

# *Comentarios sobre “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político” de los autores: Tomás Miklos, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo*

[Sonia Comboni Salinas](#)

[División de Ciencias Sociales y Humanidades,  
Departamento de Relaciones Sociales,  
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco  
E-mail: \[scomboni@correo.xoc.uam.mx\]\(mailto:scomboni@correo.xoc.uam.mx\)](#)

[Recibido: Junio 16, 2008. Aceptado: Junio 18, 2008](#)

Evidentemente fue para mí un placer leer este libro escrito [1] de manera tal, que nos permite caminar por sus páginas con fluidez, entusiasmo y motivación creciente. Tiene un estilo ágil y pedagógico, ya que va construyendo los conceptos progresivamente y en cada caso los va ilustrando con diagramas, cuadros y ejemplos de aplicación real de programas de planeación prospectiva y política pública aplicados en diversos países del orbe nos conduce a través de un debate muy bien informado entre diversos autores lo que nos ayuda a visualizar algunos enfoques de la gobernabilidad, las teorías del desorden, del caos y los análisis del riesgo y del riesgo político, así como de la incertidumbre, estigmas de nuestro presente. La organización del libro, en dos partes y en capítulos, hace accesible la comprensión y la profundización en sus temáticas. A través de los capítulos sobre el Rol de la prospectiva en las políticas públicas, la prospectiva territorial y, finalmente, las metodologías de abordaje de la prospectiva nos ayudan a construir poco a poco los conceptos teóricos y su complejidad, así como sus formas de aplicación.

Los autores parten de la vinculación de la planeación estratégica con la prospectiva, para generar procesos de planeación democrática que permitan construir políticas públicas viables, a partir de un análisis de lo que implica la relación de la prospectiva, desde sus significados como concepto, la estrategia y su relación con la política pública, profundamente anclada en la participación y en la edificación de una ciudadanía involucrada, participante, informada y actuante que permita la construcción de un futuro común. Pensado el futuro como ámbito de acción y a la prospectiva como su representación, se trata de introducir al lector a la innovación con el fin de enfrentar situaciones originales en ambientes cambiantes.

A partir de ello, los autores se preguntan: ¿cuál (o cuáles) es el papel (o los papeles) que la prospectiva cumple en la función pública y en los procesos de elaboración de las decisiones públicas (de las políticas)?

Un principio de respuesta está en el planteamiento de indisociabilidad de la estrategia, como innovación, con la prospectiva en tanto proceso de Reactividad/Preactividad/Proactividad en dos fases: exploración colectiva de los retos del

futuro ¿qué puede ocurrir?; y otra, normativa: definición de estrategias posibles y deseables ¿qué podemos hacer? De esta manera la prospectiva impone el requisito de conocer y razonar; la flexibilidad que el consenso requiere para la construcción de futuros posibles. La política es entonces el espacio de construcción de compromisos institucionales a partir de interpretar necesidades colectivas y de introducir el futuro: el cambio deseado y posible.

Los autores introducen un elemento novedoso y muy interesante: el de la complejidad, el cual, dicen, se expresa en la toma de conciencia de la multiplicidad de los sujetos sociales y de los aparatos de gobierno; asimismo, por la diferenciación, en forma contradictoria, de las demandas ciudadanas, de los espacios y de los tiempos políticos, que se pluridimensionan. Esto hace que los gobiernos aumenten su estratificación y provoca que los asuntos en discusión y las decisiones sobre las políticas públicas tengan efectos diferentes en poblaciones cuyas exigencias se diversifican y contradicen. Por lo que la sociedad se vuelve poco transparente, inestable y muy imprevisible.

Luego entonces, se requiere un paradigma para las decisiones públicas que se centre en lo que se llamaría gestión de la incertidumbre/contingencia, que incorpore la imprevisibilidad al diseño de sus políticas, que asuma la contrariedad como elemento de cambio y de oportunidad a lo novedoso. Ello hace que las políticas públicas se conviertan en acciones más o menos sustentables y compatibles, producto de negociaciones y compromisos, cuya naturaleza es la constante revisión de lo acordado y lo comprometido.

Este proceso de hacer compatible lo deseado con lo posible, sin soslayar los objetivos del compromiso institucional (las políticas públicas), implica una subordinación de la gestión y de los gestores a la contingencia de los acuerdos políticos; en contraparte, exige a la política y a los políticos respetar lo posible real. Más que calcular o, si se quiere, antes de gestionar, el diseño de las políticas públicas requiere de la promoción de acuerdos sustentables.

Esta mirada compleja requiere, plantean los autores, de una construcción holística, es decir, de una construcción que permita ver el todo y sus partes. En este sentido, la complejidad significa que, debido a las dependencias recíprocas, ningún sistema social puede declarar su visión del mundo como la única posible, ya que a partir de ella no se puede comprender la operación de todos los otros.

El enfoque construido desde lo complejo con una visión holística introduce una perspectiva muy interesante y contingente frente a las situaciones sociales multirreferenciales que hoy vivimos, proponiendo a la planeación estratégica y a la prospectiva, no únicamente como herramientas de la acción gubernamental, sino también de la sociedad organizada o sociedad civil participativa, lo que nos lleva a afirmar que la prospectiva, tanto en su vertiente de planeación como en la de evaluación, se constituye en una verdadera alternativa estratégica y táctica para que la sociedad devenga diseñadora y constructora dinámica de su propio futuro, del mejor futuro que resulte deseable y posible.

Un elemento que resulta muy interesante, incorporado de manera novedosa en el planteamiento de los autores, es la territorialización, es decir, la localización y regionalización de los problemas sociales como efectos de los procesos de globalización, profundizando la complejidad de las sociedades y haciendo proliferar nuevas configuraciones sociales. Evidentemente estos planteamientos van relacionándose de alguna manera con algunas de las líneas conductoras de análisis desarrolladas en la segunda parte del libro.

De acuerdo con los autores, la emergencia de una sociedad sujeta a procesos abiertos, multidimensionales, hace que los ejercicios de construcción de políticas públicas se tornen complejos. Entonces la fuerza de los procesos descentralizadores, el retroceso del Estado, la movilización ciudadana, así como el aumento de la incertidumbre social, empujan a los gobiernos a construir sus políticas públicas desde abajo y en concreto, urgiéndolos a crear una arquitectura, es decir, un tejido que permita legitimarlas y hacerlas más eficientes, creando conjuntos que intentan ligar lo local con lo global, lo de abajo con lo de arriba, haciendo que los enfoques de planeación prospectiva se apliquen de manera vertical, horizontal y transversal. El enfoque de lo territorial nos lleva a novedosos planteamientos de acción ciudadana y a preguntas tales como ¿quién participa y cómo?, ¿existen espacios participativos suficientes y representativos a la vez?, ¿quién toma las decisiones?, demostrando la necesidad de un paradigma que permita un aumento en el volumen y distribución de la información. Ello implica la creación de redes asociativas que dispongan de tiempo y de racionalidad para analizar información múltiple y diversa; y, a la necesidad de la voluntad política para construir consensos que superen las visiones localistas o globalistas, permitiendo las relaciones entre lo local y lo regional, lo nacional y lo global.

Esta primera parte concluye con una exposición acertada y muy completa de los enfoques metodológicos y las técnicas que permitirán, en su caso, la aplicación de la prospectiva como base para la elaboración de las políticas públicas, lo que en términos generales, implica tomar en cuenta:

1. La multiplicidad de futuros relacionados con los fenómenos complejos
2. El futuro no sólo es un potencial objeto de pronóstico probabilístico, sino el resultado de acciones sobre las que en ocasiones puede tenerse influencia directa o tangencial significativa; y, finalmente
3. Comprender la velocidad del cambio de los fenómenos, cuyos futuros se busca delinear, lo cual es pieza clave de la calidad de los pronósticos formulados.

Por su parte la metodología prospectiva plantea que deben tomarse en cuenta tres etapas: conocer, diseñar y construir, incorporando a este proceso el futurible para interpretar el pasado y luego diseñar y construir el futuro. Con el fin de enfrentar situaciones, desde estos planteamientos generales se pueden incorporar enfoques metodológicos mixtos en los que se combine lo 'cuali' y lo 'cuanti', lo ascendente y lo descendente, además de relacionar los productos y los procesos. En fin, de manera ordenada y esquemática nos van mostrando las bondades de cada una de las miradas metodológicas que al combinarse permiten la construcción de los futuros posibles y deseables y su consecuente construcción de política pública.

La segunda parte del libro, llamada "Análisis político y de riesgo" nos introduce, a través de una discusión sobre la democracia y la posmodernidad, en los planteamientos de la modernidad y la posmodernidad, que nos incorporan de lleno en la llamada crisis epocal, caracterizada por una ruptura entre dos épocas, una crisis de paradigmas, ilustrada a partir de la crisis de credibilidad, de gobernabilidad y de agotamiento de las formas tradicionales de representación político-partidarias. Retomando a Nicolás Tenzer [2,3], los autores señalan que, al ponerse de manifiesto la individualidad, se pierde el sentido de la masa, de la colectividad, del pueblo y de lo popular. Por lo que esta pérdida de centralidad de la clase social, del partido, de la masa y la nación provoca una pérdida del sentido de organización; cambian las bases fundacionales de lo público con tanta rapidez que no quedan espacios para que la sociedad formule alternativas políticas.

Las propuestas, entonces, ocurren en universos más cotidianos y, por lo mismo, limitados; por eso cobran relevancia la ciudadanización de la sociedad civil, las distintas formas de organización social, y los nuevos movimientos sociales. Este fenómeno, analizado desde una mirada crítica de los planteamientos de Tomassini [4-6], Paramino

[7] y Di Tella [8], que plantean que en la región latinoamericana se ha desgarrado el viejo tejido social, se ha destruido el consenso en materia de seguridad y de lo social y se ha despojado al movimiento popular de su espacio político doctrinal. Los autores demuestran, a través de la recuperación de la historia reciente de estos países, que la magnitud de los movimientos sociales y de su contenido racial e indígena contradice este enfoque. Estos movimientos han generado una nueva corriente política. En este marco, dicen los autores, la sociedad civil y los sectores sociales que la integran han definido su estrategia en la organización de frentes que expresan una tendencia no prevista por los autores antes nombrados. Estas fuerzas sociales cuestionan, en algunos casos, el orden estatal y las políticas económicas que de él emergen, se caracterizan por la movilización constante y de variada intensidad. En todos se observa una estrategia de oposición a los procesos globalizadores y de integración latinoamericana tradicionales. Creo que esto último no es tan claro, pues han ido emergiendo nuevas formas de relacionamiento o inclusive de integración, independientes de las impulsadas por Estados Unidos. No hay que olvidar la recuperación del pensamiento bolivariano, en este sentido, y la reciente constitución de la Unión de los Países Sudamericanos, de la cual únicamente se autoexcluyó Colombia por razones de seguridad fronteriza y la Unión de Países Centroamericanos.

Persiguen metas de orden político y económico, hasta mecanismos de acuerdos o pactos nacionales. Por lo tanto, un objetivo relevante es, entre otros, el electoral.

Intentan refundar y reestructurar a la nación y al Estado, apropiándose del debate sobre la democracia y la transición. Es decir construyendo un capitalismo popular (García Linera).

Cuestionan el modelo de mercado y de ajustes estructurales y buscan apropiarse de él, para darle un rostro más humano y social a la transición.

Asimismo, demuestran que una particularidad de esta tendencia es el autorreconocimiento por parte de los sectores populares como un actor político central, planteando una acción ofensiva y arrogándose la representatividad nacional.

De esta manera, reconocen que pueden percibirse la renovada participación de la sociedad civil para generar alternativas electorales y las propuestas de acción gubernamentales.

Para los nuevos movimientos sociales, la sociedad civil es el espacio donde confluyen representaciones individuales y colectivas externas al Estado. De hecho, las sociedades se encaminan a transformarse en sistemas más complejos, en donde los procesos parecieran autorregularse al margen de lo político, desbordando a los partidos y a las organizaciones sindicales; la democracia también se halla en una fase de reconstrucción y la sociedad se moderniza en la dirección de los países que buscan la posmodernidad. Este proceso permite otorgar a los países, sobre todo de América Latina, una nueva tipología entre países “emergentes, en vías de emergencia, de riesgo y de alto riesgo”. En este marco, y de acuerdo a los autores, entonces la reforma estatal no es una simple reconstrucción o renovación de antiguas estructuras y métodos; se trata de la construcción de un nuevo proyecto estatal, y la instauración de instituciones renovadoras y depuradas de sus vicios anteriores en un nuevo espacio político, producto de una nueva relación entre la tecnocracia, las instituciones emergentes y la sociedad civil, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Miklos, Jiménez y Arroyo, en el marco de un debate con diversos autores, analizan la complejidad y polisemia de los conceptos de gobernabilidad e ingobernabilidad, así como de la crisis de gobernabilidad como sustento para la teoría de sistemas y como base para el análisis de los sistemas políticos. A través de autores como Easton [9], van

desarrollando los diversos planteamientos explicativos de dicha teoría y, paralelamente, hacen comprensibles los rasgos políticos específicos por los que atraviesa América Latina en un intento de explicación de los mismos y de las formas menos traumáticas de su transición a la posmodernidad.

Analizan los enfoques teóricos del riesgo que incorporan, con énfasis en las visiones económicas, los enfoques de la vulnerabilidad social, el enfoque neoinstitucional, la teoría del conflicto y su administración, así como el riesgo político constituido como disciplina que permite analizar una sociedad, su previsible evolución, los posibles escenarios de futuro y la viabilidad de su continuidad como proyecto político. Esto implica poder medir la estabilidad política y la eficacia política.

En el contexto planteado la incertidumbre pasa a ser el eje central del riesgo. Por lo tanto, el concepto de riesgo asume la percepción del futuro como algo contingente construido sobre el presente, es decir, se construye el orden de futuro a partir del desorden en el presente.

Es importante analizar las consecuencias del uso de las tecnologías, la ambigüedad del daño ecológico, el miedo al futuro, etc.; todos estos fenómenos nos hacen ver que, finalmente, el futuro es un asunto controvertido de interpretación en términos de riesgo y no de progreso. De esta manera, marcan los autores que la incertidumbre viene a ser la relación entre el conocimiento, la decisión y la acción.

Finalmente, concluyen con un breve y contundente análisis comparativo entre las características de las sociedades más avanzadas que han logrado hacer de la generación, transmisión y uso del conocimiento, un eje fundamental de su crecimiento económico, a diferencia de las naciones menos desarrolladas que no lo han logrado ni como motor de crecimiento y desarrollo ni de atención a los grandes problemas de la población, sobre todo en Latinoamérica, frente a los factores de turbulencia interna y externa que gravitan en el subdesarrollo, en términos de riesgo político y que incide en las posibilidades futuras de América Latina.

El texto es muy interesante y complejo, profundo en sus reflexiones, pero nos deja la sensación de que falta aún una devolución al lector, es decir, la oportunidad de repensar conjuntamente con los autores las posibilidades que nos dan la planeación estratégica, la prospectiva y las políticas públicas en la construcción de futuros posibles y deseables en las situaciones expresadas en las sociedades de riesgo, que muestran ser nuestras naciones.

Por otro lado, si bien los autores se ubican claramente en los discursos teóricos de la posmodernidad, no ponen a discusión el hecho de que muchos autores aún nos sitúan en el filo de una modernidad que debe cumplir sus promesas a la sociedad. Pero aún más allá, en el análisis de América Latina, no deja de extrañarse a autores como Escobar [10,11], Lander [12], Honpenhayn [13,14], Quijano [15,16], Villoro [17], Wells [18] y el mismo Linera, quienes tienen análisis sugerentes y debates sobre qué modernidad hemos construido en América Latina y sus impactos en los nuevos movimientos sociales, así como en las formas de la construcción de una nueva cultura política. Pero no dejo de ver que, finalmente, el encuentro entre la primera y segunda parte del libro se da en el enfoque de la gobernabilidad y de la sociedad de riesgo.

Muchas gracias nuevamente, por haberme dado la oportunidad de leer esta obra que, sin duda, es una excelente lectura que nos permite profundizar en los problemas antes descritos, fundamentales para comprender nuestras realidades y posibilidades de acción y que, además, se convierte en una lectura obligada para el fortalecimiento de la formación de nuestros alumnos de posgrado.

## REFERENCIAS

- [1] Miklos, Tomás; Jiménez, Edgar y Arroyo, Margarita. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México: LIMUSA.
- [2] Tenzer, N. (1990). La politique sans finalité, *Futuribles*, Paris, Francia, no. 148, pp. 19-25.
- [3] Tenzer, N. (1991). *La sociedad despolitizada*, Buenos Aires: Paidós.
- [4] Tomassini, L. (1993). *Gobernabilidad y desarrollo*, Washington: BID.
- [5] Tomassini, L. (ed.) *Desafíos del Estado en los años 90*, Santiago de Chile: CIEPLAN-FLACSO.
- [6] Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo pos-moderno*, Buenos Aires: Gel.
- [7] Paramino, L. (1991). El fin de un ciclo y la crisis de los actores: América Latina ante la década de los 90, *Congreso Mundial de Ciencias Políticas* (mimeo), Buenos Aires, Argentina.
- [8] Di Tella, S., Torcuato (comp.). (1998). *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- [9] Easton, D. (1992). *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires: Amorrortu, pp. 216-231.
- [10] Escobar, A. (2006). Modernidad, identidad y la política de la teoría, en prensa, [En línea]. Disponible en: <[http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/4501/1/anales\\_9-10\\_escobar.pdf](http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/4501/1/anales_9-10_escobar.pdf)>, consulta: junio de 2008
- [11] Escobar, A. (2005). *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH– Universidad del Cauca, Bogotá, Colombia.
- [12] Lander, E. (comp.). (2005). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. *Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- [13] Hopenhayn, M. (2006). *Ni apocalípticos ni integrados, aventuras de la modernidad en América Latina*, México: FCE, 2a. ed.
- [14] Hopenhayn, M. (2001). "El lugar de la fatalidad, el lugar de la esperanza: América Latina y la aldea global", *Economía y cultura: la tercera cara de la moneda*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, no. 2001, pp. 63-88, Colombia.
- [15] Quijano, A. (2005). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- [16] Quijano, A. (1988): *Modernidad. Identidad y Utopía en América Latina*, Lima, Perú: Sociedad y política.
- [17] Villoro, L. (2007). Crítica de la modernidad en América Latina. Coloquio "Humanismo y crítica a la modernidad en América Latina", CREFAL-Patzcuaro, 25 y 26 de enero, México.
- [18] Wells, A. (2004). Entre la aceptación y el rechazo: América Latina y los refugiados judíos del nazismo (review), *The Americas*, vol. 61, no. 2, pp. 277-278, octubre, Philadelphia, United States.