



INTRODUCCIÓN AL DOSSIER: LA PROSPECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN DE GOBIERNO

María Mercedes Patrouilleau¹, Paola Aceituno² y Gustavo Blutman³

Este dossier del número 16 de la revista Administración Pública y Sociedad buscó reunir un conjunto de trabajos que den cuenta del uso de la prospectiva y de los estudios del futuro en la administración pública y en la gestión de gobierno, procurando en particular conocer las experiencias que se hayan dado de incorporación de estos enfoques en la gestión pública en América Latina.

La prospectiva es la disciplina que aborda los futuros probables, posibles y deseables, incorporando la incertidumbre y la complejidad en la indagación (Bell, 2003) y generando experiencias de anticipación para las organizaciones públicas y privadas, los gobiernos, las políticas públicas, actores sociales, políticos y económicos, entre otros. En términos de campo de estudio internacional y desde los marcos anglosajones, la prospectiva se enmarca en los denominados *futures studies* (estudios del futuro o estudios prospectivos) o también en lo que más actualmente se conoce como los *anticipation studies* (Miller, 2018).

Desde estos espacios disciplinares se construyen marcos conceptuales y se diseñan métodos para explorar tendencias y disrupciones en el horizonte futuro, para construir nuevas visiones, problematizar las existentes, diseñar escenarios posibles y evaluar trayectorias para alcanzar los futuros deseados (Milojević e Inayatullah, 2015; Blutman y Cao, 2019). La prospectiva propone también desnaturalizar el uso de la temporalidad (Patrouilleau, 2022) en el pensamiento científico y en la acción social o la acción

¹ Dra. En Ciencias Sociales, Lic. En Sociología (UBA). Investigadora INTA-CONICET en el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF-INTA). Coordinadora académica de programas de posgrado de prospectiva en Facultad de Ciencias Sociales UBA y CIDES-UMSA (Bolivia). patrouilleau.mm@inta.gob.ar

² Doctora en Administración de la Universidad del Valle, Colombia. Magíster en Ciencias de la Administración de la Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Ciencia Política. Dirige el Centro de Estudios Prospectiva – Chile. paola.aceituno@utem.cl

³ Sociólogo, Politólogo, Magíster, Doctor y Posdoctor en Ciencias Económicas. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). blutman@gmail.com

pública, aportando instrumentos que ayudan a pensar en términos de corto, mediano y largo plazo, en claves de diversas lógicas y dinámicas temporales y en función de distintas variables, eventos o sucesos.

Estos abordajes son claves para las organizaciones que quieren ensayar nuevos modelos de gestión, renovar la forma en que se proyectan en su entorno o encarar una planificación estratégica. Para el campo de las políticas públicas la prospectiva es útil incluso para replantear el modo en que se conceptualizan los problemas públicos. Ya que su enfoque no determinista, abierto a la incertidumbre del contexto actual y multidimensional y multi-escalar permite analizar nudos problemáticos que son comprendidos de distinta manera por los distintos actores sociales y fuerzas políticas, y sobre los cuales se proponen diferentes formas de solución. La prospectiva plantea para estos contextos un marco de discusión inter y transdisciplinario, y un pensamiento sistémico sobre las posibilidades futuras para orientar la acción en el presente.

En la región, la prospectiva ha atravesado distintos procesos, desde su incorporación incipiente en los años sesenta y setenta del siglo pasado, con influencia tanto de la escuela francesa de prospectiva como de la futurología norteamericana en distintas experiencias de gobierno, pasando por su incorporación en organismos científico-técnicos, en grupos de investigación y en redes académicas. Con menos énfasis se ha incorporado en algunos procesos institucionales de la administración pública y la gestión de gobierno. Justamente por ello su incorporación en estos ámbitos surge como inquietud principal de este dossier, invitando a la presentación de artículos e informes técnicos que den cuenta de estas experiencias, presentando estudios que hayan incorporado la visión prospectiva y sus herramientas conceptuales y metodológicas como aportes a la gestión pública.

Se seleccionaron trabajos que dan cuenta de experiencias y estudios en Argentina, Chile, Bolivia y México en distintos períodos históricos, pero mayormente en los tiempos recientes. La excepción a esto es el artículo de Gabriela Gómez, que abre el dossier, y que trata sobre la construcción de visiones de futuro y las influencias de la futurología y la incipiente disciplina prospectiva sobre los planes y políticas de las últimas dictaduras militares de Argentina y Chile en los años setenta.

Este primer artículo brinda un aporte para conocer cómo fue el proceso de introducción del enfoque prospectivo cuando éste aún estaba en los comienzos de su desarrollo, desde una perspectiva aún ligada a la futurología y en un contexto en el que el horizonte de futuro era especialmente amplio. En esos tiempos, el año 2000 funcionaba como un estímulo importante para los espacios políticos y de investigación, los estudios del futuro (*futures studies*) en su dimensión académica estaban comenzando a fortalecerse, pero prevalecían las indagaciones de la llamada “futurología”, con métodos aún no demasiado formalizados y sin una profundización teórica sobre la temporalidad, ni en el tratamiento de lo posible, lo probable y lo deseable. Desde estos marcos, como demuestra Gabriela Gómez, las dictaduras de Sudamérica se apoyaron en conocimientos de futurología, planificación y en referentes difusores internacionales para perfilar sus proyectos nacionales y sus planes económicos. Esta indagación también es un aporte sobre un aspecto no siempre resaltado en el terreno de los *futures studies*: el hecho de que la prospectiva no siempre sirve o sirvió a las aspiraciones democráticas. Parece una verdad de perogrullo pero es importante remarcarlo, porque en muchos ámbitos internacionales se promueve

la visión prospectiva dando por sentado su validez en términos políticos, sin problematizar los contextos y procesos sociales en los que se enmarca.

La incorporación de la prospectiva en la administración pública y en la gestión de gobierno en tiempos contemporáneos, particularmente para el caso de Argentina, se trabaja en los siguientes cuatro artículos del dossier. Tres de ellos corresponden a estudios realizados en el marco del Instituto Nacional para la Administración Pública (INAP), entre 2020 y 2023 y otro corresponde a un estudio sobre el futuro del riego tecnificado en Argentina realizado en el marco del Ministerio de Economía durante 2023.

El primer artículo de estos estudios contemporáneos sobre el caso argentino, escrito por Horacio Cao y Melina Levy analiza, analiza en base a entrevistas y métodos prospectivos los desafíos y posibles escenarios de la estructura organizativa de la administración pública nacional, haciendo énfasis en los aspectos de coordinación, en el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los órganos rectores desde una perspectiva organizacional, profundizando sobre la funcionalidad y sobre las posibles orientaciones de los modelos de gestión futuros.

El segundo de los artículos provenientes de INAP, a cargo de Gustavo Blutman y Fernando González Galmarini, analiza las transformaciones en el empleo público a partir de la transición digital, reforzada por la pandemia, dando cuenta de los cambios entre el perfil de “cuello blanco” a “cuello digital”, analizando los desafíos que esta transformación presenta tanto para la administración pública como para el sector de trabajadores y trabajadoras, en términos de competencias requeridas, del rol de la virtualidad, el teletrabajo y la gestión de los canales de colaboración, entre otras cuestiones. Y reflexiona sobre lo que demandará para la administración pública en términos de conformación de equipos, de gestión eficiente y en cuanto a la necesidad de equipos interdisciplinarios.

El tercer artículo que recoge los trabajos realizados en INAP Argentina, de María Alejandra Paez Arenas y Rogelio Rodrigo, aborda el uso de las tecnologías digitales desde la administración pública para gestionar la relación con la ciudadanía. Se enfoca en cuatro casos testigos de estas tecnologías cuyo uso se extendió a raíz de la pandemia. El estudio recurre a entrevistas a expertos, a una comparación con otros países a nivel regional y a escenarios futuros de la gestión estatal en Argentina para dar cuenta de la situación nacional en términos de gobierno digital y gobierno abierto y plantea reflexiones sobre los desafíos futuros en el uso de las tecnologías digitales y en el vínculo Estado ciudadanía.

En conjunto, estos tres estudios brindan una mirada actualizada de la situación de la administración pública argentina en el contexto de pandemia y pospandemia y resultan aportes claves para dimensionar el impacto presente y futuro de los procesos de digitalización en la gestión del Estado, analizando un abanico de problemas nuevos y renovados que surgen y sobre los que es necesario trabajar en la gestión pública generando inteligencia colectiva.

El siguiente artículo, realizado por María Mercedes Patrouilleau, Germán Linzer y equipo, es un estudio de prospectiva sobre el riego tecnificado en Argentina realizado desde la Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios del Ministerio de Economía de la Nación. El trabajo aporta una mirada de mediano y largo plazo sobre el problema del riego tecnificado para la producción agropecuaria y

agroindustrial, en un país como Argentina, que depende fuertemente de sus exportaciones agropecuarias y con dos tercios de su territorio árido o semiárido. El estudio construye tres escenarios futuros, asociando el escenario deseable a un contexto en donde se dan las condiciones para una planificación federal de la inversión en riego y de la gestión de los recursos hídricos, y estima el impacto potencial de este escenario en exportaciones, empleo y producción a diez años.

Ya saliendo del caso argentino, el artículo de Fernando Felipe Bellot Llano y equipo, pertenecientes al Banco de Desarrollo Productivo de Bolivia S. A. M. (BDP) plantea un análisis de los desafíos de la banca pública de cara a los procesos de digitalización y la necesidad de acceso a los mismos por parte del público beneficiario. Los autores analizan cómo las *fintech* (empresas de servicios financieros digitales) resultan claves en una estrategia de expansión del BDP. Lo hacen a través de un análisis prospectivo de escenarios, dando cuenta de la evolución de este sector en las últimas décadas, con análisis de actores y de factores críticos, concluyendo sobre la necesidad de ampliación en la digitalización de distintas regiones de Bolivia y el rol de las *fintech* en esa estrategia, apoyadas por la estrategia de desarrollo del país.

El último artículo del dossier, propuesto por Areli Nájera González, Susana María Lorena Marceleño Flores y Oyolsi Nájera González, trata sobre la aplicación de la prospectiva para el ordenamiento territorial de las zonas costeras y turísticas de México para afrontar el impacto social y ambiental del desarrollo turístico en estas áreas. El estudio identifica dificultades en la aplicación de los abordajes de prospectiva territorial a la vez que busca dar cuenta de esta perspectiva para la incorporación de la mirada de mediano y largo plazo.

En el marco de este número se decidió incorporar también tres trabajos referidos al dossier en la sección informes técnicos. Estos amplían el campo de las experiencias de aplicación e institucionalización de la prospectiva en la gestión pública y en el espacio académico en América Latina.

El trabajo de Paola Aceituno presenta la experiencia de formulación de un proyecto de Ley que propone la institucionalización de la capacidad prospectiva en la orgánica institucional de Chile, realizado desde una comisión interdisciplinaria y de múltiples actores académicos y políticos en la Comisión de Futuro del Senado de Chile.

El trabajo de Santiago Ferro Moreno y equipo presenta la experiencia de un proceso de planificación prospectiva y participativa en la Universidad Nacional de La Pampa de Argentina, que con participación de los distintos claustros universitarios propuso un modelo deseado con un diagnóstico prospectivo culminando en propuestas de mejora al 2030 y 2040 para la Universidad.

Finalmente el trabajo de Isidoro Felcman presenta el desarrollo del plan estratégico de Ciencia, Innovación y Tecnología 2030 de la Provincia de Santiago del Estero, un plan realizado con visión prospectiva y recuperando conceptos y trayectorias diversas de la planificación.

En síntesis, el conjunto de estos artículos e informes técnicos dan cuenta de algunos de los procesos históricos y recientes de incorporación de la prospectiva en las estrategias de gestión y en la asistencia a la toma de decisiones en América Latina. Muestran la incorporación de métodos propios de esta disciplina y diversos modos de trabajar sobre el horizonte futuro, analizando factores claves, construyendo

escenarios, incorporando reflexiones a partir de escenarios ya construidos, articulando la prospectiva con el ordenamiento territorial, analizando los procesos de institucionalización de la disciplina y sus usos en diferentes contextos históricos y considerando posibles impactos y alertando sobre procesos en ciernes y emergentes, ante los cuales las gestiones de gobierno deben responder porque se juegan su legitimidad y su eficacia.

Sin dudas esta intersección entre prospectiva y gestión pública tiene aún mucho por transitar en la región. Las dificultades económicas y políticas propias de América Latina tienen que ver con el todavía escaso desarrollo de las prácticas prospectivas en la administración pública y la gestión de gobierno. Existe un abanico de marcos conceptuales, métodos y dinámicas de trabajo desarrolladas en este campo todavía por incorporar. Esto se corresponde con que también faltan en el campo académico regional espacios en donde se puedan desarrollar y nutrir estas disciplinas, y en la gestión pública faltan robustecer marcos institucionales y políticos en los puedan darse procesos de mediano y largo plazo que retroalimenten la gestión y las políticas públicas, acumulando sobre las experiencias ya atravesadas y articulando con el sistema científico tecnológico para dar respuesta a los diferentes problemas complejos que se presentan.

Espacios de visibilización de las experiencias existentes son fundamentales para dar a conocer estos enfoques y herramientas, y para colaborar a un pensamiento y una reflexión sobre las dificultades para afrontar el futuro de manera estratégica, respondiendo a múltiples horizontes temporales y de forma consistente con la garantía de derechos, bienes y servicios sobre los que los Estados deben responder en pos del bienestar de las poblaciones y de la calidad de nuestras democracias.

Bibliografía

- BELL, Wendell (2003). *Foundations of Futures Studies. History, purpose and knowledge*. Tomo I. New Brunswick-London: Transactions Publishers.
- BLUTMAN, Gustavo y CAO, Horacio (2019). *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el 2030*. Buenos Aires: Edición.
- MILLER, Riel (2018). *Transforming the future: Anticipation in the 21st century*. Taylor & Francis.
- MILOJEVIĆ, Ivana; INAYATULLAH, Sohail. "Narrative foresight". *Futures*, 73, 151-162.
- PATROUILLEAU, M. Mercedes (2022). *Epistemología y crítica de la prospectiva y los estudios del futuro. Una visión desde América Latina*. En: Patrouilleau, M. M. y Albarracín Dekker, J. (Coords.). *Prospectiva y Estudios del futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina (21-50)*. La Paz: CIDES-UMSA.