

**Daniel
Esteban**

A person in a dark suit and black shoes is walking on a large, 3D graphic of a red and green arrow pointing upwards and to the right. The background is a blurred cityscape.

**El planeamiento
de escenarios
y las políticas de Estado**



Acerca del autor

Daniel Esteban es doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Realizó posgrados en Derecho Internacional Humanitario en la Universidad Católica Argentina y en *Managing Latin America in Business Orientation* en la UADE Business School. Se recibió de licenciado en Ciencia Política en Universidad Católica de Córdoba y de licenciado en Estrategia y Organización en el IESE. Realizó la maestría en Estrategia y Conducción en la Escuela de Estado Mayor Conjunta de las Fuerzas Armadas de Alemania, *Führungs Akademie*. Se recibió de Oficial de Estado Mayor del Ejército Argentino en la Escuela de Guerra y de la de Guerra Conjunta. Se desempeña como miembro del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (CARI).

Asimismo, es profesor de Planeamiento de Escenarios, Negociación, Liderazgo, y Asuntos Públicos y *Lobbing* en la UADE Business School; de Derecho Diplomático y Consular, Estrategia, Negociación y Gestión de las Organizaciones en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de UADE. A su vez, se desempeñó como director académico del *Masters in Business Administration* de la UADE Business School. Es autor de numerosos escritos sobre política, estrategia, diplomacia, sociología, la guerra de Malvinas e historia. Sus últimas investigaciones son sobre las carreras del futuro y las características de liderazgo moderno.

Esteban es también oficial superior del Ejército Argentino, paracaidista y mecanizado; Veterano de la Guerra de Malvinas, condecorado con la medalla “La Nación Argentina al Valor en Combate”; y fue *peacekeeper* en el conflicto entre Irán e Irak.

Actualmente, es Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Universidad de la Defensa Nacional, integra el comité directivo del doctorado en Defensa de la FADENA y se desempeña como asesor militar del ministro de Defensa.

**Daniel
Esteban**

UNDEF
10



El planeamiento de escenarios y las políticas de Estado

**La construcción de las políticas de Estado
para el desarrollo en la Argentina
y el planeamiento de escenarios estratégicos**

Esteban, Daniel

El planeamiento de escenarios y las políticas de Estado : la construcción de las políticas de Estado para el desarrollo en la Argentina y el planeamiento de escenarios estratégicos / Daniel Esteban. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de la Defensa Nacional, 2025.

138 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-631-90346-3-9

*1. Estrategias del Desarrollo. 2. Planificación. I. Título.
CDD 320.6*

Coordinación editorial: Martín H. Bertone

Idea de tapa: Daniel Esteban

Diseño de tapa y diagramación de interior: María Cordini

Corrección: Emilia Aguilera

ISBN 978-631-90346-3-9

Impreso en Boldt Impresores

*Pinzón 925, C1161ADA Cdad. Autónoma de Buenos Aires
en el mes de junio de 2025.*

Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Impreso en Argentina.

Ninguna parte de esta publicación, inclusive el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Índice

Agradecimientos _____	9
Prólogo _____	11
1. Consideraciones iniciales _____	15
<i>Antecedentes</i>	17
<i>Alcances y limitaciones de la propuesta</i>	19
2. Políticas públicas _____	21
<i>Definición y concepto</i>	21
<i>Políticas de gobierno y políticas de Estado</i>	23
<i>Características de una política pública de calidad</i>	23
<i>Las políticas de Estado en la Argentina del siglo XXI y sus complejidades estructurales</i>	27
<i>En los gobiernos</i>	28
<i>En los partidos políticos</i>	29
<i>En la ciudadanía</i>	32
<i>Situación actual de las políticas de Estado en la Argentina</i>	34
3. El desarrollo económico moderno _____	37
<i>Teorías sobre el desarrollo</i>	39
<i>Teoría de la modernización</i>	39
<i>Teoría de la dependencia</i>	40
<i>Teoría de los sistemas mundiales</i>	41
<i>Teoría de la globalización</i>	42
<i>Conclusión</i>	42

<i>Políticas de Estado para el desarrollo</i>	43
4. El planeamiento de escenarios _____	49
<i>Marco teórico sobre prospectiva y planeamientos de escenarios</i>	49
<i>Primeros pasos</i>	50
<i>El futuro, esencia de los escenarios</i>	52
<i>La prospectiva: concepto y desarrollo</i>	54
<i>Herramientas de la prospectiva</i>	61
<i>Análisis MicMac (Matriz de Impactos Cruzados con Multiplicación Aplicada a una Clasificación)</i>	62
<i>Análisis MACTOR</i>	63
<i>El método Delphi</i>	67
<i>Los escenarios: concepto, características y clasificación</i>	69
<i>Finalidades y ventajas del planeamiento de escenarios</i>	72
5. Metodología para la construcción de escenarios estratégicos _____	76
<i>Pasos de la metodología</i>	77
<i>Bases del escenario</i>	78
<i>Ajuste de la metodología</i>	82
<i>Selección del grupo de expertos</i>	84
<i>Elaboración de los escenarios</i>	86
<i>Verificación y aprobación de tendencias</i>	99
<i>Inserción de la unidad de análisis</i>	100
<i>Redacción definitiva</i>	101
<i>Actualización de los escenarios</i>	102

<i>Evaluación y análisis FODA sobre la metodología del planeamiento de escenarios</i>	104
6. Propuesta de aplicación: búsqueda de consenso _____	110
<i>Concreción de las políticas de Estado y su supervivencia</i>	
<i>Caso: política de Estado para la inclusión de asentamientos informales o villas de emergencia</i>	
<i>Ejemplo para su construcción</i>	115
<i>Definición de la necesidad social</i>	
<i>Gestión de la política de Estado</i>	116
<i>Ejecución de una política de Estado</i>	117
<i>Supervisión y control de la política de Estado</i>	118
<i>Conclusiones</i>	119
<i>Síntesis de la aplicación de la metodología de planeamiento de escenarios en el caso de inclusión de asentamientos informales o villas de emergencia</i>	120
7. Conclusiones _____	127
8. Bibliografía _____	131

El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles es lo inalcanzable; para los temerosos, lo desconocido, y para los valientes es una oportunidad.

Víctor Hugo

Los hombres y pueblos en decadencia viven acordándose de dónde vienen; los hombres geniales y los pueblos fuertes sólo necesitan saber a dónde van.

José Ingenieros

Agradecimientos

Deseo agradecer profundamente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador por haberme proporcionado el marco intelectual para desarrollar este trabajo; a la Universidad Argentina de la Empresa por haber confiado en el desarrollo de la materia Escenarios Estratégicos por más de 15 años, gracias a la cual pude gestar las ideas que se expresan en este libro; a la Universidad de la Defensa Nacional por proporcionarme el apoyo y su experiencia para la edición; a mi esposa, magíster Viviana Fonseca, por haberme impulsado con su ejemplo a materializar mis ideas; a mi directora de tesis, doctora Belén Amadeo, por su permanente guía y esfuerzos compartidos; a la licenciada María Clara Esteban y a la magíster Sofía Chico por sus consejos, enfoques generacionales e inteligentes debates. Por último, agradezco a mis padres, que supieron darme en vida la confianza y autoestima para afrontar con coraje los nuevos desafíos de la vida.

Prólogo

El planeamiento estratégico tiene una historia tan extensa que resulta difícil fijar su origen, pero por la divulgación del término normalmente se lo relaciona con las maniobras militares. Lo estratégico, en la vastedad de las guerras de los primeros siglos de nuestra era, tenía como parámetros el tiempo demandado en las maniobras, el volumen de recursos a desplazar y las trágicas consecuencias de los enfrentamientos, pero no tenían la visión temporal de muy largo plazo, que fue una característica principal de su definición posterior.

Como bien se señala en esta obra, la urgencia de reducir la incertidumbre, creciente según la peligrosidad y probabilidad de las consecuencias, hizo que se ensayaran múltiples sistemas o procesos de análisis que coadyuvaran en la toma de decisiones.

El autor fue miembro líder de la elaboración de un planeamiento estratégico por escenarios a 25 años, para el Ejército Argentino, en 2005. Pese a que, desde la década de 1970, particularmente en análisis relacionados con las armas nucleares, se había difundido el término “escenarios” para plantear futuros posibles, pasó considerable tiempo hasta que se difundieran ideas sistemáticas que sostuvieran procesos fundados para su empleo.

Desde mediados del siglo XX, las teorías relacionadas con la prospectiva (Michael Godet y Gastón Berger), tanto de origen estadounidense como francés, ocuparon casi todo el espectro académico orientado a la reducción de la incertidumbre, con acento en lo político y la seguridad. Los análisis orientados a lo económico, a los mercados y al capitalismo que se iniciaron con Adam Smith, David Ricardo, y siguieron muchos otros como J.M Keynes, tenían análisis propios no asimilables al uso de escenarios prospectivos.

En las escuelas de negocios, en particular los dictados de maestrías en Negocios, se incorporaron análisis geopolíticos de los mercados internacionales, sus riesgos y oportunidades. Es en este ámbito, el análisis de circunstancias de negocios, mercados, impuestos y trabas paraarancelarias, donde los movimientos de capitales, el *offshoring* en procura de ventajas competitivas, produjeron una difusión del planeamiento por escenarios.

Con el autor, el texto de Paul Shoemaker para negocios, y el de Peter Schwartz para las organizaciones sociales, entre otros autores, fueron incorporados en las currículas de las maestrías.

Después de años de trabajos académicos, con el mismo objeto de reducir incertidumbre y asistir en la toma de decisiones aventurando resultados, la metodología de escenarios dio un vuelco. El mencionado éxito de la empresa Shell, que se anticipó a las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973, fue el empujón definitivo hacia su universalización.

En los países de menor desarrollo relativo, coincidentes con menor preparación de las clases gubernamentales e inestabilidad política y económica, la adopción del método de planeamiento por escenarios en la conducción estatal y de las empresas se demoró y hasta sufrió críticas de escaso valor.

Este importante aporte del Dr. Esteban viene a llenar un espacio que permitirá, a quienes se preparan para la gestión pública, empresarial, civil o militar, adquirir conocimientos valiosos para avizorar el futuro con una metodología probada y asistir en la toma de decisiones con un análisis acabado de riesgo, oportunidad y resultados.

El planeamiento estratégico, mediante el proceso de planeamiento por escenarios, exige la conformación de un equipo preparado en el proceso y una conducción también idónea para aprovechar las ventajas que otorga y reducir las fallas por desconocimiento.

El autor resalta la importancia de la selección de las variables, y tendencias pesadas e inciertas, que serán los ejes de los escenarios a construir, así como la importancia de usar los escenarios para buscar consenso entre las fuerzas políticas y los actores económicos.

Es posible que este proceso de planeamiento no sea fácilmente aceptado por las distintas variantes políticas, empresariales y sindicales, pero se perdería así un valioso instrumento para ubicar el puerto seguro donde dirigir el rumbo de nuestro buque.

La entrega de la dirección de asuntos públicos o empresariales, basada en supuestos talentos, fortuna en la elección de alternativas, o simplemente en virtudes sociales o de "contactos", en nada reduce la incertidumbre frente a las contingencias. El método de escenarios en nada obsta al apoyo en virtudes personales, pero da un sustento fundado para la toma de decisiones y una tranquilidad para afrontar resultados con un análisis claro de consecuencias posibles.

Un proceso de planeamiento por escenarios no es la revelación del futuro, pero permite tomar la decisión que el cruce de variables y tendencias presenta como más favorable y admite la elaboración de un plan de contingencias y un plan de alternativa, que cubrirán con amplitud el espectro de circunstancias probables.

De la lectura del extenso e interesante contenido podrá el lector extraer aquellos aspectos que más se identifiquen con sus intereses. El énfasis está

en las políticas públicas, su calidad y la importancia para la creación de un Estado moderno que encuadre, en libertad, el bienestar ciudadano y el desarrollo empresarial y social.

Son importantes, como conocimientos diferenciadores, las definiciones de teorías económicas modernas, que podrán ser referencial de decisiones gubernamentales.

En síntesis, este libro abre un abanico de posibilidades para el desarrollo de un planeamiento por escenarios, una metodología ecléctica y versátil para captar un mundo de amplias variables situacionales y enfrentarlo con solidez y reducida incertidumbre. Le auguro éxito en su propósito, que se manifestará en políticas de Estado con alto nivel de consenso que aseguren un constante desarrollo de nuestro querido país.

Julio Alberto Hang

General de División del Ejército Argentino

Consideraciones iniciales

Desde el comienzo de los tiempos, el hombre busca certezas y garantías. Necesita anticipar sus movimientos, saber hacia dónde le conviene ir, sea por medio de oráculos o por análisis científico. Pero capturar el futuro y diseñar el planeamiento para el mediano y largo plazo nunca fue tarea sencilla. Requiere realizar un esfuerzo intelectual, disponer de tiempo, saber lidiar con la inseguridad de no poder demostrar lo afirmado, poder suspender lo urgente para ocuparse de lo importante y lograr los consensos que aseguren el involucramiento, la alineación estratégica y los resultados esperados.

Pese a que todos los conductores reconocen que un plan siempre supone un futuro que lo convalide, hacer el esfuerzo para describirlo es una tarea titánica que requiere talento, voluntad y una disciplina adecuada para construirlo. En tiempos tranquilos y ligeramente previsibles, quizás esta acción puede demorarse o ser sustituida por la intuición, pero el mundo de hoy está sacudido por cambios disruptivos y repentinos que, para el éxito y supervivencia de las instituciones y organizaciones, exigen un pensamiento a largo plazo. En un contexto tal, los futuros diseñados por la disciplina del planeamiento de escenarios estratégicos nos preparan ante las incertidumbres y nos condicionan a elaborar, además de un plan estratégico principal, planes de alternativa y de contingencia. Ellos permiten que la estrategia y su rumbo se parezcan mucho más a la trayectoria de un misil guiado por un sensor calórico que al trazado balístico de un proyectil de artillería.

El presente trabajo se inspira en la vital importancia que tiene el pensamiento estratégico para toda organización, entendido como la sumatoria del planeamiento de escenarios y el planeamiento estratégico. La falta o mala aplicación del pensamiento estratégico conduce al cortoplacismo y, con él, a la incertidumbre permanente y carencia de opciones estratégicas frente a las crisis. En palabras de Séneca: “Para el que ignora el puerto al que encaminarse, ningún viento le es propicio” (como se citó en Roca Meliá, 1986, p. 405).

El planeamiento de escenarios estratégicos asigna un puerto a las organizaciones, evita que estas sean condicionadas totalmente por los vientos de la historia y, en el caso particular de las organizaciones gubernamentales, posibilita trazar políticas de Estado que, con el consenso como condición imprescindible, miren y se conduzcan hacia el largo plazo, en búsqueda del señorío donde reina la incertidumbre. Los escenarios se constituyen en una

herramienta que permite ordenar las percepciones del futuro sin extrapolar y que, por el contrario, construyen imágenes de las atracciones que vendrán, con creatividad e innovación. Una visión anticipada del futuro permite definir el futuro querido o futurido, según el concepto de Bertrand De Jouvenel (1964), y, con esta construcción intelectual, en qué forma se quiere desembarcar en él para sostener posibilidades reales de concretar nuestros objetivos.

Con todas sus ventajas, constituir los futuribles o futuros posibles no es una tarea sencilla, ya que hay innumerables incertidumbres que están implícitas en los tiempos por llegar. El reconocimiento de la existencia de esas incertidumbres es una condición fundamental para planificar sobre el futuro. Si se niega o se ignora el nivel de incertidumbre, se genera un campo fértil para la aparición de sorpresas desestabilizadoras. Incorporar la idea de incertidumbre se traduce en la toma de conciencia sobre la impredecibilidad del mundo y la necesidad de elaborar escenarios alternativos, aunque hay que tener en cuenta que estos se van a solapar, entrecruzar y recambiar de manera inesperada.

Los escenarios contribuyen a establecer fronteras en la incertidumbre y a delinear los límites de los diferentes futuribles. La organización que posea entrenamiento, experiencia y un equipo de escenaristas con alta capacidad profesional y poder intuitivo podrá manejar las incertidumbres con estrategias adecuadas y realizar elecciones de aplicación con una mayor comprensión de sus potenciales resultados. Los escenarios manejan el mundo de los hechos y el de las percepciones, y posibilitan el alineamiento detrás de una visión. La alineación estratégica se genera si los escenarios se muestran coherentes, imaginativos y verosímiles. Si estas condiciones no se manifiestan, se produce una desconexión entre los estrategias y los hacedores que afecta la calidad de la toma de decisiones y de sus resultados.

La planificación de escenarios es un arte y una disciplina, y su empleo debe ser incorporado como una forma de pensar. Pierre Wack (como se citó en Kleiner, 2003), metafóricamente, se refiere a una manada de lobos donde el jefe se adelanta para observar todos los aspectos del terreno antes de avanzar. Se trata de la predisposición a tomar conciencia del mundo exterior y poder observar las condiciones externas con claridad. El planeamiento derivado de ello presentará mayor resiliencia, ya que, cuando el futuro adopte formas inesperadas o giros imprevistos, los pronósticos reducirán o potenciarán sus efectos, según sean positivos o negativos. Los escenarios, además de facilitar la alineación estratégica en toda organización, promueven los consensos.

A nivel estatal, la elaboración de escenarios consensuados entre oficialis-

mo y oposición¹ es una condición *sine qua non* para diseñar y aplicar políticas de Estado. Solamente un futuro consensuado entre las distintas áreas de conducción del Estado y el abanico opositor puede dar origen a una política de Estado plausible y duradera, con capacidad para soportar las vicisitudes de las alternancias en el poder. Si se aplica este análisis a la realidad política argentina, se percibe que la acción de anteponer al planeamiento estratégico un planeamiento de escenarios que permita enunciar una visión factible no es una práctica generalizada entre los funcionarios. Por las características de su sistema de partidos, como desarrollaremos más adelante, en nuestro país resulta difícil la construcción de consensos y la elaboración de verdaderas políticas de Estado. La existencia de un partido predominante (Zelaznik, 2008) y la división maniquea del electorado (entre peronismo y antiperonismo) no dan lugar a una competencia política sana que exija a los partidos profesionalizarse y esmerarse por constituir la mejor propuesta para los ciudadanos argentinos. Entre otras razones, esto ha llevado a que, en general, los gobiernos hayan transitado las fases arquitectónicas de la política sin contar con el consenso que requieren las políticas de Estado y hayan recurrido a políticas gubernamentales de corto plazo que no perduran más allá del ejercicio de un mandato constitucional. En nuestro país, lo normal es la aplicación de políticas gubernamentales reactivas y con escasos surgimientos de políticas gubernamentales planificadas. Ambas tienen un solo período gubernamental como vida máxima.

Consideramos que el planeamiento de escenarios puede constituirse como una herramienta que contribuya directamente a que los órganos políticos y partidarios generen consenso y se comprometan en sus plataformas y acciones a alcanzar los futuros descriptos en condiciones de éxito para el bienestar, desarrollo y felicidad del pueblo. Permitiría, además, definir los objetivos estratégicos para el desarrollo en términos de calidad de vida de los ciudadanos y ayudaría a mejorar sensiblemente el diálogo y la convivencia entre sectores, lo que incrementaría de manera evidente la calidad de la cultura política argentina.

1 Llamamos oficialismo al partido que se encuentra a cargo del Gobierno y oposición al conjunto de los partidos restantes representados en el Congreso.

Antecedentes

La necesidad de reducir el nivel de incertidumbre de cara a una resolución importante o al prefacio de una crisis no es novedosa en el arte de pensar de la humanidad. Desde el principio de los tiempos, el género humano se ha apoyado en dioses, brujos, adivinos o médiums para tratar de capturar el futuro antes de que este se presente y, así, poder resolver con una mayor cuota de certidumbre. El conocimiento de lo que vendría se relacionaba más a capacidades sobrenaturales que a una metodología que, con rigurosidad, pudiese expresar las probabilidades de ocurrencia de un hecho.

Fue en Estados Unidos, en la década de 1940, donde se desarrollaron las bases de una metodología con esas características y surgió la *prospectiva*. En un principio, esta persiguió fines geoestratégicos y se aplicó sobre todo en las guerras, como la de Vietnam (1955-1975). La prospectiva partía de la premisa de que el futuro no está predeterminado, se lo puede modificar; y para ello es preciso distinguir y estudiar los futuribles, con la idea de que el futuro está abierto y será impactado por la situación pasada y presente.

Con el correr de los años, se amplió el convencimiento de que todas las instituciones, no solo las militares en operaciones, podrían mejorar su desempeño y alcanzar con más facilidad sus objetivos si anticipaban las consecuencias de sus decisiones y que, para ello, era vital saber emplear herramientas que permitiesen explorar y describir el futuro, planificar en ambientes complejos y reducir la incertidumbre. Es así que, en la década de 1970, comienzan a utilizarse las técnicas de planeamiento de escenarios en otras organizaciones cuyos casos testigos fueron realizados por la empresa Shell en el año 1973, con la crisis del petróleo en Medio Oriente como contexto.

Dado que el planeamiento de escenarios es una disciplina orientada a la práctica, si se pretende describir el estado actual del tema, es menester observar si, al desarrollar sus políticas, los distintos gobiernos aplican o no las técnicas que sus teóricos proponen.

Particularmente en Europa y en Estados Unidos, las técnicas de planeamiento de escenarios se desarrollan como una manera de otorgar lógica al sistema decisional de organizaciones gubernamentales y empresariales. Las metodologías empleadas son variadas —desde Herman Kahn con su Instituto Hudson hasta el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas—, pero, en general, abundan las simplificaciones en grillas que se limitan a señalar las situaciones en las que puede derivar un problema, sin describir en detalle esa evolución, de tal suerte que facilite la adopción de resoluciones acertadas. En esas metodologías, se observan falta de rigurosidad, métodos estructurados que no se adaptan al suceso en estudio, aspectos que se profundizan

sin estar incluidos en la metodología y otros ítems fundamentales que no son analizados. En particular, se aprecia que no es clara la identificación y comprensión entre el que dispone la elaboración de un escenario y los escenaristas, y que no se da importancia a la definición correcta de la unidad de análisis que deberá viajar desde el presente hacia el futuro para desembarcar en condiciones de éxito.

En la Argentina, es común observar que a los gobernantes les resulta difícil apartarse de la coyuntura para dedicar tiempo al planeamiento de mediano y largo plazo. Esto deriva en las frecuentes volatilidades políticas y económicas, y en las sucesivas crisis. En su intento por alcanzar el éxito, los gobiernos suelen priorizar el talento y la intuición, y son sorprendidos por imponderables constantemente, sin contar con planes de contingencia apropiados. Las crisis económico-sociales de 2001 y 2008 son claros ejemplos de lo señalado. Ante esta situación, la metodología de escenarios se presenta como una de las maneras de subsanar la falta de consenso entre oficialismo y oposición para la elaboración de políticas de Estado. Con el mismo criterio, el empleo de esta herramienta facilitaría la elaboración de visiones en las organizaciones gubernamentales.

Esto permitiría generar consensos sobre la visión futura y facilitaría el diseño de políticas de Estado, la elaboración de visiones, misiones y del plexo axiológico y jurídico para concretarlas. Una metodología totalizadora y ampliamente flexible, apoyada en la prospectiva y en el método Delphi, posibilita descubrir con un grado de precisión aceptable uno o varios futuros plausibles que orientarán nuestro planeamiento estratégico.

Alcances y limitaciones de la propuesta

En un mundo cada vez más globalizado e incierto, es necesario realizar un diseño de escenarios antes de poner en marcha cualquier proceso de planeamiento o dirección estratégica. Si bien no se pueden cambiar los vientos de la historia, sí es posible mover las velas de nuestro barco para llegar al puerto deseado. Para lograrlo, se necesitaría aplicar una metodología ecléctica y versátil que permita captar las infinitas situaciones a plantearse y que provea las herramientas para realizar escenarios, con o sin un amplio margen de tiempo u otros recursos.

En nuestro país y en la región, esto constituye un cambio de paradigma, ya que implica sustituir el modelo vigente de accionar por intuiciones o co-razonadas, que encuentra su explicación en la falta de conocimiento sobre

el tema. Las constantes crisis de alta volatilidad son fruto de acciones improvisadas ante la ausencia de planeamientos de largo plazo que imposibilita la disposición de planes alternativos y de contingencia que aseguren previsión, control y éxito.

Los escenarios del año 2050 contruidos por la United Nations University en el Proyecto del Milenio (2008) señalan que, para ese punto histórico, todas las escuelas de negocios del planeta tendrán una cátedra sobre el planeamiento de escenarios. La idea de *new public management* empleada por Hood (1991), o referida por Ferlie *et al.* (1996) como nueva gestión pública en acción, hará que este concepto concebido por los escenarios para las empresas se extienda rápidamente a los Estados y sus organizaciones.

Inspirados en estas tendencias, solamente se pretende fundamentar la importancia de esta disciplina para alcanzar el futuro y llevar adelante de forma permanente una metodología que asegure alcanzar el objetivo estratégico. Pero no es la intención argumentar que los escenarios estratégicos son fundamentales para todas las situaciones, sino para aquellas que requieran planeamiento a mediano y largo plazo, en las que sea indispensable lograr consensos políticos para fijar políticas de Estado; así también la planificación de escenarios es clave para el corto plazo cuando el nivel de incertidumbre impide o limita una decisión.

Políticas públicas

Definición y concepto

Desde Laswell (1956) hasta la actualidad, se han elaborado numerosas definiciones del concepto de política pública. Entre ellas, y como punto de partida para el análisis, tomamos el trabajo de Peters (citado por Pallares, 1988, p. 142), según quien las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

El primer elemento destacado por Peters es recogido luego por otros autores que sostienen que las políticas públicas son la expresión del Estado en acción (Pallares, 1986). Pallares agrega la noción de que las políticas públicas impactarán en el futuro y las decisiones que tome un gobierno en determinado momento se desarrollarán en escenarios con características diferentes a las actuales. De estas reflexiones, surgen tres factores: la necesidad de consenso a la hora de diseñar y ejecutar una política pública, la vocación de futuro y la finalidad de influir sobre la vida de los ciudadanos. En ellos reside justamente la necesidad de que las políticas públicas estén guiadas por un análisis racional de los recursos disponibles y los factores condicionantes ante los objetivos que se intentan alcanzar.

Las políticas públicas no son elaboradas solamente por políticos, también participan técnicos, especialistas y comunicadores para lograr una transmisión correcta de las ideas. Todos ellos colaboran en el establecimiento de contenidos, la selección de instrumentos y de mecanismos de aplicación, definición de objetivos y previsión de resultados. En el proceso de elaboración de políticas públicas, hay una fase de gestación, en la que se detectan y se priorizan los problemas que demandan la intervención gubernamental; una segunda fase de formulación, en donde se analizan las distintas alternativas para solucionar los problemas y se estudia su factibilidad política y técnica, según los recursos disponibles; una fase de implementación, que consiste en la puesta en práctica de la alternativa elegida; y una cuarta y última etapa de evaluación de los resultados (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009). Esta evaluación puede determinar su continuidad, su modificación o la propuesta de una nueva política.

En este esquema, el análisis de escenarios se aplica durante las dos primeras fases, de gestación y formulación, pero con la mirada puesta en las dos fases siguientes:

- La etapa de implementación es aquella en la que pueden materializarse las contingencias. En ella se manifiesta la mayor complejidad política, ya que aquellos actores que no pudieron influir en las etapas de decisión tratarán de hacerlo en este punto; aparecerán intereses contrapuestos y resistencias a la política diseñada y será menester recurrir a la persuasión, la negociación y el intercambio (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009). Cuantas más previsiones se hayan realizado mediante el análisis de escenarios, menor será el impacto negativo de estas vicisitudes.
- Por su parte, en la fase de evaluación, se dejarán al descubierto los resultados de la aplicación de la medida y se realizará un diagnóstico del nuevo escenario que se alcanzó gracias a ella. Un análisis de escenarios adecuado realizado en la etapa previa aporta la ventaja de reducir el nivel de sorpresa que puede traer consigo la evaluación.

Las políticas públicas tienen su origen en una necesidad de la economía, la política o la sociedad, y se las diseña en función de una idea superadora que, en forma teórica, se manifiesta en capacidad de solucionar positivamente el problema planteado. Es el gobierno el que selecciona las herramientas y mecanismos de aplicación; y la evaluación permite determinar la eficacia en pos de los objetivos establecidos, efectuar las correcciones y proponer las modificaciones de los sistemas.

Ahora bien, este accionar del Estado no se da en el vacío, sino que tiene como marco a la política, entendida como el conjunto de las relaciones en torno al poder y, por lo tanto, que se desarrolla en medio de conflictos entre diferentes intereses, ideologías, prácticas demagógicas, *lobbies* o corrupción, que influyen en la interpretación de las circunstancias y del problema a resolver, en el diseño de la solución, en la elección de las herramientas y en el modo de evaluación, y en lo más importante, que es la definición de los objetivos a alcanzar con una determinada política pública (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009).

Políticas de gobierno y políticas de Estado

Como vimos en el apartado anterior, los Estados manifiestan y perfeccionan su accionar a través de las políticas públicas. Ahora bien, según los factores que motiven e influyan su diseño e implementación, estas políticas estarán orientadas a objetivos de largo aliento o a metas de tipo coyuntural. De esta distinción, surgen dos tipos de política pública: las políticas de gobierno y las políticas de Estado. Mientras que las primeras operan a corto y mediano plazo, y pueden ser reactivas o planificadas, lo que hace que sean más susceptibles a los vaivenes de la coyuntura política, económica y social, las segundas se proyectan a largo plazo, no se ven sustancialmente afectadas por los cambios de gobierno, se mantienen al margen de disputas partidarias, su proceso de elaboración es más participativo y cuentan con el consenso de la mayoría de los actores sociales. En general, una política de Estado es la opción más deseable y conveniente; sin embargo, las características del escenario político, los recursos económicos disponibles, la factibilidad técnica, la influencia de la opinión pública y las demandas sociales hacen que lo deseable no siempre sea factible y deba optarse por una política de gobierno. Vale la pena aclarar que, en ocasiones, esta elección no es obligada por las circunstancias, sino que depende exclusivamente de la voluntad política de los funcionarios al momento de decidir sobre una política.

Ambos tipos de políticas se beneficiarían de la aplicación de las técnicas del planeamiento de escenarios. Pero esta herramienta se torna crucial a la hora de elaborar políticas de Estado, ya que sus requerimientos para reducir la incertidumbre son mayores y sus objetivos más ambiciosos, como veremos a continuación.

Características de una política pública de calidad

Como primer requisito de una política pública de calidad, suele mencionarse que esta debe ser producto de un acuerdo entre gobierno, oposición y ciudadanía. En palabras de Lahera, “una política pública de excelencia corresponde a 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” (Lahera, 2004, p. 8). Es decir que las políticas de Estado necesitan, tanto en su concepción como en su implementación, una alta cuota de consenso y compromiso que plantee esfuer-

zos compartidos entre los distintos actores de una sociedad. Para ello, las políticas públicas requieren especial consideración por lo que la sociedad reclama. Anthony Downs (1964) sostiene que son los partidos políticos en primer lugar los que, en el juego de argumentos, opciones e intereses, deben proponer las políticas públicas en sus plataformas, en la inteligencia de ganar la faz agonal futura en función de aquellas que han sido exitosas en el período arquitectónico, y no diseñar propuestas para ganar las elecciones que luego no serán concretadas.

Normalmente, el tiempo de la faz arquitectónica de un gobierno es escaso para poder implementar y disfrutar del éxito de una política de Estado. Es por ello que solamente a través del consenso multipartidario y con el control de la sociedad es posible obtener resultados positivos de una política de Estado transversal a los sucesivos gobiernos. Por lo tanto, la dinámica no es unidireccional, sino que la sociedad también opina, valora e influye sobre las propuestas de los partidos, mientras que los medios de comunicación actúan como difusores de las ideas e impactan sobre la opinión pública a favor o en desmedro de las diferentes propuestas políticas. En síntesis, la idea de consenso debe fluir desde el gobierno hacia los ciudadanos, y de estos hacia él, en forma sinérgica, proactiva y muy dinámica, con la prensa, las organizaciones sociales y los partidos como los canales de comunicación.

Ahora bien, este requisito de consenso tiene al menos dos implicancias que destacar: por un lado, contribuye a que las distintas propuestas sean más profundamente debatidas y analizadas, pero, por otro lado, las organizaciones gubernamentales a cargo del diseño y ejecución de las políticas públicas se ven obligadas a negociar con otras fuerzas políticas, buscar apoyo entre los distintos actores sociales y, en muchos casos, optar por una política pública subóptima en pos de contar con el consenso necesario para que esta prospere y conduzca a los objetivos buscados (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009).

Luego de muchos años de estudio que ampliaron el análisis de las políticas públicas, se consensuó una lista de las características necesarias para una política pública de excelencia, que fue incluida en el *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, elaborado por el Center for the Implementation of Public Policies en 1996 (Lahera, 2004):

- Fundamentación amplia y no solo específica
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas
- Consistencia interna y agregada

- Estimación de apoyos y críticas probables
- Oportunidad política
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes
- Claridad de objetivos
- Funcionalidad de los instrumentos
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia y eficiencia)

Por nuestra parte, podemos agregar que una política de Estado eficiente y moderna debe ser de carácter preventivo y no reactivo frente a las consecuencias ya consumadas de un problema. Para estar en condiciones de prevenir, debe utilizarse la investigación científica para descubrir los nuevos problemas que requerirán de la articulación del Estado (Hogwood y Gunn, 1988). A ellos hay que asignarles prioridades para ingresarlas en una agenda sistemática y, si resultara apropiado, en una agenda política (Jones, 1984). La ejecución de una prevención adecuada limita la entrada en problemas más graves, lo que implicaría la aplicación de una política reactiva. Como contrapartida, existe una gran variedad de errores que pueden cometerse en la concepción y ejecución de las políticas públicas y que pueden conducir al fracaso en la solución del problema. Entre las falencias más clásicas en la formulación y ejecución de las políticas públicas pueden encontrarse:

- Presiones dentro de la constelación del poder que neutralizan sus efectos.
- Carencia de un catastro adecuado que asegure que lo que se encuentra en la agenda pública son temas conflictivos que provienen de una demanda puntual de la sociedad.
- Falta de un monitoreo profesional y de herramientas apropiadas o indicadores que proporcionen alarmas sobre su desvío o incumplimiento.
- Falta de legitimidad que genere un acercamiento efectivo y emocional entre el ciudadano y la política de Estado, y una perspectiva de resolución o satisfacción.
- Fragilidad del sistema financiero-presupuestario que normalmente no adopta las previsiones para la implementación de las políticas públicas.
- Falta de sistematicidad y de coherencia en la evolución y seguimiento de la información cuantitativa y cualitativa del diagnóstico, el problema, los objetivos, los recursos financieros, los programas y proyec-

tos, las acciones y los recursos humanos en disponibilidad, los plazos, las metas y los indicadores macro de la economía y la sociedad.

Al analizar estas falencias, podemos concluir que las políticas de Estado deben ser complementarias y, a su vez, transversales en la relación Estado-sociedad. Aparece el consenso como una acción inevitable para poner en discusión los problemas, buscar las opciones de solución y lograr un compromiso de aplicación. En esta línea, Eugenio Lahera (2004) enuncia conductas erráticas o errores de concepción que pueden afectar la gestación, la implementación o los resultados de una política de Estado. Ante esto, el autor otorga especial importancia a la inclusión dentro de la agenda pública y a que esta sea un producto de la articulación y del consenso entre los diferentes actores sociales, junto con las relaciones de estos con el poder, y de su adaptación a las características del sistema político y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Pone el énfasis en que las necesidades y demandas insatisfechas sean la justificación y el motor de las políticas públicas.

Aún la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. (Lahera, 2004, p. 9)

Esta observación resalta el valor que añade la aplicación del planeamiento de escenarios a la elaboración de las políticas públicas, ya que este permite evitar o moderar los desvíos que puedan surgir en el desarrollo de una medida respecto de los objetivos deseados.

En suma, el consenso es condición de éxito de una política pública y para ello se debe poder diseñar y compartir un *futurible* que pueda ser alcanzado a través de programas claros, alta calidad técnica y amplio apoyo político. Sin duda, la fragmentación política como consecuencia del no-consenso afecta su formulación y aplicación. Los gobiernos que logren construir un consenso con la ciudadanía y la oposición para concebir y aplicar una política de Estado deben manejar con profesionalismo las analogías y presentarlas efectivamente con un sentido de la oportunidad adecuado, un manejo eficiente de la comunicación y con un profundo conocimiento institucional. Las políticas públicas más importantes pueden ser consideradas estratégicas y, sin duda, constituyen el legado del gobierno saliente. Una política de Estado no es tal si no alienta las exigencias del mediano y largo plazo, si confunde lo urgente con lo importante y si no es capaz, mediante alguna técnica prospectiva,

de elaborar un futuro común y compartido que genere el anhelo social de alcanzarlo.

Las políticas de Estado en la Argentina del siglo XXI y sus complejidades estructurales

El siglo XXI fue inaugurado en la Argentina con una profunda crisis política y económica. Como resultado, la ciudadanía perdió todo resto de confianza en la clase política y pidió “que se vayan todos”. Esta crisis tuvo un fuerte impacto en el sistema de partidos argentino que vio frustrados sus esfuerzos por pasar de ser un sistema de partido dominante a uno bipartidista² o de un bipartidismo virtual a uno real (Camou, 2000): la Unión Cívica Radical –principal integrante de la alianza gobernante al momento de desatarse la crisis– sufrió un gran desprestigio, y se reinstaló la idea de que solo el peronismo era capaz de gobernar la Argentina. Sin embargo, los tradicionales líderes peronistas también fueron alcanzados por la crítica social. Fue, por lo tanto, un nuevo *caudillo*, desconocido en la metrópoli, quien capitalizó este descontento y el clamor por la gobernabilidad. Vuelto el peronismo al poder, la debilidad de la UCR dejó vacante el rol de la oposición.

La crisis de 2001 afectó profundamente al sistema de partidos en Argentina, produciendo la erosión de identidades partidarias, y la profundización de la tendencia ya entonces en marcha de subordinar la dimensión organizativa de los partidos al impacto mediático de los liderazgos. (Zelaznik, 2008, p. 171).

De esta forma, se combinaron las dos características históricas de la política argentina (personalismo e hiperpresidencialismo) con un sistema de partidos vapuleado y con la necesidad urgente de reconstruirse. El nuevo contexto fue terreno propicio para la agudización de las complejidades estructurales que dificultan –aún hoy– la elaboración e implementación de políticas de Estado en la Argentina.

El sentido común hace presuponer que todos los actores políticos del país aspiran al bienestar de los ciudadanos y que, por lo tanto, no habría

2 En línea con Scott Mainwaring, por sistema de partido dominante entendemos “una situación en la cual el mismo partido continuamente obtiene una mayoría de escaños a lo largo de un periodo de varias décadas (Sartori citado por Mainwaring, 1995), o uno en el cual, durante un corto interludio democrático, el partido mayoritario obtiene al menos el 70 por ciento de los escaños”; y calificamos como sistema bipartidista a aquel en el que “el partido más votado tiene una mayoría de escaños a su favor, pero tiene lugar la alternancia en el gobierno” (Mainwaring, 1995, p. 120).

problemas a la hora de generar un consenso con relación a objetivos como: distribución equitativa de la riqueza, justicia social, combate a la pobreza, provisión de servicios públicos de calidad, entre otros. Ahora bien, aunque los objetivos sean confluyentes, el orden de prioridades y los medios que se consideran adecuados para obtener los fines esperados pueden variar. Y, además de la existencia de una amplia variedad de enfoques, las fuerzas políticas argentinas no siempre se muestran dispuestas a respetar las reglas de juego institucionales (Camou, 2000). Así, se configura una realidad en la que las políticas de Estado no logran arraigarse como instrumento fundamental de la conducción. La carencia de políticas de Estado que sean respetadas por los sucesivos gobiernos priva de la posibilidad de planificar a mediano y largo plazo, hace al país sumamente vulnerable ante las crisis y lo presenta ante el mundo como un sistema público volátil, impredecible y poco confiable.

Abordaremos a continuación algunas de las características estructurales que contribuyen a este fenómeno según se atribuyan a los diferentes actores políticos argentinos: a los gobiernos, a los partidos políticos (hacia el interior y en relación con otros partidos) y a la ciudadanía.

En los gobiernos

El sistema político presidencial argentino ha dado lugar, en numerosas oportunidades, a gobiernos hiperpresidencialistas o decisionistas, entendidos como “formas concentradas y discrecionales de ejercer el poder político” (Flax, 2004, p. 17). En las últimas décadas, gobiernos con diversas orientaciones políticas (aunque, en general, todos ellos peronistas), como el de Carlos Menem y el de Néstor Kirchner, han sido ejemplos de este fenómeno. Estas situaciones han sido favorecidas tanto por figuras formales (como las jefaturas presidenciales, la delegación legislativa y los decretos de necesidad y urgencia), como por la cultura política argentina, acostumbrada a los caudillos y líderes personalistas.

Como señala Flax, “el decisionismo se suele caracterizar –desde su conceptualización por Carl Schmitt– por justificar la concentración de poder en situaciones de excepcionalidad y por establecer como concepto político fundamental la distinción entre amigos y enemigos” (2011, p. 180). La primera parte de esta aseveración es discutible, al menos en los escenarios políticos latinoamericanos, ya que, incluso en ausencia de situaciones de emergencia, han surgido estilos decisionistas de gobierno o han creado ellos mismos estas condiciones para justificar la concentración del poder (Flax, 2011). Pero

la segunda parte, referente a la distinción entre amigos y enemigos como concepto político fundamental, explica en parte la dificultad de la política argentina para consensuar políticas de Estado. La política argentina suele estar en constante conflicto (la faz agonal se extiende más allá de la competencia electoral) y los actores políticos, que identifican como enemigo al adversario o a quien piensa diferente, no ven la posibilidad de negociación y mucho menos de cooperación entre ellos. El líder se ve amenazado por esos “enemigos” y da un paso más, al colocarse por encima de las “limitaciones” legales e institucionales que restringen su capacidad de acción. Así es como los sistemas presidencialistas pueden mutar en hiperpresidencialismos: cuando el poder real del poder ejecutivo supera al poder formal conferido por la Constitución y sujeto a los límites impuestos por la división de poderes, la obligatoriedad de la rendición de cuentas y la periodicidad en los cargos.

En los casos de hiperpresidencialismo, se toma como válida y omnipotente la palabra de quien se encuentra en la cúspide de la estructura republicana. Se construye una suerte de endiosamiento y, frente a él, claudican el planeamiento, los trabajos en equipo, los asesores, los funcionarios autónomos, los expertos consagrados y, en general, toda idea consensuada. Es la voz sabia del titular del poder ejecutivo la que puede poner en vilo a los otros poderes de la República y cambiar cualquier rumbo sin ninguna explicación racional y fundada. En un marco tal, el único consenso posible es la aceptación, por parte de todas las fuerzas políticas, de las iniciativas y directivas del oficialismo; no hay lugar para un intercambio real que permita evaluar las diferentes propuestas, tomar los mejores elementos de cada una y, a partir de estos, construir las políticas públicas que signarán la vida de los ciudadanos.

En los partidos políticos

Los partidos políticos argentinos presentan algunas características de funcionamiento que dificultan la construcción de consensos y la elaboración e implementación de políticas públicas de largo aliento. En otras palabras, esos rasgos inciden sobre la gobernabilidad democrática, entendida como “la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia” (Pachano, 2007, p. 45, citado por Freidenberg, 2010, p. 34).

Estas características pueden clasificarse según dos variables: por un lado, se distinguen aquellas que se registran en el interior de cada partido de aque-

llas que tienen que ver con la relación entre los diferentes partidos (es decir, se atribuyen al sistema de partidos); y, por el otro lado, se diferencian aquellas que se manifiestan con mayor intensidad en la faz agonal de la política (el momento de la competencia por el poder) de aquellas que se destacan en la faz arquitectónica (correspondiente al ejercicio del gobierno, sea el partido oficialista u opositor), como se ve en el siguiente cuadro:

	Faz agonal	Faz arquitectónica
En el interior de los partidos	Falta de mecanismos democráticos de selección	Necesidad de formación para la gestión
En el sistema de partidos	Competencia asimétrica	Falta de cooperación entre oficialismo y oposición

Cuadro 1: características de los partidos políticos argentinos en la actualidad. Elaboración propia sobre la base del análisis realizado sobre el comportamiento de los partidos políticos desde 1983 a la fecha.

Si miramos el interior de los partidos, durante la faz agonal se destaca la falta de democracia interna para la designación de autoridades partidarias y de candidatos a cargos electivos. Si bien en la historia del peronismo y del radicalismo hubo casos en los que se convocó a elecciones internas (por ejemplo, en 1988 compitieron internamente Eduardo Angeloz con Luis León y Carlos Menem con Antonio Cafiero, respectivamente), estas no son la regla en la política argentina del siglo XXI. Al estar inmersos en la arena política argentina, los partidos también padecen el personalismo y, por lo tanto, suelen generar estructuras verticales y muy aferradas a la figura del líder, quien concentra poder y recursos, y obstaculiza la competencia interna (Leiras, 2013). Los candidatos a cargos electivos son designados con discrecionalidad por estos líderes y, muchas veces, la intención dominante no es ganar las elecciones para ampliar la presencia del partido, sino que buscan contar con personajes leales en los diferentes niveles de gobierno que les aseguren disciplina intrapartidaria. Es decir, no existen o no se respetan las reglas de juego: los procesos decisionales son poco participativos y no hay renovación periódica de dirigentes. De esa forma, se desalienta la competencia interna y la cooperación entre las distintas facciones. En esta dinámica de tinte oligárquico, las bases de los partidos (los militantes y afiliados en general) “sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas por la cúpula” (Freidenberg, 2010, p. 38). Las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), instauradas en la reforma electoral argentina de 2009, intentan contribuir a la democratización del funcionamiento in-

trapartidario. Sin embargo, en las elecciones, fue común ver a líderes que, al contar con el apoyo necesario, esquivaron las primarias y conformaron listas independientes. Este fenómeno se registró tanto en las elecciones nacionales como en las provinciales y locales³.

En la faz arquitectónica, se percibe la necesidad de una mayor formación de los integrantes partidarios a cargo de diseñar e implementar las políticas públicas. En general, los partidos aparecen como eficientes maquinarias de proselitismo y acumulación de votos, pero no dedican el mismo esfuerzo a la preparación de sus integrantes para asegurar la calidad de la gestión una vez que alcanzan el poder. En este sentido, Freidenberg (2010) pone el acento en la importancia de que los partidos inviertan en una capacitación orientada a la preparación de programas de gobierno, esfuerzo que, reconoce, ya realizan en parte los *think tanks* asociados a los diferentes partidos. Por su parte, Alcántara Sáez (2010) se concentra en la necesidad de una profesionalización de la actividad política que exija al político y a sus asesores una mayor dedicación a sus tareas de gestión de la cosa pública, con la retribución dineraria correspondiente. En cualquier caso, sea como capacitación previa de los cuadros o como profesionalización de la actividad de gobierno, la elaboración de políticas de Estado exige un acabado conocimiento de la realidad que se busca influir y una gran capacidad de análisis para desarrollar las herramientas y estrategias adecuadas a los fines que se persiguen.

Si trasladamos el foco al entorno en el que se desenvuelven los partidos políticos argentinos, también surgen particularidades interesantes. En la faz agonal, el sistema de partidos argentino se caracteriza por una competencia asimétrica (Leiras, 2010) en la que prevalece el peronismo por sobre el resto de las opciones, fragmentadas y volátiles (Zelaznik, 2008). Esto genera una dinámica similar a la detectada en el interior de los partidos: las fuerzas políticas que no ven la posibilidad real de ser una alternativa de gobierno no tienen incentivos para dedicar esfuerzos a una empresa que dan por derrotada. Tampoco tienen interés en consensuar propuestas de largo plazo si el único que disfrutará del éxito de estas políticas será el partido dominante. Estos han sido rasgos distintivos de las contiendas políticas argentinas a partir del 2003. Sin embargo, los comicios de 2013 dejaron en evidencia las ambiciones nacionales –y el gradual posicionamiento en ese ámbito– de otras fuerzas políticas que hasta el momento solo tenían un arraigo distrital,

3 Como ejemplo, podemos mencionar el caso de la ciudad de Mercedes (provincia de Buenos Aires) en las elecciones de 2011, donde el Frente para la Victoria contaba con dos posibles candidatos a Intendente, Carlos Selva (proveniente del peronismo tradicional) y Juan Ustarroz (representante de la agrupación La Cámpora), pero, en lugar de competir en las PASO, cada uno se presentó en una lista separada (Alianza Frente para la Victoria y Frente Social de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente).

tales como el PRO en la Ciudad de Buenos Aires y la alianza Frente Amplio-UNEN, uno de cuyos integrantes es el Partido Socialista, gobernante en la provincia de Santa Fe. En el 2015, la alianza Cambiemos (Pro + UCR + Coalición Cívica) dio una sorpresa al conquistar la provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.

Al pasar a la faz arquitectónica, el juego entre los partidos políticos –devenidos ahora en oficialismo y oposición– también genera dificultades a la hora de impulsar políticas de Estado. En concreto, ni uno ni otro encuentran incentivos para cooperar con su adversario: el peronismo, como partido predominante, suele alcanzar las mayorías legislativas necesarias para que sus iniciativas sean aprobadas en el congreso sin la necesidad de recurrir a la negociación con otros bloques. Por este mismo motivo, los partidos de la oposición no encuentran sentido a apoyar propuestas del oficialismo que no serán debatidas ni incluirán sus puntos de vista sobre la materia.

Estas circunstancias suelen impactar negativamente a la hora de impulsar una política pública. El largo plazo se percibe como inasible y los vaivenes de la política solo permiten planificar dentro de un horizonte acotado en el tiempo. Así, no es común en la Argentina que los decisores políticos apliquen metodologías para elaborar futuros compartidos sobre los cuales se puedan proyectar los planes de largo plazo. Las metodologías de planeamiento de escenarios exploratorios-macro son herramientas de sobresaliente calidad técnica para la elaboración de políticas de Estado. Si se dispone de un futuro consensuado, y con la aprobación de la dirigencia, la militancia y el electorado, se torna posible mantener una misma política, más allá de los cambios de signo político que ocurran en el Estado.

En la ciudadanía

Si bien hemos dividido los fenómenos descriptos hasta aquí según se verifiquen en los partidos políticos o en los gobiernos argentinos, esto no quiere decir que se den en el vacío o totalmente aislados del marco político y social general del país. Es decir, donde hay partidos políticos que solo proponen candidatos y no presentan plataformas de campaña reales, hay una ciudadanía que no se las exige. Y, de la misma forma, cuando un gobierno adquiere características decisionistas y estas perduran, hay una ciudadanía que no lo sanciona en las urnas. Al desconocerse los instrumentos que permiten a un gobierno llevar adelante el planeamiento a largo plazo para alcanzar grandes objetivos estratégicos, los ciudadanos tienden a confundirse frente a las cam-

pañas comerciales y a no distinguir los instrumentos que sirven para atender necesidades coyunturales de aquellos que permiten la proyección al futuro y que son válidos para sucesivos gobiernos.

Al trasladar el foco a la ciudadanía argentina, cobra relevancia una de las características con las que Guillermo O'Donnell explica su conocido concepto de democracia delegativa (DD):

...la DD es muy individualista, pero de un modo más hobbesiano que lockeano: se espera que los votantes elijan, independientemente de sus identidades y afiliaciones, al individuo más apropiado para hacerse responsable del destino del país. En las DDs las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional y en donde hay mucho en juego: los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga. (2009, p. 13)

Sin ánimos de abarcar el fenómeno en su totalidad, en este apartado identificamos algunas de las razones que explican la dificultad de la política argentina para llevar adelante políticas de Estado con diagnósticos, planificación y resultados adecuados. Cuando en nuestro país se lograron consensos como producto del grado de atracción del objetivo planteado, estos han sido tan volátiles que en períodos relativamente cortos de tiempo han perdido el rumbo sin llegar a materializar los resultados buscados. Esta incapacidad para construir futuros y poder viajar hacia ellos no ha sido gratis para la Argentina, que ha padecido crisis económicas, hiperinflaciones, fuga de capitales, injusta distribución de la riqueza, desprotección de las necesidades familiares, baja calidad de la educación y la salud pública, altos niveles de inseguridad ciudadana, desprotección de los recursos naturales, desempleo y precariedad del trabajo, magras jubilaciones, corrupción estructural, gasto social insuficiente, altos índices Gini, modestos Índices de Desarrollo Humano y el avance del narcotráfico, entre otros males.

El planeamiento de escenarios aplicado en la elaboración de políticas públicas en la Argentina podría constituirse en una herramienta de gobernabilidad, con la múltiple ventaja de promover la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo (entendido como crecimiento orientado al mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los pueblos), como analizaremos en el próximo capítulo.

Situación actual de las políticas de Estado en la Argentina

En general, puede apreciarse que, por desconocimiento o por intereses políticos, hay un uso indebido del concepto de políticas de Estado, ya que se confunde con el de las políticas gubernamentales.

Si partimos del amplio pensamiento que gobernar es generar políticas, tanto a los gobernantes como a los ciudadanos les cuesta distinguir entre aquellas que son de gobierno y las que son de Estado. Ambas se manifiestan en el ámbito de los asuntos públicos, pero solamente a través del reconocimiento de sus atributos y las precisiones de los conceptos, se las puede distinguir con claridad.

Son escasos los políticos y las personas que en nuestra República entienden que las políticas de Estado deben trascender los partidos políticos, e incluso las ideologías, y además deben gozar de un alto grado de consenso o expresar un acuerdo nacional que ponga el bien común o un interés del conjunto como guía de todas las acciones.

Creo que, si hoy observamos nuestra región, podemos distinguir como políticas de Estado los esfuerzos para la recuperación de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias y archipiélagos del Atlántico Sur de Argentina, la política energética de Brasil o los esfuerzos por la pacificación de Colombia.

Pero estas se constituyen en excepciones. Sucede en particular en la Argentina, donde los gobiernos consideran que el solo hecho de enunciarlas las convierte en políticas de Estado.

Con reclamos permanentes como el que realizó el Dr. Abel Albino (2010) desde la Fundación Conin, sobre todo por la magnitud e importancia de la demanda relacionada con los altos grados de desnutrición infantil, cuesta demasiado transformarlos en una política de Estado.

Es común en nuestro país confundir acuerdos de gobernabilidad con políticas de Estado y esto ocurre por desconocer sus verdaderos atributos.

Académicos como Rosendo Fraga (1998), Jorge Castro (2010) o Chantal Mouffe (2010) coinciden en expresar que una política de Estado es trazar un camino a largo plazo con un objetivo ambicioso, donde el consenso y el tiempo cumplen un rol esencial.

En particular, Rosendo Fraga manifiesta que una política de Estado debe estar compartida por todas las fuerzas políticas relevantes de un país y su ejecución no debe depender de los cambios de gobierno como consecuencia de resultados electorales.

El economista chileno Jorge Castro señala que está muy orgulloso de su país, ya que, a través del consenso entre la Concertación Democrática y la Coalición por el Cambio, se ha diseñado una política de Estado para la

inserción internacional.

Algunos politólogos consideran que es imposible hablar de políticas de Estado si antes no se analiza y se acuerda qué tipo de Estado se quiere. Comparto esta opinión siempre que se entienda que la concepción del Estado debe actualizarse con la evolución del pensamiento político y las transformaciones de la sociedad.

Otro aspecto crítico que merece ser analizado es que no debe considerarse al consenso como la panacea de las políticas de Estado.

El consenso lleva implícito en su naturaleza el conflicto y, a su vez, tiene el mandato de expresar la pluralidad y la complejidad de una sociedad. Como herramienta fundamental de los sistemas democráticos, el consenso debe otorgar una oportunidad a todos los puntos de vista. Versiones simplistas y tecnocráticas son enemigas de consensos amplios y duraderos. Si bien en la Argentina contemporánea gozamos de algunas políticas de Estado, como señala Rut Diamint (en *Civilian Control, Civil Armed Forces in the new American Democracies*, 1999) con el control civil democrático de las Fuerzas Armadas o la construcción de confianza con Brasil a partir de 1983 y con ella el origen del Mercosur, José Natanson manifiesta en sus prolíficos artículos periodísticos con claridad que en nuestro país las políticas de Estado escasean y, en áreas sensibles, son directamente inexistentes.

Consideramos muy importante la opinión de Luis Alberto Romero (2011), quien señala que el consenso más que un requisito es el resultado de un proceso extenso, controversial y cambiante. Creo que la generación de los 80, quizás sin analizar la construcción de una política de Estado y guiados por la idea de crear una Argentina grande hacia el futuro, ubicó a nuestro país en el mundo y tomó rumbos importantes y firmes en la educación, lo social, la salud, la inmigración y el desarrollo económico.

Para elaborar políticas de Estado eficientes, se deben escuchar los reclamos de la sociedad y saber que esto supondrá consenso y confrontación. Es el Estado el responsable de impulsar los debates colectivos donde deben estar presentes los partidos políticos, la prensa y órganos civiles de opinión.

Como manifiesta Emile Durkheim (Romero, 2011, p. 2), el Estado es el único lugar para generar políticas de Estado y estas deben gozar de continuidad y consensualidad en la inteligencia de que siempre expresan una realidad de carácter dinámico.

Las políticas de Estado están desprovistas de circunstancialidad y nos permiten inferir una posición predominante del Estado frente a una cuestión trascendente para la sociedad, mientras que se fijan cursos de acción para influir en la vida de la sociedad. Sus principales características son la direccionalidad, la orientación normativa, la atención de problemas vertebrales,

la expresión de valores compartidos, la duración temporal y la afectación de la relación Estado y sociedad, y la búsqueda de intereses generales, con un énfasis en el contenido y en el proceso, que mueve una influencia ideológica reducida y otorga estabilidad y coherencia a las conductas estatales y que, en muchas ocasiones, integra los textos constitucionales.

Las políticas de Estado son una expresión política y no jurídica y su principal responsable es el actor que tiene el monopolio de la violencia (Weber, 2007). Están más allá del color político de un gobierno y claramente constituyen las estrategias centrales de un país, que contienen criterios para resolver problemas de nivel estructural. Su perfil estratégico expresado en construcciones de largo aliento es la gran vinculación con la esencia de este libro.

Normalmente, una política de Estado se sostiene en un marco normativo amplio. No es indispensable que sea expresada por una sola ley. Al decir de Romero (2011, p. 1), el Estado discute colectivamente la suerte del país que luego se concretará en gestiones con coincidencias básicas. Romero nos remarca que de los combates y el conflicto decantan los consensos. De los conflictos no podemos escapar, ya que siempre existen, como nos muestra Cansino (2008, p. 199). De todo lo expresado, podemos concluir que las políticas de Estado expresan el consenso de actores políticos y sociales para obtener criterios básicos de gobernabilidad, inclusión y desarrollo.

A medida que profundizamos el conocimiento de las políticas de Estado, vemos que compartir un futuro común es esencial para la elaboración de consensos y es, a su vez, ese futuro el que nos permite encontrar razones para superar los conflictos. En este nivel de análisis, aparece como importante disponer de una disciplina o técnica que nos permita describir un futuro en el largo plazo y, con esta visión, decidir qué queremos ser. Como las visiones humanas siempre se dirigen a la confortabilidad, es sin duda el desarrollo humano el que permite alcanzarlas.

El desarrollo económico moderno

Las primeras consideraciones sobre la idea de desarrollo surgieron con la revolución industrial: en Gran Bretaña (entre 1780 y 1820), en Estados Unidos (entre 1810 y 1860) y en Alemania (entre 1820 y 1870). Sin embargo, “el término desarrollo, como concepto, aparece por primera vez en un documento público en la Primera Declaración Inter-Aliada de 1941 y en la Carta del Atlántico del mismo año” y “luego se reafirmó en la Conferencia de San Francisco en 1945 que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)” (Becerra Lois y Pino Alonso, 2005, pp. 87-88). Al inicio, este concepto estaba vinculado al crecimiento de la economía, medido por el Producto Bruto Interno (PBI). El enfoque cuantitativo predominó hasta la década de 1970, cuando los analistas incluyeron la noción de equidad y comenzaron a medir el desarrollo según el PBI per cápita (Becerra Lois y Pino Alonso, 2005). Pero no se tardó en advertir que este indicador también podía inducir a error, pues ocultaba la desigual distribución del ingreso. Se concluyó entonces que, si bien es correcto entender que un nivel bajo de este indicador señala la presencia de subdesarrollo, el PBI per cápita es una medición de crecimiento, pero no de desarrollo, como el índice GINI.

Fue en los años 90 cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo la idea de desarrollo humano y el concepto comenzó a ser considerado de manera integral e incluía factores como la eliminación de la pobreza y la desnutrición, la adecuada provisión de sanidad, la alfabetización, la erradicación de la corrupción, así como la extensión de la esperanza de vida y la actividad económica sustentable y compatible con el cuidado del medio ambiente. Es decir que, en sentido lato, “el término desarrollo se entiende como la condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales” (Reyes, 2009, p. 119). En términos políticos y económicos, esta definición se traduce en la generación de oportunidades de empleo, en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en la distribución justa de la riqueza, en la instauración de gobiernos con legitimidad y en la capacidad de proporcionar beneficios sociales a la mayoría.

El concepto amplio de desarrollo está compuesto por elementos objetivos y materiales y por otros subjetivos e inmateriales. Entre los materiales,

encontramos los niveles de producción, educación, mortalidad, morbilidad, esperanza de vida y seguridad, entre otros. Los inmateriales, por su parte, incluyen factores como los niveles de libertad política, de religión, intelectualidad, expresión cultural, acceso a la información pública, etcétera.

Si se desea clasificar a los países según las características que hacen al desarrollo en su acepción integral, puede ensayarse el siguiente esquema:

Denominación	Países en el mundo (en %)	Características
Pobres o subdesarrollados	26%	Escasa industrialización. Mecanización limitada del sector agrícola. Equipo reducido de capital. Bajo ingreso per cápita.
En desarrollo	17%	Ligera acumulación de base industrial y comercial en desarrollo. Gran población urbana.
De reciente industrialización	3%	Amplia base industrial. Crecimiento sostenido del ingreso per cápita.
Industriales	17%	Gran cantidad de equipos de capitales. Actividades sumamente especializadas. Altos ingresos per cápita.
Petroleros ricos	4%	Ingresos per cápita muy altos. Industria escasa. Petróleo como componente casi exclusivo de las exportaciones. Desigual distribución de la riqueza.
Comunistas y excomunistas	33%	Ingresos per cápita variados. Semejanza con los recién industrializados. Diferentes niveles de desarrollo económico.

Cuadro 2: clasificación de países según características del desarrollo. Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Banco Mundial en su informe *Horizontes del desarrollo mundial 2013*.

Teorías sobre el desarrollo

Si se considera que los escenarios describen la situación que se encontrará en el futuro y que de ella es posible deducir aquellas condiciones indispensables para alcanzar el éxito, cobra importancia la identificación de los actores a cargo de realizar esa planificación, así como las políticas más adecuadas para lograr el desarrollo y las condiciones que facilitan la implementación de dichas políticas. Es así que, mientras se trabajaba sobre el concepto de desarrollo, pensadores y decisores elaboraron diferentes teorías que buscaban dar respuesta a interrogantes tales como: ¿quiénes son los agentes del desarrollo?, ¿por qué los países tienen distintos ritmos y niveles de desarrollo?, ¿cuáles son las políticas que llevan al desarrollo de un país?, entre otras cuestiones. Las distintas teorías sobre el desarrollo estaban muy ligadas al contexto de sus referentes. Así, como veremos a continuación, la teoría de la modernización y la teoría de la globalización identifican a los países industrializados de la época (Europa y Estados Unidos) como los modelos a seguir por las naciones que quisieran alcanzar el bienestar; mientras que la teoría de la dependencia y la teoría de los sistemas mundiales se pensaron desde el mundo en desarrollo. No obstante, todas estas diferencias asignan un rol clave al área económica, ya que es allí donde deben generarse los recursos y excedentes necesarios para que el Estado pueda atender las necesidades de su población y su futuro desarrollo humano.

Teoría de la modernización

Esta teoría formula que las sociedades modernas, en comparación con las tradicionales, son más productivas; los niños están mejor educados y los carentes reciben más beneficios. Toma como modelo a las sociedades de Occidente de la década de 1950, es decir, a los Estados Unidos, fortalecidos luego de la Segunda Guerra Mundial, y a los países de Europa occidental, beneficiados con el plan Marshall. Ambos serían ejemplos de prosperidad económica y estabilidad política.

Los autores que adscriben a esta teoría consideran diversos aspectos sociales, económicos y políticos. Entre éstos últimos, que son los que interesan a este trabajo, puede señalarse la diferenciación estructural particular que, según Smelser y Coleman, implica una definición clara de las funciones y papeles políticos de las instituciones (Reyes, 2009). Esta característica no se comprobaba en los países latinoamericanos donde regían gobiernos milita-

res que concentraban el poder y lo ejercían autoritariamente (por ejemplo, la llamada Revolución Libertadora de 1955 en la Argentina; los casos de Paraguay durante la dictadura de Alfredo Stroessner; Colombia bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla; y República Dominicana con Rafael Trujillo).

Además, “Coleman afirma que los sistemas políticos modernizados tienen mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración, participación y distribución” (Reyes, 2009, p. 121). Si aplicamos esta idea a nuestro análisis, la modernidad contribuiría a la construcción de los consensos que requieren las políticas públicas para ser pensadas a largo plazo y diseñadas e implementadas correctamente. La conclusión general de esta teoría se resume en que los países pobres deben adoptar los valores occidentales para alcanzar el desarrollo.

Según Rostow (1960), se manifiestan cinco etapas en el desarrollo económico:

- Sociedad tradicional.
- Precondición para el despegue.
- Proceso de despegue.
- Camino hacia la madurez.
- Sociedad de alto consumo masivo.

El autor considera que el despegue se producirá a través de la ayuda de capital a los países emergentes, además de la transferencia de tecnología y *expertise*. Así, la Alianza para el Progreso (programa de ayuda económica, política y social de los Estados Unidos para América Latina, implementado entre 1961 y 1970) podría considerarse un ejemplo de la influencia de Rostow en el intento de promover el desarrollo en este subcontinente.

Teoría de la dependencia

Surgió en la década de los 50 como resultado de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y tuvo su principal aplicación práctica durante los gobiernos desarrollistas latinoamericanos en los años 60 y 70. Su principal exponente, Raúl Prebisch (1950), estableció un modelo basado en la distinción entre el centro (países industrializados) y la periferia (países pobres, productores de materias primas). Según este modelo, para lograr el desarrollo los países periféricos debían superar

la situación de dependencia de los países del centro. Para ello, requerían estimular la demanda interna para mantener un mercado nacional importante y fomentar la industrialización mediante la sustitución de importaciones para generar productos con mayor valor agregado. También incluía otros factores como la implementación de un sistema de seguridad social adecuado, el ingreso de capitales externos de acuerdo a prioridades establecidas en un plan de desarrollo nacional y un papel gubernamental eficiente.

Este último elemento resultaba crucial, ya que las políticas pregonadas por la teoría de la dependencia exigían una gran intervención de los gobiernos en materia fiscal, en el comercio internacional, en la regulación laboral, en la movilidad de los capitales, en la inversión y en la actividad industrial, entre otras acciones.

Teoría de los sistemas mundiales

Las nuevas configuraciones que se dieron en el mundo a partir de los años 60 (como el acelerado crecimiento económico de Asia oriental, la crisis de los Estados socialistas y del capitalismo estadounidense) hicieron que algunos pensadores consideraran inadecuado tomar al Estado como unidad de análisis, ya que estos identificaban fuerzas que afectaban el desarrollo de los países con una dinámica independiente del Estado-nación, a nivel transnacional o mediante la interacción con elementos internos y sub-estatales (Reyes, 2009). Bajo el liderazgo de Immanuel Wallerstein (1988), se llegó a la conclusión de que había nuevas actividades de la economía capitalista mundial que no podían ser explicadas por las teorías tradicionales del desarrollo. Así nació la escuela de los sistemas mundiales en el Centro de Estudios de Economía de Nueva York en Binghamton. Primero se desarrolló junto a la sociología, pero luego se extendió a la antropología, la historia, las ciencias políticas y la planificación urbana.

Wallerstein y sus acólitos focalizaron sus estudios del desarrollo sobre elementos como el nuevo sistema de comunicaciones, los nuevos mecanismos de comercio, el sistema financiero internacional, la transferencia de conocimientos y vínculos militares, entre otros (Reyes, 2009), que debían analizarse a nivel mundial.

La principal crítica que se le formuló a esta teoría versaba sobre su resignación a recibir el embate de las grandes variables internacionales sin hacer los esfuerzos necesarios para mantener la mayor autonomía del Estado. En este punto, surge nuevamente la necesidad de que los Estados sean capaces

de un planeamiento a largo plazo que les permita “adueñarse” de su futuro para evitar quedar a merced de estas nuevas tendencias mundiales y procurar una inserción en el sistema internacional que sea adecuada a sus intereses y a la más pura expresión de su soberanía.

Teoría de la globalización

Tiene puntos en común con la teoría de los sistemas mundiales, ya que abandona el criterio de análisis sobre la unidad Nación-Estado y toma como punto de partida la globalización, considerada un mecanismo que genera integración, sobre todo, mediante las transacciones económicas; pero se diferencian en que la teoría de la Globalización se centra en los aspectos culturales, económicos y de comunicación a escala mundial (Reyes, 2009).

En ese marco, asigna un rol destacado a la tecnología en la interacción entre los distintos países, sean industrializados o en desarrollo, tanto a nivel de la población como gubernamental. Sostiene que esta facilidad en la comunicación genera un ambiente propicio para las transacciones económicas, entre otras cosas, porque unifica criterios y costumbres de intercambio. En estas condiciones, uno de los principales aspectos que aborda esta teoría es la autonomía del Estado, que se enfrenta a la flexibilidad creciente de herramientas de comunicación y vínculos económicos que desafían la efectividad previa de las decisiones económicas nacionales.

Conclusión

Luego de este breve repaso de las diferentes teorías que explican el desarrollo, es posible destacar que todas ellas reconocen el poder de las fuerzas del mercado, pero que siempre ponen en manos de las instituciones estatales la decisión sobre el modelo a adoptar y, en particular, sobre las herramientas para mejorar la posición competitiva de un país en la aldea global. Si bien es sabido que actualmente existen mecanismos y fuerzas globales que desafían la soberanía de los Estados y las identidades locales, estos se mantienen como los principales decisores dentro de las fronteras. Es por eso que un planeamiento estatal adecuado e inversiones públicas bien dirigidas pueden mejorar la posición relativa de todo Estado para afrontar las exigencias del nuevo mundo económico y su proyección futura. El Estado es el responsable del nivel de desarrollo humano alcanzado y de aprovechar las

oportunidades que el mundo presenta.

Políticas de Estado para el desarrollo

Si el Estado es el principal agente de desarrollo de un país (pero no el único) y su accionar se materializa en las políticas públicas, entonces estas deben estar orientadas a lograr el desarrollo como fin último.

En el concepto central de desarrollo, una de las características sociales más importantes es la inclusión social. Al respecto, se tiene aquí una amplia cobertura de temas y condicionantes. En el sentido contrario al de inclusión, en la exclusión se comprende el no acceso efectivo a servicios y bienes estrictamente relacionados con la supervivencia, tal el caso de alimentación, salud, vivienda, y también educación, empleo y actividad productiva. Otros aspectos incluyen la participación política y la organización” (Reyes, 2009, p. 134).

De aquí se desprende la necesidad de verdaderas políticas de Estado para alcanzar el desarrollo según su acepción integral. Como se dijo anteriormente, las políticas de Estado no solo aportan soluciones de largo aliento a los problemas y necesidades de una sociedad, sino que, al basarse en el consenso y la participación de los diferentes actores interesados, continúan fomentando estos aspectos luego de su aplicación.

Las solas fuerzas del mercado resultan insuficientes para asegurar el bienestar de las sociedades en su totalidad. Es más, aunque el capitalismo es un sistema que facilita la producción y el acopio de riquezas, conlleva intrínsecamente a grandes desigualdades. Por lo tanto, cabe a los Estados generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico (tarea que comparte con los actores económicos privados y que es puesta a prueba por las tendencias económicas globales), pero, sobre todo, el diseño y aplicación de políticas públicas que aseguren la transformación de ese crecimiento en desarrollo. Si se toman los países más desarrollados como modelo y se analizan sus factores en común, pueden identificarse las siguientes situaciones:

- Estabilización macroeconómica y financiera.
- Altas tasas de crecimiento sostenible.
- Niveles adecuados de competitividad.
- Altas ratios de exportaciones.
- Imperio de la ley (en el orden nacional e internacional).

- Independencia de los poderes.
- Cumplimiento de los contratos con el sector privado.
- Reglas de administración transparentes.
- Recaudación eficiente.
- Esfuerzos comunes del gobierno y el sector privado para promover la infraestructura.
- Respeto a la propiedad privada.
- Bajas cuotas de corrupción e impunidad.

Ahora bien, los países más desarrollados tuvieron un largo camino que recorrer. Después de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, sobre el territorio donde se desarrolló, socialdemócratas y liberales fueron capaces de concretar un equilibrio entre el libre mercado y la redistribución. Pero a principios de los años setenta, el componente financiero había avanzado sobre el productivo, lo que condujo a una crisis fiscal y energética que afectó al mundo desarrollado y al emergente. A partir de ese momento, los Estados no fueron capaces de eludir las crisis de gobernanza, que actuaron como limitantes del desarrollo. La política se vio entonces frente a la exigencia de responder a una nueva realidad y de enfrentar escenarios desconocidos. En el nuevo contexto, el concepto de gobernanza, entendida como la capacidad y eficacia directiva de un gobierno, se convierte en la condición primera para que los Estados puedan lograr el desarrollo.

Si se asume que un gobierno posee legitimidad de origen (porque ocupa legalmente su cargo) y legitimidad de ejercicio (porque ejerce su mandato conforme al marco legal, rinde cuentas, se somete al control de los otros poderes públicos, entre otros), cobra importancia su legitimidad en los resultados, es decir, si es eficaz a la hora de implementar sus políticas y alcanzar los objetivos que se propone (Aguilar Villanueva, 2007).

Mayntz distingue la gobernanza en sentido tradicional de la moderna:

Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. (2001, p. 1)

Es decir que la gobernanza parte de la existencia de múltiples actores que influirán en la formulación e implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, concibe el desarrollo de la autoridad solo en un marco de negociación permanente en busca de la cooperación de esos múltiples actores, ya que, justamente, los desafíos para la acción de gobierno y su legitimidad de resultados provienen de esa dispersión del poder político. El siglo XXI se presenta con una realidad político-económico-social muy compleja en la que los gobiernos tienen una agenda profusa y con un alto grado de incertidumbre: estos deben tener la capacidad para poder regular los conflictos, ejercitar una adecuada defensa de los intereses públicos, bregar en forma permanente por la búsqueda de consenso, acuerdo y cooperación con la oposición y la ciudadanía, y los conductores políticos deben procurar el bienestar de sus pueblos con la capacidad para gestionar los servicios, interpretar el territorio en conceptos de proximidad y de conectividad, y tener al nivel del índice de desarrollo humano como meta de todas sus acciones. Pero nada de esto es tarea fácil, ya que los gobiernos, sobre todo en América Latina, deben lidiar con problemáticas estructurales de la política doméstica, como vimos en capítulos anteriores. La desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y el desinterés en participar activamente de la cosa pública (generados por la corrupción, la provisión ineficaz de servicios públicos y la persistencia de la pobreza), la falta de cooperación entre los partidos políticos y de formación de cuadros para la gestión actúan en detrimento de la gobernanza. También los vínculos económicos con otros países, así como las fuerzas globales y transnacionales, estudiados por las distintas teorías del desarrollo, son factores que afectan la gobernanza.

El decisionismo o el hiperpresidencialismo, que pueden tentar a los gobiernos en su intento de tomar al toro por las astas, no son la solución, pues, por definición, no practican la rendición de cuentas y excluyen la participación de otras fuerzas políticas y de la sociedad civil. En esta realidad, las políticas públicas, como expresión del Estado en acción, deben ser el resultado del diálogo, intercambio y cooperación entre los distintos actores del ámbito público y privado. Sumar esfuerzos, generar complicidades en las soluciones, consensuar, entre otras, son las claves para manejar con idoneidad la complejidad de nuestro siglo. Estas condiciones solamente pueden lograrse si se comparte la construcción intelectual de un futuro común, siendo esta una de las tantas definiciones de la construcción de escenarios.

El planeamiento de escenarios efectuado con una metodología adecuada permite construir futuribles basados en el consenso y en el compromiso de asegurar su cumplimiento en el tiempo. Los escenarios multidisciplinarios, con su consenso implícito, ayudan a generar las políticas públicas que exige

la nueva realidad. Los escenarios basados en el consenso abordan el contexto en su más amplia complejidad y con toda su heterogeneidad; de esta manera, se atienden las demandas fragmentadas y el permanente aumento de las externalidades positivas y negativas. Por el contrario, la carencia de escenarios favorece que cada funcionario u organización política imagine sus propios futuros con diferentes políticas para lograrlos, con diversas metodologías y con altas posibilidades de no alcanzar lo propuesto, pues no responden a un planeamiento integral que asegure los recursos y el compromiso.

Si bien se parte de la premisa de que la política es la mejor herramienta para resolver en forma pacífica y consensuada los problemas, no se encuentran los espacios para concretar acuerdos con viabilidad social. Las formas tradicionales de hacer política ya no resultan eficaces, pero, a la vez, no siempre se encuentran nuevos instrumentos y cada vez hay menos certidumbre sobre los destinos futuros. Los escenarios actuales tienen una vertiginosidad nunca antes conocida, plantean nuevos problemas en forma constante y dificultan la implementación de mecanismos para resolverlos. Los grandes cambios en los escenarios están catalizados por una cada vez más veloz resolución en la investigación y en el desarrollo, y por la presencia de la globalización que unifica al planeta. Se trata de una mundialización de la economía con cambios productivos y tecnológicos de alta intensidad con la informática como multiplicador. La sociedad del conocimiento dinamita las viejas estructuras y pautas, y exige pensar distinto.

Para transformar estos desafíos en nuevas oportunidades se requieren políticas públicas que, mediante el pensamiento estratégico, brinden las soluciones a la problemática actual. Problemas multifacéticos obligan a sumar esfuerzos y recursos para articular la diversidad y encontrar políticas compartidas y estratégicas. Es imprescindible reconceptualizar las funciones del gobierno y entender que la interdependencia global impone límites a la soberanía política. La aplicación del planeamiento de escenarios otorga a los gobiernos la posibilidad de mutar de las formas tradicionales de ejercer el poder a la gobernanza.

En forma amplia y general puede decirse que, para lograr el desarrollo, deben aumentarse al máximo posible la inversión en investigación y la capacitación del capital humano de todas las edades, así como los niveles de educación. Es necesario expandir la base empresarial y la generación de empleos, y fortalecer la pequeña y mediana empresa. Se debe tener en cuenta que, a más eficiente gasto social, mayor desarrollo humano.

Luego de este panorama general, proporcionado por las distintas teorías sobre las situaciones que facilitan el desarrollo, es posible definir aquellas políticas de Estado y de gobierno que contribuirían a la concreción de ade-

cuados niveles de desarrollo. Entre estas, se encuentran las siguientes:

- Crear las condiciones para la generación de excedentes económicos y su adecuada distribución.
- Mejorar los salarios reales de los trabajadores.
- Proveer servicios con costos que compitan con los de las empresas.
- Adecuarse a las nuevas técnicas de producción.
- Aumentar el ahorro y la inversión.
- Crear o desarrollar nuevos sectores industriales con una rentabilidad igual o superior al promedio y con alto valor agregado.
- Fomentar inversiones nacionales y extranjeras directas.
- Expandir las ventas y exportar a nuevos mercados.
- Promover ventajas competitivas que generen posibilidades de éxito.
- Proteger solo las industrias eficientes. Si se lo hace sobre las ineficiencias se promueve una transferencia de recursos que incide negativamente en el crecimiento.
- Diseñar y ejecutar políticas comerciales beneficiosas a través de tipo de cambio, aranceles, reembolsos y acuerdos de integración.
- Establecer una política fiscal que posibilite un monto de recaudación que asegure una distribución adecuada entre empresarios y trabajadores.
- Promover la salud y la excelencia educativa en todos los niveles.
- Evitar el desarrollo en exceso de la estructura estatal pues conspira contra el crecimiento y fomenta el déficit.
- Eliminar impuestos regresivos, pues afectan a empleadores y trabajadores.
- Mejorar la distribución en las empresas a través de impuestos diferenciales, subsidios e incentivos.
- Influir positivamente sobre los factores de soporte: libre competencia, eliminación de mono y oligopolios, procesos de apertura comercial y condiciones de productividad.
- Contribuir con el progreso técnico y científico.
- Brindar condiciones óptimas de defensa y seguridad.
- Inserción internacional inteligente.

Como puede observarse, esta simple enumeración de algunas políticas

que promoverían el desarrollo requerirá de altos niveles de consenso que se materialicen en políticas de Estado que, llevadas adelante por diferentes gobiernos, aseguren el cumplimiento exitoso de la meta. La elaboración de políticas de Estado no es una empresa sencilla.

En *Beyond the Welfare State* (1960), G. Myrdal confirma nuestra teoría al decir que los Estados en vías de desarrollo encuentran en la planificación la herramienta para alejarse de situaciones de estancamiento. Manifiesta que Europa iluminó su futuro por la tecnología, pero los países pobres, si desean alcanzar esos estándares de desarrollo, deben planificar. Además, sin dudar señala que los funcionarios de los países en vías de desarrollo deben elaborar políticas de Estado, saber comunicarlas y guiarlas hasta alcanzar los objetivos.

En las páginas siguientes, se buscará demostrar que el planeamiento de escenarios puede contribuir a hacer esas políticas factibles y a lograr que sean iluminadas por la importancia del largo plazo en lugar de permanecer encandiladas por las exigencias del corto.

El planeamiento de escenarios

Marco teórico sobre prospectiva y planeamientos de escenarios

Está en la naturaleza humana buscar alguna suerte de conectividad con las divinidades para tratar de encontrar pistas de las atracciones que vendrán. Desde los tiempos de las cavernas, los hombres buscaron la luz para interpretar el mañana y resolver en el presente con algún grado de ficticia certidumbre. Eran el sol, la luna o algún animal endiosado los que justificaban una acción en el futuro. En civilizaciones más desarrolladas como la egipcia, los faraones encontraron en los sumo sacerdotes la orientación para escudriñar el futuro y justificar sus acciones de gobierno, de guerra o de conquista. Confucio recomendaba encender una vela en lugar de contemplar la oscuridad; Heráclito sostenía que “lo único permanente es el cambio”; Séneca presentaba su apotegma “si no sabes a dónde vas ningún viento te será favorable”; y Baltasar Gracián, en su obra *Oráculo manual y arte de prudencia* (1647), hablaba de la necesidad de adoptar previsiones sobre tiempos más rigurosos. Todos ellos mostraban la importancia de imaginar el futuro para saber a dónde se va, aprovechar las ventajas y mitigar las desventajas en ese viaje hacia el nuevo destino.

En épocas modernas y contemporáneas, se mantiene esa misma necesidad de reducir los niveles de incertidumbre ante una decisión de relativa importancia. Fue Gastón Berger el primer pensador que se atrevió a asegurar que el futuro no sigue al presente como una consecuencia, sino que, muy por el contrario, tiene sus propias reglas de construcción en una rica amalgama de imaginación y análisis de variables con sus tendencias. Este intelectual se esforzó por demostrar que los futuros más plausibles debían elaborarse con pensamientos prospectivos, sin dejar de considerar el contexto, sobre la base del cambio permanente y enmarcado en las ciencias sociales y en la naturaleza humana. En los entornos estables de las décadas de los cincuenta y de los sesenta, tiempos de la Guerra Fría, Herman Kahn y Anthony Wiener (1967) definieron la importancia de crear futuros posibles para adoptar previsiones y disponer de planes de contingencia. Los siguieron Linnemann y Klein (1983) con su propuesta de uso de escenarios en el sector industrial de los Estados Unidos y Thomas Saaty (1999), quien proponía avanzar so-

bre el futuro con juegos de simulación para el análisis de la mayor cantidad de opciones posibles. El factor común de todas estas sintéticas apariciones históricas era la intención de anticiparse e influir en el cambio, estimular el pensamiento lateral, reducir riesgos y desarrollar un marco de referencia consistente. Todas estas inquietudes fueron moldeando la prospectiva, como la disciplina que estudia el futuro y, dentro de esta, se fue desarrollando el planeamiento de escenarios estratégicos como la forma más profesionalizada y académica de capturar el futuro para definir las posibilidades de arribar a él en condiciones de éxito.

Primeros pasos

Herman Kahn (15/02/1922-7/07/1983) nació en Bayonne, Nueva Jersey. Se educó en una familia judía en el Bronx y luego en Los Ángeles a raíz del divorcio de sus padres. Allí asistió a la Universidad de California (UCLA), donde se especializó en física. Fue un militar estratega y teórico de los sistemas empleados en la RAND Corporation. Fue conocido por su análisis de las probables consecuencias de la guerra nuclear y por recomendar formas de mejorar la supervivencia. Asimismo, sus teorías contribuyeron al desarrollo de la estrategia nuclear de los Estados Unidos.

Como muchos de sus colegas de RAND, tenía algo de experiencia personal en la guerra por lo que, durante la Segunda Guerra Mundial, fue destinado por el ejército como operador de línea telefónica en Birmania. Al terminar el conflicto bélico, pudo completar sus estudios de licenciatura en la UCLA, obtuvo su maestría en ciencias y empezó un doctorado en Caltech, pero tuvo que abandonar por razones económicas. Tras un breve intento de trabajo en el sector inmobiliario, fue contratado para RAND por su amigo Samuel Cohen, inventor de la bomba de neutrones. Se involucró así en el desarrollo de la bomba de hidrógeno, con los desplazamientos a los laboratorios Lawrence Livermore en el norte de California, y trabajó en estrecha colaboración con Edward Teller, John von Neumann, Hans Bethe, y el matemático Albert Wohlstetter.

En 1961, Kahn fundó el Hudson Institute, un centro de investigaciones privado sin fines de lucro dedicado a asuntos relacionados con las políticas públicas de Estados Unidos, las tendencias internacionales y aspectos de la defensa. Este organismo adquirió rápidamente una reputación tal que, cuando la Academia Norteamericana de Artes y Ciencias –la más alta instancia– decidió crear una Comisión del Año 2000, se dirigió a Kahn y a su ins-

tituto. Esa comisión estuvo integrada por los más prestigiosos especialistas mundiales. Entre ellos, se puede mencionar a Daniel Bell, presidente, físico y consejero del Pentágono; Zbigniew Bryezinski, teórico político, principal especialista en comunismo en los Estados Unidos; Theodorus Dobskansky, genetista; Wassily W. Leontief, especialista en economía matemática; John R. Pierre, autoridad en telecomunicaciones, inventor de Telstar (satélite para emitir datos de comunicaciones a alta velocidad); Roger Revelle, experto en cuestiones demográficas; David Riesman, uno de los más grandes psicólogos mundiales desde la muerte de Jung; y Christopher Wright, matemático y consejero especial del Pentágono.

Bajo el patrocinio de la comisión, Kahn y su equipo trabajaron sobre lo que se denominó como escenarios. El término se refería a un sistema puesto en práctica por Kahn cuando trabajaba para el Departamento de Defensa del gobierno estadounidense. La obra maestra fue *Toward the Year 2000: a Framework for Speculation*. En ese trabajo de 1967, Hermann Kahn y Anthony Weiner examinaron las posibilidades futuras del orden mundial y describieron las potenciales alianzas de poder y los desafíos internacionales para la seguridad de los Estados Unidos. Uno de los mundos futuros allí descritos incluía los acuerdos de control de armas entre Estados Unidos y la desaparecida Unión Soviética; en otro, se asumía que la Unión Soviética perdería el control del movimiento comunista; en el tercero, se proyectaba la construcción de nuevas alianzas entre países. Los autores también describieron la tecnología de *hardware* del futuro, la cual incluía bancos de computadoras centralizadas con extensa información sobre individuos y sus familiares, capaces de seleccionar el género y las características particulares de sus hijos a través de la ingeniería genética.

A lo largo de su trayectoria, la Comisión del Año 2000 preparó unos 400 escenarios para los treinta y tres años que se avecinaban. Las facetas científicas del proyecto eran indiscutibles. A partir de allí, tanto en el área pública como en la privada se utilizaron escenarios para una gran variedad de propósitos. Muchas corporaciones comenzaron a desarrollar escenarios debido a que su planeamiento era cada vez más sofisticado. La compañía petrolera internacional Shell (Royal Dutch/Shell Group, en los Países Bajos) utilizó escenarios antes de la crisis petrolera de 1973. El método probó su utilidad en la deducción de Shell para anticiparse al crecimiento y la subsecuente caída de los precios del petróleo. Así, el comienzo de la crisis energética fortaleció el desarrollo de escenarios y lo introdujo en el *management*. Dos muy conocidos proyectos de escenarios de futuro energético fueron el *Project Independence*, elaborado por la Administración Federal de Energía (Kelly y White, 1974), y el *Energy Policy Project of the Ford Foundation* (Freeman,

1974). Ambos ayudaron a estimular la conciencia pública sobre la seriedad de los problemas energéticos. Luego, a mediados de la década de 1980, Shell creó escenarios centrados en el futuro de la Unión Soviética debido a que este país era su mayor competidor en el mercado de gas europeo.

También los servicios financieros usaron escenarios para entender el significado de las incertidumbres económicas competitivas y regulatorias. La mayor parte de los bancos y compañías de seguros, como Irish Allied Banks PLC, utilizaron escenarios para asistir al planeamiento estratégico frente a un posible cambio de contexto. Por su parte, el sector gubernamental empleó escenarios para el planeamiento de la defensa, el delineamiento de alternativas para las políticas de agricultura y protección ambiental de los EEUU, y numerosas otras aplicaciones.

El futuro, esencia de los escenarios

Se lo considere un excelente director de cine o un filósofo mundano y contemporáneo, Woody Allen, seguramente inspirado en el pensamiento de George Burns (1896-1996) es autor de una frase que expresa con total precisión la esencia de los escenarios: “Quiero ocuparme del futuro, porque me he dado cuenta de que voy a pasar la mayor parte de mi tiempo en él”. Esto es claramente una toma de conciencia del tiempo en sus tres dimensiones: un presente instantáneo que desaparece con solo enunciarlo, un pasado en un pensamiento dimensionado por la cultura y un futuro infinito que debe ser interpretado para generar los planes de contingencia que permitan enfrentar exitosamente las crisis o trazar un derrotero con opciones.

El futuro constituye la esencia de los escenarios. La esencia de una cosa es lo que permite que sea esa cosa y no otra. Si no hay futuro, no hay escenarios. Al hablar del pasado de manera académica, se hace historia; si en el pasado se modifica un hecho de relevancia, se trata de historia contrafáctica; si uno se ocupa del presente, estará analizando la realidad; pero si uno se ocupa del futuro de forma metódica y bajo el rigor de una disciplina, se está ante la construcción de escenarios. La elaboración intelectual del futuro necesita, sobre todo, un gran poder de imaginación para generar visiones anticipadas y una capacidad de construcción para determinar las causas, efectos y consecuencias que nos aproximan a ellas. Una frase atribuida a Albert Einstein señalaba que, para ver el futuro, la imaginación es un elemento clave, como una visión anticipada de las atracciones de la vida que vendrán.

El futuro es lo que está por suceder, lo venidero, la acción o proceso

posterior al momento que se enuncia. Presenta tres características esenciales: la predictibilidad, la tratabilidad y la confortabilidad. Con la primera, se define la probabilidad de ocurrencia de un hecho futuro; con la segunda, se realizan acciones desde el presente que aseguren arribar al futuro (futuro posible) y al futuro (futuro querido) con posibilidades de éxito; y la tercera, como componente del pensamiento humano, permite imaginar una situación mejor que la que contiene el presente. Además, se le pueden atribuir los siguientes elementos:

- Incertidumbre creciente: a medida que uno se adentra en él, la inteligencia se nubla y le cuesta encontrar bases sólidas para poder resolver con posibilidades de éxito ante una situación determinada.
- Hechos no comprobables: lo que se enuncia sobre acontecimientos o situaciones futuras no se puede comprobar en el presente; solamente puede ser señalado con cierto grado de probabilidad de ocurrencia, que estará directamente relacionado con la cantidad de imponderables que se presentan los *black swans* de Taleb (2007) o las *wild cards* de Petersen (2000), entendidos como eventos de baja probabilidad de ocurrencia, pero de alto impacto en las tendencias pesadas de los escenarios.
- Posibilidad de previsión: la sola descripción de una situación o hecho futuro está directamente vinculada con las capacidades o instrumentos necesarios para desempeñarse en ella con altas posibilidades de éxito y concreción. Prever es anticiparse y la anticipación permite eludir las crisis o, por lo menos, contar con planes de contingencia que permitan mitigarlas.
- Necesidad de pensamiento perceptivo: en forma muy básica y simplista, la mente humana, representada físicamente por el cerebro, contiene dos hemisferios: el derecho, que proporciona la imaginación, lo creativo, la desestructuración y el pensamiento lateral; y el izquierdo, que es más sistémico, estructurado y no puede apartarse de la relación causa–efecto. Los hombres que tienen más desarrollado el hemisferio derecho son mucho más idóneos para la construcción de escenarios, así como los que han cultivado el hemisferio izquierdo son más aptos para llevar adelante los planes estratégicos una vez que ya se definen los escenarios.

Ante el futuro, los hombres presentan distintas actitudes que pueden sintetizarse en los siguientes perfiles: los negligentes, que dejan que las cosas pasen y suelen ser sorprendidos por las crisis; los deterministas, que enun-

cian un futuro determinado, se enamoran de su predicción normalmente intuitiva y generan un exceso de estructuración e inflexibilidad, acompañado de una carencia de opciones estratégicas; y los constructivistas, que piensan el futuro metodológicamente, descubren futuribles y generan desestructuración, flexibilidad y opciones estratégicas. Este último tipo de pensadores asigna al futuro cierto nivel de predictibilidad para enunciar lo posible y cierto grado de tratabilidad para hacer desde el presente lo que sea necesario para afrontar con éxito las exigencias del futuro. En general, el constructivista se maneja en una zona de confort, ilusionado con la idea de ser capaz de construir un futuro con mejores condiciones que las del presente. Como veremos más adelante, esta actitud constructivista es la que hace posible encarar estudios prospectivos. Hacer un esfuerzo intelectual para capturar el futuro permite evitar frustraciones, reducir al máximo posible las improvisaciones y orientar la acción para alcanzar el éxito buscado. Descripto el futuro, es posible distinguir fortalezas y debilidades, así como las amenazas y oportunidades para adaptar los planes a las exigencias que este presentará.

Armstrong, en su *Visión histórica del futuro* (1971), nos habla de lo que hoy consideramos la esencia de la prospectiva cuando dice que es el futuro la causa del presente; en otras palabras, el futuro explica el presente. Tomó como ejemplo el juicio de la RAND Corporation, que nos dice que el futuro ya no es fatalidad y que este contiene futuribles, futuros posibles con grados de probabilidad de ocurrencia. Parafraseando a Marx, dice que el hombre vive en una permanente ansiedad por el futuro y estudia sus constantes esfuerzos para soñar lo que sucederá y no se resigna a que lo que él denomina como el cientificismo sectario construya el futuro a través del imperativo tecnológico.

La prospectiva: concepto y desarrollo

La prospectiva ha tenido algunos antecedentes como medio para intentar explicar el futuro. El *forecasting* fue el primero. Se intentó realizar un pronóstico con herramientas matemáticas y estadísticas como medias móviles, regresión simple y múltiple, etc. Es así que el futuro es único y está condicionado por la evolución estadística de las tendencias. El *forecasting* se definía mediante la proyección estadística de los datos del presente.

El *foresight* o la escuela anglosajona constituyen una evolución del *forecasting*. Conserva gran parte de sus principios; es decir, el análisis del futuro se basa en la evolución de las tendencias, que son analizadas en función

de la opinión de expertos. De esta manera, la selección de los expertos es vital en este tipo de herramienta.

Por otro lado, el *foresight* propone que, si bien el futuro está condicionado por la evolución de las tendencias, las cuales se analizan según la opinión de expertos, uno puede prepararse para este si toma las medidas pertinentes para afrontarlo.

Finalmente, la tercera técnica a analizar es la prospectiva estratégica, también conocida como la escuela francesa, la cual fue impulsada por el Dr. Michael Godet.

El concepto de prospectiva proviene del vocablo latino *prospicere*, que significa mirar a lo lejos, mirar hacia el porvenir. Implica poseer una visión anticipatoria del futuro con el fin de elaborar planes de trabajo a largo plazo. La prospectiva, por lo tanto, no busca predecir un futuro, sino explorar las alternativas de futuro posibles. En palabras de Mojica, la prospectiva “considera al futuro como un espacio que tiene vida solamente en la mente humana, pero que puede convertirse en realidad si lo identificamos plenamente y lo construimos” (Mojica, 2008, p. 4). A partir de estas ideas, son muchas las definiciones que se han ensayado sobre prospectiva. En primer lugar, debe mencionarse la de Gastón Berger, creador de la prospectiva, quien definió a la disciplina como la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él (Berger, 1964). Este pensador senegalés radicado en París fundó el Centro Internacional de Prospectiva y su gran motivación fue la reconstrucción de Francia luego de la Segunda Guerra Mundial. Según Berger, la prospectiva demanda un esfuerzo de pensamiento para ponerse delante del tiempo y retornar para ver qué conviene hacer en el presente. Se puede –y se debe– investigar el futuro como el dominio de la libertad, no como el dominio de la fatalidad sujeta al libre juego de las fuerzas de la naturaleza. Por su parte, el Instituto de Prospectiva Estratégica de España (1999) brinda una definición completa que incluye también aspectos metodológicos:

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.

Antes del surgimiento de la prospectiva, los hombres ensayaron distintas maneras de abordar el futuro. La más antigua es la profecía, que se basa en premoniciones y revelaciones sobrenaturales de carácter escatológico o teológico que expresan grandes ilusiones o temores y que, en general, nada

tienen que ver con las formas que adquirirá el futuro. En la Edad Media, aparecieron las utopías con pensadores como Tomás Moro, Francis Bacon y Tomaso Campanella. El racionalismo del siglo XVIII también hizo sus intentos, plasmados en los trabajos de Rousseau, Condorcet y Malthus, mientras que la ciencia ficción hizo lo suyo en el siglo XIX, representada por Verne y Wells, entre otros (Baena Paz, 2004). A mediados del siglo XX, la aceleración de los cambios tecnológicos y la incertidumbre que esto generaba favorecieron el desarrollo de dos nuevas disciplinas. Por un lado, en Estados Unidos, surgió el llamado pronóstico o *forecasting*, que interpreta las tendencias como un proceso lineal de la realidad y asume que el futuro puede ser identificado y reconocido (Mojica, 2008). Sin embargo, el exceso de análisis cuantitativos y la escasa consideración de los factores humanos, sociales, filosóficos y políticos la desacreditaron al corto tiempo debido a sus magros y erróneos resultados. Por otro lado, pensadores franceses dieron forma a la prospectiva, que logró posicionarse como la única disciplina capaz de influir con bases académicas y científicas de forma positiva en el tiempo venidero. La prospectiva nació en un contexto de alta mutación. Probablemente, esa debe ser la razón por la cual tiene escaso empleo en tiempos calmos y se aplica sobre todo en situaciones de crisis. Es, igualmente, un contribuyente invaluable para proporcionar racionalidad a la toma de decisiones al tener una capacidad innovadora en todo momento y una herramienta esencial del planeamiento de escenarios, lo cual permite interpretar un mundo globalizado y unificado por la tecnología (sobre todo por internet), el flujo de personas y capitales, y el comercio internacional.

Se propone un rompimiento con el pensamiento de los métodos anteriores básicamente en dos aspectos: el futuro no depende de la evolución de las tendencias, sino de la relación que existe entre los factores del sistema, actores y objetivo. En efecto, bajo esta perspectiva, los futuros con los posibles escenarios se darán en función a cómo interactúan los agentes mencionados anteriormente; esto no deja de lado la importancia de las tendencias, pero indica que la relación entre los agentes, tales como factores del sistema, actores y objetivo, condicionará su comportamiento y, por lo tanto, el desarrollo de los eventos.

En este punto del análisis, resulta interesante y particularmente apropiado mencionar el trabajo de Misael Medina con UNESCO (2000) acerca de las visiones sobre el concepto de prospectiva que fue descubriendo en la lectura de *El punto crucial* de Frigof Capra (1981), *Hacia el siglo XXI* de Paul Kennedy (1983), *Un mundo sin rumbo* de Ignacio Ramonet (1997), *Paz, estabilidad y legitimación* de Immanuel Wallerstein (1998) *Bienvenidos global village* de Antonio Pascuales (1998) y *El primer siglo del nuevo milenio* de Adolfo

Castillo (1995). Con distintos enfoques, según Medina, todos estos autores realizan un análisis retrospectivo, holístico y reconocen que, en este sistema global donde habitamos, las interrelaciones crecen permanentemente y se diversifican irremediamente.

Formularemos un resumen del pensamiento de estos autores con un énfasis en el aspecto que consideraron fundamental para proyectarse hacia el futuro y, muy especialmente, en las vinculaciones que se establecen en este libro.

En *El punto crucial*, Capra dedica un gran esfuerzo intelectual para demostrar que, solamente con una amalgama y reconciliación de la ciencia con el espíritu humano, se puede hacer posible el futuro. Durante todo su trabajo, él mantiene una visión holística y sistémica para viajar al futuro y remarca que es imprescindible conectar las relaciones físicas con los cambios para la supervivencia de nuestra civilización.

Realiza un profundo estudio de las civilizaciones y remarca sus grandes preocupaciones sobre la decadencia del patriarcado, la disminución del número de reservas de combustibles fósiles y el cambio de los conceptos; y en su visión del futuro, expresa que lo viejo se descarta y lo nuevo se introduce. Es por ello que conceptualiza los ecosistemas como seres vivientes y señala que cada afectación de uno de ellos afecta el conjunto. Señala que para entender nuestra realidad y el futuro debemos pensar en escala global, pero actuar en la escala local, y manifiesta la importancia de considerar la gran velocidad de cambio que tiene nuestra época.

Realmente compartimos su opinión en que la visión física moderna nos permite descubrir distintos aspectos y niveles de la realidad, pero que solo haciendo una combinación con el espíritu humano podremos descubrir el núcleo general del futuro.

Como su preocupación se establece en la supremacía de nuestra civilización, encontramos un punto común con nuestro trabajo, el cual procura que las políticas de Estado que concreten el desarrollo serán los pilares del futuro de nuestra sociedad. Encontraremos otro punto de coincidencia cuando señala la necesidad de un cambio profundo en los valores culturales y sociales, situación que consideramos indispensable para lograr la empatía, la generosidad y la grandeza necesarias para lograr los consensos que permitan elaborar políticas de Estado.

Como en un tobogán hacia la profundidad del siglo XXI, nos lleva Paul Kennedy. Este catedrático de Yale analiza las fuerzas y tendencias del siglo, y las sintetiza en la magnitud de la explosión demográfica y la tecnología. Justamente, en el impacto de estas dos variables, descubre la forma de escapar de la trampa malthusiana y encontrar la manera de hacer una justa transfe-

rencia de la riqueza. Kennedy está convencido de que los actuales sistemas económicos exacerban las diferencias y de que los poseedores de la robótica afectan la competitividad internacional.

Además de analizar prospectivamente los aspectos económicos y su relación con la tecnología, vincula esa situación con la cuestión medioambiental, desprendida de los acuerdos parciales internacionales. Con su mirada hacia el futuro, intenta encontrar un sustituto del Estado nación y llega a la conclusión de que nada aparece para conducir el cambio global.

En la deficitaria distribución de la riqueza, empodera al norte del planeta como el gran ganador y se queja de que Europa está más dedicada a resolver sus problemas de integración que a esforzarse por los grandes desafíos de la humanidad, tales como la emigración, el calentamiento y las nuevas tecnologías. Sus estudios prospectivos están enfocados en EE. UU. debido a que, por la responsabilidad de su clase dirigente, esa sociedad no se está preparando para los cambios que exige el futuro.

Todo su pensamiento se sintetiza en la importancia de una visión a largo plazo para enfrentar los desafíos del futuro y es aquí donde nosotros lo sentimos identificado con nuestra propuesta de generar políticas de Estado que promuevan el desarrollo y que estas se iluminen por la asignación de una visión consensuada del futuro.

En *Un mundo sin rumbo*, Ignacio Romonet, como periodista con una vasta formación internacional, establece la relación entre el futuro y el poder. Define que el poder pasará por el espacio y marca la importancia que tendrá la industria aeronáutica y la espacial.

Se malhumora con las grandes potencias al manifestar que se está utilizando el saber para tener cada vez más poder y no para el bienestar de las poblaciones.

Nos habla de la teoría de la fisión, que se aplica sobre el concepto de soberanía que lo va relativizando, y de la teoría de la fusión para asociarse y darle forma a la estructura internacional. Se presenta con un criterio estructuralista y dice que la ONU debe ocuparse más del sufrimiento humano que del pensamiento de Estados Unidos.

Si bien su nivel de análisis es superador en comparación con el que se presenta aquí, encontramos que, a nivel internacional, se encuentran descritos fenómenos similares a los nacionales que reducen la posibilidad de desarrollos consensuados.

Por lo que sucedería en los años 1990-2025 y 2050, Wallerstein expuso su pensamiento en *Paz, estabilidad y legitimación*. Su enfoque prospectivo lo conduce a preocuparse por los peligros de la paz internacional que genera la pérdida de hegemonía de Estados Unidos, lo cual nos conduce a un orden

mundial vacilante.

Responsabiliza a la economía capitalista de no asegurar una distribución justa de la riqueza y teme que la supuesta debilidad de Estados Unidos desencadene una lucha por la hegemonía y que, así, se erija un camino hacia el caos. En este análisis, Wallerstein se pregunta si Europa y Japón pueden ocupar el lugar de EE. UU. en el concierto internacional.

Se atreve a pronosticar que, para el año 2050 al 2075, estaremos en un mundo sin capitalismo, más seguro y con un nuevo orden. Evidentemente, encontramos en esta posición un esfuerzo por lograr la prosperidad y el desarrollo a un nivel mundial, pero que debemos tener en cuenta en los análisis regionales y nacionales.

El comunicólogo Pascuali coincide exactamente con el enfoque de este libro, ya que su análisis prospectivo se realiza sobre un informe del desarrollo humano que fue confeccionado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Se asombra, pues la parte próspera del mundo es dueña del 82,7 % de la riqueza y, a su vez, considera que los sistemas actuales siempre enriquecen a aquel sector que es un 20 % más rico.

Se horroriza, ya que, en el informe, se pronostica que, al ser tan grandes las diferencias en las expectativas de vida, 507 millones de la población actual no llegarán a los 40 años de vida.

El profesor catedrático de la Universidad Alfonso X el Sabio, Adolfo Castilla, en su obra *El primer siglo del nuevo milenio*, utilizó la técnica prospectiva para construir escenarios de contraste.

Se proyecta sobre un mundo ideal donde la civilización se esfuerza para dignificar la vida humana, donde la solidaridad es un valor universal, donde hay libre estudio para beneficio de las mayorías, un mundo con más salud y más educación, donde sea factible el uso compartido del espacio ultraterrestre y en el cual la humanidad sea capaz de crear de forma compartida un mundo mejor. En esa posición utópica, se encuentra representada la escuela francesa que empleamos en nuestra metodología, aquella que expresa el uso de la imaginación para captar las atracciones de vida que vendrán.

Estas diferentes posiciones sobre el futuro tienen como factor común el uso de la prospectiva y, con ella, la construcción de una visión holística y contextual, imprescindible para analizar las variables y tendencias de los escenarios.

El siguiente cuadro sintetiza las diferencias entre estas:

Parámetros comparativos	Predicción o <i>forecasting</i>	Pronóstico o <i>foresight</i>	Prospectiva
Visión	Estadística	Acotada	Holística y con aproximación histórica
VARIABLES DE ESTUDIOS	Cuantitativas. Herramientas estadísticas.	Cuantitativas: más la opinión de expertos	Cualitativas: subjetivas, conocidas u ocultas. No descarta las cuantitativas.
Relaciones	Estadísticas y estáticas sobre la base de estructuras fijas	Estáticas, pero con el aporte de los expertos	Dinámicas y sobre estructuras evolutivas
Explicación	El futuro está condicionado por la evolución estadística	El pasado explica el futuro	El futuro explica el pasado
Futuro	Inevitable	Simple y cierto	Múltiple e incierto
Método	Estadísticos	Modelos determinísticos y cuantitativos con la explicación de expertos sobre los porqués	Análisis multidisciplinarios. Método Delphi. Modelos cuantitativos y estocásticos.
Actitud hacia el futuro	Pasiva	Pasiva y adaptativa	Proactiva: activa y creativa simultáneamente

Cuadro 3: comparación entre *forecasting*, *foresight* y prospectiva. Elaboración propia sobre la base de datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* de Schoemaker (2002).

Desde sus inicios, la prospectiva ha pasado por distintas etapas, que pueden diferenciarse de la siguiente manera:

- **Fundacional:** se ubica en París en la década de 1950 con su creador Gastón Berger y los pensadores De Jouvenel y Decouple.
- **Metodológica:** tuvo lugar en la sexta década del siglo XX en los Estados Unidos. Su principal exponente fue Herman Kahn, creador del método Delphi, clave para realizar prospectiva, y del diseño de escenarios propiamente dicho.
- **Investigativa:** se nutrió del talento de Michel Godet, quien realizó su prolífica obra sobre esta temática en París en la década de 1980.
- **Internacional:** amplió el desarrollo de la prospectiva más allá de las

escuelas francesas y la estadounidense. Aparecen aquí excelentes pensadores de la disciplina, como el argentino Ander Egg, los mexicanos Miklos y Tello, y los catalanes Serra y Burcets. En esta etapa, correspondiente a la segunda mitad del siglo XX, se destaca la creación y lanzamiento del proyecto Millennium, State of the Future por la United Nations University, con seguridad, el más prolífico y el que mayores presupuestos asigna a la investigación del futuro.

Son los países desarrollados los que más avanzaron en la institucionalización de estos conocimientos. Los pueblos en desarrollo van a la zaga, pero con un enorme esfuerzo por cambiar el paradigma donde lo urgente impide ver lo importante y donde el corto plazo consume los recursos en detrimento del planeamiento de mediano y de largo plazo. Es así como Japón tiene su propia Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología; Estados Unidos cuenta con la RAND Corporation y la World Future Society; Alemania, con el Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios de Hamburgo; y Francia, con el Laboratorio de Investigación en Prospectiva y el doctorado en Prospectiva Estratégica. En Australia, se destaca el Foresight Institute y en el Reino Unido, el Foresight Programme, mientras que Finlandia, Dinamarca y Hungría también cuentan con institutos sobre la temática. Entre las grandes corporaciones que utilizan la disciplina prospectiva y el método de diseño de escenarios, puede mencionarse a Shell, Toyota, Microsoft, Apple, IBM, Nokia, Mercedes Benz y General Motors.

En Sudamérica, pueden mencionarse el caso de Chile, que ha desarrollado instituciones dedicadas a la prospectiva, representadas sobre todo por el Programa de Prospectiva Tecnológica, que funciona dentro de la estructura del Ministerio de Economía, y el caso de México, que desde 1997 cuenta con el capítulo local de la World Future Society y que en 2004 instituyó la Comisión Especial de la Cámara de Diputados sobre prospectiva para la creación del futuro de México, entre otras iniciativas (Baena Paz, 2004).

Herramientas de la prospectiva

En el libro *Caja de herramientas de la prospectiva estratégica* del Dr. Godet, se convierte lo cuantitativo y cualitativo en herramientas de trabajo para que sea más sencilla su aplicación. Estas se pueden resumir de la siguiente manera:

Análisis MicMac (Matriz de Impactos Cruzados con Multiplicación Aplicada a una Clasificación)

En él se identifican los factores claves y sus relaciones mediante las matrices de impacto directo o indirecto, lo cual ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos. Tiene como objetivo hacer aparecer las principales variables influyentes y dependientes y, por consiguiente, las variables esenciales para la evolución del sistema.

El análisis estructural se realiza por un grupo de trabajo compuesto por actores y expertos con experiencia demostrada.

Las diferentes fases del método MicMac son las siguientes:

Fase 1: listado de las variables

Consiste en enumerar el conjunto de variables que caracterizan el sistema estudiado y su entorno (tanto las variables internas como las externas).

Mediante diferentes talleres de prospectiva, se alimenta el listado de variables a través de conversaciones libres con personas que, se estima, son representantes de actores del sistema estudiado.

De esta manera, se obtiene una lista de variables internas y externas al sistema considerado, mientras que la explicación detallada de las variables facilita el seguimiento del análisis y la localización de relaciones entre estas variables, que permite constituir la base para la reflexión prospectiva. Se establece una definición precisa para cada una de las variables y sus evoluciones, y se identifican las variables que han dado origen a esta evolución. Por último, se caracteriza su situación actual y se descubren las tendencias o rupturas futuras.

Fase 2: descripción de las relaciones entre las variables

El tejido relacional de las diferentes variables es lo que le da sentido a la variable en sí. Existe únicamente por su tejido relacional con las otras variables. Así, el análisis estructural se ocupa de vincular las variables en un tablero de doble entrada.

Lo efectúa un grupo de actores que participan previamente en el listado de variables y en su definición, que rellenan la matriz del análisis estructural.

El relleno es cualitativo y se van planteando diferentes cuestiones para

cada pareja de variables: ¿existe una relación de influencia directa entre la variable “x” y la variable “y”? Y, si es que no, anotamos 0; en el caso contrario, nos preguntamos si esta relación de influencia directa es débil (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (4).

Esta fase de relleno de la matriz sirve para plantearse a propósito de “n” variables, preguntas que hubieran caído en el olvido a falta de una reflexión tan sistemática y exhaustiva. Este procedimiento de interrogación hace posible ordenar y clasificar ideas, mientras que le da lugar a la creación de un lenguaje común y permite redefinir las variables y, en consecuencia, mejorar el análisis del sistema.

Fase 3: identificación de las variables claves con el MicMac

En esta fase, identificamos las variables claves, es decir, esenciales a la evolución del sistema, mediante una clasificación directa (de fácil realización) y, posteriormente, por una clasificación indirecta (llamada MICMAC). Esta clasificación indirecta se obtiene después de la elevación en potencia de la matriz.

La comparación de la jerarquización de las variables en las diferentes clasificaciones (directa, indirecta y potencial) permite confirmar la importancia de ciertas variables y develar aquellas que, en razón de sus acciones indirectas, juegan un papel principal.

Análisis MACTOR

Al utilizar esta herramienta, se identifican los principales actores, objetivos del sistema y la relación entre actores con actores y actores con objetivos. Los actores son aquellos que mandan sobre las variables claves que surgieron del análisis estructural.

El método MACTOR® (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones) propone un método de análisis del juego de los actores que permite tener en cuenta la complejidad de la información. De esta manera, se facilita la obtención de resultados intermedios en el tema estudiado.

Se identifican así aquellos actores que ejercen una influencia y controlan de una u otra manera las variables.

Además, identifican los principales objetivos ligados a las variables claves que son perseguidos por los actores. Luego, se procede a completar el

cuadro de relaciones entre actores y se determina la posición de fuerza de cada actor en el sistema y, por otro lado, el cuadro de posicionamiento de los actores frente a los objetivos para tratar de conocer las posibilidades de alianzas o conflictos entre ellos.

El método MACTOR® comprende varias fases:

Fase 1: identificar los actores que controlan o influyen sobre las variables clave del análisis estructural

El objetivo es obtener un listado de actores más o menos exhaustivo, pero que, por razones operativas, no debe superar los 12 a 15 actores.

Fase 2: identificar los objetivos estratégicos

El objetivo de esta fase sería obtener un listado de los objetivos que persiguen los actores con relación a las variables o factores claves identificados en el análisis estructural.

Fase 3: evaluar las influencias directas entre los actores

El peso o fuerza de los actores del sistema puede ser diferente. Algunos de los actores poseerán una importante influencia sobre el resto y sobre el sistema en sí, mientras que la influencia de otros será más limitada.

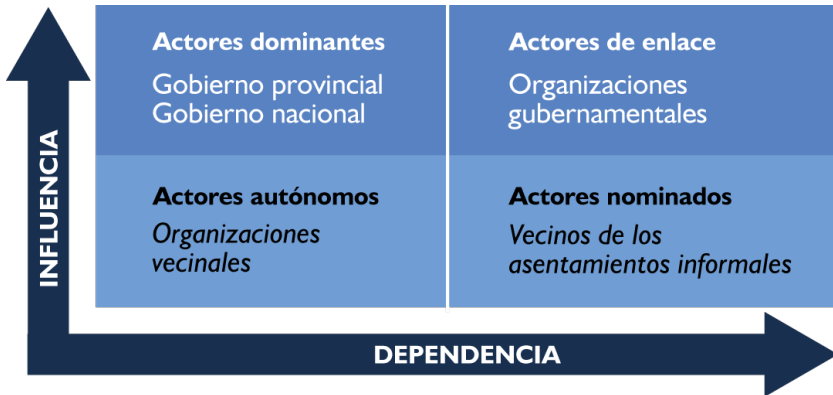
El objetivo de esta fase es conocer el grado de influencia de cada uno de ellos y jerarquizarlos en función de dicha influencia.

Para ello, será necesario establecer un cuadro de influencias entre actores (MAA o Matriz de Actores x Actores), que nos permitirá conocer la influencia de cada actor sobre todo el resto de actores y viceversa, la dependencia o influjo que el conjunto de actores ejerce sobre cada uno de ellos.

En la práctica, se trata de conocer si un actor A_i influye sobre otro actor A_j y de ponderar el grado de influencia con base en la siguiente ponderación:

- 4: el actor A_i puede cuestionar la existencia del actor A_j ;
- 3: el actor A_i puede cuestionar las misiones del actor A_j ;
- 2: el actor A_i puede cuestionar los proyectos del actor A_j ;
- 1: el actor A_i puede cuestionar de manera limitada (durante algún tiempo o en algún caso concreto) la operativa del actor A_j ,

- 0: el actor A_i no tiene ninguna influencia sobre el actor A_j .



Elaboración personal sobre el plano de influencia-dependencia de actores sobre el caso de inclusión de asentamientos informales, presentado en 6.2.

Fase 4: conocer el posicionamiento de los actores respecto a los objetivos

Una vez completo el cuadro de influencias entre actores y cerrada la lista de los objetivos estratégicos, se trata de describir la actitud actual de cada actor respecto a cada objetivo (opuesto, neutro, indiferente o favorable).

En la práctica, el método MACTOR propone una representación matricial de actores por objetivos que resume sencillamente el conjunto de las posiciones de los actores sobre el conjunto de los objetivos. En la práctica, se trataría de conocer si el actor es favorable o desfavorable para el objetivo, de determinar la intensidad del posicionamiento de un actor sobre el objetivo y de conocer la intensidad del desacuerdo o del acuerdo.

De forma genérica:

- Signo positivo: + I, el actor es favorable al objetivo.
- Signo negativo: - I, el actor es desfavorable al objetivo.
- Punto 0: el actor, es neutro cara al objetivo.
- Identificación de las relaciones para las ponderaciones:
- 4: el objetivo cuestiona la existencia del actor o es imprescindible para la existencia del actor;
- 3: el objetivo cuestiona el cumplimiento de las misiones del actor o es imprescindible para sus misiones;

- 2: el objetivo cuestiona el éxito de los proyectos del actor o es imprescindible para estos proyectos;
- 1: el objetivo cuestiona, de una forma limitada en el tiempo y espacio, los procesos operativos (gestión, etc.) del actor o es imprescindible para estos procesos operativos;
- 0: el objetivo tiene poca o ninguna incidencia.

Fase 5: conocer el grado de convergencia y de divergencia entre los actores

Cada actor puede verse conducido al conflicto o a la alianza con los otros para llevar a cabo su proyecto. Es posible así conocer a fondo los retos estratégicos descubiertos en múltiples lugares de debate, en los cuales los actores se encuentran en alianza o en conflicto con otros o son neutros entre sí. De esta manera, estaremos en condiciones de determinar la posible política de alianzas o confrontaciones para cada uno de ellos con respecto al sistema.

Las posibilidades de evolución de las relaciones entre actores condicionan el futuro del sistema y los futuros posibles. Antes de retener las hipótesis y construir los escenarios, es preciso plantearse un cierto número de cuestiones clave. Se trata de listar los factores que pueden afectar las relaciones entre actores, como el cambio de rol en el seno del sistema, la influencia de variables clave no controladas en la aparición de conflictos y otro tipo de fenómenos.

Este conjunto de factores conduce a la detección de posibles cambios en las relaciones de fuerza entre los actores, lo cual permite localizar las reglas de juego posibles en el futuro.

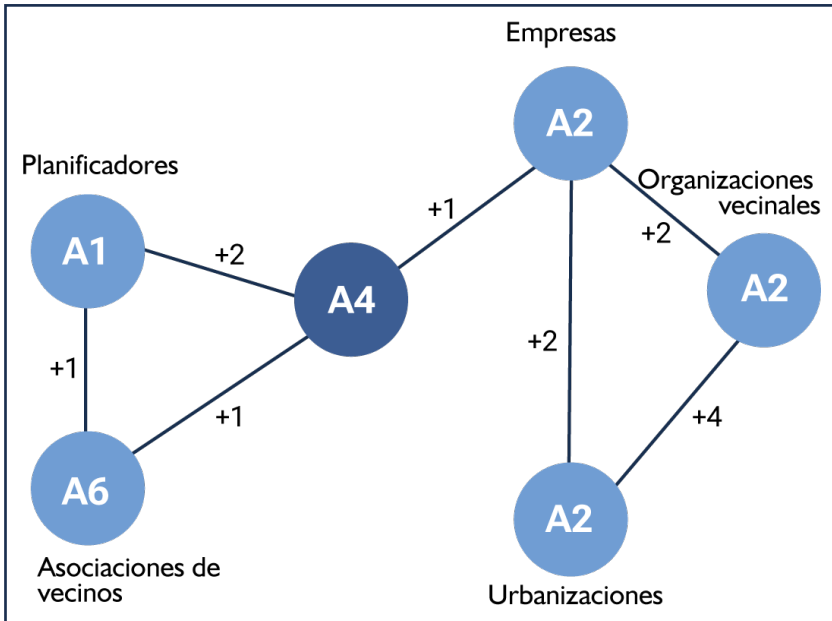


Gráfico completo de convergencias. Elaboración propia sobre el caso de inclusión de asentamientos informales, presentado en 6.2.

El método Delphi

En el origen de la prospectiva, se encuentra la visión constructivista que describimos anteriormente. Esta actitud es la que transmite el convencimiento de que seremos capaces de describir el futuro y adaptarnos a él mediante planes elaborados en el presente con altas posibilidades de éxito. La prospectiva se esfuerza por conocer el futuro y luego trata de influir sobre él para hacerlo positivo, benéfico y edificante. Para realizar una buena prospectiva, es fundamental mantenerse siempre en contexto con una visión holística. Es decir que construir futuros exige tener en consideración distintos aspectos de la realidad que se estudia, tanto cuantitativos como cualitativos, lo que conduce inexorablemente a realizar un trabajo interdisciplinario. La primera reflexión que se debe realizar antes de aplicar un método prospectivo es que todo el quehacer humano se concreta en un ambiente donde se combinan, en forma aleatoria, los sistemas lineales –aquellos que permiten programar

y calcular el principio y fin de un evento— con los sistemas caóticos, donde los sucesos no solo son impredecibles, sino que normalmente se colocan fuera de nuestro control. Sobre este gran concepto es donde la prospectiva mostrará toda su fuerza constructivista, pero también quedarán al desnudo todas sus debilidades.

En los estudios realizados por la United Nations University en su proyecto Millennium, *State of the Future*, se desarrollaron más de cuarenta métodos de prospectiva. La propuesta del trabajo, que es original y ecléctica, toma como herramienta principal a uno de ellos, el método Delphi. Este método recurre al uso de paneles de expertos. Se diferencia por dos características principales: el anonimato y el *feedback*. Estas particularidades responden a algunas de las observaciones de los investigadores de la RAND Corporation (durante sus estudios en la década de los sesenta), que concluyeron que reunir a expertos en una misma sala introduce factores que pueden distorsionar los objetivos buscados. Por ejemplo, en ocasiones, la voz más fuerte se impone sobre el mejor argumento o una persona no se anima a modificar su posición frente a sus colegas (Gordon, 1994). Así, “el método Delphi fue diseñado para eliminar los impedimentos de una sala de conferencias al verdadero consenso de expertos y para promover un verdadero debate, independiente de las personalidades”⁴ (Gordon, 1994, p. 1). El anonimato aseguraba que nadie supiera qué otras personas estaban participando del ejercicio ni quién había emitido cada opinión, mientras que el *feedback* buscaba sintetizar los argumentos de cada opinión para igualar el peso de cada una y luego devolverlas al grupo para su posterior análisis.

En concreto, el método Delphi sigue los siguientes pasos: se convoca a expertos en diferentes disciplinas vinculadas a la materia que se quiere estudiar, lo que asegura que estén representadas las posiciones favorables y contrarias a la idea en cuestión; se elabora un primer cuestionario que los expertos deben responder; a partir de las respuestas, se define un rango de opiniones que se presenta a todo el grupo en un segundo cuestionario; luego, se invita a aquellos expertos cuyas opiniones se ubiquen en los extremos de esos rangos a explicar sus motivos y se elabora un tercer cuestionario que sintetiza esas explicaciones; en la tercera ronda, se solicita a los expertos que revisen su posición en vista de esas razones o que refuten las opiniones extremas; estos argumentos se presentan en la cuarta y última ronda, donde puede o no alcanzarse un consenso. En suma, el método Delphi es un debate controlado y su valor reside en la variedad de ideas que surgen durante su

4 Traducción propia de: “The Delphi method was designed to remove conference room impediments to a true expert consensus and to encourage a true debate, independent of personalities”.

aplicación. No será importante señalar quién tiene razón, sino conocer todas las líneas argumentales.

Los escenarios: concepto, características y clasificación

El término escenario proviene del arte dramático. En el teatro, la palabra se refiere al contorno de un espacio; en la cinematografía, es un sumario o conjunto de directivas para la secuencia de la acción. En los hechos, Peter Schwartz, del Global Business Network (un grupo de pensamiento en Emeryville, California), compara el proceso inicial de creación de un escenario con la redacción de un guion cinematográfico (Schwartz, 1992). En la creación de escenarios, es frecuente que muchas personas consideren las siguientes cuestiones: ¿cuáles son las fuerzas impulsoras? ¿Qué es incierto? ¿Qué es inevitable? De la misma manera, los guionistas formulan una idea, crean los personajes y desarrollan un argumento.

Michel Godet define a los escenarios estratégicos como el conjunto formado por la descripción de una situación futura y la progresión de los acontecimientos que permiten pasar de la situación de origen a la de futuro (Godet, 2000), en tanto que un escenario kahniano es una descripción ficticia de lo que hubiera podido pasar y de lo que podría pasar (Kahn, Brown y Martel, 1978). En términos generales, un escenario es un retrato significativo y detallado de un posible mundo futuro, lo suficientemente gráfico, en el que los planificadores pueden ver y aprender con claridad los problemas, desafíos y oportunidades que tales cosas y sus circunstancias pueden presentar. Un escenario no es una predicción de un pronóstico específico por sí mismo; en cambio, es una descripción entre varias posibles de lo que puede ocurrir. Los escenarios describen eventos y tendencias, y la manera en la que pueden evolucionar.

Los escenarios son descripciones narrativas del futuro que prestan especial atención a los procesos causales y a los puntos para la toma de decisiones (Kahn y Wiener, 1967). Ningún escenario es siempre probable: la probabilidad de un escenario debe ser analizada minuto a minuto. La ocurrencia no es la medida de un buen escenario; preferentemente, esta medición debe hacerse considerando que los escenarios sean plausibles (es decir, que indiquen un camino racional desde un punto presente hasta otro posible en el futuro), tengan consistencia interna, describan los procesos causales y sean útiles en la toma de decisiones. Sobre la base de lo visto, es posible inferir que los buenos escenarios tienen las siguientes cualidades:

- Constituyen una herramienta fundamental de planeamiento y, además de manifestarse como un faro de referencia para los planificadores, posibilitan tener una visión ampliada de las situaciones en estudio mediante un concepto holístico.
- Generan una alta cuota de consenso siempre que sean elaborados con un alto nivel de coherencia interna y con una relación lógica entre causas, efectos y consecuencias. Esto resulta esencial para el involucramiento de todos los actores y para el nivel de confiabilidad que emanan de sus conclusiones o recomendaciones.
- Son una fuente de información que nutre a todas las áreas involucradas en el planeamiento al aportar los aspectos generales y de detalle que permiten trazar las políticas adecuadas para alcanzar el objetivo general.
- Establecen una conexión entre el presente y el futuro que responde a una relación lógica de causas y efectos, a lo que agregan una cuota de imaginación creativa.
- Generan constantes propiedades de anticipación en su esfuerzo por capturar el futuro buscado.
- Permiten elaborar planes de acción que prevén las contingencias más probables, jalonan la incertidumbre y facilitan la toma de decisiones.
- Son elaborados con metodologías y herramientas especiales que los caracterizan y distinguen. Según la finalidad de cada escenario, será posible identificar los instrumentos más idóneos para construirlos.
- Se estructuran sobre la base de variables que, en su carácter de actores o factores, conforman los grandes capítulos donde se desarrollan los contenidos relacionados a una temática determinada.
- Hacen un análisis detallado por etapas y con una secuencia lógica que, además de otorgarles credibilidad, facilitan el involucramiento y la construcción de consensos.
- Se construyen sobre la base de supuestos e hipótesis razonadas que, mediante el seguimiento, monitoreo y control de los indicadores, facilitan la decisión para su aplicación en una situación determinada.
- Tienen como objetivo final reducir al máximo posible el nivel de incertidumbre de los mecanismos decisionales.
- Son una representación coherente de futuros posibles en un grado de probabilidad determinada (futuribles).
- Poseen un nombre que los caracteriza y distingue, lo cual facilita su

identificación.

Entre otros autores que analizan las características de los escenarios, Baena Paz (2004) menciona las siguientes:

1. Análisis y diagnóstico del presente con los elementos del pasado que lo han condicionado.
2. El diagnóstico se elabora con indicadores que nos marcan los problemas, los logros necesarios y las oportunidades que se presentan.
3. Las alternativas de la futura evolución se expresan con relatos claros, breves y comprensibles.
4. Se elaboran sobre la base de hipótesis que marcan los grandes rasgos de evolución y que, además, pueden incluir cambios en la estructura vigente.
5. Sobre los hechos, se incluye el tiempo de ocurrencia y el impacto que tendrá sobre el futuro.
6. Son esencialmente cualitativos y rara vez cuantitativos.
7. Su análisis se desglosa en diferentes variables estructuradas del pensamiento: políticas, psicosociales, económicas, financieras, legales, científicas, etnológicas, entre otras.

Según el fin que se persiga ante una decisión, se recurrirá a distintos tipos de escenarios. Pueden distinguirse tres tipos: los exploratorios, los normativos y los mixtos. Los escenarios exploratorios responden a la pregunta “¿qué pasará en...?” Son aquellos que se proyectan hacia el futuro, orientados por una coordenada espacio-temporal. La variable espacial marca el lugar que abarcará el escenario y la temporal, el momento en el futuro en que será analizado ese espacio y todo lo que él contenga. Normalmente, son escenarios con gran profundidad en el futuro, que avanzan hacia él sin una preocupación determinada. Por el contrario, les interesa todo lo que pueda acontecer relacionado con la unidad de análisis. Los escenarios de anticipación o normativos responden a la pregunta “¿qué pasaría si...?” Son construidos sobre una imagen del futuro temido o deseado, es decir, algo que anhelamos que suceda y cuyo impacto queremos ver en nuestra búsqueda del éxito, o algo que tememos y que, por su ocurrencia, reduciría las posibilidades de concretar nuestro futuro. En general, tienen una mayor penetración en el futuro y sus recomendaciones o conclusiones son muy detalladas para poder elaborar con precisión los planes de contingencia. Si la organización dispone de un escenario macro exploratorio, estos son más fáciles de construir y, a su vez, se logra mayor contundencia en la exposición lógica de los aconte-

cimientos. Finalmente, el tipo mixto o de combinación formula un suceso temido o deseado y coloca una coordenada de espacio o de tiempo. Estos escenarios responden a la pregunta “¿qué pasaría si en...?” Se trata, básicamente, de escenarios normativos que expresan el temor o el deseo ante una situación, pero presentan alguna información sobre las coordenadas espacio-temporales que señalan una estimación del lugar o el tiempo en que se produciría el suceso. Son más precisos que los normativos puros, pues concluyen en un momento o lugar determinado en el espacio-tiempo. Al igual que los anteriores, se los construye más fácilmente y con mejor solidez argumental si se apoyan en escenarios macro-exploratorios.

Finalidades y ventajas del planeamiento de escenarios

El siglo XXI ha sorprendido con un mundo globalizado, con un planeta hecho uno como producto de la comunicación –sobre todo de internet–, la migración de personas, el flujo de capitales y el comercio internacional. La altísima volatilidad situacional de la realidad contemporánea condiciona a disponer de herramientas para reducir el nivel de incertidumbre y brindar algunas bases sólidas a los sistemas decisionales. En un mundo de estas características, el único secreto para la supervivencia es escudriñar el futuro, ya que el orden y el caos se presentan simultáneamente, y esto genera confusión. Mientras la ciencia y la tecnología conducen linealmente al futuro, las conductas humanas y sociales, así como los fenómenos astronómicos y meteorológicos, imponen el caos. La renovación constante es la norma y, para decidir con alguna seguridad, es preciso hacer un esfuerzo por capturar ese futuro. Es que el caos, como denominador común, destruye los esquemas mecanicistas planteados por Newton, las metodologías descartianas o las teorías de Adam Smith. El pensamiento expresado tan claramente en *Alicia en el país de las maravillas* (1985) de Lewis Carroll, en el diálogo entre Alicia y el gato imaginario, no hizo otra cosa que fabular la necesidad de reducir la incertidumbre frente a los acontecimientos venideros.

Es así como los escenarios estratégicos se presentan como instrumentos idóneos para contextualizar la realidad, definir y proyectar variables, clasificar las tendencias y describir el futuro. Ellos se constituyen en el marco para la reestructuración de las percepciones acerca de las alternativas futuras. Contribuyen en la selección del futuro hacia el que se debe navegar; y esto no es otra cosa que ocuparse del largo plazo. Como señalan Robert E. Lucas y Thomas Sargent (1981), el futuro intelectualizado debe proponer espec-

tativas racionales que, a su vez, sean adaptativas para corregir los errores del pasado. El futuro nunca podrá ser exacto y completamente conocido debido a la multiplicidad de fuerzas que lo configuran, su complejidad y sus interacciones. Consecuentemente, la gran mayoría de los planificadores y futuristas actuales rechazan la idea de que el planeamiento debe ser conducido hacia una única “más probable” imagen del futuro. Preferentemente, el planeamiento debe utilizar un grupo de escenarios. Si este conjunto abarca un amplio espectro de futuros, y los planes para atenderlos adecuadamente con sus eventualidades son bien generados, entonces éstos serán sólidos y el futuro podrá ser tomado con algún grado de confiabilidad.

La realidad no está organizada y los hombres solo vemos lo que somos capaces de ver de acuerdo a nuestros modelos mentales. Según el jesuita Baltasar Gracián, “las verdades que más importan vienen siempre a medio decir” (2006, p. 6). El autor sostenía la imprevisibilidad de los sistemas no lineales y aseguraba que solo se puede vencer al caos con perseverancia y determinación, y que, para ello, es preciso conocer el mundo y el destino que se desea alcanzar. El mañana no está escrito, pero con una adecuada metodología intelectual es posible determinar las fuerzas que, desde el presente, se dirigen hacia él. Una herramienta como esta ayuda a determinar aquellas probabilidades de ocurrencia situacionales que atienden al sistema decisional con racionalidad y lógica, lo cual evita que el futuro y su interpretación sean una proyección jactanciosa de autocomplacencia.

La descripción del futuro o los futuros posibles permite prever las crisis y, sobre la base de ellas, tener preparados y ensayados planes de contingencia que eviten lo que el filósofo Rafael Argullol señalaba con toda justeza: “cuando se desmorona la fortaleza de las verdades seguras, nos sentimos más libres, pero también más desamparados” (1995). Este relato sobre un futuro amplio debe enmarcarse en una estructura narrativa persuasiva que facilite la construcción de consensos y reduzca la dependencia de las ilusiones. Pensar en el largo plazo posibilita orientar el planeamiento estratégico y controlar y organizar una adecuada selección de indicadores. Los escenarios estratégicos que se presentan como visiones múltiples y dinámicas del futuro facilitan el diseño de estrategias para afrontar la planificación contingencial, mientras que metodologías adecuadas de elaboración de escenarios permiten evitar la tiranía de la imaginación y moderarla a través de la prudencia y el buen sentido. La estimulación del pensamiento lateral permite romper con estereotipos y reduce riesgos futuros.

Sobre todas las ventajas de los escenarios que se han señalado, debe destacarse una que expresa la verdadera finalidad de los escenarios estratégicos: reducir el nivel de incertidumbre del decisor para que sus resoluciones

alberguen posibilidades de éxito al llegar al futuro. Este amplio concepto es común para todos los escenarios, aunque luego pueden distinguir finalidades de menor jerarquía según la situación en análisis. En cualquier caso, el peor escenario es el que no se ha construido y el que le sigue en grado de negatividad es el que no se ha actualizado. El primero priva de la visión de largo plazo, mientras que el segundo presenta un marco de referencia desactualizado que induce a errores en el sistema decisonal.

La incertidumbre aumenta a medida que uno se aleja del presente. El estudio de las variables, la proyección de tendencias o la formulación de hipótesis inspiradas no se realizan para esculpir un pronóstico ganador. Por el contrario, buscan analizar todas las situaciones y eventos con un grado de probabilidad de ocurrencia para tener elaborados planes de contingencia en el amplio espectro del futuro, donde las diferentes estrategias encontrarán sus verdaderos desafíos.

Luego de haber elaborado los escenarios, todos los responsables de decidir y aquellos que participan en la planeación estratégica se encontrarán con un cambio de percepciones y evaluaciones acerca del rango de los eventos y del rumbo de las tendencias. Sobre este cambio, se elaborarán las estrategias de forma balanceada y, de esta manera, se atenderán todas las necesidades alternativas.

Para que los escenarios cumplan con su finalidad general, se hace imprescindible que su número sea prudente y que se ajusten al enfoque. Un número exagerado de escenarios y una formulación extremadamente antagónica generarán incertidumbre y no contribuirán en nada con la cadena decisonal. Para alcanzar con mayor seguridad este objetivo, es conveniente que cada organización disponga de un escenario macro (exploratorio de largo alcance), donde se encuentren desarrolladas las principales variables con sus correspondientes tendencias pesadas e inciertas. Sobre este macro, luego podrán elaborarse escenarios micro (normativos de mediano o corto alcance) para analizar futuros más cercanos o situaciones temidas o deseadas de carácter particular. De cada escenario micro, surgirá una estrategia materializada en planes que estará vinculada con la estrategia general del macro. Los escenarios micro pueden surgir como consecuencias de *wild cards* que se manifestaron en el macro.

Mediante una metodología adecuada, en los escenarios, se manifiesta el poder de la retrospectión para transformaciones o futuros mejores. Los escenarios generan la posibilidad de construir estrategias robustas y efectivas a través de ideas frescas que marcan los hechos más probables y aquellos más deseables. Esta exquisita combinación de construcciones intelectuales, basadas en el pasado, pero proyectadas con creatividad y lógica hacia el fu-

turo, permite afirmar, como lo hizo Kierkegaard, que “la vida sólo puede ser entendida mirando hacia atrás, aunque deba ser vivida mirando hacia adelante” (2002, p. 77).

Los escenarios permiten alcanzar la verdadera medida de los problemas que plantea el futuro para ensayar respuestas que, presentadas en planes de contingencia, permitan afrontar las crisis, lo cual evita la parálisis por análisis y la indecisión por la confusión.

Para alcanzar la finalidad, es fundamental la apertura mental de los escenaristas, quienes deben cuestionar todas las suposiciones, encadenar lógicamente las causas con las consecuencias y, con ideas creativas y superadoras, generar las herramientas para dominar el futuro en la toma de decisiones. Si se mira hacia el futuro de forma metodológica, imaginativa y constructivista se obtendrá desestructuración, flexibilidad y, con ello, permanentes opciones estratégicas.

J. G. de Beus en *The Future of the West (1955)* ya nos señalaba la importancia de la planificación en particular cuando debemos combinar lo esencial con lo diverso. Su línea de pensamiento pasa por lograr la más exquisita combinación entre las fuerzas políticas y económicas de Estados Unidos con las raíces y la espiritualidad de Europa. Es mostrar al mundo la pujanza de la economía americana con el diamante de la diversidad europea.

Metodología para la construcción de escenarios estratégicos

Cada escenarista tiene su propia metodología, pero, en todas ellas, suelen detectarse parámetros generales cuya genética proviene de los principales pensadores de esta disciplina, tales como Kees van der Heijden (1997), con su enfoque innovador y original del futuro, Michael Porter (1980), con sus identificaciones de los factores causales, Paul Shoemaker (1991), con los escenarios de aprendizaje y las necesidades de investigación, los escenarios del Proyecto Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con su visión holística de la economía y la sociedad, o Matts Lindgren y Hans Bandhold (2003) con el planeamiento de escenarios como una herramienta de la estrategia.

Este trabajo propone una metodología práctica, pensada exclusivamente para el planeamiento de escenarios, que reúne las siguientes características: es deductiva, ya que realiza el mayor esfuerzo intelectual para avanzar de lo general a lo particular, con la finalidad de no perder la visión en conjunto y mantener la lógica de la línea argumental; es ecléctica, ya que su construcción proviene de un análisis sistémico de las metodologías existentes, con la intención de mantener sus virtudes y disminuir sus defectos; es general, ya que está pensada para que pueda ser aplicada en todo tipo de organizaciones (gubernamentales o empresariales) y para que su denominación no limite su capacidad de análisis; es versátil, ya que fue concebida sobre una cantidad de pasos que pueden llevar a la perfección, pero, ante determinadas situaciones de escasez de recursos (de tiempo, económicos, logísticos, humanos), se puede modificar mediante la eliminación de algunos de ellos, siempre que no sean imprescindibles para llegar a la presentación del escenario en tiempo y forma, y para asegurar el éxito en la toma de decisiones.

Entre los métodos ya existentes, esta metodología se vale principalmente del método Delphi, al que se le atribuyen diversas ventajas; entre ellas, se encuentra la siguiente: sintetiza la teoría y la experiencia de los expertos, mientras que otros métodos solo abordan uno de estos dos elementos; esta característica permite realizar varias y distintas circulaciones hasta alcanzar resultados satisfactorios e incluye a representantes de los diferentes sectores involucrados en la temática que se estudia, en tanto que el anonimato que lo caracteriza brinda flexibilidad, ya que promueve la autocrítica y la rectificación de posturas.

Pasos de la metodología

A lo largo de la metodología aquí propuesta, intervienen los siguientes actores y elementos: el decisor o la autoridad de la entidad que solicita los escenarios y su equipo de asesores (si se trata de un organismo gubernamental, esta autoridad puede ser un ministro, un director de área o, incluso, el mismo jefe de Estado de un país); el grupo de escenaristas, entre los que habrá un escenarista jefe; y los expertos convocados a las diferentes rondas.

Estos actores y elementos actuarán e interactuarán entre sí en los ocho pasos que integran la metodología:

- **Bases de los escenarios.** Pueden plasmarse en un documento escrito o en el registro de una conversación, donde la autoridad que dispone la construcción del escenario brinda su orientación al enfatizar la finalidad y la unidad de análisis.
- **Ajuste de la metodología.** Surge del análisis que el líder de los escenaristas realiza en función de las bases recibidas, en el cual se deciden los pasos de la metodología que se aplicarán y aquellos que *prima facie* serán obviados.
- **Selección del grupo de expertos.** Se realiza tal como indica el método Delphi.
- **Elaboración de los escenarios propiamente dicha.** Es el paso que lleva el mayor esfuerzo. Consiste en la reunión, clasificación y procesamiento de toda la información que aportan los expertos y otras herramientas prospectivas. Se formulan las conclusiones parciales y generales, así como las recomendaciones estratégicas, tácticas y operativas.
- **Verificación y aprobación de variables y tendencias.** En esta instancia, el líder de los escenaristas invita a la autoridad que dispuso la elaboración del escenario –y, si fuera posible, también a la primera línea de asesoramiento y dirección– para presentarle las variables y tendencias que se utilizaron en la elaboración, y someterlas a su aprobación. La autoridad y sus asesores pueden incluir otras variables o tendencias si lo consideran necesario. Este paso facilita la aprobación final del escenario y sirve como una segunda orientación por parte de la autoridad de la organización.
- **Inserción de la unidad de análisis,** cuya definición es responsabilidad de la autoridad que dispone el escenario. La finalidad expresada en las bases del escenario funciona como una orientación para su de-

terminación. La unidad de análisis es la organización (o parte de ella) o la situación que se transportará desde el presente hacia el futuro, sobre la cual se aplica el planeamiento estratégico. Se la coloca simbólicamente sobre el gran borrador que proviene del paso cuarto, la elaboración, para asegurar que todas las partes de su estructura organizacional actual y los conceptos que contiene hayan sido considerados en el análisis.

- **Redacción definitiva.** Este paso constituye la expresión literaria y organizada de todo lo considerado en el escenario. Se asemeja a la edición de un libro: contiene índice, introducción, desarrollo y conclusiones. Su diseño debe facilitar la lectura, la comprensión y la búsqueda de información. Es el documento que se presentará para la aprobación de la autoridad que dispuso la elaboración del escenario.
- **Actualización del escenario.** La metodología contiene un procedimiento para el permanente monitoreo y actualización de los escenarios construidos. La actualización es fundamental para mantener los consensos y evitar que los escenarios caigan en la obsolescencia. Todos los escenarios deben ser actualizados a partir del momento en que se aprueban.

En determinadas circunstancias, algunos de estos pasos pueden ser obviados en beneficio de la finalidad del escenario y según los tiempos y recursos de los que se disponga.

Bases del escenario

El primer paso a considerar en la metodología del planeamiento de escenarios está materializado en las bases del escenario. En general, los métodos dan por entendido que esto se realiza, pero ninguno se encarga de puntualizar en detalle todos los aspectos que deben ser considerados en ese “ponerse de acuerdo” entre quien imparte la directiva para la construcción del escenario y los escenaristas que deben trabajar en él. No formalizar esta actividad puede llevar a la frustración profesional de presentar algo que no responde exactamente a lo que se había solicitado luego de mucho esfuerzo y trabajo. Debe sumarse a esto que, seguramente, se llevará a cabo la tarea sin haber recibido todos los apoyos necesarios para concretarla con éxito. La rotación de las personas hace imprescindible su existencia.

Las bases del escenario constituyen el puntapié inicial de todo escenario

y proveen los elementos indispensables para que el escenarista oriente su acción. Este paso es responsabilidad del decisor o autoridad que solicita el análisis de los escenarios, y el contenido debe ser de elaboración propia. En el caso excepcional de que, por distintas razones de conocimiento o voluntad, este no las confeccione, serán los escenaristas representados por su jefe quienes deberán redactarlas y lograr la aprobación de la propuesta. Este documento, sea oral o escrito, debe definir con claridad el tipo o tipos de escenarios buscados (exploratorio, normativo o combinado) con sus finalidades específicas. Otros aspectos indispensables que deben ser enunciados en este paso son los parámetros mínimos de tiempo y espacio, así como los recursos que se colocarán a disposición de los escenaristas.

Para asegurarse de que la idea del gestor de la tarea ha sido comprendida cabalmente y que los escenaristas cuentan con todos los medios y recursos necesarios para materializarla, las bases de los escenarios deben contener:

- **Coordenadas espacio-temporales:** en caso de encontrarnos frente al desarrollo de un escenario exploratorio, esta información es indispensable para que los escenaristas conozcan el tiempo y lugar que genera incertidumbre para la toma de decisiones. Normalmente, se expresan en escenarios macro (por ejemplo, Argentina 2030). La anticipación hacia el futuro discurre desde la pérdida de precisión en el corto plazo hasta la incertidumbre deseada en el largo plazo. El salto hacia el futuro en parámetros de tiempo está vinculado al tipo de unidad de análisis, la actividad investigada y el tipo de decisión a tomar. Si, por ejemplo, tuviéramos que tomar una resolución sobre la conformación de un sistema educativo nacional, resultaría prudente un salto hacia el futuro de aproximadamente veinte años, fundamentado en el período que lleva formar una generación. En cambio, si la actividad investigada fuese la tecnología, seguramente, el vuelo hacia el futuro sería mucho menor (entre ocho y diez años) dada la velocidad y la magnitud de los cambios y descubrimientos que se producen en esta área del conocimiento. El lugar –o coordenada espacial– puede ser definido como una localidad, una región, un país, un continente o sistema, o el planeta en su integralidad. Su definición está vinculada fundamentalmente a la actividad investigada y a la finalidad del escenario.
- **Situación o suceso de estudio:** esta precisión es utilizada en caso de que se disponga la elaboración de un escenario normativo o combinado. En lugar de colocar el acento en una coordenada espacio-temporal como hacemos en los exploratorios, en los normativos

o combinados se define con toda claridad el suceso o situación futura que genera incertidumbre y que puede ser expresada con la simpleza con que lo ha hecho Sigmund Freud en la *La interpretación de los sueños* (1899), donde sostiene que los hombres sueñan solamente temores o deseos. Por ejemplo, qué sucedería con la inmigración en el estado de Florida, Estados Unidos, si Cuba se democratizara. El suceso deseado o temido debe tener una relación directa con la unidad de análisis, que es la que viajará desde el presente hacia el futuro a través del planeamiento estratégico. Se expresa en causas o efectos y puede tener su origen en las *wild cards*, que generan escenarios alternativos sobre la base de un macro. Si se trata de un escenario combinado (por ejemplo, qué sucedería si el planeta se quedara sin petróleo en el año 2050), es necesario analizar una situación deseada o temida con una coordenada espacio-temporal.

- **Tipo de resolución:** quien dispone la concreción de un escenario debe saber que, de acuerdo al tiempo, los medios a disposición y el *expertise* de los escenaristas, pueden alcanzarse distintos tipos de resoluciones: baja, media y alta. El cuadro que presentamos a continuación muestra los parámetros más importantes de cada tipo de resolución, relacionados con la información que proporcionará y los recursos necesarios.

Resolución	Baja	Media	Alta
Detalles proporcionados	Mínimos	Necesarios	Abundantes
Información suministrada	Difusa	Imprescindible	Completa
Recursos necesarios	Mínimos	Necesarios y suficientes	Todo lo solicitado
Descripción del futuro	Formas y contornos	Imagen clara y diferenciada	Imagen nítida y ampliada
Tiempo para su elaboración	Reducido	Indispensable	Amplio
Espacio considerado	Macro	Hábitat de Unidad de Análisis	Micro

Cuadro 4: parámetros de los distintos tipos de resolución según la información que presenta y los recursos que requiere. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

- **Unidad de análisis:** es el sistema, situación, organismo o elemento de una estructura orgánica determinada que se desplazará desde la situación actual a la derivada. Es el objeto de análisis y estudio en parámetros de funcionamiento futuro. Debe expresarse con total detalle, ya que una equivocación en su definición puede llevar a sobredimensionar un escenario con la consiguiente pérdida de precisión, o a minimizarlo, y eso afectaría las posibilidades de alcanzar la finalidad del escenario. Normalmente, es sobre la unidad de análisis donde se aplica el planeamiento estratégico y este es el que define la genética organizacional necesaria para arribar al futuro en condiciones exitosas.
- **Tiempo de elaboración:** es el tiempo que el decisor le otorga a los escenaristas para que presenten la tarea finalizada. Tiene una relación directa con el tipo de resolución determinado. El tiempo asignado se constituye en la base del cronograma de trabajo, indispensable para efectuar y organizar todos los pasos y actividades de la metodología. Normalmente, los escenarios se desarrollan en períodos de tiempo que discurren desde los tres meses a los dos años. Eso dependerá de la actividad investigada, la urgencia del proceso resolutivo y el tipo de resolución deseada. Los escenaristas pueden reducir los tiempos si solicitan una mayor asignación de recursos materiales y humanos, contratan personal muy experimentado y, como aspecto muy importante, mantienen una organización y un archivo de información adecuado que facilite su procesamiento y empleo.
- **Finalidad:** es el aspecto más importante a ser transmitido por el decisor en las bases de los escenarios. Su correcto enunciado permite hacer foco en los aspectos de mayor interés, evita desviaciones innecesarias y orienta en forma permanente a los escenaristas. Debe ser expresada en forma lógica, clara y concisa, y manifiesta literalmente lo que se persigue mediante la elaboración de los escenarios. Es la luz y el faro de referencia que guía toda la metodología y la asignación de recursos. Salvo que, por distintas razones, la finalidad sea de carácter secreto, este debe orientar sobre la futura toma de decisiones, pues será la base de las recomendaciones estratégicas, tácticas y operativas que se deriven de los escenarios.
- **Denominación:** desde su nacimiento, los escenarios deben poseer un nombre que los identifique y permita su rápida localización intelectual. Solamente en casos de alta confidencialidad la identificación puede estar codificada o encriptada; de lo contrario, su denomina-

ción debe expresar la esencia y el carácter de la situación a construir. Por ejemplo:

Tipo de escenario	Denominación
Exploratorio	Argentina 2030
Normativo	Comenzando de nuevo
Combinado	Nuevamente en carrera – 2020

Cuadro 5: ejemplos de denominación de escenarios según su tipo. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

- Recursos disponibles: según los requerimientos formulados por el jefe de los escenaristas, el decisor debe asignar los recursos para la construcción del escenario, guiado fundamentalmente por el tiempo del que se dispone y su finalidad. En una primera instancia debe resolver si asignará el trabajo a una consultora o a personal de su *staff*. En caso que se decida por realizarlo con recursos de su planta, debe designar el personal responsable, conjuntamente con los contratados, los *ad hoc* y los *ad honorem*. Así también, y como aspecto de suma importancia, debe disponer de los recursos financieros y económicos para la realización de las tareas, y determinar en detalle su monto total, cómo se dispondrá en el tiempo y sus mecanismos de control y administración. Un detalle que no puede ser descuidado es la asignación del lugar donde se desarrollarán las tareas. En algunos escenarios, de acuerdo a su grado de discreción y finalidad, es conveniente que se empleen instalaciones fuera de la organización. Finalmente, deben determinarse los materiales de apoyo que servirán para el desarrollo de la tarea. Estos pueden ser existentes o adquiridos de forma adicional para esta labor.

Ajuste de la metodología

El segundo paso de nuestra metodología se denomina ajuste y fue concebido para que, una vez recibidas y analizadas las bases, se determine la magnitud, el orden y el alcance que tendrá el método a aplicarse. El análisis de las bases debe estar orientado a distinguir la finalidad, las características de la unidad de análisis, el tiempo asignado para la construcción del escenario

y los recursos humanos, financieros, económicos y materiales colocados a disposición.

En la medida que puedan respetarse y ejecutarse los ocho pasos, se lo deberá hacer, ya que los mismos responden a una línea deductiva de pensamiento. Si por razones de tiempo o de recursos se deben acortar los pasos o suprimir alguno, la metodología remanente debe asegurar y garantizar la eficiencia. Además de los aspectos señalados, es muy importante tener en cuenta el grado de resolución requerido. La decisión sobre los pasos de la metodología a emplear debe responder a una concepción holística y precisa, esto es, sin abandonar el contexto y con el marco determinado por la unidad de análisis como única guía. Este paso puede graficarse de la siguiente forma:

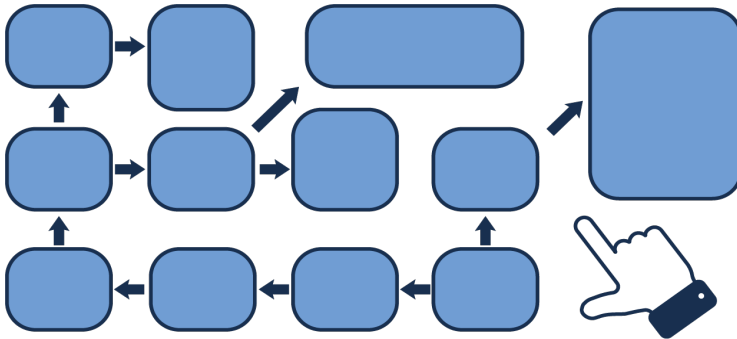


Gráfico 1: ajuste de la metodología. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

Para asegurarse de que la metodología remanente se ajusta a los requerimientos, puede recurrirse a la aplicación de la prueba AFA. La primera “A” representa la aptitud para cumplir la tarea, la “F” remite a la factibilidad para la realización y la segunda “A” expresa la aceptabilidad en relación al costo de aplicar la metodología con los beneficios que se esperan obtener al completar el escenario.

Apoyados en la metodología decidida –que, siempre que fuera posible, debe ser aplicada en forma integral–, es posible confeccionar el cronograma de trabajo, el cual es indispensable para ejecutar las tareas, prever los recursos y evitar olvidos en la construcción.

El siguiente gráfico sirve como guía para la elaboración de un cronograma genérico y simple que permite colocar los aspectos fundamentales del escenario. Existen sistemas informáticos (los llamados *project management softwares*) que permiten incorporar todas las tareas con su correspondiente cronología.

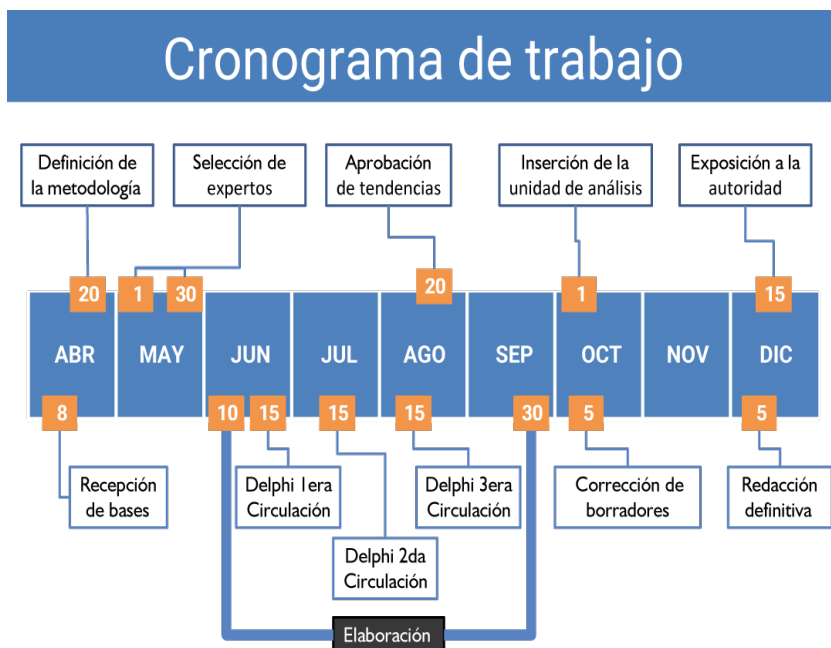


Gráfico 2: cronograma de trabajo genérico para un escenario, con un tiempo de elaboración de nueve meses sobre la base de la metodología de 8 pasos.

Selección del grupo de expertos

El tercer paso de nuestra metodología podría llamarse selección de las herramientas para la construcción del escenario, pero se lo ha denominado con la palabra expertos para reforzar que, siempre que fuera posible, recomendamos el empleo de expertos con la aplicación del método Delphi.

En el cronograma expuesto anteriormente, podrá comprobarse que, en un escenario promedio de unos nueve meses de elaboración, a la selección de expertos se le asignan unos treinta días. Esto responde a la necesidad de hacer un análisis profundo y detallado sobre los candidatos, ya que es imposible realizar escenarios de alto nivel si se cometen errores en la selección de expertos. Estas personas, cuya vida es el resultado de pericias teóricas y prácticas, serán capaces de hacer aportes inconmensurables, de forma sintética y ajustados a las necesidades de la metodología como ninguna otra herramienta podría hacerlo.

En un escenario, el experto es aquel que más sabe de un tema determinado. No necesariamente se trata de alguien con una extensa formación profesional. En algunos casos, un colaborador u operario serán los expertos que el estudio requiere. Para seleccionar a los expertos, es preciso asegurarse de que su capacitación, personalidad y conducta se ajustan a las necesidades del análisis. En primer término, deben responder al concepto de idoneidad (saber, saber decir y saber hacer) sobre los temas que serán consultados o sobre los que tendrán injerencia. Para la construcción de escenarios, no siempre es necesario mantener una rigurosidad científica, pero sí es fundamental la voluntad, expresada en el deseo de participar en la tarea y de permanecer en ella hasta su finalización o, por lo menos, hasta que haya terminado su labor. Una exigencia adicional es la pluralidad. Esto significa que, cuando una variable es muy compleja y para su conocimiento es necesario reunir diferentes vertientes de opiniones, todas ellas deben estar representadas. Además, si en cada línea de pensamiento representada hay, a su vez, variedad, también allí debe concretarse la diversidad. Que la pluralidad esté solo en la forma de abordar la temática no es suficiente y se hace imprescindible otorgar diversidad sobre cada corriente que distinga la pluralidad.

Si se toma como ejemplo la variable política, se puede observar que no es suficiente contar con un representante de derecha, otro de izquierda y uno de centro. Para analizar los futuros comportamientos dentro de la variable, también es necesario analizar aquellas posiciones diversas dentro de las tres principales señaladas.

Por último, de los expertos, debe obtenerse un compromiso de anonimato. Esta condición es fundamental para poder aplicar el método Delphi. En sus múltiples circulaciones, este método se caracteriza por evitar que los expertos se conozcan entre sí al participar de esta actividad con la finalidad de reducir protagonismos, evitar posiciones irreductibles y condicionamientos, y obtener las mejores líneas argumentales apoyadas en una batería de fundamentos lógicos.

Los expertos pueden ser de carácter permanente (conocidos como expertos *end to end*), lo que significa que participarán desde el inicio hasta el final del escenario. Pueden pertenecer a la planta de personal de la organización o ser contratados. También pueden desempeñarse como expertos de consulta. Estos normalmente son de carácter *ad hoc* (comienzan y finalizan una tarea determinada) bajo contrato remunerado o *ad honorem* (para una consulta muy especializada, normalmente muy consagrados) bajo compromiso oral y sin remuneración.

Elaboración de los escenarios

Aquí se comienza a redactar el gran “monstruo intelectual”, según el decir de Jean Goutton. Este paso puede ser representado metafóricamente como una inmensa mesa cubierta por un gran mantel de papel blanco donde se plasma la información obtenida. Esa información surgirá de los distintos métodos aplicados, que pueden distinguirse de la siguiente manera:

- -De expertos: recurren a mecanismos de consulta a expertos y elaboran las conclusiones sobre el futuro a partir de las ideas y opiniones que estos aportan.
- -Extrapolativos: recurren a la recopilación de información histórica y a la observación de tendencias en el pasado y en el presente para así identificar su posibilidad de ocurrencia en el futuro. Son de tipo descriptivo (Medina Vázquez y Ortegón, 2006).
- -De correlación: intentan identificar los factores que intervienen en un determinado fenómeno y su desarrollo, y cuál es el grado de influencia de cada uno.
- -Normativos: buscan delinear los futuros deseables de acuerdo a los objetivos de desarrollo. Son de tipo prescriptivo, ya que brindan recomendaciones para la acción (Medina Vázquez y Ortegón, 2006).

Cada uno de los tipos de métodos mencionados cuenta con distintas herramientas que pueden aplicarse durante la elaboración de los escenarios.

Métodos y herramientas prospectivas		
PROSPECTIVA	Método	Herramientas
	DE EXPERTOS	Método Delphi
	EXTRAPOLATIVOS	Método de las analogías Modelos estadísticos Extrapolación de tendencias
	DE CORRELACIÓN	Análisis morfológico
	NORMATIVOS	Árbol de relevancia Diagrama de influencia

Gráfico 3: métodos y herramientas prospectivas. Elaboración propia, con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

El método Delphi, principal exponente entre los métodos de expertos, requiere un trabajo minucioso por parte de los organizadores para elaborar los cuestionarios con los cuales se podrán exteriorizar los conocimientos del grupo de expertos. El talento de los organizadores también quedará en evidencia en la elaboración y concreción de las conclusiones parciales y generales. En el gráfico 4, se puede apreciar cómo interactúan los organizadores (escenaristas) con los expertos en las diferentes circulaciones para poder arribar a las conclusiones y, si fuera necesario, realizar consultas especializadas sin perder el anonimato para aclarar dudas o ampliar temas.

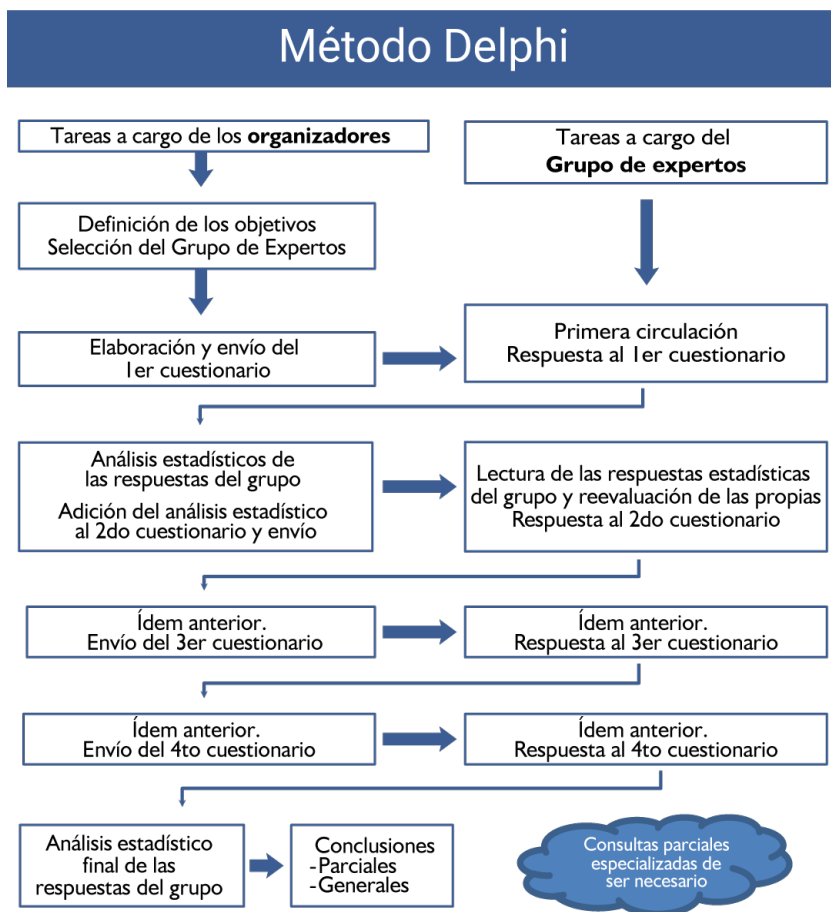


Gráfico 4: método Delphi. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

Por su parte, el método de las analogías propone un análisis comparativo entre el sistema doméstico sobre el que se trabaja y uno foráneo, que debe tener características de desarrollo similares, pero en un estadio más avanzado. Al observar la evolución de este último, podrán identificarse aquellas tendencias con probabilidad de repetirse en el sistema doméstico estudiado. Esta herramienta es sumamente rica utilizada por expertos de vasta experiencia.

En el gráfico 5, se repasan los cinco pasos que integran el método de las analogías.

Método de analogías

1

Analizar el desarrollo histórico y reciente del sistema doméstico sobre el que se desea hacer la planificación

2

Encontrar un sistema foráneo con características de desarrollo similares y en un estado más avanzado de evolución

3

Descubrir el punto en el tiempo (T) cuando el sistema extranjero estaba en un estado semejante al actual del sistema doméstico

4

Compensar las diferencias entre ambos sistemas (por ej. eliminando la diferencia de tamaño al multiplicar los datos del sistema extranjero en proporción)

5

Tomar los datos del sistema foráneo, al partir de (T) hasta el presente, como prospectiva para el sistema doméstico

Gráfico 5: método de analogías. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

El modelo estadístico consiste en un esquema que permite explicar cómo un experto puede mejorar su capacidad predictiva en algunas temáticas al utilizar adecuadamente las estadísticas disponibles.

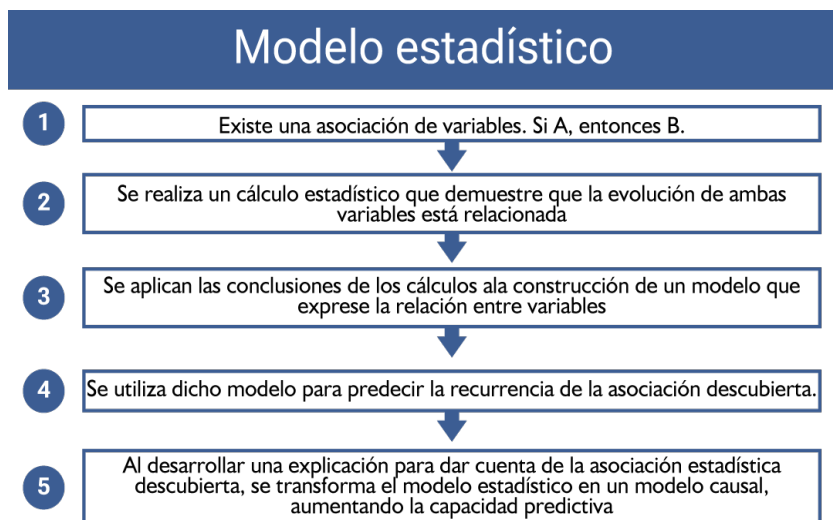


Gráfico 6. modelo estadístico. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

La extrapolación de tendencias es una herramienta que, en manos de expertos, permite ver la proyección hacia el futuro de las variables apoyadas en observaciones anteriores. Sigue los siguientes pasos:

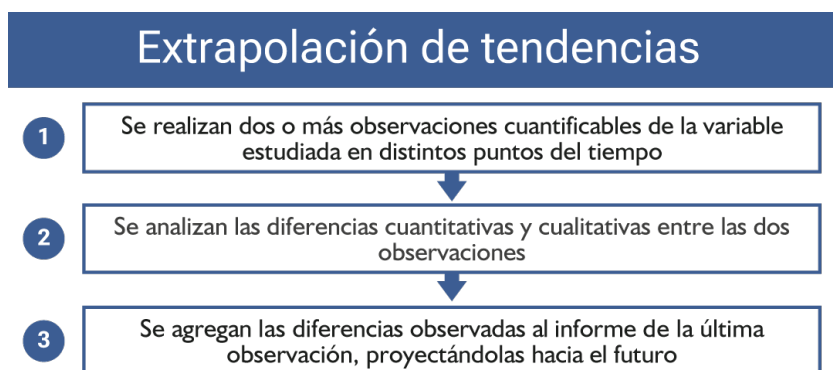


Gráfico 7: extrapolación de tendencias. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

El análisis morfológico, representado en el gráfico 8, resulta útil para formular recomendaciones estratégicas, tácticas u operativas, ya que define con fundamentos adecuados cuál sería la opción que presenta las mayores posibilidades de éxito para afrontar las exigencias del futuro.



Gráfico 8: análisis morfológico. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

El árbol de relevancia, completado con la información de cualquier adversario, oponente o competencia, permite determinar los objetivos estratégicos de un actor y los medios que está dispuesto a emplear para alcanzarlos. Definida esta información, se puede imaginar la conducta posible de un actor y predecirla en los escenarios.

Árbol de relevancia

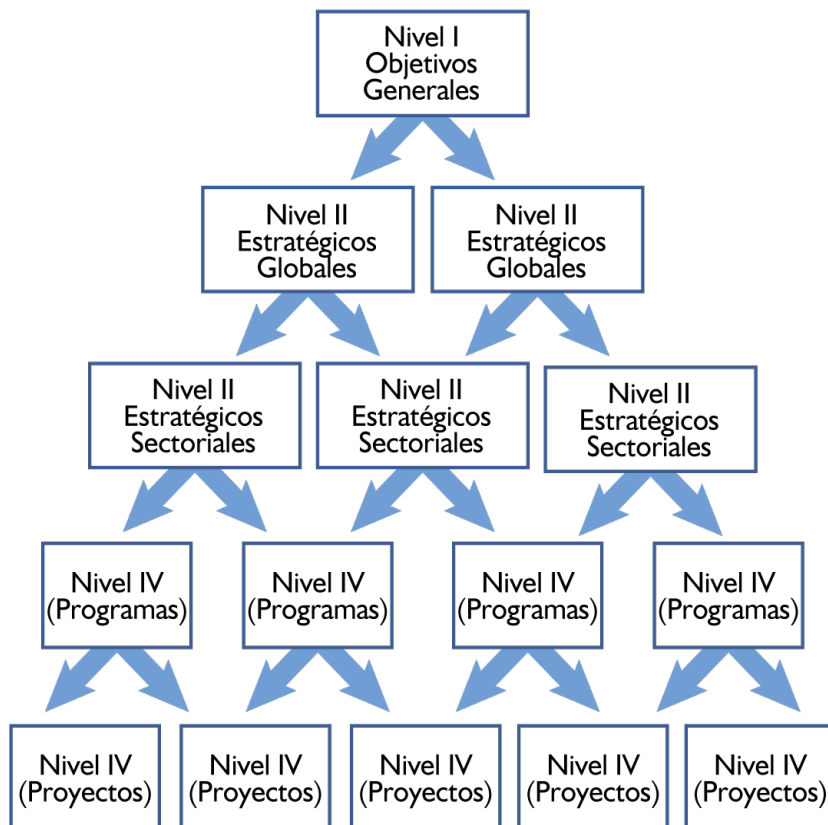


Gráfico 9: árbol de relevancia. Elaboración propia con base en datos secundarios de *Prospective et compétitivité* (Bigues, 1985)

El diagrama de influencia se presenta como una excelente herramienta cuando se dispone de escaso tiempo para realizar un micro escenario. En manos de expertos, permite prever la evolución de las situaciones para adoptar precisiones.

En el ejemplo del gráfico 10, puede verse cómo un experto analiza lo que sucede con el nivel de violencia ante un hecho determinado, sobre el cual pueden sacarse conclusiones para paliar los efectos, evitar caer en un círculo vicioso y provocar uno virtuoso.

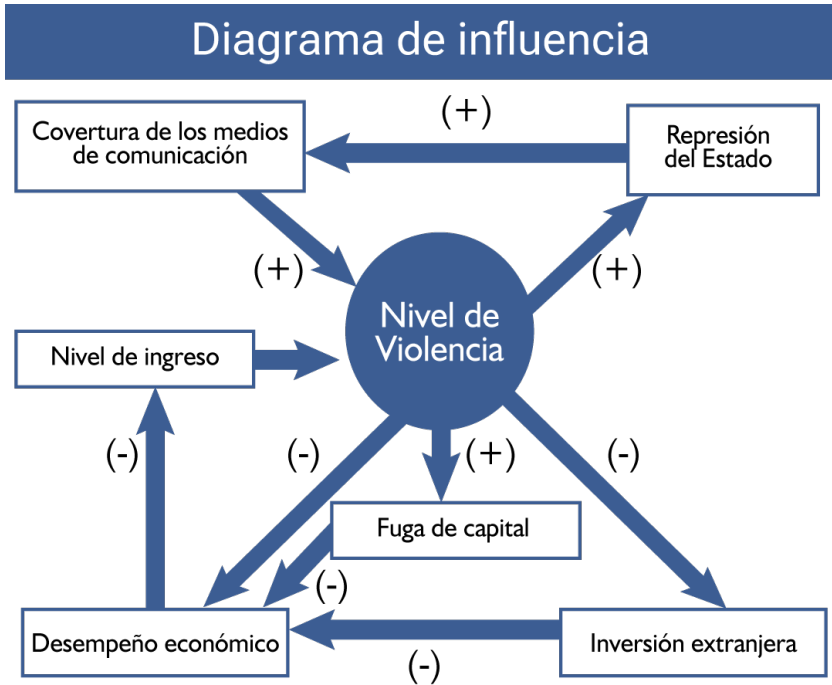


Gráfico 10: diagrama de influencia. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

En la elaboración de los escenarios, puede apelarse a toda esta batería de herramientas. Si bien la más elaborada es el trabajo de un experto, los otros recursos pueden servir para que este fundamente y amplíe sus opiniones.

La información reunida a lo largo del libro se organizará por variables. Estas son los *drivers*, que permitirán obtener, en forma clasificada, la información del escenario. Serán, en definitiva, los grandes capítulos del documento (escenario o escenarios) a partir de los cuales se extraerán las conclusiones generales y particulares, y se realizarán las recomendaciones estratégicas, tácticas y operativas.

Las variables pueden clasificarse como actores o como factores. Ambos tipos tienen una dinámica permanente, pero difieren en la presencia de la voluntad. Los actores poseen voluntad, mientras que los factores carecen de ella. De aquí la importancia que los escenaristas deben asignar al estudio de los actores, pues su autonomía y voluntad serán condicionantes clave de las predicciones.

En un macro-escenario podrían establecerse –entre otras– las siguientes

variables:

Variable	Tipo
Socio-cultural	Factor
Economía	Factor
Medioambiente	Factor
Política	Factor
Partido político	Actor
Estado	Actor
Empresa	Actor
Tecnología	Factor
Territorio	Factor
Clima	Factor
Marco legal	Factor
País	Actor
Población	Actor y factor (simultáneamente) ⁵

Cuadro 6: ejemplos de variables y clasificación según tipo (actor o factor). Elaboración propia sobre la experiencia del desarrollo del “Escenario Argentina 2025”.

Definidas las variables del escenario o de los escenarios, debe bosquejarse el documento que constituirá el glosario. Este se ubica al final de la redacción y sirve para registrar todos aquellos términos que presenten los expertos y aquellos que, según el criterio de los escenaristas, presenten ambigüedad en la interpretación. Su definición o explicación debe estar referida al exacto concepto de el o de los términos, pero en el contexto donde se encuentran expresados, o sea, en su problemática implícita. La finalidad del glosario es unificar criterios y reforzar el involucramiento en la inteligencia de que el escenario que no es interpretado no logra consenso y de que, si no tiene este elemento, no reunirá las voluntades para alcanzarlo. El glosario debe ser enriquecido permanentemente mientras se construye el escenario y aún luego, en el octavo paso, durante la actualización.

Dentro de cada variable, deben distinguirse las tendencias, entendidas como el conjunto de ratios, situaciones o hechos que se desplazan desde el pasado hacia el futuro con un rumbo determinado y que mantienen un comportamiento inercial. Estas se clasifican como predecibles o inciertas. Las predecibles –o pesadas– representan una sucesión de valores o hechos que

⁵ La variable población merece ser considerada como actor y factor simultáneamente: cuando se la analiza desde el punto de vista demográfico se comporta como un factor; en cambio, cuando se expresa en una manifestación o en el acto electoral, por ejemplo, se constituye en actor.

se mantienen invariables durante todo el escenario. Las inciertas, por el contrario, son altamente impredecibles, sirven para diferenciar los escenarios y, a su vez, proporcionan estrategias de salida. Pueden presentarse en forma de *wild cards*, hechos portadores de futuro (situaciones incipientes o indicios de una evolución por venir), semillas de cambio (cimientos de un cambio profundo) o guiones de futurición (rumbos u orientaciones hacia el futuro).

Las tendencias pesadas son las más simples de determinar y reúnen en general las siguientes características:

- Se consolidan y permanecen en el tiempo.
- Se proyectan al futuro como certidumbre.
- Aparecen en todos los escenarios.
- Constituyen el sustrato o pilares básicos de los escenarios construidos.
- Su modificación genera profundas distorsiones sobre el o los escenarios.

Su ruptura o modificación de rumbo puede producirse por la aparición de una *wild card* o de un *black swan*.

A continuación, se listan algunos ejemplos de tendencias pesadas para un escenario nuevo actual:

Variable	Tendencia pesada
Política	Crecimiento de los sistemas democráticos de gobierno. Manifestación de un Estado líder por región.
Económica	Crecientes necesidades alimentarias en calidad y cantidad. Incrementos impositivos en los Estados para su funcionamiento. Crecimiento de los PBI.
Defensa y seguridad	Existencia global de fuerzas de seguridad. Reducción de los presupuestos de defensa en los países emergentes.
Psicosocial	Crecimiento estable del índice vegetativo. Envejecimiento de la población mundial.

Cuadro 7. Ejemplos de tendencias pesadas. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

La llamada matriz de análisis estructural colabora en la distinción entre las

tendencias pesadas y las inciertas. La clave está en la selección de los parámetros. Si se comete un error, la distinción se hace dificultosa. El gráfico 11 ejemplifica una matriz de análisis estructural, donde los mayores valores de total con coeficiente corresponden a tendencias pesadas. La tendencia A se presenta como pesada y la B como incierta.

Matriz de análisis estructural					
Coef.	Tendencia →	A	B	C	D
	↓ Parámetro				
5	Manifestación mundial	5	1		
4	Perdurabilidad	4	1		
3	Bases históricas	5	2		
2	Sinergia	2	1		
1	Semillas de cambio	1	4		
	Resultado	18	9		
	Total con coeficiente	63	21		

- Análisis: cualitativo > cuantitativo
- Puntaje de 1 a 5: calificación de parámetro
- Mayores valores: tendencias pesadas/ Tendencias diferenciadoras
- Menores valores: tendencias inciertas

Gráfico 11: matriz de análisis estructural. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

Otra herramienta muy importante de los escenaristas es el cuadro de impacto de tendencias. Si se impacta una tendencia A (por ejemplo, inflación del 30% anual) con una tendencia B (por ejemplo, tasa de desempleo superior al 20%), se obtiene un conjunto de conclusiones que enriquecen el escenario y alertan sobre determinadas situaciones.

Este cuadro sirve para que los expertos distinguan los niveles de impacto de cada tendencia. Los niveles de impacto fuerte o decisivo exigen preparar planes de contingencia.

Cuadro de impacto de tendencias				
Tendencia →	A	B	C	D
↓ Tendencia				
A				
B				
C				
D				
Resultado				

Escala de nivel de impacto	
1. Débil	3. Fuerte
2. Promedio	4. Decisivo

Gráfico 12: cuadro de impacto de tendencias. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

Por su parte, el cuadro de niveles de incertidumbre permite ver la relación existente entre el grado de incertidumbre y el tipo de tendencia. Las tendencias inciertas, que se comportan como factores direccionales críticos, son las de mayor nivel de incertidumbre; a *contrario sensu*, las tendencias pesadas poseen un muy bajo grado de incertidumbre.

Cuadro de impacto de tendencias		
Clasificación	Denominación	Características
BAJO	Pesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Relevantes • Predecibles
MEDIO	Diferenciadoras de escenarios	<ul style="list-style-type: none"> • Evidentes, con potenciales discontinuidades
ALTO	Factores direccionales críticos: inciertas	<ul style="list-style-type: none"> • Impredecibles • Esenciales para éxito del escenario

Gráfico 13: niveles de incertidumbre. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

Una vez analizadas las tendencias, cabe detenerse a observar las variables

en calidad de factores o actores, ya que estos últimos, al poseer voluntad, podrían modificar aquellas tendencias; las inciertas lo harán con mayor facilidad y las pesadas, con mucha dificultad.

Los actores, además de poseer voluntad, persiguen intereses y sostienen una estrategia para alcanzarlos. Una importante etapa dentro del paso 4 consiste en identificar dichos objetivos y estrategias con el fin de detectar las futuras hipótesis de confluencia, de cooperación o de conflicto.

La fortaleza de un actor orienta sobre el posible control que puede tener sobre las tendencias. La Matriz de Alianzas y Conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones, conocida como método MACTOR (analizada previamente y diseñada por Michel Godet en 1994), permite “hacer hablar” a los actores de manera objetiva, por lo que se evitan rótulos o preconceptos y, en sus asuntos estratégicos, se pone el foco en los objetivos que persiguen, los problemas para alcanzarlos y los medios que están dispuestos a emplear en su consecución. Además, en el análisis, pueden determinarse las estrategias, las contra-estrategias, las posibles alianzas y los conflictos en términos de hipótesis.

Método MACTOR (Michel Godet, 1994)				
Acciones de →	Argentina	Brasil	Chile	UE
Acciones sobre ↓				
Argentina	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios
Brasil	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios
Chile	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios
UE	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios	Objetivos Problemas Medios
Matriz de Alianzas y Conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones				

Gráfico 14: método MACTOR. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

Otra gran ayuda para distinguir posibles conductas de los actores está

dada por la tabla de convergencias y divergencias. En ella, se pueden analizar las posiciones que tienen los diferentes actores sobre determinados asuntos estratégicos (A1-B1-B2-C1-C2).

Los asuntos estratégicos que logran la mayor convergencia de los actores con voluntades positivas tienen mayor probabilidad de ocurrencia. Por el contrario, los que registran un elevado número de divergencias tendrán menos probabilidad de concreción.

Convergencia y divergencia					
	A1	B1	B2	C1	C2
Argentina	+1	+1	+1	+1	-1
Brasil	+1	+1	+1	-1	-1
Chile	-1	+1	+1	-1	+1
UE	+1	+1	+1	+1	+1
ONG's	+1	+1	+1	-1	-1
Total convergencias	4	5	5	2	2
Total divergencias	1	0	0	3	3
(+1) Actora favor del objetivo. (-1) Actor en contra del objetivo. (0) Actor neutral en relación al objetivo.					

Gráfico 15: matriz de convergencia y divergencia. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Manuel de prospective stratégique* (Godet, 1997).

Verificación y aprobación de tendencias

El quinto paso de la metodología es de carácter opcional. Su realización está relacionada con la participación o involucramiento que haya mantenido la autoridad que ordenó el desarrollo de el/los escenarios. Aquel decisor que haya participado activamente en los pasos anteriores y conozca el detalle de lo analizado no debe ser invitado a esta verificación, pero, si por el contrario se mantuvo apartado hasta el momento y no participó de la formulación de las variables y tendencias, debe ser invitado –junto a su primera línea de reporte o dependencia– para que opine sobre los elementos que constituyen los pilares y el sustrato del escenario.

La finalidad de este paso es evitar iniciar la redacción final sin contar con la seguridad de que la autoridad –que empleará el/los escenarios para reducir su incertidumbre antes de decidir– comparte las variables (actores y factores) y las tendencias (pesadas e inciertas). En caso de no estar de acuerdo, podrá presentar sus objeciones cuando el trabajo todavía se encuentre en estado de borrador, lo cual facilitará su corrección o ampliación. La autoridad podrá así solicitar nuevas variables y tendencias, eliminar alguna de las expuestas o considerar que una tendencia pesada puede ser incierta. Por supuesto que en la presentación de la estructura del escenario se deberá disponer de todos los fundamentos y herramientas para comprobar hipótesis, validar o refutar extrapolaciones. En caso de ser necesario, ante la falta de argumentos para sostener una posición, puede realizarse un nuevo Delphi puntual con unos pocos expertos.

Las reflexiones e ideas que aporta la autoridad en este paso pueden dar origen a nuevos escenarios. También deben escucharse en profundidad las opiniones y sugerencias de la primera línea de reporte del decisor, que estarán presentes el día de la exposición final.

Inserción de la unidad de análisis

El sexto paso es indispensable para asegurar que, durante la elaboración del escenario, han sido considerados todos los componentes actuales de la unidad de análisis. Asimismo, permite perfeccionar los desarrollos y detectar carencias, solapamientos, redundancias o focos de inconsistencias. De esta manera, se busca reducir al máximo la necesidad de futuras modificaciones.

Si la naturaleza de la unidad de análisis lo permite, se debe conformar su matriz organizacional o estructura y ubicarla dentro del gran borrador. No puede quedar ningún aspecto actual de la unidad de análisis sin que haya sido considerado en el escenario.

En el siguiente gráfico, en forma simple y esquemática, se muestra la inserción de la unidad de análisis en el gran borrador del escenario.

Convergencia y divergencia

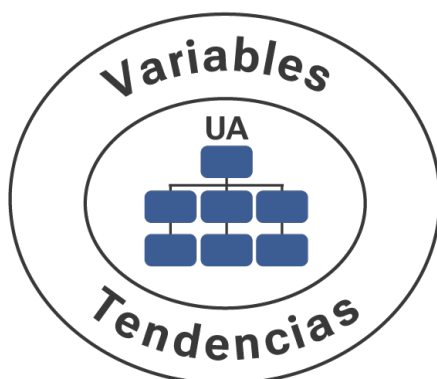


Gráfico 16: inserción de la unidad de análisis. Elaboración propia con base en la experiencia sobre el desarrollo de Escenario Argentina 2025.

Redacción definitiva

El séptimo paso es el más importante en relación con la futura utilidad y actualización del escenario. Consiste en darle forma, ordenar sus partes, distinguir los capítulos, secciones, títulos y subtítulos. La información debe ser presentada de tal suerte que todos los contenidos sean fácilmente identificables y ubicables. El contenido se formula en un estilo narrativo y, preferentemente, de lo general a lo particular, con una redacción clara, sencilla y precisa. Este es el momento de incluir el glosario que se fue confeccionando a lo largo de todo el desarrollo del escenario. Será un instrumento fundamental para el entendimiento y la concreción de consensos.

Como mínima expresión, el texto donde se plasme el o los escenarios deberá contener los siguientes elementos:

- Índice.
- Resumen de las bases del escenario.
- Síntesis introductoria que destaque los principales contenidos.
- Breve referencia al contexto de la unidad de análisis.
- Desarrollo de cada variable con sus tendencias y conclusiones parciales.
- Conclusiones generales.

- Recomendaciones estratégicas, tácticas y operativas.
- Glosario.

Actualización de los escenarios

Son escasos los métodos de diseño de escenarios en los que se realiza una actualización luego de su presentación oficial. Son incluso menos aquellos que lo incluyen como un paso formal de la metodología.

Este octavo paso, la actualización, es la expresión clara de entender a los escenarios como un cuerpo vivo que demanda su permanente revisión, así como los organismos biológicos necesitan del alimento diario. En reiteradas oportunidades en este libro, se ha señalado que el peor escenario es el que no se hace, pues esta actitud demuestra la falta de disposición para realizar un esfuerzo por capturar el futuro al que se viaja inconscientemente y sin precauciones. Pero también será un mal escenario aquel que, una vez concluido, no es actualizado con un sistema determinado.

Una adecuada dinámica de actualización otorga vigencia y validez a los escenarios, y los convierte en piezas de incuestionable y permanente consulta del responsable de las grandes decisiones de una organización. Es por eso que nuestra metodología propone una forma simple de llevar a cabo esta actualización, indispensable en un mundo globalizado donde la tecnología y la informática aceleran todos los efectos del relacionamiento a tal punto de hacerlos parecer, en algunos casos, instantáneos.

Es acertado señalar que este paso es actitudinal, pues consiste en adoptar una postura intelectual realista y argumentalmente sólida para realizar un monitoreo permanente. La gran finalidad de este paso es que, mediante un proceso de actualización, se logre evitar el envejecimiento y la obsolescencia de un documento vital para encuadrar las decisiones políticas y estratégicas.

El proceso de actualización sigue el siguiente recorrido:

- **Reunión de la información:** en caso de ser necesario, la actualización puede ser confiada a una consultora (con el lógico y consecuente incremento de los costos), pero siempre esta actividad debe ser realizada por personal capacitado y, si fuera posible, se debe incluir a un integrante de la planta estable de la organización y algún escenarista destacado que haya trabajado en la elaboración del escenario. Reunir información significa monitorear y analizar los medios gráficos, televisivos y radiales que actualizan en forma permanente la situación de nuestros escenarios. Interesa aquí la información sobre

los gobiernos involucrados en el asunto estratégico que se aborda o sobre la competencia en el caso de una empresa. También pueden realizarse nuevas reuniones con expertos para controlar las conclusiones y las predicciones.

- **Formulación de conclusiones estratégicas:** con esta nueva información, se elaboran nuevas conclusiones estratégicas sobre las variables, tendencias, hechos portadores de futuro, semillas de cambio, guiones de futurición y *wild cards*.
- **Contraste con las nuevas conclusiones:** las nuevas conclusiones estratégicas deben ser contrastadas con las que había en el escenario original para así distinguir las diferencias y ver en qué medida esto puede afectar el desarrollo del escenario.
- **Satisfacer necesidades del planeamiento estratégico:** a medida que el planeamiento estratégico va conduciendo la unidad de análisis desde la situación inicial a una situación derivada, comienzan a surgir nuevas necesidades de información a ser provistas por los actores del escenario. Estos nuevos análisis o estudios, realizados para que la falta de información no afecte el desarrollo del planeamiento, constituyen otra manera de mantener actualizado el o los escenarios. La ejecución de nuevos Delphis puede colaborar acertadamente con esta tarea.
- **Inclusión de las actualizaciones en el escenario:** finalizada la confrontación de las nuevas conclusiones con las originales, la satisfacción de un requerimiento del planeamiento o la consulta de expertos, deben incluirse los nuevos datos en los escenarios. Básicamente, esta tarea puede tomar las siguientes modalidades: (a) ampliación, que se realiza sobre un texto desarrollado que, por ser escueto o estar desenfocado, requiere la inclusión de más información para que pueda ser de verdadera asistencia con su utilización; (b) incorporación, que sucede si, por algún motivo, la nueva información no se encuentra en el texto y debe ser incluida en el lugar del orden lógico de su desarrollo; o también puede que se haga una (c) rectificación, que es cuando la nueva información o las nuevas conclusiones se contradicen totalmente con lo escrito inicialmente y se deben suprimir las consideraciones anteriores e incluir las nuevas.
- **Difusión selectiva:** para su empleo, las ampliaciones, incorporaciones o rectificaciones deben ser remitidas solamente al área que se encuentra involucrada. Esto busca como objetivo que los distintos elementos de una organización no reciban actualizaciones que no

les son de utilidad y que, con el tiempo, generan un gran desinterés por leer esos documentos. Cuando las actualizaciones han sido numerosas y han afectado a la mayoría de las áreas de la organización, se sugiere la confección de un nuevo ejemplar de los escenarios, que deben ser presentados nuevamente y entregados ante el decisor y su primera línea de reporte, mientras que se proceda, al mismo tiempo, a retirar los ejemplares antiguos para el archivo de un ejemplar y a la destrucción de los restantes.

Evaluación y análisis FODA sobre la metodología del planeamiento de escenarios

Al tratarse de una metodología construida en forma ecléctica, mediante la combinación de métodos ya existentes con otros de elaboración propia, se considera conveniente presentar un análisis FODA que destaque sus potencialidades y deje ver, a la vez, sus vulnerabilidades.

El análisis FODA consiste en la construcción de una matriz de doble entrada que distingue los factores internos o externos, positivos o negativos, que afectan el objeto de estudio. Si un factor es interno y positivo, será una fortaleza; si es interno y negativo, constituirá una debilidad; si es externo y positivo conformará una oportunidad, y si es externo y negativo, será considerado una amenaza.

Si sometemos nuestra metodología a un análisis FODA, el reconocimiento de las fortalezas permitirá identificar las cualidades que la colocan en una situación de privilegio frente a otras técnicas de construcción de escenarios. Las debilidades, por el contrario, serán las características que la ubiquen en desventaja respecto de sus competidores. Las oportunidades definirán los momentos o casos en los que resulta conveniente utilizar la metodología, mientras que las amenazas describirán aquellas circunstancias en las que se debe descartar su empleo o, en el caso de que ya se estuvieran aplicando, advertirán cuando el nivel de riesgo se vuelva intolerable o haya alcanzado un umbral no deseado y su utilización sea desaconsejada.

El siguiente cuadro expone de forma sintética cada uno de los componentes del FODA aplicados sobre la metodología de construcción de escenarios que aquí se proponen:

FODA		
	Interno	Externo
Positivo	Fortalezas	Oportunidades
	Reducción de la incertidumbre	Orientación al bien común
	Anticipación del éxito	Unión de voluntades
	Macro-visión	Ventajas de competitividad
	Promoción del consenso	Previsión y prevención
	Planeamiento a largo plazo	
	Apoyo al planeamiento estratégico	
	Conducta constructivista	
	Previsión	
	Objetividad	
	Alineación estratégica	
	Proactividad	
	Mirada holística	
	Pluralidad	
Negativo	Debilidades	Amenazas
	Subjetividad	Falta de profesionalismo
	Perfeccionismo	Aparición de <i>wild cards</i> no previstas
	Elaboración compleja	Confusión del escenario con la realidad
	Necesidad de actualización	Difusión descuidada de los escenarios
	Manipulación de la información	Comunicación general de las actualizaciones
	Construcción de un único escenario	Diagnóstico cerrado

Cuadro 8: FODA sobre la metodología de construcción de escenarios. Elaboración propia con base en datos secundarios del libro *Profiting from Uncertainty* (Schoemaker, 2002).

Fortalezas

- Reducción de la incertidumbre: la aplicación del planeamiento de escenarios permite reducir el nivel de incertidumbre en el viaje hacia el futuro y posibilita realizar las modificaciones necesarias para generar condiciones de éxito frente a las exigencias de la situación derivada.
- Anticipación del éxito: al poder anticipar los factores de éxito impuestos por el futuro, se pueden preparar planes de contingencia que aumentan las probabilidades de acierto en caso de concretarse los supuestos que le dieron origen.
- Macro-visión: los escenarios otorgan una macro-visión de una situación con proyección temporal y, de esta manera, se reducen las posibilidades de confundir lo urgente con lo importante.
- Promoción del consenso: su elaboración y las herramientas que emplea facilitan la concreción de consensos, fomentan la convergencia y facilitan la formación de alianzas. Un viaje hacia el futuro no consensuado muy probablemente se frustrará, ya que será un producto de intereses particulares de los actores que no se encuentran convencidos de que el rumbo debe ser el beneficio general.
- Planeamiento de largo plazo: el consenso y el compromiso hacen lugar a la transformación del planeamiento de escenarios en políticas de Estado con miras al largo plazo.
- Apoyo al planeamiento estratégico: se constituye como una guía y faro de referencia para orientar el planeamiento estratégico.
- Conducta constructivista: desde una actitud prospectiva, genera conductas que disponen a prepararse en el presente para las exigencias del futuro.
- Previsión: la representación coherente de futuribles ilumina el camino hacia el futuro. Eso permite la adopción de previsiones de planeamiento y fácticas; y, de esta manera, se reducen las improvisaciones y se evitan las sorpresas.
- Objetividad: las hipótesis razonadas y comunicadas a través de causas y efectos aportan una alta cuota de objetividad, y dejan tan solo pequeñas muestras de utopías necesarias para la creatividad, que rompen con estereotipos y generan nuevas formas de pensamiento.
- Alineación estratégica: si fue posible construir los consensos en forma sólida, se facilita la alineación estratégica de toda la organización y en todos los niveles.

- Su proactividad (actividad más creatividad) facilita la toma de decisiones y, a la vez, orienta y genera planes de acción que excluyen las certidumbres del presente y otorgan versatilidad al planeamiento estratégico y lo proveen de previsibilidad.
- Versatilidad: la versatilidad que le otorga al planeamiento prepara para responder en forma rápida y certera, lo cual facilita el posicionamiento y la adaptación a nuevas circunstancias.
- Mirada holística: al proporcionar una mirada holística, nutre intelectualmente y reduce la posibilidad de negligencias; de esta manera, se amplían los márgenes de maniobras, lo que permite calcular con cierta anticipación los costos de una decisión.
- Pluralidad: la pluralidad de opiniones y el conocimiento que aportan los expertos mediante el método Delphi permiten disponer en forma permanente de soluciones alternativas.

Oportunidades

- Orientación al bien común: dirigir el planeamiento en el área gubernamental para buscar el bien común y el bienestar de los ciudadanos al poder definirlos como visión en el futuro.
- Unión de voluntades: los consensos que se construyen y los esfuerzos para formar un futuro común siempre son motivaciones para unir voluntades y alinear las organizaciones.
- Ventajas de competitividad: el esfuerzo intelectual que se realiza para entender un contexto permite predecir movimientos necesarios y poder así aventajar en calidad y competitividad. Se generan estrategias más eficientes, que estarán dirigidas a obtener un posicionamiento temprano al otorgar los tiempos necesarios para realizar ajustes.
- Previsión y prevención: los escenarios contribuyen a la previsión y prevención de crisis, realizan un constante monitoreo y actualización sobre la marcha de las políticas de Estado y brindan protección frente a la novedad y el cambio.

Debilidades

- **Subjetividad:** la construcción de escenarios goza de todas las subjetividades humanas, que pueden estar sesgadas por conveniencia o falta de profesionalismo.
- **Perfeccionismo:** el entusiasmo por desarrollar escenarios cada vez más perfectos y detallados pueden apartarnos considerablemente del *kairos*, es decir, del verdadero momento para tomar una decisión, lo cual puede originar una parálisis por exceso de análisis.
- **Elaboración compleja:** normalmente, los escenarios conllevan una elaboración compleja y requieren de recursos idóneos desde el punto de vista profesional y actitudinal.
- **Necesidad de actualización:** para mantener su valor intelectual, deben ser permanentemente monitoreados y actualizados. Es la única forma de analizar y diagnosticar en forma objetiva la información que compone una situación, ya que, de esta manera, se puede comprender la verdadera naturaleza del problema y se evita su obsolescencia.
- **Manipulación de la información:** la información presentada puede ser manipulada, lo cual hace que pierda en su totalidad su escasa neutralidad académica.
- **Tendencia a imaginar un único escenario posible:** esta actitud facilita el análisis, pero lo empobrece.
- **Alta demanda de recursos:** los exigentes requerimientos de tiempo, recursos humanos y costos financieros para su realización pueden generar una pérdida de iniciativa.
- **Exceso de foco analítico:** esto hace que se pierda la visión integral del gobierno o de una de sus organizaciones.
- **Reducida rigurosidad científica:** esta debilidad se basa en que es imposible demostrar científicamente lo que sucederá en el futuro. Se puede establecer una probabilidad de ocurrencia, pero nunca la seguridad de concreción de un hecho.

Amenazas

- Falta de profesionalismo: el empleo poco profesional de esta herramienta puede ocasionar la concreción de un planeamiento estratégico completamente erróneo.
- La posibilidad permanente de presentación de *wild cards* no consideradas en los estudios, que –como su naturaleza lo indica– puede cambiar el rumbo de las tendencias pesadas.
- Confusión del escenario con la realidad: tendencia a considerar que el modelo mental presentado en los escenarios es más riguroso que la realidad hasta que se comprende, normalmente tarde, que ella es más fuerte y que esta actitud es insostenible.
- Difusión descuidada de los escenarios: de esta manera, se otorga al adversario o enemigo información clave sobre las líneas generales del planeamiento estratégico y se dejan al descubierto sus debilidades que, en caso de que se desee aprovecharlas, se transforman en vulnerabilidades.
- Comunicación general de las actualizaciones, que deberían transmitirse de manera selectiva para evitar la pérdida de interés en los escenarios.
- Un diagnóstico muy cerrado puede limitar la observación de los cambios que vienen y hacer que se pierda información relevante para la construcción del futuro.

En particular, las fortalezas muestran que los escenarios son una herramienta muy poderosa, que, bien aplicada, genera importantes ventajas competitivas, ya que aporta claridad para la toma de decisiones y permite una rápida adaptación frente a las diversas realidades, propias de un mundo complejo y dinámico.

La complejidad de su elaboración y los riesgos implícitos en las debilidades y amenazas exigen que el personal se capacite permanentemente para que este sepa prever y actualizar los escenarios y, de esta manera, pueda otorgarles en forma constante vigencia, realismo y validez intelectual.

Propuesta de aplicación: búsqueda de consenso

En la vida democrática consolidada, los acuerdos generadores de consenso son una conducta cotidiana que se caracteriza por privilegiar lo que une por sobre lo que divide. Y para consolidar sus instituciones, la democracia conoce pocas formas más seguras que fomentar la participación ciudadana. Solo de esta apertura de los gobernantes a los gobernados podrá surgir el consenso necesario para llevar a cabo políticas de Estado. Las soluciones perduran a través del consenso y este engrandece los acuerdos. En cambio, el disenso expresa un triunfo de las provocaciones y una carencia de opciones para solucionar los problemas del tema planteado.

En términos generales, el consenso es un “acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”⁶. En las ciencias sociales, se utilizan diversas acepciones y, en ocasiones, se emparenta el consenso con el consentimiento, aunque es posible establecer diferencias claras en el uso de estos dos conceptos. Por ejemplo, Partridge señala que “en la teoría social moderna, consentimiento ha sido principalmente un concepto de la Filosofía Política; consenso, sobre todo un término de la Sociología”⁷ (Partridge, 1971, p. 71). También podría decirse que el consentimiento ha sido utilizado para explicar el origen del Estado o la conformación de una autoridad y que, por lo tanto, se expresa una única vez —en algunas teorías contractualistas, como la de Thomas Hobbes—, mientras que el consenso suele relacionarse con la legitimidad en el ejercicio del gobierno y, por lo tanto, debe mantenerse como una condición constante, como en la teoría malthusiana (Mori, 2014). En esta línea, Martínez Panero define al consenso como “el acuerdo necesario para proveer las condiciones de la cohesión política y social” (Martínez Panero, 2008, p. 470). Dado que aquí se analiza este acuerdo como condición para la elaboración de políticas de Estado, se recurre al concepto de consenso.

Si bien se presentan como conceptos antagónicos, la necesidad del consenso se basa en la existencia del conflicto, que es inherente a la naturaleza de la sociedad (Loaeza, 2001). La prevención y la solución del conflicto se

6 Real Academia Española, voz “consenso”: <http://lema.rae.es/drae/?val=consenso> [Consultado el 20 de noviembre de 2014].

7 Traducción propia de: “Within modern Social Theory consent has been mainly a term of Political Philosophy, consensus mainly a term in Sociology”.

constituyen en la gran finalidad de los consensos, que se presentan como un símbolo del desarrollo humano y contribuyen a evitar las opciones violentas o, incluso, la guerra. El consenso ayuda a sortear con inteligencia los escenarios controversiales que normalmente se presentan en el debate de los asuntos públicos y contribuye a la neutralización de conflictos.

Los acuerdos se construyen sobre una planeación para evitar futuras controversias, por lo que sus herramientas deben ayudar a que el gobierno presente con objetividad los problemas y busque su solución con una permanente disposición al diálogo para así prevenir los conflictos. Si los gobiernos asumen que ellos deben cumplir el rol de facilitadores del diálogo y que son la piedra basal para construir consensos, la sociedad puede obtener innumerables beneficios. Por el contrario, la carencia de consensos conduce al derroche de energías, a la pérdida de oportunidades y al encarecimiento de las soluciones. En una misma situación, se colocan aquellos acuerdos que no se implementan y que dirigen hacia la frustración o el fracaso. En suma, los verdaderos consensos se logran con el trabajo de los actores políticos y de una ciudadanía activa en la que todos puedan presentar libremente sus diferencias. Entonces, tanto el diseño como la ejecución de una política de Estado requieren que oficialismo y oposición (en los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local) identifiquen y prioricen aquellas cuestiones que no pueden resolverse en un único mandato y que necesitan de acciones sostenidas en el largo plazo para luego trabajar en la construcción del consenso.

Ahora bien, mantener el consenso exige permanentes esfuerzos. El conflicto puede manifestarse antes de la búsqueda o mientras se procura lograr el acuerdo consensuado. Un conflicto contiene el problema (aquello que se desea solucionar), los actores (que se caracterizan por tener voluntad), las diferentes posiciones e intereses de esos actores, y el contexto dado por los escenarios. Conocer en profundidad cada uno de esos componentes es fundamental para construir un sendero hacia el acuerdo. Por lo tanto, son importantes la preparación previa de las condiciones donde se desarrollará el debate y el establecimiento de reglas claras de funcionamiento. Dado que permanentemente se está ante la eventualidad de un conflicto, el gran esfuerzo debe plasmarse en la identificación de coincidencias y la conciliación de intereses y necesidades. Para ello, a lo largo del proceso de planeamiento estratégico de escenarios, deben promoverse prácticas tales como:

- Permitir que durante los debates todas las opiniones tengan cabida por más heterogéneas que ellas sean.
- Reconocer la importancia de todos los puntos de vista y no descartar ninguna idea hasta tanto no se haya demostrado su inoperancia.

- Hacer sentir a todos responsables del proceso de construcción de consenso y, a su vez, asegurarse de que dispongan de un apropiado nivel de información. Es preciso evitar intrigas y sentimientos de desconfianza.
- Propiciar un diálogo permanente. Pese a todos los avatares que puedan presentarse en la búsqueda de los acuerdos, nunca debe romperse el diálogo, que se comporta como el gran viabilizador.
- Fomentar la humildad intelectual en los participantes desde el inicio de los debates. Nadie debe creer que sabe más que el resto. Muy por el contrario, la actitud adecuada es aquella que parte del convencimiento de que la búsqueda y el encuentro de la verdad se hará entre todos.
- Realizar los esfuerzos que sean necesarios para alcanzar un acuerdo sincero. No basta con la facilidad y simplicidad de una votación.
- Evitar las teorizaciones en exceso y buscar resultados concretos y prácticos.
- Disponer de técnicas de evaluación para monitorear el grado de avance en la promoción de consensos.

Como bien señala Loaeza, “hoy en día, el reconocimiento de la inevitabilidad del conflicto se ha convertido también en el presupuesto de que toda organización política que se quiera estable y duradera no puede negarlo ni suprimirlo sino que debe ofrecer los mecanismos para integrarlo al funcionamiento regular de las instituciones políticas, construir bases comunes de acuerdo y fórmulas de reconciliación” (Loaeza, 2001, p. 25). En este punto y con este objetivo es que se propone aplicar la metodología de escenarios, que tiene como primer paso la definición de una visión del futuro, de un proyecto de país, con objetivos cuali y cuantificados, que se construirán en cada una de las etapas de elaboración de las políticas públicas (concepción, elaboración, aplicación y evaluación). A lo largo de todo el proceso, resulta imprescindible el involucramiento de los distintos actores, políticos y de la sociedad civil, alcanzados por la problemática que se aborda en cada una de las políticas.

Evidentemente, a este concepto de consenso lo podemos contrastar con la teoría gramsciana, la cual lo vincula con los conceptos de hegemonía del proletariado y de la burguesía (Baratta y Catone, 1995). Gramsci relaciona la hegemonía del proletariado con el método de “decir la verdad”, y el uso de la mentira o ausencia de la verdad lo establece con la hegemonía de la burguesía.

Señala Antonio Gramsci que ambos tipos de hegemonía logran consensos diferentes en particular por su calidad. Los regímenes democráticos, burgueses o autoritarios ocultan el antagonismo y logran consensos pasivos e indirectos. Él sostiene que únicamente a través de la participación directa de los individuos se logra un consenso activo y directo. Considera que la verdad aflora con las fricciones surgidas por la unificación de la multiplicidad. Remarca que la hegemonía de la burguesía es obtenida para lograr el control ideológico sintetizado en el proceso de dominación del proletariado.

Gramsci enfatiza que el capitalismo sigue en pie por la capacidad de la burguesía para imponer su voluntad en lo económico y sobre la estructura social. La hegemonía es la capacidad de dirigir los destinos de la sociedad a partir de la supremacía ideológica. En su inspiración leninista, enuncia que el consenso es la aceptación de las clases dominadas de las formas ideológicas de la dominante y que el proletariado debe accionar para imponer su voluntad en el campo político y así lograr la hegemonía. Define que el consenso solo puede surgir de la verdad.

Realmente consideramos que el consenso propuesto para ser alcanzado mediante el uso del planeamiento de escenarios se encuentra en un término medio con respecto a los extremos señalados por Gramsci, pues se busca la verdad de la demanda social mediante la articulación de todos los actores vinculados con la temática.

Concreción de las políticas de Estado y su supervivencia

Como desarrollamos al inicio de este trabajo, las políticas públicas, en su concepto más básico, se presentan en forma de políticas gubernamentales y de políticas de Estado. Con respecto a las primeras, menos ambiciosas, se pretende su concreción dentro de los límites de la gestión del gobierno en ejercicio, mientras que en las segundas, máxima expresión de las políticas, se fijan objetivos en el largo plazo, requieren de consenso y sus resultados se verán en los próximos gobiernos, sin importar el signo político o ideológico que tengan. Las políticas de Estado, en general, buscan dar respuesta a un fuerte reclamo social y forman parte de las estrategias centrales de los países. Hemos visto que una estrategia aplicada sin un planeamiento de escenarios previo es simplemente un acto voluntarista guiado por una intuición.

Dado que, en general, una política de Estado nace de una demanda social interpretada a través de variados prismas ideológicos y políticos, su diseño y, sobre todo, su aplicación, deben gozar de un alto nivel de consenso, que no

siempre es fácil de conseguir.

Suele haber acuerdo sobre la necesidad de una adecuada repartición de la riqueza, un sistema de salud eficiente y solidario, una economía con crecimiento y sustentable, la integración al mundo, la asignación universal por hijo, un sistema educativo que promueva el desarrollo, etc. Pero no es tan frecuente el consenso en cuanto a la forma de lograr dichos objetivos, así como tampoco lo es la existencia de leyes que, en su gestación, hayan gozado de amplias mayorías legislativas que aseguren legitimidad. Ante estos desafíos, un desarrollo adecuado de una política de Estado requerirá de ciertas condiciones, entre las que podemos mencionar:

- Existencia de bases institucionales que den un marco al proceso de elaboración de una política y a la construcción de consenso.
- Estabilidad para poder monitorear los resultados y hacer las correcciones necesarias que conduzcan a la meta buscada.
- Continuidad a través de los distintos gobiernos en la idea de que es una meta social ampliamente compartida.
- Capacidad y disposición al diálogo y a la negociación por parte de todos los actores involucrados que propicien el acuerdo de las principales fuerzas sociales para llevar adelante las políticas sin importar quién esté al timón. De aquí surge la necesidad imprescindible de pensar y planificar a largo plazo.
- Apoyo a la labor profesional de la prensa que mantenga a la ciudadanía informada sobre la gestación o aplicación de una política de Estado, comunique los beneficios del diálogo y la solución consensuada de problemas y dé expresión a la opinión pública.
- Compromiso de los partidos políticos: que se expresen en apoyo de cuando son oposición y en acción en el caso de transformarse en oficialismo.
- Combinación de trabajo técnico y liderazgo político que hagan posible el diseño y la aplicación de una política de Estado.
- Participación de la ciudadanía: premiando y censurando según los resultados obtenidos.
- Fortalecimiento de los distintos grupos sociales para que dispongan de la capacidad para la solución de conflictos, con criterios objetivos y fundamentados, con posiciones mentales que respeten los intereses colectivos y que cumplan sus obligaciones con equidad, transparencia, honestidad y eficiencia.

Una verdadera política de Estado se vigoriza cuando el pueblo se apropia de ella. El tipo de relaciones internacionales, los niveles de desarrollo o la sustentabilidad económica solo se concretarán cuando esas políticas sean una meta compartida y común de la sociedad toda. Además, las políticas de Estado, al sobrevivir a los gobiernos, se transforman en una suerte de orientación y guía para el Gobierno, las organizaciones civiles y las empresas. La planificación de una política de Estado da lugar a un programa de aplicación que ayuda a identificar las verdaderas necesidades de una demanda social general y a fijar las prioridades para un momento determinado. Una vez realizada la identificación de prioridades y necesidades, se podrá comenzar con la reunión de esfuerzos y una mejor utilización de los recursos asignados. Es importante observar que la satisfacción de necesidades de un pueblo no es estática. Por el contrario, su dinamismo hace que, alcanzadas ciertas metas, automáticamente se generen otras más exigentes que las anteriores. Es decir que, por más detallista que sea un programa, no estará exento de la necesidad de actualizarse o adaptarse a circunstancias cambiantes. En el caso de Argentina, este aspecto es particularmente complicado debido a la volatilidad que tiene el consenso político, como ya se ha visto en el análisis realizado en los capítulos que anteceden.

Frente al apotegma de Keynes, según el cual es estéril ocuparse del largo plazo y quienes lo hacen se desentienden del corto plazo (Keynes, 1924), consideramos que el desarrollo de un pueblo deviene de un *trade off* entre el corto y el largo plazo. Si bien no puede rebatirse que en el largo plazo estaremos todos muertos, lo que debe buscarse en el planeamiento a largo plazo son las soluciones a los problemas de las futuras generaciones.

Caso: política de Estado para la inclusión de asentamientos informales o villas de emergencia.

Ejemplo para su construcción

Definición de la necesidad social

La sociedad ha tomado conciencia de la imperiosa necesidad de iniciar el definitivo proceso de inclusión social de todos los habitantes de los asentamientos informales. La distribución geográfica, su diseño urbano, la densidad de personas, la carencia de una dirección identificable, la falta de un número domiciliario, la ausencia de servicios públicos provistos por redes legales y

registradas, las dificultades para el desplazamiento de las fuerzas del orden y las organizaciones de emergencia son caldo de cultivo para el ocultamiento de los *dealers* del narcotráfico; el establecimiento de cocinas para drogas, la venta ilegal de armamento y municiones; el ejercicio ilegal de la medicina, las prácticas de prostitución y el juego clandestino; la protección para delincuentes y el ocultamiento de personas secuestradas o de objetos robados, que impiden el desarrollo de una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

La cantidad y magnitud de las villas, específicamente en CABA y Gran Buenos Aires, nos impide pensar que este problema pueda ser resuelto por un solo gobierno en el lapso de un periodo gubernamental. Actualmente, podemos hablar de una extensión ocupada de 298 hectáreas en la Ciudad de Buenos Aires y de 240 hectáreas en la provincia de Buenos Aires, con una cantidad de habitantes estimada de 180.000 personas en la Ciudad de Buenos Aires y de 275.000 personas en la provincia de Buenos Aires.

La clase política ha reconocido que este fenómeno social solamente puede ser encausado en términos de inclusión y desarrollo mediante una política de Estado que, consensuada, se aplique en los sucesivos periodos de gobiernos (oficialismos y oposiciones en su sana alternancia). Ya se ha comprobado que las políticas gubernamentales reactivas solamente han servido como mecanismos generadores de más populismo, lo cual permite que cada vez se reciban más personas, se tornen más inseguras, se fortifiquen los refugios de delincuentes, se presenten construcciones cada vez más peligrosas y que prácticamente las fuerzas del orden tengan vedada la entrada y con esto se afecte la vida de los miles de ciudadanos honestos que habitan en ellas.

Gestación de la política de Estado

Es en esta etapa donde intervendría la metodología propuesta para el planeamiento de escenarios. No solo para reducir el nivel de incertidumbre de las decisiones, sino para ser capaces de elaborar una visión que permita a través del consenso lograr el grado de compromiso deseado por todas las fuerzas sociales, pero, en particular, de los partidos políticos que tienen la capacidad de ocupar roles de gobierno en el mediano y largo plazo.

Solamente mediante el uso adecuado de la prospectiva podremos imaginarnos cuál será el futuro de estos asentamientos humanos y de las actividades que allí se desarrollarán.

Sin importar el sesgo ideológico, todo dirigente nacional deseará para las poblaciones alojadas en las villas una vida más digna, con viviendas fuertes y

secas; con calles identificables con nombres y números; conexiones legales a los servicios con la consecuente reducción de exposición a variadas enfermedades que puedan transformarse en epidemias o pandemias; altos niveles de seguridad para que las personas puedan desplazarse en todos los horarios libremente y sin miedos; que los agentes narcos no encuentren refugio ni protección en pasillos intransitables, ni puedan contratar personas a bajo costo para hechos ilícitos; que todos los hogares dispongan de ingresos adecuados generados con el trabajo de los padres para que las familias puedan gozar de una alimentación apropiada y los más jóvenes tengan la posibilidad de concurrir a capacitarse como única herramienta indispensable del desarrollo humano futuro. En síntesis, satisfacer las necesidades básicas.

Todos estos aspectos, y tantos otros que asegurarían una vida digna, serán compartidos por todos los partidos políticos contemporáneos y, seguramente, en la faz agonal, buscarán conquistar al electorado con estas propuestas. Esto no es otra cosa que la visión que nos permite elaborar los escenarios luego de describir una situación futura mediante la metodología y herramientas correspondientes.

Una vida digna, segura y facilitadora del desarrollo es, a la luz de la realidad presente, un objetivo tremendamente difícil de alcanzar, no solamente por los recursos necesarios, sino por el tiempo que lleva implícito su logro.

El planeamiento de escenarios como faro de referencia nos permite construir la visión y, orientados por ella, diseñar un planeamiento estratégico que sobre la base de políticas sectoriales nos permita viajar del presente hacia el futuro con posibilidades de éxito. Mediante la aplicación de la metodología propuesta, la finalidad expresada en las bases del escenario manifestará el gran objetivo de promover la inclusión social de todos los pobladores de estos asentamientos.

Las recomendaciones estratégicas, tácticas y operativas que proporcionará el escenario se transformarán en las bases de la nueva política de Estado.

Ejecución de una política de Estado

Si los diferentes partidos con sus representantes trabajaron en la elaboración de los escenarios con sus visiones, la visión puede ser definida, consensuada y compartida (etapa más sencilla) y ya se puede comenzar con el planeamiento estratégico. En él, todas las áreas del Estado deben trazar políticas armónicas y coordinadas para viajar con recursos y con tiempo a la meta deseada. Se entiende que, así como es tan fácil enamorar a todos con

una visión de dignificación de las villas, será igual de difícil que los partidos políticos compartan cómo realizarlo.

Es en este momento donde el sistema democrático aparece con todas sus virtudes, no solo para asegurar la alternancia, sino para respetar las diferentes visiones sociales y las acciones que surgen de ellas.

Lo realmente importante es que, una vez elaborada la visión o la meta futura, con alto grado de consenso y compromiso, todos los partidos, al llegar al poder y comenzar su faz arquitectónica, sentirán el peso y la responsabilidad del compromiso adquirido. Si este compromiso fue materializado en las plataformas electorales de cada partido, es a su vez un juramento irrenunciable frente a la sociedad y en particular al sector del electorado que los eligió mediante el sufragio.

El planeamiento estratégico orientado hacia la visión y concretado a través de políticas sectoriales alcanzables deberá establecer etapas con objetivos lógicos y alcanzables en relación con los recursos y el tiempo disponible.

Un electorado acostumbrado a juzgar las políticas de Estado y educado para hacerlo deberá valorar la etapa que a cada gobierno le cupo realizar en su periodo. Si esto fuera así, no sería importante para los gobernantes ni para el pueblo quién llega a la meta, sino cómo se concretaron las distintas etapas, y la llegada a la meta sería tan solo una consecuencia de lo realizado. Cada parte de la política nacional, se sentirá partícipe y realizada al haber coadyuvado al logro de un gran objetivo.

Cada presupuesto aprobado anualmente por el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales deberán proporcionar los recursos para que el gobierno en funciones pueda desarrollar la etapa que le corresponde en pos del objetivo final. La aprobación del presupuesto no debería presentar inconvenientes, ya que todos reconocerán como meta común y consensuada la visión de los escenarios elaborados.

Supervisión y control de la política de Estado

Como el principal beneficiario es el electorado, es él el que debe velar por el cumplimiento de la política de Estado. Controlar y exigir a sus gobernantes, no solo porque se lo prometieron en la faz agonal, sino porque sus impuestos deben ser usados para estos objetivos.

El pueblo debe ser ayudado en esta tarea por todos los organismos de control del Estado, y particularmente por la prensa, para asegurarse de que el gobierno avance según los tiempos estipulados en el compromiso adqui-

rido.

El electorado en las distintas etapas, elecciones presidenciales o de medio término, debe aprender a valorar y castigar al gobierno que no haya hecho lo establecido en el periodo a juzgar. Si los gobiernos son conscientes de que los organismos de control (en general, en manos de la oposición), la prensa y el electorado están observando con detalle su accionar sobre las metas comprometidas, abandonará los oportunismos electorales y colocará todos sus esfuerzos sobre los grandes objetivos. El no cumplimiento de las metas consensuadas debe ser considerado no solo como un fracaso, sino como una falta de lealtad con la palabra asumida frente a un electorado que depositó su confianza y puso en sus manos nada menos que el futuro de la Nación.

Conclusiones

En este ejemplo, podemos comprobar las bondades del planeamiento de escenarios para compartir y consensuar un futuro común. Somos conscientes de que es muy difícil no compartir una visión que lleve a la dignidad, al desarrollo y al bienestar de los ciudadanos más vulnerables. Sin embargo, sí se encontrarán diferencias en las formas de ejecución de los sucesivos gobiernos.

La inclusión de los objetivos consensuados en las plataformas electorales y su expresión en las propuestas de los candidatos compromete al partido y a sus dirigentes, mientras que orienta a los ciudadanos sobre lo que deben juzgar.

Aquí se expresa la novedad de nuestra propuesta: utilizar el planeamiento de escenarios para elaborar políticas de Estado con todas sus ventajas para el bienestar, el desarrollo y el correcto aprovechamiento de los recursos de la población.

Al conocer el puerto hacia donde se navega, como nos señala Séneca en su apotegma, siempre tendremos una dirección para orientar nuestros esfuerzos, aunque sea con herramientas disímiles y velocidades diferentes.

De esta manera, la función de gestación y coordinación de políticas públicas “como bien social” (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005) involucra las dimensiones de integración, coherencia y gestión. Para ello, proponen examinar tres aspectos fundamentales:

- La fortaleza o debilidad institucional existente para llevar a cabo una política pública, ya que el transitar de lo macro a lo micro encuentra en lo institucional el soporte o sustento para que puedan ser concretados los objetivos propuestos.

- El apoyo o compromiso político para diseñar y ejecutar las políticas en cantidad, calidad y en el tiempo requerido. Señalan que, para ello, la programación de inversiones y el respaldo presupuestario serán expresiones fehacientes de este compromiso.
- Fallas de coordinación en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas, cuyos efectos negativos están vinculados con la forma en la que se articulan las políticas para evitar desequilibrios transversales, verticales o inter-temporales, u ocasionar fallas de intervención, de análisis de mercado o de coordinación.

En el siguiente punto, nos interesa desarrollar una síntesis de la aplicación de la metodología de planeamiento de escenarios propuesta aquí sobre el caso planteado para la inclusión de asentamientos informales o villas de emergencia.

Síntesis de la aplicación de la metodología de planeamiento de escenarios en el caso de inclusión de asentamientos informales o villas de emergencia

Paso 1: bases del escenario

- Coordenadas espaciotemporales: Argentina 2030.
- Tipo de resolución: alta.
- Unidad de análisis: provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires.
- Tiempo de elaboración: 36 meses.
- Finalidad: gestar las bases de una política de Estado que permita lograr la inclusión de los asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires antes del 2030.
- Denominación: “Incluirnos 2030”.
- Tipo de escenario: exploratorio.
- Recursos disponibles: representantes de los órganos de planeamiento.

Nacionales

- Ministerio de Modernización.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Provinciales

- Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Infraestructura.
- Ministerio de Desarrollo Social.

Ciudad de Buenos Aires

- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Desarrollo Urbano.
- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Modernización.
- Ministerio de Ambiente y Espacio Público.
- Ministerio de Gobierno.
- Presupuesto: 2.000.000 USD.
- Lugar de trabajo: Ministerio de Desarrollo Social.

Paso 2: ajustes de la metodología

El tiempo y los recursos disponibles permiten aplicarla en forma completa con sus 8 pasos.

Cronograma de trabajo

Fecha	Acción
Junio/julio 2016	Recepción de las bases del escenario
Julio/agosto 2016	Definición de la metodología
Septiembre/noviembre 2016	Selección de expertos
Diciembre 2016/abril 2017	Elaboración/ejecución del Delphi por variables
Marzo 2017	Inserción de la unidad de análisis/verificación y aprobación de tendencias
Junio/julio 2017	Corrección de borradores
Agosto/septiembre 2017	Redacción definitiva
October 2017	Exposición a las autoridades

Paso 3: selección del grupo de expertos

Proporcionados por los ministerios, partidos políticos y organizaciones sociales, los expertos serían los siguientes:

- Economistas
- Financistas
- Sociólogos
- Urbanistas
- Arquitectos y agrimensores
- De innovación y creatividad
- Sustentabilidad
- Abogados
- Politólogos
- De seguridad

Paso 4: elaboración del escenario

En esta etapa, se realizaría la aplicación de DELPHI con 4 circulaciones.

Métodos de expertos, exploratorios, de correlación y normativos con especial incidencia de analogías y extrapolación de tendencias. Especial desarrollo de análisis morfológico para presentar la mejor solución en relación a los parámetros elegidos.

Tendencias pesadas

- Crecimiento de un 10% anual de los asentamientos informales.
- Establecimiento de *dealers* del narcotráfico.
- Presencia de cocinas y laboratorios de drogas naturales y sintéticas.
- Ocultamiento de personas y bienes robados.
- Incremento de la prostitución, medicina ilegal y de la venta de armamentos.
- Empleo ilegal de las redes de servicios públicos.
- Construcciones en peligro de derrumbe.

Tendencias inciertas

- Voluntad de los habitantes de ser trasladados a viviendas dignas.
- Resistencia de la delincuencia al abandono del lugar.
- Decisión de la política para desprenderse de focos cautivos de incultura y pobreza.

Cuadro de impacto de tendencias

Se considera decisivo el impacto de la tendencia pesada de crecimiento poblacional con la incierta voluntad de habitar en viviendas más dignas en otros territorios. Esto presenta un nivel de incertidumbre alto.

El análisis de la matriz de convergencia y divergencia dio como resultado que el objetivo tiene alta probabilidad de ocurrencia, pues la mayoría de los

actores lo comparten.

Paso 5: verificación y aprobación de tendencias

Todas las tendencias pesadas fueron aprobadas por las autoridades con capacidad de decisión.

Paso 6: inserción de la unidad de análisis

Al insertar la unidad de análisis en el borrador, surgieron como requisitos evidentes la inclusión de expertos en educación y salud, y la participación de estos ministerios en el planeamiento de escenarios.

Paso 7: redacción definitiva

Constaría de las siguientes partes:

- Índice
- Resumen de las bases expresadas en este documento
- Contexto de los asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires

Variables analizadas

- Salud
- Educación
- Económica
- Seguridad
- Urbanismo
- Sociedad
- Ambiente
- Legal

- Política

Conclusiones de las variables

- **Salud:** el estilo de vida de estos asentamientos afecta la salud de su población y en particular la de los niños.
- **Educación:** los niveles educativos son considerablemente más bajos que en el resto de la población.
- **Económica:** los mayores índices de pobreza e indigencia se encuentran en los asentamientos.
- **Seguridad:** todos los índices delictivos tienen su mayor expresión en las villas de emergencia.
- **Urbanismo:** el desarrollo urbano y estructural facilita la delincuencia e impide el acceso de los servicios básicos, de seguridad y emergencia.
- **Sociedad:** la sociedad en general está dispuesta a realizar los esfuerzos que sean necesarios para incluir a estos conglomerados y asegurarlos de prosperidad futura. Están convencidos de que esto elevará el índice de desarrollo humano de nuestro país y mejorará los niveles de seguridad.
- **Ambiente:** el ambiente es afectado en forma directa por el estilo de vida en estos asentamientos.
- **Legal:** es posible encontrar caminos para erradicar, urbanizar y modernizar las villas que no solo signifiquen una mejora para sus habitantes, sino que les permitan gozar de la propiedad privada por diferentes mecanismos de adquisición.
- **Política:** las duras experiencias del populismo han generado altos consensos para incluir a las poblaciones de las villas de emergencia.

Conclusión general

Es imprescindible la inclusión de estos conglomerados en la sociedad si se desea dignificar a estas personas, asegurarles la salud y el futuro de sus hijos, reducir los niveles de delincuencia, eliminar reductos del narcotráfico e incrementar los niveles de desarrollo humano del país.

Recomendaciones

Estratégicas: gestar una política de Estado que permita incluir a estas poblaciones en la sociedad argentina con un nivel de desarrollo adecuado antes del 2030.

Tácticas: aplicar diferentes acciones políticas, económicas y legales de acuerdo a las particularidades de cada asentamiento (terrenos públicos, tierras usurpadas y situaciones anómalas).

Operativas: segmentar a los grupos humanos para viabilizar las acciones, por ejemplo:

- Familias y personas que desean ser trasladadas para asegurarse una vivienda digna.
- Familias y personas que estén dispuestas a hacer un esfuerzo para convertirse en propietarios.
- Familias y personas que no desean ser trasladadas por encontrar beneficios en ese estilo de vida.
- Grupos delictivos que encuentran protección en los asentamientos.

Paso 8: actualización de los escenarios

Finalizada la presentación del escenario, debe iniciarse en forma inmediata la recopilación de información para elaborar nuevas conclusiones estratégicas y contrastarlas con las presentadas en el o los escenarios para incluir con celeridad toda actualización y mantener vigente el escenario que gestará y orientará las ideas de la política de Estado.

Conclusiones

Una frase atribuida a Soren Kierkegaard (1813-1855), con su eterna claridad y simpleza de pensamiento filosófico, expresa que “la vida sólo puede ser comprendida mirando hacia atrás, pero ha de ser vivida mirando hacia adelante”. Este mensaje no solo contiene la distinción de las tres dimensiones del tiempo, sino también la conciencia de la vital importancia del futuro. También el actual pensamiento del Dr. Ron Johnston otorga fuerza a lo que se ha expuesto aquí en este libro al colocar en su obra un gran esfuerzo para demostrar la importancia de la prospectiva y del método Delphi para reducir las incertidumbres que contienen los tiempos que vendrán (Johnston, 2005). Esta ha sido la luz referencial de este trabajo para encontrar, en el planeamiento de escenarios y sus ventajas, una posibilidad concreta, en primer término, para lograr consensos que guíen al desarrollo, y luego, para transformarlos en políticas de Estado, que, por su sustentabilidad y permanencia, aseguren el progreso de los pueblos.

Particularmente en el caso argentino, hemos visto cómo el planeamiento de escenarios podría contribuir a superar –o al menos moderar– las dificultades estructurales que caracterizan a su sistema político, tanto en los gobiernos y en los partidos políticos como en la sociedad. Con la circunstancial excepción del Ministerio de Ciencia y Tecnología, donde algunas políticas de Estado han permitido obtener interesantes logros a través de sucesivos gobiernos, en el resto de las áreas gubernamentales de la Argentina, se destaca la carencia de políticas de Estado que se proyecten con estabilidad y fuerza hacia el futuro. Lo prueban los resultados, que son más que elocuentes: inestabilidad macroeconómica, bajos índices en las pruebas internacionales de medición de la educación, pérdida del autoabastecimiento energético, altos niveles de pobreza e indigencia, distribución poblacional ineficiente, descontrol inmigratorio, plétoras y carencias de profesionales, exclusión e indolencia con los pueblos originarios, impropia distribución de la riqueza, desnutrición, ausencia de apoyo sanitario en regiones extremas, fuga de talentos, reducción de la movilidad social positiva, justicia ineficiente, altos niveles de inseguridad, deficiencias de la defensa nacional, afectaciones de la soberanía nacional (Malvinas) y tantas otras situaciones que marcan con claridad que la política no ha sido capaz de encontrar las herramientas que permitan potenciar los recursos de este país y el talento de sus ciudadanos para colocarlos

en altos niveles de desarrollo. Para revertir este panorama desalentador, se requieren verdaderas políticas de Estado.

Entre las características de una buena política de Estado, se destaca el consenso, síntesis de la voluntad y el compromiso que se requieren para llevar adelante la consecución de un objetivo. Este consenso –que debe ser logrado y articulado entre los elementos del propio gobierno, entre el gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria, y entre ellos y la ciudadanía– es algo difícil de obtener por las diversas razones analizadas. No se pretende identificar al planeamiento de escenarios como la única herramienta para lograr consensos políticos en pos de una política de Estado, sino que se lo presenta como uno de los medios idóneos para construirla, ya que permite describir un futuro a modo de visión, entusiasmarse con él y orientar el planeamiento para alcanzarlo.

No se han encontrado otros justificativos que las características de nuestros partidos políticos y contumacias ideológicas para que esta herramienta pueda aplicarse en nuestro país, y que ella sea el basamento de verdaderas políticas de Estado. Un oficialismo que realmente busca el consenso procura incluir a la oposición en el proceso de definición de sus políticas, así como una oposición comprometida también con la etapa de gobierno aceptaría gustosa la convocatoria y participaría activa y constructivamente en dicho proceso. Esta perspectiva de inclusión redundante, a la vez, en una etapa agonal más abierta y plural, en la que todos los actores verán incentivos en la competencia y, de esta manera, se limitará la tendencia al surgimiento de un partido dominante. De la misma forma, este nuevo contexto se vuelve atractivo para la ciudadanía, que percibe que participar vale la pena. El círculo virtuoso se cierra cuando el marco institucional se consolida, hay reglas claras en el proceso de toma de decisiones, la ejecución de las políticas públicas cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguran el buen empleo de los recursos y se alcanzan, de esta forma, las soluciones buscadas que, a la larga, promoverán el bienestar y el desarrollo de la población de un país.

Las ventajas de la aplicación del planeamiento de escenarios estratégicos como instrumento de los más altos niveles políticos han sido ampliamente desarrolladas en una matriz FODA que, sin desconocer las debilidades, inclina la balanza a favor de las fortalezas. Un planeamiento de escenarios es un proceso creativo y socialmente interactivo que permite clasificar posibles futuros alternativos y toma en cuenta las perspectivas cualitativas. Desarrolla ideas novedosas para comprender la verdadera dimensión de los problemas y sus respuestas. Sus recomendaciones estratégicas, tácticas y operativas facilitan el desarrollo de estrategias robustas y efectivas que se proyectan con certidumbre de éxito hacia el futuro. Esta disciplina, por su estilo de

elaboración, permite reducir las falencias en la concepción de las políticas de Estado y lograr una mejor articulación de todos los actores. A su vez, con sus mecanismos de actualización, permite anticipar los desvíos que puedan producirse en la aplicación. Las políticas de Estado elaboradas con un planeamiento de escenarios que haya privilegiado los consensos se transforman en un legado del gobierno saliente y, a su vez, en un objetivo del gobierno entrante. Ambos, legado y objetivos, deben ser justamente valorados por la ciudadanía en los procesos electorarios.

Pero este trabajo pretende ir más allá del mero análisis del planeamiento de escenarios como un instrumento válido de la política para la elaboración de políticas de Estado. Es por eso que se ha presentado una metodología amplia, general y ecléctica como propuesta para ser empleada en todos los niveles de la administración pública nacional –aplicable también en otras organizaciones–, que servirá de base para las decisiones políticas y el planeamiento estratégico. Esta metodología no es novedosa en sí misma: lo original es lograr su empleo estandarizado en las grandes decisiones estatales.

La presencia de asentamientos informales termina siendo un freno para el desarrollo, tanto de la población que vive en ellos como para la Nación. Y es el Estado quien debe dar una respuesta. Es por esto que, a modo de ejemplo, hemos presentado un caso que, en primer lugar, relata la demanda social de inclusión y, en segundo término, se presenta en forma muy sintética la aplicación del método o guía para lograr consenso y contribuir en la elaboración de una política de Estado que movilice la inclusión y el desarrollo.

No parece posible vislumbrar otra forma para que nuestro país alcance los verdaderos y merecidos niveles de desarrollo que la concepción, elaboración, aplicación y permanente evaluación de adecuadas políticas de Estado. La justa evaluación de los recursos, la interpretación de las demandas de los pueblos, la articulación de los actores, la construcción de consensos y la formulación de visiones que aseguren el progreso y el desarrollo, junto con la construcción de políticas de Estado, son todos elementos indispensables de los nuevos sistemas de gobernanza a los cuales es preciso adaptarse si se desea tomar el tren de la historia.

Por último, es posible afirmar que no se han observado limitaciones u obstáculos infranqueables para aplicar el planeamiento de escenarios en la construcción de políticas de Estado que aseguren el desarrollo en todas las áreas de conducción. Sin embargo, sí se han detectado algunos elementos que no pueden estar ausentes para lograr este cometido, tales como el abandono de egoísmos partidarios, real voluntad política de aplicación, abolición de prácticas corruptas, idoneidad, conocimientos disciplinarios y una verdadera vocación para modificar la realidad en beneficio del pueblo.

Bibliografía

- Albino, A. (26 de octubre de 2010). Combatir la desnutrición tendría que ser una política de Estado. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2010/10/26/543689-combatir-la-desnutricion-tendria-que-ser-una-politica-estado/>
- Ackoff, R. (1973). *Rediseñando el futuro*. Limusa.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-31.
- Aguilar Astorga, C. R. y Lima Facio, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado el 10 de octubre de 2013 de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Armytage, W.H.G. (1971). *Visión histórica del futuro*. Ediciones Península.
- Alcántara Sáez, M. (2010). *Los partidos y la profesionalización de la política en América Latina en 2010*. Universidad Nacional de La Matanza. Recuperado el 15 de mayo de 2014: http://derecho.unlam.edu.ar/descargas/359_DocTrabajonroIALCANTARA.pdf
- Argullol, R. (3 de diciembre de 1995). Mentiras vividas. *El País*. Recuperado el 22 de agosto de 2013: http://elpais.com/diario/1995/12/04/opinion/818031607_850215.html
- Baena Paz, G. (2004). *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <http://www.nodofuturomexico.org/prospectivapolitica/libro/PDF%20completo/completo.pdf>
- Becerra Lois, F. A. y Pino Alonso, J. R. (2005). Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba. *Economía, Sociedad y Territorio*, 5(17), 85-119.
- Berger, G. (1964). *Phenomenologie du temps et prospective*. Presses Universitaires de France.
- Camou, A. (2000). ¿Del bipartidismo al bialiancismo? Elecciones y política en

- la Argentina posmenemista. *Perfiles Latinoamericanos*, 16, 11-30.
- Cansino, C. (2008). *La muerte de la ciencia política*. Sudamericana.
- Chung Pinzas, A. (2009). Prospectiva estratégica: más allá del plan estratégico. *Revista de la Facultad de Ingeniería Industrial*, 12(2), 27-31.
- De Jouvenel, B. (1964). *L'Art de la Conjecture*. Éditions du Rocher.
- De Jouvenel, H. (1999). Prospective, l'anticipation pour l'action. *Futuribles*.
- De Beus, J. G. (1965). *El futuro de occidente*. Editorial Aguilar.
- Downs, A. (1964). *Inside Bureaucracy*. Real Estate Research Corporation, Chicago. Recuperado el 23 de mayo de 2014: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>
- Esteban, C. D. (2005). Escenario Argentina 2025 para la Defensa. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. y Pettigrew, A. (1996). *La nueva gestión pública en acción*. Prensa de la Universidad de Oxford.
- Flax, J. (2004). *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*. Biblos.
- Flax, J. (2011). Del decisionismo y la concentración mediática al pluralismo democrático. En B. Alem (Comp.), *La comunicación como ámbito de construcción de la realidad social* (pp. 113-123). Los Polvorines: Imago Mundi/UNGS.
- Fraga, R. (11 de noviembre de 1998). Las políticas de Estado. *La Nación*. Recuperado el 11 de febrero de 2025: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/las-politicas-de-estado-nid117503/>
- Freeman, D. (1974). *A Time to Choose: America's Energy Future*. Energy Policy Project of the Ford Foundation. Ballinger Publishing Co.
- Freidenberg, F. (2010). Los partidos políticos y la gobernabilidad en América Latina. *Elecciones*, 9(10), 33-55.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique, Prospektiker. Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
- Gordon, T. J. (1994). *The Delphi Method*. Futures Research Methodology, AC/UNU Millennium Project. Recuperado el 7 de marzo de 2014: [http://www.gerenciamento.ufba.br/Downloads/delphi%20\(1\).pdf](http://www.gerenciamento.ufba.br/Downloads/delphi%20(1).pdf)

- Gracián, B. (1647). *Oráculo manual y arte de prudencia*. Biblioteca Virtual Universal (2006). Recuperado de: <https://www.elmayorportaldegerencia.com/Libros/Politica/%5BPD%5D%20Libros%20-%20Oraculo%20manual%20y%20arte%20de%20prudencia.pdf>
- Hogwood, B. W. y Gunn, L. A. (1988). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Instituto de Prospectiva Estratégica de España. (1999). *Concepto de prospectiva*. Recuperado el 22 de febrero de 2014: <http://www.prospecti.es/ipeframe.htm>
- Johnston, R. (septiembre de 2005). *Herramientas para gerenciar el futuro*. Workshop internacional. Centro de Estudios Estratégicos de IPAE, IPAE y CONCYTEC, Lima, Perú. Recuperado el 16 de agosto de 2014: http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0CGAQFjAl&url=http%3A%2F%2Fwww.cgee.org.br%2Fatividades%2FredirKori%2F3336&ei=36_5VO6ujMTHs-QS4-4LQDQ&usq=AFQjCNF4mf66UlVjHNVr0NoNqVX_KNgKKg&sig2=UvpjBDhQ86KDdAoVz-JxUw&bvm=bv.87611401,d.cWc
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks/Cole Publishing.
- Kahn, H. y Wiener, A. (1967). *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. Macmillan.
- Kahn, H., Brown, W. y Martel, L. (1978). *The next 200 years. A Scenario for America and the World*. Abacus.
- Kelly, T. y White, D. (1974). *Project Independence*. Federal Energy Administration. Recuperado el 5 de abril de 2014: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=coo.31924004433748;view=1up;seq=7>
- Keynes, J. M. (1924). *A Tract on Monetary Reform*. Macmillan and Co.
- Kleiner, A. (2003). The man who saw the future. *Strategy+Business*, 30. Recuperado el 22 de febrero: <http://www.strategy-business.com/article/8220?pg=all>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL. Recuperado el 20 de mayo de 2014: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf

- Laswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press.
- Leiras, M. (octubre de 2013). La asombrosa transformación de los partidos. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de: <http://www.eldiplo.org/notas-web/la-asombrosa-transformacion-de-los-partidos-politicos?-token=&nID=1>
- Lindgren, M. y Bandhold, H. (2003). *Scenario Planning. The Link Between Future and Strategy*. Palgrave MacMillan.
- Linnemann, R. y Klein, H. (1983). The Use of Multiple Scenarios by U.S. Industrial Companies: A Comparison Study, 1977-1981. *Long Range Planning*, 16(6), 94-101.
- Loeza, S. (2001). Oposición y democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 11. Instituto Federal Electoral. Recuperado el 12 de diciembre de 2014: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=506>
- Lucas, R. E. y Sargent, T. (1981). *Rational Expectations and Econometric Practice*. The University of Minnesota Press.
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*, 88, 115-144.
- Martínez Panero, M. (2008). *Approaches to Consensus: the State of the Art*. Departamento de Economía Aplicada, PRESAD Research Group, Universidad de Valladolid. Recuperado el 7 de diciembre de 2014: <http://www.softcomputing.es/estylf08/es/070-4-143.pdf>
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Medina Vázquez, J. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (septiembre de 2006). Santiago de Chile.
- Medina, M. (2000). *Futurica. Prospectiva en acción*. IESALC UNESCO.
- Miklos, T. (2000). *La prospectiva como alternativa para la construcción social de futuro*. Memorias del IV Encuentro de Estudios Prospectivos Región Andina: Sociedad, Educación y Desarrollo, Medellín, Colombia.
- Miklos, T. y Tello, M. E. (2012). *Una estrategia para el diseño del futuro*. Li-

musa.

- Myrdal, G. (1961). *El estado del futuro*. Fondo de Cultura Económica.
- Mojica, F. J. (2008). *Forecasting y prospectiva. Dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro*. Recuperado el 7 de abril de 2014: <http://franciscojojica.com/articulos/adalfut.pdf>
- Mori, L. (2014). El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la re-composición de un rompecabezas teórico. *Eidos. Revista de filosofía de la Universidad del Norte*, 21, 12-40. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/854/85430922002.pdf>
- Mouffe, C. (2010). Entrevista con la politóloga belga Chantal Mouffe, coautora del libro *Hegemonía y estrategia socialista. Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-152631-2010-09-05.html>
- O'Donnell, G. (2009). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en español*, 1, 7-23.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas. El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, 62, 141-162.
- Partridge, P. H. (1971). *Consent and Consensus*. Pall Mall.
- Petersen, J. L. (2000). *Out of the Blue. How to Anticipate Big Future Surprises*. Madison Books.
- Petrella, R. (1997). *El bien común*. Editorial Debates.
- Porter, M. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press.
- Reyes, G. (2009). Teorías de desarrollo económico y social: articulación con el planteamiento de desarrollo humano. *Tendencias - Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño*, 10(1), 117-142.
- Roca Meliá, I. (Traductor). (1986). *Séneca. Epístolas morales a Lucilio*. Editorial Gredos.
- Romero, L. A. (2011). La prioridad es el Estado. *Criterio*, 2370, 1-5.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Saaty, T. (1999). *Decision Making for Leaders: the Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*. RWS Publications.

- Schwenker, B. y Raffel, T. (2012). Thoughts Megatrends. *Roland Berger. School of Strategy and Economics*.
- Schwartz, P. (1992). Composing a Plot for Your Scenario. *Planning Review*, 20(3), 4-46.
- Shoemaker, P. (1991). When and how to use scenario planning. *Journal of Forecasting*, 10, 549-564.
- Taleb, N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Penguin Random House.
- Van der Heijden, K. (1997). Articulating the Business Idea: the Key to Relevant Scenarios. En L. Fahey y R. Randall (Eds.), *Learning from the Future: Competitive Foresight Scenarios* (pp. 335-351). Wiley.
- Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Espasa-Calpe.
- Zelaznik, J. (2008). El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI. *Iberoamericana*, 8(32), 170-176.

En los países de menor desarrollo relativo, coincidentes con una menor preparación de las clases gubernamentales y una inestabilidad política y económica, la adopción del método de planeamiento por escenarios en la conducción estatal y de las empresas se demoró y hasta sufrió críticas de escaso valor.

El planeamiento estratégico exige la conformación de un equipo preparado en el proceso y una conducción también idónea, para aprovechar las ventajas que otorga y reducir las fallas por desconocimiento. El autor resalta la importancia de la selección de las variables, y tendencias pesadas e inciertas, que serán los ejes de los escenarios a construir, así como la importancia de usar los escenarios para buscar consenso entre las fuerzas políticas y los actores económicos.

Este libro abre un abanico de posibilidades para el desarrollo de un planeamiento por escenarios, una metodología ecléctica y versátil para captar un mundo de amplias variables situacionales, y enfrentarlo con solidez y reducida incertidumbre. Esto se manifestará en políticas de Estado con alto nivel de consenso que aseguren un constante desarrollo del país.

ISBN 978-987-47903-0-9



9 789874 790309