – lo que no puede ocurrir si no por medio de la coordinación– y se caracteriza por “la emergencia de contextos de interacción, decisión y simbolización que posibilitan una concretización múltiple de funciones sociales” (Mascareño, 2012, p. 61).

1.3 El concepto de Desarrollo Sustentable y el planeamiento a largo plazo

El concepto de Desarrollo Sustentable ha sido creado en el contexto del inicio de la globalización y los efectos generados por ella, una vez que el hito de la crisis del petróleo, además de originar tal fenómeno, impulsó la reflexión sobre las implicaciones del crecimiento económico “infinito” basado en recursos naturales finitos (como el petróleo).

En 1972, se realizó el primer encuentro global de discusión política sobre “el hombre y el medioambiente”, la Conferencia de Estocolmo, y se publicó el estudio *Limits*

*to Growth*⁹ [*Limites para el crecimiento*] (Meadows, 1972), el cual afirmó que el modelo de crecimiento “infinito” no era un modelo posible en un planeta que tiene una capacidad de carga límite, por lo que sería imperativo cambiarlo. Sin embargo, como se ha descrito, la promoción del crecimiento económico del siglo XX, al revés de ser repensada, se estableció como modelo principal de desarrollo de los países.

Como consecuencia, en 1983, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituyó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMDA), presidida por Gro Harlem Brundtland, en la época primera ministra de Noruega, cuyo objetivo era presentar alternativas para disminuir el impacto económico y social en el medioambiente. El resultado del trabajo de la comisión fue un informe publicado en 1987, conocido como Informe de Brundtland (Brundtland, 1987), y la difusión del concepto “desarrollo sustentable” como propuesta e invitación a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo: “el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” (ONU, 1987). Con ello, por primera vez, la comunidad política internacional pone el enfoque en la necesidad de pensar a futuro y hace referencia y recomendaciones explícitas respecto de la importancia de la implementación de políticas a largo plazo con orientación holística, integrando las dimensiones social, económica y ambiental, por parte de los gobiernos.

De esa manera, con la difusión de la idea de que el desarrollo sustentable no podría ser alcanzado sin haber interconexión y equilibrio entre las tres dimensiones, los problemas ambientales empezaron a ser presentados internacionalmente como problemas sociales y el cambio climático fue posicionado como una de las principales problemáticas que deberían ser solucionadas y recibir atención nacional e internacional. Por ello, en 1988, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), establecieron el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), organización creada para generar conocimientos

⁹ El estudio *Limits to Growth* ha sido llevado a cabo por investigadores del Massachusetts Institute of Technology (MIT) para el Club de Roma, ONG dedicada a reflexionar sobre los retos y crisis de la sociedad. Ver Club de Roma: <http://www.clubofrome.org/>

científicos sobre el fenómeno y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas (IPCC, 2014), la que, desde entonces, sigue operando y sirviendo de referencia técnica y científica no solo para la misma comunidad científica, sino también para el sistema político.

En ese camino, los acuerdos internacionales también empezaron a reconocer la necesidad de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sustentable con el objetivo de impulsar la coherencia entre el discurso y la práctica de los gobiernos, así como la eficacia de sus políticas, apuntando para la necesidad de la coordinación y la no duplicación de esfuerzos.

De esa manera, la principal importancia de esos compromisos internacionales se radica en su propósito de servir como base y orientación para la acción de los Estados y, consecuentemente, para la formulación de las políticas públicas nacionales y subnacionales.

Actualmente, tanto el desarrollo sustentable como el cambio climático, están en el centro de las negociaciones internacionales. En 2015, han sido acordados los llamados Objetivos del Desarrollo Sustentable, con la expectativa de que sean alcanzados en el 2030, y un nuevo compromiso internacional de mitigación del cambio climático (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - COP 21).

Con esa revisión contextual, es posible observar que el enfoque de los Estados en la operación fragmentada y a corto plazo es un patrón que no solamente ha sido propuesto y reconocido por el sistema de la ciencia, sino también incorporado y legitimado por el sistema político. Por otro lado, el mismo sistema científico contesta este enfoque proponiendo otros abordajes, como el desarrollo sustentable, la coordinación y la gobernanza, los cuales también vienen ganando aceptación y legitimación política. De esa manera, se hace relevante mirar con más detalle a los estudios del futuro, los que, como se ha mencionado, constituyen una disciplina emergente de las Ciencias Sociales cada vez más utilizada por la gestión pública para el apoyo a sus decisiones políticas y formulación de políticas públicas.

Capítulo 2

Los estudios del futuro y la formulación de políticas públicas

Los estudios del futuro son un conjunto de conocimientos que permiten reflexionar y comprender de manera más específica la relación de la sociedad con el futuro. El movimiento ha surgido como respuesta a las necesidades de planificación social del post segunda guerra mundial, y ha generado transformaciones en la manera de planificar de la sociedad, así como ha sido influenciado por las transformaciones de la coyuntura mundial. En este sentido, esos estudios se han instalado alrededor del mundo bajo un conjunto de conocimientos de distintas corrientes y escuelas, que vienen en una creciente evolución teórica, empírica e institucional, llegando a constituirse como una disciplina cuyo propósito común es disminuir y gestionar la incertidumbre futura¹⁰.

2.1 La evolución de los estudios del futuro en el contexto internacional

Las primeras iniciativas consideradas como estudios del futuro surgieron en los Estados Unidos (EEUU) y Europa, especialmente en Francia, a partir de dos motivaciones distintas. Por un lado, los EEUU tenían la ambición de identificar la trayectoria del cambio tecnológico y su aplicación en el ámbito armamentista, declarando que su propósito era antever peligros a su seguridad. Por otro, Francia buscaba contribuir al esfuerzo de reconstrucción de la Europa y evitar nuevos fenómenos como el nazismo y el fascismo, proponiendo que se extrapolase la previsión matemática y de tendencias y se pasase de la mirada a un futuro único a la mirada de varios futuros posibles.

¹⁰ Es posible dividir las aproximaciones al tiempo futuro a partir de tres principales perspectivas: el futuro como adivinación y producto de la magia; el futuro como visión unidireccional y el futuro como visión multidimensional y humanista. La primera hace referencia principalmente a civilizaciones tribales y antiguas, como las africanas, egipcias y griegas, y a la Edad Media en las que hubo tanto la ampliación de la “brujería”, como su persecución. La segunda, al pensamiento modernista que, como mencionado anteriormente, trajo la objetividad y la linealidad como principios básicos para todas las ciencias, tratando el futuro como algo predecible y enfocado por medio de procesos matemáticos y estadísticos y generación de proyecciones. La tercera, son los estudios del futuro (Schenatto; Polacinski; de Abreu; de Abreu, 2011).

Aunque distintas, las dos corrientes tenían en común la orientación anticipativa, esto es, construían futuros tomando como referencia los patrones de comportamiento del pasado para proyectar el futuro. Así, generaron un conjunto de técnicas cuantitativas –basadas en números– y cualitativas –basadas en la discusión de todo lo que no es calculado por números (innovaciones, disrupciones en patrones de comportamiento sociales etc.). (Gómez, Zuluaga & Hoyos, 2009, p.3).

Luego, ambas corrientes empezaron a expandirse para otros países y, en los años 1970 (década del estudio *Limits to Growth*), se convirtieron en una “comunidad académica, empresarial, gubernamental y no gubernamental interesada en conformar una actividad profesional dedicada y orientada al futuro” (Vásquez, Castaño & Becerra, 2014, p.26).

Como consecuencia, otras corrientes (o escuelas) empiezan a surgir y, a finales de la década de 1980 y comienzo de los años 1990, se añade una nueva orientación a “la intención anticipativa”: el ejercicio de “creación de futuro”, es decir, la construcción de futuros deseables a partir de la constitución (creación) de un futuro que se considere positivo sin tomar en consideración los hechos del pasado y la exploración de lo que se piensa que va o puede ocurrir (anticipación). Como se ha detallado anteriormente, ese período coincide justamente con el momento en que la necesidad de visión a largo plazo y la incorporación de perspectivas sistémicas e integrales gana relevancia en el ámbito político, y es por ello, que a partir de los años 2000 las iniciativas de estudios del futuro comienzan a ganar mayor magnitud, al mismo tiempo en que hay un aumento en la profesionalización de la disciplina. Dicha evolución puede ser resumida y dividida en cuatro generaciones, descritas en la tabla a seguir.

Tabla 4. Evolución mundial de los estudios del futuro

| | Primera Generación 1940 - 1950 - 1960 | Segunda Generación 1970 - 1980 |
|--|---|--|
| Intención principal y Desarrollo de la disciplina | <ul style="list-style-type: none"> • Predicción del cambio tecnológico y reflexión sobre coyuntura social. • Realización de estudios pioneros; desarrollo de bases filosóficas y metodológicas. | <ul style="list-style-type: none"> • Comprensión, interpretación y crítica de los cambios sociales. • Desarrollo de instrumentos y caja de herramientas; creación de asociaciones internacionales y programas de formación. |
| Conceptos y escuelas principales | <ul style="list-style-type: none"> • Futurología, Long Range Planning [Planeamiento de Largo Alcance] y Futures Research [Investigación de Futuros] • Previsión Social • Prospective [Prospectiva] | <ul style="list-style-type: none"> • Prospective Stratégique [Prospectiva Estratégica] • Previsión Global • Previsione Umana e Sociale [Previsión Humana y Social] • Technological Forecast [Previsión Tecnológica] • Scennario Planning [Planificación de Escenarios] |
| | Tercera Generación 1990 - 2000 | Cuarta Generación 2000 - |
| Intención principal y Desarrollo de la disciplina | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de alternativas y solución de problemas globales. • Desarrollo de procesos y sistemas de aprendizaje; Consolidación de redes, centros e institutos. | <ul style="list-style-type: none"> • Innovación, apoyo a la toma de decisiones, creación de nuevos mecanismos de gobernanza, respuesta a la demanda internacional por el desarrollo sustentable. • Desarrollo de capacidades de gestión del cambio; Profesionalización; Escala global e integración de recursos y capacidades. |
| Conceptos y escuelas principales | <ul style="list-style-type: none"> • Foresight [Previsión] • Strategic Foresight [Previsión Estratégica] • Technology Futures Analysis (TFA) [Análisis tecnológico de futuros] • Future-oriented Technology Analysis (FTA) [Análisis Tecnológico Orientado al Futuro] • Horizon Scanning [Exploración de Horizonte] • Prospective Territorial [Prospectiva Territorial] | <ul style="list-style-type: none"> • Utilización de conceptos y escuelas de acuerdo a cada objetivo y contexto del estudio. |

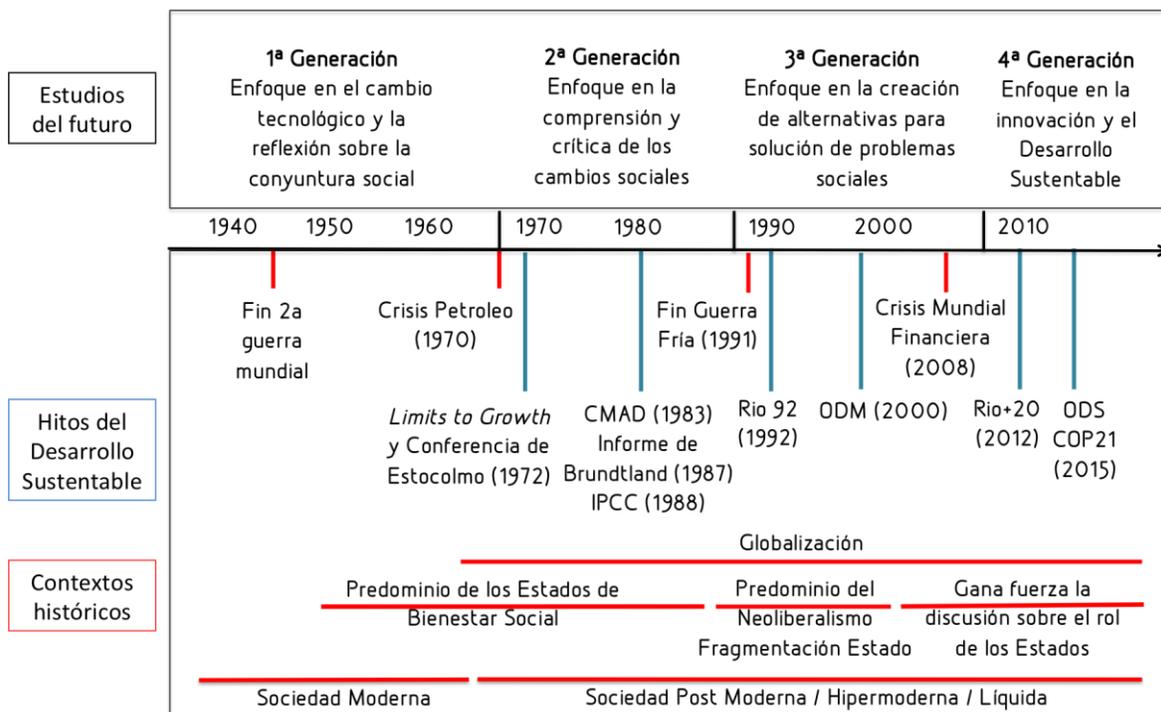
Fuente: Adaptado de Vásquez et al., 2014; Güell, 2011 y Gómez, Zuluaga & Hoyos, 2009. Observación: Se mantuvo las denominaciones en los idiomas originales para conservar la acepción particular de cada término.

Los conceptos enumerados en la tabla 4 frecuentemente generan una confusión y discusión terminológica entre los estudiosos y estudiosas de los estudios del futuro, pues su génesis es la misma y sus definiciones son similares. Especialmente los conceptos predicción, planificación, pronóstico, proyección y prospectiva son muchas veces utilizados sin una explicación terminológica o como sinónimos. Sin embargo, según el Instituto de Prospectiva Estratégica (1999) es posible diferenciar estos conceptos a partir de las siguientes definiciones:

- Predicción: “anunciar (por revelación, ciencia o conjetura) algo que ha de suceder”, “en general se trata de una apreciación numérica efectuada a partir de datos del pasado (por tanto, extrapolación) y con base en algunas hipótesis”;
- Planificación: “una propuesta de un proyecto organizado enfocado a lograr fines determinados (...) con los medios reales para alcanzarlo”;
- Pronóstico: “conocer el futuro por algunos indicios o señales”;
- Proyección: “la prolongación en el futuro de una evolución pasada de acuerdo con algunas hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias. (...) Una proyección sólo puede considerarse como una previsión si está basada en una probabilidad.”;
- Prospectiva: “una mirada al porvenir dirigida a esclarecer la acción presente”.

Otra visualización posible de la evolución de los estudios del futuro es su vinculación con los hitos históricos anteriormente relatados, lo que ilustra con más claridad cómo la evolución de los estudios del futuro va de la mano con la evolución del concepto de desarrollo sustentable, lo que no resulta sorprendente una vez que ambos tienen como base el largo plazo y el pensamiento sistémico y holístico. El diagrama abajo expone esta vinculación.

Diagrama 1. Evolución de los estudios del futuro y los contextos históricos



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la tipología de los estudios del futuro, Sohail Inayatullah (2013) propone una división en cuatro tipos (o enfoques) de estudio: predictivo, interpretativo, crítico y de aprendizaje. El enfoque predictivo es basado en las Ciencias Sociales empíricas y, por lo tanto, trata solamente de la descripción de la realidad predicha, no de la construcción de lo auténtico. El interpretativo, por otra parte, no tiene como objetivo la predicción, sino la comprensión de imágenes del futuro que se contradicen. Ya el crítico (derivación del pensamiento postestructural), se centra en la averiguación de quién se beneficia de la comprensión de determinados futuros y qué metodologías privilegian a ciertos tipos de estudios del futuro. Finalmente, el de aprendizaje (o investigación) pone en relieve la acción participativa de grupos de interés con el objetivo de problematizar las

unidades de análisis para indefinir (o desconstruir) el futuro y desarrollar una visión de futuro propia, basada en el establecimiento de supuestos del futuro y de los aspectos considerados como críticos.

También es posible, según el mismo autor (Inayatullah, 2013), dividir los estudios del futuro en seis pilares conceptuales: “mapeando el futuro”, “anticipando el futuro”, “temporizando el futuro”, “profundizando el futuro”, “creando alternativas” y “transformando el futuro”. El primero, trata de un registro de las visiones actuales del futuro en tres dimensiones: el empuje del presente, la atracción del futuro y el peso de la historia, lo que se configura como un marco desde el que desplazarse al futuro; el segundo hace referencia al análisis de problemáticas emergentes; el tercero, a la construcción de la historicidad en los niveles micro, meso y macro para la búsqueda de patrones y mecanismos de cambio; el cuarto corresponde a un proceso de análisis causal estratificado; el quinto a la creación de futuros alternativos y el sexto a la restricción del futuro a lo preferido, es decir, a lo deseado.

Estos pilares pueden ser reducidos en siete preguntas: 1. ¿Cuál es el historial de la cuestión? ¿Qué eventos y tendencias han creado el presente? 2. ¿Cuáles son sus pronósticos del futuro? De continuar las tendencias actuales, ¿cómo será el futuro? 3. ¿Cuáles son los supuestos ocultos del futuro pronosticado por usted? ¿Hay algo que se dé por sentado (en cuanto a género, naturaleza, tecnología o cultura)? 4. ¿Qué alternativas habría al futuro pronosticado o temido por usted? De cambiar algunos de sus supuestos, ¿qué alternativas surgirían? 5. ¿Cómo es su futuro deseado? 6. ¿Cómo ha llegado hasta aquí? ¿Que medidas adoptó para comprender el presente? 7. ¿Existe algún discurso de apoyo o historia? De no ser así, establezca una metáfora o relato que pueda ofrecer apoyo cognitivo y emotivo para comprender el futuro deseado (Inayatullah, 2008, p.65).

Así, concretamente en el marco de la planificación pública, se destaca que los estudios del futuro pueden contribuir para (Vásquez & Aranzazú, 2013; Vásquez et al., 2014; Vásquez, 2014a):

- Mejorar la comprensión de la complejidad del entorno y el enfrentamiento de la incertidumbre;
- Brindar insumos calificados de información y conocimiento para la toma de decisiones;
- Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas de acción y desarrollar una visión del mundo dinámica;
- Inspirar nuevas políticas y proporcionar nuevas ideas para la sociedad actual y futura;
- Intercambiar y compartir conocimiento y promover la sinergia y la cooperación entre los actores sociales;
- Fortalecer la legitimación de la acción pública;
- Estimular la capacidad de innovación.

2.2 La evolución de los estudios del futuro en el contexto latinoamericano y caribeño

En América Latina y el Caribe, las primeras reflexiones teóricas e implementaciones de estudios del futuro fueron realizadas precisamente en el período de expansión de comunidades e instituciones dedicadas a la temática, a finales de los años 1980 y comienzo de los años 1990 –transición de la segunda para la tercera generación de ese tipo de estudio. Es en este período que los gobiernos latinoamericanos se suman a la tendencia mundial y empiezan a utilizar los estudios del futuro como base de información y conocimiento para su toma de decisión y, en la siguiente década, años 2000, es cuando su uso adquiere mayor alcance y frecuencia.

Los primeros aportes teóricos de la región consistieron en la producción de contenido por medio de la realización de eventos que buscaban insertar la temática en los países e intercambiar experiencias: el Coloquio internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en Economías de mercado, realizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en 1987; el Encuentro Chileno

Latinoamericano de Futuristas, realizado por FUNTURO en 1989 y el Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios Prospectivos, realizado en 1997 en Bogotá.

Su continuación se dio, especialmente, en Brasil, Chile, Colombia y México y, hasta hoy, los mismos países son considerados las referencias regionales de producción de conocimiento sobre el tema, juntamente con un creciente aporte de Argentina, Costa Rica, Perú y Venezuela, aunque también existan contribuciones menos recurrentes de otros países¹¹.

Con relación a los estudios llevados a cabo por los gobiernos, los primeros proyectos se enfocaron en proyecciones de tendencias político-económicas desarrolladas por expertos (Acosta, 1988; De Mattos, 1986; Salgado & Acosta, 1991) y, posteriormente, avanzaron hacia la construcción de visiones nacionales de desarrollo a largo plazo, expandiéndose, principalmente, a iniciativas de visiones de ciudades y prospectivas sectoriales y territoriales, mientras se consolidaban redes nacionales e internacionales dedicadas a los estudios del futuro y el planeamiento a largo plazo (ver tabla 5). Entre los ejemplos existentes, están: los ejercicios de la Unidad de Prospectiva del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica; los estudios Brasil 2022 de la Secretaria de Assuntos Estratégicos de Brasil (SAE, 2010) y Ecuador - Visión 2021 de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (Senplades, 2013); la construcción de Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030 (Patrouilleau, Saavedra, Patrouilleau & Gauna, 2012); las visiones São Paulo 2040 (SMDU, 2012) y Visión Cali 2036: un diálogo ciudadano (Alcaldía de Santiago de Chile, 2009); y el Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en Colombia.

¹¹ Ver lista de principales autores en Vásquez, 2014a.

Tabla 5. Desarrollo de los estudios del futuro en América Latina y el Caribe

| | Primera etapa 1950-1980 | Segunda etapa 1980-2000 | Tercera etapa 2000-2012 | Etapa actual 2013-2030 |
|--|---|---|--|--|
| Énfasis | Énfasis en pensar el futuro y en orientar el desarrollo a largo plazo. | Disminución del énfasis en el pensamiento a largo plazo. Énfasis en el corto plazo y en la solución de la crisis de la deuda. | Aumento del interés en la prospectiva en el nivel nacional, territorial y sectorial. Desarrollo de visiones nacionales a largo plazo. | Prospectiva enfocada en la innovación, el cambio institucional y el manejo de transformaciones aceleradas de la sociedad. |
| Desarrollo práctico e institucional | Experiencias e instituciones pioneras. Fundación Bariloche y Modelo Bariloche, Argentina; Núcleo de Ciencia y Tecnología, Universidad de São Paulo, Brasil; Fundación Javier Barros Sierra A.C., México. | Desarrollo de capacidades iniciales en instituciones de referencia. Construcción de redes y proyectos pioneros con el apoyo de organismos internacionales (SELA, ONUDI, UNESCO). | Multiplicación de las instituciones de referencia, surgimiento de programas de formación y desarrollo de redes internacionales y de proyectos colaborativos. Red CYTED, Proyecto Millennium, ejercicio América Latina 2030. Eventos Prospecta, videoconferencias de enlace continental. | Consolidación de instituciones de referencia y de la articulación de redes internacionales y de proyectos colaborativos, establecimiento de proyectos de formación colegiados e integrados multinacionalmente, profesionalización. Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva. |

Fuente: Vásquez et al., 2014. Adaptado por la autora.

Sin embargo, mientras por una parte encontramos un creciente aporte teórico y publicaciones de resultados de estudios implementados, por otra, existe poca investigación

sobre el uso de los estudios del futuro y las experiencias llevadas a cabo. Se ha podido encontrar menos de veinte publicaciones que buscan reflexionar sobre los estudios del futuro en América Latina y el Caribe. Las primeras publicaciones, del final del siglo XX, hacen referencia al momento de introducción de la disciplina en la región, diagnosticando su entonces insipiente existencia, y hablando de los estudios del futuro como un proceso de ampliación de tiempo (largo plazo) necesario para la nueva realidad latinoamericana y para el contexto global en que está inserta (Noboa, 1997; Yero, 1997; Vásquez, 1996; Treviño, 1989). Las publicaciones siguientes, años 2000 en adelante, muestran el esfuerzo de ampliar y difundir la temática, ofreciendo contenidos teóricos y técnicos dirigido a la región (Aranzazú & Vásquez, 2013; Alemany, 2006; Banco Mundial, ILPES & IDEA, 2005; Bassi & Da Silva, 2011; Castaño & Becerra, 2012; Concheiro, 2007; Costa-Filho, 2010; Dos Santos, & Filho, 2009; Global Centre for Public Service Excellence, 2014; Mojica, 2010; Vásquez & Ortegón, 2006). Dicho esfuerzo viene ganando fuerza en los últimos años, cuando han sido publicadas las dos primeras e importantes sistematizaciones que se dedican a hacer un análisis detallado de las principales experiencias de la utilización de los estudios del futuro en América Latina y el Caribe –los libros “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe” (Vásquez et al., 2014) y “Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia” (Aceituno, 2015)–, y la primera publicación dedicada exclusivamente a los estudios del futuro y las políticas públicas –el cuaderno de difusión de la Universidad de Chile (2015), “Prospectiva y Estrategia: Visión de Futuro para las Políticas Públicas”.

En último lugar, de acuerdo con el estudio de Concheiro y Vásquez (2013), toda la evolución anteriormente presentada, resulta en siete elementos básicos que caracterizan los estudios del futuro internacionales y latinoamericanos actuales: transdisciplinariedad, complejidad, globalidad, normatividad, científicidad, dinamicidad y participación. En ese sentido, dado que se apunta al aumento de proyectos que combinan diferentes corrientes, metodologías y técnicas, entre otras definiciones, los estudios del futuro pueden ser

definidos como el “estudio sistemático de futuros posibles, probables y preferibles.” (Inayatullah, 2008).

Específicamente sobre las técnicas utilizadas, hay un gran acúmulo de caminos cualitativos, cuantitativos y semi-cuantitativos que permiten la creación de un marco metodológico de acuerdo a la relevancia y pertinencia contextual de cada estudio. Abajo (tabla 6) se presentan las principales técnicas desarrolladas hasta el momento.

Tabla 6. Principales técnicas utilizadas en la realización de estudios de futuro

| Cualitativas | Cuantitativas | Semi-cuantitativas |
|---|--|--|
| 1. <i>Backcasting</i> | 20. Mercadeo | 26. Impacto cruzado/Análisis estructural |
| 2. Lluvia de ideas | 21. Bibliometría | 27. Delphi |
| 3. Paneles de ciudadanos | 22. Indicadores/Análisis de Series de Tiempo | 28. tecnologías |
| 4. Conferencias/mesas de trabajo | 23. Modelación | Clave/Críticas |
| 5. Ensayos/elaboración de escenarios | 24. Análisis de patentes | 29. Análisis multicriterio |
| 6. Paneles de expertos | 25. Extrapolación tendencias/Análisis de impacto | 30. Votación |
| 7. Predicción de genios | | 31. Escenarios |
| 8. Entrevistas | | Cuantitativos |
| 9. Revisión de literatura | | 32. <i>Roadmapping</i> |
| 10. Análisis morfológico | | 33. Análisis de actores/MACTOR |
| 11. Árboles de problemas/Diagrama lógico | | |
| 12. Juego de roles/Actuación | | |
| 13. <i>Scanning</i> | | |
| 14. Escenarios/Mesas de trabajo Escenarios | | |
| 15. Ciencia Ficción | | |
| 16. Juegos de simulación | | |
| 17. Encuestas | | |
| 18. Matriz DOFA | | |
| 19. Señales débiles/Cartas salvajes [<i>Wild Cards</i>] | | |

Fuente: Popper, 2011

2.3 El Proyecto MAPS Chile

Entre los principales estudios del futuro desarrollados en América Latina en los últimos diez años está el proyecto MAPS Chile, un proyecto emprendido por el gobierno chileno, que hace parte de la iniciativa MAPS Internacional, programa de trabajo para apoyar a países en vías de desarrollo a implementar un desarrollo compatible con los desafíos del cambio climático.

La iniciativa arroja luz sobre el aumento del interés de la gestión pública chilena por este tipo de estudios. Es uno de los más amplios proyectos de la región: ha sido resultado de un mandato firmado por seis Ministerios –Relaciones Exteriores, Hacienda, Transportes y Telecomunicaciones, Agricultura, Energía y Medioambiente– y realizado en conjunto con el sector empresarial, ONGs y academia, por un período de cuatro años –2012 a 2015–, que ha incluido dos diferentes mandatos presidenciales.

Su objetivo principal ha sido generar evidencia y aumentar el conocimiento y la conciencia general sobre el cambio climático en actores considerados relevantes para que Chile pudiese cumplir con el compromiso voluntario que adoptó en el año 2007, en la cumbre de Copenhague ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU): reducir su emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y rebajar un 20% sus emisiones contaminantes hasta 2020.

El proyecto se realizó en tres fases:

1) La primera, desarrolló una línea base de emisiones de GEI 2007-2030 – proyección económica sin considerar esfuerzos para reducir emisiones de GEI– y un estudio de posibles trayectorias de las futuras emisiones de GEI del país que cumplieren con las recomendaciones científicas que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC);

2) La segunda, por medio de estudios anticipatorios, desarrolló medidas y escenarios de mitigación, junto a un análisis de los efectos macroeconómicos asociados a los distintos escenarios creados y;

3) Finalmente, la tercera, promovió una revisión y refinamiento de los resultados obtenidos en la fase dos, una estimación de los co-beneficios asociados a las principales medidas de mitigación y un análisis de los posibles enfoques y medidas de mitigación para el período 2030-2050.

Con una composición en la que participaron diversos actores públicos y privados, incluyendo siete ministerios, empresas, expertos académicos y sociedad civil, MAPS Chile se ha compuesto de las siguientes instancias:

- Comité Directivo: Grupo conformado por representantes de siete ministerios (Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minería, Transportes y Telecomunicaciones, Energía y Medio Ambiente), responsable por tomar la mayor parte de las decisiones del proyecto y actuar como contraparte de los estudios desarrollados por el proyecto.

- Comité Ejecutivo (Equipo de investigación y proceso): Grupo encargado de diseñar, supervisar, ejecutar y reportar el trabajo de MAPS Chile, compuesto por dos universidades chilenas, la Universidad de Chile y la Universidad Católica.

- Secretaría Ejecutiva: Grupo compuesto por representantes del Ministerio del Medioambiente, responsable por coordinar el proyecto, llevar a cabo todas las comunicaciones internacionales y nacionales, supervisar el trabajo del comité ejecutivo y revisar los temas administrativos y técnicos de investigación y participación.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Agencia Implementadora a cargo de la administración de los fondos del proyecto.

- Grupo de Construcción de Escenarios (GCE): Grupo multi-actor con cerca de 60 participantes de los sectores público, privado, académico y ONGs con experiencia y conocimientos sobre cambio climático y/o sobre los sectores estudiados, responsable por acompañar el desarrollo del proyecto, asesorar y brindar recomendaciones al Comité Ejecutivo y Directivo; comité éste que también ha participado en el GCE.

- Grupos Técnicos de Trabajo (GTT): Grupos compuestos por especialistas en los sectores de energía eléctrica, transporte y urbanismo, minería y otras industrias,

silvoagropecuario, consumos comercial-público y residencial y residuos, responsables por aportar conocimiento y experiencia sectorial para los trabajos desarrollados.

- Equipos consultores: Grupo de consultores especializados, compuestos de acuerdo a las necesidades de cada fase del proyecto.

2.4 Problematicación y relevancia de esta AFE

Como se ha notado en lo expuesto hasta aquí, hay una tendencia de aumento en el uso de los estudios del futuro como herramienta para que los gobiernos formulen políticas públicas más sistémicas y holísticas y con visión a largo plazo, proceso que no puede ser llevado a cabo sin un esfuerzo de coordinación.

Sin embargo, si consideramos que el sistema político contemporáneo se ordena y opera de manera socialmente diferenciada (especializada) y enfocada en el presente, se hace necesario problematizar cómo el Estado, en ese contexto, tiene la capacidad y/o puede operar de manera sistémica y con planeamiento a largo plazo, elementos que son planteados por los estudios del futuro. A partir de eso, surgen preguntas como: Se propone y se espera que la acción estatal opere por medio de la coordinación, pero ¿cómo se genera la coordinación? ¿Cuáles racionalidades están siendo coordinadas? ¿Cómo la reflexión de largo plazo es puesta en práctica? ¿La reflexión a largo plazo considera los riesgos de las decisiones o apenas se enfoca en lidiar con lo que se visualiza como peligro? ¿La reflexión de largo plazo es llevada a cabo desde una lógica causal o una lógica sistémica, incorporando las premisas de contingencia y complejidad? ¿Cómo entonces los estudios del futuro pueden contribuir para que las políticas públicas sean formuladas pensando en satisfacer las necesidades del presente sin afectar la capacidad de las próximas generaciones satisfacer las suyas?

Estas preguntas, aunque hayan sido respondidas teóricamente, poco han sido reflexionadas desde la perspectiva empírica, una vez que la escasa investigación de las experiencias existentes en América Latina y el Caribe no permite que se tenga un análisis

de cómo han funcionado los proyectos de estudios del futuro implementados y cuáles son sus aportes al proceso de formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable. En ese sentido, la importancia de ampliar tal sistematización ha sido señalada por el ILPES de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según Luis Mauricio Cuervo G. (2014), consultor del ILPES y responsable por lo proyecto Prospecta Argentina,

“...si América Latina y el Caribe pretenden desarrollar capacidades de conducción de procesos de desarrollo de largo plazo deben considerar como imperativo, como tarea insoslayable, aprender a través de la investigación atenta, así como por medio del intercambio de experiencias (...) Este intercambio, espontáneo u organizado, podría permitir la construcción de las bases para un conocimiento más sistemático de los avances y obstáculos enfrentados por estos procesos en la articulación de decisiones del hoy con el empeño por construir el mañana.” (p. 13)

Además de ello, las sistematizaciones existentes no profundizan la reflexión empírica juntamente con la reflexión teórico-conceptual, principalmente en lo que dice respecto a las formas de “gestión del futuro”, las que pueden ser llevadas a cabo desde distintos conceptos, tales como riesgo y/o peligro, conforme será detallado más adelante en el la presentación del marco teórico. De esa manera, esta AFE podrá contribuir para los avances de la reflexión teórica tanto sobre políticas públicas como sobre los estudios del futuro, avanzando en la operacionalización de conceptos desarrollados por la teoría.

Otro aspecto relevante, es que esta AFE es la primera sistematización de un estudio del futuro realizado en Chile y, además, el primer estudio del futuro en la temática del cambio climático. Así, las conclusiones que se puedan derivar de este estudio, dejarán disponible conocimiento que sirva de referencia y aprendizaje para otras iniciativas.

En efecto, se contribuirá a la reflexión sobre los aportes que los estudios del futuro pueden traer a la gestión pública chilena por medio de la siguiente pregunta: ¿Cuáles son

las oportunidades y desafíos del uso de los estudio de futuro para la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile?

2.5 El futuro, el riesgo y la coordinación en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable

Conforme señalado en el capítulo 1, el marco teórico-metodológico de esta investigación es la Teoría de los Sistemas Sociales (TSS).

La TSS es una teoría desarrollada por el sociólogo alemán Niklas Luhmann (2007), que sostiene que es necesario romper con el objetivo central de la sociología tradicional de describir normativamente la sociedad (decir que la sociedad es y/o debería ser de una determinada manera), afirmando que este no es el modo más efectivo de entender los contextos sociales, una vez que asume no ser posible establecer una única descripción de la sociedad. Dicha convicción adviene de la corriente epistemológica constructivista, la que defiende que no hay una realidad objetiva preexistente, sino realidades (y conocimientos) construidas desde observadores, a partir de observaciones. Por ello, Luhmann (2007) propone que la manera más efectiva de pensar la sociedad es observándola y, en este sentido, la sociedad es igualmente una entidad observadora, lo que hace que la propia TSS sea una (auto) observación social.

El autor distingue dos tipos de observaciones sociales: las observaciones de primer orden y de segundo orden¹². La observación de primer orden es el acto mismo de observar; la observación hecha por un observador. Ya la observación de segundo orden, es la observación de las observaciones de otros observadores; el acto de observar bajo qué distinciones (cómo) un otro sistema (observador) observa. De esa manera, el cuerpo teórico que la TSS desarrolla tiene como propósito presentar mecanismos de observación con

¹² Luhmann (2007) conceptualiza la observación siguiendo a Spencer Brown, y la define como el uso de una distinción de dos lados con el fin de designar uno de los lados, y no el otro (observando yo distingo que algo es 'eso' y no 'aquello'). Es decir, toda distinción es "la unidad de la diferencia.

potencial de analizar cualquier fenómeno social y ser, al mismo tiempo, una observación de segundo orden de la sociedad moderna (Arnold-Cathalifaud, 2008a).

La observación de segundo orden de Luhmann (2007) de la sociedad moderna define que la sociedad es un tipo de sistema autopoietico¹³ determinado estructuralmente y operativamente clausurado, que se operacionaliza (y por lo tanto se autoproduce) por medio de comunicaciones. La especificidad de la modernidad, la diferenciación funcional, es una adquisición evolutiva que sigue en la contemporaneidad, creada para asegurar la efectividad y viabilidad de los sistemas. Además de ello, también la caracterizan una variedad de distinciones recurrentes, entre las cuales se ha seleccionado tres para servir como herramientas conceptuales para el análisis propuesto por esta AFE. Son ellas: los conceptos de futuro, riesgo y coordinación.

Esa selección ha ocurrido de acuerdo a la vinculación de estos conceptos con el concepto de desarrollo sustentable, el que presupone: visión de largo plazo (futuro), garantizar la satisfacción de necesidades de las presentes y futuras generaciones (riesgo) y operar bajo una perspectiva sistémica y holística (coordinación).

2.5.1 Futuro

Para pensar los aportes de los estudios del futuro a la formulación de políticas públicas es relevante, primero, reflexionar cómo el futuro es comprendido por la TSS y por los mismos estudios del futuro.

Para Luhmann (2006, 2007), el futuro está asociado a la dimensión temporal del sentido, que es el médium principal de la comunicación. El propósito de la dimensión temporal es permitir que los sistemas se observen a sí mismo y a otros sistemas a partir de la distinción pasado/futuro para que, al hacerlo, puedan definir el presente, el único tiempo en que los sistemas existen. Es decir, los sistemas seleccionan un sentido para diferenciarse

¹³ Que se autoproduce a partir de sus propio elementos.

del pasado –lo que ha sido seleccionado anteriormente– y del futuro –lo que podría ser seleccionado y no ha sido. Con eso, auto-construyen su realidad en el tiempo.

De esa manera, esta distinción –pasado/futuro– permite la evolución, pues es su actualización la que hace que algunas selecciones sean recordadas y se transformen en memoria, y otras no. Es con el olvido, que el sistema permite que haya nuevas selecciones y, así, la posibilidad de incorporación de variaciones, las que, cuando estabilizadas, se transforman en evolución. Así, haciendo una reflexión desde esa perspectiva, sería posible decir que la evolución “necesita” el futuro, una vez que es en esta dimensión del tiempo donde están las nuevas posibilidades.

Sin embargo, para Luhmann (2006, 2007), exactamente por tratarse de un campo de posibilidades, el futuro no puede ser accedido ni anticipado, pues es siempre incierto. Por otro lado, el autor identifica y reconoce que la sociedad moderna, con el objetivo de operar más efectivamente, ha establecido un mecanismo de probabilización de selecciones futuras: la generación de estructuras. Las estructuras, una vez que son expectativas sedimentadas (por medio de la memoria), delimitan “lo que esperar” del sistema y, así, sus posibilidades de acción, conforme mencionado en el capítulo 1.

Ya los estudios del futuro, aunque se refieran al futuro como algo que puede ser anticipado y/o creado, señalan que los conceptos de anticipación y creación del futuro no son “exactos”, sino conceptos que ayudan a la reducción de contingencia. En ese sentido, asumen la misma premisa que la TSS, pero amplían la idea de reducción de contingencia por medio de la generación de estructuras, al proponer el uso de siete elementos para la anticipación y/o creación de futuros. Esos siete elementos, anticipados en el capítulo 2, son descritos a continuación:

- Transdisciplinariedad: La anticipación y/o creación de un futuro debe integrar diferentes campos de conocimiento;

- Complejidad: Debe estar vinculada con la necesidad de mirar a la sociedad y sus interrelaciones y, por lo tanto, de afrontar su complejidad. Por ello, demanda múltiples enfoques, que advienen no solamente de las disciplinas tradicionales;

- Globalidad: Debe observar los distintos niveles contextuales y considerar el conjunto de relaciones internas y externas que el tema de estudio presenta en el pasado, presente y futuro;

- Normatividad: Debe proponer un “deber ser en la sociedad” y, de esa manera, no puede ser exclusivamente objetiva y racionalista. En los estudios del futuro hay siempre una presencia más o menos fuerte del componente valórico, lo que significa que la anticipación y/o creación de futuro se vincula a diferentes valores, dependiendo de cada punto de vista que compone el estudio;

- Cientificidad: Debe utilizar metodologías científicas y validación de resultados.

- Dinamicidad: Debe tomar en consideración los cambios continuos en la sociedad, verificándose y modificándose continuamente en razón de la realidad histórica. Debe ser un proceso de adaptación y aprendizaje;

- Participación: Debe siempre considerar los distintos actores involucrados en el tema de estudio, aunque la participación pueda estar más o menos presente. Cuanto más participación –interactuación, diálogos, promoción, comunicación etc. –, más fecundo es el proceso.

Considerando lo anterior, el diálogo entre los estudios del futuro y la TSS permite ampliar el significado del “futuro” en la distinción pasado/futuro. Si los estudios del futuro afirman que cambiando la manera de ver el futuro se puede cambiar el presente, es posible entonces considerar que la probabilización de las selecciones de un sistema no ocurre solamente por medio de la memoria, sino que también podría darse por lo que un estudio del futuro anticipa y/o construye.

Es por esta razón, que se ha utilizado esas dos perspectivas para observar la manera de aproximación al futuro en el proyecto MAPS Chile.

2.5.2 Riesgo

Asumiendo que el futuro es incierto (y por lo tanto el largo plazo también), ello inevitablemente trae riesgo y, por eso, la segunda reflexión propuesta se refiere a qué se entiende por y cómo se gestiona el riesgo.

Para Luhmann (2006, 2007), el riesgo es una distinción utilizada en la sociedad moderna en dos niveles. En un primer nivel, es utilizada para observar las consecuencias no esperadas de las decisiones del presente en el futuro. Ya en el segundo nivel, éste se transforma en una auto-descripción¹⁴ de la sociedad construida autológicamente como una observación de segundo orden hecha desde la Ciencia sobre la misma sociedad, especialmente por medio de la teoría de la “Sociedad el Riesgo” de Ulrich Beck (1998a). En dicha teoría, Beck argumenta que la sociedad moderna es una sociedad del riesgo porque sus decisiones conllevan a riesgos que atentan contra la propia sociedad. Es decir, “riesgo” es como Beck tematiza las consecuencias del propio operar de la sociedad. De esa manera, el riesgo es presentado como cualquier consecuencia de la incertidumbre (imposibilidad de predecir el futuro) y, en ese sentido, como sinónimo de daño y peligro.

Sin embargo, sobre ese segundo nivel, Luhmann advierte que el riesgo, al ser utilizado como auto-descripción, se transforma en un concepto que no “excluye nada” y “define todo”, lo que, como consecuencia, deja los sistemas sociales sobreexpuestos e hipersensibles a la idea de riesgo, generando una búsqueda intensa por la seguridad en la sociedad. Por esta razón, el autor argumenta que la comprensión del riesgo como una forma que estructura la sociedad no manifiesta gran utilidad pues, dada la incertidumbre del futuro, el riesgo es inherente y parte de la sociedad y, desde esa perspectiva, la sociedad no podría ser otra cosa si no una sociedad del riesgo.

¹⁴ Se entiende por autodescripciones de la sociedad, la fijación en textos de la autoobservación de la sociedad (; Luhman & De Giorgi, 1998; Luhmann, 2007). Vale acordar que toda autodescripción de la sociedad tiene un punto ciego y nunca es la única posible, una vez que la sociedad pudiendo describirse como sistema que se describe a sí mismo concede que es posible haber varias autodescripciones plausibles para la sociedad misma.

Lo que propone la TSS entonces es el uso del riesgo como distinción para observar las consecuencias no esperadas de las decisiones de los sistemas, afirmando que este primer nivel de utilización del concepto activa la reflexividad de la sociedad, al permitir la observación de la toma de decisión. No obstante, para que ello ocurra, explica que es necesario diferenciar el concepto de riesgo de los conceptos de peligro y seguridad, diferencia que para Luhmann no es abordada desde la teoría de Ulrich Beck.

Respecto a esas diferencias, la forma riesgo/peligro es particularmente relevante para el análisis del uso de los estudios del futuro en la formulación de las políticas públicas, pues la gestión del riesgo, desde la perspectiva luhmanniana, no podría ser considerada lo mismo que gestión de la incertidumbre. La razón de ello es que, en la distinción riesgo/peligro, el peligro se define como “una posibilidad de daño digna de atención” (Corsi, Esposito & Baraldi, 1996, p. 141) que no depende de la decisión del sistema que podría ser dañado y, el riesgo, como un daño consecuente (e inevitable) de las decisiones del sistema. Por ello, el riesgo no puede ser pensado como sinónimo de daño o peligro.

Considerando lo anterior, la gestión de la incertidumbre no debería ser entendida como la minimización y/o anticipación de daños y peligros, sino que debería considerar el conjunto las consecuencias no esperadas de las decisiones de otros sistemas –peligros– más las consecuencias no esperadas de la propia decisión –riesgos. Es así que el concepto luhmanniano permite cuestionar el entendimiento del concepto de riesgo en los estudios del futuro llevados a cabo actualmente y si estos estudios sirven a la operacionalización de una gestión de incertidumbre que considera riesgos y peligros o solamente a una reacción frente a peligros; siendo tal cuestionamiento particularmente importante para el planeamiento a largo plazo.

A partir eso, se llega a una tercera observación necesaria: la existencia o no de las condiciones de posibilidades (requisitos funcionales) para que ocurra la gestión de la incertidumbre. Como se ha visto, una de las condiciones propuestas normativamente para la operación estatal sistémica y holística es la existencia de “coordinación”.

2.5.4 Coordinación

Considerando que la coordinación es el actual supuesto normativo para la acción sistémica y holística del Estado, cabe observar, finalmente, cómo ésta se despliega. Esto es relevante, pues, como señalado en el marco teórico, además de la coordinación ser el actual referente de las expectativas de la acción estatal, según la TSS, ella puede ser comprendida desde su vinculación con la construcción del futuro. Es decir, tener en cuenta el hecho de que la coordinación conduce las diferencias hacia una perspectiva de futuro con el fin de negociar y acordar una solución, en la cual confluyen los diversos intereses y perspectivas de interpretación de los problemas abordados por el Estado. (Azócar 2008).

En este sentido,

“...la coordinación implica la toma de decisiones en función del escenario que se va dibujando en un proceso de evaluación de las alternativas posibles, de la posición de los involucrados y de la anticipación de las probables y alternativas de actuación que se deben proyectar en una cadena secuencial de decisiones.” (Azócar, 2008, p. 50).

De esa manera, operar por medio de la coordinación significa, por un lado, coordinar referencias sobre qué cada sistema considera como algo que debe ser intervenido, esto es, una situación para la cual se debe diseñar una política pública; y, por otro, después de esta definición, coordinar referencias sobre cómo cada sistema observa la situación que será intervenida.

Por ello, observar cómo la coordinación es utilizada en la realización de un estudio del futuro y en los contenidos y resultados producidos (futuros contruidos) contribuye a la reflexión sobre cómo –y si– se utiliza la perspectiva sistémica y holística en los proyectos realizados; perspectiva esa central para ambos estudios del futuro y desarrollo sustentable.

Las herramientas conceptuales presentadas amplían las posibilidades de reflexión sobre la utilización de los estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en tanto los conceptos de futuro, riesgo y coordinación sintetizan los principales puntos que presentemente que están siendo discutidos en los sistemas científico (estudios del futuro y Ciencias Sociales) y político (Estados y gobiernos). Así, promueven el diálogo entre la práctica y la teoría y, específicamente en la teoría, expanden el marco conceptual generalmente utilizado para la reflexión sobre los aportes que los estudios del futuro pueden brindar a la gestión pública.

Capítulo 3

Motivaciones y Expectativas sobre MAPS Chile y su Estudio del Futuro

El resultado del análisis de contenido será desplegado a partir de los objetivos planteados. Es decir, las oportunidades y desafíos del uso de los estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable serán observadas a partir de: las motivaciones y expectativas respecto a la participación en el proyecto y la utilización de este tipo de estudio; el proceso de utilización de los estudios del futuro en el proyecto; y las dificultades y facilitadores enfrentados en su uso.

La intención de este camino de observación ha sido visibilizar las distinciones que los actores participantes de MAPS Chile utilizaron para describir el proyecto para, así, llegar a identificar lecciones aprendidas que contribuyan al éxito de nuevas iniciativas relacionadas. De esa forma, se presentará, a continuación, lo que se ha identificado en la observación de las motivaciones y expectativas sobre MAPS Chile y su estudio de futuro.

Se ha entendido como motivación la razón (o razones) por la cual los participantes decidieron hacer parte del proyecto y, como expectativas, la descripción de lo que cada participante esperaba de la iniciativa en términos de proceso y resultados. Se decidió analizar estos aspectos, pues aunque “las razones para participar” y “lo que se esperaba del proyecto” sean opiniones individuales y subjetivas, estas informaciones representan igualmente las racionalidades de los distintos sectores que las personas participantes en el proyecto estaban representando al participar de la iniciativa.

En ese sentido, tales descripciones revelarían informaciones relevantes respecto del proceso de implementación del proyecto, en tanto permitirían observar por qué los actores (y por consecuencia los sectores que representaban) consideraron ventajosa su participación en MAPS Chile. Es decir, contribuirían brindando datos sobre los posibles aportes de un estudio del futuro a la toma de decisión en la gestión pública, así como sobre las brechas existentes para fomentar tanto el aumento de la participación en ese tipo de estudio, como su uso para la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable.

En función de ello, desde el análisis de los documentos y las entrevistas, el primer hallazgo que se pudo observar es que las motivaciones y expectativas respecto del proyecto pueden ser agrupadas en las mismas categorías, una vez que todas las distinciones manifestadas han sido comunicadas por medio de justificaciones equivalentes, a excepción de una distinción específica que se ha caracterizado solamente como expectativa.

Así, a partir de los datos recolectados se definió categorías emergentes que representasen el conjunto de los contenidos entregados. Son ellas:

- Cumplimiento de lo socialmente demandado y políticamente declarado como compromiso: acatamiento, desde el sistema político chileno, de la exigencia de la sociedad civil por medidas de mitigación al cambio climático y consecución de lo que el mismo sistema político ha establecido, frente a las instancias de discusiones socio-políticas internacionales, como meta nacional a alcanzarse;
- Generación de insumos para apoyar la decisión política: creación de conocimiento para informar la toma de decisiones del sistema político con relación a la implementación de medidas de mitigación del cambio climático;
- Generación de conversación y cooperación entre sectores: promoción de intercambio de perspectivas e información entre distintos actores de los sectores público, privado, académico y sociedad civil chilenos;
- Generación de políticas públicas (solamente expectativa): formulación e implementación de las propuestas de medidas creadas por el proyecto y/o políticas públicas basadas en la información generada.

3.1 Motivaciones: razones para participar

Las razones para participar de MAPS Chile revelaron cómo los participantes percibieron el vínculo entre la iniciativa y el conjunto de acciones del gobierno chileno para la mitigación al cambio climático y el establecimiento de un modelo de desarrollo

sustentable, así como cuál ha sido su percepción con relación a qué tipo de contribuciones MAPS Chile podría brindar para mejorar y fortalecer esas acciones.

3.1.1 Cumplimiento de lo socialmente demandado y políticamente declarado como compromiso

El cumplimiento de lo socialmente demandado y políticamente declarado como compromiso ha sido una motivación particular de los representantes del sector público que generaron la iniciativa (comité directivo de MAPS Chile) y se ha derivado específicamente del mandato del proyecto. Después de una reunión con los representantes de MAPS International, los ministerios que firmaron el mandato –Relaciones Exteriores, Hacienda, Minería, Transportes y Telecomunicaciones, Agricultura, Energía y Medioambiente–, entendieron que esta era una oportunidad de cumplir con el compromiso que el entonces presidente, Sebastián Piñera, asumió ante la cumbre de Copenhague de la Naciones Unidas en el año de 2007, momento en donde se discutían los compromisos de los países con el cambio climático mundial.

“MAPS llega a Chile a través del Ministerio de Relaciones Exteriores porque facilita la Cooperación Sur-Sur (...) Surge desde afuera, está súper orientado desde los sudafricanos que llegan con la oferta a Chile y se articula de una manera súper sinérgica con las necesidades que en este momento tenía el país, fundamentalmente el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores, porque tenían que responder frente a este compromiso. (...) La oficina de medioambiente lo toma porque se considera apropiado para generar antecedentes y así responder a los compromisos de cambio climático del 2007 del gobierno.” Entrevista 8, miembro del comité ejecutivo.

Es posible entender esta motivación como de naturaleza ética, en el sentido de ser una motivación basada en la visión de lo que es considerado socialmente correcto o

equivocado. Más específicamente, es posible entenderla como una motivación ética en relación al futuro, una vez que el compromiso con la mitigación del cambio climático está asociado al desarrollo sustentable, propuesta política internacional considerada como la mejor opción para garantizar las necesidades de las personas y del planeta hoy y en el futuro (Brundtland, 1987). Además de ello, muestra en la práctica la vinculación, descrita en los antecedentes, entre el aumento del uso de los estudios del futuro en la gestión pública y el concepto del desarrollo sustentable, el que pone en la agenda pública la necesidad de la incorporación de la dimensión del futuro en las políticas públicas. En este sentido, el proyecto ratifica el reconocimiento teórico de que los estudios del futuro en la actualidad (cuarta generación) están enfocados en “el énfasis en la innovación, al apoyo a la toma de decisiones y a la respuesta a la demanda internacional por el desarrollo sustentable” (Vásquez et al., 2014).

Desde otra perspectiva, si observamos que el mandato del proyecto está vinculado a una coyuntura política determinada, podemos inferir que esta motivación tiene también una naturaleza propia del sistema político, la que, según Luhmann (2007, 2009), corresponde a tomar decisiones colectivamente vinculantes que direccionen las expectativas de la sociedad en pos del mantenimiento de las estructuras y el poder. Es decir, dada la expectativa establecida en la sociedad respecto al desarrollo sustentable, el sistema político chileno busca, con la iniciativa, mantener su estructura asumiendo y cumpliendo compromisos en la temática.

3.1.2 Generación de insumos para apoyar la decisión política

A diferencia de la motivación anterior, la generación de insumos para apoyar la decisión política no ha sido una motivación exclusiva de los representantes del sector público que generaron el proyecto. Todos los actores declararon haber sido motivados por generar información relevante para la toma de decisiones políticas, sin embargo, revelaron más de un factor que ha originado esta motivación en específico.

El primero factor ha sido, igualmente, el mandato de MAPS Chile. Es decir, al leer el mandato y saber que el proyecto generaría insumos para apoyar la decisión política los actores se motivaron a participar porque consideraron que lo que éste proponía era algo que efectivamente podría generar insumos relevantes e importantes. Ello porque, todos los participantes, al ser invitados al proyecto, recibieron el documento con el mandato de la iniciativa, el que incluía en su contenido la motivación para la realización de MAPS Chile. Esa motivación ha sido traducida por un término de referencia inicial, desarrollado por el comité ejecutivo junto al comité directivo, que expresaba en su descripción el siguiente propósito: “entregar evidencia, proyecciones y opciones para disminuir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI)” y, con ello, “apoyar la toma de decisiones –de actores públicos y privados– ofreciendo opciones de políticas públicas e iniciativas privadas, compatibles con los objetivos de un desarrollo inclusivo, competitivo y bajo en carbono”. (MAPS Chile, 2014).

El segundo factor ha sido la falta de información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero en Chile y la percepción de que era necesario generarlas, una vez que hasta el momento de la proposición del proyecto no se había llevado a cabo ningún estudio intersectorial sobre la temática y no habían antecedentes que pudiesen balizar las tomas de decisión respecto de la mitigación al cambio climático en el país. Los actores han resaltado que la línea base de emisiones de Chile era algo de interés común a todos, pues sin esa información no era posible discutir el potencial de mitigación de las medidas propuestas por el gobierno, sus impactos económicos y sociales, su nivel de ambición con relación a lo que pide la ciencia, entre otros aspectos. De esa manera, la información base generada por MAPS Chile presentaría un rango de posibilidades para que la decisión política fuese más legitimada técnicamente.

“Básicamente Chile no tenía el BAU de cambio climático del 2007 y eso era lo complicado porque (...) no podíamos sacar ninguna visión nacional (...) O sea, nosotros no podíamos decir “ey, está muy alto”. Entonces el primer tema era el desarrollo de relevancia (...) porque sobre eso de hecho nosotros podemos

empezar a discutir si las medidas de mitigación son correctas o no.” Entrevista 12, representante de las ONGs.

Finalmente, el tercer factor ha consistido en la intención de poner en el debate informaciones entendidas como esenciales y relevantes para los actores. Es decir, los actores tenían la intención de garantizar que especificidades de cada sector e intereses relacionados tanto a demandas como a soluciones fuesen considerados en las proyecciones y los escenarios construidos.

“Nosotros queríamos poner temas como los renovables, como energía bajo carbono como soluciones (...) Entonces, esa era la visión, tratar de poner nuestra visión como las alternativas posibles.” Entrevista 12, representante de las ONGs.

“Nos interesaba poder plantear también la eficiencia energética como concepto global y transversal dentro de lo que son los escenarios de mitigación de gas y efecto invernadero.” Entrevista 3, representante del sector privado.

En un análisis vinculado al marco teórico presentado, esta motivación puede ser comprendida como una motivación asociada a lo que generalmente se considera como gestión del riesgo, lo que, según Luhmann, no es efectivamente una gestión del riesgo. Esa acotación es necesaria, pues, como se ha visto, la distinción entre riesgo (todo lo que puede cambiar como consecuencia de la propia decisión) y peligro (daños futuros que pueden ocurrir) ni siempre es tomada en cuenta cuando se busca llevar a cabo acciones con el objetivo de disminuir la incertidumbre. De esta manera, pensar a futuro para reaccionar a los daños que puede causar el cambio climático –como es el caso del MAPS Chile, de acuerdo a su mandato– no puede ser considerada como una acción de gestión de riesgos en el sentido luhmanniano del concepto, sino que una gestión de peligros.

Sin embargo, aún sí, es posible considerar la misma motivación como una motivación vinculada a la intención de gestionar el riesgo, si consideramos que MAPS

Chile es una iniciativa que busca informar la gestión de la incertidumbre futura. Eso quiere decir que su enfoque no serían los daños futuros (peligros), sino el apoyo a la gestión de lo incierto por medio de la información, en tanto se considera en la gestión de la incertidumbre los riesgos de las propias decisiones. En ese sentido, ha sido posible observar que esa motivación también se ha asociado al hecho de que el proyecto proponía la realización de un estudio del futuro. Los actores entendieron la iniciativa como algo innovador en el contexto chileno por su originalidad y como un tipo de estudio clave e importante para la reflexión sobre el cambio climático y el desarrollo sustentable que nunca se había impartido en Chile. Se consideró que el tipo de estudio que desarrollaría MAPS Chile es fundamental para temas de alta complejidad, pues estos estudios se diferencian de la mayoría de los estudios socio-ambientales, los cuales suelen centrarse en diagnósticos y, por lo tanto, en la observación del presente.

De esta forma, se consideró que el pensamiento a futuro facilita salir de la reflexión sobre los problemas y pasar a la reflexión sobre las soluciones, pues, principalmente según actores del sector privado y de las ONGs, este tipo de pensamiento, al crear horizontes, determina un objetivo común y metas concretas para la orientación y reorientación de las acciones.

“Todos sabemos que en el fondo, la prospectiva es útil, nunca pasan las cosas como se planean, pero son útiles para ordenarse (...) A pesar de que jugamos con un buen tipo de análisis de escenarios con distintos escenarios, esa es la esencia del análisis de escenarios. Te genera un rango. (...) Entonces ese ejercicio permite que...son ejercicios de alta complejidad, en esencia. O sea, todo el tema de desarrollo sustentable, si hay algo que lo caracteriza es su complejidad. Está lleno de sistemas que interactúan unos con otros y por lo tanto no hay una razón causal así fácil. Entonces por eso que son más útiles, porque obliga a la gente a pensar, a relacionarse, a ver las relaciones causales y darse cuenta que son complejas.”
Entrevista 9, representante del sector privado.

3.1.3 Generar conversación y cooperación entre sectores

De acuerdo a las entrevistas y según lo que se ha observado en la observación no participante realizada, la motivación de generar conversación y cooperación entre sectores, en términos teóricos, corresponde a lo que propone el concepto de coordinación. En ese sentido, la evidencia empírica corroboró con la afirmación teórica de que actualmente se espera que las políticas públicas sean formuladas por medio del acoplamiento de distintas racionalidades –coordinación (Azócar, 2009)– y resaltó la valoración positiva que hacen los actores de este proceso de interacción. De la misma manera, sobresalió la visión que esas son instancias que no habían ocurrido anteriormente en Chile y que era importante ocurrir discusiones en las que hubiese retroalimentación entre los actores para aumentar el nivel de conocimiento general y sensibilización sobre la temática y la incorporación de racionalidades distintas en el planeamiento y práctica de las acciones sectoriales.

“Específicamente en el proyecto MAPS lo que veo lejos como su mejor virtud es el hecho de que permita que distintos actores, tanto sector público como privado, conversen en una forma bastante estructurada y por así decirlo, con una agenda bien clara sobre el futuro, independiente de qué, y yo creía que esa era la riqueza.”

Entrevista 9, representante del sector privado.

Merece destaque que la percepción de la mayoría de los actores sobre la incorporación de racionalidades distintas en el planeamiento y práctica política evidenció que la coordinación aun es pensada mayoritariamente como algo generado en instancias específicas para eso y no de manera continua y/o intersectorial. De esa manera, el concepto es entendido más bien como un insumo, es decir, como un intercambio de informaciones y perspectivas, mientras el conjunto de todo lo intercambiado queda como algo a ser incorporado o no en la acción sectorial posteriormente a la instancia de coordinación. En virtud de ello, la manera como el concepto de coordinación ha sido puesto en práctica en el proyecto no ha promovido sustancialmente el cambio en el modelo operativo fragmentado

del Estado y las políticas públicas, lo cual los discursos vinculados al desarrollo sustentable proponen cambiar.

“Puedo entender lo que los otros están haciendo y ellos lo que estoy haciendo yo, pero otra cosa es que ellos incorporen lo que yo veo. ¿Se preocupan del lechero cuando calculan costos de energía? ¿Que él tiene que tener encendida toda la noche el refrigerador y eso costo para él? (...) ¿Cuán amplia hay que ser una política sectorial? Una política publica para el desarrollo sustentable, ahí si. Una agenda verde, por ejemplo, pero MAPS no ve agenda verde o política pública de desarrollo sustentable. Vio acciones específicas sectoriales porque es dividido por sectores.” Entrevista 1, representante del sector público.

3.2 Expectativas: qué se esperaba del proceso y los resultados

Conforme fue advertido al inicio de este capítulo, todas las motivaciones señaladas como justificativas para la participación en el proyecto se transformaron automáticamente en expectativas. Eso ha ocurrido pues, en su carácter de razón para participar, las motivaciones fueron descritas, en última instancia, como lo que cada actor esperaba del proceso y de los resultados de MAPS Chile. Sin embargo, la vinculación de las expectativas de cada participante con su motivación ha variado. Ello significa que no todas las expectativas de un mismo actor han sido la motivación para su participación. Hubo, de este modo, expectativas que excedieron la(s) motivación(es) inicial(es).

Así, el cumplimiento del socialmente demandado y políticamente declarado como compromiso, la generación de insumos para apoyar la tomada de decisión y la generación de conversación y cooperación entre sectores, conformaron el conjunto de expectativas de todos los actores, siendo cada uno de estos elementos lo que esperaban que se generase de la iniciativa. Además, se destacó que todas esas expectativas significaban un deseo de que el proyecto sirviese para la reflexión y revisión de las posturas del gobierno y de todos los actores y que la efectiva utilización de la información generada después del término del

proyecto era fundamental para que los mismos u otros actores continuasen colaborando y participando de este tipo de proceso.

“Si esta información no es considerada a la hora de toma de decisiones, existe un desencanto, y por supuesto la gente que en algún momento participó, no va a querer volver a participar, y eso, en cierta forma, se conecta con lo que te comentaba en un principio, esto de que se lanzó una meta, se lanzó un compromiso, pero tú no sabes, al final, si se tomó en consideración esto, y si no se comunica para todas las personas que participamos dentro del proceso, queda un poco en el aire.” Entrevista 3, representante del sector privado.

Finalmente, la expectativa que no se apuntó como motivación ha sido la generación de políticas o programas públicos. Dicha expectativa, se configuró como algo esperado de acuerdo a la subjetividad de algunos actores que entendieron que esa era una derivación natural del proyecto. Se expuso que ese era el paso siguiente coherente con el propósito del proyecto, pues cumplir con el compromiso asumido conllevaría a la necesidad de formulación de políticas o programas públicos. Además, se destacó que era la generación de políticas públicas lo que, al final, justificativa de todo el trabajo hecho y la participación voluntaria de los participantes.

Sin embargo, no se declaró ni en los documentos oficiales, ni en las reuniones de la iniciativa que este sería un resultado que entregaría MAPS Chile.

“[MAPS Chile]...no asume que un tomador de decisiones (especialmente del sector público) vaya eventualmente a optar por la implementación íntegra de un escenario específico. Más bien, se espera que quienes tomen decisiones relacionadas con la mitigación del cambio climático puedan utilizar la información, el análisis, el proceso y todos los resultados (...) que genera MAPS Chile.” (MAPS Chile, 2014, p. 103)

Otra razón para la generación de esa expectativa fue apuntada por la investigación de Paulina Calfucoy *Building Institutional Capacities For Climate Change Policies Formulation In Developing Countries: The Case Of MAPS Chile* (2015), la que señaló que el reconocimiento de que el trabajo en conjunto de siete ministerios representaba un indicador positivo con relación a la potencial capacidad de influencia del proyecto en la decisión política.

Ya los actores que no tuvieron la expectativa de que la iniciativa generase políticas públicas, argumentaron que no era posible garantizar que una instancia de conversación resulte en una política y que no era éste el propósito del proyecto. También reflexionaron que el tiempo de maduración de las propuestas en el sistema político chileno actual es más lento que las expectativas de los actores que esperaban la generación de políticas más ambiciosas en términos de cambio de conservación ambiental.

“Yo creo que lo que pasó con MAPS al final, es un tema, nada más que de expectativas de personas que creyeron que Chile producto de MAPS, iba a tomar compromisos como los de Reino Unido, de la noche a la mañana, en un extremo; y en el otro extremo, personas que creyeron que MAPS permitía, no tomar ninguna decisión por los siguientes 20 años y que era una manera de dilatar. Ambos grupos quedaron descontentos, porque ciertamente no vamos a ser el Reino Unido, y ciertamente se van a tomar decisiones, entonces, va a ser una cosa entre medio.”

Entrevista 5, representante del sector privado.

De acuerdo a lo presentado, las demandas sociales, los compromisos y decisiones políticas y la cooperación entre sectores fueron las distinciones utilizadas para describir sus motivaciones y expectativas de los involucrados en MAPS Chile. De esa manera, considerando que tales distinciones, en lo que dice respecto al cambio climático, se enmarcan en las discusiones nacionales e internacionales sobre el desarrollo sustentable, es posible arrojar, como resumen de este capítulo, que las motivaciones y expectativas descritas responden, en última instancia, a las comunicaciones sociales que consideran que

el desarrollo sustentable debe ser el nuevo modelo de desarrollo de los países y que los gobiernos tienen la responsabilidad de actuar en favor de ello.

Capítulo 4

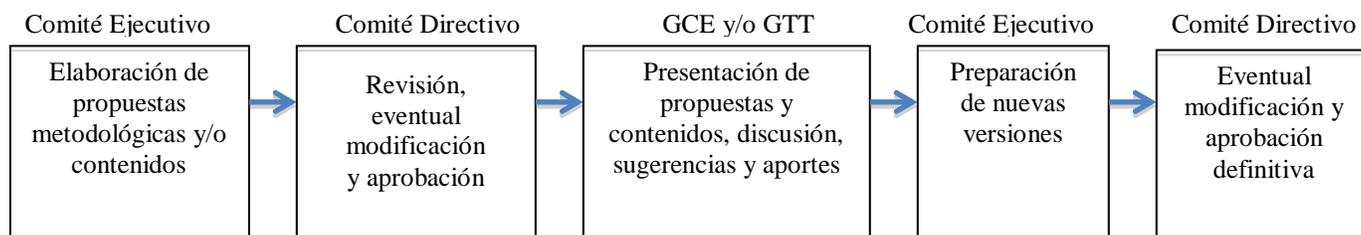
Dificultades y facilitadores para la realización de MAPS Chile

La descripción de las dificultades y facilitadores buscó identificar los factores que obstaculizaron o ayudaron la realización de MAPS Chile. Para ello, inicialmente, se caracterizó el proceso de utilización de los estudios del futuro en el proyecto y, entonces, se describió lo que ha contribuido o no para el proyecto, tanto en el aspecto procesual, como en el aspecto de la calidad de los resultados y alcance de los objetivos establecidos.

4.1 Proceso de utilización de los estudios del futuro en MAPS Chile

Conforme señala el nombre de la iniciativa, el tipo de estudio del futuro que se propuso hacer en MAPS Internacional, y consecuentemente en MAPS Chile, ha sido la creación de escenarios. Para la definición de cómo llevar a cabo el estudio, los comités directivo y ejecutivo, a partir de los ejes principales establecidos por el mandato del proyecto, “investigación y participación” (MAPS Chile, 2012), definieron un flujo de funcionamiento y toma de decisiones que se ha repetido a lo largo de todo el proyecto, conforme ilustra el diagrama abajo.

Diagrama 2. Flujo de toma de decisión de MAPS Chile



Fuente: Elaboración propia. Creado con informaciones recorridas de los informes de MAPS Chile (2014) y entrevistas realizadas.

Esta secuencia de toma de decisión ha resultado en el término de referencia inicial de MAPS Chile, en el que se ha definido las tres fases del proyecto y las metodologías utilizadas para su realización. Las tres fases, conforme descrito anteriormente, se dividieron en: fase 1, desarrollo de línea base de emisiones de GEI 2007-2030 y sus posibles trayectorias en caso de acciones de mitigación; fase 2, creación de medidas y escenarios de mitigación y análisis de los efectos macroeconómicos; y fase 3, refinamiento de los resultados obtenidos, identificación de medidas para el año 2050 y estimación de los co-beneficios de las medidas propuestas.

Según Popper (2011), en el marco de los estudios del futuro, los escenarios son herramientas dedicadas a orientar la acción en el presente en base a la preparación de futuros alternativos que pueden ser creados de manera semi-cuantitativa o cualitativa. Eso significa que un escenario puede ser construido tanto a partir de metodologías de anticipación de futuro, como de creación de futuro(s), ya que ambas orientaciones forman parte de los estudios del futuro.

MAPS Chile ha elegido utilizar exclusivamente la orientación anticipativa con un abordaje semi-cuantitativo, combinando insumos estadísticos con conocimientos de expertos. De esa forma, definió sus escenarios como “futuros posibles que responden a un criterio determinado”, destacando que su construcción estuvo orientada a ser coherente y resultar en un conjunto de posibilidades “sólidas y plausibles” (MAPS Chile, 2014, p. 100). Las herramientas utilizadas fueron (MAPS Chile, 2014):

- Matriz de interrelaciones sectoriales: Creada por el equipo de investigación como subsidio para la construcción de la Línea Base y para los escenarios de mitigación, con el fin de asegurar la coherencia entre los resultados.

- Proyección de la economía (modelación macroeconómica): Creada a partir de un modelo macroeconómico de equilibrio general de once sectores de la economía chilena, considerando la apertura al comercio internacional.

- Proyección de las emisiones de GEI (Línea Base 2013-2030): Construida a partir de la información estadística disponible en el momento en el país, por medio de modelación

sectorial, considerando la misma información respecto del comportamiento proyectado de la economía para once sectores.

- Construcción de escenarios de mitigación para el 2020: “Empaquetamiento” de las diversas medidas de mitigación creadas, bajo un escenario específico.

- Análisis cualitativo de co-impactos de medidas seleccionadas: realizada por medio de paneles de expertos sectoriales;

- Identificación de medidas de mitigación para el 2050: realizada por medio de paneles de expertos sectoriales (sin modelación económica), considerando tendencias y posibilidades para ampliar la mitigación en el largo plazo.

4.2 Dificultades enfrentadas

Para la identificación de las dificultades, se observó los factores que obstaculizaron la realización de MAPS Chile, a partir de variables relacionadas a la dinámica de la ejecución del proyecto, a la contingencia del momento de su realización y a las características de las personas y sistemas involucrados en la iniciativa.

Los factores identificados como dificultades fueron:

- Confusión terminológica;
- Diferencia en el nivel de conocimiento sobre los estudios del futuro;
- Rechazo a la propuesta de creación de futuros deseables;
- Falta de información sectorial existente en Chile;
- Coordinación de las distintas racionalidades de los participantes del proyecto;
- Movilización y manutención de participantes.

4.2.1 Confusión terminológica

La confusión terminológica ha sido una de las más evidentes dificultades de MAPS Chile y se ha expresado en la utilización indistinta de los conceptos relacionados con los

estudios del futuro en el proyecto. Esto ha sido una dificultad, pues resultó en que parte de los actores no entendiesen el MAPS Chile como un estudio del futuro, y a que algunas metodologías propuestas a lo largo del proyecto no fuesen comprendidas y percibidas como útiles y a la no claridad en la explicación y exposición de los resultados de la iniciativa en los informes publicados, conforme se detalla a continuación.

Aunque en los resultados del proyecto se hizo una distinción conceptual entre los términos “línea base”, “medidas mitigación” y “escenarios de mitigación”, en el informe de la fase 2 (MAPS Chile, 2014), se observó un uso indistinto del concepto “escenarios”. Dicha terminología, además de ser usada en el contexto de la construcción de los escenarios de mitigación, también fue utilizada algunas veces como sinónimo de proyección, otro concepto que aparece a lo largo de los textos vinculado a los resultados de la línea base y de las medidas de mitigación. Con eso, al leer el informe, si se considera esta indistinción, se podría entender que, en el proyecto, la construcción de escenarios de mitigación dependió de la construcción de otros escenarios previos, como lo de las emisiones de GEI y lo de la macroeconomía, los que, a su vez, formaron escenarios más grandes, los escenarios de mitigación. Sin embargo, esa no ha sido la manera como se ha construido los escenarios de mitigación, ya que, conforme descrito, las emisiones de GEI y la modelación macroeconómica han sido constituidas como proyecciones, y no escenarios.

De la misma manera, muchos entrevistados, de todos los sectores y de ambos comités ejecutivo y directivo, aludieron al proyecto utilizando indistintamente conceptos y terminologías. La mayoría de los actores demostraron entender términos como escenarios, proyecciones y estudios del futuro como sinónimos, y no como conceptos distintos. Para ellos, todos los términos significaban esencialmente una construcción de un “alargamiento del tiempo presente”.

A partir de ello, considerando los antecedentes contextuales presentados en los capítulos iniciales, esta confusión puede ser atribuida a dos razones. La primera, es la similitud de los conceptos utilizados por los estudios del futuro y la propia evolución de estos tipos de estudio como una disciplina académica. Una vez que los estudios del futuro

todavía no están consolidados como una disciplina, su marco conceptual aun no ha alcanzado una amplia difusión fuera de las organizaciones e instituciones dedicadas a la temática. La segunda, es el hecho de que los conceptos y términos generalmente utilizados por la comunidad científica en el área del cambio climático no son necesariamente definidos y/o utilizados de la misma manera en el área de los estudios del futuro. El principal ejemplo de eso, es el uso de los términos “proyecciones” y “escenarios”, los que, en el área del cambio climático suelen significar la generación de información técnica y cuantitativa y, en el marco de los estudios del futuro, significan un conjunto de posibilidades de generación de información tanto técnica y cuantitativa, como experta y cualitativa.

4.2.2 Diferencia en el nivel de conocimiento sobre los estudios del futuro

La diferencia en el nivel de conocimiento sobre los estudios del futuro se ha vuelto una dificultad, pues muchos de los participantes de MAPS Chile no conocían o habían escuchado el término estudios del futuro. Ello conllevó a una mayor necesidad de explicaciones sobre el tipo de estudio que se estaba haciendo y a la extensión de discusiones sobre las metodologías y los resultados planteados. Aunque el proyecto no se auto-describía como un estudio del futuro, el tipo de conocimiento exigido para su realización y lo que se proponía llevar a cabo era, en su defecto, un estudio del futuro.

Las entrevistas revelaron que solamente una minoría de los participantes conocía la disciplina y ya había hecho parte de otros estudios que se definían como estudios del futuro. Entre los que no conocían el término, cuando se les preguntó qué entendían por estudios del futuro, las respuestas asociaron la disciplina con el concepto de “largo plazo”. Es decir, en el imaginario de los actores el “largo plazo” es el elemento que caracteriza los estudios del futuro. En ese sentido, después de ser cuestionados sobre el tema, parte de ellos declararon haber participado de estudios que podrían ser considerados un estudio del futuro, pero con

otro nombre, llegando a declarar que el término “estudios del futuro” (y/o “prospectiva”) no es comúnmente utilizado en Chile.

“¿Qué se me viene a la cabeza? La verdad que se me viene pensar en estudios que puedan...que tengan una mirada a largo plazo.” Entrevista 3, representante del sector privado.

“De hecho no conozco el término, el término es nuevo para mí. (...) Es que nadie, no sé si en Chile no usamos ese término o no sé, quizás te han dicho. Nosotros hablamos de comisiones, comisiones presidenciales para buscar, por ejemplo, yo estuve en la comisión presidencial para revisar los impactos ambientales. Según lo que me dices tu era un estudio del futuro, pero no usamos este término.” Entrevista 12, representante de las ONGs.

Ya los entrevistados que conocían la disciplina, pudieron diferenciar las orientaciones de anticipación y creación de futuro y conocían otros estudios del futuro llevados a cabo nacional e internacionalmente. Particularmente el sector privado, resaltó que las multinacionales realizan estudios del futuro de manera sistemática como parte de su planeamiento, por lo que este tipo de estudio no es novedoso para ellas. Sin embargo, se resaltó también que la mayor parte del empresariado chileno no tiene como práctica el planeamiento a largo plazo.

“El tema es muy lejano y requiere más pausas de análisis y horizontes de evaluación que en general no se hacen en Chile. Salvo las multinacionales que están obligadas a hacerlo. Pero la gran industria en Chile no hace planificación, ni de tres ni de cinco años, imagínate de 35 años, no existe.” Entrevista 10, representante del sector privado.

4.2.3 Rechazo a la propuesta de creación de futuros deseables

El rechazo a la propuesta de creación de futuros deseables se configuró como dificultad, pues a lo largo de la realización de MAPS Chile hubo una tentativa de añadir al proyecto el uso del abordaje de creación de futuros deseados.

En específico, la tentativa se constituyó en una propuesta del comité ejecutivo para que se realizase un ejercicio de construcción de visión en la fase tres de la iniciativa y, a partir de ello, un *backcasting* para identificación de acciones en el presente.

La visión que se quería construir fue denominada “Chile carbono cero 2050”, y tenía la intención de aumentar la ambición de las acciones de mitigación creadas por la construcción de los escenarios. No obstante, la propuesta fue rechazada por parte del grupo de construcción de escenarios y no aprobada por el comité directivo. En lugar de ella, se realizó la identificación de medidas de mitigación para el 2050 a partir del conocimiento de expertos, con la orientación anticipativa.

Dicho rechazo obstaculizó, además de la dinamicidad del proyecto, a un afrontamiento más amplio a la complejidad social, ambos supuestos de los estudios del futuro. Con el rechazo, MAPS Chile no se abrió a nuevas ideas y ajustes que surgen en los procesos de ejecución de los estudios del futuro y se restringió apenas al uso de herramientas de anticipación del futuro por medio de una reflexión sectorial. Las entrevistas describieron que, aunque la reflexión sistémica y holística ha sido promovida por el comité ejecutivo, en la práctica, la discusión sectorial prevaleció. Esto es, cada sector reflexionó sobre el cambio climático pensando cómo sería afectado por las medidas de mitigación y cuál podría ser su responsabilidad para ayudar al gobierno a cumplir el compromiso sin que eso interfiriese en sus intereses y prioridades. Sin embargo, la reflexión sectorial (o disciplinarizada) acota el afrontamiento de problemas sociales, pues no visibiliza las interrelaciones sistémicas, esenciales para la comprensión de los fenómenos contemporáneos, especialmente cuando se tratan de temáticas que son planteadas como transversales desde su misma concepción, como es el caso del cambio climático y el desarrollo sustentable.

Ello porque la reflexión sectorial en el marco del cambio climático y del desarrollo sustentable no promueve la visibilización de los puntos ciegos de cada sistema con relación a sus acoplamientos estructurales con el medioambiente y con otros sistemas sociales¹⁵. No obstante, los puntos ciegos de los sistemas suelen ser importantes generadores de cambios justamente porque representan aquello que los sistemas no pueden ver en razón de su clausura operativa (característica de todos los sistemas sociales) y, por lo tanto, tienen gran potencial para promover variación, el primero elemento que debe ocurrir para que se produzca la evolución (Luhmann & De Giorgi, 1998; Luhmann, 2007).

“Una de las barreras que yo creo que ocurre es todavía los hilos que puedan ocurrir, que pueda estar teniendo el gobierno en los distintos ministerios, y de no ver este tipo de temas como un tema transversal y verlo, por ejemplo, solamente como que es un problema del Ministerio de Medio Ambiente, siendo que el Ministerio de Energía, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda, y todos los ministerios, de una u otra forma, tienen algo que decir.” Entrevista 3, representante del sector privado.

Con respecto a las razones para el rechazo, de acuerdo a las entrevistas tanto de los comités ejecutivo y directivo, cuanto de los participantes, éstas fueron atribuidas a la falta de conocimiento de los actores sobre los estudios del futuro y su falta madurez para profundizar la reflexión sobre el largo plazo.

Se consideró que la propuesta inicial era suficientemente innovadora para un país sin tradición de planeamiento a largo plazo e implementación sistemática de estudios del futuro en la gestión pública. Adicionalmente, por parte del comité ejecutivo, se reconoció que la falta de conocimiento sobre los estudios del futuro conllevó a la no visualización previa de que era posible añadir a la propuesta inicial otras técnicas y herramientas que ampliasen el alcance de los resultados de la iniciativa.

¹⁵ Vale recordar que, de acuerdo a la descripción de la sociedad de Luhmann (2007), el medioambiente no es parte de ningún sistema social, sino que es el entorno de todo sistema social.

“En Chile ni siquiera exista lo otro en ese momento, fue el primer ejercicio que se hacia de escenarios. Tienes que introducir...los temas no se introducen con una revolución, los temas se introducen gradualmente.” Entrevista 6, representante del sector público.

Además, desde el sector público, se cuestionó la utilidad del ejercicio de creación de futuros deseados, con el argumento de que éste no apoyaría la toma de decisión o ayudaría la generación de acciones. Se argumentó que lo deseable es un ideal y, por lo tanto, algo que no podría ocurrir en el contexto donde existe la necesidad de lidiar con la urgencia de los problemas del presente y en donde el Estado tiene su planeamiento vinculado a la duración de los ciclos de gobierno.

Cabe atender, sin embargo, que el planeamiento por ciclos de gobierno (corto plazo) no es una característica exclusiva del gobierno chileno, sino que una características de todos los gobiernos que se definen como democráticos. De acuerdo a Luhmann (2009), esa característica se estableció como consecuencia de la dependencia que la democracia tiene de las elecciones. Para el autor, las elecciones son un rompimiento estructural (o una auto-interrupción) del sistema político, el cual delega la principal decisión del sistema – definición de sus cargos primordiales– a entes externos al sistema. Por lo tanto, no es el sistema político que toma la principal decisión del sistema, sino que los votantes y, por ello, son las elecciones que terminan orientando su planeamiento futuro. Por otro lado, Luhmann (2009) postula que la democracia fue un resultado de diferenciación del sistema político que se configuró precisamente para crear condiciones de posibilidad para que decisiones políticas fuesen tomadas. Es decir, con la existencia de las elecciones, se refuerza la expectativa de decidir dentro del sistema, pues si ellas no existiesen, la no decisión podría tener mayor probabilidad de ocurrir, ya que la continuidad del sistema político (y de su poder) dependería apenas del propio sistema y no de los votantes.

“Si estoy pensando que Chile va ser carbono neutral en 2050 no es tan útil porque esto no va a pasar. (...) Como ministro, priorizo datos que me sirven para tomar decisiones ahora o a largo plazo? (...) Eso va asociado a como funcionamos como país. Pienso, personalmente, ¿qué saco yo en estar pensando en 50 años si no resuelvo ahora? Son decisiones técnicas, pero te topas con la decisión política.”
Entrevista 1, representante del sector público.

También es importante enfatizar que toda comunicación del sistema político sucede desde el medio por el que el sistema se autoproduce, el poder¹⁶. En ese sentido, es posible considerar que esa búsqueda por la manutención del poder puede haber contribuido para el rechazo de la propuesta de construir futuros con mayor ambición de mitigación al cambio climático, una vez que la justificación del rechazo se valió del argumento que la construcción de la visión “Chile carbono cero 2050” podría generar en la sociedad la expectativa de su cumplimiento. En otras palabras, el comité directivo, como gobierno, optó por evitar defraudar expectativas en su acoplamiento estructural con otros sistemas y en el mismo sistema político.

“Cuando surge esta necesidad o posibilidad de tener una visión de largo plazo que fuese más ambiciosa, lo que ocurrió fue que hubo actores, especialmente del sector público, y del sector privado que, yo diría, por las mismas razones empezaron a rechazar esa idea. (...) En el fondo el argumento era: ‘si esto lo ponemos sobre la mesa, como algo de hecho posible, la gente va a empezar a demandar que lo hagamos.’” Entrevista 4, miembro del comité ejecutivo.

¹⁶ Según Luhmann (2009), La función del sistema político –y su autopoiesis (autoproducción)– es cumplida por el medio “poder”, es decir, es el poder que provee o no la capacidad de decidir en el sistema y, por ello, su código es poder/ausencia de poder.

4.2.4 Falta de información sectorial existente en Chile

La dificultad de la falta de información sectorial existente en Chile se manifestó por la insuficiencia de los datos estadísticos del país.

Se constató, antes y a lo largo del proyecto, que no habían informaciones sectoriales suficientes para construir los escenarios que se buscaba construir. Ello resultó, desde el aspecto del diseño del proyecto, en la necesidad de adecuar las metodologías planteadas a esa debilidad. El comité ejecutivo de MAPS Chile diseñó el proceso, de esa manera, combinando el uso de informaciones estadísticas y no estadísticas de manera a suplir la falta de datos por medio de conocimientos de expertos.

En términos de proceso, la solución fue considerada aceptable. Si embargo, la inconsistencia de los datos generó inseguridades en algunos de los actores de los sectores público y privado con relación a la calidad y utilidad de los resultados generados.

“Yo creo que atentó mucho contra los resultados o la calidad de los resultados, la información existente a nivel nacional. (...) La calidad de la información que en general existe en Chile para la toma de decisiones, y con la que muchas veces se fueron haciendo las proyecciones no era la mejor porque no hay buena información en general en ningún...en los sectores productivos.” Entrevista 3, representante del sector privado.

Dicha inseguridad fue vinculada a la incertidumbre generada por la falta de datos. Particularmente algunas entrevistas del sector privado, argumentaron que no es posible tomar decisiones en base al incierto. En ese sentido, las entrevistas del sector público destacaron que, además de considerar la calidad y presencia de datos, es necesario también barajar lo cuánto es posible y ventajoso tomar decisiones de políticas públicas con base en el largo plazo. Según se ponderó, mismo cuando se tiene datos contundentes, cuando el planteamiento llega al largo plazo es inevitable que se tenga que trabajar con supuestos o, en otras palabras, con la incertidumbre. Por ello, la incertidumbre futura también ha sido un

elemento utilizado para justificar el rechazo a la construcción de visión (anteriormente descrito), pues, según se ha señalado en entrevistas de las ONGs y del mismo sector público, el sistema político variadas veces presenta la falta de datos e informaciones como razón para la no consideración del largo plazo en la toma de decisiones.

“MAPS se basa sobre muchos supuestos, sobre muchos modelos. De hecho analiza un crecimiento del PIB que no es el actual, vamos muy debajo del PIB que MAPS proyecta. (...) Con la información que MAPS entrega no puedo tomar decisiones de política pública porque son muy generales y hay mucha incertidumbre” Entrevista 1, representante del sector público.

No obstante, la actual generación de los estudios del futuro enfatizan que el futuro, entendido como devenir, no es, ni puede ser, basado solo en informaciones estadísticas, sino que debe ser abordado desde metodologías cuantitativas y cualitativas. Desde esa perspectiva, es posible considerar que esta dificultad se ha vinculado con la dificultad de la diferencia en el nivel de conocimiento sobre los estudios del futuro, ya que la mayoría de los actores no conocían ni habían trabajado con la totalidad de lo que propone el marco teórico-conceptual de los estudios del futuro.

4.2.5 Coordinación de las distintas racionalidades de los participantes del proyecto

La dificultad de coordinación de las distintas racionalidades de los participantes del proyecto se arrojó como una dificultad atribuida a la necesidad de generación de consenso para la construcción de los escenarios. Como ejemplo, se relató que mientras algunas medidas significaban poca transformación o evolución para algunos sectores, para otros, significaban un cambio radical en su manera de comportarse.

Con respecto a eso, se resaltó que la fuerte relación que tiene el sistema político con el sistema económico muchas veces impone la racionalidad económica en las discusiones y, a su vez, la racionalidad económica constantemente presenta oposiciones a cambios que

privilegian la protección al medioambiente. Por ello, se consideró que la búsqueda por el consenso conllevó a la menor ambición de los resultados del proyecto, aunque, como se ha descrito anteriormente, esa no ha sido la única razón que obstaculizó el aumento de la ambición de los escenarios de MAPS Chile.

“El principal desafío del proyecto es ser lo suficientemente independiente como para poder tener legitimidad y facilitar la participación multi-actor y que el proyecto y sus resultados se vuelva un proyecto de Estado, pero, al mismo tiempo, estar lo suficientemente vinculado políticamente como para que no sea un proyecto de un grupo de investigadores que finalmente tenga poca incidencia en términos de la definición de la política pública y que se alinea con las prioridades e incluso la forma de articularse y presentar resultados que son relevantes para la política pública.” Entrevista 8, miembro del comité ejecutivo.

Es posible entender que esta consideración ratifica los recientes desarrollos teóricos presentados en este estudio que apuntan a que la sociedad contemporánea necesita una nueva orientación para la formulación de políticas públicas, pues el consenso no da cuenta de la complejidad social (Azócar, 2014). Si el consenso es entendido como algo que vincula las decisiones y el sistema político tiene como función tomar decisiones colectivamente vinculantes, se puede comprender porque esta forma –el consenso– ha sido seleccionada por el sistema político moderno para vincular sus decisiones: la palabra “vinculación”, en el marco de la función del sistema político, significa una decisión que se convierte en una premisa que no puede ser cuestionada (Luhmann, 2009).

No obstante, la complejidad y las nuevas formas de inclusión política operan en base al conflicto y, por ello, demandan, cada vez más, una “forma de orientación para la formación colectiva de la voluntad que cultive el disenso y fomente la heterogeneidad” (Willke, 2007, p.15), forma esa que no representa el consenso.

4.2.6 Movilización y manutención de los participantes

La última dificultad arrojada ha sido la movilización y manutención de los participantes del proyecto.

Con respecto a la movilización, representantes del comité ejecutivo relataron que el tipo de proyecto –no vinculante y con duración de cuatro años–, aunque haya promovido una alta participación, también conllevó a que algunos actores rechazasen la invitación. Según se ha relatado, algunos invitados no quisieron participar de la iniciativa precisamente por no existir la obligación de implementación de las medidas creadas, argumentando que lo que se produjese, a la luz de experiencias pasadas, quedaría apenas como referencia y sería “colgado”.

Otro motivo apuntado por el comité ejecutivo y respaldado por las ONGs, ha sido la falta de recursos humanos y/o económicos de algunas organizaciones para participar de MAPS Chile, ya que el proyecto demandaba la participación en encuentros sistemáticos durante un largo periodo de tiempo. Eso ha afectado especialmente las ONGs, por lo que se consideró que hubo una sub-representación de este sector. Adicionalmente, se ponderó que el rechazo de algunas ONGs puede haber ocurrido porque algunas organizaciones no participan de proyectos que no tengan metas ambiciosas o planteen medidas con las cuales no están de acuerdo, como por ejemplo, el uso de energía “no limpia”.

“El problema que tenemos hoy día es que la organización civil en Chile esta quebrada básicamente. No tiene fondos. (...) Entonces cuesta mucho que participen en estas mesas. Entrevista 12, representante de las ONGs.

“Hay unos que no les gusta para nada, pero esta bien porque es un rol importante. [Y por que?] Porque no creen. Por ejemplo (...) hay organización que dicen ‘los salmones no debería ser presentes en Chile, es una especie introducida, no deberían existir, por lo tanto por que mejorar la práctica?’ (...) O, no sé, hay

organizaciones que dicen que 'en temas energéticos no puede haber nada de carbón.' Entrevista 12, representante de las ONGs.

En el caso de la manutención de participantes, la dificultad fue atribuida a las expectativas de los actores y, una vez más, a la extensión del proyecto. Representantes de los sectores privado y público advirtieron que a lo largo del proyecto algunos participantes consideraron que el proyecto no atendía sus expectativas con respecto a su vinculación y ambición. Sin embargo, hubo la presencia de las dos expectativas, las que esperaban la vinculación y metas más agresivas y las que esperaban la no vinculación y la no imposición de medidas muy ambiciosas.

"Pasó también, que algunos fueron invitados y participaron de las primeras reuniones, no les gustó que no fuera vinculante, que no hubiera una obligación del gobierno a acatar esto, y se retiraron. (...) Hubo varias personas que encontraron que el proceso no iba a terminar lo suficientemente agresivo como se esperaba; y otros, en el otro extremo, que pensaron que ya era demasiado agresivo como para seguir participando." Entrevista 10, representante del sector privado.

Un problema específico del sector público que ha sido señalado fue la constante rotación de funcionarios del gobierno que ocurre cuando un proyecto ocurre en un largo periodo de tiempo. En los cuatro años de MAPS Chile, hubo cambio de varios equipos ministeriales, lo que afectó en la continuidad de las discusiones y exigió un trabajo extra del comité ejecutivo en términos de sensibilización, capacitación y actualización de participantes.

"Cuando cambian los Ministros, cambian los Subsecretarios, cambian todo el Gabinete, cambian todo su equipo, entonces, ponte tú, en el Ministerio de Hacienda se hicieron dos capacitaciones del modelo macro económico que se usó en MAPS y hoy día no hay nadie Ministerio de Hacienda que haya participado de esas

capacitaciones, entonces, se va perdiendo mucho el conocimiento.” Entrevista 7, representante del sector público.

4.3 Facilitadores identificados

La observación de los facilitadores ha sido llevada a cabo de modo a identificar los factores que generaron la percepción positiva sobre el proyecto por parte de los participantes y contribuyeron a la desenvoltura de la ejecución y producción de resultados. Para ello, se observaron las mismas variables utilizadas en la observación de las dificultades: dinámica de la ejecución del proyecto, a la contingencia del momento de su realización y a las características de las personas y sistemas involucrados en la iniciativa.

Los factores identificados fueron:

- Tipo y diseño de estudio llevado a cabo;
- Alta participación;
- Experticia de las personas involucradas en la iniciativa;
- Interés político y financiamiento.

4.3.1 Tipo y diseño de estudio a cabo

El tipo y diseño de estudio del futuro llevado a cabo ha sido identificado como un facilitador que contrapuso la dificultad de movilización y manutención de participantes. A pesar del tipo de estudio –no vinculante y con duración de cuatro años– haber conllevado a las dificultades anteriormente descritas, también fue señalado que la manera como el estudio ha sido diseñado promovió una alta participación de los invitados y la generación de una conversación considerada por los participantes como honesta y productiva. Eso se dio, pues el tipo del estudio que se estaba proponiendo, así como los resultados que serían producidos, fueron considerado originales, importantes e innovadores.

“Hay como ese espíritu de colaboración. Fue gracias al diseño del proceso y al diseño de la dinámica y al tono de las reuniones.” Entrevista 7, representante del sector público.

Con respecto al carácter no vinculante del proyecto, se ha considerado que la no obligación de crear una política pública o medidas que necesariamente serían implementadas, los actores expresaron sus opiniones más libremente y sin preocuparse en discutir detalles o tecnicismos que muchas veces acotan, limitan y retrasan el proceso. Se argumentó que, aunque el largo período de tiempo del proyecto ayuda a la productividad de la conversación, eso no es suficiente si las personas participantes exponen sus ideas restringiéndose y preocupándose en adecuar sus posturas y contribuciones a los otros participantes y/o al impacto que la vinculación (obligación) del proyecto pueda tener en sus actividades.

Por otro lado, la extensión del proyecto ha sido considerada como un impulsor para el acercamiento entre los distintos sectores lo que, a su vez, ha contribuido para la convergencia de los participantes hacia el tema que se estaba discutiendo, el cambio climático. Se enfatizó la importancia de las conversaciones recurrentes y de la sistemacidad de las reuniones para que se pudiese generar resultados más atingentes a la complejidad de la temática.

“Podría decir que un sub-producto de toda esa cosa es que conozco gente de otros sectores y los conozco personalmente, he compartido con ellos, hemos tenido la oportunidad de conversar no solamente de cuestiones técnicas, sino de distintas cosas. Entonces todo eso obviamente genera una instancia en la que redes de conversaciones que van facilitando estos procesos de convergencia hacia ciertas visiones, que son fundamentales en políticas públicas.” Entrevista 9, representante del sector privado.

En ese aspecto, se acentuó el rol de la organización del proceso en el alcance de los objetivos del proyecto. Se consideró que el proceso fue organizado con disciplina y profesionalismo y que la facilitación y el acompañamiento científico del comité ejecutivo tuvieron un papel esencial en la consecución de los resultados.

Especialmente el rol del facilitador ha sido valorado positivamente como responsable por la no caotización del proceso y la garantía de la producción de los resultados. Su sensibilidad y capacidad de mediación fueron reconocidas como puntos clave para la fluidez del proceso y como elementos generadores de confianza entre los participantes y con relación al trabajo del comité ejecutivo.

“El proceso fue muy bueno, fue muy bien llevado, además, tenían un facilitador muy bueno porque era muy diverso, entonces en pocas ocasiones en Chile ha habido un ejercicio multi- stakeholder, este no es el primero, pero no es fácil...y el proceso que se llevó y el facilitador ayudó mucho a que se avanzara.” Entrevista 10, representante del sector privado.

4.3.2 Alta participación

Dado que la transdisciplinariedad y la participación son consideradas como esenciales para la realización de un estudio del futuro, y elementos que aumentan la fecundidad de los procesos y resultados, la alta participación se configuró como un facilitador en si misma.

Al lo largo de los cuatro años de la realización de MAPS Chile, hubo 32 actividades (9 en la fase uno, 13 en la fase 2 y 10 en la fase 3) con un promedio de 56 participantes por encuentro, representantes de los sectores público, privado, académico y organizaciones no gubernamentales. Ese alto número de asistencia ha permitido que el proyecto incorporase el conocimiento de actores de varias áreas relacionadas al medioambiente y la economía facilitando la incorporación de la diversidad de perspectivas en los escenarios y medidas de mitigación construidas.

Se enfatizó que la participación de diversos actores ha conllevado a una percepción de mayor legitimidad del proyecto en términos de la incorporación de conocimientos y percepciones de múltiples actores en los resultados producidos.

También se mencionó que, junto con la confianza generada, la alta participación ha permitido que se derivasen encuentros fuera del proyecto para la ampliación y profundización de conversaciones.

“De hecho yo generé un par de reuniones acá con la universidad y (...) el sector privado (...) yo puntualmente dos veces los cité.” Entrevista 13, representante del sector público.

Otro punto levantado fue el hecho de que la alta participación favoreció la difusión del proyecto y la ampliación de su visibilidad. En ese sentido, se consideró que dicha difusión y visibilidad auxilió que se estableciese una la percepción positiva interna y externamente al proyecto sobre el esfuerzo que significó MAPS Chile y sus resultados.

Por último, es posible considerar que la alta participación aportó a que se agregase la premisa de la globalidad en la iniciativa. Como se ha visto, los estudios del futuro proponen que en los estudios llevados a cabo se debe promover la observación de distintos niveles contextuales y, con la participación de actores del gobierno, empresas, academia y ciudadanía, ha sido posible incorporar en MAPS Chile perspectivas acerca del cambio climático tanto a nivel internacional, como a nivel nacional y local.

4.3.3 Experticia de las personas involucradas en la iniciativa

La experticia de las personas involucradas en la iniciativa también se conformó como un facilitador en si mismo, pues, como se ha adelantado, por un lado, el conocimiento experto de los participantes ha sido elegido como elemento metodológico para

complementar la falta de datos estadísticos para la construcción de los escenarios y, por otro, el trabajo del comité ejecutivo fue destacado como profesional y eficaz.

Así, los conocimientos y experiencias brindados, en efecto, han sido lo que ha permitido la realización del proyecto. Es importante destacar que la experticia lograda ha sido consecuencia del diseño del proyecto, una vez que el comité ejecutivo estableció el nivel de conocimiento como uno de los criterios para la invitación de participantes.

“Cuando teníamos que invitar gente a participar, y establecimos que uno de los criterios era que era gente que tenía que tener trayectoria, que tenía que tener conocimiento.” Entrevista 4, miembro del comité ejecutivo.

Por otro lado, el comité ejecutivo también fue elegido por el comité directivo de acuerdo a su capacidad y experiencia en las funciones que realizarían. En ese sentido, se recalcó especialmente el equipo científico y su vinculación con universidades chilenas y la alianza con una universidad extranjera, lo que garantizó la científicidad de MAPS Chile – otra premisa de los estudios del futuro– y respaldó los resultados del proyecto.

4.3.4 Interés político y financiamiento

El interés político y el financiamiento han sido facilitadores identificados en la medida que fueron determinantes para la decisión de realizar el proyecto y para la magnitud de su ejecución.

Se ha reconocido que un proyecto como MAPS Chile exige grandes esfuerzos en distintas dimensiones. Son necesarios esfuerzos desde la dimensión de la institucionalidad, de los recursos humanos, de la movilización, de la difusión y del financiamiento.

Por ello, el interés político, nacional e internacional, en las temáticas del desarrollo sustentable y cambio climático, tuvo extrema relevancia para que la iniciativa se concretase.

En primero lugar, una iniciativa con la duración y cantidad de involucrados como ha sido el caso de MAPS Chile, exige la creación de un arreglo organizacional específico para el proyecto. Así, en este caso, el mandato inter-ministerial facilitó la consecución de los equipos de trabajo que han sido creados (ver ítem 2.1 del capítulo 2).

En segundo lugar, este tipo de iniciativa exige una alta inversión financiera para que se pueda costear el equipo y la infraestructura para la realización del proyecto.

“ (...) [Se] necesita gente de primer nivel para trabajar en esto, necesitas consultores de primer nivel porque eso no es algo que tu puedas hacer desde tu casa o en tu rato libre. Necesitas un equipo pagado, dedicado y de calidad. Y eso tiene costo. Y MAPS tuvo suerte que contó con donaciones internacionales para poder financiarse por más de dos años y eso no es poco.” Entrevista 10, representante del sector privado.

En el caso de MAPS Chile, el financiamiento para el proyecto ha sido ofrecido directamente por el gobierno de Sudáfrica en el marco del incentivo a la Cooperación Sur-Sur, lo que remarca que la relevancia y el interés político internacional juegan en favor de la realización de iniciativas relacionadas con las agendas de las discusiones y acuerdos internacionales.

En ese contexto también tuvieron particular importancia las agencias internacionales, las que tradicionalmente hacen grandes inversiones en proyectos de cooperación entre países, principalmente cuando se tratan de compromisos establecidos en el ámbito de la ONU y otras instancias regionales multinacionales.

Finalmente, desde esa perspectiva, la premisa de la globalidad de los estudios del futuro ha sido reforzada por la práctica como un elemento que beneficia proyectos que se enmarcan en el desarrollo sustentable y la reflexión de largo plazo de los países.

Con las descripciones de este capítulo, ha sido posible identificar que las dificultades y facilitadores de la realización de un estudio del futuro en la gestión pública

no están asociadas simplemente al sistema político, si no a un conjunto de factores que traspasan todos los sistemas involucrados. Eso quiere decir que, aunque las características del sistema político influyan en la implementación de un estudio del futuro en la gestión pública, las dificultades y facilitadores se relacionan también a otras variables, incluyendo el diseño y la organización del proyecto, el equipo conformado, la cantidad y características de participantes y la contingencia del momento de su realización. En ese aspecto, se pudo constatar que algunas dificultades fueron percibidas también como facilitadores, lo que ha revelado que decisiones que dicen respecto al diseño y la organización del proceso merecen especial atención cuando se planifica una iniciativa que quiere realizar un estudio del futuro. Así, a partir de los hallazgos presentados hasta el momento, se extrapolará, en el próximo capítulo, la experiencia de MAPS Chile al contexto de las oportunidades y desafíos para la utilización de estudios de futuro en la formulación de políticas para el desarrollo sustentable en Chile.

Capítulo 5

Oportunidades y desafíos para la implementación de estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile

Este capítulo cierra el apartado analítico de esta AFE haciendo la extrapolación de la experiencia de MAPS Chile para el contexto general de la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile. Como se ha visto, hay un creciente interés por la temática, la cual ha ganado relevancia política nacional a partir del aumento de la relevancia internacional y del incremento de los problemas sociales asociados al modelo capitalista de desarrollo de los países.

De esa manera, con la descripción de la evolución de los estudios del futuro y del concepto de desarrollo sustentable, más el cruce de las motivaciones, expectativas, dificultades y facilitadores de la iniciativa estudiada, se pudo llegar a un diagnóstico de oportunidades y desafíos para la implementación de estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile.

5.1 Desafíos: aspectos a superar

El análisis de experiencia de MAPS Chile ha resultado en la identificación de desafíos relacionados tanto a aspectos generales, como específicos de la utilización de los estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable. En el aspecto general, se identificaron retos para que las iniciativas sean percibidas como fecundas y útiles para la gestión pública y, en el aspecto específico, retos relacionados con el proceso de ejecución de los estudios.

Así, los desafíos identificados fueron:

- Pasar del abordaje fragmentado e individual al abordaje sistémico y holístico, y del enfoque en el corto plazo a la mirada al largo plazo;
- Ampliar la significación y comprensión del futuro;

- Resinificar y ampliar la gestión de la incertidumbre;
- Definición del tipo de estudio del futuro a ser llevado a cabo;
- Financiamiento y continuidad de los estudios.

5.1.1 Pasar del abordaje fragmentado e individual al abordaje sistémico y holístico, y del enfoque en el corto plazo a la mirada al largo plazo

El primero desafío general identificado dice respecto a cambiar aquello que se ha mostrado como la raíz de los antecedentes y análisis hechos en este estudio: pasar del abordaje fragmentado e individual al abordaje sistémico y holístico, y del enfoque en el corto plazo a la mirada al largo plazo.

Este tipo de cambio ha sido un desafío para MAPS Chile, pues, como se ha visto en la descripción de las dificultades, además del enfoque fragmentado del proyecto, la reflexión a largo plazo generó inseguridades y cuestionamientos acerca de su utilidad para la toma de decisiones.

“Probablemente lo que más me llamó la atención es la poca capacidad, en general, de todos, de todos, en ponernos en el futuro, y de mirar desde ahí hacía donde estamos ahora, o sea, la poca capacidad de poder mirar más allá de lo que es el corto plazo, la verdad, me asombró...me asombró.” Entrevista 3, representante del sector privado.

“Esa sensación de complejidad, a principio la gente un poco la abruma.” Entrevista 9, representante del sector privado.

Eso se halló principalmente en la división sectorial de los análisis del proyecto, en la percepción de que los resultados producidos no necesariamente serían utilizados en las políticas públicas existentes y/o conllevarían a la formulación de nuevas políticas públicas, y en el rechazo a la propuesta de construcción de una visión de un futuro deseable como

parte del estudio. Es decir, el desafío se halló tanto en aspectos del diseño y proceso del proyecto, como en la opinión y acción de sus participantes.

“En el caso de MAPS, como habían muchos intereses dentro de las organizaciones o empresas que participaban en MAPS, es difícil llegar, porque el futuro, el deseado, muchas veces te condiciona, si lo ves a nivel de industria, te condiciona como deberías hacer las cosas ahora para llegar a ese futuro, y que no necesariamente el punto de vista económico para la empresa va a ser lo más favorable o le podría causar un nivel de incertidumbre tal que se sintiera amenazado.” Entrevista 3, representante del sector privado.

“(…) Siempre hay sistemas que son muy complejos, lo que pasa es que uno no se ha dado cuenta. Y convivimos con ellos hasta que nos pega su desconocido y ahí entran algunas crisis pero el sistema económico, los sistemas sociales todos, siempre han sido complejos, siempre (...). Entonces obviamente que son importantes las relaciones y eso es lo difícil, o sea, usted puede sectorialmente hacer su análisis, pero la relación con el sector tanto, la relación, eso es lo complejo. Yo creo que era parte del ejercicio de investigación hoy día en todo este tipo, es buscar esas relaciones sistémicas (...) Claro, uno diría bueno sería interesante ver un poco más estos efectos, pero aquí está el tiempo en juego, o sea, muchas de estas investigaciones son de largo tiempo.” Entrevista 9, representante del sector privado.

Sin embargo, para las políticas de desarrollo sustentable, este es un desafío especialmente significativo, una vez que, para formular políticas públicas enfocadas en el desarrollo sustentable, es necesario reconocer y abordar no apenas los problemas de cada sector, sino también su interrelación. Igualmente, no es suficiente limitarse a la búsqueda de soluciones para los efectos negativos de los modelos de desarrollo capitalista en el presente, es necesario pensar tanto en sus consecuencias para el futuro como establecer y planificar “una ruta” (políticas y acciones) para caminar hacia “dónde se quiere llegar”. Más allá de

ello, ese cambio de enfoque significa, en última instancia, mantener la coherencia con la propia significación y abordaje del concepto de desarrollo sustentable –considerar la interdependencia de los ámbitos social, económico y ambiental y actuar en el presente sin perjudicar las generaciones futuras.

Vale recordar, igualmente, que la importancia de este desafío es reforzada por diversos estudios, como es el caso de Donella Meadows (1997), creadora del estudio “*Limits to Growth*”. En su libro “*Places to Intervene in a System*” [Lugares donde intervenir en un sistema], la autora describe lo que considera los principales puntos de inflexión de los sistemas o, en otras palabras, lugares que generan más cambios cuando intervenidos. Son ellos: 1) El modelo mental o el paradigma del que surgen la estructura de las metas, reglas y realimentación de un sistema y 2) las metas del sistema.

Bajo esa visión, no ha sido por coincidencia que el concepto desarrollo sustentable generó la creación de nuevos conceptos que plantean miradas más holísticas a las distintas dimensiones sociales, como es el caso del ampliamente difundido concepto de “*triple bottom line*¹⁷”, que propone que los resultados económicos de las empresas consideren no solamente su ganancia, sino también las “personas” y el “planeta”.

En la categorización y proposición de Edgar Morin (1998, 2002), el gran cambio en el nivel de los paradigmas sería intervenir en el predominante paradigma “disyuntor-reductor” para que las estructuras, metas, reglas y retroalimentación del sistema político pasasen a orientarse por el “paradigma de la complejidad”. En el nivel de las metas, un cambio que podría ser hecho en el marco del desarrollo sustentable y del cambio climático, por ejemplo, sería cambiar metas sectoriales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por una meta conjunta de reducción de la dependencia de combustibles fósiles.

¹⁷ *Triple bottom line*: propuesta de John Elkington (1997) para la operacionalización del desarrollo sustentable. A pesar de esa ser la propuesta más difundida, existen otras propuestas que amplían esa visión y proponen la consideración de otras dimensiones, tales como la cultura.

5.1.2 Ampliar la significación y comprensión del futuro

Como una extensión del desafío de cambio de abordaje y enfoque, se asomó el desafío de ampliar la significación y comprensión del futuro. Conforme indicado anteriormente, los estudios del futuro defienden que, para que se pueda reflexionar y actuar en el largo plazo, es necesario dejar de entender el futuro como algo predecible y anticipable y pasar a entenderlo como algo que es –y debe ser– construido. Es decir, es necesario dejar de entender el futuro como “destino” o “porvenir” y pasar a entenderlo como “devenir” (Medina, 2000).

El futuro como devenir es un espacio de acción (Aceituno, 2014) y, por ello, es una dimensión del tiempo que no está desconectada del pasado y del presente. De esa manera, es el “objeto del discurso de la acción” (Medina, 2000, p. 9). Esto es, para los estudios del futuro, el futuro es una dimensión que puede –y debe– estructurar la acción en el presente sumando el sentido de lo deseado a la revisión y análisis de la historicidad del pasado. No obstante, este sentido deseado no debiera ser entendido como una dificultad, como ha sido recalcado por parte de los participantes de MAPS Chile.

“El mundo ideal no existe, entonces cuando yo encuentro que hay ciertas desventajas en el mundo ideal. Primero que todo sabemos que tener ese ideal, puede ser una ventaja o desventaja, pero el punto es que cuando tomas ese mundo ideal como algo muy real, así como, ya, eso es lo que realmente quiero llegar, entonces empiezas a forzar la toma de decisiones en las políticas públicas en algo que no es posible poner desde mi perspectiva.” Entrevista 13, representante del sector público.

Esa percepción es la expresión más evidente del desafío de cambiar la comprensión acerca del tiempo “futuro”.

El entendimiento de que la creación de un futuro deseado (ideal) no es útil para la formulación de políticas públicas obstaculiza el uso de los estudios del futuro en la gestión

pública e impide que se experimente lo que la teoría presenta como uno de sus principales aportes.

De acuerdo a los desarrollos teóricos y experiencias prácticas de otros países (Vásquez et al., 2014), incluir la dimensión del (futuro) deseable en la toma de decisiones de políticas públicas no solo es posible, sino que también es recomendable.

Sin embargo, es justamente la percepción del papel que tiene el deseable en ello que se propone cambiar. Según, Vásquez (2006), es necesario dejar de ver el ideal una consigna, es decir, como un lugar donde hay necesariamente que llegar, y pasar a verlo como problematización, lo significa pasar a ver el futuro como un impulsor de la acción y probabilizador de lo que se desee alcanzar (ver tabla 9).

Tabla 9. Entendimiento sobre el rol del “deseable” en la concepción y construcción del futuro

| Lo deseable como consigna | Lo deseable como problematización |
|---|---|
| No hay inconsistencias entre los deseos. | Hay inconsistencias en los deseos. Se explicitan y se intentan resolver. |
| No hay referencias a la ruta para acceder al deseo (el problema del como). Se enfoca en donde se quiere llegar. | La ruta es el problema crucial. |
| Deseo “ingenuo” (tocar una pieza “por oído”). | Deseo “educado” (tocar una pieza “por partitura”). |
| El futuro se “ordena” (como en un restaurante). | El futuro se resuelve (como en un crucigrama). |
| Los deseos son generales (basta “una receta”). | Los deseos son específicos (no se resuelve con una receta). |
| El deseable es terminante (se dicta una imagen de futuro que se cree “la realidad”). | El deseable condicional (si... entonces) – existen diversas realidades potenciales. |
| El deseable es intemporal (deseo como punto de llegada). | El deseable es temporal (deseo como etapa). |

Fuente: Vásquez, 2006. Adaptado.

Los estudios del futuro proponen, de esa manera, que aunque no se pueda determinar el futuro, es posible actuar para que ello emerja de la manera que se planea y anhele. La reflexión sobre el largo plazo permite la exploración de una diversidad de posibilidades que no son planteadas reflexionando apenas con datos del presente y el

análisis del pasado. Así, definir la acción del presente con base en el futuro, y no cómo será el futuro con base en el presente, puede ser el resumen de este desafío.

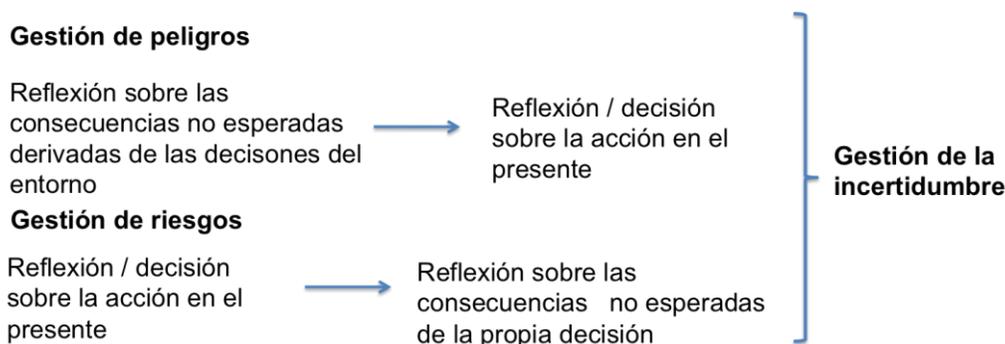
5.1.3 Resinificar y ampliar la gestión de la incertidumbre

El siguiente desafío identificado es lo de resinificar y ampliar la gestión de la incertidumbre.

Como se ha señalado en los antecedentes contextuales, los estudios del futuro tienen como propósito ayudar a disminuir y gestionar la incertidumbre futura o, en otras palabras, gestionar las consecuencias no esperadas de la acción en el presente, consecuencias esas que se suelen entender por “riesgo”. Sin embargo, como defiende Luhmann (2007), las consecuencias no esperadas no corresponden apenas a riesgos, si no a “riesgos” y “peligros”. En ese sentido, también se ha señalado que la diferencia entre las dos conceptos está en como se operacionaliza el concepto de riesgo: peligros son las consecuencias de las decisiones de otros sistemas y riesgos significa gestionar riesgos de las propias decisiones (Mascareño, 2014). Así, la gestión de la incertidumbre no debería ser considerada sinónimo de gestión de riesgos, una vez que lidiar con los daños (existentes y posibles) que los modelos de desarrollo insustentables generan no es lo mismo que gestionar la incertidumbre.

Si tomamos el caso de MAPS Chile como ejemplo, la gestión de la incertidumbre en el marco de la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable consistiría entonces en considerar tanto las consecuencias no esperadas que el cambio climático pueda traer a Chile independientemente de sus decisiones –peligros–, como las consecuencias no esperadas que las decisiones de Chile puedan generar al país –riesgos–, conforme ilustra el diagrama a continuación (diagrama 3). Ello es importante para la temática del cambio climático en lo que dice respecto a los Estados y las políticas públicas porque los daños del cambio climático pueden ser visto igualmente como peligros o riesgos, según la racionalidad y perspectiva del sistema que lo observa.

Diagrama 3. Gestión de la incertidumbre de acuerdo a la distinción riesgo/peligro propuesta por Niklas Luhmann.



Fuente: Elaboración propia.

Además, particularmente en Chile las consecuencias del cambio climático en el país están fuertemente vinculadas al total de emisiones mundiales. De esa manera, en contrapunto al foco exclusivo en los peligros, es de gran relevancia que los riesgos de las decisiones tomadas –como por ejemplo, la formulación de políticas públicas nacionales o la decisión de participar o no del movimiento mundial de mitigación al cambio climático–, también sean incorporados en el planeamiento de largo plazo del país.

En ese sentido, los estudios del futuro, cuando son realizados con su orientación de futuro como devenir, auxilian la resignificación y ampliación de la gestión de la incertidumbre, en la medida que configuran el futuro como una dimensión que sirve para ayudar la estructuración de la acción en el presente y reflexionar sobre las posibilidades y consecuencias de la tomada de decisión. Sin embargo, como se ha señalado, esa percepción no se presentó en los discursos de los participantes de MAPS Chile.

“Lo que pasa es que uno toma decisión con una información concreta, no a futuro, con proyección a largo plazo, pero con información concreta (...) Visiones futuras sirven hasta para proyectar PIB. Veo proyecciones como anticipación, pero tiene que tener construcción previa, de supuestos, de muchas cosas. De nuevo,

decisiones tienen que ser en base a información concreta. Hay demasiada incertidumbre para poder tomar decisiones en base a MAPS.” Entrevista 1, representante del sector público.

5.1.4 Definición del tipo de estudio del futuro a ser llevado a cabo

La definición del tipo de estudio a ser llevado a cabo puede ser considerada como un desafío inherente a los estudios del futuro, pues cualquier formato de realización que se elija, posee ventajas y desventajas.

Desde la experiencia de MAPS Chile, y especialmente de sus dificultades y facilitadores, se pudo arrojar que los principales puntos que deben recibir atención en el momento de barajar las ventajas y desventajas del tipo de estudio del futuro que se llevará a cabo son: el diseño y la organización del proceso.

Con relación al diseño, la primera apreciación importante de hacer tiene relación con el carácter vinculante o no vinculante del proyecto. De acuerdo a las distinciones de los actores entrevistados, se por un lado la vinculación puede fomentar la participación y garantizar la implementación de los resultados del estudio, por otro, ella puede llevar a procesos menos dinámicos y hasta menos ambiciosos, pues los actores terminan centrándose en los aspectos técnicos de la implementación de las políticas.

La segunda, tiene relación con el razonamiento respecto de la orientación del estudio y las metodologías que serán utilizadas. En ese aspecto, el principal reto está en seleccionar y adecuar la(s) metodología(s) al contexto de la iniciativa que está siendo desplegada. Entre las preguntas que se podrían plantear están: ¿Cuáles son los recursos humanos disponibles? ¿Existen expertos en estudios del futuro con conocimiento de sus desarrollos teóricos? ¿El equipo responsable por la iniciativa tiene conocimiento de las dos orientaciones que proponen los estudios del futuro –anticipación y creación de futuro? ¿Cuál es la apertura a nuevas propuestas de los involucrados? ¿Cuáles son las motivaciones

y expectativas que originaron el proyecto y las que tienen los participantes? ¿Como los resultados del estudio serán utilizados?

Con relación a la organización del proceso, la selección de los participantes debe ser considerada como algo que tienen alta influencia en los resultados. Por una parte, la diferencia de conocimiento sobre los estudios del futuro puede llevar a resistencias y/o rechazo de propuestas, como ha ocurrido en MAPS Chile. Por otra, un proceso solo con expertos en la temática dificulta la apertura a la diversidad y a la posibilidad de innovación en los resultados. Sin embargo, en ambos casos se entendió que la selección de la persona mediadora del estudio es esencial para garantizar la calidad, fluidez y alcance de los objetivos del proyecto. Se puede asociar, también, la importancia del rol de mediación a la premisa de normatividad de los estudios del futuro. Aunque pueda haber una presencia mayor o menor del componente valórico, un estudio del futuro siempre propone un deber ser en la sociedad y no puede ser exclusivamente objetivo y racionalista, y, por lo tanto, es necesario que haya sensibilidad y atención de la mediación con respecto a eso.

También sobresalió en la experiencia de MAPS Chile la necesidad de definir el tiempo de duración del estudio, considerando las motivaciones y expectativas acerca del proyecto. Para ello, las principales variables a ser consideradas son la profundización de las informaciones *versus* el tiempo que se establece para que se produzcan los resultados y la definición de los roles de los involucrados. Además, se evidenció la importancia de atender para la decisión de si el estudio que se realizará podrá ser considerado o no como un contenido legitimado socialmente, es decir, si será construido con participación social.

En el caso de MAPS Chile, el proyecto no se posicionó como un proceso de participación y legitimación social, sino que como un proceso de co-producción. De acuerdo a las entrevistas con el comité ejecutivo, dicho concepto –co-producción– es utilizado por la Sociología y las Ciencias de la Tecnología para definir proyectos colaborativos, lo que no necesariamente significa proyectos participativos.

“Yo ocupé el concepto de co-producción, de la generación de evidencia. Es un concepto utilizado dentro de la sociología y las ciencias y la tecnología, y lo que hace es que el proyecto es colaborativo, no sé es participativo haciendo una visión ampliada en términos de que tenga objetivos de representatividad, sino más bien lo que busca es que incorpora juicio experto en el proceso de modelación y en la identificación de alternativas, de mitigación y de evaluación.” Entrevista 8, representante del comité ejecutivo.

No obstante, según algunas entrevistas de representantes del sector público y privado, parte de los actores consideraron que los resultados de MAPS Chile eran resultados socialmente legitimados. En contraposición a esa perspectiva, otras entrevistas de representantes del sector público destacaron que un proceso de legitimación social requiere un trabajo aun más largo, con más dedicación de tiempo, responsabilidad y representatividad de los participantes.

“Hay un supuesto ahí que es muy importante que tu tomes en cuenta en el proceso y no puedes suponer que todos esos actores estén revisando minuciosamente y detalladamente los documentos y le dan una opinión que esa “es la opinión” y con esto tu estas al otro lado y con eso tu documento va a quedar perfecto, fantástico, validado realmente por parte de los distintos actores. Eso no es así. Muchas gente llega a las reuniones sin leer los documento sin tener mucho tiempo o lee pero solo una parte porque esa no es su tarea, no es su responsabilidad, su rol etc.” Entrevista 6, representante del sector público.

Por fin, en el marco de este desafío, está la definición de si el estudio del futuro será realizado en el proceso mismo de formulación de políticas públicas o cómo un estudio independiente que produzca información para que, posteriormente, se generen políticas públicas, como ha sido la opción de MAPS Chile. En este caso –producción de información para influenciar e incentivar la formulación de públicas–, el elemento que se destacó como principal punto de atención fue el rol del equipo ejecutivo. De acuerdo a lo observado, en el

rol del equipo ejecutivo que se conforme, es esencial incorporar el resguardo de la cientificidad del estudio y esfuerzos para la manutención de los participantes, lo que incluye una actividad constante de difusión de las informaciones del proyecto en el sector público para que la rotación de funcionarios gubernamentales tenga un menor impacto en la continuidad del procesos y en la influencia que éste pueda tener en las políticas públicas que se formulen posteriormente.

5.1.4 Financiamiento y continuidad de los estudios

Como último desafío, se identificó el financiamiento y la continuidad de los estudios del futuro. Éstos son desafiados por la no tradición de planeamiento a largo plazo del gobierno chileno y la no existencia de institucionalidades específicas que puedan impulsar la realización de estudios del futuro.

Como descrito en los antecedentes contextuales, el sistema político de las democracias occidentales centran su planeamiento en el corto plazo y, en Chile y en los otros países latinoamericanos, todavía no existen estudios del futuro sistemáticos, aunque el número de estudios realizados esté en plena ascensión. Igualmente, las características del sistema político contemporáneo y de la democracia siguen influenciando directamente la manera como se planea y se ejecutan los presupuestos en la gestión pública.

“Cambiamos cada cuatro años y eso significa que cambia la visión a tan largo plazo. Se requiere visión a largo plazo, pero es muy largo plazo para las condiciones actuales de cómo se toman las decisiones.” Entrevista 1, representante del sector público.

En ese sentido, ha sido importante la visibilización de que esa condición es también un resultado de la condensación de expectativas del sistema político y de su dependencia del régimen democrático. Como se ha explicado, el sistema político termina por enfocar su planeamiento en el corto plazo, pues centra su planeamiento en las elecciones siguientes

(ciclos de gobierno), con el intuito de probabilizar que el gobernante (o partido político) siga en el poder (Luhmann, 2009), pues la decisión de los principales cargos políticos caben a los votantes. Sin embargo, como también se ha apuntado, en el traspaso del siglo XX al siglo XXI hubo aumentó en gran escala la expectativa de inclusión de la sociedad civil en general en otras decisiones políticas, incluidas la formulación y monitoreo de políticas públicas, lo que es expresado en la Teoría Política por el concepto de coordinación¹⁸. Desde esa perspectiva, la coordinación puede ser entendida como una evolución de las posibilidades de inclusión en el sistema político, que busca no acotar la participación de las personas a la elección de representantes. Esta ampliación de participación e influencia en las decisiones políticas, es lo que algunos autores describen como la transición de la democracia representativa para a la democracia participativa (Sousa Santos, 2003; Magalhães, 2004; Pontual, 2005; Puerta, 2010).

Además de ello, el desafío del financiamiento y la continuidad de los estudios del futuro, de la misma manera, es obstaculizado por la falta de institucionalidades públicas dedicadas al planeamiento a largo plazo, siendo necesaria una gran movilización y esfuerzo para promover iniciativas como MAPS Chile.

Aunque en 2012 hayan surgido el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y la Comisión de desafíos del futuro del Senado, esas institucionalidades, que podrían promover más fuertemente el planeamiento a largo plazo, todavía no están siendo utilizadas con este enfoque y realizando estudios del futuro de manera sistemática.

“No tenemos mucha institucionalidad para esto. Entonces, ya, usemos el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, usemos el Comité del Senado, usemos distintos, o creemos una nueva institucionalidad o un nuevo comité para esto. Y ahí tu puedes generar más impacto en políticas públicas del futuro.” Entrevista 6, representante del sector público.

¹⁸ El concepto de coordinación no es el único concepto utilizado por la Teoría Política para reflexionar sobre la temática, sin embargo, es uno de los más expresivos y lo que ha sido elegido para apoyar el análisis de esta AFE.

5.2 Oportunidades: posibilidades para avanzar

Si existen desafíos, la experiencia de MAPS Chile también ha mostrado que igualmente existen oportunidades para superarlos. Éstas advienen de posibilidades presentadas por contextos tanto externos cuanto internos al Estado y forman un cuadro de potencialidad para el avance de la utilización de los estudios del futuro en la gestión pública chilena.

Las oportunidades identificadas a partir del análisis fueron:

- Aprovechar el conocimiento y movilización existentes en Chile con respecto a los estudios del futuro;
- Educar la gestión pública sobre los estudios de futuro;
- Nuevos compromisos internacionales asumidos por el gobierno chileno en el marco del desarrollo sustentable.

5.2.1 Aprovechar el conocimiento y movilización existentes en Chile con respecto a los estudios del futuro

La primera oportunidad identificada desde la experiencia de MAPS Chile consiste en aprovechar el conocimiento y movilización existentes en el país con respecto a los estudios del futuro.

Desde el aspecto del conocimiento, con la realización de MAPS Chile, hubo un aumento en la una nivelación de conocimientos básicos sobre los estudios del futuro y un aporte a la sensibilización de los actores con respecto a las posibilidades que este tipo de estudio puede traer a la gestión pública. Se dio a conocer herramientas y metodologías de construcción de futuros y se reforzó la importancia de se planear a largo plazo en el marco del desarrollo sustentable.

“Para aquellos stakeholders que por distintas razones no conocían un proceso de planificación de largo plazo, o no estaban involucrados en la toma de decisiones, o no entendían los mecanismos de cambio climático o la conexión con los distintos sectores productivos, fue una muy buena oportunidad de entender, de aprender, de conocer, de difundir, entonces eso tuvo mucho valor.” Entrevista 10, representante del sector privado.

“Estamos ya un grupo de actores ya entonados para así decirlo por esa iniciativa de MAPS, que fue una iniciativa tremenda, una primera iniciativa realmente de un esfuerzo público privado muy grande, convocando a muchos actores y haciéndolo de una manera muy sistemática, insistiendo en eso, yo creo que eso contribuyó mucho en ese sentido.” Entrevista 6, representante del sector público.

En ese sentido, dicha nivelación de conocimiento puede y debe ser ampliada con el intuito de contribuir para que se disminuya la diferencia de comprensión sobre la temática entre los actores que participan de iniciativas como MAPS Chile y para que se dinamice más la utilización de los estudios del futuro.

En ese aspecto, además del conocimiento generado por MAPS Chile para la gestión pública chilena, existen otros conocimientos que igualmente están disponibles para aportar a nuevos proyectos. Chile cuenta con un creciente número de especialistas e instancias dedicadas a los estudios del futuro, siendo sus más grandes expresiones el Instituto ILPES de la CEPAL, uno de los principales institutos de América Latina dedicados al planeamiento a largo plazo, y el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, agrupación de la sociedad civil creada en el año de 2015.

Desde la perspectiva de la movilización, MAPS Chile sensibilizó un considerable número de los ministerios del sistema político chileno acerca de la importancia de pensar a largo plazo y se mostró como un tipo de iniciativa que puede ser beneficiada por el uso de institucionalidades ya existentes, como los mencionados Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y la Comisión de desafíos del futuro del Senado, o por la creación de

nuevas institucionalidades que tengan un enfoque específico en el planeamiento a largo plazo y los estudios del futuro.

La razón por qué las institucionalidades son un elemento que pueden potenciar la implementación de estudios del futuro es el hecho de hacer parte del nivel organizacional del sistema político. Es en el nivel organizacional donde las iniciativas de los sistemas funcionales se operacionalizan, pues las organizaciones son sistemas sociales que se configuran como unidades especializadas de decisión y, en ese sentido, se “identifican con la capacidad para movilizar, integrar y orientar actividades hacia el cumplimiento de fines”. (Arnold-Cathalifaud, 2008b).

Otro aspecto mencionado por los participantes de MAPS Chiles como una posibilidad para aprovechar la movilización respecto a los estudios del futuro es la creación de un marco legal que establezca la sistematicidad de la realización de este tipo de estudio en el sistema político. En ese sentido, es posible suponer que los marcos legales han cobrado relevancia entre las personas entrevistadas, pues, según Luhmann (2005, 2007), ellos son instrumentos jurídicos que sirven para superar (aunque parcialmente) las improbabilidades comunicativas. Desde ese aspecto, pueden ser considerados, aun, como un instrumento que ayuda a superar la dificultad de coordinación de las diferentes racionalidades de los sistemas sociales que promueven o obstaculizan la realización de un estudio del futuro.

5.2.2 Educar la gestión pública sobre los estudios de futuro

De la posibilidad de aprovechar el conocimiento y la movilización existentes, emergió la segunda oportunidad: educar la gestión pública acerca de los estudios de futuro.

Esa oportunidad dice respecto a la importancia de desarrollar capacidades en el sistema político para el aumento de la cantidad de los estudios realizados, el enriquecimiento de los procesos y resultados producidos y el aumento de la percepción de su utilidad.

Las dificultades encontradas en MAPS Chile ilustraron la necesidad y relevancia de superar el déficit de conocimiento sobre los conceptos y metodología del estudio del futuro y sus posibles aportes para la formulación de políticas públicas, así como la necesidad de movilizar y mantener participantes en los proyectos para que los estudios sean realizados con calidad y de acuerdo a las premisas de transdisciplinariedad, complejidad, globalidad, normatividad, científicidad, dinamicidad y participación. Por otro lado, también ha sido observado que dichas dificultades se minimizaron con el trabajo del comité ejecutivo que continuamente hizo un trabajo de difusión sobre los objetivos y contenidos de MAPS Chile tanto para los equipos de los ministerios involucrados en el proyecto como para la sociedad chilena en general. Han sido llevadas a cabo capacitaciones para nuevos funcionarios del gobierno, realizados eventos abiertos al público para presentación del proyecto y sus informes y contratado un servicio de asesoría de prensa.

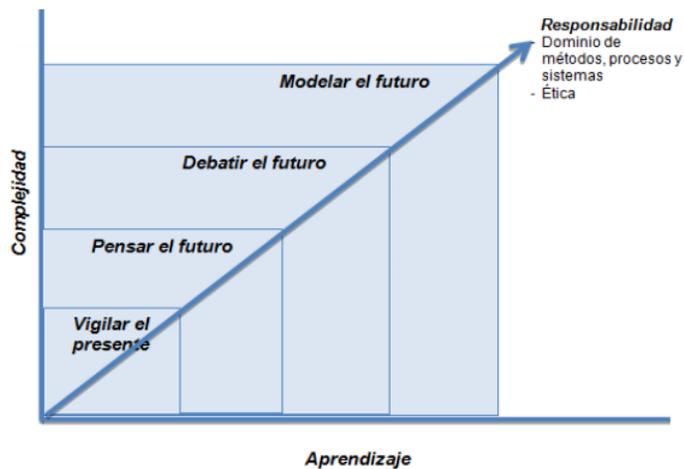
A parte de ello, merece destaque el hecho de que la educación de la gestión pública en la temática se presenta como una oportunidad para avanzar en la dinamicidad de los estudios del futuro. Ello es particularmente relevante, pues los estudios del futuro estimulan el establecimiento de ciclos de aprendizaje, una capacidad que, como sostienen diversos estudiosos (Cerrillo i Martínez, 2005; Willke, 2007; Zurbriggen, 2007; Subirats, 2008; Azócar 2009; Matus, 2012), no está suficientemente desarrollada en los sistemas políticos modernos y es esencial para el afrontamiento de los problemas de la sociedad contemporánea.

En ese aspecto, los estudios del futuro, al promover el aprendizaje continuo, contribuyen para que los gobiernos pongan en práctica lo que Teresa Matus (2012, p.2) considera como “el punto de Arquímedes para las políticas públicas”: la observación de la complejidad. Con eso, brindan marcos conceptuales, metodologías y herramientas que permiten una reflexión y praxis basadas en la lógica sistémica y holística, la que, como se ha visto, es la base de las políticas públicas para el desarrollo sustentable.

“(…) los centros de investigación, son las universidades las que a partir de estos esfuerzos debieran generar estas líneas de investigación. De sacarle provecho a eso y generar esta línea de investigación para que cuando hagamos ojalá una nueva versión de MAPS la academia llegue ya con alguna...o quienes concursen, que en las bases de licitación ya se tengan en cuenta esos elementos que me estas diciendo usted. Pero eso tiene que ser un trabajo previo, es muy difícil hacerlo ahí, tiene que haber un trabajo previo, los consultores, la gente que viene ahí, tiene que venir con este bagaje.” Entrevista 9, representante del sector privado.

Así, el conocimiento principal que la disciplina de los estudios del futuro propone insertar en el sistema político es, en última instancia, el de “modelar el futuro”, lo que significa abordar al largo plazo a partir del entendimiento del futuro como “devenir” (espacio de acción), y desde el intenso afrontamiento a la complejidad y estímulo al aprendizaje (ver diagrama 4).

Diagrama 4. Tipos de abordaje del futuro en los estudios del futuro.



Fuente: Vásquez, 2014b.

Es, igualmente, un conocimiento que exige mayor grado de responsabilidad y, por lo tanto, capacitación, una vez que lidia con las dimensiones de normatividad de los futuros desarrollados y necesita ser realizado bajo estándares de científicidad.

5.2.3 Nuevos compromisos internacionales asumidos por el gobierno chileno en el marco del desarrollo sustentable

La última oportunidad identificada ha sido los nuevos compromisos internacionales asumidos por el gobierno chileno en el marco del desarrollo sustentable.

Uno de los factores que sugieren que el desarrollo sustentable se ha convertido en un concepto relevante para el sistema político a nivel nacional e internacional son los compromisos globales firmados por las naciones. Estos compromisos promueven sensibilización, desarrollo de conocimiento e intercambio de experiencias, pero igualmente movilizan recursos financieros –se crean fondos y se establecen presupuestos dedicados a la implementación de políticas y programas en distintos países.

En ese sentido, MAPS ilustró como los compromisos firmados abren posibilidades de financiamiento y cooperación. Por ello, seguir vinculando los estudios del futuro como un instrumento que aporta a la formulación de políticas públicas para que se cumpla con los compromisos asumidos por el gobierno chileno se configura como un espacio de avance, una vez que nuevos compromisos demandan nuevas políticas públicas y/o revisión de políticas existentes.

De este modo, los últimos acuerdos firmados, Agenda 2030 (Objetivos del Desarrollo Sustentable) y COP 21 (Mitigación al cambio climático), junto al acuerdo que se firmará en octubre de 2016, Habitat III (Agenda urbana sustentable), pueden abrir posibilidades de concretizar nuevas colaboraciones para que Chile lleve a cabo otras iniciativas que apunten al desarrollo sustentable y el planeamiento a largo plazo.

Además de eso, esa coyuntura política de discusión y establecimiento de acuerdos internacionales estimula que el sistema político chileno siga reconociendo e incorporando

el desarrollo sustentable en su agenda, pues, como sostiene la TSS, los problemas ambientales solo existen cuando son comunicados socialmente. Así, desde esa perspectiva, los representantes del gobierno de Chile y de otras naciones, al comunicar en conferencias políticas internacionales que es importante contener las consecuencias negativas del modelo de desarrollo actual, probabilizan que acciones en ese ámbito sean realizadas, una vez que esa comunicación se da desde el mismo sistema político y, por ello, desde los propios códigos del sistema. Eso porque cuando una temática es comunicada desde otro sistema – como es el caso de las comunicaciones de la Ciencia sobre el desarrollo sustentable–, ésta no necesariamente tiene resonancia en otro sistema, pues cada sistema acepta e incorpora las comunicaciones de acuerdo a sus códigos y estructuras de expectativas (Arnold-Cathalifaud, 2003; Arnold-Cathalifaud & Urquiza, 2010; Luhmann 2007; Urquiza & Morales, 2015).

En ese sentido, los discursos y compromisos de representantes del gobierno de Chile se convierten en una oportunidad para la incorporación de los conceptos de futuro y desarrollo sustentable en la comunicación del sistema político chileno. Es este el caso del reciente discurso de Michel Bachelet en la apertura del V Congreso del futuro, realizado en 2015, que aborda explícitamente la relevancia social del tiempo futuro en la toma de decisión del presente: “Lo que está en juego es nuestra capacidad para decidir y construir en común el futuro que deseamos. Éste es el dilema del humanismo del siglo XXI: ¿podemos adueñarnos de nuestro futuro?” (Michelle Bachelet, 2016).

La observación de los desafíos y oportunidades, al visibilizar aspectos a mejorar y caminos para impulsar nuevos estudios del futuro, señaló que actualmente en Chile existe un contexto favorable a la utilización de los estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable. De esa manera, como resumen de este capítulo, se quiere destacar que lo identificado desde la experiencia de MAPS Chile ilustra que los estudios del futuro no solamente pueden ayudar a pasar de la lógica fragmentada a

la lógica sistémica y holística en la formulación de políticas públicas, sino también que aportan objetivamente para que se incorpore la dimensión temporal del futuro en esa lógica.

Esa es una diferencia importante, pues, justamente, es en ese punto que las propuestas vinculadas a la teoría política que igualmente promueven la superación del abordaje fragmentado –gobernanza y coordinación horizontal descentralizada– no se muestran suficientes para lidiar con lo que demandan las políticas públicas para el desarrollo sustentable. Dichas propuestas, presentadas anteriormente en los antecedentes teóricos, se enfocan exclusivamente en el concepto de coordinación y no reflexionan sobre el rol del largo plazo en la toma de decisión del presente. Luego, dejan un espacio incompleto en el cuál los estudios del futuro pueden sumar.

Capítulo 6

Consideraciones finales

Con la descripción de las motivaciones y expectativas, más la descripción de las dificultades y facilitadores del proyecto, esta AFE se buscó dejar explícito los aspectos de MAPS Chile que no pudieron ser observados mientras su realización para, así, llegar a la identificación de oportunidades y desafíos para el uso de los estudios del futuro en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile.

Eso se dio a partir de la selección de conceptos relacionados a lo que propone el desarrollo sustentable, los cuales orientaron la observación del proyecto: futuro –que se relaciona con el planeamiento a largo plazo–, riesgo –que se relaciona con la necesidad de garantizar la satisfacción de necesidades de las presentes y futuras generaciones– y coordinación –que se relaciona con la operacionalización de las perspectivas sistémica y holística.

De esta forma, en la descripción de las motivaciones y expectativas se evidenció que las razones para participar de MAPS Chile, y lo que se esperaba de la iniciativa, se relacionaron directamente con la demanda social del Estado actuar para solucionar los problemas sociales y ambientales, así como para cumplir con las demandas y compromisos nacionales e internacionales vinculados al desarrollo sustentable.

En la identificación de las dificultades y facilitadores, se caracterizó el proceso de utilización de los estudios del futuro y se expuso las distintas variables que influenciaron la realización de MAPS Chile, incluidos el entendimiento del futuro de los involucrados en el proyecto, el rol de los equipos y el contexto político detrás de la iniciativa. Con ello, se reveló una ambigüedad en algunas variables, las que fueron percibidas tanto como dificultades, como facilitadores. Por eso, se ha destacado que la organización y el diseño de los estudios del futuro son dos elementos que necesitan especial cuidado y atención. Al mismo tiempo, quedó evidente que, aunque cada vez más aparecen esfuerzos de coordinación y planeamiento a largo plazo (como es el caso de la realización de estudios del futuro), la operación fragmentada y el enfoque en el corto plazo del Estado sigue

reflejándose en las iniciativas desplegadas e influenciando directamente la ejecución de este tipo de estudio. Específicamente con relación a las dificultades identificadas, sería posible argumentar que la dificultad de coordinación de las distintas racionalidades de los participantes es algo inherente a cualquier procesos de participación social, sin embargo, el análisis de la experiencia de MAPS Chile pone de manifiesto que esta dificultad se hace más evidentes cuando se piensa a largo plazo. Es decir, se muestra más difícil de superar. Además, de acuerdo a lo presentado, es posible considerar que los estudios del futuro son una acción que demanda, inevitablemente, la utilización de las perspectivas sistémica y holística, lo que no ocurre en cualquier proceso de participación social, pues un proceso de participación social no necesariamente es o necesita ser desarrollado con base en esas perspectivas.

Por último, en la identificación de oportunidades y desafíos se confirmó que la utilización de estudios del futuro en la gestión pública, y especialmente en la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable, puede avanzar en términos de calidad y adecuación de procesos, pues existen un conjunto de factores que permiten e incentivan que eso ocurra. Por ello, no se quiere cerrar esta AFE sin destacar que, con lo observado, es posible sostener que los estudios del futuro presentan potencial incluso para ayudar a los Estados a enfrentar la paradoja de la pérdida de su capacidad de acción *versus* la demanda para generar soluciones para los problemas sociales, en tanto promuevan que el Estado se vuelva proactivo en la construcción social del futuro. En ese sentido, se puede sostener igualmente, que la observación social exclusiva del presente no probabiliza decisiones coherentes con las premisas del desarrollo sustentable, una vez que este modelo de desarrollo depende inherentemente de la observación del futuro.

Ahora, si se sigue este razonamiento, se podría considerar, aun, que los estudios del futuro pueden servir como un potencial probabilizador de decisiones del sistema político. Ello porque la falta de apropiación del futuro refuerza que la sociedad sea descrita como “Sociedad del Riesgo” (Beck, 1998a), en donde cualquier decisión pasa a ser percibida como riesgo y se prioriza la seguridad, o sea, el presente. Es decir, si no hay referencia de

futuro y el futuro es entendido apenas como riesgo, no habría porque tomar decisiones considerando el largo plazo y seguir un u otro camino, pero si se pasa a entender el futuro como un “lugar” donde se puede actuar, se podría reforzar la necesidad de acción y, por lo tanto, de decisión.

A pesar de ello, no es suficiente apenas ampliar el entendimiento del rol del futuro en la determinación del presente. Como se ha visto, para que se pase a considerar el futuro en la actualización de las selecciones de los sistemas (y no solo la memoria), es necesario tener en cuenta 1) las diversas relaciones inter-sistémicas posibles y 2) que la incorporación de esa nueva dimensión temporal en el proceso de actualización de las selecciones inevitablemente conlleva al riesgo, en el sentido luhmanniano¹⁹.

Por otro lado, justamente por abarcar el largo plazo, utilizando diferentes herramientas, incluyendo aquellas que fomentan la creatividad, es que los estudios del futuro pueden permitir que se piense en elementos y posibilidades que quizás no serían planteados en un proceso de planificación tradicional. En ese sentido, el estudio de de MAPS Chile no ha sido posible observar y sostener eso, pues el proyecto utilizó una única metodología y no hay otros estudios de casos con los cuales se podría comparar informaciones. Sin embargo, cabe la hipótesis.

Otra posible hipótesis a considerar, aunque igualmente no ha sido posible confirmar, pues no objetivo de este estudio observar este aspecto, es la hipótesis de que los estudios del futuro, por considerar el largo plazo, pueden fomentar la elaboración de políticas con propósitos de cambios estructurales, una vez que, conforme explicado, para que la evolución ocurra, las variaciones que suceden en un sistema necesitan ser estabilizadas a lo largo del tiempo. Aún sí, es importante recordar, que se debe tener en cuenta que unos de los aspectos que caracterizan los estudios del futuro es la normatividad (vinculación a valores). Es decir, si en la realización de un estudio del futuro subyacen los mismos valores del presente, es plausible dudar del potencial de ese estudio como un probabilizador de cambio y, de igual manera, si lo que éste está proponiendo es realmente un cambio

¹⁹ Ver definición de riesgo en el apartado 2.5.2. (Luhmann, 2006, 2007)

estructural. En ese sentido, en tanto al desarrollo sustentable, es importante recordar las críticas que existen al propio concepto, considerados por muchos estudios un “artificio” o “maquillaje” para mantener los modelos de desarrollo capitalista (Lima, 2013; Freitas, Nélsis, Nunes, 2012; Vizeu, Meneghetti, & Seifert, 2012; Gómez, 2002)

También desde el aspecto teórico, los desarrollos relacionados a la gobernanza y la coordinación horizontal descentralizada abren espacio para que los estudios del futuro aporten en la presentación de alternativas a las formas tradicionales de operación e intervención del Estado poniendo el concepto de coordinación en práctica desde una nueva perspectiva y, entre otros hallazgos, ha sido esto que esta AFE ha pretendido ilustrar.

Retomando lo que se dijo en el capítulo 2, los estudios del futuro pueden, en el marco de la planificación pública, contribuir para (Vásquez & Aranzazú, 2013; Vásquez et al., 2014; Vásquez, 2014a): 1) Mejorar la comprensión de la complejidad del entorno y el enfrentamiento de la incertidumbre; 2) Brindar insumos calificados de información y conocimiento para la toma de decisiones; 3) Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas y desarrollar una visión del mundo dinámica; 4) Inspirar nuevas políticas y proporcionar nuevas ideas para la sociedad actual y futura; 5) Intercambiar y compartir conocimiento, promover la sinergia y la cooperación entre los actores sociales; 6) Fortalecer la legitimación de la acción pública; 7) Estimular la capacidad de innovación.

Finalmente, se quiere recalcar que esta AFE ha realizado una primera sistematización y aproximación de los estudios del futuro a la formulación de políticas públicas para el desarrollo sustentable en Chile, que tiene algunas limitaciones. Por la no existencia de otras iniciativas como MAPS Chile, no ha sido posible realizar un análisis comparado, ni incorporar referencias de otras sistematizaciones e/o investigaciones. De la misma manera, no ha sido posible observar los aportes de los estudios del futuro a la formulación de políticas públicas a partir del mismo proceso de formulación de políticas, pues, aunque fuese ese uno de los desdoblamientos esperados, no era ese el objetivo de MAPS Chile. Sin embargo, eso puede ser considerado una limitación, pues el proyecto ha nascido de la necesidad de ser crear medidas, lo que incluye programas y políticas públicas,

para el cumplimiento de un compromiso asumido por el gobierno. Por lo tanto, se trata de un estudio que permite reflexionar sobre los posibles aportes de los estudios del futuro a la formulación de políticas públicas.

En un otro aspecto, el proyecto MAPS Chile ha ilustrado que todavía existe una gran brecha entre la teoría y la práctica de los estudios del futuro en Chile y, por lo tanto, es imprescindible que se sigan las sistematizaciones e investigaciones sobre las iniciativas que se realicen. Solo así se podrá sostener cómo y si, en definitiva, esas iniciativas activan la reflexividad de la sociedad y hacen posible que el sistema político tome en cuenta los aportes que los estudios del futuro pueden brindar a la formulación de políticas para el desarrollo sustentable.

De esa manera, sigue abierto un interesante y rico camino para nuevas reflexiones y ampliación del conocimiento sobre la temática. Para finalizar este estudio, se sugiere algunas posibilidades:

- Establecer un proceso de revisión y verificación de desdoblamientos de los estudios del futuro realizados en el país para que se señale resultados positivos y lecciones aprendidas para promover la continuidad y el establecimiento de prácticas de planeamiento a largo plazo. Además, en el aspecto específico de la observación de los desdoblamientos, se podría incorporar el concepto de ciclos de *feedback* positivos y negativos, a partir de lo que propone Donella Meadows (1997);

- Utilizar los aportes de la teoría de la decisión para profundizar la reflexión sobre el rol del futuro en el sistema político, la que, según Paola Aceituno (2014), es una teoría donde los estudios del futuro pueden encontrar potencialidad;

- Profundizar la reflexión sobre la distinción entre riesgo y peligro (Luhmann, 2006, 2007) e investigar cómo mejorar la incorporación del riesgo de las decisiones tomadas en el proceso de formulación de las políticas públicas;

- Añadir el concepto de percepción ambiental en la construcción de futuros vinculados a al desarrollo sustentable (Martín-Vide, 2001; Dagnino & Junior, 2007; Moreno, 2008);

- Reflexionar sobre cómo el concepto de crisis es o puede ser incorporado en un estudio del futuro y, con ello, razonar sobre elementos de contagio y puntos de inflexión de los sistemas (Billi, 2016).

- Profundizar la reflexión del uso de los estudios de futuro como instrumento de participación social y observar el fenómeno de diferenciación contextual (Mascareño, 2012) en el marco de las acciones de coordinación en la acción del Estado;

- Explorar cómo realizar sistemáticamente estudios del futuro en los distintos niveles de planificación (meta, macro, meso, micro) del Estado y qué institucionalidades deberían ser utilizados y/o creadas para ello.

Referencias

- Aceituno, P. (2015). *Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.
- _____. (2014). La Prospectiva en la Construcción Social de las Políticas Públicas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 2 (1), 28-49. Santiago de Chile, Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Alcadía de Santiafo de Cali. (2009). *Cali visión 2036*.
- Aleman, C. (2006). *Desafíos y oportunidades para el ejercicio de la Prospectiva en América Latina*. Nueva Iorque, Estados Unidos de la América: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].
- Arregui, P. M. L. & Acosta, L. (1988). *Perú 2010: El futuro ya no es como antes*. Lima, Perú: Grade.
- Alva, N., Sanborn, C. & Seminario, B. (2012). *Cuando despertemos en el 2062: Visiones del Perú en 50 años*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Asali, G. A. M. & González, S. M. (1999). *Proyecto Estratégico Nacional 2040*. México D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arnold-Cathalifaud, M. (2008a). La Sociedad como Sistema Autopoietico: Fundamentos del Programa Sociopoiético. En Osorio, F., Arnold, M., López, S., G., López, E. A. (Coord.), *La nueva teoría social en Hispanoamérica: introducción a la teoría de sistemas constructivista* (pp. 44-80). México D.F., México: Universidad Autónoma.
- _____. (2008b). Las Organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoiéticos. *Cinta Moebio* 32, 90-108.
- _____. (2003). Autoproducción de la amenaza ambiental en la sociedad contemporánea. *Revista Mad*, 9.
- Arnold-Cathalifaud, M. & Urquiza, A. (2010). Las amenazas ambientales: una visión desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos. En *Medio ambiente y sociedad: conceptos*,

- metodologías y experiencias de las ciencias sociales y humanas*. Santiago de Chile, Chile: RIL Editores.
- Azócar, G. (2014). Hacia la delimitación de un marco teórico conceptual para la investigación evaluativa. *Revista Mad*, 30, 67-86. Recuperado de: <http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/articulo/view/30970/32704>
- _____. (2009). Del control a la coordinación: las transformaciones normativas del Estado. *Tesis Magíster Gobierno y Sociedad Universidad Alberto Hurtado*. Recuperado de: http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/tesis/2009/azocar_g/xhtml/index-frames.html
- Bachelet, M. (2016). Discurso de apertura del V Congreso del futuro. *Página web del Gobierno de Chile*. Recuperado de: <http://www.gob.cl/2016/01/jefa-de-estado-lo-que-esta-en-juego-es-nuestra-capacidad-para-decidir-y-construir-en-comun-el-futuro-que-deseamos/>
- Baena, G. P. (2012). *Lenguaje básico de la Prospectiva*. México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. (2012a). *Fuentes para el Estudio de la Prospectiva*. México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Banco Mundial, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES], Instituto para el Desarrollo en Economía & Administración [IDEA]. (2005). *Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*. San José, Costa Rica.
- Bassi, N. S. & Da Silva, C. L. (2011). O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. *Revista Políticas Públicas*, 2 (15), julho/dezembro, 315-325.
- Batta, V. F. (2012). *México 2012: Tres Escenarios frente a la Ingovernabilidad*. México D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998a). *La Sociedad del Riesgo*. Barcelona, España: Paidós.

- _____. (1998b). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (2003). *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Berger, G. (1964). *Phénoménologie du temps et prospective*. París, Francia: Presses Universitaires de France.
- Bernasconi, O. (2011). Aproximación narrativa al estudio de fenómenos sociales: Principales líneas de desarrollo. *Acta Sociológica*, 56, 9-36.
- Billi, M. (2016). Comunicación ambiental y proyectos energéticos renovables no convencionales: análisis de contenido en medios de comunicación de masa chilenos. *Tesis Magíster Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad Universidad de Chile*.
- Brundtland, G. H. et al (1987). *Our Common Future: Report of the 1987 World Commission on Environment and Development*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Calfucoy, P. (2015). *Building Institutional Capacities For Climate Change Policies Formulation In Developing Countries: The Case Of MAPS Chile*. Chile, Santiago: MAPS.
- Canclini, N. G. (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Cançado, A., Tavares, B., Dallabrida, V. (2013). Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 3 (9), 313-353.
- Capra, F. (1996). *The Web of Life: A New Scientific Understanding of Living Systems*. Nueva Iorque, Estados Unidos: Anchor Books.
- Castells, M. (2005). *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2010). *Perú - Plan Perú 2021: Plan estratégico de desarrollo nacional*.

- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública
- Chávez, M. R. (2012). *Diseño de una visión compartida de futuro al 2070*. México D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Concheiro, A. A. (2007). *La prospectiva en Iberoamérica*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”. Ciudad del Carmen, México.
- Concheiro, A. A. & Vásquez, J. M. (2013). *Eleonora Barbieri Masini: Alma de los Estudios le los Futuros*. México D.F., México: Fundación Javier Barros Sierra.
- Corsi, G., Esposito, E., & Baraldi, C. (1996). *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. México D.F., México: Universidad Iberoamericana.
- Costa-Filho, A. H. (2010). *Estado-Nação e construção do futuro*. Brasília, Brasil: CEPAL y Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA].
- Crossman, R. (1994). *Biografía del Estado Moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cuervo, L. M. G. (2014). *Prospectiva y planificación nacional para el desarrollo: Reflexiones a partir de la experiencia de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: ILPES, CEPAL. Recuperado de: http://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Cuervo_Prospecta_Argentina_2014.pdf
- Dagnino, R. S. & Junior, S. C. (2007). Risco ambiental: conceitos e aplicações. *Climatologia e Estudos da Paisagem*, 2 (2), julho/desembro, 50-87.
- De Gabriel, J. A. (2000) La formación del Estado Moderno. En Del Águila, R. (edit) *Manual de Ciencia Política*. Madrid, España: Trotta.
- De Mattos, F. J. (1986). *Brasil 2000: Por um novo pacto social*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019*.
- Dos Santos, D. M. & Filho, L. F. (2009). *Prospectiva na América Latina: Evolução e Desafios*. Bauru, Brasil: Canal 6 Editora.

- Draibe, S. & Riesco, M. (2008). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México D.F., México: CEPAL.
- Global Centre for Public Service Excellence. (2014). *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*. Singapur: United Nations Development Programme [UNDP].
- Gómez, D., Zuluaga & M., Hoyos, S. (2009). *Los estudios del futuro dinámicas socioeconómicas e innovación*. Medellín, Colombia: ECSIM.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford, Inglaterra: Capstone.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, España: Edicions Alfons El Magnànim.
- _____. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York, United States: Oxford University Press.
- Filgueira F. (1999). Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estatificada. En Melo, M. A. (Org.) *Reforma do Estado: A Mudança Institucional no Brasil*. Brasil: Editora Massangana.
- Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid, España: Ediciones Rialp S. A.
- Freitas, R. C. M., Nélsis, C. M. & Nunes, L. S. (2012). A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. *Revista Katálysis*, 15 (1), janeiro/junho, 41-51. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802012000100004
- Forrester, J. (1971). *Principles of systems*. Cambridge, USA: MIT Productivity Press.
- Gándara, G. (2014). *Futuros: Diccionario Enciclopédico Mundial sobre Prospectiva*. México D.F., México: Ediciones Culturales Paidós.
- Godet, M. (1994). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva estratégica*. Barcelona, España: Editorial Marcombo.
- Gobierno de Belice. (2010). *Vision for Belize by the year 2030*.

- Gobierno de El Salvador. (2010). *El Salvador: Apuestas estratégicas 2024*.
- Gómez, J. M. (2002). Crítica ao concepto de desenvolvemento. *Revista Pegada*, 3 (1).
 Brasil: UNESP. Recuperado de:
<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/798/821>
- Güell, J. M. F. (2011). *Recuperación de los estudios del futuro a través de la perspectiva territorial*. Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de:
http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2011/01_CyTET_167.pdf
- Guzmán, R. S. *et al* (2001). *Planificación del desarrollo*. Bogotá, Colombia: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Harvey, D. (2008). *La condición de la posmodernidad*. Madrid, España: Amorrortu editores.
- Held, D. & McGrew, A. (2000). *The Great Globalization Debate: An Introduction*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Inayatullah, S. (2008). Six pillars: futures thinking for transforming. *Foresight*, 10, 4-21.
 Recuperado de: <http://metafuture.org/Six%20pillars%20-%20futures%20thinking%20for%20transforming%20Foresight%20vol%2010%20issue%201%202008.pdf>
- _____. (2013). Estudios del Futuro: teorías y metodologías, en Fernando Gutierrez Junquera, (Ed.), *There's a future: Visions for a better world* (pp. 36-66), Madrid, España: BBVA.
- Instituto de Prospectiva Estratégica. (1999). *Aproximación al futuro*. Recuperado de:
<http://www.prospecti.es/prospect/aproxima.htm>
- Lechner, N. (2007) El estado en el contexto de la modernidad. En Lechner, N. *Obras escogidas*. Santiago de Chile, Chile: LOM
- Keynes, J. M. (1998). *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*. Madrid, España: Ediciones Aosta.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido, teoría y práctica*. Barcelona, España: Paidós.

- Lima, A. (2013). *“O futuro que não queremos”*: análise crítica do desenvolvimento sustentável e da economia verde no âmbito da rio + 20. Brasil, Porto Alegre: CFESS. Recuperado de: http://www.cressrs.org.br/arquivos/boletim/%7BE0469214-9C65-409F-8A94-F256B947E9CE%7D_NTCFESS_andrealima.pdf
- Lipovetsky, G. (1983). *A era do vazio: ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. Lisboa, Portugal: Antropos.
- Locke, J. (1959). *Segundo Tratado de Gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Ágora.
- Luhmann, N. (2009). *La política como sistema*. México D.F., México: Universidad Iberoamericana.
- _____. (2007). *La Sociedad de la Sociedad*. México D.F., México: Herder & Universidad Iberoamericana.
- _____. (2006). *Sociología del Riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- _____. (2005). *El derecho de la sociedad*. México D.F, México: Herder.
- Luhman, N. & De Giorgi, R. (1998). *Teoría de la Sociedad*. México D.F, México: Triana Editores y Universidad Iberoamericana.
- _____. (1994). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, España: Alianza
- MAGALHÃES, J. L. Q. (2004). A crise da democracia representativa. *Revista Jus Navigandi*, 9, 223, fevereiro. Recuperado de: <https://jus.com.br/artigos/4828>.
- MAPS Chile. (2014). *Resultados de Fase 2*. Santiago de Chile, Chile: Gobierno de Chile.
- _____. (2012). *Mandato de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Transporte y Telecomunicaciones, Agricultura, Energía, Medioambiente para el Comité Directivo de MAPS Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Martin, B. & Irvine, J. (1984). *Research Foresight. Priority Setting in Science*. London, United Kingdom: Pinter Publishers.
- Martín-Vide, J. (2001). *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 3 (4), julho, 61-65.
- Martinez, A. C. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Martinez O., L. M. (2013). *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque*. Panamá: XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Panamá. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/La%20Planificacion%20del%20Siglo%20XXI.pdf>
- Martinic, S. (1992). *Análisis estructural: Presentación de un método para el estudio de lógicas culturales*. Santiago de Chile, Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación [CIDE].
- Mascareño, A. (2014). Diferenciación, inclusión/exclusión y cohesión en la sociedad moderna. *Revista Cis*, 17, 8-25.
- _____. (2012). Auto-caotización en la sociedad mundial: Lineamientos para una teoría de la diferenciación contextual. *Cinta Moebio*, 44, 61-105.
- _____. (2011). Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. *Revista Mad*, 25, 1-33. DOI:10.5354/0718-0527.2011.15656.
- _____. (2010). Coordinación social por medio de políticas públicas. *Revista CEPAL* 101, 111-126.
- Masini, E. (1993). *La previsión humana y social: Estudios sobre los futuros*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Matus, T. (2012). Observar la complejidad: un desafío a las políticas públicas. En *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea*. Santiago de Chile, Chile: RIL Editores.
- Mayntz, R. (1998). *Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza*. (Traducción sin publicar). Recuperado de: http://latinamerica.dpi.org/documents/Mayntz_000.pdf
- Meadows, D. (1997). *Places to Intervene in a System*.
- Messner, D. (1999). La transformación del estado y la política en el proceso de globalización. *Revista Nueva Sociedad*, 163, septiembre/octubre, 71-91.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. (2012). Argentina Innovadora 2020. En *Argentina: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Proyecto Bicentenario: Objetivos Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021*.
- Millennium Project. (2011). *América Latina 2030*. UNESCO.
- Mojica, F. J. (2010). The future of the future: Strategic foresight in Latin America. *Technological Forecasting and Social Change*, 9 (77), 1559–1565.
- Morales, E. (2012). *Agenda Patriótica 2025*. Bolivia, La Paz: Ministerio de Comunicación.
- Moreno, Y. F. (2008). ¿Por qué estudiar las percepciones ambientales? Una revisión de la literatura mexicana con énfasis en Áreas Naturales Protegidas. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 43 (XV), septiembre/diciembre, 179-202.
- Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Gedisa.
- _____. (2002). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Noboa, P. R. (1997). Política y largo plazo en América Latina: alcances metodológicos y operativos. *Política*, 35, 171-186.
- Offe, C. (1990). La política social y la teoría del Estado. En *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Parsons, T. (1966). *Societies: evolutionary and comparative perspectives*. New York, United States: Prentice-Hall.
- Patrouilleau, R. D. (2012). *Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015: Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Agropecuaria.
- Patrouilleau, R. D., Saavedra O. M., Patrouilleau, M. M. & Gauna, D. H. (2012). *Escenarios exploratorios para el Sistema Agroalimentario Argentino al 2030*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas del INTA.
- Planning Institute of Jamaica [PIOJ]. (2010). *Vision 2030 Jamaica: National Development Plan*.

- Pontual, P. (2005). Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa. En *Democratização do Parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política*. São Paulo, Brasil: Fundação Perseu Abramo.
- Popper, R. (2011). Metodología de la Prospectiva. En *Manual de Prospectiva Tecnológica*. México D. F., México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO].
- Presidencia de la República de México. (2012). México - Visión 2030: El México que queremos. En *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Presidencia de la República Dominicana. (2012). *Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030*.
- Programa de las Naciones Unidas Panamá para el Desarrollo [PNUD Panamá]. (1999). *Visión Nacional 2020*.
- Puentes, M. I. (2010). *El debate entre democracia representativa y democracia participativa: elementos teórico-conceptuales*. Valencia, Venezuela: Asociación de Profesores Universidad de Carabobo.
- República de Honduras. (2010). *La Visión de País 2010-2038*.
- Rhodes, R. A. W.; Marsh, David (1992). *Policy networks in British government*. New York, United States: Clarendon Press Oxford University Press.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Revista de Ciências Sociais*, 5 (1), janeiro/junho.
- Schenatto, F. J. A., Polacinski, É., De Abreu, A. F. & De Abreu, P. F. (2011). Análise Crítica dos Estudos Do Futuro: Uma Abordagem a partir do Resgate histórico e conceitual do tema. *Gest. Prod.*, vol.18, n.4. Rescatado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2011000400005
- Secretaria de Assuntos Estratégicos [SAE]. (2010). *Brasil 2022*. Brasília, Brasil: Presidencia de la República.
- Secretaría de Planificación. (2014). *Guatemala - K'atun, nuestra Guatemala 2032*.

- Secretaría Municipal de Desenvolvimento Urbano. (2012). *São Paulo 2040: a cidade que queremos*. São Paulo, Brasil: SMDU.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2013). Ecuador - Visión 2021. En *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.
- Silvestre, J. M. M. (2011). *Proyecto Estratégico Nacional 2040*. México D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Smith, M. (1993). *Pressure Power & Policy*. Pittsburgh, United States: University of Pittsburgh Press.
- Sommerman, A. (2006). *Inter ou transdisciplinaridade?* São Paulo, Brasil: Paulus.
- Sousa Santos, B. (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto, Portugal: Afrontamento.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2004). *Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*.
- Treviño, L. C. (1989). *Prospectiva científica y tecnológica en América Latina: intercambio de experiencias CEE y América Latina*. México D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Urquiza, A. & Morales, B. (2015). La observación del problema ambiental en un contexto de diferenciación funcional. *Revista Mad*, 33, 64-93.
- Valles, M. S. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España: Editorial Síntesis.
- Vásquez, J. M. (2014a). El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI. En *Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- _____. (2014b). Presentación basada en el texto *Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Cali, Colombia: Universidad del

Valle. Recuperado de:

http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/4._javier_medina_ceplan2014_ajustadas_01.pdf

_____. (2006). *Visión compartida de futuro*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.

_____. (2000). *La construcción social del futuro. Anotaciones desde la previsión humana y social*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Iberoamericano de Estudios Prospectivos. La Habana, Cuba.

_____. (1996). *Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones*. Santiago de Chile, Chile: ILPES, CEPAL.

Vásquez, J. M., Becerra, S., Castaño, P. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 2 (1), 28-49.

Vásquez, J. M. & Alvear, A. A. (2008). *Prospectiva corporativa: Concepto, organización y utilidad*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle & Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación [COLCIENCIAS].

Vásquez, J. M. & Aranzazú, C. O. (2013). Aprendizaje colectivo y desarrollo de capacidades en prospectiva. Un aporte para América Latina y el Caribe, *Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano*, 6.

Vásquez, J. M. & Ortégón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

_____. (1997). *Prospectiva: Construcción social del futuro*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle.

Vizeu, F., Meneghetti, F. K & Seifert, R. E. (2012). Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. *Cad. EBAPE.BR.*, 10 (3), 569-583. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300007

Willke, H. (1993). *Teoría de sistemas de las sociedades desarrolladas* (Traducción sin publicar). Título original: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften Dynamik und Riskanz moderner.

Yero, L. (1997). Los estudios del futuro en América Latina. *Prospectiva: Construcción social del futuro*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle.

Zurbriggen, C. (2007). La reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. *Revista Nueva Sociedad*, 210, julio/agosto, 156-172.

Anexos

Diseño muestral

El universo de análisis de la investigación ha sido el conjunto de personas que realizan el proyecto MAPS Chile, las cuales están divididas en una organización compuesta por un comité directivo, un comité ejecutivo, un grupo de construcción de escenarios y un grupo de consultores, y el conjunto de documentos producidos por el proyecto, los cuales se dividen en propuestas de implementación del proyecto, actas de reunión e informes.

Del universo total, se delimitó, de manera intencional, una muestra teórica-estructural seleccionada, en el universo documental, según la vinculación de su contenido con el uso de los estudios del futuro en el proyecto, autenticidad y credibilidad y, en el universo del personal, según niveles de representatividad e influencia en la realización del proyecto y el criterio de heterogeneidad (diversidad) de roles en el proyecto.

De esa manera, se obtuvo una muestra compuesta por:

- Cuatro integrantes del Comité Directivo, tres integrantes del Comité Ejecutivo y seis integrantes del Grupo de Construcción de Escenarios del proyecto MAPS Chile, representantes de los sectores público, privado, académico y ONGs.

- Cinco documentos oficiales del proyecto: su página web, el mandato interministerial, el informe de resultados de la fase dos, la propuesta de diseño de la fase 3 y la investigación “Building Institutional Capacities For Climate Change Policies Formulation In Developing Countries: The Case Of MAPS Chile” (Calfucoy, 2015).

- Una reunión del Grupo de Construcción de Escenarios para la realización de una observación no participante.

La elección de las herramientas de recolección de datos se dio de acuerdo a las siguientes designaciones:

- La revisión documental ha sido utilizada para promover una base comparativa a la información recolectada por medio de las entrevistas y la observación. Por una parte, proporcionó contenidos de carácter único respecto de las características y proceso del proyecto, que difieren de lo que se obtuvo por medio de las otras técnicas, y, por otra, sirvió como justificación y acreditación de las interpretaciones hechas en las entrevistas y la observación (Valles, 1999).

- La entrevista semi-estructurada ha servido para complementar y profundizar los datos documentales, una vez que éstos son de naturaleza secundaria y pueden tener carácter selectivo e institucional. Dado su carácter flexible, y al mismo tiempo específico, la técnica ha agregado riqueza informativa, permitiendo acceso a informaciones intensivas, contextualizadas y personalizadas (Valles, 1999).

- Finalmente, la observación no participante ha buscado minimizar “la falacia del objetivismo”, haciendo una aproximación de la información de modo directo, sin artificio y simplificaciones (Valles, 1999), posibilitando recolectar más informaciones respecto del funcionamiento del proyecto, coordinación de las racionalidades, rol del comité ejecutivo, y puntos facilitadores y dificultores de los encuentros.

Se ha triangulado las técnicas para aumentar la credibilidad de la información recolectada y acceder a la información a partir de diferentes perspectivas, saturando y situando los datos accedidos.

Técnicas de análisis e interpretación de la información

Para el análisis de los datos ha sido utilizada la técnica de análisis de contenido, una vez que, para los planteamientos propuestos, lo más relevante es el sentido del dominio comunicativo de los datos recolectados.

El análisis de contenido busca interpretar los códigos de los discursos dentro de un contexto teniendo en cuenta los niveles semántico, sintético y pragmático. De esta manera, objetiva acceder al sentido de la expresividad de los sujetos con el propósito de construir

relaciones e inferencias reproducibles y válidas sobre la “naturaleza del discurso” (Krippendorff, 1990), lo que ha permitido describir la diversidad de información que será recolectada y, con eso, generar resultados que, al mismo tiempo, sinteticen los hallazgos encontrados y den cuenta de su complejidad.