

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROSPECTIVA ESTRATÉGICA EN LA GESTIÓN  
DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

**PUBLIC POLITICS AND STRATEGIC FORESIGHT IN MANAGEMENT  
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Moncada Rojas José Ramón

Dr. en Ambiente y Desarrollo (UNELLEZ), MSc. en Ingeniería Ambiental. Doctorando en Gerencia Avanzada de la UNELLEZ - San Carlos, Cojedes. Venezuela. Teléfono: 04244915844. Correo: jrmoncada3@gmail.com

Moreno Delgado Gladismar Antonieta

MSc. en Gerencia Pública (UNELLEZ), Especialista en Participación de Políticas Públicas y Gestión Municipal (ULAC). Doctorando en Gerencia Avanzada de la UNELLEZ - San Carlos, Cojedes. Venezuela. Teléfono: 04162351776. Correo: gladismarmoreno@hotmail.com

Farfán Richard Antonio

MSc. en Administración (UNELLEZ), Especialista en Bacteriología Clínica (UCV), Especialista en Derecho Procesal Penal (UNERG) y Docente Instructor (UNELLEZ). Doctorando en Gerencia Avanzada de la UNELLEZ - San Carlos, Cojedes. Venezuela. Teléfono: 04244254308. Correo: licfarfan@gmail.com

Recibido: 15/10/2022 Aprobado: 20/12/2022

Correo Envío: jrmoncada3@gmail.com

**RESUMEN**

El tema de las Políticas Públicas (PP), ha despertado gran interés no solo de quienes tienen la responsabilidad de ejercer funciones de gobierno y administración de la hacienda pública, sino también de la ciudadanía en general que busca ser protagonista de dichas políticas, para satisfacer sus necesidades colectivas; en este proceso de interacción Estado-Sociedad, surge la Prospectiva Estratégica (PE) como herramienta fundamental en la planificación del futuro, capaz de avanzar hacia una aproximación práctica de desarrollo sustentable (DS) que minimice el impacto de las actividades humanas sobre el ambiente y que conduzca sin lugar a dudas a políticas con criterio de sustentabilidad ambiental (SA). El presente ensayo se realiza en el paradigma interpretativo, concibiéndose como una investigación documental y argumentativa en concordancia con la revisión bibliográfica de reconocidos autores de las ciencias políticas y estudios del futuro, para contextualizar como resultado el uso de la prospectiva en la gestión estratégica de las políticas públicas para facilitar la interacción entre el poder político y la sociedad, conducente al DS.

**Palabras Clave:** Políticas Públicas; Prospectiva Estratégica; Gestión Estratégica; Desarrollo Sustentable; Sustentabilidad Ambiental.

**ABSTRACT**

The issue of Public Politics (PP) has aroused great interest not only from those who have the responsibility of exercising government functions and administration of public finances, but also from the general public that seeks to be the protagonist of said policies, to satisfy their collective needs; In this process of State-Society interaction, the Strategic Foresight (SP) emerges as a fundamental tool in planning for the future, capable of advancing towards a practical approach to sustainable development (SD) that minimizes the impact of human activities on the environment and that leads without a doubt to policies with criteria of environmental sustainability (ES). This essay is carried out in the interpretive

paradigm, conceived as a documentary and argumentative investigation in accordance with the bibliographic review of renowned authors of political science and future studies, to contextualize as a result the use of prospective in the strategic management of public politics to facilitate the interaction between political power and society, leading to SD.

**Keywords:** Public Politics; Strategic Foresight; Strategic management; Sustainable development; Environmental Sustainability

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, documentos, foros, discursos y redes sociales, entre otros, hablan mucho de políticas públicas (PP); su uso adecuado está definido por el contenido y precisión que se le da en el momento del diseño y su importancia se ve reflejada en la acción y el desempeño del Estado en beneficio de la sociedad y el ambiente donde se desarrolla. Al respecto, el presente ensayo, comienza definiendo lo que se conoce como PP y las principales etapas que acompañan su diseño. Igualmente, define el concepto de Prospectiva Estratégica (PE) como herramienta fundamental en la gestión de la Sustentabilidad Ambiental (SA) y el Desarrollo Sustentable (DS).

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la política ambiental es una competencia principalmente nacional, que ordena y orienta disposiciones a nivel estatal o local; incluso, se lleva a instancia del poder popular y el ambiente forma parte de casi cualquier disposición del poder público que implique planificación del sector productivo, comunal e indígena. Además, el Plan de la Nación vigente (2019-2025), propone la implantación de un modelo de desarrollo sustentable que forma parte de un

modelo de desarrollo económico que prioriza el factor político-social sobre el económico-social; en consecuencia, el objetivo histórico N° 5 de dicho Plan es contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana.

La realidad actual, invita a los actores gubernamentales y sociales, a participar de manera protagónica en la consecución de políticas y planes reales que procuren por todos los medios la SA y el DS. Frente a la precariedad o falta de PP para resolver los problemas sociales, económicos, ambientales y tecnológicos; surge la PE para analizar el futuro y obrar con mayor seguridad en el presente, es decir, iluminar el presente con la luz del futuro utilizando métodos e indicadores basados en opinión de los ciudadanos, el criterio de expertos y el uso de software especializados en la toma de decisiones (Godet, 1995; 2000); de esta manera, se estructuran PP que garanticen la protección de los sistemas ambientales, mejoren la calidad de vida de la población y busquen permanentemente la sustentabilidad.

La metodología que da sentido al presente análisis argumentativo se desarrolla sobre la base de una investigación documental producto de la revisión bibliográfica de autores

estudiosos de las PP, la PE; SA y el DS; conscientes de que el accionar político, conlleva a interpretar la realidad compleja de la sociedad y su eventual transformación, para generar la capacidad de identificar objetivos y predecir resultados. Esta complejidad del Estado y la sociedad, requiere entender y justificar los mejores argumentos para el diseño de políticas públicas, que cumplan con el verdadero objetivo de bienestar social, económico y ambiental de las políticas públicas.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS (PP): CONCEPTUALIZACIÓN Y DISEÑO**

Harold Lasswell propuso a mediados del siglo XX su teoría sobre la ciencia de las políticas como un proceso interdisciplinario con fundamento científico, necesario para la ejecución de políticas públicas al servicio de gobiernos democráticos. “La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso” (Lasswell, 1951 citado por Aguilar, 1992, p.46). La PP está constituida por dos palabras que conceptualizan su significado: primero, lo político donde destaca la relación de poder entre la sociedad civil y la clase política, la interacción entre los partidos políticos, la obtención de puestos políticos y las formas de movilización. Segundo, lo público constituido por dispositivos políticos y administrativos

coordinados alrededor de objetivos comunes (Müller, 1994).

Subirats (1989), considera las PP como normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. En este mismo orden de ideas, Lahera define una PP de excelencia, como:

Aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (2004:8)

Las PP son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Las políticas públicas reflejan los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo (Franco, 2013; Torres y Santander, 2013).

Franco (Ob. cit), de manera muy explícita, considera necesarias cinco (5) etapas para el diseño, formulación y evaluación de PP: 1) Análisis del problema; 2) Análisis de soluciones; 3) Análisis de Factibilidad; 4) Recomendación; y 5) Plan de acción de PP. No obstante, otros autores difieren en el número y denominación de las etapas, pero manteniendo gran similitud y relación en el propósito de cada una de ellas. Al respecto, May y Wildavsky (1978) destaca en el diseño: 1) Fijación de la agenda; 2) Análisis de la cuestión; 3) Implantación; 4) Evaluación; y 5) Terminación. En este sentido, la construcción de PP “es una decisión consciente de elevado grado de sensatez, racionalidad y participación ciudadana, que busca unir esfuerzos entre gobierno y sociedad para la solución de los problemas públicos, tratando de beneficiar al mayor número de ciudadanos” (Moncada et al, 2020, p. 91).

El desarrollo cuidadoso de cada una de las etapas del diseño de PP es garantía de la efectividad de la misma, pues hace de su propuesta no solo un estudio del problema, sino también, su trasposición a la acción pública; las etapas de análisis y soluciones, permiten conocer el problema, la población afectada, los objetivos, las soluciones, los costos y la población a ser beneficiada; y la etapa de factibilidad aborda la capacidad presupuestaria, socioeconómica, legal, política, ambiental y

administrativa para llevar a cabo las PP. De esta manera, las necesidades prioritarias de la colectividad, deben convertirse en el centro medular del análisis de la situación problema y el enfoque de causas y sus efecto debe orientar las respuestas afirmativas o negativas al respecto, con el entendido, de que las causas deben ser reales y no supuestas, porque basar el diseño en supuestos puede confundir el objetivo de la PP desde un comienzo; por lo tanto, la definición del problema es crucial para la construcción de buenas políticas y para la consecución de los objetivos finales durante su implementación.

### **LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA (PE) EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE (DS)**

Por lo general, la tradición indica que las PP son desarrolladas en perspectiva, tal como se van dando los problemas y en la manera en que son percibidos por quienes tiene la responsabilidad de la gestión pública. Esta forma convencional de afrontar las PP conduce al uso de acciones coyunturales a corto plazo que reduce la efectividad de las políticas. En consecuencia, surgió el concepto de prospectiva, atribuido a Gastón Berger (1957) quien la definió como la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él; y señaló que estudiando e imaginando el futuro se establecen las bases para transformar el presente (Astigarraga, 2016).

La prospectiva podría ser entendida como un proceso intelectual a través del cual tratamos de representar lo que puede suceder, los futuros posibles, pero también lo que nos gustaría que sucediera. Además, no se trata de predecir el futuro, porque el futuro no está escrito, pero si busca ayudar a construir el futuro sentando las bases para enlazarse con la estrategia y la planeación estratégica (Mojica, 2008; Astigarraga, ob. cit.). Por todo esto, Moncada (2022) considera que la prospectiva bien ejercida, constituye un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y a la movilización de acciones conjuntas futuras.

A comienzo de la última década del siglo XX, el francés Michel Godet, hizo sus observaciones y cuestionamientos al planeamiento estratégico tradicional y acuñó el concepto de Prospectiva Estratégica (PE), considerándola como una metodología que facilita la construcción del futuro deseado, analizando cada uno de los múltiples futuros y seleccionando uno de ellos, el cual toma el nombre de escenario apuesta. Además, la PE es un concepto que concierne a la construcción del futuro y que busca hacer probable el futuro más deseable, por eso en prospectiva nos preguntamos ¿Qué puede ocurrir?, en la estrategia ¿Qué podemos hacer? y en la prospectiva estratégica ¿Qué vamos a hacer y

como lo vamos a hacer? (Godet, 1995; Miklos, 2009; Vogel, 2018).

Ahora bien, sobre la base de la PE, surge una nueva manera de gestión de las PP para el logro del DS; que permite conocer las características generales de la comunidad y mejorar aquellas condiciones más vulnerables e informar a los agentes sociales, económicos, institucionales y gubernamentales sobre el estatus de bienestar de los ciudadanos y los problemas estratégicos importantes que afectan los servicios ambientales y los recursos de la biodiversidad. En este sentido, Godet y Durance, aseguran:

La prospectiva, sea cual sea, constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para iluminar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables. Prepararse ante los cambios previstos no impide reaccionar para provocar los cambios deseados. Dentro de la lógica del triángulo griego, el color azul de la anticipación sólo puede transformarse en el verde de la acción con el amarillo de la adaptación de los actores implicados. (2007:6)

Para Mebratu (1998), el término de DS fue incluido por primera vez en la Estrategia Mundial de Conservación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (1980). Sin embargo, el concepto quedó firmemente establecido en 1987 en el Informe Brundtland (Nuestro Futuro Común) presentado por la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas.

Al respecto, la Comisión planteó que la humanidad tiene la capacidad para lograr un “desarrollo sostenible”, al que definió como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (ONU, 1987). Partiendo del concepto de desarrollo sustentable, Moncada definió la SA como “la gestión eficiente y racional en el uso de los recursos ambientales, sin comprometer el equilibrio ecológico de los agroecosistemas” (2022:29).

En el año 2015, luego de cumplido el plazo de los ocho (8) Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) en la Cumbre para el Desarrollo Sustentable, acordaron una nueva agenda a largo plazo, poniendo como horizonte el año 2030 e incluyeron un conjunto de diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los ODS establecidos y acordados son:

- 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo;
- 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible;
- 3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades;
- 4) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos;
- 5) Lograr la igualdad entre los

géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas;

- 6) Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos;
- 7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos;
- 8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos;
- 9) Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación;
- 10) Reducir la desigualdad en y entre los países;
- 11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles;
- 12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles;
- 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático);
- 14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible;
- 15) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica;
- 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles;
- 17) Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. (ONU, 2015:16)

Estos objetivos tienen gran significancia para la presente investigación, pues son ellos los que direccionan el diseño y la formulación de PP estructuradas sobre la base de la PE para buscar en cada ODS los caminos para la SA y el DS; prospectiva que va permitir identificar los problemas estratégicos, los actores sociales estratégicos, y los posibles escenarios futuros para el éxito de la implementación de las políticas y los planes estratégicos. Además, esta prospectiva puede darse desde la mirada cualitativa a través del Gabinete de Expertos o por medio del enfoque cuantitativo haciendo uso del Análisis Prospectivo Estratégico Simplificado, que incluye técnicas de análisis estructural de variables, el estudio de actores, la opinión de expertos, el diseño de escenarios y sobre todo, el uso de una plataforma informática de alto contenido estadístico (Micmac, Mactor, Simcprob Expert, y Multipol, entre otros) conocida como Caja de Herramientas de Godet.

### **REFLEXIÓN FINAL**

Las PP encierran en su concepto una relación directa del ejercicio político del poder gubernamental con el manejo de lo público representado por la sociedad o ciudadanía, quienes haciendo uso oportuno de la participación ciudadana, forman parte esencial de la toma de decisiones que conducen al éxito

de las estrategias aplicadas en la resolución de múltiples problemas, pero con un propósito común de bienestar colectivo.

La PE a través del análisis prospectivo estratégico simplificado, permite identificar los problemas estratégicos causantes de anomalías, definir las variables o factores estratégicos determinantes de las PP, priorizar los actores sociales estratégicos fundamentales para accionar las PP y de manera especial, diseñar y formular PP prospectivas ajustadas a los ODS y a la Agenda 2030 que busca la SA y el DS.

La SA como constituye parte fundamental del DS, pues se trata de la gestión eficiente y racional de los recursos ambientales; de esta manera, se le da prioridad a la dimensión ecológico-ambiental, sin detrimento de la dimensión social y económica elementales en la calidad de vida y bienestar de la sociedad. En concordancia con este precepto; la búsqueda del equilibrio entre la dimensión social, económica y ambiental, constituye la clave del DS para garantizar satisfacer los requerimientos del presente sin comprometer las posibilidades de que futuras generaciones puedan también satisfacer sus necesidades.

### **REFERENCIAS CONSULTADAS**

Aguilar, L. (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública, primera antología. México. Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de [https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luisaguilar-villanueva\\_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf](https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luisaguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf)

- Astigarraga, E. (2016). *Prospectiva Estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica*. ICAP - Revista Centroamericana de Administración Pública. Recuperado de [http://prospectiva.eu/dokumentuak/Astigarraga-E\\_prospectiva\\_publication\\_ICAP\\_2016.pdf](http://prospectiva.eu/dokumentuak/Astigarraga-E_prospectiva_publication_ICAP_2016.pdf)
- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2019). 10 claves para promover la integridad en las políticas públicas y prevenir la corrupción en América Latina. *caf.com. noticias*. Recuperado de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/11/10-claves-para-promover-la-integridad-en-las-politicas-publicas-y-prevenir-la-corrupcion-en-america-latina/>
- Franco, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE editorial.
- Godet, M. (1995). *Prospectiva y Planificación Estratégica*. Barcelona, España. SG Editores.
- Godet, M. (2000). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*. 4ª edición, España.
- Godet, M. y Durance, P. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Cuadernos de LIPSOR, N° 20, Segunda edición, San Sebastián, España: Propektiker.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 95. Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- May, J. y Wildavsky, A. (1978). *The Policy Cycle*. Sage. Berberly Hills, Cal.
- Mebratu, D. (1998). Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. *Environmental impact assessment review*, 18(6), 493-520.
- Mojica, J. (2010). *Introducción a la Prospectiva Estratégica para la competitividad Empresarial*. Facultad de Administración de Empresas, Universidad Externado de Colombia.
- Moncada, J. (2022). *Modelo prospectivo estratégico de políticas públicas para calidad de vida familiar sustentable local*. Tesis Doctoral, Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora, San Carlos, Cojedes, Venezuela.
- Moncada, J., Velásquez, R., Martínez, B., Rodríguez, E., Carmona, P. y Pérez, Y. (2020). *Las Políticas Públicas: Conceptualización e Importancia en la Búsqueda de la Sustentabilidad Ambiental*. *Revista Ambientis Occidentales*. UNELLEZ. Vol.1: 87- 95. Recuperado de <https://unellez.edu.ve/revistas/index.php/ambientis/article/view/1022/917>
- Muller, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. *Innovar*, núm.11: 99-109. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/23822>
- ONU. (1987). *Informe Brundtland: Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: INAP.
- Torres Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Recuperado de <https://es.slideshare.net/caritovillegas/introduccion-a-las-politicas-publicas>



Venezuela. (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860. 30 de Diciembre. Caracas, Venezuela.

Venezuela. (2019). Plan de la Patria 2019 – 2025. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6442. 3 de Abril. Caracas, Venezuela.