SFP
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Marco Conceptual de la Planeación Prospectiva

Secretaría de la Función Pública
Subsecretaría de la Función Pública
Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal
Dirección General Adjunta de Planeación y Política de Recursos Humanos
Dirección de Planeación de Políticas de Recursos Humanos

MAYO 2016

SFP
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Contenido

Antecedentes 3

Marco conceptual de la prospectiva 3

Algunas definiciones 3
Una metodología 4

Aspectos técnicos de la prospectiva 5

Marco conceptual de los escenarios 6

Tipos de Escenarios 7
Escenarios de futuro 7

Instrumentación 8

Diagnóstico 9
Planeación Prospectiva y estratégica 9
Escenario futurible 10
Planeación táctica y operativa 10
Evaluación y seguimiento 10
Retroalimentación 10

Bibliografía 11

Antecedentes

Los primeros estudios serios sobre escenarios futuros comenzaron a desarrollarse en los Estados Unidos en la década de los años veinte, pero la recesión de 1929 y luego de la segunda guerra mundial, diluyó este primer intento de identificar escenarios futuros.

Al finalizar la guerra, Japón inicia la búsqueda de metodologías que le permitieran reactivar su industria, y redescubrió la prospectiva, convirtiéndose en el primer país que emprendió con éxito su aplicación en la planeación de su industria manufacturera. Para el período 2001-2005 Japón se encontraba en su séptimo ejercicio Delphi de prospectiva.

Para la década de los ochenta las naciones de Europa vienen desarrollando sus Programas Nacionales de Prospectiva, así tenemos Francia, Noruega, Alemania, Holanda, España y Suecia, incluso la Unión Europea cuenta con centros especializados en la formulación y ejecución de estudios de prospectiva.

En el caso de Asia sobre salen Corea, Tailandia, India y Turquía

Latinoamérica no ha estado ajeno a esta corriente, desde 1988 se vienen implementado Programas Nacionales de Prospectiva, como son los casos de Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia, Uruguay, Ecuador y Chile.

Marco conceptual de la prospectiva

Algunas definiciones

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001) define a la prospectiva "Conjunto de tentativas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzca mayores beneficios económicos o sociales"

El Instituto de Prospectiva Estratégica de España (1999) dice:

“La prospectiva es una disciplina con visión global, sistémica, dinámica y abierta que explica los posibles futuros, no sólo por los datos del pasado sino fundamentalmente teniendo en cuenta las evoluciones futuras de las variables (cuantitativas y sobretodo cualitativas) así como los comportamientos de los actores implicados, de manera que reduce la incertidumbre, ilumina la acción presente y aporta mecanismos que conducen al futuro aceptable, conveniente o deseado”

Jordi Sierra (1992) la define como “La ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poderlo influir. Aunque de hecho es, paradójicamente, una ciencia sin objeto que se mueve entre la necesidad de predecir lo que puede ocurrir y el deseo de inventar el mejor futuro posible. Porque aunque el devenir no puede predecirse con exactitud, si podemos imaginar nuestro mañana preferido”.

Ben Martin (1995), describe la prospectiva como “El proceso de investigación que requiere mirar sistemáticamente el futuro de largo plazo en ciencia, tecnología, economía y sociedad,

con el objetivo de identificar las áreas de investigación estratégicas y las tecnologías genéricas emergentes que generarán los mayores beneficios económicos y sociales" .

Como se observa en los antecedentes y las definiciones, la prospectiva es una opción metodológica, estudia y trabaja sobre el futuro. **Se sostiene bajo la siguiente premisa: no sólo es factible conocer el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos, y de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente**. La prospectiva representa así un instrumento para inducir a grupos humanos a tomar decisiones relevantes con una visión integral de largo plazo.

En tanto se acepte que el futuro no está predeterminado, al menos no del todo, se pueden crear, develar, descubrir, diseñar y hasta construir futuros más convenientes, más factibles y más deseables. Para ello, el instrumento estratégico más pertinente **es la planeación prospectiva**.

Su misión es la selección por valoración de futuros, su evaluación y su jerarquización, siendo para ello una de sus instancias más importantes la anticipación de futuros diversos: posibles, probables, lógicos, deseables, temidos, futuribles, etcétera.

La prospectiva no busca, adivinar el futuro sino construirlo, generando hacer que ocurra lo más conveniente y evitar que se realice lo que no nos beneficia.

Sin embargo, no se trata solo de anticiparnos a la solución de los problemas del futuro sino de construir el mañana de manera inteligente, con creatividad y sentido de la innovación.

Elegir, definir opciones frente al futuro y proveer los medios necesarios para alcanzarlo desde el presente hacia el futuro, además permite identificar peligros a situaciones futuras, ofrece acciones alternativas para situaciones a largo plazo.

La prospectiva, como opción metodológica, estudia y trabaja sobre el futuro, se sostiene en tres estrategias esenciales: **la visión de largo plazo, su cobertura holística y el consensuamiento.** Estas se conjugan armónicamente para ofrecer escenarios alternativos.

La visión de largo plazo tiene la ventaja de que lo prioriza sobre el corto plazo, lo que significa que para poder definir una estrategia, es decir el mejor camino, **lo más importante es definir para donde vamos,** esta es la materia de la prospectiva. En este sentido, el largo plazo es prioritario y determínate sobre el corto plazo, que se vuelve estratégico para la conquista de largo plazo.

Una metodología

La metodología opera bajo el esquema de "conocer-diseñar-implementar-evaluar-retroalimentar", incorporando a este proceso el "futurible" para reinterpretar el pasado y el presente, y luego diseñar y construir el mejor de los futuros posible.

Este proceso se desarrolla siguiendo una doble dinámica: de una reflexión compartida y ampliamente participativa (conocer las necesidades y los deseos sociales) a una reflexión estratégica (diseñar/interpretar el futuro deseable y posible), que vuelve iterativamente a

una reflexión compartida al pasar al campo de la acción (la construcción de un futuro aceptado por todos).

La primera fase "conocer" engloba la identificación y conformación de los futuros posibles a partir de diversa y dispersa información de múltiples fuentes. **La segunda fase "diseñar"** se orienta a la elaboración de modelos de la realidad ante a cuál habrá que tomar decisiones en forma consensuada.

La tercera fase "implementar" definido el futurible, se compromete a los actores y se cumplen los compromisos contraídos. **La cuarta fase "evaluar"** se procede a valorar la decisión y acciones implementadas y **la quinta fase** "**retroalimentar**", se hacen los ajustes necesarios a la decisión tomada, sobre el comportamiento de los objetivos y acciones diseñadas en su implementación.

Aspectos técnicos de la prospectiva

Las técnicas utilizadas en prospectiva no se encaminan nada más a métodos cuantitativos, sino también a los cualitativos y se conjuntan consensuadamnete, esto contribuye y facilita la construcción de diversos futuros, motivado en gran parte por factores externos e internos emergentes o por el comportamiento de actores que pudieran alterar el curso normal de las tendencias, de manera tal que las técnicas seleccionadas contribuirán a mostrar una gama de futuros posibles, vale la pena entonces presentar sucintamente algunas de ellas.

La técnica Delphi, busca obtener por consenso de un grupo experto, mediante preguntas, una previsión de futuro probable sobre temas cualitativos y apoyar a la toma de decisiones, permite además poner de manifiesto convergencias de opinión y conjuntar diversos consensos en torno a ciertos temas mediante preguntas a expertos por medio de cuestionarios.

La técnica de escenarios, identifica senderos de actuación alternativos e hipotéticos resultados de contextos y tiempos diferentes a fin de orientar la toma de decisiones futuras, construyendo representaciones del estado deseado en el largo plazo y previendo las posibles consecuencias.

La identificación de actores clave, permite localizar identificar analizar, valorar y seleccionar a estos actores, para la realización de un proyecto en base a las características, dimensiones y alcance del mismo**.**

El mapeo de actores o sociogramas, es una herramienta metodológica que permite identificar de manera rápida a la identificación de las relaciones sociales, y en su caso, las relaciones de actores internos dentro de una organización, no solo se permite un listado de los diferentes actores, sino busca conocer sus acciones y objetivos de su participación.

Árbol de decisión, esta estructura, analiza y resuelve un problema de toma de decisiones ante una situación de indecisión e incertidumbre, donde no se dispone de datos pasados sobre que apoyarse para la predecir tendencias futuras.

Instrucciones sistemáticas, busca configurar respuestas o nuevos significados ante diversos problemas y aspectos de la realidad, a partir de percepciones y presentimientos basados en las experiencias de los actores participantes.

Talleres de prospectiva, estos buscan democratizar la toma de decisiones, buscando soluciones a problemas comunes a partir de la opinión de diversos actores (ciudadanos, lideres, profesionistas,...) se parte de que todos opinen sobre el futuro deseado, creando una conciencia y compromiso sobre la decisión tomada.

La técnica que se utilizará para el trabajo de prospectivo es la de "Escenarios", en nuestro caso.

Marco conceptual de los escenarios

Alcanzar el mejor de los escenarios posibles requiere, en primer lugar, de definir claramente "lo que se quiere y lo que se puede", fusionándolos explícitamente. En segundo lugar, de determinar y comprometer, a partir del presente, las estrategias con las tácticas y los insumos más convenientes, dentro de lo posible.

Los escenarios constituyen la principal técnica para la exploración de futuros posibles o plausibles. Los escenarios tienen por objeto realizar un examen lo más exhaustivo posible de las opciones y alternativas que tienen delante suyo la dirección o quienes toman las decisiones estratégicas.

En esencia las organizaciones públicas en general pueden desarrollar múltiples escenarios, desde lo más pesimistas a los más optimistas, de este modo se encontraran más preparadas para plantear estrategias con la finalidad de satisfacer los compromisos contraídos con la sociedad.

La elaboración de escenarios representa una parte fundamental del ejercicio prospectivo realizado. Los escenarios (pasados, presentes o futuros) son construcciones conceptuales a partir de supuestos previos: representan "una fotografía" del fenómeno global que se desea analizar. Los escenarios futuros representan visiones hipotéticas de futuro construidas a partir del desarrollo de un conjunto de premisas disponibles en el presente.

Diferentes imágenes del futuro nos ayudan a comprender cómo las decisiones y las acciones que hoy tomamos pueden influir en nuestro futuro.

Elaborar escenarios es una forma de pensar en el futuro. Deben servir para decidir lo que hay que hacer en el presente. No ponderan probabilidades sino que consideran posibilidades, no son la lista de cosas que nos gustaría que ocurriesen o que pensamos que deberían ocurrir, sino un conjunto de relatos sobre el futuro, consistentes, plausibles y que abarcan un amplio abanico de acontecimientos posibles.

¿Qué se busca con la aplicación de la técnica de escenarios?

Se busca responder preguntas como: ¿Cuál podría ser el entorno futuro de nuestra organización pública?, ¿Qué tipo de estrategia se aplicara a esos futuros?, ¿Cuál es el mejor escenario para nuestra organización pública?, además de ofrecer una visión amplia de posibles sucesos, así como la de contribuir a la identificación de sucesos que justifiquen el desarrollo de planes contingenciales, además de ayudar a la administración a identificar indicadores, generalizaciones e interrelaciones.

¿Cuáles son los objetivos de los escenarios?

1. Identificar los puntos prioritarios de estudio (variables clave) relacionado mediante un análisis explicativo global (lo más exhaustivo posible) las variables que caracterizan el sistema estudiado.
2. Determinar, especialmente a partir de las variables clave, los actores fundamentales, sus estrategias y los medios de que disponen para realizar sus proyectos.
3. Describir, en forma de escenarios, la evolución del sistema estudiando teniendo en cuenta la evolución más probable de las variables clave; asimismo, a partir de hipótesis sobre el comportamiento de los actores.

Tipos de Escenarios

Escenarios retrospectivos y presentes:

Diagnóstico del pasado y del presente: Identificar causas y efectos de los aciertos y problemas del sistema en el pasado. Este paso responde a la necesidad de conocer el estado de cosas que prevalece en la realidad. Observar críticamente el presente tomando como referente al futuro.

El diagnóstico presente, este es el más importante, se inicia el proceso de alineamiento, parte de los indicadores y metas marcadas en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada Institución, el área de recursos humanos, debe preguntarse ¿qué recursos humanos en los términos cuantitativos y cualitativos requiere la institución para alcanzar las metas señaladas en los indicadores de la MIR, y a partir de ella se construyen los escenarios.

El escenario retrospectivo es una génesis de lo que ha sucedido y, por tanto, un re-cuento de acciones que configuran, de algún modo, el presente.

Ambos se caracterizan por ser densos y complejos (no se sabe mucho pero se sienten o perciben), a diferencia de los escenarios de futuro que son lábiles y ligeros, dado que no están atados o sujetos a una génesis. Son ideas que imaginan otras realidades.

Escenarios de futuro

Entre diversas categorizaciones posibles, cabe destacar operativamente los cuatro siguientes:

Tendencial:

Extrapolación basada en las estructuras del presente; responde a la pregunta ¿qué pasaría sin ningún cambio o esfuerzo adicional?

Utópico:

Escenario extremo de lo deseable con estructuras potencialmente diferentes a las actuales; responde a la pregunta ¿Qué pasaría si todo sale bien?

Catastrófico (Indeseable):

Escenario de lo indeseable; se ubica en el extremo de lo temible; responde a la pregunta ¿Qué pasaría si todo sale mal?

Futurible:

Escenario propuesto; lo más cercano a lo deseable y superior a lo posible, pero aún factible. El futurible es un instrumento de planeación prospectiva. Es un producto de la elaboración y selección de futuros a partir del análisis retrospectivo y coyuntural, es el futuro escogido entre otros.

El futurible es el futuro deseable y posible aprovechando un pasado y un presente conocidos con relativa suficiencia para alcanzar el mejor de los escenarios posibles requiere:

¿Reflexiones previas a la construcción de los escenarios?

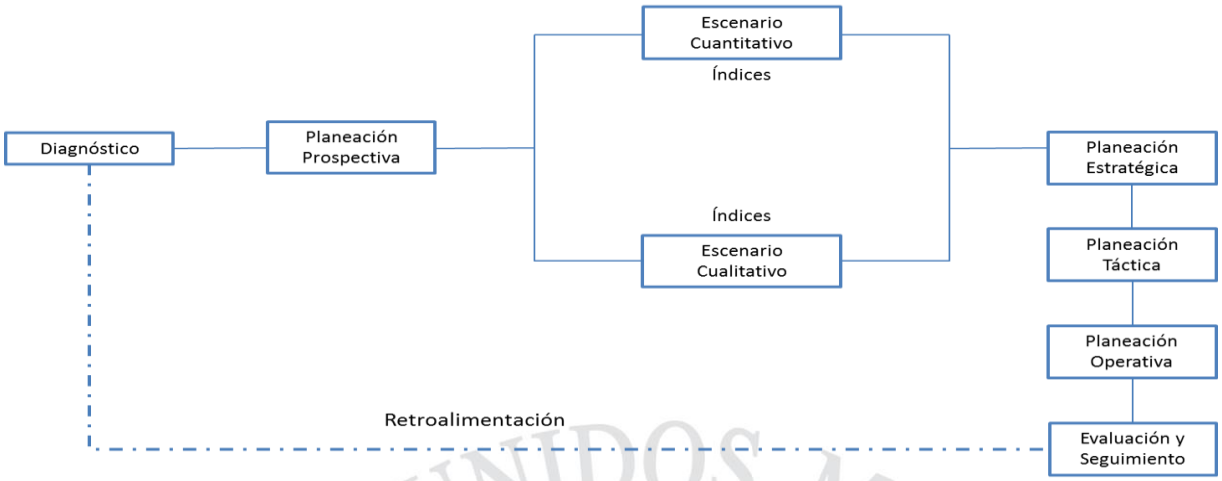
Alcanzar el mejor de los escenarios posibles requiere:

- En primer lugar, de definir claramente “lo que se quiere y lo que se puede”, fusionándolos explícitamente.
- En segundo lugar, de determinar y comprometer, a partir del presente, las estrategias con las tácticas y los insumos más convenientes, dentro de lo posible
- En tercer lugar, de llevar a cabo lo necesario para alcanzarlo, evaluando prospectivamente tanto lo alcanzado como cada nuevo “presente” conforme el proceso avanza y reajustando permanentemente los fines y los medios para actuar en consecuencia, con la debida oportunidad.

Instrumentación

Como instrumento metodológico para el trabajo prospectivo, incluyendo la construcción de escenarios, se trabaja con el siguiente mapa de prospectiva, dicha mapa representa una manera de sistematizar el trabajo del equipo(s), una guía esquemática del proceso prospectivo a desarrollar.

MODELO DE INSTRUMENTACIÓN



Diagnóstico

Diagnóstico del presente: Identificar causas y efectos de los aciertos y problemas del sistema en el presente. Este paso responde a la necesidad de conocer el estado de cosas que prevalece en la realidad. Observar críticamente el presente tomando como referente al futuro.

El escenario presente, este es el más importante, se inicia el proceso de alineamiento, parte de los indicadores y metas marcadas en la MIR de cada Institución, el área de recursos humanos, debe preguntarse ¿qué recursos humanos en términos cuantitativos y cualitativos requiere la institución para alcanzar las metas señaladas en los indicadores de la MIR, y a partir de ella se construyen los escenarios.

En la elaboración del diagnóstico, los indicadores son de vital importancia en virtud de que nos permite relatar mediante la construcción de datos cuantitativos como cualitativos, una historia sobre fenómenos que son medibles directamente, así tenemos por ejemplo: Número de servidores capacitados en el período/Total de servidores públicos

Los indicadores mezclan datos y evolucionan con el tiempo y de acuerdo al espacio-territorio a donde se vinculan; los indicadores se traducen en índices, que son las medidas y estadísticas cuantitativas o escalas cualitativas que afinan o detallan cada indicador. Ejemplo: Índice de capacitación de servidores públicos en el período**.**

Planeación Prospectiva y estratégica

Inicialmente responde a la pregunta ¿hacia dónde ir? que es la prospectiva e inmediatamente responder a la pregunta ¿por dónde conviene ir? Son los esfuerzos sistemáticos para establecer y concretar los objetivos, políticas y estrategias básicas derivadas de la

construcción de escenarios; comprende los objetivos o escenarios intermedios hasta alcanzar el escenario futurible**.**

Escenario futurible

Escenario propuesto; lo más cercano a lo deseable y superior a lo posible, pero aún factible. El futurible es un instrumento de planeación prospectiva. Es un producto de la elaboración y selección de futuros a partir del análisis retrospectivo y coyuntural, es el futuro escogido entre otros. El futurible es el futuro deseable y posible aprovechando un pasado y un presente conocidos con relativa suficiencia.

Planeación táctica y operativa

De la planeación estratégica, se deriva la planeación táctica (¿cómo?, ¿cuándo?, ¿con qué? Y ¿con quién?) Parte de los lineamientos de la planeación estratégica y se refiere a las cuestiones concernientes a cada una de las principales actividades y al empleo efectivo de los recursos para el logro de los objetivos específicos.

En tanto, la planeación operativa refiere la aplicación del plan estratégico conforme a los objetivos específicos. Asignación y cuantificación fina de las tareas específicas que se deben realizar y de los requerimientos y recursos que ello demanda. Por lo general actúa a un plazo menor y más programable a detalle**.**

Evaluación y seguimiento

Evaluar tanto lo alcanzado como cada nuevo presente conforme el proceso avanza. Contrastar con la realidad, reajustando permanentemente los fines.

La matriz prospectiva permite identifica el escenario futurible, así como, identificar las tendencias a modificar para producir el cambio requerido y así lograr alcanzar el escenario propuesto.

Para la presentación de los resultados de la matriz, se diseñó un esquema propositivo: Se inicia en cada una de las estrategias definidas, es decir, los esfuerzos requeridos para alcanzar el escenario futurible, y los escenarios a partir de los cuales se diseña el futurible, ya sea el escenario pasado o el presente; así mismo, se indica el escenario tendencial, es decir la situación que prevalecería de no realizar estos esfuerzos adicionales consignados en las estrategias.

Para realizar estas proposiciones resulta conveniente enunciar, cuantificar lo más posible. Es posible establecer el escenario futurible al año pertinente.

Retroalimentación

Se realizan los ajustes necesarios a las decisiones tomada, sobre el comportamiento y resultados de los objetivos y acciones diseñadas en su implementación.

Bibliografía

Martínez Luisa Maria “Planificación prospectiva, Construyendo futuros” ILPES CEPAL, Montevideo 2000

Miklos Tomás, Jiménez Edgar y Arrollo Margarita “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos de acción” Editorial Limusa, México 2008.

Miklos Tomás y Tello María Elena “Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro”. Centro de Estudios Prospectivos. Fundación Barros Sierra. Limusa México 1944

Mojica Francisco Jose “La prospectiva, técnica para visualizar el futuro” Legis Editoriales, Colombia 1991