

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el informe de prospectiva estratégica de 2020 «Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente»

[COM(2020) 493 final]

(2021/C 220/09)

Ponente: **Sandra PARTHIE**

Consulta	Carta de la Comisión Europea: 11.11.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	2.3.2021
Aprobado en el pleno	24.3.2021
Pleno n.º	559
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	270/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con gran satisfacción la inclusión prevista de la metodología de previsión en el futuro proceso de formulación de políticas de la UE. El Comité valora muy positivamente la decisión de incluir explícitamente la «prospectiva» en los ámbitos de responsabilidad del vicepresidente de la Comisión encargado de las relaciones interinstitucionales. Confía en que esto sirva de base para impulsar las sinergias y la participación estructural de todas las instituciones de la UE, incluido el CESE.

1.2. El CESE también se congratula sobremanera por el nuevo enfoque de la Comisión Europea que hace de la prospectiva estratégica un proceso anual, cíclico y continuo. La resiliencia de la UE ha sido seleccionada como el primer tema en el ejercicio de prospección. La crisis de la COVID-19 la ha convertido en una nueva brújula para las políticas de la UE. La resiliencia es la capacidad no solo de resistir y superar los retos, sino también de llevar a efecto transiciones de manera sostenible, justa y democrática.

1.3. Desde nuestro punto de vista, las cuatro dimensiones de la resiliencia, a saber, «social y económica», «geopolítica», «ecológica» y «digital», están bien escogidas y desarrolladas. Representan los grandes temas centrales de nuestra época, que seguirán teniendo una importancia capital para dar forma a las políticas europeas. El CESE respalda firmemente la elección de este tema, ya que se trata, en efecto, del tema más relevante en nuestra labor conjunta de crear las condiciones marco adecuadas para salir de la crisis provocada por la pandemia y abordar los desafíos globales, como el cambio climático. El Comité ha presentado un análisis detallado del tema en su Dictamen de iniciativa «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible» ⁽¹⁾ y en su Resolución «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?» ⁽²⁾.

1.4. La prospectiva estratégica se caracteriza por una perspectiva de análisis y acción orientada al futuro. Con esto en mente, tales actividades deben incluir tres elementos básicos con el fin de ofrecer resultados de alta calidad. En primer lugar, los análisis deben ofrecer resultados que sean adecuados para la situación futura objeto de investigación. En segundo lugar, deben basarse en métodos y procesos científicos, siendo conscientes de que el futuro no es ni observable ni empíricamente mensurable. En tercer lugar, deben ser eficaces en el sentido de ofrecer una orientación útil para la práctica política.

⁽¹⁾ DO C 353 de 18.10.2019, p. 23, así como la audiencia pública del CESE «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible con una visión para completar la UEM», 12.4.2019.

⁽²⁾ Véase la Resolución del CESE «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?» (DO C 155 de 30.4.2021, p. 1).

1.5. El primer informe de prospectiva estratégica de la Comisión para 2020 sigue haciendo caso omiso de todo el ciclo de prospectiva previsto y no explica cómo este se vincularía al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y al proceso del Semestre Europeo. Tampoco llega a explicar cuáles de las megatendencias que se señalan en el mismo son las más probables y relevantes para la UE, por lo que no permite a los responsables políticos establecer prioridades. Esto debe mejorar en los próximos informes. La prospectiva solo alcanzará sus objetivos declarados si constituye un ejercicio abierto y plural, además de diverso e interdisciplinar, en el que participen los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada —y, en particular, el CESE— en todas las fases del proceso de prospectiva y la definición de escenarios de referencia y en el que se emplee una serie de métodos y herramientas para orientar distintas perspectivas respecto al futuro.

1.6. Así pues, aunque la aspiración cuenta con todo nuestro apoyo, observamos ciertos ámbitos en los que se puede mejorar la aplicación de la prospectiva en el proceso de toma de decisiones:

- no quedan claras las modalidades concretas para la plena integración de la prospectiva en la planificación plurianual y en el Programa de Mejora de la Legislación, así como en el ecosistema europeo en materia de evaluación de impacto ⁽³⁾ y en la Conferencia sobre el Futuro de Europa;
- el informe de 2020 no efectúa la necesaria evaluación cuantitativa consistente en clasificar las megatendencias y temas estratégicos señalados en el espectro de probabilidad y relevancia, lo que hace difícil priorizar la acción;
- el proceso de prospectiva debería contar con un mecanismo permanente de seguimiento y control que permitiera, por ejemplo, evaluaciones *ex post* por parte de la sociedad civil;
- el informe ya propone los temas para los próximos informes de prospectiva, pero no explica cómo se utilizó realmente el proceso de prospección para llegar a dichos temas, lo que parece contradecir su propia finalidad.

1.7. El nivel de compromiso con el uso de la prospectiva para aumentar la resiliencia europea es bastante limitado. En general, el informe de la Comisión solo indica que «puede utilizar» la prospectiva a escala de la UE, en lugar de afirmar que «la utilizará». En vez de describir las formas concretas de utilizar la prospectiva en el proceso de toma de decisiones políticas, los instrumentos de prospección quedan reducidos a opciones que pueden ser utilizadas o no por las partes interesadas pertinentes en las circunstancias de aplicación concretas.

1.8. En lo relativo a las dimensiones de la resiliencia, es decir, el tema central del informe de 2020:

- en muchos casos no se desarrolla exhaustivamente el auténtico aspecto futuro, sino que se centra demasiado la atención en la descripción de la situación actual;
- carece de una visión orientada al futuro de qué avances deben realizarse y en qué plazo, en particular en lo que se refiere al desarrollo de nuevos indicadores de bienestar, como los que van «más allá del PIB»;
- el método para abordar las vulnerabilidades detectadas no se detalla ni incluye soluciones específicas para evitar el deterioro de las condiciones de los colectivos en riesgo de exclusión, como las personas con discapacidad y las personas mayores.

1.9. Las cuatro dimensiones sirven de base para la planificación de futuras actividades de prospección. Recomendamos, por tanto, asignar a las cuatro dimensiones de la resiliencia objetivos parciales específicos que puedan ponerse en práctica y, de este modo, someterse a evaluaciones periódicas en el futuro. Ya se han propuesto los próximos temas de la agenda de prospectiva, a saber, la autonomía estratégica abierta, el futuro del empleo y las capacidades y un mayor hermanamiento de las transiciones digital y ecológica. Estos temas surgen de tres de las cuatro dimensiones de la resiliencia. No queda claro, sin embargo, cómo llegó la Comisión a estos temas y en qué orden y de qué forma se abordarán. Por lo tanto, no se comprende bien por qué se han escogido estos temas y no otros como, por ejemplo, una visión interna con miras al desarrollo de la UE, el auge del nacionalismo, la futura cooperación entre los Estados miembros o las cuestiones de seguridad. En este sentido, también puede obtenerse una mayor transparencia con ayuda de la prospectiva estratégica.

⁽³⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

2. Observaciones generales

2.1. El instrumento de la prospectiva estratégica, es decir, anticiparse a las tendencias y acontecimientos, es indispensable para formular políticas responsables. La prospectiva estratégica contribuirá de manera fundamental a una elaboración de políticas de la UE orientadas al futuro, al garantizar que las iniciativas a corto plazo se basen en una perspectiva a más largo plazo. Se trata de algo esencial, dado que estamos entrando en una nueva era, en la que una prospectiva orientada a la acción estimulará el pensamiento estratégico y configurará las políticas e iniciativas de la UE, incluidos los futuros programas de trabajo de la Comisión.

2.2. Aunque no es posible prever todo y los acontecimientos seguirán sorprendiéndonos, existe un margen de actuación amplio. Esto incluye planificar las probabilidades y prepararlas en posiciones de toma de decisiones para examinar, comprender y reconocer lo antes posible las señales, sobre todo de acontecimientos perturbadores. Esto también implica preparar planes de acción, establecer cadenas de mando y canales de comunicación, y definir ámbitos claros de responsabilidades y funciones en caso de que dichos acontecimientos tengan lugar. Los expertos en prospectiva recurren a menudo a los símiles del «cisne negro» (un suceso totalmente inesperado correspondiente a la categoría de «lo que ni siquiera sabemos que ignoramos») y el «rinoceronte gris» (un suceso de gran escala de naturaleza conocida cuyo impacto sería masivo pero al que no se presta suficiente atención). La pandemia de COVID-19 fue un «rinoceronte gris», puesto que existían señales de alerta sobre el aumento de los riesgos mundiales de pandemia debido al efecto combinado de la degradación medioambiental, la globalización y el aumento de la conectividad. Es necesario utilizar técnicas de prospección y planificación que diferencien claramente entre estos dos tipos distintos de perturbaciones con un impacto masivo. A este respecto, las instituciones de investigación de la UE deberían mejorar las técnicas de elaboración de escenarios no lineales e intersectoriales, la detección de los principales riesgos emergentes y el reconocimiento de tendencias incipientes.

2.3. La resiliencia es la capacidad no solo de resistir y superar los retos, sino también de llevar a efecto transiciones de manera sostenible, justa, inclusiva y democrática. Desde nuestro punto de vista, las cuatro dimensiones de la resiliencia, a saber, «social y económica», «geopolítica», «ecológica» y «digital», están bien escogidas y desarrolladas. Sin embargo, el Comité hace hincapié en que las múltiples interacciones de las cuatro dimensiones no pueden considerarse de un modo independiente entre sí, sino que, en efecto, deben abordarse colectivamente en los análisis y las medidas resultantes.

2.4. El CESE acoge con satisfacción la creación de «cuadros de indicadores de resiliencia» con indicadores pertinentes para supervisar la situación actual y las dimensiones social y económica, geopolítica, ecológica y digital de los acontecimientos que tengan lugar en la UE y en los Estados miembros. Sin embargo, un cuadro de indicadores que se limite a reflejar la situación actual y a describir el presente no es, en sí mismo, prospectivo. Solo pasa a serlo una vez que se han incluido unos objetivos prospectivos. Estamos preparados para apoyar a la Comisión en este proceso difícil y complejo, por ejemplo partiendo de los conocimientos y la labor del CESE.

2.5. Es evidente la necesidad de desarrollar ulteriormente los cuadros de indicadores. En la actualidad, estos reflejan el presente y la situación del momento. Si se los quiere convertir en instrumentos útiles para el proceso de prospectiva hay que establecer un vínculo con una perspectiva de futuro. Los cuadros de indicadores solo serán eficaces en el proceso de prospectiva si incluyen objetivos, preferentemente definidos para cada Estado miembro. En ese caso será posible utilizar los cuadros para evaluar los avances respecto a un objetivo determinado y convertirlos en una herramienta de seguimiento. Además, el CESE recomienda firmemente que se vinculen los cuadros de indicadores con los indicadores de competitividad que ya se utilizan en el proceso del Semestre Europeo y para la gobernanza económica europea, así como con el cuadro de indicadores para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

2.6. El CESE coincide plenamente con la Comisión en el papel fundamental desempeñado por las empresas de la economía social durante la pandemia y en su importancia para la futura construcción de una Europa resiliente. En este sentido, el CESE espera con interés el futuro Plan de Acción para la Economía Social y pide a la Comisión que sea ambiciosa y audaz en sus propuestas.

2.7. No obstante, aunque la aspiración a una gobernanza anticipativa con los instrumentos que ofrece la prospectiva estratégica es algo bueno e incluye muchos elementos adecuados, como la participación, la interdisciplinariedad y su diseño como un proceso continuo, deja de ser tan excelente y llega a ser incluso débil en lo que respecta a cómo se pondrá en práctica y se aplicará específicamente este enfoque en red o «engranado». Hoy por hoy, el informe contiene diversas declaraciones de intenciones sobre la inclusión de los métodos de prospectiva en el proceso de toma de decisiones políticas. Para garantizar a las partes interesadas que las conclusiones derivadas del proceso de prospectiva se aplicarán realmente y se

utilizarán de modo eficaz, el CESE considera que el proceso de prospectiva debería contar con un mecanismo de verificación y control que permitiera, entre otras cosas, evaluaciones *ex post* por parte de la sociedad civil. Esto contribuirá a generar confianza, tanto en el proceso como en las intenciones, y a limitar los riesgos de «ángulos muertos».

2.8. Esta necesidad de mecanismos de control y verificación también es válida por lo que respecta al control de calidad, es decir, si el enfoque elegido es adecuado para alcanzar los objetivos establecidos. Un mecanismo de control de este tipo debe ser comprensible y proporcionar criterios que permitan medir si se respetan las normas más modernas y de elevada calidad de las previsiones.

2.9. En lo relativo al contenido dentro de los temas seleccionados, sería conveniente que se estableciese una separación clara entre el análisis de la situación actual y la proyección prevista o deseada en el futuro. De esta forma, los problemas diversos y altamente complejos se harían más transparentes y comprensibles. Así, los conocimientos adquiridos sobre acontecimientos futuros podrían integrarse posteriormente en los procesos de formulación de políticas de un modo dirigido, sobre todo en lo que respecta a las inseguridades y riesgos existentes que son siempre inherentes a los análisis actuales sobre el futuro.

2.10. Antes de que este proceso pueda traducirse en peticiones concretas o incluso en propuestas legislativas, el Comité insta a que se lleve a cabo una evaluación equilibrada que abarque los beneficios previstos y las posibles cargas y consecuencias adicionales para las empresas, los trabajadores y las partes interesadas afectadas teniendo en cuenta de forma realista sus niveles de capacidad respectivos y utilizando un enfoque cualitativo basado en múltiples criterios⁽⁴⁾.

2.11. El CESE acoge con gran satisfacción el nuevo enfoque de la Comisión Europea para comenzar a llevar a cabo la prospectiva estratégica como un proceso anual, cíclico y continuo. No obstante, la UE no es el primer actor en este terreno y, por lo tanto, debe aprender de los ejemplos y buenas y malas prácticas existentes. No debe centrarse en un único método, es decir, la exploración de horizontes, sino que debe emplear varias de las metodologías existentes, como el «método Delphi», el análisis de impacto de tendencias, la prospectiva normativa o exploratoria, la prospectiva cualitativa y cuantitativa o el enfoque de *wild cards* (acontecimientos muy improbables pero de altísimo impacto), individualmente o combinándolas. También debe hacerse un uso mucho más intenso de las capacidades de macrodatos e inteligencia artificial para detectar patrones y desarrollar escenarios.

2.12. Sin embargo, el enfoque esbozado en la actualidad para llevar a cabo la prospectiva estratégica por parte de la Comisión reviste un carácter excesivamente «descendente». No consigue que las partes interesadas se sientan suficientemente concienciadas y lo perciban como algo suyo. Ha de ponerse remedio a ello, por ejemplo, incluyendo estructuralmente en el proceso a los interlocutores sociales y otros agentes, tanto a nivel europeo como nacional, algo que podría basarse en el proceso del Semestre Europeo. La participación de partes interesadas pertinentes, los ámbitos de aplicación diversos y pluritemáticos y el compromiso constante con cuestiones futuras relevantes son criterios clave para establecer con éxito un programa eficaz de prospectiva estratégica.

2.13. Los programas de prospectiva solo serán eficaces si incluyen vínculos claros entre los temas de la prospectiva y la agenda política actual, de tal forma que quienes contribuyan vean que se hace uso de su aportación y que con ello se marcan diferencias. Sobre esta base, se puede desarrollar una visión conjunta de los riesgos y desafíos, queda claro lo que se debe hacer y se puede organizar la transferencia necesaria de competencias y responsabilidades. Una planificación conjunta del riesgo por parte de los responsables políticos en la UE, con vías de retroalimentación y ajustes a medida que se desarrollan los acontecimientos, dará sentido al proceso y hará que este tenga impacto. Por todo ello, pedimos a la Comisión que garantice la transparencia, la comprensibilidad y la verificabilidad de los resultados prospectivos.

2.14. En la actualidad, no todos los Estados miembros utilizan la prospectiva al desarrollar sus políticas nacionales. Por lo tanto, es esencial que la Comisión Europea se asegure de aprovechar al máximo los recursos a su disposición. Así pues, el CESE puede ofrecer información y realizar una aportación al proceso de prospección basándose en los conocimientos de sus miembros, que representan a una amplia variedad de puntos de vista y opiniones de todos los Estados miembros. A través de sus dictámenes, el CESE es capaz de detectar riesgos sistémicos y alertar de ellos. Además, sus miembros se hallan en una posición propicia para informar a sus comunidades sobre las actividades de prospección y contribuir a comunicar los resultados a los ciudadanos. Gracias a ello, el CESE también puede aportar una contribución significativa al Programa de Mejora de la Legislación.

⁽⁴⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p.11.

2.15. Pedimos a la Comisión que siga hasta el final sus propias propuestas y consideraciones y que permita que las partes interesadas se conviertan en usuarias del enfoque de prospección haciendo del mismo un elemento obligatorio en la formulación de las políticas encaminadas a alcanzar una Europa resiliente.

2.16. En el contexto institucional de la UE, el Sistema europeo para el análisis estratégico y político (ESPAS) se ha convertido en un punto de referencia y un componente clave de la cooperación en el ámbito de la prospectiva. El CESE ya cuenta con estatuto de observador en este sistema, una práctica que debe mantenerse y complementarse garantizando la participación activa de uno o varios representantes de alto rango del CESE en la conferencia anual de ESPAS.

2.17. Para que los miembros del CESE puedan contribuir de manera más significativa a las actividades prospectivas de la Comisión Europea, pedimos que se facilite información oportuna sobre el proceso de prospectiva, su calendario y su programa de trabajo específico, y que se cuente para ello con la participación de los miembros del CESE.

Bruselas, 24 de marzo de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
