

INT ILPES
EC 19
C.2

F UNCIONES
BÁSICAS DE LA
PLANIFICACIÓN

Eduardo Wiesner
Leonardo Garnier
Javier Medina Vásquez



149000042

Cuadernos del ILPES, N° 46 2000
C.2

▲

DEL



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL – ILPES

46

FUNCIONES BÁSICAS DE LA PLANIFICACIÓN

Eduardo Wiesner
Leonardo Garnier
Javier Medina Vásquez

SANTIAGO DE CHILE, 2000

LC/IP/G.126-P

Mayo de 2000

Documentos presentados en el Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de octubre de 1999. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Instituto.

Copyright © Naciones Unidas 2000
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.00.III.F.2

ISBN 92-1-329022-5

ISSN 0020-4080

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	11
ABSTRACT	13
FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS, ESTRATEGIAS Y PROYECTOS	15
RESUMEN	17
INTRODUCCIÓN	19
I. LAS RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS E INSTITUCIONALES	21
1. La inflexibilidad de las transferencias y del gasto sectorial	21
2. Las restricciones de economía política	22
3. El creciente gasto público agregado	22
II. EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN	25
1. La institucionalización de la evaluación	25
2. La oferta y la demanda de evaluaciones	27
3. El vínculo entre la evaluación y las asignaciones presupuestarias	27
4. La evaluación como incentivo	28
5. La evaluación como ejercicio heurístico	28
6. La evaluación y los mercados políticos	28
III. LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO OPERACIONAL DE LA EVALUACIÓN	31
1. Los programas de autoevaluación	31
2. Las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones	32
IV. LOS NUEVOS DESAFÍOS Y PRIORIDADES DE LA EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	35

	<i>Página</i>
V. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES MULTILATERALES	39
VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
1. Factores institucionales y rigideces estructurales	41
2. La institucionalización de la evaluación y el desarrollo de la capacidad de evaluación	41
3. La evaluación como ejercicio heurístico	41
4. Las autoevaluaciones, las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones	42
5. La evaluación de los marcos macroinstitucionales	42
6. El papel de las restricciones y de los captadores de renta del sector público.	42
7. El papel de las entidades multilaterales	43
BIBLIOGRAFÍA	45
CUADROS	
Cuadro 1 América Latina y el Caribe: Gastos totales del sector público no financiero, 1992-1998.	23
ANEXO	
Cuadro 1 Colombia: Tamaño del estado neto de transferencias, 1990-1998	50
Cuadro 2 Colombia: Transferencias a entidades territoriales, 1990-1999	51
FUNCIÓN DE COORDINACIÓN DE PLANES Y POLÍTICAS	53
RESUMEN	55
I. LA PLANIFICACIÓN Y SU CONTEXTO	57
1. Cambios en el entorno interno: la modernización remisa.	57
2. Cambios en el entorno externo: la globalización	62
II. LA DIFÍCIL COEXISTENCIA ENTRE LA EFICIENCIA, LA EQUIDAD Y LA DEMOCRACIA	65

	<i>Página</i>
III. COORDINAR: FUNCIÓN ESENCIALMENTE POLÍTICA	67
1. La coordinación supone establecer prioridades	67
2. La coordinación supone sentar responsabilidades	68
a) Responsabilidades políticas	68
b) Responsabilidades financieras.	69
c) Responsabilidades operativas	69
IV. COORDINACIÓN ESTRATÉGICA	71
1. La coordinación de la política económica como tal	71
2. La coordinación de la política social como tal	73
3. La coordinación entre políticas económicas y sociales	73
4. La coordinación con la política ambiental	75
V. COORDINACIÓN Y RECURSOS FINANCIEROS	77
1. Planificación y presupuesto.	77
a) Entre la técnica y la política	77
b) El espacio institucional de la planificación presupuestaria.	78
c) El presupuesto como herramienta de gobierno	82
2. El financiamiento también debe planearse	84
VI. COORDINACIÓN DENTRO DE DIVERSAS FORMAS DE GESTIÓN	89
1. Gestión pública: coordinación y evaluación	92
2. Ejecución privada de políticas públicas	96
3. Descentralización	98
4. Privatización de servicios públicos.	99
VII. SÍNTEISIS: UNA COORDINACIÓN POLÍTICA	105
BIBLIOGRAFÍA	109
FUNCIÓN DE PENSAMIENTO DE LARGO PLAZO: ACCIÓN Y REDIMENSIONAMIENTO INSTITUCIONAL	111
RESUMEN	113

	<i>Página</i>
I. EVOLUCIÓN Y PANORAMA INTERNACIONAL DE LA PREVISIÓN	115
1. La necesidad de pensamiento de largo plazo en América Latina y el Caribe	115
2. La oferta mundial de servicios de previsión	120
a) Terminología y coordenadas básicas	120
b) Breve panorama del desarrollo institucional de la previsión	123
c) Tendencias recientes en la institucionalización de la previsión	133
d) Perspectivas.	134
II. LA SITUACIÓN DE LA PREVISIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	147
1. Antecedentes	147
2. Una fase de cambio de paradigmas en la planificación	149
3. Contexto actual en el desarrollo de procesos previsionales	153
a) Las restricciones.	153
b) Tareas fundamentales para mejorar la capacidad de respuesta.	156
4. El punto: la modernización del Estado y el rol del aprendizaje en el aumento de la capacidad de gobernar.	158
5. Perspectivas	159
a) Necesidad de desarrollar el pensamiento de largo plazo para articular el cambio institucional	159
b) Una previsión orientada más a la construcción social que a la observación de los cambios sociales	164
c) Ampliación de las funciones sustantivas de la previsión	165
III. PREVISIÓN PARA EL SIGLO XXI: DESAFÍOS PARA LA ACCIÓN Y EL REDIMENSIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ILPES.	167
1. Lectura del entorno internacional	167
2. Notas sobre la acción y el redimensionamiento institucional del ILPES	169

	<i>Página</i>
3. Ejes para el desarrollo de la capacidad previsional	173
a) Gestión del conocimiento previsional.	173
b) Niveles de acción y tecnologías críticas	178
4 Alternativas institucionales y conclusiones	180
 BIBLIOGRAFÍA	 185
 ANEXO	 197
 SÍNTESIS HISTÓRICA ACERCA DEL CAMPO DE LOS FUTUROS	 197
1. Orígenes del campo de los futuros.	197
2. Anotaciones sobre el debate conceptual.	198
3. Tradiciones y enfoques principales que componen el campo de los futuros.	200
 RECUADROS	
Recuadro 1 Tres enfoques básicos en el pensamiento de largo plazo	121
Recuadro 2 Principales organizaciones de previsión en occidente hasta comienzos de los años noventa	129
Recuadro 3 Situación de los sistemas de pensamiento de largo plazo	130
Recuadro 4 Mapa resumen del campo de los futuros	133
Recuadro 5 Niveles de trabajo sobre el campo de los futuros	136
Recuadro 6 Previsión e innovación: el papel de la iniciativas en diversos países	139
Recuadro 7 Los métodos de la prospectiva territorial	143
Recuadro 8 Arquitectura de una organización prospectiva	146
Recuadro 9 Premisas para la renovación de la planificación.	152
Recuadro 10 Cambio paradigmático de las oficinas de planificación en América Latina y el Caribe	152
Recuadro 11 Reforma de las organizaciones del Estado en América Latina y el Caribe	162
Recuadro 12 Premisas en el cambio de la gestión pública	163

	<i>Página</i>	
Recuadro 13	Síntesis: momento de cambios relevantes en los fundamentos, la organización y los métodos de la previsión	169
Recuadro 14	Objetivos y propósitos de la previsión . . .	172
Recuadro 15	Desafíos para la formación en previsión con sentido humano y social	175
Recuadro 16	Niveles de una previsión orientada a la construcción de futuros	179
Recuadro 17	Alternativas institucionales y puntos de referencia	180
ANEXO		
Recuadro 1	Definición tradicional del campo según diferentes entornos	201
Recuadro 2	Contraste entre prospectiva estratégica y prospectiva o previsión	202

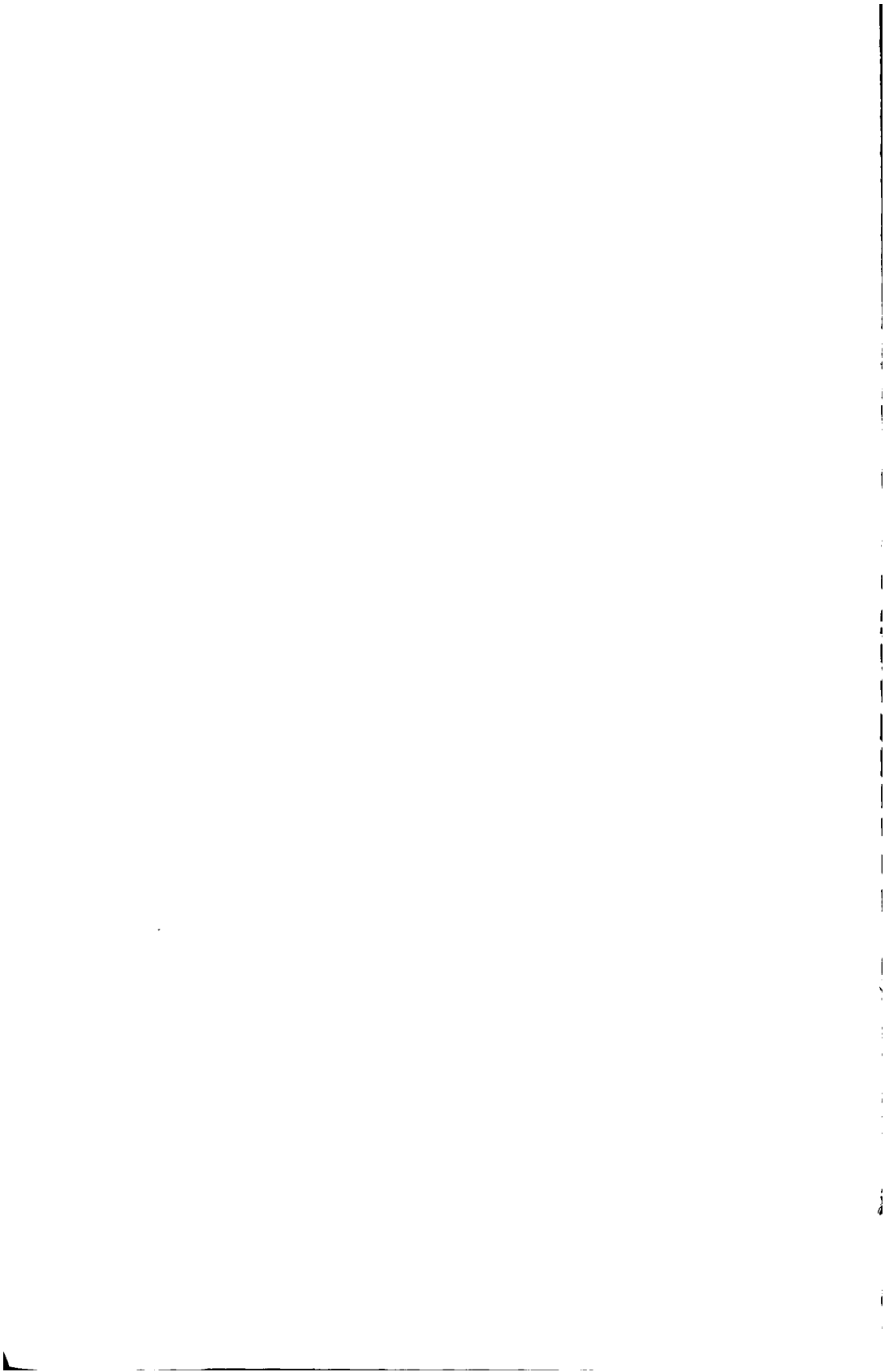
RESUMEN

Al terminar la década de 1990, el balance sobre la planificación económica y social es heterogéneo. Dependiendo de lo que entendamos por proceso o sistema de planificación en cada país (agentes, agencias, sujetos, conocimientos, proyectos político, procedimientos, asignación de recursos, imagen-objetivo, institucionalidad y otros), los resultados son dispares.

Del balance se desprende, sin embargo, la necesidad de que el Estado cuente con una agencia o figura que le permita cumplir tareas básicas e insustituibles de planificación, cualquiera que sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte. Se trata de recoger las experiencias, consolidar lo avanzado, enmendar lo que se considere inconveniente y adoptar los cambios necesarios.

Los trabajos de esta publicación se concentran en tres tareas fundamentales:

- En primer lugar, un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.
- En segundo lugar, la coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo.
- En tercer lugar, el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.



ABSTRACT

The region ended the 1990s with mixed results in the area of economic and social planning. The outcomes of planning exercises have varied depending on what is understood by the planning process or system in each country (agents, agencies, subjects, knowledge, political agenda, procedures, resource-allocation, target-image, institutional framework and others).

One point that does emerge, however, is the need for the State to have an agency or representative through which it can perform basic, irreplaceable planning duties, whatever the style of development or reform adopted. These include compiling experiences, consolidating gains, amending what is considered inappropriate and introducing any changes that may be necessary.

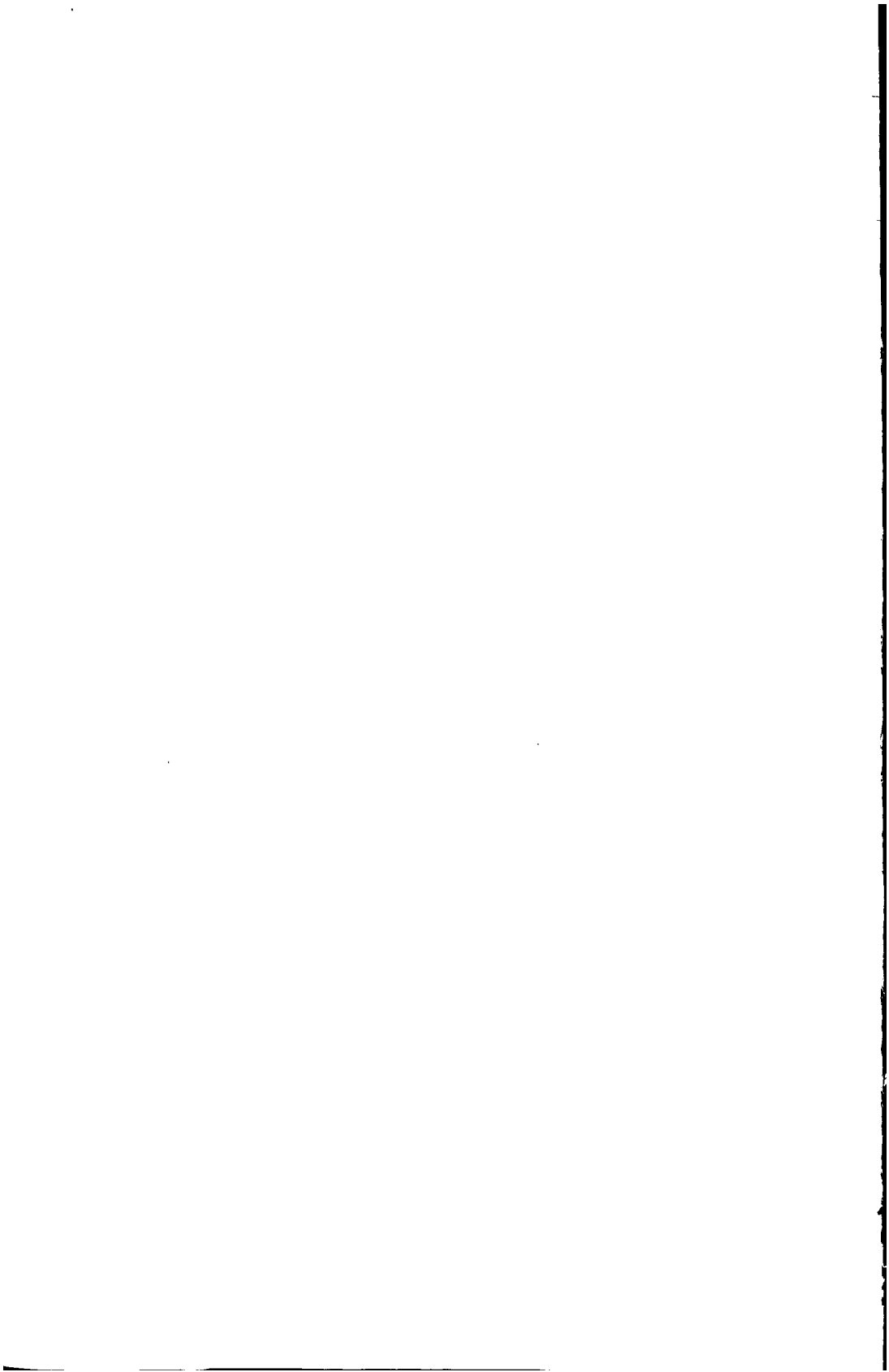
The studies presented in this publication focus on three basic tasks:

- First, an attempt to incorporate forecasting, consistency and unity and to reduce uncertainty together with an efficient and equitable allocation of fiscal resources in order to give priority attention to the services, infrastructure and projects required for reducing poverty and inequalities.
- Second, intersectoral coordination together with the alignment of budgets and programmes and market regulation in order to give direction to the social development process, orient change in a coherent manner and ensure efficient and equitable resource allocation in accordance with the priorities of a modern and competitive State.
- Third, monitoring and evaluation of plans, programmes and projects as the fundamental task of a results-oriented, public management model and the establishment of a system of performance indicators.

-

**FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DE PLANES,
PROGRAMAS, ESTRATEGIAS Y
PROYECTOS**

Eduardo Wiesner



RESUMEN

Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones públicas. La necesidad de evaluar las acciones del Estado en los países de América Latina surge de tres tipos de situaciones: (i) la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas; (ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; (iii) la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas. Esta necesidad debería generar una mayor demanda de evaluación pero las rigideces institucionales mencionadas configuran en los hechos un mercado donde la oferta es abundante –en respuesta a las facilidades existentes para financiarla– pero la demanda es relativamente escasa. La pregunta básica sería cómo aumentar la demanda de evaluación.

Dentro del necesario ejercicio de evaluación de la gestión pública se puede distinguir dos tipos de evaluación: aquella que se refiere a las organizaciones públicas y aquella otra cuyo objeto es más amplio, que serían los marcos macroinstitucionales dentro de los cuales dichas organizaciones se desenvuelven.

La evaluación de las organizaciones públicas puede darse bajo dos formas: la autoevaluación y la evaluación estratégica.

Para incrementar la demanda de autoevaluación habría que lograr que ésta se convierta en un instrumento de aprendizaje –para lograr una mejor gestión– y no de sanción. No imponerla sino incentivarla, al constituir la en condición para incrementos presupuestarios y que además tenga claros réditos políticos, ya que los mercados en que se desenvuelven quienes requieren de tales incrementos son fundamentalmente políticos. Caracterizar a la evaluación como un ejercicio de aprendizaje es tanto más importante cuanto no existen metodologías uniformes para realizarlo y en todos los casos implica partir de definir los objetivos específicos dentro de

la misión de cada organización en un momento dado. En las autoevaluaciones deben ser las organizaciones y sus gerentes quienes establezcan los objetivos específicos, los indicadores a utilizar, los mecanismos de evaluación y los procesos de corrección.

En principio todas las organizaciones públicas deberían estar en igualdad de condiciones para poder introducir mecanismos de autoevaluación pero esta política debería ser complementada con evaluaciones externas en el caso de programas estratégicos: en principio, donde es más difícil la competencia económica y en los casos donde el gasto tiende a aumentar más aceleradamente que el PIB.

Probablemente donde la evaluación podría tener mayor impacto sería en el caso de los marcos macroinstitucionales, definiendo a éstos como las reglas del juego que se dan las sociedades para su funcionamiento: por un lado, normas y conductas, y, por otro, procedimientos para hacer que su cumplimiento sea obligatorio (North, 1990). Las primeras corresponderían básicamente a los marcos normativos económico, político y social, y los segundos a la administración de la justicia. Estos marcos son los que determinan la efectividad de los procesos de evaluación de proyectos y programas que se desenvuelven en su interior.

La evaluación por resultados no ha logrado despegar en América Latina, sobre todo porque no se ha conseguido remover las restricciones y beneficios particulares a que dan lugar los marcos macroinstitucionales aún en vigencia. Esta debilidad institucional es aprovechada por intereses específicos dentro del sector público que impiden que la evaluación se constituya en instrumento de reforma y modernización. Gran parte del gasto social termina siendo capturado por rent seekers, más preocupados de sus propios intereses que de objetivos globales. Los rent seekers son frecuentes en funciones públicas tales como la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social. Este fenómeno de captura lleva a evaluaciones espúreas, "precisas pero falsas", y débilmente vinculadas a los procesos de asignación de recursos.

INTRODUCCIÓN

Aunque la evaluación de resultados y el desarrollo de la capacidad de evaluación ya tienen alguna tradición académica y aun operacional en América Latina y el Caribe, llama la atención que estos instrumentos no hayan podido ser incorporados del todo a los procesos de reforma y modernización del Estado en la región. En efecto, desde comienzos de la década de 1990 la evaluación de resultados ha recibido gran atención de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹ del Banco Mundial,² del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD),³ de las Naciones Unidas,⁴ de varios académicos y técnicos⁵ y de algunos gobiernos,⁶ sin que se la haya logrado insertar firmemente en los procesos de reforma como parte integral de la gestión pública.

Frente a esta realidad surgen al menos las tres siguientes preguntas:

- i) ¿Qué explica el hecho de que no haya una más efectiva evaluación de resultados en la región?
- ii) ¿Cuáles son las principales restricciones que limitan una mayor utilización de la evaluación?
- iii) ¿Cuál sería la estrategia para avanzar operacionalmente en la mayor aplicación de la evaluación en los procesos de reforma?

El presente documento tiene como objetivo ofrecer algunas respuestas preliminares a estos interrogantes y facilitar la discusión de esta

1 Véase BID y OCDE (1993).

2 Durante los últimos años el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) y el Banco Mundial en general han auspiciado conferencias y programas de evaluación en la región. Véanse por ejemplo, *Evaluation and Development* (1994); Picciotto y Wiesner (1998); Mackay (1998 y 1999a).

3 Véase OCDE (1992).

4 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizó un programa de evaluaciones estratégicas en distintos países y auspició reuniones de expertos en Nueva York en 1997 y 1998. El programa está a cargo del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.

5 Véanse por ejemplo, Wiesner (1993); Reos (1994); Guerrero (1992).

6 Tal es el caso del Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión (SINERGIA), de Colombia. Al respecto, véase Ocampo (1996a).

problemática. El énfasis recaerá más en las restricciones y en la estrategia que en los méritos intrínsecos o potenciales de la evaluación. Se parte del supuesto de que ésta ya es aceptada a nivel teórico, técnico y aun político, al menos nominalmente, pero todavía subsisten serias restricciones para su pleno desarrollo en la región, restricciones que podrían mitigarse mediante la acción del ILPES, de la CEPAL y de entidades multilaterales análogas que trabajen en colaboración con los gobiernos que así lo deseen.

I. LAS RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS E INSTITUCIONALES

A grandes trazos, las restricciones para el mayor uso de la evaluación de resultados se podrían clasificar, en su orden, en tres grupos: primero, aquellas que se originan en las características institucionales y presupuestarias que ha estado adquiriendo una parte creciente del gasto público; segundo, las que surgen de las limitaciones de economía política y, por último, las que provienen de la rápida expansión del gasto agregado en el sector público de muchos países de la región. Desde luego, hay estrecha interdependencia entre estos tres grupos de restricciones.

1. La inflexibilidad de las transferencias y del gasto sectorial

Uno de los frentes donde más rápidamente ha crecido el gasto público en América Latina y el Caribe es el de las transferencias al nivel territorial y a algunos sectores específicos, como los de educación y salud. Estas prioridades de gasto responden a políticas de descentralización y de equidad que son apropiadas para países con una larga tradición centralista (Véliz, 1980) y con serios problemas de distribución del ingreso. Sin embargo, lo que no es tan apropiado son las condiciones institucionales y presupuestarias que enmarcan ese gasto. Ocurre que, en general, gran parte de éste se hace por medio de transferencias atadas a una base de ingresos del gobierno central, muchas veces con metas de gasto total, independientemente de los resultados que efectivamente se estén logrando.

Esta modalidad de gasto configura, de facto, rentas de destinación específica, con gran inflexibilidad, que aseguran el financiamiento pero sin dejar mayor margen para la evaluación de resultados. Cuando la legislación contempla la realización de evaluaciones, no pocas veces el acento recae en los insumos⁷ y en los procesos más que en los resultados.

7 En varios países, Colombia y Ecuador por ejemplo, las transferencias para educación básica tienen una destinación tan específica que sólo se permite, en la práctica, financiar sueldos de maestros y, en muchos casos, sólo en determinadas áreas geográficas. Ello establece una enorme rigidez, cuando es notorio que una mejor gestión requiere una sustitución fácil entre insumos. Véase Wiesner (1998).

Estas evaluaciones terminan siendo espurias (Wiesner, 1997, p. 77), en el sentido de que no afectan ni a las políticas ni a los presupuestos, ni a los resultados. Son lo que Asher (1996) llama "evaluaciones precisas pero falsas".

2. Las restricciones de economía política

Por lo general, el gasto que hace las mayores exigencias técnicas e institucionales es aquel orientado a igualar las "condiciones iniciales" y a subvencionar a los grupos de más bajos ingresos. Las "tecnologías sociales"⁸ necesarias para "producir" educación o salud son mucho más complejas que la tecnología requerida para construir infraestructura física, en forma de carreteras o de generación eléctrica.

Por otra parte, en los sectores sociales, más que en los de infraestructura física, se presenta el fenómeno de la determinación endógena de las políticas. Esto significa que grupos organizados,⁹ como los sindicatos del sector público, influyen en el diseño de las políticas y logran captar¹⁰ rentas¹¹ no relacionadas con los resultados efectivamente logrados¹². Por último, en los sectores de educación primaria y secundaria, así como en el de la salud, hay problemas de monopolio de oferta¹³ y de competencia que limitan la aplicación real de las evaluaciones de resultados.

3. El creciente gasto público agregado

Desde comienzos de la década de 1990, cuando se procuró darle un mayor papel a la evaluación de resultados, se vio que sería necesario un entorno macroeconómico que i) fuera propicio a la acción de los mercados, y ii) redujera el monto total del gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) a niveles sostenibles. Y así ha ocurrido en no escaso grado. Muchos países han adoptado importantes reformas que dan prioridad a la acción de

8 Para un interesante y original desarrollo del concepto de "tecnología social", véase Nelson y Sampat (1999).

9 La obra seminal sobre el papel que desempeñan los "grupos organizados" en la defensa de sus intereses específicos en contra de la "lógica colectiva" es del profesor Mancur Olson (1965).

10 El término captación es el utilizado en la literatura relacionada con la regulación y los captadores de renta (*rent-seekers*). La captación corresponde a los beneficios que extraen—sin la acción del mercado—quienes se organizan alrededor de una intervención estatal y logran privilegios especiales. Al respecto, véase Priest (1993).

11 La literatura sobre "búsqueda de renta" o "actividades directamente improductivas" es abundante. Algunas referencias son: Bhagwati (1978); Krueger (1974, pp. 291-303); Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Lal Deepak (1987, pp. 273-299).

12 Véase Wiesner (1998b).

13 La mayoría de los estudios en Colombia coinciden en el diagnóstico de que hay serios problemas por el lado de la oferta. Véanse Vélez (1994) y Ramírez Jaramillo (1995).

los mercados y que buscan una asignación de recursos más influida por la competencia que por la discrecionalidad. Sin embargo, los niveles del gasto público agregado¹⁴ –en todas sus modalidades, incluyendo seguridad social, gastos parafiscales, contribuciones especiales, sectores descentralizados y otros– no parecen haberse reducido significativamente sino en algunos pocos casos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS TOTALES DEL
 SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1992-1998^a**
(Como porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^b
Argentina	18.9	18.7	18.2	18.4	17.8	18.6	17.8
Brasil	30.7	33.3	29.3	32.8	32.9	34.1	40.2
Colombia	25.8	28.6	27.5	32.3	35.9	36.7	37.2
Costa Rica	27.6	27.6	32.7	30.8	31.9	31.3	31.1
Ecuador	26.9	25.0	24.6	26.9	27.5	26.3	26.5
Guatemala ^c	10.7	10.6	9.2	9.2	9.1	10.6	12.8
México	25.4	23.4	23.6	22.9	23.3	23.6	21.8
Paraguay	16.3	15.3	16.1	18.3	18.2	20.7	21.0
Perú ^c	12.7	13.9	15.8	16.7	15.9	14.9	14.9
Uruguay	30.4	31.7	33.0	32.0	31.8	33.3	33.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes.

^b Cifras preliminares.

^c Se refiere al Gobierno Central.

Esto no es de extrañar. Después de todo, lo que se denomina reducción del tamaño del sector público es un proceso mucho más complejo de lo que normalmente se piensa. En realidad, las reformas de este tipo podrían resultar más difíciles de llevar a cabo que las de liberalización del comercio o del sector financiero. Según Rama (1999), la principal razón de ello radica en las restricciones de información y de economía política, así como en las dificultades gerenciales y legales para, en efecto, calcular los costos reales a corto y mediano plazo.

Como se verá más adelante, esta es un área donde las evaluaciones estratégicas podrían ser de gran utilidad para poner a prueba las distintas hipótesis y las recomendaciones que normalmente se hacen con respecto a los procesos de reducción de tamaño del sector público.

Lo que se sostiene no es que ese tamaño sea en sí adverso a la evaluación de resultados, sino que si el ritmo de crecimiento del gasto correspondiente es muy rápido, muchos agentes económicos y políticos

14 En Colombia, por ejemplo, el tamaño del sector público no financiero (ingresos) pasó de representar 20.4% del PIB en 1990 a 29.7% en 1998. Por su parte, los gastos pasaron de representar 20.3% del PIB en 1990 a 33.2% en 1998. Véanse los cuadros 1 y 2 del anexo.

estimarán que no es necesario que las evaluaciones tengan resultado positivo para obtener parte de ese creciente gasto público. La hipótesis que este escrito plantea es que, si hubiese habido más evaluación de resultados, primero, no se habría dado un crecimiento tan rápido del gasto y, segundo, el gasto habría sido de mejor calidad y más sostenible.

En resumen, aunque la evaluación de resultados ya logró un nicho conceptual en la región, y a nivel teórico su potencial es reconocido, todavía subsisten difíciles restricciones de distinto tipo que habrá que ir superando, para que ésta logre desarrollarse operacionalmente como instrumento de modernización del sector público de los países de la región.

II. EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

El desarrollo de la capacidad de evaluación está ligado a dos procesos interdependientes. Por una parte, a su institucionalización normativa en alguna entidad del gobierno; por otra, a la interacción entre la demanda de evaluaciones y la oferta de evaluaciones. Estos son los dos procesos determinantes del desarrollo de un mercado de evaluaciones.

1. La institucionalización de la evaluación

La naturaleza de las instituciones y las reglas de juego económico y político son las que definen, a largo plazo, la prosperidad o el atraso de las naciones y de las culturas¹⁵. Dentro de esta apreciación, que prácticamente nadie cuestiona hoy en día, surge la pregunta sobre dónde y cómo "institucionalizar" la evaluación de resultados como una parte integral del funcionamiento cotidiano¹⁶ del Estado.

No hay una única respuesta para esta pregunta. Cada país determinará la ubicación institucional de la evaluación dentro de su sector público, según sus propias características. En Colombia se situó en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁷ y su nacimiento se inició con la Constitución Política de 1991, cuyo artículo N° 343 estableció como responsabilidad del DNP el diseñar los sistemas de evaluación de gestión de resultados de la administración pública.

En el caso de Chile, el proceso ha sido gradual y focalizado en ciertas áreas e instituciones. En 1994 se creó un Comité Conjunto integrado por el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de la Presidencia y el Ministro del Interior, cuya principal tarea fue la de apoyar diversas reformas para mejorar la gestión pública. La Dirección del Presupuesto fue el principal conducto para ello. Se dio gran prioridad al diseño y a la

15 Para una excelente síntesis de la interacción existente entre factores institucionales, factores políticos, progreso y reformas en la región, véase Graham y Naim (1997).

16 El desafío real a largo plazo no es hacer "unas" evaluaciones, por importantes que sean, sino incorporar la evaluación a la práctica del día a día en las entidades del sector público.

17 En Colombia, el Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión quedó legalmente establecido por la resolución N° 63 del 21 de febrero de 1994 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El fundamento legal de esta resolución fue el decreto N° 2167 del año 1992.

efectiva utilización de “indicadores de gestión”, cuyo énfasis recayó en los resultados más que en los procesos e insumos¹⁸. Este esquema parece seguir funcionando satisfactoriamente.

En líneas generales, podría decirse que casi cualquier enfoque con respecto a la ubicación institucional puede resultar adecuado, siempre que exista la firme decisión política de las autoridades de hacerlo funcionar; pero esta afirmación no deja de ser algo tautológica, pues sólo *ex post* se sabrá si ese apoyo fue real y efectivo. Poniéndose en el plano *ex ante*, sin embargo, es decir, cuando aún no se sabe del todo cómo se desenvolverá la evaluación, este escrito se inclina por recomendar situarla cerca del presupuesto. Del presupuesto que sea, del nacional, del municipal o del territorial, pero siempre buscando la cercanía¹⁹ a la fuente de recursos.

Más allá de estas consideraciones, ¿cómo podría configurarse un plan de acción específico para desarrollar la capacidad de evaluación? Aunque no existe una fórmula única para diseñar un plan de acción, su arquitectura casi siempre habrá de contener los siguientes elementos o pasos:

- i) Un resumen de las funciones y responsabilidades de algunas de las principales entidades públicas, con un diagnóstico de su desempeño institucional real en contraste con el nominal o legal.
- ii) Un examen analítico de la interacción entre los presupuestos, el manejo de la información y el papel de los ministerios.
- iii) Identificación de los incentivos reales que hay detrás de las conductas institucionales y gerenciales, tanto de las autoridades presupuestarias como de los agentes del gasto.
- iv) Determinación de la demanda real existente dentro del gobierno de mediciones o evaluaciones de desempeño.
- v) Examen de la capacidad de evaluación desde el lado de la oferta a nivel del gobierno, de las universidades y de los centros de investigación.
- vi) Identificación de los principales marcos de política y de reforma en el sector público.

Con estos elementos²⁰ se pueden configurar programas de acción en general o un programa específico de evaluaciones estratégicas, como se señalará más adelante.²¹

18 Véase Marcel (1998).

19 Cercanía que no debe significar pérdida de independencia y de credibilidad.

20 Mackay es el autor de este excelente marco conceptual. Véase Mackay (1999b).

21 Una publicación que resume la cuestión general del desarrollo de la capacidad de evaluación y los resultados de las evaluaciones estratégicas en varios países es la de Maconick y Morgan (1999).

2. La oferta y la demanda de evaluaciones

Siempre que se persigue el desarrollo de un mercado surge la pregunta sobre la importancia relativa de los determinantes de la oferta y la demanda. En el caso del mercado de evaluaciones, una posible respuesta es la siguiente:

“Las principales restricciones que constriñen el desarrollo de la función de evaluación son de carácter institucional, político y cultural. Esas restricciones influyen en las condiciones de oferta y demanda de la evaluación en un país y, a la vez, son resultado de ellas. En particular, por lo que a la oferta se refiere, se advierten limitaciones en cuanto a la calidad y la pertinencia de la información, la competencia técnica, los procedimientos operativos y las normas. En cuanto a la demanda, existen condiciones políticas y culturales que restringen el empleo de la evaluación y el uso de sus resultados como instrumento para la gestión y reforma del sector público” (BID y OCDE, 1993, p. 13).

Si bien esta afortunada síntesis destaca la circularidad que se da entre los distintos factores, al final del análisis se concluye que los factores de demanda son los que mejor apoyan la capacidad de evaluación. Ello es así pues un mercado desarrollado por la ruta de la demanda tiende a ser más eficiente y flexible que uno estimulado desde la oferta. Dentro de este enfoque estratégico la pregunta que surge es cómo desarrollar la demanda.

3. El vínculo entre la evaluación y las asignaciones presupuestarias

Hay muchas razones para pensar que la clave para desarrollar la capacidad de evaluación desde el lado de la demanda consiste en asegurar un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones, por una parte, y las asignaciones presupuestarias por otra. Si los resultados de las evaluaciones no logran afectar los procesos de asignación presupuestaria, será muy difícil desarrollar la demanda real de evaluación. Esta no tendría credibilidad.²² Y será entonces también difícil que la oferta de evaluaciones tenga adecuada capacidad técnica y flexibilidad para responder eficientemente.

Si bien no hay ninguna fórmula que garantice que ese vínculo vaya a operar, una de las formas de elevar la probabilidad de que esto finalmente ocurra es la de introducir ex ante, en el proceso de negociación legislativa o burocrático, cláusulas que le den al ejecutivo, o a la entidad que sea del caso, la clara opción (el derecho jurídico) de no hacer apropiación presupuestaria posterior si no dispone de una evaluación de resultados que así lo valide.

²² Sobre la importancia de la credibilidad de las evaluaciones, véase Wiesner (1992).

4. La evaluación como incentivo

El argumento para desarrollar la evaluación más desde el lado de la demanda que de la oferta radica en que ésta tiene el potencial para actuar como un incentivo o como premio para quien la demande o “compre”, es decir, como su llave para tener acceso a los presupuestos. Si, en efecto, la política vincula los resultados de las evaluaciones a mayores (o menores) asignaciones presupuestarias, la evaluación estará actuando como un incentivo y se desarrollará el mercado de las evaluaciones. En esa difícil y compleja área de causalidad institucional son los incentivos los que alinean los procesos hacia soluciones más eficientes y más sostenibles.²³ Finalmente, ello es lo que ocurre en los mercados privados, donde, por lo general, aquellos proyectos o políticas que no sean sostenibles no pueden durar tanto como sí lo hacen en los mercados públicos.²⁴

5. La evaluación como ejercicio heurístico

Más allá del papel de la evaluación como incentivo, es importante subrayar que, en su esencia, la evaluación de resultados es un ejercicio heurístico. Es una forma de aprender²⁵ de la experiencia y de verificar hipótesis sobre la forma como operan en la práctica los modelos teóricos. Dentro de este contexto, es una guía para “completar” los mercados económicos y políticos, donde siempre hay deficiencias, entre ellas fallas de información y restricciones de economía política que operan idiosincráticamente, según se trate de uno u otro sector, o de un país u otro.

En todo caso, la evaluación de resultados y el aprendizaje que ésta pueda generar tienen potencialmente un claro efecto presupuestario, pues en la medida en que la evaluación revela cómo mejorar el diseño y la ejecución de las políticas o de las reformas públicas, su ejercicio equivale a una mayor disponibilidad de recursos.

6. La evaluación y los mercados políticos

Una vez dicho todo lo anterior, subsiste de todas formas una pregunta fundamental para la cual no hay respuesta fácil. Se trata de la siguiente: si, *ex ante*, no hay garantía de que los resultados de las evaluaciones vayan a afectar las asignaciones presupuestarias, ¿por qué entonces habría alguien realmente interesado en hacerlas? Después de todo, ausencia de

23 Wiesner (1998d) señala que el “algoritmo” de la economía institucional se encuentra en los incentivos.

24 Sobre el papel de la evaluación como incentivo, véase Stiglitz (1998).

25 McAllister (1998) observa que si se mezcla la percepción de censura con la de rendición de cuentas se pierde la posibilidad de aprender.

evaluaciones reales no van a permanecer pasivos frente a la posibilidad y al peligro de que nuevas evaluaciones alteren el actual estado de cosas.

En realidad, sólo hasta aquí llega el análisis económico. Aquí termina la capacidad de persuasión de la teoría económica y del modelo de los mercados, pero quienes salen ganando con la aquí comienza también el área de los mercados políticos,²⁶ donde hay un enorme potencial para que éstos, complementando a los mercados económicos, establezcan incentivos políticos²⁷ que conduzcan a evaluaciones de resultados en aquellas áreas donde parece evidente que los resultados podrían ser mejores.

La combinación de presiones políticas y de búsqueda de mayor eficiencia ha sido destacada por Guerrero (1999), quien señala que en muchos países en desarrollo las presiones sobre el gobierno para que responda mejor son la "demanda primaria" para el desarrollo sostenible de la evaluación. Sin esa demanda, dice Guerrero, "cualquier esfuerzo para institucionalizar la evaluación en los sectores públicos terminará recibiendo poco apoyo y se evaporará".

Según este experto, la "demanda" de evaluación surge de tres tipos de situaciones: i) al enfrentar correcciones fiscales, los países tienen que evaluar bien dónde hacen recortes y dónde mantienen recursos; ii) frente al fracaso de algunas políticas o de algunos proyectos, los gobiernos advierten que no pueden permanecer pasivos si no quieren pagar un alto precio político, y iii) la sociedad civil se ha vuelto más consciente de su capacidad de exigirles rendición de cuentas a los gobiernos. Todo ello se traduce en una mayor demanda real de evaluaciones y del desarrollo de la capacidad técnica e institucional de la evaluación.²⁸

Es interesante observar que Montenegro (1992) señalaba precisamente este tipo de entorno como uno de los determinantes de la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia para introducir la evaluación de resultados como norma constitucional.²⁹

26 La teoría de la opción pública (*public choice*) parte del supuesto de que los mercados económicos y los mercados políticos son interdependientes e integrales.

27 Uno de los aportes más importantes en este campo fue el de Downs (1957), quien planteó que la competencia entre los partidos políticos por conseguir votos tiene los mismos efectos saludables sobre el proceso político que los que tiene la competencia entre los agentes económicos sobre el proceso económico o de mercado. Si la competencia no es la panacea, sí es lo menos alejado de ella, tanto en lo económico como en lo político. La competencia aparece así como la gran síntesis o como el instrumento que concilia el interés económico e individual, por una parte, con el político y colectivo, por otra.

28 Véase Guerrero (1999).

29 Véase Montenegro (1992).

III. LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO OPERACIONAL DE LA EVALUACIÓN

Suponiendo que se acepta la tesis sobre el potencial que tiene la evaluación de resultados como "modernizador" del Estado, las preguntas que surgen son ¿por dónde empezar? A un nivel general, ¿para todo el sector público? ¿Hacerlo directamente o indirectamente? En breve, surge la pregunta de qué estrategia seguir.

Aunque no hay una fórmula única, un enfoque basado en i) auto-evaluaciones y en ii) evaluaciones estratégicas parece atractivo, y podría ser considerado por aquellos países que quieran fortalecer sus programas de evaluación.

1. Los programas de autoevaluación

Al pensar sobre la estrategia apropiada para el desarrollo de la evaluación, es importante recordar que esta última no tiene como objetivo castigar gestiones ni censurar a los funcionarios públicos o a los gerentes de las entidades públicas. Siendo ello así, sería difícil imaginar un programa de evaluaciones que tuviese éxito si se lo intenta imponer desde afuera y en forma directa. Lo indicado parece ser buscar mecanismos que incorporen la evaluación integralmente al quehacer de las entidades públicas. Al respecto observa Ocampo (1996b, p. 7):

"Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones gubernamentales, siempre orientadas hacia el cumplimiento sistemático del Plan de Desarrollo. Obliga a la utilización de la evaluación como un elemento de aprendizaje que genere una retroalimentación continua del proceso, lo que supone, necesariamente, la activa participación ciudadana como garantía de que tales acciones se dirijan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad y no se diluyan en esfuerzos inútiles y en desperdicio de recursos."

Dentro de este enfoque, las autoevaluaciones apuntan a que sean las propias instituciones y sus propios gerentes los que establezcan sus entornos de evaluación y sus maneras de corrección. El incentivo³⁰ para ello, como se dijo antes, es su mayor acceso a los recursos. La idea básica que hay detrás de las autoevaluaciones es no intervenir directamente y dar margen para que mecanismos de mercado o sustitutos del mercado puedan actuar según las características propias de cada institución, programa o proyecto.³¹

2. Las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones

Aunque el enfoque general sea el de las autoevaluaciones, ello no significa que no haya amplio espacio para realizar evaluaciones estratégicas que se concentren en aquellas políticas, programas y proyectos que hayan sido escogidas como las prioridades críticas del país, pero ¿cómo seleccionar las evaluaciones estratégicas?, ¿qué criterio aplicar?

Una buena guía para escoger las evaluaciones estratégicas es examinar dónde está creciendo más rápidamente el gasto público o dónde existen claras señales de congestión o de fracaso. En América Latina y el Caribe, las prioridades parecen orientarse hacia un mayor gasto público y hacia la regulación, en lo que concierne al manejo de los monopolios públicos y los procesos de privatización. Pues bien, sería allí entonces donde habría que configurar evaluaciones estratégicas para descubrir por qué hay fallas y cómo se podrían corregir.

Siguiendo uno de los principios básicos de la economía institucional (North, 1990), a saber, que las instituciones son las reglas de juego de las sociedades, es importante incluir dentro de las evaluaciones estratégicas algunas dirigidas a los marcos macroinstitucionales donde se establecen reglas, conductas y procedimientos, como son los relacionados con la oferta

30 La importancia del papel de los incentivos reales no se puede exagerar. Una evaluación de SINERGIA (el programa de evaluación de Colombia) hecha por un equipo de expertos, subrayó que los incentivos tienen que formar parte de programas integrales de planeación, de selección de prioridades y de fortalecimiento institucional. Véase Banco Mundial (1997).

31 Sobraría decir que detrás de un programa de autoevaluación hay todo un conjunto de condiciones técnicas, institucionales y presupuestarias que aquí, por brevedad, no se tratan. Sobre este tema, véase Escobar (1996).

monetaria, con la seguridad social, con la justicia, y con los procesos de regulación y de privatización. Es en esos marcos macroinstitucionales donde puede haber grandes fallas en la organización económica³² y en el manejo gerencial. Su evaluación, en muchos casos, es más estratégica que la evaluación de proyectos o programas, pues son esas "macro" reglas de juego las que determinan la eficacia de los procesos que ocurren en su interior.³³

32 Lo que Williamson (1991) llama "la organización institucional".

33 La economía institucional trabaja en dos niveles de análisis. El nivel "macro", que se refiere al entorno institucional de mayor jerarquía. En él se ubican las reglas fundamentales sobre, por ejemplo, el marco económico (política fiscal, monetaria y cambiaria), el marco político (Congreso, gobiernos locales, elecciones y votaciones), el marco social (seguridad social, salud, educación, recreación), y el marco legal (derechos de propiedad, sistema judicial, Corte Suprema y otros). El segundo nivel de análisis es el "micro", que corresponde a lo que se podrían llamar las relaciones "horizontales" entre estas organizaciones o entre los agentes que operan dentro de estos sectores y entre ellos. La comunicación entre los dos niveles es de doble vía aunque, por lo general, la más prevaleciente es de arriba hacia abajo. Sobre las consecuencias de esta interacción sobre las reformas en América Latina y el Caribe, véase Díaz Cayeros (1997).

IV. LOS NUEVOS DESAFÍOS Y PRIORIDADES DE LA EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE³⁴

Sin descalificar los esfuerzos encaminados a desarrollar la evaluación a lo largo del espectro del sector público, es claro que una estrategia para impulsar la evaluación tendría que seleccionar prioridades y establecer jerarquías. La pregunta es y con qué criterios hacer esa selección.

En líneas generales, los desarrollos de la evaluación deberían focalizarse allí donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, y donde el potencial en términos de aprendizaje, de gerencia, de generación de nueva información y de avances en equidad, sea máximo. Estas áreas serían las siguientes:

- i) Aquellas donde la competencia no es fácil de introducir y donde el gasto crece más rápidamente que el PIB y que los presupuestos públicos totales, como es el caso del gasto en educación y salud.³⁵
- ii) Aquellas donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, como es el caso de la regulación,³⁶ de las privatizaciones y de la descentralización.
- iii) En los marcos macroinstitucionales, sobre cuyo funcionamiento integral falta aún mucho que aprender, como es el caso de la justicia (por ejemplo, derechos de propiedad), de la seguridad social, y de la interacción entre los mercados laborales y educativos.
- iv) Aquellas donde grupos de captadores de renta del sector público están limitando la adopción de reformas estructurales, como es el caso de la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social.

³⁴ Para un examen del futuro desarrollo de la evaluación en general, véase Chelimsky (1997).

³⁵ En esta área el BID ya está cumpliendo una excelente tarea merced a sus estudios sobre reformas estructurales en la región y sobre servicios sociales. En la práctica, estos estudios equivalen a rigurosas evaluaciones de la experiencia de la región en ámbitos tan importantes como la salud, la educación, el empleo y la distribución del ingreso. Véase BID (1996 y 1998).

³⁶ Al respecto dice Rubio (1999): "Por su naturaleza, la reforma de cualquier gobierno tiene que pasar por la regulación".

Por razones de brevedad, el desarrollo conceptual de estas áreas no se puede hacer en este escrito, pero sí se debe subrayar que el criterio global es profundizar las evaluaciones allí donde ya se hayan detectado restricciones de economía política e institucionales.³⁷ En suma, allí donde sea necesario "completar" los mercados económicos y completar los mercados políticos y mejorar su interacción complementaria.

Quizás sea en el área de la regulación donde se presentan los mayores desafíos técnicos, institucionales y políticos. Gran parte de las reformas de los últimos años, encaminadas a darles un mayor papel a los mercados y a encontrar modalidades de intervención que sean más eficientes, probablemente subestimaron las restricciones reales que afectan y limitan esos procesos. Dentro de esas restricciones están los captadores de renta del sector público; un sector privado que defiende en abstracto la competencia pero que preferiría no tenerla; un sector público con grandes precariedades gerenciales y marcos macroinstitucionales o "reglas de juego" donde la información es asimétrica, los derechos de propiedad son débiles, y los incentivos o son perversos o son tácitos y ambiguos. En fin, las preguntas son qué tan bien ancladas están esas reformas en cimientos sostenibles, y cómo se podrían reformar las condiciones que configuran esos cimientos.

Sin duda, la respuesta no es volver atrás las reformas ni desistir de la regulación como instrumento de política. Lo que hay que hacer, más bien, es examinar con rigor si, por ejemplo, las privatizaciones realmente han aumentado la competencia y favorecido al consumidor. Precisar mejor si ellas responden más a afanes fiscales que a convicciones y posibilidades reales de política para fortalecer la competencia.³⁸ Preguntas similares correspondería hacer a los procesos de descentralización y al reparto inflexible de los recursos, que ya empieza a amenazar los equilibrios macroeconómicos. ¿Y qué decir del mayor gasto social, cuyos objetivos de equidad nadie cuestiona, pero cuyas bases institucionales son muy débiles?

Por último, los programas de concesión de garantías en proyectos de infraestructura, los pasivos fiscales o monetarios contingentes,³⁹ los salvamentos en el sector financiero y los rescates de empresas públicas, son fenómenos que suscitan múltiples preguntas.

37 Para un excelente análisis sobre la interrelación entre instituciones y evaluaciones, véase Picciotto (1998).

38 Según Nellis (1999), la estructura del mercado y la competencia pueden ser más importantes que la propiedad en la determinación de los resultados de una empresa.

39 En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación ha iniciado, en buena hora, un programa de investigación sobre la sostenibilidad fiscal del país una vez que se incluyen los pasivos contingentes fiscales, monetarios, laborales, así como los activos públicos. Véase Echeverry (1999).

Estos son nuevos y positivos desafíos. Está bien que surjan, pues no sería extraño que en unos pocos años se “descubra” que había grandes deficiencias e inflexibilidades⁴⁰ institucionales y que los supuestos (las condiciones habilitadoras reales) no se daban.⁴¹ Un programa de modernización del Estado debe anticiparse a todo ello. La planeación de la modernización del Estado en la región no podría excluir el darle prioridad a toda esta problemática. La evaluación de estas políticas y de su marco regulatorio⁴² parece ser de la mayor prioridad.⁴³

40 Casi nadie pone en duda que la reestructuración del Estado en América Latina y el Caribe saldría favorecida con una reducción del gasto público total. Pero, ¿es ese el problema? ¿O será más bien la forma como se hace y las restricciones e inflexibilidades que hay detrás de ese gasto? Sobre la inflexibilidad del gasto público en Colombia, véase Eslava (1999).

41 Sobre la descentralización o independencia del Banco Central de Colombia, véase Wiesner (1999).

42 Levy (1998) ha escrito un excelente documento sobre la evaluación de la regulación. Sobre estas materias véanse también los trabajos de Artana y Navajas acerca de la experiencia de las entidades reguladoras de Argentina, publicados por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), con sede en Buenos Aires.

43 Aun en un país como los Estados Unidos, donde la regulación tiene tan larga tradición, hay grandes interrogantes sobre cómo mantener la regulación “al día” y sobre cómo evaluarla. Véase Hahn (1998).

V. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES MULTILATERALES

Reconociendo que el análisis del papel de las entidades multilaterales⁴⁴ en el desarrollo de la capacidad de evaluación amerita un tratamiento a fondo, aquí se quiere tan sólo subrayar los tres siguientes puntos. Primero, si se trata de apoyar la planeación de la modernización del Estado, la importancia que reviste el procurar que esa planeación sea evaluable. Segundo, que en los préstamos y en las asistencias técnicas se insista en la evaluación de resultados y no en la de procesos. Tercero, la necesidad de dar apoyo financiero⁴⁵ y técnico a las evaluaciones estratégicas y a la divulgación de sus resultados en seminarios y publicaciones.

En suma, si bien no se está empezando *ex nihilo* en materia de cooperación entre los países y las entidades multilaterales, sí parece que sobre los cimientos ya existentes se podría intentar el desarrollo de una segunda fase, focalizada en evaluaciones estratégicas en aquellas áreas donde el proceso de reforma del Estado ha sido más difícil y lento. Todo ello dentro del contexto de los programas de modernización de cada país y de sus respectivos entornos institucionales y políticos.

44 Como se mencionó anteriormente, las entidades multilaterales ya han hecho aportes importantes al desarrollo de la capacidad de evaluación en América Latina y el Caribe.

45 En el caso de Colombia, un préstamo del Banco Mundial para la Modernización de la administración financiera del sector público facilitó la elaboración de diversas evaluaciones estratégicas. Esas evaluaciones aparecen en DNP (1992 y 1996).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis realizado hacen referencia a i) las restricciones institucionales; ii) la evaluación como ejercicio heurístico, y iii) la evaluación como incentivo para vincular los resultados a las asignaciones presupuestarias.

En una perspectiva más específica, las principales conclusiones y recomendaciones son las siguientes:

1. Factores institucionales y rigideces estructurales

Si bien en la región se han aplicado importantes reformas en el nivel macroeconómico, todavía el tamaño del sector público parece demasiado grande en términos relativos y en términos de su sostenibilidad. Esto, en sí, no es adverso al desarrollo de la evaluación. Lo que es poco propicio son las enormes rigideces estructurales que están detrás del gasto público total, las cuales, bajo distintos entornos institucionales (descentralización, transferencias, financiaciones nacionales, rentas con destinación específica y otros) restringen el mercado de la evaluación.

2. La institucionalización de la evaluación y el desarrollo de la capacidad de evaluación

Dada la enorme importancia que tienen los factores institucionales, la evaluación saldrá fortalecida si tiene un respaldo legal sólido y si se la ubica institucionalmente cerca de los procesos presupuestarios. La clave para el desarrollo de la capacidad de evaluación radica en hacerlo desde el lado de la demanda, asegurando un vínculo entre el resultado de las evaluaciones, por una parte, y las asignaciones presupuestarias, por otra. Dentro de este enfoque, la evaluación actúa como un incentivo que premia a quienes hacen evaluaciones reales.

3. La evaluación como ejercicio heurístico

Toda evaluación de resultados es un ejercicio para conseguir nueva información y para aprender. El entender y aprender son la razón de ser de la evaluación de resultados. Se podría decir que la evaluación está

exenta de ideología o de las rigideces conceptuales de los marcos teóricos globales: ni el imperio abstracto de Walrass, ni la intervención gubernamental integral. Su propósito, como lo anota una de las más grandes autoridades mundiales sobre el tema, Scriven (1997), es hacer una evaluación objetiva de los hechos.

4. Las autoevaluaciones, las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones

Las autoevaluaciones son una forma eficaz de iniciar el desarrollo de un sistema general de evaluaciones para el sector público. Su complemento indispensable son las evaluaciones estratégicas, que consisten en seleccionar políticas, programas o proyectos de especial prioridad para hacer allí evaluaciones a fondo. Estas evaluaciones estratégicas deberían concentrarse en aquellas áreas donde es difícil introducir la competencia y donde los desafíos institucionales y políticos son particularmente difíciles, como es el caso de la regulación, las privatizaciones y la descentralización.

5. La evaluación de los marcos macroinstitucionales

Siguiendo uno de los principios de la economía institucional, a saber, que las instituciones son las reglas de juego de las sociedades, es importante incluir dentro de las evaluaciones estratégicas algunas dirigidas a los marcos macroinstitucionales donde se establece el máximo nivel de reglas, conductas y procedimientos. Es en la organización económica de esos marcos macroinstitucionales donde puede haber grandes fallas. Su evaluación podría ser más estratégica que la evaluación de proyectos o programas, pues son esas reglas "macro" de juego las que determinan la eficacia de los procesos que se dan en su interior.

6. El papel de las restricciones y de los captadores de renta del sector público

La evaluación real de resultados no ha logrado despegar del todo en América Latina y el Caribe debido a que aún no se han podido superar fuertes restricciones de economía política. Dentro de éstas, las más poderosas las representan los captadores de renta del sector público, que han limitado, entre otras cosas, la eficacia de la evaluación y han logrado ser los principales determinantes endógenos de los programas de reforma. Aquí hay un enorme campo para investigaciones empíricas puntuales y para aprender de la experiencia.

7. El papel de las entidades multilaterales

Desde comienzos de la década de 1990, las entidades multilaterales han cumplido una encomiable labor de apoyo al desarrollo de la evaluación de resultados en América Latina y el Caribe. Sobre la base de los cimientos ya existentes, se podría intentar el desarrollo de una segunda fase, focalizada en evaluaciones estratégicas en aquellas áreas donde los procesos de reforma apenas si han despegado o es evidente que enfrentan problemas serios.

BIBLIOGRAFÍA

- Asher, William (1996), "Precisión y rendición de cuentas de la evaluación de políticas y proyectos", *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Banco Mundial (1997), "Colombia: Paving the Way for a Results Oriented Public Sector", World Bank Country Reports, N° 15.300 - CO, Washington, D.C.
- (1974), "Colombia: Poverty Assessment Report", N° 12673, Washington, D.C.
- Bhagwati, Jagdish N. (1978), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchanges Control Regimes", Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, vol. 11, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Informe de progreso económico y social en América Latina. América Latina frente a la desigualdad. Edición 1998-1999*, Washington, D.C.
- (1996), *Informe de progreso económico y social. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, D.C.
- BID/OCDE (Banco Interamericano de Desarrollo) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1993), "Seminario regional sobre seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe", Quito.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seekings Society*, Texas, A&M University Press, College Station.
- Chelimsky, Eleanor (1997), "The coming transformations in evaluation", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y William R. Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Deepak, Lal (1987), "The political economy of liberalization", *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 2, Philadelphia, Pennsylvania, enero.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1998), *Indicadores de coyuntura económica*, vol. 3, N° 4, Santafé de Bogotá.

- Díaz Cayeros Alberto (1997), "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina", *Estado y economía de América Latina*, Rolf Lüders y Luis Rubio (comps.), México, D.F., Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC), Santiago de Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Echeverry, Juan Carlos (1999), "Análisis de sostenibilidad fiscal: el caso de Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Escobar, Silvia (1996), "Evaluación de la gestión pública en Colombia". *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Eslava, Marcela (1999), "Crisis y recuperación de las finanzas públicas: lecciones de América Latina para el caso colombiano", *Archivos de macroeconomía*, N° 116, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Graham, Carol y Moises Naim (1997), "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America", *Beyond Trade-offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard Sabot (comps.).
- Guerrero, Pablo (1999), "Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia", *Evaluation Capacity Development*, Working Paper Series, N° 5, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- (1992), *Desarrollo de la capacidad nacional de evaluación*, Quito.
- Hahn, Robert (1998), "Government Analysis of the Benefits and Cost of Regulation", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, N° 4.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seekings Society", *The American Economic Review*, vol. 64, N° 3, Nashville, Tennessee.
- Levy, Brian (1998), "Credible Regulatory Policy: Options and Evaluations", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Mackay, Keith (1999a), "Evaluation and Poverty Reduction", inédito.
- (1999b), "A Diagnostic Guide and Action Framework", *Evaluation Capacity Development*, Working Paper Series, N° 6, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- Maconick, Roger y Peter Morgan (1999), *Capacity-Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons*, Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Naciones Unidas.

- Marcel, Mario (1998), "Lessons from Chile", *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Keith Mackay (comp.), Proceedings from a World Bank Seminar, Washington, D.C., abril.
- McAllister, Elizabeth (1998), "Overview", *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Selected Proceedings from a World Bank Seminar, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- Montenegro, Armando (1992), "La evaluación *ex-post* y el sector público", *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Nelson, Richard y Bhaven Sampat (1999), *Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance*, Nueva York, Universidad de Columbia.
- Nellis, John (1999), "Time to Rethink Privatization Transition Economics", Discussion Paper, N° 33, Washington, D.C., Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional (CFI).
- Niskanen Jr. W.L. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Illinois, Aldine Athenton.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (1996a), "Hacia una gestión pública orientada a resultados", Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público, Santafé de Bogotá, Banco Mundial, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- (1996b), "Discurso inaugural", Foro sobre la Función de la Contraloría, Cartagena de Indias, 20 de junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992), "Principles for Evaluation of Development Assistance", *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*, París.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Picciotto, Robert (1998), "Postscript: the Institutional Dimension of Evaluation", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Priest, George L. (1993), "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate", *The Journal of Law and Economics*, vol. 36, N° 1, abril.

- Rama, Martin (1999), "Public Sector Downsizing: an Introduction", *The World Bank Economic Review*, vol. 13, N° 1, Philadelphia, Pennsylvania, enero.
- Ramírez Jaramillo, Juan Carlos (1995), "La gestión social de los ochentas", *Colombia, Gestión económica estatal de los ochentas*, Luis Bernardo Flores (comp.).
- Reos, Orlando (1994), "Ponencia principal ante el Seminario regional sobre evaluación", Quito.
- Rubio, Luis (1999), "¿Es posible modernizar el Gobierno?" *Estado y economía en América Latina*, Rolf Lüders y Luis Rubio (comps.), Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC).
- Scriven, Michael (1997), "Truth and Objectivity in Evaluation", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y William Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Evaluation as an Incentive Investment", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Vélez, Carlos Eduardo (1994), "La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia", *Coyuntura social*, N° 11, Santafé de Bogotá, Misión Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP), noviembre.
- Véliz, Claudio (1980), "Tradición centralista en América Latina", *Estudios internacionales*, año 13, N° 50, abril-junio.
- Wiesner, Eduardo (1999), "Un difícil aprendizaje", *Revista Dinero*, N° 80, Santafé de Bogotá, 26 de marzo.
- (1998a), "Los recursos propios territoriales y la gestión educativa en Colombia", Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1998b), "Transaction Cost-Economics and Public Sector Rent-Seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers, Banco Mundial.
- (1998c), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- (1998d), "Introduction", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Banco Mundial, Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers, Banco Mundial.

-
- (1997), "Evaluation, Markets, and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelmsky y Williams R. Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
 - (1993), "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation", World Bank Discussion Papers, N° 214, Washington, D.C.
 - (1992), "El diseño de un sistema de evaluaciones de resultados: principios y opciones", *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Williamson, Oliver E. (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", Occasional Papers, N° 54, Washington, D.C., Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).

ANEXO

Cuadro 1
**COLOMBIA: TAMAÑO DEL ESTADO NETO DE
 TRANSFERENCIAS, 1990-1998**
(Como porcentaje del PIB, nueva metodología)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos									
SPNF	20.4	21.6	22.6	23.9	23.9	27.6	30.6	30.1	29.7
Gobierno central	8.0	9.3	10.0	11.2	11.2	10.9	10.6	11.5	11.6
Seguridad social	2.1	2.0	0.7	2.5	2.5	4.8	5.6	5.2	5.3
Sector público territorial	4.4	4.5	4.0	3.9	3.9	6.7	7.2	7.4	7.1
Empresas nacionales	4.7	4.9	6.2	5.0	5.0	4.2	5.0	4.3	3.4
Establecimientos públicos	0.8	0.8	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.1
Ajuste	0.3	0.0	0.5	0.3	0.3	-0.2	1.2	0.8	1.1
Gastos									
SPNF	20.3	21.6	23.2	24.6	23.7	28.0	31.6	32.9	33.2
Corrientes	14.4	15.6	15.7	16.3	16.5	20.3	21.2	22.2	23.4
Inversión	5.9	6.0	7.5	8.2	7.2	7.7	10.4	10.8	9.8
Gobierno nacional	5.2	5.0	7.0	7.2	6.9	6.9	8.1	9.2	8.7
Corrientes	4.3	3.9	4.9	5.3	5.0	4.8	5.8	6.6	7.1
Inversión	0.9	1.1	2.1	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	1.6
Gobierno nacional sin intereses	4.1	3.8	5.9	6.1	5.8	5.7	6.3	7.2	5.9
Funcionamiento	3.1	2.7	3.9	4.2	3.8	3.6	4.0	4.6	4.4
Inversión	0.9	1.1	2.1	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	1.6
Seguridad social	2.5	2.6	2.7	3.5	4.0	4.9	5.6	6.2	6.0
Corrientes	2.5	2.6	2.7	3.4	4.0	4.9	5.5	6.1	6.0
Inversión	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Sector público local	8.2	8.6	8.8	8.5	8.5	10.9	13.2	12.9	13.6
Corrientes	5.2	5.6	5.6	5.4	5.2	8.1	7.6	7.4	7.8
Inversión	3.0	3.0	3.1	3.1	3.3	2.8	5.5	5.5	5.8
Empresas nacionales	3.0	3.7	3.4	3.5	2.3	3.2	3.2	2.9	2.4
Corrientes	1.6	2.3	1.8	1.2	1.0	1.2	1.0	0.8	0.7
Inversión	1.4	1.4	1.6	2.4	1.3	2.0	2.2	2.2	1.7
Establecimientos públicos	1.4	1.6	1.4	1.8	2.0	2.2	1.5	1.7	2.5
Corrientes	0.9	1.2	0.8	1.0	1.4	1.3	1.2	1.3	1.8
Inversión	0.5	0.4	0.6	0.8	0.6	0.8	0.3	0.5	0.7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cuadro 2
COLOMBIA : TRANSFERENCIAS A ENTIDADES
TERRITORIALES, 1990-1999
(Como porcentaje del PIB, nueva metodología – base 1994)

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1995 ²	1996 ³	1997 ⁴	1998 ⁷	1999 ⁸
Total transferencias (1 + 2)	2.4	2.6	3.3	3.2	3.6	3.8	4.0	4.4	4.1	4.9
1. Situado fiscal	1.7	1.7	2.0	2.0	2.3	2.3	2.5	2.5	2.3	2.8
Educación	1.3	1.3	1.5	1.5	1.7	1.7	1.9	1.8	1.7	2.1
Salud	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
2. Participación en los ICN (3 + 4)	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8	2.1
3. Participación municipios	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	1.8	2.1
Educación	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6
Salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Agua y saneamiento básico	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
Recreación y deporte	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otra inversión social	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
Gastos libres destinación	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
4. Resguardos indígenas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Cofinanciación ⁵	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.5	0.4	...
6. Regalías ⁶	0.9	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.8	...

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Análisis Macroeconómico.

¹ Incluye reaforo para situado fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento.

² Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por participación y situado.

³ Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

⁴ De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

⁵ Las cifras para el período 1990-1993 se tomaron del DNP-UIP y hacen referencia a lo siguiente: Plan Nacional de Rehabilitación, Fondo Aeronáutico Nacional, DRI, Fondo Nacional Hospitalario y Fondo del Ministerio de Educación. Las cifras para 1994 y 1995 están de acuerdo con el informe N° 2865 de agosto de 1996 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El dato para 1996 fue tomado del presupuesto de defensa de los fondos a septiembre de 1996.

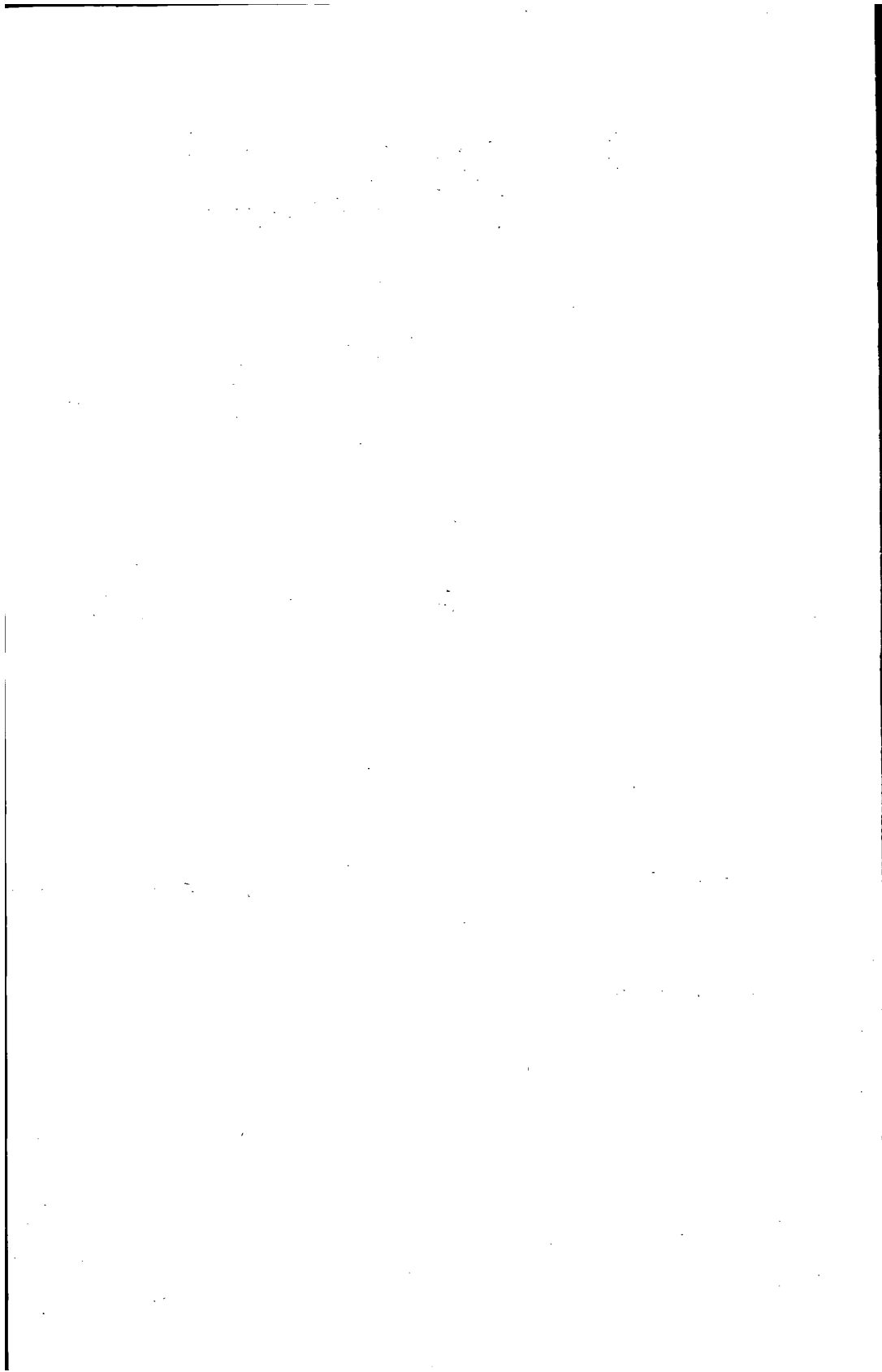
⁶ Para el período 1990-1995, la información corresponde a la recopilada en cada una de las fuentes recaudadoras y distribuidoras de regalías.

⁷ Cifras preliminares sobre la base de la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸ Datos preliminares, sobre la base del proyecto de presupuesto 1999. Incluye reaforo.

**FUNCIÓN DE COORDINACIÓN DE
PLANES Y POLÍTICAS**

Leonardo Garnier



RESUMEN

Hoy, en América Latina, la planificación aparece como más necesaria pero menos dotada política, técnica e institucionalmente para superar los retos del momento.

Los retos –internos y externos– exigen avanzar en la construcción de un balance dinámico entre eficiencia, equidad y democracia, tarea que si bien demanda una elevada capacidad técnica, es fundamentalmente política: la de poner en perspectiva los diversos intereses particulares, y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. A partir de estas prioridades, es preciso establecer las responsabilidades correspondientes, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos, y que se pueda exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas.

Uno de los retos tradicionales –y no por eso menos importante– es el que se refiere a la relación entre planificación y presupuesto. Hoy ha resurgido la necesidad de que la asignación presupuestaria se enmarque en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que le de sentido y coherencia, ya que el presupuesto trasciende la mera formulación contable para constituirse en el “punto de reunión de fuerzas de la sociedad” y, en esa medida, es un instrumento típicamente político.

Pero el presupuesto debe ser, además, una adecuada herramienta de gobierno: debe producir resultados. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos eficaces para promover la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos.

Esta búsqueda de la eficiencia social se refiere no sólo a la asignación, sino a la utilización de los recursos públicos. Esta preocupación ha llevado a una nueva gestión pública, que junto a la ejecución directa de las políticas públicas por parte del Gobierno, considera hoy otras opciones para llevar a cabo esas políticas, en forma privada o descentralizada. Para esto, se requiere una adecuada coordinación estratégica, de manera que la

asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de gobierno y que los propios sistemas de gestión de estos recursos sean también conducentes al aumento de la productividad y a la eficiencia social de la gestión pública.

En síntesis, podemos decir que la función de coordinación estratégica debe ser entendida como una de las herramientas de la planificación que permita avanzar en la permanente construcción del balance necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política. Estos deben constituir los tres pilares de una adecuada gestión pública, y su balance debe permear toda la acción y visión del gobierno, lo que demanda un esfuerzo particular de coordinación política y capacidad de síntesis.

Para ello, los gobiernos requieren de un espacio de coordinación política al más alto nivel, de manera que la acción del gobierno trascienda el puro y simple activismo, y la definición de las políticas vaya mucho más allá de la mera especulación. Si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica, y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político.

Con la búsqueda de una mayor capacidad de coordinación estratégica no se trata de "despolitizar la política", sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima, sino que se trata más bien de 'hacer bien' la política. Frente al *get prices right* que caracterizó los años de estabilización y ajuste, las tareas del momento parecen demandar un esfuerzo igualmente significativo en esta otra dirección: *get politics right*.

“¿Cómo podemos combinar el grado de iniciativa individual necesario para el progreso con el grado de cohesión social indispensable para sobrevivir?”

Bertrand Russell

I. LA PLANIFICACIÓN Y SU CONTEXTO

Vivimos tiempos de cambio, y la planificación no puede ser inmune a estos aires de renovación. Paradójicamente, al tiempo que se magnifica la urgencia de planificar para el desarrollo y elevar la capacidad de coordinación política e institucional, muchas de las transformaciones vividas han llevado más bien a subvalorar la importancia de las acciones e instancias planificadoras y, consecuentemente, a debilitar la institucionalidad de los procesos mismos de planificación.

1. Cambios en el entorno interno: la modernización remisa

La planificación del desarrollo –en su versión estructuralista, no centralizada– adquirió carta de ciudadanía en los años de posguerra, junto con el auge de las teorías del desarrollo y los intentos por aprovechar el potencial político y económico del Estado como instrumento capaz de suplir o compensar las deficiencias que en muchos países en desarrollo presentaban aún los mercados y el sector privado.

A la evidente importancia que tuvo la inversión pública en esas décadas para construir la infraestructura básica de muchos de estos países, se sumó el papel protagónico desempeñado por las políticas públicas en la promoción de cierto desarrollo social –en particular aquel que impulsó la expansión de los sectores medios urbanos latinoamericanos– y el desempeñado por las políticas económicas orientadas a diversificar la estructura productiva y comercial del continente, principalmente aquellas que fomentaron la industrialización sustitutiva y sus actividades complementarias. En ese contexto, la planificación fue vista como una tarea fundamental de la gestión pública, encaminada a garantizar la

coordinación necesaria para que las diversas políticas sectoriales y globales apuntaran de manera razonable en una misma dirección y se reforzaran mutuamente.

Así, con el apoyo y estímulo de la comunidad internacional, desde inicios de los años sesenta surgieron, crecieron y se consolidaron las instancias institucionales encargadas de llevar adelante esta delicada tarea: las oficinas, ministerios o secretarías de planificación, junto con variados esquemas o sistemas nacionales, regionales y sectoriales de planificación, que ejercían a su vez grados también diversos de control sobre el presupuesto público, los programas de inversión, los procesos de preinversión, la cooperación internacional y otros recursos externos.

La década de 1970 marcó tanto la culminación como el agotamiento de los modelos desarrollistas en América Latina. La crisis internacional que se vivió en esos años sirvió para evidenciar las limitaciones del esquema planteado, que no sólo fue incapaz de atenuar las enormes diferencias sociales heredadas del pasado, sino que terminó por encerrarse en sí mismo, destruyendo sus propias premisas. Lo que había nacido como un camino para lograr una mejor integración con la economía mundial terminó como un curioso ejercicio semiautárquico en que los sectores primarios tradicionales seguían constituyendo la base del financiamiento del desarrollo, mientras las actividades y los sectores modernizantes no lograban internacionalizarse y parecían más bien depender para su permanencia de un complejo esquema de subsidios e incentivos altamente oneroso para la sociedad en su conjunto. No se pretende desconocer aquí los efectos positivos de la modernización que se vivió en América Latina de 1945 a 1975, pero sí se quiere hacer hincapié en las restricciones financieras, los desequilibrios sociales, el agotamiento institucional y los peculiares cambios en el equilibrio político-ideológico que se fueron gestando con este proceso y que, a la postre, marcaron su crisis.

a) Restricciones financieras

Uno de los campos en que se reflejaron con más fuerza las limitaciones del modelo seguido fue el de los desequilibrios financieros. En efecto, el dilema de un esquema de desarrollo que no lograba producir la riqueza y el ahorro necesarios para generar su propio sustento, tuvo que enfrentarse hipotecando el futuro, lo que se expresó en niveles crecientes y cada vez menos racionales de endeudamiento externo y endeudamiento público. El aumento de ambos déficit se combinó con la crisis internacional de los años setenta para hacer reventar el esquema, cuando éste, paradójicamente, parecía dar sus mejores frutos. Fue así como América Latina pasó sin preaviso de la década de la esperanza y los grandes proyectos a la *década perdida* de los años ochenta.

b) Desequilibrios sociales

Si bien se los menciona con menos frecuencia que a los desequilibrios financieros como una de las consecuencias específicas del estilo de desarrollo seguido en la posguerra, los desequilibrios sociales que hacen de América Latina el continente más desigual del planeta no pueden seguir achacándose solamente al pasado más lejano, sino que son fruto también de ese pasado cercano que, ofreciendo reducirlos, más bien los mantuvo y reprodujo como una de sus peores características estructurales. La ilusión que pudo surgir en los años setenta, cuando aumentó la cobertura de muchos programas sociales en distintos países de la región, y cuando los sectores medios se sintieron lo suficientemente seguros de lo alcanzado como para empezar a aceptar que los beneficios se derramaran hacia los pobres de la ciudad y del campo, no fue más que el preámbulo de una crisis que no sólo golpeó con fuerza a los más pobres, sino que empobreció en forma violenta a los mismos sectores medios latinoamericanos.

Tanto la crisis como los consiguientes procesos de estabilización y ajuste que se hacían indispensables para enfrentarla resultaron en un acelerado deterioro de las condiciones de vida de la región. Las caídas en la producción y el empleo se combinaron con procesos inflacionarios fuera de control para diezmar el ingreso real de las familias. En un contexto en que recesión y apertura se confabularon para provocar una caída acelerada de la recaudación, los crecientes déficit fiscales dieron paso a drásticos recortes en el gasto público, con un impacto particularmente fuerte sobre el gasto y la inversión social. Los menores ingresos —que es una forma de decir mayores necesidades insatisfechas— se sumaron a una reducción de la calidad y la cobertura de los programas sociales, con resultados que difícilmente podrían haber sido más desfavorables.

c) Agotamiento institucional

Conforme el contexto varió de la bonanza y el crecimiento típicos de los años sesenta y parte de los setenta a la *estanflación* y el empobrecimiento asociados con la crisis y el ajuste, se hizo evidente que el marco institucional vigente no se encontraba a la altura de los tiempos. No sólo eran otros tiempos, sino que las propias instituciones, sus programas y las políticas que les daban sentido, habían experimentado un proceso gradual y lógico de desgaste, sin que se produjera una reacción oportuna de *aggiornamento* institucional. Este proceso se ha vivido de diversas formas y en distintos grados en cada uno de los países de la región, pero es posible identificar una serie de elementos comunes:

“...el marco jurídico y administrativo de nuestras sociedades se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. Los congresos suelen carecer de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial. Los gobiernos se han recargado de tareas y han perdido su capacidad de dirección. Muchos programas públicos han tendido a convertirse en un fin en sí mismo, perdiendo de vista los intereses de sus usuarios. No se ha desarrollado ni la capacidad ni la disposición para optimizar el uso del gasto público, para sacarle el máximo provecho a cada colón, cruceiro, peso, sucre o bolívar recibido y gastado por el Estado. Y tal vez lo más grave de todo es que por lo general no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de esos recursos públicos” (Garnier, 1997a, p. 21).

Paradójicamente, mientras durante los años de auge no se sintió la necesidad de un proceso permanente de transformación institucional que garantizara la eficiencia y la pertinencia misma de los programas y de las instituciones públicas, en los años de crisis y ajuste esta necesidad se presentó con tal urgencia, y tan fuertemente marcada por el desequilibrio fiscal, que más que reforma lo que se vivió fue un proceso de recorte, retracción y debilitamiento de las instituciones públicas, que buscó el ahorro y la reducción del gasto *tout court*, independientemente de consideraciones de eficiencia social y, mucho menos, de consideraciones de largo plazo.

d) Cambios en el equilibrio político-ideológico

Finalmente, también se transformó el equilibrio político-ideológico sobre el que se había levantado la estructura institucional de los países latinoamericanos. Hoy es fácil constatar cómo no existen ya –o no tienen la misma importancia– las alianzas que dieron lugar e hicieron posibles muchas de las políticas, programas y arreglos institucionales característicos de los años sesenta y setenta.

El viejo Estado desarrollista-benefactor había encontrado su principal apoyo en la alianza entre los grupos empresariales emergentes y los sectores medios urbanos modernizantes que también crecían en esos años. Ese Estado sirvió tanto para crear las condiciones financieras, infraestructurales e institucionales necesarias para el surgimiento y consolidación de las nuevas inversiones y negocios, como para montar amplias redes de servicios públicos –educación, salud, energía, telecomunicaciones, transporte– que atendían en primera instancia a esos

sectores medios en expansión, dejando muchas veces de lado a los sectores más pobres del campo y la ciudad, que reclamaban más bien contra ese Estado modernizante y nacionalista, pero elitista.

Hoy, parte de los sectores empresariales que surgieron y se consolidaron al amparo de ese Estado sienten que ya no lo necesitan y, junto con los sectores empresariales más tradicionales y sus nuevos socios internacionales, propugnan ahora, en nombre de una nueva modernización, políticas públicas más austeras y un Estado menos intrusivo en la vida económica y social.

Los grupos más pobres y los movimientos y partidos políticos de izquierda, que ayer se constituían en críticos ásperos del desarrollismo nacionalista, son hoy los principales defensores de aquella institucionalidad, intuyendo que es poco lo que pueden esperar del *derrame* de las nuevas estrategias de crecimiento, y mucho lo que pueden perder si el desmantelamiento del estado de bienestar ocurre antes de que ese bienestar haya llegado a ellos. Así, paradójicamente, sectores y movimientos políticos que ayer clamaban por la destrucción revolucionaria del "Estado burgués" parecen clamar hoy por su mera preservación.

Los sectores medios se encuentran fragmentados y confusos frente a las tendencias que marcan el presente. Por una parte, se aferran a las políticas, instituciones y programas a las que correctamente asocian mucho del bienestar y la movilidad social de que gozaron durante casi tres décadas y, en esa medida, se oponen a las propuestas de privatización y reducción de tamaño del aparato público, y temen el impacto de la liberalización de ciertos mercados, especialmente el laboral. Por otra parte, han visto cómo esas instituciones y programas públicos se deterioran aceleradamente y sólo logran ampliar su cobertura a costa de un empeoramiento de su calidad, lo que paradójicamente tiende a excluir a los grupos medios, que se ven presionados a recurrir a servicios privados si pretenden determinados niveles de calidad. En el seno de la clase media, las posiciones son tan diversas como diversas son las oportunidades y los peligros que sus integrantes perciben en el proceso de globalización y en sus cambiantes alianzas políticas. Mientras una parte de la clase media aspira a una oportunidad y procura suscribir una renovada alianza con las nuevas élites, otra parte se ve empujada a establecer alianzas "hacia abajo" que protejan sus derechos adquiridos.

Estas transformaciones constituyen el trasfondo crítico para la comprensión de la economía política del ajuste y, en particular, para la comprensión de los procesos de transformación institucional que se viven en el continente.

2. Cambios en el entorno externo: la globalización

Sin embargo, junto con los cambios internos, ocurren también profundos cambios en el entorno global, que demarcan tanto las necesidades como las posibilidades de unas políticas públicas capaces de incidir en la estrategia de largo plazo del desarrollo nacional, de manera que la integración a la economía global sea consistente con una mayor integración social en cada uno de los países de América Latina, en lugar de darse a costa de ella.

Si bien la globalización no puede caracterizarse como un fenómeno completamente nuevo, sí es evidente que los flujos comerciales y los flujos financieros de la economía mundial alcanzan en estos años una importancia y un dinamismo inéditos. La revolución tecnológica, asociada al surgimiento de la informática, ha pasado a ser catalogada como el inicio de la "era del conocimiento". La influencia cada vez más amplia y profunda de los medios de comunicación de masas y su carácter cada vez más global, otorgan un peso particularmente importante a los aspectos culturales de la globalización.

Desde el punto de vista económico, el aspecto fundamental de la globalización, el que le otorga *status* propio, es la consolidación de un sistema global de valoración de las relaciones sociales y económicas, que se refleja en la existencia de *precios globales*. No se trata de afirmar que los precios se han uniformado a lo largo y ancho de la economía mundial, sino de algo más sutil pero no menos importante: conforme a ciertos criterios imperantes, los precios que prevalecen en una determinada economía nacional no son ya simplemente distintos a los que prevalecen en otras economías, sino que hoy se los valora como "precios incorrectos", como *distorsiones* con respecto a los "precios correctos" que corresponden a los criterios globales de valoración. Es ese el sentido profundo del estribillo con que este proceso adquirió carta de ciudadanía en el mundo económico: *get prices right* se convirtió en el mandato para que los países se ajustaran a los criterios globales de eficiencia económica. Así, como ha señalado Vito Tanzi, la globalización está forzando a los países a comportarse, más que en el pasado, de acuerdo con las reglas del mercado. Los países que pasen por alto estas reglas tendrán que pagar ahora un precio mucho más alto que el que pagaban cuando eran economías cerradas. La globalización está reduciendo los grados de libertad que los gobiernos nacionales tenían en el pasado en muchas áreas de política. De cierta manera, este proceso representa una transferencia de algunos poderes o funciones de las instancias decisorias de los gobiernos nacionales hacia las fuerzas del mercado (Tanzi, 1998, p. 13).

En ese sentido, el proceso de globalización parece estar cuestionando hoy la propia autonomía de los sistemas políticos, al presionar por una nueva unificación de los sistemas de poder y subsumir al poder político dentro de la institucionalidad y la lógica del poder económico. En este

sentido, el llamado proyecto *neoliberal* pretende revivir a escala global la batalla por el predominio absoluto de la lógica del mercado y el poder absoluto del sistema económico. En consecuencia, si bien la globalización se refiere al proceso objetivo de constitución de criterios globales de convivencia social –en particular al surgimiento de un sistema global de precios y remuneraciones– el fenómeno coexiste con un intento por aprovechar el proceso con vistas a consolidar el dominio de los criterios económicos por sobre cualquier otro tipo de criterio de convivencia social o ambiental.

En síntesis, a lo largo de las últimas dos décadas se han combinado una serie de factores internos y externos, cuya confluencia explica el debilitamiento y la pérdida de legitimidad del sistema político institucional en América Latina. Las restricciones financieras obligan no sólo a un manejo fiscal responsable del presente, sino al esfuerzo adicional por asumir como propias las irresponsabilidades del pasado. Esto, que sería de por sí difícil en momentos de auge o bonanza económica, se vuelve mucho más complejo y duro en épocas de estancamiento económico y de agravamiento de los desequilibrios sociales. Sin suficientes recursos financieros, estas mayores necesidades se topan, además, con un entorno institucional desgastado y anquilosado que no está a la altura de los tiempos, y que se niega a cambiar fácilmente. Los retos y oportunidades que se asocian a la globalización se magnifican, ejerciendo una fuerte presión sobre los países latinoamericanos y haciendo cada vez más difícil que las ineficiencias –o las decisiones distributivas– puedan ocultarse tras los sistemas de precios locales, ya que aparecen cada vez más como meras distorsiones que deben ser corregidas para enfrentar la competencia internacional. Finalmente, los cambios en el equilibrio político–ideológico que predominó durante estas dos décadas se suman a estos factores para completar un cuadro en que las políticas públicas se alejan de los ambiciosos objetivos desarrollistas del pasado, y giran radicalmente hacia el corto plazo y hacia la administración de los balances financieros y macroeconómicos. Se fortalece en las sociedades latinoamericanas una retórica antipolítica, y se promueve un enfoque técnico y financiero de las políticas públicas.

II. LA DIFÍCIL COEXISTENCIA ENTRE LA EFICIENCIA, LA EQUIDAD Y LA DEMOCRACIA

Paradójicamente, si bien las condiciones imperantes en estas dos décadas han incidido en un debilitamiento relativo de la vida política y, en particular, de la visión de conjunto y de largo plazo que caracteriza a las instancias encargadas de la planificación y la coordinación de las políticas públicas, estas mismas circunstancias demandan más, y no menos capacidad política; demandan más, y no menos visión de conjunto y de largo plazo; demandan más, y no menos coordinación entre las distintas decisiones públicas colectivas, y entre éstas y las decisiones privadas que inciden de manera creciente en el desarrollo económico y social. Esto es particularmente cierto cuando se trata de enfrentar y resolver la permanente tensión entre eficiencia, equidad y democracia.



En el corto plazo, y sobre todo desde el punto de vista de los distintos intereses sectoriales o particulares, la relación entre eficiencia, equidad y democracia es, efectivamente, contradictoria, y suele parecer que el

aumento o la profundización de una de ellas sólo puede lograrse a costa de la limitación o el sacrificio de otra. Esta aparente contradicción sólo se resuelve desde una perspectiva dinámica y con una visión de conjunto, que permitan entender y articular las relaciones *sinérgicas* que existen entre esas tres aspiraciones legítimas en tanto se constituyen como proceso de construcción social.

Esto plantea una responsabilidad particularmente compleja al sistema político-institucional. De aquí la nueva relevancia de un espacio institucional "planificador" que dote al Estado –o al gobierno, si se quiere– de la capacidad institucional para coordinar sus acciones y sus relaciones con el conjunto de la sociedad, con una visión integral de conjunto y desde una perspectiva de largo plazo, sostenible.

Si bien esta tarea demanda una elevada capacidad técnica de parte del Estado y sus instituciones para enfrentar los complejos retos del momento, es fundamentalmente una tarea política, que exige una gran capacidad de síntesis por parte del sistema político, para poner en perspectiva los diversos intereses particulares, y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto. Por ello, más que proceder a la despolitización de la vida económica y social, como a veces parece desprenderse del ideario neoliberal, lo que procede es replantearse –y responder institucionalmente– la pregunta que hace cincuenta años se hizo Bertrand Russell, y que encabeza este trabajo: *"¿Cómo podemos combinar el grado de iniciativa individual necesario para el progreso con el grado de cohesión social indispensable para sobrevivir?"*. (Russell, 1995, p. 9).

Para ello es fundamental entender que sin visión de conjunto y de largo plazo, la política sólo puede ser casual; pero, sin la especificidad del aquí y ahora, sólo puede ser académica. En un caso es puro activismo; en el otro, mera especulación. El papel fundamental de la planificación es el de lograr un equilibrio dinámico y mutuamente enriquecedor entre ambas perspectivas: entre la reflexión y la acción, entre la ambiciosa visión de conjunto y de largo plazo, y el aquí y ahora en que siempre opera la acción política. Esta actividad de síntesis es indispensable para mantener un adecuado grado de coordinación entre los distintos niveles del gobierno, entre las distintas políticas, entre sus distintas instituciones, y sus distintos programas.

III. COORDINAR: FUNCIÓN ESENCIALMENTE POLÍTICA

La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a "hacer compatibles" unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante, pero desde la óptica de la planificación la coordinación supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

En otras palabras, se trata de coordinar *con un sentido estratégico*, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político.

1. La coordinación supone establecer prioridades

Definir una estrategia significa, en buena medida, definir las prioridades del desarrollo nacional, y definir el carácter y las prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental, de manera que estas prioridades sirvan de hilo conductor y de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y, en particular, a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. Coordinar no sólo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido.

El proceso de construcción –o descubrimiento– de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de la vida democrática de una sociedad, y no deben escatimarse esfuerzos para desarrollar todos los canales necesarios para que, de manera institucional, las sociedades

latinoamericanas puedan elevar sistemáticamente su capacidad para construir de manera democrática estos grandes acuerdos.

Desde la óptica gubernamental, se requiere reconstituir un espacio institucional capaz de una doble función planificadora. Por una parte, la de descubrir y explicitar la *estrategia política* que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración. Por otra, la de permitir la constitución –a partir de esa estrategia– de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las cuales el gobierno piensa alcanzar sus metas. Este es un ejercicio que tiene por finalidad establecer no sólo la coherencia interna y externa de las distintas metas (entre sí y con las restricciones y necesidades del entorno en que operan), sino también su orden de precedencia jerárquica y temporal. Sólo de esta forma el accionar de los gobiernos logra conjugar, de manera simultánea, el sentido estratégico con el sentido de realidad.

Esta responsabilidad difícilmente puede ser asignada a instancias gubernamentales que, de por sí, tengan a su cargo determinadas áreas sustantivas de la acción de gobierno. Quien es responsable de determinadas metas sectoriales o temporales, no suele tener la capacidad –o la credibilidad– para sintetizar y concretar de manera adecuada la visión estratégica de largo plazo que define al gobierno en su conjunto.

Precisamente por su ausencia de responsabilidades particulares, las oficinas, ministerios o secretarías de planificación encuentran aquí una de sus responsabilidades fundamentales de coordinación. Para ello requieren una doble calificación –técnica y política– a fin de que las prioridades establecidas no sólo constituyan un fiel reflejo de la estrategia del gobierno, sino que además sean así entendidas y asumidas por las distintas fuerzas que forman el gobierno y dirigen sus instituciones.

2. La coordinación supone sentar responsabilidades

Si la ausencia de prioridades claramente establecidas puede ser un problema para el funcionamiento estratégico de un gobierno, un problema igualmente serio se desprende de la ausencia de una clara definición de las responsabilidades concernientes al cumplimiento efectivo de esas prioridades. Por ello, a partir de las prioridades establecidas, es preciso asumir y sentar responsabilidades en todos los niveles de gobierno, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos que corresponden a cada instancia, y se pueda exigir la consiguiente y necesaria rendición de cuentas.

a) Responsabilidades políticas

En primer lugar, deben establecerse las responsabilidades políticas. Debe definirse claramente quiénes –y qué entes– ejercen la rectoría

política en los distintos ámbitos de gobierno, de manera que se concentren y especialicen en las funciones que les competen:

- Definir y negociar las políticas sectoriales.
- Formular las grandes directrices.
- Supervisar tanto su ejecución como la asignación de los recursos correspondientes y evaluar sus resultados.

Dado el peso que inevitablemente tienen las rutinas y prácticas sectoriales e institucionales, parece conveniente contar con mecanismos de coordinación intersectorial (como los gabinetes económicos y los gabinetes sociales) como un espacio intermedio de coordinación de políticas. En la medida de lo posible, las instancias de mayor responsabilidad política deben separarse del manejo o ejecución de programas específicos.

b) Responsabilidades financieras

En segundo lugar, deben establecerse las responsabilidades en la generación y asignación de los recursos necesarios para llevar adelante los programas y las acciones de gobierno. Debe estar clara la relación entre las responsabilidades definidas en función del sistema de prioridades, y las correspondientes asignaciones y responsabilidades financieras, de manera que las prioridades y la asignación de recursos sean asumidas –por todos– como una definición del gobierno en su conjunto, y no desde una óptica meramente sectorial o desde determinada institución. Esto debe incidir en los procesos presupuestarios y en la misma generación de los recursos.

c) Responsabilidades operativas

Finalmente, deben establecerse con claridad las diversas responsabilidades operativas en el gobierno. Esto supone definir con claridad las reglas de juego que se aplicarán a la ejecución de las políticas públicas y los programas correspondientes en los distintos sectores, estableciendo de manera explícita cuáles son los entes, instituciones –o personas– responsables de dicha ejecución; cuáles son las relaciones entre ellos y con respecto a los entes rectores; cuáles son los recursos financieros, físicos, humanos y políticos con que cuentan; cuáles son los mecanismos de control y evaluación de resultados, y cuáles los criterios y prioridades para la rendición de cuentas.

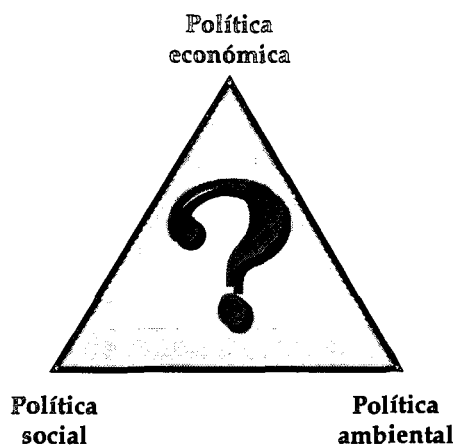
Es en este último nivel donde lo relativo a eficiencia operativa y gerencia pública asume la mayor importancia, ya que en la mayoría de los casos no se encuentra en las instituciones públicas una cultura basada en la programación y la evaluación por resultados. Muchas veces, aunque existe un aparato para administrar los insumos, y suele llevarse una buena contabilidad de los costos globales de la institución, no se tiene mayor idea

de cuáles son los productos y los resultados que se obtienen con la aplicación de estos insumos ni, mucho menos, cuál es el costo de cada uno de esos productos o resultados.

En ausencia de un sentido de las prioridades, de responsabilidades bien definidas y de metas claras para evaluar el desempeño de la gestión pública, se hace imposible cualquier tipo de coordinación y planeamiento estratégico, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos y una formulación de presupuestos que se reproducen automáticamente de acuerdo no con la estrategia, sino con la rutina y la inercia de los programas e instituciones existentes, que son los que cuentan con la clientela interna y externa para defenderlos.

IV. COORDINACIÓN ESTRATÉGICA

Con el objeto de ilustrar la trascendencia de la coordinación como una actividad central de la práctica política de gobierno, cabe destacar la importancia que puede tener la capacidad de coordinar las estrategias y políticas sectoriales entre sí y con la estrategia global del gobierno, de manera que formen un solo proceso con las particularidades y sinergias –externalidades, si se quiere– del caso. Utilizaré para ello las complejas interacciones que se dan dentro de tres grandes áreas de la política y entre éstas la política económica, la política social y la política ambiental, y las demandas de coordinación que generan.



1. La coordinación de la política económica como tal

Dentro del área económica se requieren múltiples esfuerzos de coordinación. Para empezar, están los tradicionales esfuerzos por coordinar la política macroeconómica: la coordinación entre los ministerios de hacienda o finanzas y los bancos centrales, que si bien comparten el interés en una economía estable, tienen cada uno un sesgo particular para perseguirlo, bien cargando la mano sobre la política fiscal, bien cargándola sobre la política monetaria. A su vez, la política fiscal supone –como

veremos en detalle más adelante– todo un esfuerzo de coordinación económica, tanto en lo que concierne al monto y asignación del gasto entre sus diversos componentes, como en lo que se refiere a la política de ingresos y su impacto diferencial sobre los sectores económicos.

Sin embargo, más allá de esta coordinación alrededor de la política macroeconómica, es preciso afrontar los problemas de coordinación entre las estrategias y políticas macroeconómicas y las estrategias y políticas que, a nivel microeconómico, tienen por finalidad incidir en el desarrollo de los mercados y en la evolución de los distintos sectores productivos. Así, por ejemplo, una política arancelaria que puede ser completamente sensata dentro de la estrategia de apertura comercial, puede redundar –por concepto u oportunidad– en serios problemas de desequilibrio fiscal en países cuya estructura tributaria depende fuertemente de los impuestos al comercio exterior. Una elevación de las tasas de interés, razonable de nuevo en términos de los programas de estabilización macroeconómica, puede dar al traste con los esfuerzos de reactivación de la producción, o de determinados sectores económicos –como el de la construcción. Y una política de atracción y fomento de las inversiones puede promover el uso de incentivos fiscales que vayan en una dirección opuesta a la que orienta la política fiscal, al punto de dar al traste con ella.

A esto se agrega la necesidad de coordinar diversas políticas microeconómicas entre sí. Esto se ha visto en distintos casos, por ejemplo, en la compleja relación existente entre una política que apunta a promover la producción mediante la apertura comercial y otra que se centra en la protección de determinadas actividades agrícolas o industriales; o en la relación entre la promoción de la competencia y el perfeccionamiento de los mercados, y la consolidación de actividades monopolísticas como resultado de procesos de privatización en áreas en que las economías de escala difícilmente permitirían tal competencia; o, también, en la relación entre la flexibilización de la legislación laboral y el impulso a la maquila textil para generar empleo, que se contraponen a políticas encaminadas a promover inversiones con alta densidad de capital y mano de obra altamente calificada, que podrían enfrentar una escasez de oferta de tal mano de obra.

Como éstos hay múltiples ejemplos, y claras razones conceptuales e históricas para destacar la importancia de un proceso sistemático de coordinación de las políticas económicas, de manera que prevalezca el sentido de estrategia, y no simplemente la compatibilización casual entre ellas. Esto es tanto más importante cuando el objetivo de las políticas no se limita a administrar el corto plazo –y por tanto a dar por buena la dirección inercial de la economía– sino que apunta a provocar cambios en la estrategia económica vigente, ya se relacionen éstos con los criterios sobre los que se desarrolla la competitividad, o con los criterios sobre las políticas distributivas, o con ambos a la vez.

2. La coordinación de la política social como tal

Al igual que la política económica, la política social puede topar no sólo con una ausencia de coordinación que reduce su eficacia y su eficiencia, sino con choques y contradicciones que revelan tanto diversidad de propósitos como una pérdida del sentido de dirección y de precedencia en las prioridades. Los ejemplos abundan, como se muestra en la relación siempre tensa que se da entre los programas e instituciones del sector salud responsables de las actividades curativas, y aquellos cuyo objetivo tiene más relación con la prevención y el saneamiento; algo similar ocurre en el sector educación, donde la asignación de recursos en los distintos niveles del sistema suele responder más al peso relativo de distintos grupos de interés que a la propia estrategia educativa. Con los programas de asistencia o compensación social suele presentarse también un dilema similar, que enfrenta a aquellos funcionarios e instituciones en los que prevalece un énfasis o responsabilidad asistencial, con aquellos que privilegian los enfoques de promoción y desarrollo.

Sin embargo, también es fundamental aumentar la coordinación entre los sectores sociales del gobierno, ya que el potencial de la política social en su conjunto puede depender, en buena medida, de esta integración, tal y como muestran distintos programas de salud en el aula, o tantos otros programas de educación para la salud. Algo parecido ocurre con la interacción que debe existir entre los programas de vivienda de interés social y los diversos servicios sociales que deben estar asociados a ellos pues, de lo contrario, el riesgo de fracaso de las políticas de desarrollo urbano es particularmente alto.

Los programas de combate de la pobreza son quizás el mejor ejemplo de la importancia de coordinar el conjunto de las políticas sociales, ya que frente a la magnitud y complejidad del problema de la pobreza, sólo un enfoque integrado tiene alguna probabilidad de éxito. Más aún, este problema resulta idóneo para evidenciar la importancia de establecer una coordinación sistemática entre las políticas sociales y las políticas económicas ya que, sin estas últimas, difícilmente la política social *per se* puede pretender acabar con la pobreza.

3. La coordinación entre políticas económicas y sociales

Esta necesidad de coordinar las políticas económicas y las políticas sociales parece obvia: sin embargo, durante mucho tiempo la relación existente entre ellas fue una que se limitó a combinar una política económica centrada en resolver los desequilibrios macroeconómicos (como condición para alcanzar un crecimiento que, eventualmente, redundaría en mejores condiciones de vida y menor pobreza) con una política social cuyo principal objetivo es el de compensar o mitigar el *costo social* que las

políticas económicas asociadas a un ajuste recesivo y a una apertura acelerada tienden a provocar.

De ese modo, mientras en los años setenta se vivió en América Latina una expansión notable en la cobertura de los programas sociales de corte universal –particularmente de los de educación y salud, en los años ochenta y noventa el énfasis se volcó sobre programas focalizados de atención social, y en la construcción de redes de seguridad (*safety nets*) para atender a aquellos que, frente al impacto de la crisis y el ajuste, eran incapaces de satisfacer siquiera sus necesidades primarias. En esas condiciones, la contradicción entre los objetivos de la política económica y la política social era clara. En un primer momento, los procesos de ajuste privilegiaron la aplicación de políticas recesivas de estabilización, las cuales, en las condiciones imperantes en América Latina, redundaron en un altísimo costo social para los sectores medios y, sobre todo, para los sectores más pobres y vulnerables. Este costo social se originó en tres fuentes principales: las reducciones en el ingreso real de los ocupados que resultaban del desempleo creciente y de la caída de los salarios reales; los aumentos en los precios de la canasta básica que siguieron a la devaluación, la liberalización de los precios y la reducción o eliminación de los subsidios y el deterioro y los recortes en los servicios públicos (Cornia y Stewart, 1991, p. 77). La compensación social –mínima y focalizada– no resultó suficiente siquiera como compensación: la pobreza en América Latina aumentó violentamente durante la década de 1980.

Como reacción a estos ajustes recesivos y empobrecedores vinieron luego las versiones del ajuste que, sin renunciar a los elementos básicos de apertura y restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, se planteaban la posibilidad de minimizar su costo social, dotando así al ajuste de un *rostro humano* (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). Así, se avanzó hacia una concepción más integral, conforme a la cual el proceso mismo de ajuste debía tratar de conciliar el desarrollo económico con el social en un sentido positivo, y no en el sentido negativo que se limita a *compensar* los dolores más agudos de un ajuste empobrecedor. Este tipo de ajuste debía partir del principio ya expresado de integrar la política social *en* la política económica.

En general, pareciera haber ya un claro acuerdo en los países latinoamericanos en el sentido de que lo importante es desarrollar una economía que sea competitiva. El problema es que hay dos grandes caminos para lograr esa competitividad: uno sobre la base de productividad y remuneraciones crecientes, y otro a partir de un uso extensivo y mal pagado de los recursos humanos –y naturales– con que cuenta un país. La segunda ha sido, durante mucho tiempo, la opción predominante en América Latina, y refleja la inercia histórica del llamado círculo vicioso de la pobreza. Para romper ese círculo vicioso, como bien ha

señalado la CEPAL (1990), es necesario promover un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas, de manera que ambas se complementen, se refuercen y garanticen su viabilidad mutua (Garnier, 1997b). Para lograr esto, la política social debe dejar de ser considerada como un apéndice, para pasar a ser una parte integrante del proceso global de formulación de la política a seguir durante el ajuste (Cornia, Jolly y Stewart, 1987, p. 208).

Por una parte, esto lleva a comprender que, para ser viable, el desarrollo social a que aspira una sociedad debe ser compatible con el propio desarrollo económico de esa sociedad y encontrar sustento financiero en éste. En ausencia de recursos externos, es materialmente imposible mantener un proceso constante de mejoras en la calidad de vida sin un avance paralelo en la capacidad productiva de la sociedad. Por otra parte –y como contrapartida de lo anterior– es también cada vez más evidente que ese desarrollo económico requiere, a su vez, un desarrollo social capaz de aportarle los recursos humanos y el entorno cultural e institucional idóneos para su propia consolidación y expansión.

Solamente una transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico permite –y requiere– una utilización cada vez más productiva y mejor remunerada de los recursos humanos con que cuenta una sociedad, lo que constituye a su vez “el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos” (CEPAL, 1992, p. 3). En síntesis, pues, es preciso comprender que la política económica debe constituirse en un elemento central de la política social con la misma intensidad e importancia con que la política social debe constituirse en elemento central de la política económica: son piezas vitales de una sola estrategia.

4. La coordinación con la política ambiental

Tan obvia como la necesidad de coordinar la política económica y la política social debiera resultar la necesidad de coordinar éstas con la política ambiental, con el manejo que una sociedad haga de su ambiente y sus recursos naturales. Sin embargo, esta ha sido una lección aún más difícil de aprender. Como en el caso de la mano de obra barata, el acceso a recursos naturales abundantes y baratos no propició un proceso de inversiones que apuntara a elevar la productividad con que se utilizaban esos recursos, y que de alguna manera garantizara su preservación, sino todo lo contrario. Durante mucho tiempo, la relación que existió entre la vida socioeconómica de las sociedades latinoamericanas y su base natural fue una de desconocimiento y explotación, en la que los recursos naturales no llegaron a ser vistos ni siquiera como un capital que, bien usado, nos puede producir una ganancia, sino más bien como un recurso abundante y

sin costo –sin precio– al que se podía echar mano para obtener una renta fácil mediante su uso extensivo y depredatorio.

Fue así como se desarrollaron en América Latina las actividades agrícolas y las forestales, las pecuarias y las mineras. Y fue también así como se utilizaron muchas de las mejores tierras del continente como el suelo sobre el que crecieron, desordenadas y absurdas, muchas de las grandes urbes latinoamericanas. Cuando se empezaron a percibir con alguna fuerza las limitaciones de esta tendencia, la política ambiental pasó a ser entendida como una política de “preservación” de los recursos naturales que, como tal, sólo implicaba un costo en términos de la política económica: al igual que los aumentos de salario, o que la elevación de las cargas tributarias para financiar el desarrollo de programas sociales, el costo de la protección ambiental parecía amenazar la rentabilidad y competitividad de las actividades económicas tradicionales.

Sólo recientemente ha empezado a variar este enfoque, dando paso a una visión –que se ha dado en llamar *desarrollo sostenible*– según la cual un uso razonable y sostenible de los recursos naturales no sólo es posible, sino que puede incluso ser ventajoso desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo económico y social. Al igual que en el caso de los recursos humanos, de lo que se trataría es de valorar adecuadamente los recursos naturales con que cuenta una sociedad, de manera que al traducirse en señales económicas, esa valoración promoviera un uso social y productivo de tales recursos que fuese tanto o más rentable que su tradicional utilización depredadora.

En el contexto de la globalización, y de los avances científico-tecnológicos que han acompañado la creciente preocupación por la sustentabilidad ambiental del desarrollo, este cambio de visión está abriendo posibilidades que hasta hace poco eran difíciles de percibir como algo más que *ciencia ficción*. El uso productivo y ambientalmente responsable de la biodiversidad, la venta de los servicios ambientales que prestan los bosques –en particular su capacidad de fijar CO₂ y generar, a cambio, oxígeno– y el desarrollo de un tipo de turismo ecológico, son tal vez los ejemplos más interesantes de esta nueva visión, en la que las políticas ambientales van más allá de la preservación y sus costos, para convertirse, al igual que la política social, en elementos centrales de la propia estrategia económica.

En este contexto, la integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo se hace más que evidente, y la importancia de coordinar actividades, programas y políticas adquiere una nueva relevancia, un nuevo carácter. La incorporación de los aspectos sociales, ambientales y económicos desde la formulación misma de las políticas y programas de gobierno en todos los campos –y no sólo en los que tradicionalmente se entendían como sociales, ambientales o económicos– plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible del continente.

V. COORDINACIÓN Y RECURSOS FINANCIEROS

1. Planificación y presupuesto

a) Entre la técnica y la política

En las discusiones sobre la asignación de los recursos públicos, con frecuencia se tiende a ver el presupuesto como un instrumento técnico mediante el cual los gobiernos optimizan la asignación de los recursos públicos de acuerdo con las supuestas preferencias de la sociedad. Conforme a esta óptica, la tarea consistiría por tanto, en tener la capacidad para descubrir esas preferencias y reflejarlas fielmente mediante la asignación eficiente de los recursos públicos.

Las fallas del gobierno aparecerían aquí como la contraparte de las fallas del mercado. En efecto, la presencia de imperfecciones, externalidades, asimetrías en la información, dificultades o inconveniencia de excluir a quien no paga, junto con los problemas que surgen de la distribución del ingreso y de la existencia de bienes meritorios, son elementos que se conjugan todos para que el sistema de precios no logre captar y traducir en ofertas y demandas las necesidades de diversos bienes y servicios, justificando por tanto que la sociedad opte por producirlos y distribuirlos como bienes y servicios públicos. Sin embargo, la vida pública abre también la posibilidad de que las supuestas preferencias sociales no logren traducirse en una adecuada asignación de los recursos públicos: los problemas de definición de agendas, el peso del "votante medio", la dificultad de que los votos reflejen fielmente la intensidad de las preferencias, la construcción de mayorías artificiales por medio de acuerdos o pactos, la captura del gobierno por parte de los burócratas, o los sesgos que surgen de la búsqueda de votos mediante la acción de gobierno, conllevan todos el peligro de que, efectivamente, la acción pública no *optimice* la asignación de los recursos en el sentido económico del término.

Sin embargo, no es este un problema técnico que se pueda resolver con sólo un mejor uso de los instrumentos disponibles, ni con el perfeccionamiento de la capacidad del gobierno para descubrir "qué es lo que la gente realmente quiere". El problema es más bien político: ante la imposibilidad de conocer con un alto grado de certeza técnica tanto los costos como los beneficios sociales y de largo plazo de diversas actividades

económicas a las que los mercados no logran aprehender en forma adecuada, las sociedades han tendido a recurrir a un proceso político de construcción de acuerdos –preferiblemente democráticos. Este proceso político es intrínsecamente una búsqueda de soluciones subóptimas (*second best*), un proceso en que no existen óptimos, sólo existen los acuerdos posibles. Y de lo que se trata es de hacer que, mediante prueba y error, estos acuerdos posibles sean cada vez mejores, y que así sean percibidos por la sociedad.

Como bien dice Humberto Petrei en un excelente trabajo sobre el tema, “*el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad*” (Petrei, 1997, p. 13) y, en esa medida, no es un instrumento meramente técnico sino político, y estrechamente relacionado con el conjunto de las acciones que definen la política económica y la política en general, en la medida en que se éstas reflejan en la asignación de los recursos públicos. Esto no quiere decir que, para la definición y el manejo de la política presupuestaria, pueda prescindirse de la técnica, pero sí demanda que la técnica esté en función de la política, sin pretender sustituirla.

b) El espacio institucional de la planificación presupuestaria

En los países industrializados esto ha llevado a profundizar los esfuerzos por integrar las actividades de coordinación de políticas con los procesos de reforma presupuestaria, por medio de una creciente participación de los gabinetes en la definición presupuestaria. Es así como

“... las negociaciones bilaterales entre un Ministro y el Jefe de Gobierno han sido reemplazadas por un trabajo colectivo y por negociaciones multilaterales, en donde cada ministro debe discutir cifras y programas con todos sus pares, generalmente en un marco de competencia colectiva y con límites globales prefijados. La responsabilidad de los ministros queda no sólo por la buena marcha de su cartera, sino también por compartir responsabilidades como miembro solidario de un cuerpo” (Petrei, 1997, p. 211).

En América Latina, los procesos presupuestarios y su vinculación con los esfuerzos por coordinar las políticas no han alcanzado ese grado de desarrollo institucional, y suelen mostrar todavía un predominio de la confrontación entre las políticas sectoriales –representadas por cada ministro o autoridad correspondiente– y las políticas globales, que por lo general se han visto reducidas a lo fiscal, representadas por los ministros de hacienda o finanzas. Así, y tal vez con la excepción de lo que ocurre en algunos procesos de inversión pública, la asignación presupuestaria no suele responder ni a un proceso técnico de

programación ni a un proceso político de coordinación.¹ Más bien tiende a ser el resultado de las negociaciones particulares y de las respectivas correlaciones de fuerzas que se dan dentro del gabinete, dirimidas en última instancia por el presidente, el cual, sin embargo, no cuenta para ello ni con instrumentos técnicos ni con criterios políticos suficientes como para ubicar tales conflictos en el contexto de su estrategia de gobierno y de sus prioridades.

Como hemos dicho, a causa de la crisis financiera de los años setenta y de los posteriores procesos de estabilización y ajuste, los países de América Latina vieron debilitarse aún más su capacidad planificadora y los espacios institucionales en los que el largo plazo y la visión de conjunto mantenían la coherencia de las políticas y programas de gobierno. Con el fuerte énfasis en el ajuste fiscal, la administración del corto plazo adquirió un predominio casi absoluto sobre cualquier otro criterio de coordinación, y las instancias encargadas de los ajustes fiscales –ministerios de hacienda, finanzas, economía y, en algunos casos, la autoridad monetaria– asumieron el papel protagónico en los procesos de coordinación, que pasaron a girar casi exclusivamente alrededor de las asignaciones –y recortes– presupuestarios. Estas asignaciones y recortes, a su vez, se vieron más determinados por el objetivo fiscal que por cualquier objetivo de carácter estratégico, de manera que se perdió la capacidad institucional de garantizar la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades estratégicas del gobierno.

De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo, al que se refiere prioritariamente este trabajo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero demanda el uso eficiente de esos recursos. Es en este contexto donde se percibe el contrasentido de concentrar toda responsabilidad fiscal en los ministerios de hacienda. En efecto, “el otorgar esta función al Ministerio de Hacienda, es decir al organismo que por definición tiene como propósito

1 Y aun en el campo de la inversión pública la evolución reciente no ha sido favorable a la planificación. Como señala la CEPAL, “el desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública es parte de un proceso generalizado de debilitamiento de los organismos de planificación que los administraban en el pasado, y se refleja en la paradójica ausencia de instituciones que velen por el cumplimiento del segundo de los objetivos señalados: la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades de gobierno” (CEPAL 1998, p. 41).

fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad" (CEPAL, 1998, p. 42).²

Conforme la estabilización se ha ido consolidando, no sin dificultad durante la última década, y conforme las oportunidades y los retos de la globalización se han hecho más evidentes y amenazantes, ha ido resurgiendo la idea de que las políticas y los programas públicos deben enmarcarse en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que les den sentido y coherencia. En consecuencia, han ido ganando cuerpo los esfuerzos por reconstituir la programación presupuestaria como algo que va más allá de la buena técnica y, en especial, más allá de la política fiscal y que, por tanto, requiere un esfuerzo a nivel del gabinete en su conjunto, y no sólo la negociación –o conflicto– bilateral de cada ministro con su colega de Hacienda o Finanzas.

Es así como los esfuerzos de coordinación de políticas han ocupado un espacio creciente en las reformas presupuestarias de los últimos años, dando paso a esquemas institucionales en los que destacan –aunque en menor medida que en los países industrializados–³ los esfuerzos colectivos y la integración de metas que trascienden lo meramente fiscal. Países como Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica sirven para ejemplificar esta tendencia.

En Argentina, por ejemplo, se creó en 1994 la figura de jefe de gabinete o ministro coordinador, cuyas funciones son las de armonizar tanto los procedimientos como las políticas, y es este ministro quien debe preparar el presupuesto y presentarlo al Congreso. El poderoso Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos –y la Secretaría de Hacienda– siguen siendo responsables del manejo macroeconómico y la estabilidad fiscal, pero el presupuesto ha recuperado su carácter integral, no sectorial –fiscal. En Brasil, si bien la administración de la política tributaria y financiera, así como la política monetaria y cambiaria recae en el Ministerio de Economía, es el Ministerio de Planificación y Presupuesto el que tiene a su cargo la formulación de los planes plurianuales y de los presupuestos correspondientes, para lo cual coordina tanto con el Ministerio de

2 En palabras de Petrei: "El papel preponderante que ha ejercido en América Latina el Ministerio de Economía o el Ministerio de Hacienda parece haber sido un buen vehículo para alcanzar la estabilidad, (...) sin embargo, no parece ser el mejor arreglo para la distribución del gasto o la coordinación de políticas sectoriales" (Petrei, 1997, p. 418).

3 En esos países, de acuerdo con Petrei, "la coordinación de políticas ha ocupado un lugar importante en las reformas presupuestarias de las dos últimas décadas. El gabinete como cuerpo ha tomado un papel cada vez más activo en las discusiones. La forma preferida para la coordinación de políticas ha sido la formación dentro del gabinete de comités de diversa índole, normalmente con la participación de varios ministros (...). Las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno han sido reemplazadas por un trabajo colectivo y por negociaciones multilaterales en donde cada ministro debe discutir cifras y programas con todos sus pares, generalmente en un marco de competencia colectiva y con límites globales prefijados" (Petrei, 1997, pp. 210 y 211).

Economía como con el resto de los ministerios. En Colombia, la preparación del presupuesto supone una discusión en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el trabajo conjunto –si bien no muy coordinado– del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica constituyen la Autoridad Presupuestaria, que es el órgano que define los lineamientos presupuestarios para todos los ministerios, y aprueba aquellas decisiones que implican la creación de nuevas fuentes de gasto, como la generación de nuevo empleo público, o de endeudamiento; si bien para los límites globales la Autoridad Presupuestaria se guía principalmente por el criterio de Hacienda, para las prioridades se respeta el criterio de Planificación, en especial a partir del funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

Chile constituye un contraejemplo interesante, en el que se ha logrado un manejo adecuado del presupuesto sin mecanismos especiales de coordinación y con un predominio casi absoluto del Ministerio de Hacienda. En Chile, la función de “planificación” en lo que respecta al presupuesto, parece desempeñarla de hecho el propio Ministro de Hacienda, excepto en lo que respecta a los proyectos de inversión, que sí requieren la aprobación del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Petrei afirma que en Chile el presupuesto responde a las políticas públicas previamente acordadas en el gabinete, pero basadas fundamentalmente en un trabajo directo entre el ministro de hacienda y el ministro respectivo. El ministro de hacienda refleja en esas discusiones las prioridades fijadas por el presidente (Petrei, 1997, p. 288).

En muchos casos, esta función de velar por la consistencia entre la asignación de los recursos públicos y las prioridades estratégicas del gobierno está siendo asumida directamente a nivel de la presidencia –sea en la secretaría o el ministerio de la presidencia, o en la oficina del Primer Ministro. En tales casos, como advierte la CEPAL, “es esencial garantizar que las funciones políticas de dichas oficinas no releguen a segundo término el cumplimiento de este objetivo de carácter más específicamente fiscal” (CEPAL, 1998, p. 42). De nuevo se evidencia aquí un espacio idóneo para institucionalizar no un esfuerzo de coordinación presupuestaria, sino de coordinación estratégica de políticas en lo que respecta a su incidencia presupuestaria.⁴

4 Si bien enfatiza el papel central de hacienda en este proceso, Zapico-Goñi sostiene que “unas negociaciones multilaterales que fomenten el aspecto cooperativo en el proceso presupuestario podrían reducir la tensión provocada por el maratón de negociaciones bilaterales competitivas que realiza hacienda todos los años. Lo que es más importante –dice– es que ello permitiría que el proceso presupuestario se utilizara como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas” (Zapico-Goñi, 1998, pp. 48 y 49).

c) El presupuesto como herramienta de gobierno

En el pasado, cuando se hablaba de reformas presupuestarias, se lo hacía muchas veces desde una perspectiva maximalista, que buscaba una reforma completa y radical de los procesos presupuestarios hacia esquemas novedosos –como el presupuesto base cero– que parecían prometer lo que, hoy, sabemos imposible: resolver técnicamente un problema que es esencialmente político. Los presupuestos no *son* la política, pero la expresan en uno de sus aspectos fundamentales: la asignación de recursos. Los presupuestos, sin embargo, son también la expresión de una realidad institucional que sólo se construye lentamente, y cuya estabilidad depende, en buena medida, de esa misma lentitud. La frustración que muchas veces se siente en el gobierno, por las dificultades de modificar la asignación de los recursos por la vía del presupuesto, de manera que exprese mejor las prioridades políticas del momento, no es sino el reflejo de este doble carácter del presupuesto: parte prioridad política, parte rutina institucional. Sólo entendiendo este doble carácter se comprende que, salvo en procesos de ruptura institucional, las transformaciones efectivas del presupuesto serán siempre incrementales, siempre graduales. Y estas reformas dependerán no sólo de qué tan adecuado técnicamente sea el proceso presupuestario –aunque eso es importante– sino del equilibrio de fuerzas que predomine en el gobierno y en la sociedad, y de la capacidad que tengan esas fuerzas para traducir sus intereses en decisiones que afecten la asignación de los recursos públicos.

En ese sentido, y desde la óptica de avanzar hacia una coordinación estratégica que sea capaz de administrar los recursos públicos con una visión de conjunto y largo plazo, un buen esquema de programación presupuestaria supone la capacidad de explicitar, discutir y acordar las prioridades a nivel del gobierno como tal, es decir trascendiendo las prioridades sectoriales y definiendo las prioridades del gobierno en su conjunto. Estas prioridades, a su vez, deben definirse de tal forma que respondan de manera razonable a la propia evolución de los acuerdos políticos y al modo en que éstos reflejen las *preferencias sociales* propiamente dichas. Finalmente, como todo instrumento de asignación de recursos sociales –y en especial cuando estos recursos se asocian a “políticas”– el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: la de generar incentivos para la acción individual y colectiva, y la de producir resultados.

Tradicionalmente, el manejo de los recursos públicos se ha centrado en la administración de los *insumos*. Así, se sabe por lo general con cuánto financiamiento se cuenta en determinada institución o para determinado programa; se sabe con cuántos y con cuáles recursos humanos se cuenta, y de cuántos recursos físicos y de qué tipo se dispone. Es necesario llevar la

administración de los recursos hacia una planificación de los *productos*: cuántas escuelas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas líneas telefónicas, cuántos pacientes atendidos, qué cobertura escolar, en fin, cuántos bienes y servicios públicos serán producidos y distribuidos con esos recursos, con qué calidad y a qué costo, y con qué costo de oportunidad. Sin embargo, habría que ir aún más lejos: de la administración de los insumos y los productos es necesario pasar a una verdadera evaluación de los *resultados*, determinando el impacto que estos productos y esos recursos tuvieron sobre los usuarios mismos, y sobre el público en general. Más aún, es necesario saber cuál fue su impacto en términos de los objetivos de mediano y largo plazo de las políticas que les dieron origen: ¿Cuánto aprendieron los niños que fueron a las nuevas escuelas? ¿Son suficientemente transitadas las carreteras construidas? ¿Los pacientes tratados recibieron una buena atención médica? ¿Están satisfechos los usuarios con la atención y los bienes y servicios públicos recibidos? ¿Avanza la sociedad en la dirección planteada, gracias a estos resultados?

No es fácil pasar de la administración de los *insumos* a la de los *productos*. Y es aún más difícil avanzar hacia un esquema de políticas públicas orientado a los resultados, en especial si comprendemos que el margen de acción de los políticos, y de los gobiernos, puede ser amplio en lo que concierne a los insumos, y ser aun significativo en lo tocante a los productos, pero siempre es ambiguo en términos de los resultados sociales, en cuya configuración incide multiplicidad de actores y procesos. Aun así, la sociedad demanda resultados, y la asignación de los recursos que se refleja en el presupuesto público sólo tiene sentido –como proceso– cuando se la juzga desde el ángulo de tales resultados.

Las dificultades que normalmente se encuentran en el sector público para otorgar incentivos diferenciados –y en particular incentivos pecuniarios– han sido parcialmente resueltas por esta propia búsqueda de resultados. En efecto, más que al establecimiento de los tradicionales premios (o penalizaciones) materiales, se ha recurrido de manera creciente al incentivo que resulta del mismo aumento de la responsabilidad, autoridad y poder que viene con los nuevos esquemas de gestión.

De esta manera, el incentivo para cambiar el comportamiento del gasto y el estilo de decisión del gestor se ha buscado a través de un cambio en el contexto institucional en que desarrolla su trabajo el gestor: mayor autoridad y discreción en el gasto, mayor participación en la formulación del presupuesto y, a cambio de todo esto, mayor responsabilidad (Zapico-Goñi, 1998, p. 35).

Por consiguiente, en esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos capaces de infundir una dinámica que consolide y perpetúe la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos. Esta eficiencia social demanda, en primer lugar, un sentido de pertinencia que debe estar reflejado en las prioridades estratégicas del gobierno y que refiere, por tanto, a la esfera de la calidad política de éste; pero la eficiencia social también tiene que ver con la mayor o menor eficiencia con que se asignen y utilicen esos recursos públicos, lo que refiere a la calidad de la gestión pública como tal. La simple reducción de costos, que tan útil es en el sector privado cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura encaminada a abandonar a los clientes de mayor costo. Por eso la búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un equilibrio dinámico, difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables: *el costo* que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio; *la calidad* con que se produce ese bien o servicio público, y *la cobertura* con que éste llegue a la población (Garnier, 1997b, p. 25).

Los sistemas de incentivos y la institucionalización de los mecanismos de rendición de cuentas deben, por tanto, apostar en una doble vía: la política y la gestión. En ambos casos, es preciso desarrollar incentivos adecuados, pertinentes y oportunos, que capturen la esencia de la asignación de recursos públicos como un proceso que no pretende *maximizar* un conjunto de preferencias sociales imperceptibles, sino mejorar la capacidad de la sociedad para tomar decisiones colectivas, y para hacerlo de tal manera que se fortalezca la capacidad y el deseo de la colectividad de responder afirmativamente al *¿podremos vivir juntos?* con que nos enfrenta Touraine (1997).

2. El financiamiento también debe planearse

Si bien suele privilegiarse la cuestión de la asignación de los recursos públicos –el destino del gasto– en términos de su impacto redistributivo y de su significado para la ejecución de las distintas políticas de gobierno, no deja de ser cierto que el financiamiento de ese gasto desempeña también, por acción o por omisión, un importante papel distributivo, y tiene significativas consecuencias de tipo microeconómico y sectorial. El argumento, frecuentemente utilizado, sobre la supuesta –o deseable– neutralidad de los ingresos y el corolario según el cual los objetivos distributivos o políticos deben buscarse exclusivamente mediante la asignación y el uso del gasto,

pero no de los ingresos, no tiene sustento teórico ni mucho menos respaldo empírico (véase Martín, 1995, p. 11).

En consecuencia, tan importantes como los esfuerzos recién mencionados por mantener la coherencia entre la asignación del gasto y los objetivos y prioridades del gobierno, son los esfuerzos por coordinar los diversos esquemas de financiamiento de la acción pública, de manera que se mantenga esa coherencia con la estrategia. No se trata sólo de resolver el problema cuantitativo de conseguir los recursos suficientes y necesarios para mantener el equilibrio fiscal; se trata de que los instrumentos seleccionados para financiar el presupuesto sean consistentes con la estrategia planteada y coadyuven a su materialización.

América Latina no sólo se ha caracterizado por una incapacidad relativa para financiar sanamente su gasto público, sino por mantener estructuras tributarias poco equitativas y, con frecuencia, perversamente distorsionantes. A esto se han agregado un sinnúmero de “correctivos” –como incentivos, exenciones, excepciones, deducciones y demás arreglos tributarios– que no sólo tendieron a agravar los de por sí graves desequilibrios fiscales, sino a complicar los efectos netos de la política de ingresos en términos distributivos y sectoriales.

En las últimas décadas, la política de ingresos ha estado marcada por dos grandes tendencias. Por una parte, los procesos de liberalización y apertura económica han llevado a disminuir drásticamente los niveles absolutos y la dispersión de los aranceles sobre el comercio exterior. Esto ha reducido el peso de estos ingresos en el conjunto del financiamiento público, al tiempo que ha modificado las señales –los precios– que guían las decisiones de inversión, corrigiendo de ese modo lo que se dio en llamar el *sesgo antiexportador* que caracterizó a la región durante el período de sustitución de importaciones, con efectos distributivos importantes. Por otra parte, la coyuntura política hacía difícil que esa reducción de ingresos se compensara con otras cargas sobre la producción y, en particular, con un aumento del peso que los impuestos a la renta tenían en la recaudación. En consecuencia, junto con la ampliación y profundización del impuesto al valor agregado (IVA), que vinieron a llenar el vacío generado por la reducción arancelaria, “se ha reducido el número de bases imponibles y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos” (CEPAL, 1998).

El impacto distributivo de estos cambios –y de aquellos que deberán diseñarse y ponerse en práctica para dar sustentabilidad a los ajustes fiscales– no está determinado a priori y, de hecho, debe ser uno de los elementos centrales a tomar en cuenta para la definición misma de la estrategia tributaria. Más aún, dadas las múltiples deficiencias que

caracterizan las administraciones tributarias de América Latina, la reforma de las políticas tributarias deberá avanzar en forma gradual, combinando los criterios propios del carácter y el tipo de impuestos que se apliquen con las consideraciones correspondientes al proceso de mejora gradual de la capacidad de administrar tales impuestos.⁵

Esta reforma supone un grado importante de coordinación dentro del gobierno, y entre el gobierno y la sociedad, de manera que se logren concretar las reformas, y que éstas tengan la legitimidad necesaria para consolidarse institucionalmente. En este sentido, destacan los esfuerzos que se han realizado en distintos países para mejorar el diseño y la capacidad de recaudación de los impuestos directos sobre las empresas y sobre las personas; por simplificar la estructura de los impuestos indirectos, promoviendo estructuras sencillas pero no uniformes de impuestos como el IVA (de manera que se evite un sesgo regresivo) y complementándolos con unos pocos impuestos selectivos sobre determinados bienes (de manera que se logre un sesgo progresivo).

Es importante destacar que, en ausencia de un pacto fiscal ampliamente aceptado por la sociedad, en que se defina tanto el papel como la magnitud y el *modus operandi* del Estado,

“los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente “costosos” –los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar– por otros más “baratos”, que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición parlamentaria (CEPAL, 1998, p. 32).

Estos otros instrumentos, que van desde el endeudamiento –interno y externo– hasta la utilización de la emisión monetaria, pasando por el uso de precios y tarifas de los servicios públicos, o el acceso a ingresos transitorios (ya sean fruto de ventas de activos o de mejoras momentáneas en determinados precios, como el del petróleo o el cobre), suelen tener impactos distributivos y sectoriales muy distintos a los que se dice aspirar, y poco consistentes con las estrategias y las prioridades explícitas del

5 Esta consideración apunta, básicamente, a descartar muchas propuestas de reforma integral del sistema tributario, ya que éstas suelen suponer una capacidad administrativa que por lo general no existe en los países latinoamericanos. La elevada evasión que caracteriza, por ejemplo, al impuesto a la renta, desaconseja cualquier estrategia que descansa, desde el inicio, en elevar el peso de los impuestos directos desde el 25% del total de la recaudación, proporción que caracteriza en promedio a América Latina, al 65% que encontramos en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El proceso, para ser eficaz, debe ser gradual.

gobierno. Aun así, ante la falta de un acuerdo político razonable, estos resultados poco razonables son los que tienden a predominar.⁶

En síntesis, si lo que se persigue es el predominio de la estrategia de gobierno, y de las prioridades que ésta implica, por sobre el logro de objetivos parciales, sectoriales o de corto plazo, entonces la coordinación de las políticas de ingreso resulta tan importante como la coordinación de las políticas de gasto. Es fundamental que los instrumentos que se utilicen para generar ingresos fiscales no sólo sean adecuados desde el punto de vista estrictamente fiscal, sino que sean también adecuados desde el punto de vista de su impacto sobre el conjunto de las políticas de gobierno. Los incentivos y desincentivos que la política de ingresos implique para los diversos actores sociales deben ser consistentes con los incentivos y desincentivos que, de manera explícita, se persigan mediante las distintas políticas –económicas, sociales, ambientales y otras– que constituyen la acción conjunta del gobierno.

6 Un ejemplo reciente de esto lo tenemos en Ecuador. Ante la urgente necesidad de financiar el “bono solidario”, que principalmente atiende las necesidades alimentarias básicas de la población pobre, el gobierno se ha visto empujado a aceptar una violenta caída de gastos que tienen gran impacto progresivo, como los de educación y salud, ya que la sociedad ecuatoriana –incluso los pobres mismos– se niega a llegar a un acuerdo que elimine los subsidios a los combustibles y a la electricidad, cuyo efecto es más bien regresivo. Así, se opta por abandonar la educación y la salud para poder comer, en lugar de generar ingresos sanos mediante el cobro de la energía.

VI. COORDINACIÓN DENTRO DE DIVERSAS FORMAS DE GESTIÓN

Cuando se habla de la función coordinadora de la planificación, por lo general se hace en referencia a la coordinación interna de las actividades de gobierno, a la coordinación –por así decirlo– de la ejecución pública de las políticas públicas. Si bien este enfoque era razonable en tanto las políticas públicas efectivamente estuvieran fuertemente ligadas a la acción exclusiva y directa del Estado y, más exactamente, del gobierno central, ha ido perdiendo relevancia a medida que adquieren importancia formas menos centralizadas –y hasta privadas– de ejecutar los programas que configuran las políticas públicas.

Así, a la ejecución directa de las políticas públicas por parte del gobierno y sus instituciones más cercanas, se agregan hoy, con carácter y peso propio, otras tres opciones, mediante las cuales las políticas públicas se ejecutan en forma privada o descentralizada:

- La contratación pública de bienes y servicios en el sector privado, la descentralización, y
- la privatización de actividades de interés público.

En el pasado, diversas actividades económicas y sociales fueron asumidas por los gobiernos con el propósito de ampliar su cobertura (o en algunos casos mejorar su calidad) más allá de lo que el sistema de mercado podía lograr en las condiciones existentes de oferta y de demanda. Muchas veces, en su búsqueda de mayor cobertura –o calidad– estas actividades públicas perdieron de vista el problema de la eficiencia, y descuidaron el costo que suponía el logro de sus objetivos. En las condiciones actuales, es principalmente por razones de costo y eficiencia (y en algunos casos por razones de calidad) por lo que estas actividades tienden a ser “sacadas” del gobierno mediante alguna de las opciones mencionadas: contratación privada, descentralización o privatización. Y aun en aquellos casos en que se mantienen como actividades estrictamente públicas, la preocupación por los costos y la eficiencia ha adquirido un nuevo *status*, y demanda nuevos esquemas de gestión.

En efecto, en el marco de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas, y en particular ante las demandas de contar con un entorno competitivo para la inversión, la presión por la eficiencia

económica adquiere preponderancia y, con ello, se refuerza la necesidad de reducir los costos de todos aquellos bienes y servicios públicos que incidan directa o indirectamente en la competitividad de las empresas. Por otra parte, la crisis fiscal ha obligado a los gobiernos y a las sociedades a plantearse, por razones ineludiblemente pragmáticas, la cuestión de la eficiencia. En un contexto en que no sólo no se reducen, sino que aumentan las demandas por muchos de los servicios públicos, la limitación de recursos financieros obliga a poner en primerísimo plano la cuestión –tradicionalmente menospreciada en la administración pública latinoamericana– de los costos. A menos que se esté dispuesto a sacrificar calidad o cobertura, la coyuntura actual implica la necesidad evidente de elevar la productividad en la ejecución de las políticas públicas, de manera que se pueda, literalmente, “hacer más con menos”. Esta combinación de nuevas demandas de eficiencia con un contexto de crisis fiscal ha dado lugar a distintos planteamientos, desde el *get prices right* hasta la reducción de tamaño del Estado y la privatización, pasando por la descentralización y la habilitación (*empowerment*).

Si bien este renovado interés en los costos es un aporte legítimo a la búsqueda de la eficiencia social, algunas de las razones que llevaron a que las actividades que producen y distribuyen estos bienes y servicios fueran definidas, en su momento, como actividades “públicas” siguen siendo válidas en diversos ámbitos de la vida social. Los problemas de imperfección de los mercados, de asimetría en la información, de dificultades –o inconveniencias– para la exclusión de quienes no pueden pagar, y de externalidades en la producción o el consumo de estos bienes y servicios, se combinan con los problemas que surgen de la distribución desigual del ingreso, para seguir afirmando la imposibilidad e inconveniencia de que las sociedades latinoamericanas resuelvan todas sus decisiones de asignación de recursos exclusivamente por medio del mercado. El carácter público de muchas decisiones sociales sigue siendo hoy tan legítimo como ayer.

Si no puede haber competencia en el mercado, o si esta competencia no es garantía suficiente de que se alcanzará la *eficiencia social* que se persigue, entonces ¿qué hacer? La opción que con más insistencia se ha intentado en los últimos años es una que combina nuevos esquemas de gestión pública con nuevos esquemas de regulación sobre la ejecución no estatal de las políticas públicas. De esta manera, se aspira a una solución subóptima que permita a las sociedades avanzar de manera razonable hacia esquemas que combinen criterios de costo con criterios de calidad y cobertura, y que tomen en cuenta tanto la valoración que la sociedad haga de las desigualdades en la distribución del ingreso, como de sus aspiraciones de largo plazo.

Antes de analizar algunos de los méritos y limitaciones de estos nuevos esquemas para la ejecución de las políticas públicas, cabe una advertencia frente al influjo de las "modas". No se trata de afirmar que ahora hay que contratarlo todo en el sector privado, ni descentralizarlo todo, ni de que hay que privatizarlo todo; ni de separar totalmente definición de políticas y gestión tal como antes no se trataba de hacer lo contrario. Tampoco se trata de encontrar un punto medio que venga a funcionar como la "combinación óptima" entre Estado y mercado. Como ha señalado Hirschman en distintos contextos,⁷ tales óptimos no existen: entre el énfasis que podemos dar a las soluciones privadas de nuestros problemas, y a sus soluciones públicas –nos dice– "he pensado desde hace mucho tiempo que cierto patrón de cambio de un estilo al otro no es sólo inevitable, sino claramente útil y deseable: que *no hay un solo camino mejor*" (Hirschman, 1986, p. 145). No se trata, por tanto, de establecer ningún tipo de equilibrio óptimo, sino más bien de buscar un equilibrio razonable y cambiante, que permita ir mejorando la asignación y la utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos y prioridades del gobierno, establecidos mediante procedimientos democráticos.

En realidad, entre los distintos esquemas administrativos vigentes, y entre las distintas formas de aprovechar la gestión privada –o no gubernamental– para ejecutar los programas que corresponden a las distintas políticas públicas, no debe existir una relación de mutua exclusión, como si alguno de esos esquemas fuera intrínsecamente superior a los otros para todo momento y situación, sino más bien una relación de complementación, que dependerá de las condiciones particulares del caso. Así, refiriéndose a los distintos modelos de gestión pública en boga –modelo máquina, modelo red, modelo normativo y otros– Mintzberg afirma de manera contundente:

"No hay un modelo que sea el mejor. Actualmente funcionamos con todos ellos. La recaudación de impuestos sería inconcebible sin una saludable dosis del modelo máquina, del mismo modo que lo sería una política exterior sin el modelo red. Y ningún gobierno puede funcionar efectivamente sin un gran despliegue de controles normativos, al igual que ningún gobierno actualmente puede ignorar la necesidad de despojarse de lo que ya no pertenece al sector público. El gobierno, en otras palabras, es un sistema eminentemente ecléctico, tan variado como la vida misma" (Mintzberg, 1998, p. 69).

7 Con su agudeza característica, Hirschman evitó la tentación de plantear la existencia de equilibrios óptimos entre los sugerentes conceptos de "voz" y "salida", y más bien insistió en la necesidad de ajustes permanentes entre ellos, ya que "en todo momento se puede afirmar que hay una deficiencia de uno o el otro de nuestros mecanismos; pero es muy improbable que pudiéramos especificar una combinación más eficiente de ambos que se mantuviese estable a través del tiempo" (Hirschman, 1977, p. 120).

1. Gestión pública: coordinación y evaluación

En la gran variedad de esquemas dentro de los cuales pueden operar las políticas públicas, es indudable que la ejecución pública como tal seguirá siendo una de las opciones que caracterizará, de forma significativa, el quehacer de los estados latinoamericanos. Ante los riesgos y oportunidades del momento, la reconstrucción de la capacidad estatal para gobernar –y para hacerlo eficientemente– es una condición esencial para que los países latinoamericanos puedan enfrentar con éxito los retos de la democratización, del desarrollo económico y de la equidad. En este contexto, como ha planteado el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la construcción de “una nueva gestión pública para América Latina” aparece como un elemento fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político (CLAD, 1998).

Hemos visto que, como parte de la búsqueda de esta mayor capacidad de gestión, es preciso desarrollar una mayor capacidad de coordinación en el seno del propio gobierno: capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones. Sin embargo, no hablamos aquí de la coordinación administrativa *per se*, cuya responsabilidad compete a cada jerarca y a cada entidad o institución pública, sino de la coordinación estratégica, aquella que confiere unidad y carácter al accionar del gobierno, que ubica cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo.

Esta coordinación supone –como se dijo más arriba– el desarrollo de la capacidad institucional y política de establecer prioridades estratégicas, y de organizar el trabajo del gobierno en su conjunto alrededor de esas prioridades y de los resultados esperados, de manera que se pueda aplicar en cada caso el esquema de gestión que corresponda, de acuerdo con la visión integral y de largo plazo que guía el accionar del gobierno. Esta visión debe trascender la mera elaboración de planes y las grandes definiciones políticas, para reflejarse en los instrumentos propios de toda gestión pública:

- Gestión de recursos financieros.
- Gestión de recursos humanos.
- Gestión de la inversión pública.

La coordinación estratégica busca que la asignación de los recursos humanos, de los recursos financieros y de la propia inversión pública corresponda con las prioridades de gobierno, pero busca además que los propios sistemas de gestión de estos recursos, y los incentivos (y desincentivos) que contengan estos sistemas, sean también conducentes al aumento de la productividad y la eficiencia social de la gestión pública. Por

lo general, esto conlleva una mayor autonomía gerencial de las distintas agencias ejecutoras que hay en el propio gobierno, y el uso de distintos tipos de acuerdos, “contratos” o “compromisos de resultados” dentro del sector público, y aun dentro del propio poder ejecutivo, del gabinete. En consecuencia, surge la necesidad de concebir nuevas formas de control que sean adecuadas a esta combinación de mayor flexibilidad gerencial por una parte, y de mayor compromiso con las prioridades estratégicas del gobierno, por otra. En particular, éstas incluyen (CLAD, 1998, p. 17):

- El control contable de los costos, que abarca no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- El control de los resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión o en el tipo de instrumento de coordinación que se utilice.
- El control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos desde el punto de vista de su calidad, su costo, y la oportunidad y accesibilidad que los caracterice.

Los nuevos esquemas de gestión, por tanto, se empiezan a alejar del predominio del paradigma burocrático, para incorporar elementos de una nueva cultura gerencial centrada más en los resultados que en los procesos mismos. Es claro que, tal y como lo ha planteado la CEPAL,

“... esta nueva cultura de la gestión pública está asociada al diseño de novedosos esquemas mediante los cuales las entidades públicas rectoras de un sector establecen los objetivos y resultados esperados de la gestión de una institución prestadora de dichos servicios o incluso los “contratan” formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es objeto de evaluaciones periódicas. A nivel global, las entidades rectoras también se someten al proceso de establecimiento de objetivos y metas, en virtud de contratos con el jefe de gobierno o las entidades fiscales o de planificación. (...) Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica (CEPAL, 1998, p. 26).

Esto demanda la institucionalización de mecanismos adecuados de evaluación y seguimiento –y el correspondiente sistema de incentivos– como complemento indispensable de los instrumentos mediante los cuales se definen las prioridades y se las traduce a la gestión de los recursos públicos. En este contexto, la evaluación deja de ser un mero ejercicio académico o una herramienta más de control *ex post* –es decir, una autopsia– y pasa a convertirse en un instrumento activo de la nueva gerencia pública.

Es preciso insistir de nuevo en que, si bien esta transición supone importantes retos técnicos y administrativos, más que a un problema técnico se refiere a un problema político: someterse a una efectiva rendición de cuentas es un acto eminentemente político. Por ello que la consolidación de una cultura pública basada en la evaluación y el rendimiento de cuentas exige, como primer paso, el compromiso de los gobernantes y, en general, de la clase política de un país.

El fracaso de muchos sistemas de evaluación se origina, precisamente, en que los mismos son diseñados y conducidos por entidades públicas que no cuentan con un espacio político amplio y sólido, que les permita convertir sus iniciativas en proyectos de interés nacional, y que cuenten con el apoyo y el compromiso de las más altas esferas de gobierno. En ausencia de voluntad política, se corre el riesgo de seguir desarrollando instrumentos que si bien pueden ser novedosos y académicamente sofisticados, suelen carecer de utilidad práctica. El apoyo al más alto nivel político, por tanto, constituye la clave para dinamizar un proceso de cambio en la cultura institucional, conforme a una estrategia de efecto cascada, de arriba hacia abajo, que debe involucrar gradualmente a los gobernantes, a los jefes, a los funcionarios públicos y, finalmente, a los usuarios.⁸



⁸ La participación ciudadana y el control por parte de los usuarios constituyen otro mecanismo dinamizador y legitimador de este proceso. Sin embargo, en el actual estado de desarrollo efectivo de las democracias en el continente, la voluntad de las autoridades políticas –y de la clase política– sigue siendo el elemento determinante para que la rendición de cuentas sea incorporada a la cultura gerencial de la política latinoamericana (Véase Garnier y Mora, 1999, p. 180).

Si estamos hablando de un esfuerzo de evaluación estratégica –y no de otros procesos igualmente legítimos de evaluación– tenemos que tanto por la necesidad de un aval y un respaldo efectivo al más alto nivel político, como por la de contar con una perspectiva integral para evaluar los distintos programas desde el ángulo de su prioridad global, el espacio institucional idóneo para esta evaluación estratégica tiende a corresponder con el espacio de la coordinación y, en términos más generales, con el espacio de la planificación.

Ya hemos visto cómo las funciones de coordinación y planificación requieren a su vez la evaluación estratégica como uno de sus instrumentos esenciales, ya que sólo mediante tal evaluación es posible cerrar el círculo básico de una coordinación efectiva, de manera que la definición de una estrategia y de las prioridades pertinentes dé paso a la correspondiente asignación de recursos (humanos, financieros, físicos), que esta asignación conduzca efectivamente a la ejecución de los programas públicos en cuestión y que, finalmente, la evaluación permita identificar cómo y en qué medida este proceso avanza de manera socialmente eficiente, y cómo esto incide en la constante redefinición de la estrategia, la asignación de los recursos y la ejecución de los programas públicos.

Cabe aquí una advertencia contra la tentación de querer convertir la nueva gestión pública y su énfasis en los resultados –así como el uso de instrumentos de evaluación como las metas, los indicadores y los compromisos de resultados– en una nueva panacea que resuelva *tour court* los múltiples y muy diversos problemas de la definición y ejecución de las políticas públicas y las estrategias de gobierno.

No hay tal panacea. Como bien se dijo más arriba, no hay una única forma de enfrentar todos los problemas, no hay un *modelo ideal* de gestión o gerencia pública que se pueda generalizar a todos los casos y todas las situaciones. Comprender esto es particularmente importante en lo concerniente a la gestión por resultados, y al énfasis en la evaluación y medición de estos resultados, ya que fácilmente puede caerse en un abuso de estos instrumentos. Como bien dice Mintzberg, “las cosas deben medirse, desde luego, especialmente los costes; pero ¿cuántos de los beneficios reales de las actividades del gobierno se prestan a sí mismas a esta medición?” (Mintzberg, 1998, p. 66).

Y es que así como es posible medir y cuantificar muchas cosas, y su medición puede contribuir de manera efectiva a una gestión pública más pertinente y eficiente, hay otras tantas actividades que no son fácilmente susceptibles de una medición precisa, y eso no las hace menos importantes para la sociedad. De hecho, es esta dificultad intrínseca para cuantificar y valorar en forma precisa la importancia (y los costos de oportunidad) que se asocia a ellas, lo que explica en buena medida que algunas de estas actividades no logren transformarse en mercancías, de manera que puedan

ser producidas y distribuidas por medio del mercado en la cantidad y con la calidad que la sociedad parece desear.

Por una parte, pues, están los problemas técnicos que siempre enfrentan los intentos por cuantificar en forma precisa y correcta los costos y beneficios de la acción pública: siempre habrá un margen de error y, en estos casos, un margen difícil de determinar. Por otra parte, están los problemas metodológicos más de fondo que hacen que, por su propia naturaleza, algunas de estas acciones no sean cuantificables del todo. En conjunto, estos problemas demandan una dosis de prudencia y sentido común en la aplicación práctica de los instrumentos típicos de la nueva gestión pública. Recordemos que, en última instancia, la técnica y los instrumentos de gestión son una herramienta –y nunca un sustituto– de la política.

2. Ejecución privada de políticas públicas

Si la ejecución directa, por parte de entidades gubernamentales y mediante contratos laborales, ha sido uno de los mecanismos típicos para la realización de los objetivos de las políticas públicas, es cada vez más generalizada la utilización por parte de los gobiernos de otros tipos de contrato para el logro de sus objetivos. Esto no es nuevo: los gobiernos siempre han recurrido a la compra de bienes y servicios en el sector privado como parte normal de su giro de actividades. Lo que da especificidad al fenómeno actual es la creciente comprensión de la amplitud, diversidad y profundidad con que hoy puede recurrirse al sector privado, no sólo para producir y distribuir muchos de los bienes y servicios que constituyen el corazón mismo de diversos programas y políticas públicas, sino incluso para administrar algunos de estos programas.

Es importante distinguir esta opción de los esquemas de privatización de los servicios públicos –que se analiza más adelante– ya que con frecuencia estos esquemas de contratación para la ejecución privada de políticas públicas son apoyados o atacados, no por constituir una forma más o menos adecuada de ejecutar políticas que siguen siendo públicas, sino por ser percibidos –erróneamente– como ejemplos de un proceso de privatización.

Con la privatización propiamente dicha, lo que se persigue es aprovechar el potencial del mecanismo de mercado para optimizar la asignación de los recursos de la sociedad. Como veremos luego, se trata de trasladar a la iniciativa privada el proceso mismo de toma de decisiones sobre el tipo de bienes y servicios a producir: su cantidad, su calidad y su costo. En el caso que nos ocupa, el de la contratación del sector privado por parte del gobierno para producir los bienes y servicios que demanda determinada política pública, o para administrar su ejecución, la situación es radicalmente distinta. De lo que se trata es de mantener en el ámbito

público –estatal– la decisión sobre la asignación de los recursos sociales, pero aprovechando, cuando sea el caso, la mayor productividad o la mayor eficiencia en el uso de los recursos que ofrece la empresa privada. En otras palabras, se trata tan sólo de sustituir los tradicionales contratos laborales con que opera el modelo burocrático, por contratos con empresas privadas u otros entes no estatales.⁹ No cambia la esencia de la decisión pública, y el Estado –o el gobierno– sigue siendo responsable (*accountable*) por tales decisiones, pero cambia radicalmente el esquema de ejecución de éstas.

En condiciones adecuadas –y con los instrumentos idóneos– esto le puede permitir al gobierno sea mejorar la calidad o bien reducir el costo de sus programas mediante aumentos de la productividad. Sin embargo, la gestión pública por medio de contratos demanda una transformación institucional importante y el desarrollo de nuevas capacidades, ya que supone la utilización de instrumentos para los cuales no estaban diseñados los esquemas tradicionales con que se toman las decisiones públicas, se administran los programas y se da seguimiento a su ejecución. Esto constituye un nuevo reto para la coordinación de las políticas públicas, ya que se combinan aquí de manera peculiar las reglas del sector público con las del sector privado. Como hemos dicho en otro lugar,

“... el mercado, como el Estado, tiene sus reglas, tiene sus méritos y tiene sus fallas. Combinar la toma de decisiones públicas con su ejecución privada requiere, por tanto, nuevos mecanismos de contratación, nuevos incentivos y desincentivos, nuevos esquemas de evaluación, y nuevos esquemas de rendición de cuentas, todos destinados a operar en un mundo que combina dos racionalidades distintas y complementarias: la pública y la privada. Tan importante como definir cuáles de las decisiones públicas se financiarán y ejecutarán en forma pública mediante contratos laborales, y cuáles se ejecutarán en forma privada mediante otro tipo de contratos, es la tarea de definir estos contratos, que si bien parten de un proceso competitivo mercantil, una vez establecidos se convierten en el sustituto, al menos parcial o temporal, del mercado mismo” (Garnier, 1998, p. 21).

Desde el punto de vista de los esfuerzos de coordinación, es importante tener claro que el esfuerzo y los cuidados necesarios para llegar a tener buenos contratos –elaboración del cartel, selección del contratista, especificación detallada del contrato y sus puntos de referencia– deben verse complementados por un esfuerzo y un cuidado

9 Para un análisis del concepto de “lo público no estatal”, véanse Cunill (1997), y Bresser Pereira y Cunill (1998).

sistemáticos en el seguimiento de la operación del contrato, ya que el reto mayor de este tipo de contratos está, precisamente, en el problema de lograr una adecuada rendición de cuentas. Phillip Cooper dice con acierto que los mecanismos tradicionales de control burocrático –como las auditorías y contralorías– no son suficientes para un estilo de gestión que utiliza crecientemente los contratos, ya que esos mecanismos “tenían mucho más que ver con la necesidad de no hacer las cosas mal, que con la expectativa de hacer las cosas mejor y con mayor efectividad” (Cooper, 1998, p. 54). Por el contrario, se requieren esquemas de gestión híbridos que puedan reconciliar las tareas de regulación y control que demandan las actividades tradicionales de prestación directa de servicios, con las nuevas tareas que acompañan a las estrategias orientadas al uso de los mercados y cuasi mercados.

3. Descentralización

Por distintas razones, la descentralización es una de las tendencias que más claramente marca los esfuerzos de reforma institucional que se han impulsado en las últimas décadas en América Latina. Para algunos, la descentralización es una forma de fortalecer la democracia, llevando las decisiones a espacios institucionales más cercanos a la gente y a sus comunidades. Para otros, la descentralización es una forma de aumentar la eficiencia del sector público, descargando al gobierno central de la responsabilidad por la producción y distribución de muy diversos servicios públicos –como educación, saneamiento, salud, seguridad ciudadana– y permitiéndole concentrarse en sus funciones propiamente políticas. Para algunos, la descentralización alivia las presiones sobre el déficit fiscal, pues los gobiernos locales podrían acceder a sus propios ingresos tributarios, mientras que para otros la descentralización es tan sólo un primer paso hacia el objetivo final: la privatización de los servicios públicos y la reducción de la influencia de la política en la asignación de los recursos de la sociedad.

En muchas ocasiones la descentralización se plantea como una alternativa dicotómica a la “centralización” del poder, los recursos y la capacidad administrativa a nivel del gobierno nacional.¹⁰ Tal dicotomía, sin embargo, no logra captar las complejidades del fenómeno político, ni los problemas que acompañan la asignación de recursos hacia bienes y servicios públicos, ni las dificultades intrínsecas de una gestión pública que sea socialmente eficiente. La centralización unilateral que se dio en muchos

10 Dicotomía bien sintetizada en la “recomendación” aparecida en una de las tiras cómicas de Dilbert: “Si está centralizado, descentralízelo. Si está descentralizado, centralízelo”.

países resultó, efectivamente, tanto en un alejamiento de ciertas decisiones de las necesidades más sentidas por los supuestos beneficiarios –o por aquellos que se veían perjudicados– como en un sobredimensionamiento y recargo de los aparatos administrativos centrales, con la consecuente atrofia de las capacidades administrativas locales. Pasar, sin embargo, a un énfasis igualmente unilateral en la descentralización como “modelo” de la gestión pública, genera sus propios problemas: puede haber una pérdida de visión estratégica y nacional; surgen dificultades de coordinación sectorial e intersectorial; las decisiones que se descentralizan pueden ser “capturadas” por los grupos de poder local, con lo que se reduce, en lugar de aumentar, la participación democrática, y puede prevalecer una ausencia de criterios agregados que conduzcan a mantener los equilibrios macroeconómicos, macrosociales y ambientales.

Comprender que la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica sino complementaria, demanda por consiguiente un esfuerzo particular de coordinación, tanto sustantivo como institucional. Como claramente advierte la CEPAL, esto “exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales” (CEPAL, 1998, p. 30). Los gobiernos nacionales deben mantener y reforzar su papel político fundamental, en la definición y ejecución de aquellos programas que demanden una ejecución nacional y pública, así como en la responsabilidad de orientar y regular las actividades que, por su carácter, se realicen de mejor manera a nivel de los gobiernos locales. Estos, a su vez, deben experimentar un permanente proceso de profundización democrática –a nivel de representación y de participación– deben mejorar su capacidad para generar y *administrar* los recursos financieros que su función demanda, y deben alcanzar la capacidad técnica que se requiere para que la ejecución de sus programas sea no sólo eficaz, sino eficiente.

4. Privatización de servicios públicos

Por muy diversas razones, los gobiernos latinoamericanos se hicieron cargo, a lo largo de su historia, de la producción y prestación directa de gran cantidad de bienes y servicios. En algunos casos, estas “nacionalizaciones” o estatizaciones no llegaron a tener ninguna justificación satisfactoria desde el punto de vista social. En otros, la acción estatal pudo ser importante en su momento, dadas las limitaciones transitorias que podía mostrar el desarrollo de los mercados y dada la debilidad del propio sector privado. Y en otros, finalmente, se pretendía corregir las fallas ineludibles de mercados típicamente monopólicos o sumamente imperfectos, de mercados caracterizados por la naturaleza eminentemente pública de sus

bienes o servicios, o de mercados en los que la desigual distribución del ingreso era percibida como un obstáculo insalvable para el acceso de la población al disfrute de bienes y servicios que, por alguna razón, se consideraban "meritorios". Si bien muchas de las condiciones que dieron origen a esas decisiones han cambiado –en parte como resultado de esas mismas decisiones– sigue siendo cierto que todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas –en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras– es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o, por el contrario, acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación (CEPAL, 1998, p. 29).

Cuando hablamos aquí de privatización, de ese "acudir al sector privado" para el manejo de determinadas actividades económicas, lo hacemos en el sentido preciso que se recoge en el título de este acápite: el de la privatización de servicios públicos. No tiene sentido, para efectos de este trabajo, usar un concepto más amplio de privatización, que comprenda todas aquellas actividades que, habiendo estado bajo tuición del sector público sin ninguna justificación desde el punto de vista de la eficiencia social, han sido ahora privatizadas, y cuyo control –en ausencia de fallas de mercado que ameriten ser corregidas– se deja absolutamente en manos de las decisiones privadas de los agentes económicos en el mercado. En otras palabras, no nos preocupa aquí la privatización de "bienes privados", sino la privatización de bienes y servicios públicos, la privatización de actividades que, por alguna razón, siguen demandando una vigilancia y una regulación públicas, aun cuando se considere que es posible recurrir a los mercados y a su producción privada para aumentar la eficiencia asignativa y la productiva.

Si en el pasado se consideró que la única –o la mejor– forma de organizar la producción y prestación de estos bienes y servicios era la de mantenerlos plenamente bajo el control estatal, hoy se considera que existen condiciones, en la esfera pública y en la privada, para que esta organización pueda ser distinta, y se puedan aprovechar mejor las ventajas que cada sector ofrece. De alguna manera, se intenta encontrar un nuevo equilibrio entre los aportes al progreso que surgen de la iniciativa individual, estimulada por el mercado, y los aportes a la cohesión social que surgen de la vigilancia y la regulación públicas.

En el caso de la contratación pública de empresas privadas –u organismos no gubernamentales– para la ejecución de determinados programas, sólo se pretendía aprovechar la mayor capacidad productiva de la empresa privada en determinadas actividades, manteniendo las decisiones sobre la asignación de los recursos en manos públicas. En el caso

de la privatización, el Estado cede a las decisiones privadas en el mercado esta función fundamental, procurando no sólo eficiencia productiva, sino eficiencia asignativa. Sin embargo –y a diferencia de las privatizaciones referidas a bienes privados *tout court*– la privatización de servicios públicos enfrenta un reto peculiar: el de evitar “que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores.” (CEPAL, 1998, p. 30). Es por eso por lo que, junto con la clara definición de los objetivos y la transparencia que deben caracterizar estos procesos, es necesario desarrollar previamente el rol y la capacidad reguladora del Estado, en particular cuando las actividades a privatizar presentan notorias imperfecciones y externalidades en sus mercados, o retienen un marcado carácter público.¹¹

La regulación, y las responsabilidades que implica, suponen un importante reto de coordinación para el que los gobiernos y la institucionalidad vigente suelen estar poco preparados. Esto es así porque, dentro de este nuevo arreglo público–privado, aumentan dentro del quehacer gubernamental el peso y la importancia de actividades que presentan muchos aspectos en común, y que es necesario coordinar y armonizar para evitar tratamientos inconsistentes entre sectores, que puedan distorsionar el marco global de incentivos que se pretende construir para la economía en su conjunto. Por ello el cambio en el rol del Estado desde un papel productor a uno regulador implica fortalecer la coordinación desde una perspectiva intersectorial (Véase Rivera, 1999, p. 301).

No cabe evaluar aquí los resultados de los procesos de privatización que se han llevado a cabo en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, y en el contexto de las nuevas responsabilidades de coordinación y regulación públicas que éstas demandan, cabe destacar una preocupación generalizada: aun en los casos más exitosos y mejor llevados, si bien la privatización ha permitido elevar la eficiencia interna en la producción de los bienes y servicios en cuestión, no ha ocurrido lo mismo con el traslado de estas mejoras a los usuarios y a la sociedad. En algunos casos se ha logrado favorecer a los consumidores mediante una mayor cobertura y calidad de los servicios; sin embargo, son muchos menos los casos en que los aumentos de productividad se traducen en menores costos para los usuarios. Por lo general, lo que la experiencia parece mostrar es que la situación de los consumidores sólo mejora significativamente cuando la privatización se ve acompañada por un aumento igualmente significativo de la competencia. No basta, por tanto, la privatización, y

11 “Público” en el sentido estricto que refiere a las dificultades o a la inconveniencia de excluir del consumo de esos bienes y servicios a quienes no quieran o no puedan pagar por ellos.

–más grave aún– no parece bastar siquiera la regulación pública de las actividades privatizadas.¹²

Los problemas que enfrenta la regulación son diversos y complejos. En primer lugar, los mismos esfuerzos por hacer posible la regulación pueden atentar contra los esfuerzos por promover la competencia, dando paso más bien a la creación o al mantenimiento de monopolios u oligopolios privados que, lógicamente, tenderían a concentrar para sí los beneficios de cualquier aumento de la productividad.

En segundo lugar, las dificultades técnicas de la regulación tienden a producir marcos reguladores ambiguos y hasta contradictorios, con gran cantidad de fallas y vacíos que permiten –y hasta promueven– el abuso frente a los consumidores. Son particularmente importantes los problemas que surgen tanto de los criterios que se definen para regir la fijación de precios o tarifas de los servicios públicos, así como de la información de que se pueda disponer para aplicarlos. Por lo general, los criterios convergen hacia unos cuantos esquemas de “costos más ganancias” que, al reconocer los costos como parte de los precios, desincentivan los aumentos de productividad, y ofrecen la dificultad adicional del acceso a información fidedigna. En general, la regulación por incentivos es un esquema para el que las empresas están intrínsecamente mejor preparadas que los gobiernos.

Finalmente, la situación ventajosa de las empresas reguladas se combina con la situación desventajosa de las entidades reguladoras, para producir una patología frecuentemente descrita en la literatura: la captura del regulador por parte del regulado. Estos problemas son particularmente graves cuando la privatización no da paso a la competencia, sino a un esquema en que una o unas pocas empresas controlan el mercado, lo que aumenta considerablemente su capacidad de

12 Con respecto al caso chileno, probablemente uno de los más ordenados y cuidadosos del continente, leemos lo siguiente: “Aunque la privatización de los servicios públicos chilenos ha conducido a mejoras sustanciales en su eficiencia interna, estas ganancias en eficiencia no se han traducido necesariamente en cobros menores, aun después de dos revisiones tarifarias. De hecho, reducciones drásticas de los precios sólo han ocurrido en casos en los cuales ha surgido competencia. (...) Esta situación ha llevado a aumentos significativos de las ganancias de las firmas reguladas en distribución eléctrica y servicios de telefonía local, con los segmentos regulados reportando tasas de retorno sobre la inversión más altas que los segmentos no regulados en la misma industria. Esta diferencia es aún más chocante cuando se considera que hay menos riesgos en los sectores regulados, ya que son monopolios naturales. En el sector eléctrico, la tasa de retorno para las compañías distribuidoras más grandes fue del 30% en 1997, mientras que para la gran empresa generadora (relativamente) no regulada la cifra era del 9.9%. Ese mismo año la tasa de retorno para la mayor compañía telefónica de servicio básico fue de 19.1%, mientras que para la principal compañía telefónica de larga distancia fue de 4.9%” (Serra, 1999, p. 235).

influir sobre las instituciones reguladoras y –por supuesto– sobre las personas que trabajan en ellas.

Tal como ocurre con las necesidades de coordinación a otros niveles (como las que vimos al analizar la cuestión presupuestaria) existe una marcada tendencia a comprender la regulación como un reto eminentemente técnico de la gestión pública moderna, menospreciando –y hasta despreciando– la dimensión política de la regulación, que constituye de hecho su dimensión principal. Este desprecio de la política se manifiesta –como agudamente señala Eugenio Rivera– en que “al perder de vista la naturaleza política de la regulación, lo político aparece como una distorsión, expresada en “los objetivos de corto plazo del gobierno de turno” respecto de los cuales –se dice– el regulador debe ser protegido” (Rivera, 1999, p. 301).

La experiencia parece sugerir que, por el contrario, la regulación debe plantearse en primer lugar como una opción política: la regulación busca ser el complemento *sine qua non* para que determinadas actividades económicas, trasladadas al espacio institucional del mercado y la empresa privada, produzcan resultados que sean socialmente eficientes, y no solamente rentables desde el punto de vista privado. La regulación, pues, no debe verse como una distorsión arbitraria, sino como expresión legítima de las decisiones colectivas de una sociedad, a través de su sistema político.

En las condiciones vigentes, la regulación supone una elevada capacidad técnica, pero nunca se reduce a ésta, ya que supone también una elevada capacidad de reflejar los acuerdos democráticos y de aplicarlos de manera efectiva. En términos institucionales, esto parece demandar tres niveles de acción: política, técnica y ciudadana.

A nivel político, se trata de fortalecer la capacidad del gobierno –y del poder ejecutivo en particular– para desarrollar los marcos normativos y las políticas de promoción de la competencia y regulación de los mercados adecuadas para el tipo de esquema institucional que se quiere construir. Los procesos de privatización deben comprenderse integralmente no como procesos de venta de activos o de empresas públicas, sino como procesos de desarrollo de mercados. En consecuencia, la regulación no debe verse como una política sectorial, sino como una política de gobierno.

A nivel técnico, se trata de constituir entidades reguladoras con un alto grado de sofisticación y conocimiento, con adecuadas condiciones internas y externas para el ejercicio de sus funciones y con un claro esquema de rendición de cuentas hacia el gobierno del que forman parte como hacia la ciudadanía.

A nivel ciudadano, finalmente, se hace indispensable el desarrollo de mecanismos de participación que permitan ejercer esa rendición de cuentas. La complejidad de los problemas, y las dificultades del acceso y manejo de la información, hablan de la necesidad de construir instancias de representación ciudadana que puedan especializarse en esos problemas, y que se constituyan en una garantía de que la participación será real y efectiva, y no solamente formal. En varios países, las defensorías de los habitantes han empezado a desempeñar un papel interesante en este sentido.¹³

¹³ En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes participa de manera explícita –y con buen resultado para los consumidores– en las audiencias de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) en que se discuten los aumentos tarifarios correspondientes.

VII. SÍNTEISIS: UNA COORDINACIÓN POLÍTICA

Hoy, en América Latina, la planificación aparece como más necesaria que nunca, pero menos dotada política, técnica e institucionalmente para superar los retos del momento. El subcontinente enfrenta agudos desequilibrios sociales en un contexto de serias restricciones financieras, lo que se ve agravado por el desgaste institucional y el cambiante entorno político- ideológico, que tiende a favorecer la satisfacción de intereses particulares -sectoriales, gremiales y regionales- por encima del interés colectivo de las sociedades latinoamericanas. Los sectores medios en particular -actuales y futuros- se enfrentan a un difícil vacío en lo productivo y en lo político, y esto marca tanto las posibilidades de una mayor integración social como las de una dinamización de la vida política en democracia.

La globalización impone los criterios globales de eficiencia, los *precios correctos* en que se traduce la valoración global de insumos y productos. No son posibles ni deseables las salidas autárquicas, y más bien se plantea el reto de buscar una integración más inteligente con la economía global, una integración que promueva la integración social de las sociedades latinoamericanas, en vez de darse a costa de ella. Esto supone avanzar en la construcción de un equilibrio dinámico entre eficiencia, equidad y democracia, tarea que si bien demanda una elevada capacidad técnica por parte del Estado y sus instituciones, es fundamentalmente una tarea política: la de poner en perspectiva los diversos intereses particulares y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

En ello radica el papel fundamental de la planificación, el de lograr un equilibrio dinámico y mutuamente enriquecedor entre la visión de conjunto y de largo plazo, y el aquí y ahora en que siempre opera la acción política. Esta actividad de síntesis es indispensable para coordinar los distintos niveles del gobierno, las distintas políticas, las distintas instituciones y los distintos programas de gobierno desde una visión estratégica.

Una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas

públicas. A partir de estas prioridades, es preciso establecer las responsabilidades correspondientes –políticas, financieras y operativas– de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos, y se pueda exigir la consecvente y necesaria rendición de cuentas.

Estos esfuerzos de coordinación deben darse dentro de los grandes campos de las políticas públicas y entre éstos: la política económica, la política social y la política ambiental, entre otras. Esta integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo a partir de la formulación misma de las políticas y programas de gobierno, plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible del continente.

Uno de los retos tradicionales –y no por eso menos importante– es el que refiere a la relación entre planificación y presupuesto. Mientras en las últimas décadas predominó un enfoque fiscal de la política presupuestaria, orientado a enfrentar los agudos desequilibrios macroeconómicos que aquejaban al continente, hoy ha resurgido la necesidad de que la asignación presupuestaria se enmarque en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que le den sentido y coherencia. Esto requiere un espacio institucional adecuado para coordinar un esfuerzo a nivel del gabinete en su conjunto, y no sólo la negociación bilateral de cada ministro con su colega de Hacienda o Finanzas. Como vimos, el presupuesto trasciende la mera formulación contable para constituirse en el “*punto de reunión de fuerzas de la sociedad*” y, en esa medida, es un instrumento típicamente político.

Sin embargo, el presupuesto debe ser, además, una adecuada herramienta de gobierno, para lo cual el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: la de generar incentivos para la acción individual y colectiva, y la de producir resultados. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos eficaces para promover la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos.

Esta búsqueda de la eficiencia social se refiere no sólo a la asignación, sino también a la utilización de los recursos públicos. Esta preocupación ha llevado a la búsqueda de una nueva gestión pública, en que a la ejecución directa de las políticas públicas por parte del gobierno se agregan hoy otras opciones para ejecutar esas políticas en forma privada o descentralizada. En este contexto, destacan la contratación pública de bienes y servicios en el sector privado, la descentralización, y la privatización de actividades de interés público. De esta manera se aspira a encontrar soluciones subóptimas que permitan avanzar de manera razonable hacia esquemas que combinen criterios de costo con criterios de calidad y cobertura, y que tomen en cuenta tanto la valoración que la sociedad haga de las

desigualdades en la distribución del ingreso, como de sus aspiraciones de largo plazo.

Para esto se requiere una adecuada coordinación estratégica, de manera que la asignación de los recursos públicos se corresponda con las prioridades de gobierno, y que los propios sistemas de gestión de estos recursos sean también conducentes al aumento de la productividad y la eficiencia social de la gestión pública. Esto conlleva a veces el uso de distintos tipos de acuerdos, "contratos" en el seno del sector público, para lo cual se deben organizar nuevas formas de control que sean adecuadas a esta combinación de mayor flexibilidad gerencial, por una parte, y de mayor compromiso con las prioridades estratégicas del gobierno, por otra.

La descentralización, que va un paso más allá, exige una gran capacidad institucional para que, junto con el aumento de la autonomía de los gobiernos locales, se garantice la orientación, el seguimiento y la coherencia de sus políticas con el conjunto de las políticas gubernamentales.

Finalmente, en el caso de la privatización de servicios públicos es necesario, además de una clara definición de los objetivos, desarrollar previamente el rol y la capacidad reguladora del Estado. La regulación busca ser el complemento *sine qua non* para que los procesos de privatización produzcan resultados que sean socialmente eficientes, y no solamente rentables desde el punto de vista privado. Es importante tomar en cuenta que, como vimos, la experiencia muestra que la situación de los consumidores sólo parece mejorar significativamente cuando la privatización se ve acompañada por un aumento igualmente significativo de la competencia, lo que plantea retos particulares a los esfuerzos de coordinación entre el interés público y los criterios privados de asignación de los recursos.

En síntesis, podemos decir que la función de coordinación estratégica debe ser entendida como una herramienta de la planificación que permita avanzar en la construcción permanente del equilibrio necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política. Estos últimos deben ser los tres pilares de una adecuada gestión pública, y su equilibrio debe penetrar toda la acción y visión del gobierno, lo que demanda un esfuerzo particular de coordinación política y capacidad de síntesis.

Para ello, los gobiernos requieren un espacio de coordinación política al más alto nivel, pero con capacidad de penetrar las acciones de nivel más específico, de manera que la acción del gobierno trascienda el puro y simple activismo, y la definición de las políticas vaya mucho más allá de la mera especulación. Si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, la

búsqueda de una mayor capacidad de coordinación estratégica no tiene por fin "despolitizar la política", sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima, sino que tiene más bien la finalidad de "hacer bien" la política. Frente al *get prices right* que caracterizó los años de estabilización y ajuste, las tareas del momento parecen demandar un esfuerzo igualmente significativo en esta otra dirección: *get politics right*.

Finalmente, cabe transgredir ligeramente el tema de este trabajo para terminar preguntándonos por el contexto político de la nueva planificación. Frente a las presiones de la globalización, y en el contexto de los desequilibrios sociales y económicos que caracterizan a la región, parece necesario que, para su propia sustentabilidad, los esfuerzos por "hacer bien la política" permitan definir un nuevo papel para los sectores medios de América Latina. En medio de las crisis y los ajustes, se ha ensanchado la fragmentación política y el predominio de los intereses particulares, dificultando la construcción de cualquier visión estratégica. Los sectores medios urbanos y rurales se han quedado sin cabida en los distintos proyectos parciales que se perfilan, y sin esperanza. Estos sectores, sin embargo, son la base de cualquier proceso de desarrollo que apueste por la integración nacional como condición de éxito de la integración global, y que pretenda devolver la credibilidad a la democracia como la forma de gobierno que, con sus méritos y sus limitaciones, mejor expresa la voluntad colectiva de las naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill (comps.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Paidós.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos; síntesis* (LC/G.2024/Rev.1), Santiago de Chile, diciembre.
- (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Libros de la CEPAL, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad; la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 90.II.G.6.
- Cooper, Phillip (1998), "Más allá del proceso de licitación: la dinámica de la gerencia de contratos públicos", *No era pecado: la contratación privada para la renovación del Estado*, San José de Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (1991), "Sistema fiscal, ajuste y pobreza", Colección estudios CIEPLAN, N° 31, Santiago de Chile, marzo.
- (1987), "Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia", *Ajuste con rostro humano*, Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart (comps.), Madrid; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Siglo Veintiuno Editores.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (comps.) (1987), *Ajuste con rostro humano*, Madrid, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Siglo Veintiuno Editores.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Nueva Sociedad.

-
- Garnier, Leonardo (1998), "Ejecución privada de decisiones públicas", *No era pecado... la contratación privada para la renovación del Estado*, San José de Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- (1997a), "La reforma del Estado: reto de la democracia", *Reforma y democracia*, N° 7, enero.
- (1997b), "La política social en tiempos de ajuste", *Economía y sociedad*, N° 5, San José de Costa Rica, Universidad Nacional.
- Garnier, Leonardo y Mario Mora (1999), "Compromisos de resultados en el sector social. Su aplicación en Costa Rica", *Reforma y democracia*, N° 13, Caracas, febrero.
- Hirschman, Albert (1986), *Interés privado y acción pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Martin, Juan (1995), La equidad en el presupuesto público (LC/IP/R.155), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo.
- Mintzberg, Henry (1998), "Gestionar el gobierno, gobernar la gestión", *Gestionar lo público en el umbral del siglo XXI: aportaciones de las ciencias de gestión a la reforma del Estado*, Carlos Losada (comp.), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Petrei, Humberto (1997), *Presupuesto y control, pautas de reforma para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rivera, Eugenio (1999), "Problemas de la competencia y regulación en Chile: los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública", Brasilia, D.F., CEPAL: XI Seminario regional de política fiscal: Compendio de documentos.
- Russell, Bertrand (1995), *Autoridad e individuo*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Serra, Pablo (1999), "Evidence from Utility Privatization and Regulation in Chile", Brasilia, D.F., CEPAL: XI Seminario regional de política fiscal: Compendio de documentos.
- Tanzi, Vito (1998), *The Demise of the Nation State?*, IMF Working Papers, WP/98/120, agosto.
- Touraine, Alain (1997), *¿Podremos vivir juntos?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Zapico-Goñi, Eduardo (1998), "Una visión estratégica del presupuesto", *Gestionar lo público en el umbral del siglo XXI: aportaciones de las ciencias de gestión a la reforma del Estado*, Carlos Losada (comp.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (en prensa).

FUNCIÓN DE PENSAMIENTO DE LARGO PLAZO:
ACCIÓN Y REDIMENSIONAMIENTO
INSTITUCIONAL

Javier Medina Vásquez
Profesor de la Universidad del Valle (Colombia)
Candidato a Doctor en Previsión Humana y Social
Pontificia Universidad Gregoriana, Roma*

* El autor desea agradecer la confianza otorgada para la realización de este trabajo por los señores José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Director del ILPES, y Edgar Ortigón, Coordinador del ILPES y Enlace con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, y su valeroso interés por recuperar esta dimensión del pensamiento para América Latina y el Caribe. Igualmente reconoce el invaluable apoyo de la señora Eleonora Masini y del Rvdo. Padre Alejandro Angulo, S.J., de la Pontificia Universidad Gregoriana en Roma, y los aportes del señor Mateo Apuzzo y de la señora Fabienne Goux-Baudiment (Projective, Francia e Italia), del señor Wendell Bell de la Universidad de Yale, y en Colombia de los señores Juan José Echavarría –de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO–, Gonzalo Ordóñez –del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS)–, Hernando Ruiz y, muy especialmente, de la señora Marta Pérez Castaño, de la Universidad del Valle, por su generoso y oportuno respaldo “técnico-logístico”.

RESUMEN

El presente ensayo se propone mostrar el aporte que puede hacer la previsión a la decisión pública en América Latina y el Caribe. Y, a partir de esa reflexión sobre el pensamiento de largo plazo, se propone plantear algunas alternativas para enriquecer los enfoques y las herramientas que el ILPES puede ofrecer a los gobiernos de la región en esta materia.

Primero, se argumentará brevemente por qué existe una necesidad creciente de pensamiento de largo plazo para enfrentar los grandes desafíos que plantea el entorno latinoamericano y caribeño. Correlativamente se presentarán en grandes líneas las características de la oferta de servicios de este tipo que actualmente provee el entorno mundial. Se hará evidente que la previsión actual está llegando a su "mayoría de edad", y que, tanto a nivel mundial como regional, existen procesos y semillas de cambio que pueden servir para una "fertilización cruzada" con las ciencias sociales, económicas y administrativas, a fin de mejorar la oferta de servicios de previsión y producir reflexiones más serias y estructuradas al respecto. Segundo, se analizará el panorama actual de la previsión en América Latina y el Caribe y se hará una lectura crítica de sus aportes, necesidades y características. Finalmente, se esbozarán algunos criterios y recomendaciones para que el ILPES lidere a nivel regional una profunda renovación del pensamiento de largo plazo, y se identificarán algunas acciones estratégicas de redimensionamiento institucional.

Así pues, desde una lectura del estado del arte internacional, se desarrollará una propuesta de cuatro planos que abre posibilidades para incorporar (en serio) el pensamiento de largo plazo en la decisión pública y la gestión estratégica del Estado. Se hará hincapié en una aproximación sistémica, según la cual este proceso requiere combinar i) las metodologías emergentes y las posibilidades de los sistemas de información y gestión del conocimiento (el primer plano), con ii) mutaciones en las estructuras de planificación, que a su vez suponen cambios cualitativos en los actores y las instituciones, así como el enriquecimiento del debate público (segundo plano), con iii) un mejoramiento del conocimiento existente para enfrentar la complejidad y

la incertidumbre –a nivel de las ciencias económicas, sociales y administrativas principalmente– (el tercer plano), y con iv) procesos de pedagogía social y transformación cultural que permitan fortalecer la capacidad de aprendizaje en asuntos estratégicos, como son, entre otros, la percepción y el manejo de los cambios sociales y tecnológicos, la renovación crítica de los paradigmas y el desarrollo del pensamiento estratégico, y la utilización del conocimiento social.

I. EVOLUCIÓN Y PANORAMA INTERNACIONAL DE LA PREVISIÓN¹

1. La necesidad de pensamiento de largo plazo en América Latina y el Caribe

Interrogarse sobre el largo plazo es una de las reflexiones más importantes y pertinentes que pueda realizar la región. Más aún en un momento histórico tan significativo como es el comienzo de un nuevo milenio, en el cual se abren posibilidades, se mira hacia atrás para evaluar lo hecho y también hacia adelante para delinear algunos ejes estructurantes del próximo siglo.

Preguntarse por el largo plazo es importante porque este es un continente que se ha caracterizado por su mirada cortoplacista (más bien microplacista), la escasa existencia de oficinas de planificación de largo plazo en los ministerios afines, una bajísima pertenencia a las organizaciones internacionales de futuristas, y la pérdida progresiva de su libertad y capacidad de maniobra para construir su propio futuro deseado. Por otra parte, es una reflexión pertinente porque el período 1980-2010 seguramente pasará a la historia como aquel en el cual se levantaron los cimientos de la estructura productiva internacional contemporánea, y se efectuó el reacomodamiento del orden mundial a nivel geopolítico y

1 El presente documento se refiere básicamente a los asuntos institucionales y metodológicos de la previsión. Por tanto "los contenidos" de los futuros no se discuten a fondo. En este campo siempre se presentan controversias sobre la terminología básica. Para aclarar de qué se está hablando se ha preparado el anexo 1, que trata de brindar una evolución conceptual de la disciplina. En adelante se entenderá por pensamiento de largo plazo la función que se ocupa de la formulación de la gran estrategia, o la visión estratégica de un país o región, es decir, una imagen estructurada del futuro en horizontes temporales de largo alcance (más de diez años), que propone y ordena los grandes objetivos económicos, sociales, políticos, culturales, científico-tecnológicos y ambientales. La estrategia se identifica con los grandes lineamientos de desarrollo, e implica un significado normativo (deber ser) pero también de identificación de las rutas para lograr tal imagen-objetivo. Por tanto, ha de verse como un proceso dinámico y flexible que debe permitir la modificación de los planes como respuesta a las cambiantes circunstancias del entorno. Asimismo, se hace hincapié en la dimensión del pensamiento estratégico, porque éste condiciona la perspectiva o enfoque que determina la puesta en escena de la planificación (véanse Matus, 1992; Loehle, 1996; Morrisey, 1996).

geocultural. Vale decir, vivimos un momento en el cual se están configurando las principales transformaciones históricas que marcarán los futuros posibles de nuestras sociedades, a un ritmo por lo menos cuatro veces mayor que el que caracterizó a la revolución industrial (véase Markridakis, 1990), con sus consiguientes dificultades de percepción y de acción coherente y consecuente, y sus crecientes costos de oportunidad.

La magnitud de los desafíos es impresionante: en lo social, somos la región más desigual del planeta, y en lo demográfico tenemos una generación en crecimiento que es una fuente de creatividad y una fuerza de trabajo inmensa, si se compara con la transición de otros continentes (véase BID, 1998); en lo ambiental, contenemos varios de los ecosistemas estratégicos más importantes para el mundo, pero no podemos aprovechar plenamente nuestras potencialidades en biodiversidad y recursos naturales (Gallopín, 1995), culturalmente, estamos en búsqueda de una identidad, con nuestras propias hibridaciones y nuestro propio paso a la contemporaneidad, en vez de una modernidad tardía (véanse García Canclini, 1990; Cruz, 1998); en lo político institucional, estamos en plena transición democrática, ante unos procesos de descentralización y reforma del Estado incompletos, y con pérdidas importantes de gobernabilidad, aún entre el populismo y el autoritarismo, aunque éstos se vistan con nuevos ropajes (Urzúa y Agüero, 1998; Di Gropello y Cominetti, 1998). Finalmente, en el plano tecnológico, todavía impresiona nuestro rezago, aunque hemos logrado avances significativos en algunos sectores y países;

El concepto de pensamiento a largo plazo comprenderá, para efectos de esta discusión, los diversos enfoques de los estudios del futuro, entre ellos los estudios globales, los estudios del siglo XXI (Garret, 1996; Barney y Alonso, 1988), también denominados en una época estudios nacionales 2000 (Hermannsson, 1988), y los sistemas de gran escala (*large-scale systems*) (Moavenzadeh y Macomber, 1999). Dentro de este conjunto se usará preferiblemente el concepto contemporáneo de previsión (*foresight*), tal como lo establece la escuela de Manchester (Loveridge, 1999) –vale decir, como un proceso de anticipación y elicitación de opinión experta, a fin de establecer prioridades frente a presupuestos restringidos en condiciones de competencia internacional, de creación de interfaces con clientes, proveedores, aliados, reguladores, etc., y de creación de significado para esclarecer la visión estratégica y reducir la incertidumbre– y como lo concibe la escuela de previsión humana y social (Masini, 1993; Medina, 1999; Goux-Baudiment, 1996b), o sea, una perspectiva de investigación concerniente a la evolución futura de la humanidad que permite desarrollar elementos de prevención y construcción de proyectos futuros. Para Masini (1994), esta definición implica un paso adelante que es posterior al concepto de prospectiva, puesto que a la voluntad de actuar le añade la necesidad de tomar conciencia y crear habilidades para proyectar el futuro en la dirección deseada, para ver el peso de las acciones cotidianas sobre los procesos en curso, “y poder dialogar mañana, sin amargura, con las nuevas generaciones y con aquellos que nos pedirán cuentas sobre nuestra gestión de hoy”. Por tanto, la palabra previsión no se usará en el sentido francés (cuantificación, extrapolación), ni en el ruso (Bestuzhev-Lada, 1997), ni conforme a la célebre definición de Jantsch (1973), que se refieren de modo restringido a la previsión tecnológica.

y en lo económico ocupamos lugares discretos en la competencia internacional, con enormes problemas para la transformación productiva, la atracción de capitales, la conservación de los equilibrios macroeconómicos, y la puesta en práctica de procesos de integración menos inestables y más eficientes (Rosales, 1996; Rosenthal, 1996). Dicho en otras palabras, somos una región en plena construcción.

No obstante tales desafíos del entorno, en América Latina y el Caribe las restricciones contextuales e institucionales para pensar el largo plazo y la escasez de visiones de sociedades deseables realmente transformadoras parecen ser el signo de los tiempos. Igualmente cierto es que la discontinuidad de los procesos organizativos y la constante renovación de los dirigentes y tecnopolíticos hacen que exista poca claridad sobre la utilidad real que la reflexión a largo plazo pueda tener para la decisión pública en la vida cotidiana. De hecho, el solo concepto de estudios del futuro –o de futuros, como se dice en inglés– suena tan rimbombante a tantos oídos, que inmediatamente se lo asocia con la utopía o la ciencia ficción, como si todo fuese lo mismo, o como si se tratara de un futuro tan lejano que no valiese la pena ocuparse de él,² en lugar de comprender que el asunto principal radica en la incorporación del pensamiento de largo plazo a la acción presente.

Por otra parte, en algunos círculos latinoamericanos y caribeños hablar hoy de *planificación de largo plazo* parece un anacronismo imperdonable, quizás por algunos sesgos ideológicos, quizás por una historia no muy feliz. En el lado neoliberal, nombrar este mantra es como llamar al diablo. Dialogar con la comunidad universitaria tradicional al respecto implica librar arduas batallas contra la ortodoxia dominante, e interactuar con la clase política y empresarial consuetudinaria implica desconstruir prejuicios, evitar el sesgo instrumental que reduce todo ejercicio a “algo concreto”, y evitar el arte manipulatorio de quienes pretenden que los resultados siempre les sean favorables. En un ambiente acostumbrado a proyectos puntuales, hablar de reflexiones contextuales y sintéticas acerca de los futuros posibles, y de generar colectivamente alternativas, produce incredulidad y un escozor casi instantáneo. Si por una parte existe fobia a la planeación, y por otra al largo plazo, juntar las dos palabras es exponerse al rechazo. De hecho, una parte importante de la institucionalidad dedicada a la planificación de largo plazo fue seriamente afectada en los últimos 15 años, es decir, durante el predominio del pensamiento neoliberal en todo el mundo. Sin embargo, como era de esperarse, los propios excesos del pensamiento único, los fracasos

2 “En el largo plazo todos estaremos muertos”, diría Keynes, expresión que suelen citar los enemigos del pensamiento a largo plazo, olvidando con frecuencia que el mismo pensador había dicho que “quienes se llaman a sí mismos hombres prácticos suelen ser víctimas de algún economista difunto”.

institucionales experimentados, y la transición problemática a una perspectiva global han convocado de nuevo a repensar este concepto en el último lustro.

Sin embargo, en la región, más que un abierto y profundo debate público al respecto, se ha hecho evidente el triunfo de un pragmatismo eficaz para administrar los equilibrios macroeconómicos en el corto plazo, pero incapaz de generar proyectos de futuro colectivos.³ Entonces, aparentemente, no queda mucho espacio para plantear alternativas sobre la viabilidad de la *planeación de largo plazo*, con todas las implicaciones que este concepto tenía en el pasado. Sin embargo, lo que sí queda claro es que *la necesidad de pensamiento de largo plazo permanece intacta y aumenta todos los días*.

Si bien debe dejarse constancia de que el ILPES ha pensado el asunto con anterioridad, desafortunadamente sus reflexiones tal vez se adelantaron a su tiempo o no fueron escuchadas⁴ o, como siempre, el predominio de lo urgente sobre lo importante relegó la discusión sobre esta función de planificación al cajón de los asuntos pendientes. El hecho es que hoy es necesario explorar nuevos caminos. De acuerdo con Ocampo (1998), es necesario ir más allá del Consenso de Washington y avanzar en una segunda ola de reformas que no se limiten a una mayor liberalización de los mercados, sino que apunten a una mejor interrelación entre Estado y mercado; pero para andar en este sentido se requiere una visión más amplia y equilibrada del proceso de desarrollo, así como mejores instrumentos y fundamentos.

3 Este sigue siendo un asunto "caliente", difícil de pensar con la cabeza fría, que obliga a cogerlo con pinzas. Por una parte, cierto "sentido común" centrado en el presente, derivado de cierta lectura del posmodernismo y coloreado con tonalidad Fukuyama, le ha quitado todo respaldo a lo que suena a grandes relatos y a sentido crítico del cambio social. De acuerdo con esta versión, todo lo que resta en la historia es conformarse con una democracia y un mercado imperfectos pero funcionales. Por el otro lado está todo el pensamiento radical creyente en las utopías "duras", minoritario pero bien armado. Y por otra parte se encuentra una gran mayoría desencantada y resignada al cinismo y al nihilismo, pendiente de repartirse el poco confort disponible. Finalmente, están también aquellos dispuestos a no claudicar ante la injusticia y a construir sueños colectivos dentro de las enormes limitaciones imperantes. La pregunta clave para estos últimos la formuló Hopenhayn (1994): ¿Cómo resignificar el futuro social en América Latina y el Caribe más allá de la mera invocación a la convivencia democrática?

4 Se pueden considerar todavía válidas muchas conclusiones del Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado (CEPAL, 1987), las evaluaciones del proceso de planificación en América Latina y el Caribe (Solari y otros, 1980), los planteamientos esbozados en conferencias internacionales (ILPES, 1993, 1973), o reflexiones creativas como las de Costa-Filho (1988) y Hopenhayn (1994). Curiosamente, esto se debe a la persistencia o al agravamiento de muchos de los problemas asociados con la planificación, a pesar del cambio del entorno.

El pensamiento de largo plazo es consustancial a varios asuntos estratégicos. Entre otros, es necesario para coordinar las políticas públicas dentro de la noción de competitividad sistémica, para impulsar la mesoeconomía (desarrollo tecnológico, complementariedades estratégicas, regulación de los servicios de infraestructura) y la formación de capital humano, así como para sacar adelante los procesos de modernización del Estado y el desarrollo institucional en los sectores de energía, medio ambiente, educación y transporte, para citar sólo unos pocos. No obstante, lo que indica la práctica de los estudios prospectivos en la región –a decir verdad numerosos pero poco relevantes– es que se requiere un redimensionamiento institucional inmenso para realizar una acción efectiva.

Frente a este panorama pueden extraerse varias conclusiones:

- *Afrontar seriamente los desafíos del entorno implica siempre proponerse objetivos y metas de largo plazo, y afinar los instrumentos para conseguirlos.* Pero no sólo eso, pues conlleva repensar también cuáles son los verdaderos fines de la decisión pública, para que no consistan exclusivamente en sustentar procesos de crecimiento económico, generar procesos de desarrollo humano y sostenible, etc., vale decir, conlleva también escoger a qué tipo de “blancos” queremos apuntar para no quedarnos solamente disputando acerca de los medios o instrumentos.
- *Frente a nuestras potencialidades nuestro desempeño puede ser mejor.* Usando el lenguaje futbolístico –que ahora resulta universal– somos siempre una promesa pero tenemos muchas dificultades cuando se trata de jugar en primera división. En lugar de enfocar la atención en la Copa América requerimos una preparación acorde con la Copa del Mundo, lo cual significa mejorar sustancialmente las instituciones existentes.
- *Sinceramente, es difícil que se puedan resolver los problemas de la región con el mismo nivel de pensamiento que los generó.* Se requiere elevar el listón, proponerse registros más altos y elevar nuestras capacidades si queremos ocupar un lugar más importante y menos marginal en el mundo, no sólo en los torneos de comercio exterior sino en los aportes a la cultura universal. Esto, que no se logra de la noche a la mañana, implica asumir un pensamiento estratégico, complejo, de largo aliento, una visión humanista y responsable, en un mundo abierto.

- Ahora bien, para avanzar en la incorporación del pensamiento de largo plazo en la decisión pública en América Latina y el Caribe, es importante echarle un vistazo al estado del arte de la previsión, bosquejar las diferentes escuelas, tendencias, servicios, prácticas, tipos de futuristas y formaciones a nivel internacional. Así se podrá ver que los estudios previsionales avanzan hacia la mayoría de edad, contienen una variada riqueza de posibilidades y permiten una amplia gama de alianzas estratégicas para corregir nuestras trayectorias y tomar atajos en la construcción de un pensamiento futurista adecuado al contexto regional.

2. La oferta mundial de servicios de previsión

a) Terminología y coordenadas básicas

Después de muchos años de antecedentes y desarrollos, el campo de los futuros emerge progresivamente a nivel mundial, como un *campo de conocimiento que versa sobre una interrogación sistemática y organizada acerca del largo plazo y los instrumentos de planificación que deben acompañarlo* (Hodara, 1984). Si bien sus primeros esbozos en propiedad datan de principios del siglo XX,⁵ el campo de los futuros se fue consolidando después de la segunda guerra mundial y trascendió finalmente a la opinión pública en los años sesenta. Al principio la comunidad científica y académica lo observó con alguna desconfianza, debido a que, como etimológicamente la palabra futuro significa “algo que no es aún y no está en ninguna parte”, aparentemente no tenía ningún sentido dedicar esfuerzo alguno a su conocimiento. Esa percepción desfavorable se fundaba en la creencia de que el futuro no podía ser campo para la ciencia; ello se traducía en la negativa a darle prestigio a una actividad que era considerada incierta, metodológicamente oscura e inevitablemente subjetiva (véase Malaska, 1994). No obstante esta apreciación, los estudiosos del futuro han insistido en que sí se pueden investigar los futuros posibles (los “*futuribles*”). De acuerdo con Bertrand de Jouvenel (1967), es factible indicar algunas direcciones que puede tomar

5 Hacia 1900, el novelista H.G. Wells hizo en “*Anticipations*” uno de los primeros llamados sobre la necesidad de prever sistemáticamente, a partir de razonamientos lógicos, el futuro de los distintos modos de transporte. Sin embargo, hubo que esperar la crisis de 1929 para que aparecieran las primeras iniciativas institucionales y científicas al respecto. La más famosa de ellas fue la comisión de profesores universitarios que el Presidente Hoover designó para el estudio de la sociedad estadounidense, como un análisis necesario para la puesta en marcha de sus reformas. “*Tendencias sociales recientes*”, publicado en 1933, fue el título de ese informe dirigido por William Ogburn, cofundador de las ciencias políticas (véase Hatem, 1996). Por otra parte, es sorprendente encontrar en el contexto soviético un importante pionero, un tanto desconocido, llamado V.A. Bazarov, quien ya en 1928 proponía que la previsión se desligara de la predicción y se enfocara al mejoramiento de la eficacia de las decisiones (véase Bestuzhev-Lada, 1997).

el futuro, siempre en términos de una baraja de alternativas. El fundamento para indicar tales futuros viene de los rastros del pasado, los datos de cómo se comporta el presente (los hechos) y las imágenes mentales o representaciones de aquello que puede advenir (los futuros).

Recuadro 1
TRES ENFOQUES BÁSICOS EN EL PENSAMIENTO
DE LARGO PLAZO

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
PRONÓSTICO	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Tiende a dar por supuesto un conjunto de relaciones causales definibles entre los acontecimientos, por medio de las cuales se pueden predecir sus estados futuros, con distintos grados de probabilidad. ◦ Muchas actividades de pronóstico están restringidas debido al valor de sus premisas. ◦ Se aplica particularmente en el campo económico y tecnológico. ◦ Se cree libre de valores, aunque éstos están relacionados con la naturaleza y el origen de las preferencias de valor ligadas a las actividades de evaluación tecnológica (<i>technology assessment</i>) que la condicionan.
PLANEACIÓN DE LARGO PLAZO	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Enfatiza el largo plazo, generalmente en lo concerniente a la organización de acontecimientos que sobrevendrán en los próximos 5 ó 10 años, asociados sobre todo al mundo corporativo y la planeación gubernamental. ◦ Estos horizontes están limitados usualmente por sus relaciones funcionales con determinados sectores de la sociedad. ◦ Implica supuestos de valor, referidos a cómo pueden planearse las actividades, en lugar de cómo deberían ser planificadas. ◦ Generalmente se la considera más como un aspecto instrumental de la planificación que como un fin en sí mismo. ◦ A nivel internacional difiere en cuanto a las preferencias de valor y la variedad de los procesos involucrados. Requiere indicadores sociales para ayudar a medir los procesos de planificación.
ESTUDIOS DEL FUTURO	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Tienden a orientarse hacia el largo plazo, extendido a dos o tres décadas. Es una actividad especialmente abierta a diversos procesos, enfoques y métodos. ◦ Muchos de estos estudios se refieren a sectores específicos de la sociedad o a áreas focales de actividad. ◦ Se busca identificar sus premisas estructurales. ◦ A menudo se tienden a explicitar las preferencias de valor y las preferencias, así como los factores que promueven o constriñen lo posible y lo deseable, de acuerdo con las acciones presentes o futuras que se pueden realizar al respecto.

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de John McHale y Magda Cordell McHale, *Futures Studies: an International Survey*, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, 1975.

Como puede verse en el anexo 1, la tesis de una parte del mundo científico social acerca de la imposibilidad de conocer el futuro tiene mucho que ver con los supuestos de que se parte. Así las cosas, es necesario señalar la coexistencia de múltiples enfoques dentro del campo de los futuros, como es importante también discernir sus diferencias. De este modo, puede verse la gran distancia que separa a la "bola de cristal" y los modernos intentos por "predecir" el futuro, de los más modestos –pero quizás más significativos– planteamientos que convocan a *construir socialmente el futuro*.

Según Mc Hale (1975), por efecto de la evolución conceptual de la disciplina, a mediados de los años setenta se aceptaban tres enfoques principales sobre la forma de investigar los futuros, a saber: pronóstico (*forecasting*), planeación de largo plazo (*long-range planning*) y estudios del futuro (*futures studies*) (véase el recuadro 1).

Luego de un intenso debate, la expresión de estudios del futuro (*futures studies*) fue considerada en la comunidad académica como un concepto adecuado por su elasticidad para incorporar diversos enfoques, y se definió como *un conjunto de técnicas, teorías y principios de investigación y representación de los futuros, o un método de conocimiento orientado hacia el futuro* (Dator, 1994, p. 97); *o también como un enfoque científico, basado en la experiencia científica o de otro tipo, que crea y estudia significados, valores y otros símbolos mentales, relacionados con alternativas contingentes que se refieren al futuro* (Malaska, 1994).

Desde entonces, el objeto de los estudios del futuro ha sido la *exploración sistemática de los futuros posibles, a fin de mantener o mejorar la libertad, el bienestar y el desarrollo humano y sostenible, ahora y en el futuro* (Bell, 1994, p. 54). Mediante este *proceso de reflexión* se pretende saber, sobre la base de los hechos presentes, cuáles son los futuros verdadera o verosímilmente posibles, cuáles son los futuros más probables dadas las diversas condiciones (si se decide o no emprender algunas acciones específicas), cuáles futuros alternativos son los más deseables y qué es lo que las personas individual y colectivamente pueden hacer para alcanzar el futuro deseable y evitar el futuro no deseable. Por tanto, su propósito no es tanto predecir acontecimientos específicos en el futuro, puesto que no se cuenta con una bola de cristal, como reflexionar sobre el futuro para comprender mejor el rol que podemos desempeñar en el presente.⁶

6 De acuerdo con Moura (1994, p. 105), nadie puede prever el futuro; lo que podemos hacer es identificar algunas tendencias del desarrollo e intentar entender adónde nos puede llevar ese desarrollo. No interesa por tanto "adivinar" el futuro, sino ser capaces de anticiparlo mediante su "proyección", discerniendo los futuros posibles y los futuros probables dentro de los posibles, como también los futuros verosímiles dentro de los probables. Los posibles son las alternativas que pueden acontecer en general. Los probables son los posibles con mayor probabilidad de ocurrir. Los verosímiles son los que tienen aún mayor probabilidad de ocurrir.

No obstante, este debate conceptual sigue abierto y continuamente se enriquece. Hoy en día, en este contexto, se distinguen dos tipos de enfoques esenciales. Por una parte, están aquellos que se *centran en la identificación de la probabilidad de ocurrencia de un suceso futuro*, entre los cuales están la predicción, el pronóstico, la proyección y la preferencia. Y por otra parte están aquellos enfoques que se centran en el logro del futuro deseable, tales como la *prospectiva (estratégica)* y la *previsión humana y social*. Igualmente importante se considera el pronóstico (*foresight*) en el sentido anglosajón y no francés. De todo este conjunto actualmente se piensa que la prospectiva, la previsión humana y social junto con las previsiones científico-tecnológicas, son las alternativas más confiables, alternativas estas dos últimas que ganaban terreno a finales de los años noventa. Finalmente, en estos momentos el concepto de estudios del futuro (*futures studies*) comienza a ser cuestionado en determinados ámbitos, debido al surgimiento de ciertos movimientos de tonalidad "*new age*" que en ocasiones pueden restarle seriedad a la disciplina. Igual sucede con el concepto de prospectiva, debido a que ha sido objeto de cierta reducción a las herramientas metodológicas, razón por la cual algunos teóricos han vuelto a revalorizar el concepto de previsión como el más indicado por su seriedad para describir el campo de los futuros (véanse Masini, 1994, 1993; Miles, 1999; Loveridge, 1999).

- b) Breve panorama del desarrollo institucional de la previsión⁷
- i) *Período 1945-1960 en los Estados Unidos y Europa*

Los estudios del futuro se originaron contemporáneamente en los Estados Unidos y Europa en contextos diversos, inmediatamente después de la segunda guerra mundial.

En los Estados Unidos las investigaciones se iniciaron principalmente en la Fuerza Aérea, la RAND Corporation y el Stanford Research Institute. Se trataba entonces sobre todo de desarrollar la tecnología militar para contener a las fuerzas comunistas impulsadas por la Unión Soviética. La RAND comenzó progresivamente a realizar proyectos no militares (cerca del 35% de los proyectos) pero no antes de los años setenta. La corporación se constituyó también en una escuela de expertos del futuro, entre ellos Herman Kahn, Th. Gordon y Harold Linstone, quienes sentaron las bases de los métodos contemporáneos. Su mérito fue subrayar siempre la existencia de futuros alternativos para la sociedad estadounidense. En cierta manera, su trabajo fue una continuación de la investigación sobre operaciones de la segunda guerra mundial. No obstante, en los años sesenta, también fueron surgiendo otras voces tales

⁷ Véanse sobre todo Masini (1997a y b; 1993), y Hatem (1993, 1996).

como Kenneth Boulding, John y Magda McHale y Donald Michel, quienes trabajaron con una orientación pacifista. Los estudios se desarrollaron igualmente en otros ámbitos, principalmente en el de los negocios, con compañías como IBM, General Electric, Shell y Exxon, y en el medio académico en las universidades de Minneapolis (en Minnesota), de Nueva York (en Buffalo), de Manoa (en Hawai), de Portland, Yale y en la de Clear Lake (Houston, Texas). En los Estados Unidos se han llevado a cabo muchas actividades futuristas, sobre todo en el medio universitario, aunque ligadas a personas que no siempre han podido desarrollar escuela de pensamiento, salvo en Hawai y Houston, lo cual conlleva cierta dispersión de los estudiantes y profesionales. Los estudios del futuro ejercieron alguna influencia sobre las decisiones políticas por medio de los Informes al Presidente,⁸ pero en esa época no eran muchos los institutos propiamente futuristas con contactos reales con el gobierno federal, como el Institute for Alternative Futures, en el campo de la salud. Por tanto, el modelo estadounidense no ha resultado tan útil en el campo gubernamental como sí ha podido serlo en el campo universitario.

Por otra parte, los estudios del futuro nacieron en Europa de un modo muy diferente. Europa renacía de una guerra devastadora y en Francia pioneros como Gaston Berger, Pierre Masse y Bertrand de Jouvenel comenzaron a pensar en el futuro sobre sólidas bases filosóficas, con el objeto de identificar alternativas y acciones posibles para cambiar el presente. Surgieron así el concepto de prospectiva, la Asociación Internacional Futuribles, y una interesante actividad gubernamental en la Delegación del Acondicionamiento del Territorio y Acción Regional (DATAR) y a nivel de diversos ministerios. En el mismo período nacieron en los Países Bajos algunos centros con fines políticos, como el Institute for Social Research, con importantes funciones de consultoría para el gobierno, o el Secretariat for Future Research, con Alva Myrdal a la cabeza, quien ejercería una gran influencia política en el gobierno sueco de Olaf Palme en asuntos como energía, ambiente y trabajo. En Europa, el modelo se gestó sobre todo en círculos

8 Efectivamente, en 1951 el Presidente Eisenhower encargó la formación de la Material Policy Commission, presidida por el senador Paley, para evaluar los riesgos a largo plazo en materia estratégica. En 1970, Daniel Moynihan, a solicitud de Nixon, formó una Comisión sobre los objetivos nacionales, que recogió tesis relativas a la denominada escuela de la sociedad postindustrial. A fines de los años setenta, Carter encargaría a Gerald Barney el Informe Global 2000, publicado en 1980, fuertemente influido por tesis ambientalistas. Luego, el polo de poder sobre los estudios previsionales se trasladaría del ejecutivo al Congreso, el cual decidió realizar análisis sistemáticos de largo plazo, para lo cual se fundó en 1972 la Oficina de Evaluación Tecnológica, y la Congressional Clearinghouse for the Future en 1980. Con el tiempo ha sido determinante el desarrollo de una densa red de centros de estudios, tales como Brookings, Heritage Foundation y Hoover Institution, los cuales, aunque no se basan propiamente en principios previsionales, sí ejercen una decisiva influencia. Véase al respecto Hatem (1996, p. 25).

intelectuales y universitarios y ha tenido influencia especialmente a nivel local y estatal en los países de democracia avanzada.

Así pues, se comprende que la complejidad de la labor de investigar los futuros obligaba a crear metodologías rigurosas y a sistematizar enormes cantidades de datos, todo lo cual requería una mayor consistencia y coherencia profesional de los emisores de estudios del futuro, razón por la cual advino una nueva fase (véase Cazes, 1986, p. 33).

ii) *Años setenta y ochenta a nivel internacional*

Esta etapa es la de la primera profesionalización de los estudios del futuro. Ello significa la transformación de un oasis disciplinario relativamente pequeño en un movimiento social más amplio, en el cual crece el interés académico y educativo hasta llegar a constituir un sector propiamente dicho, que aumentó su respetabilidad e hizo visible el futuro en los medios de comunicación. En términos de clima social, los estudios del futuro se convirtieron en una moda y en fenómenos de amplio consumo, considerándose los como una respuesta directa a una gran necesidad social como es la búsqueda de afirmación del ser humano en un período de difundida ansiedad con respecto al cambio social (véase Cordell, 1994). Surgió entonces una primera forma de indagación, conocida como investigación de los futuros (*futures research*), y se constituyó un grupo de trabajo al respecto en la Asociación Internacional de Sociología, encabezado por Bertrand de Jouvenel y luego por Eleonora Masini. Después ocupó el lugar central la primera escuela de previsión, sobre todo en el campo del futuro tecnológico y económico, utilizada como modalidad específica de pronóstico de los resultados de diversas proyecciones de parámetros cuantificables, versión que estuvo liderada por Erich Jantsch hacia 1967. Luego, el uso excesivo de la previsión de tipo extrapolativo, y su fracaso en la estimación del factor sorpresa del alza de precio del petróleo que dio origen a la gran crisis de 1973, condujo al advenimiento de modos más normativos de explorar los futuros alternativos, tanto en sentido específico como general. Apareció así la prospectiva en su forma operacional, y la planificación por escenarios se aplicó con éxito en el proceso decisorio, especialmente a partir del esfuerzo pionero de la compañía Shell (véase Wack, 1985a y b).

Se trataba de un período de crisis para los estudios de tipo extrapolativo en los Estados Unidos, debido al hecho de haberse descubierto límites estructurales y ambientales para el crecimiento económico, y debido asimismo a la existencia de problemas políticos a causa de la exacerbación de las tensiones Norte-Sur. También en Europa se vivían dificultades, a excepción de los países escandinavos, que continuaron sus actividades de investigación con un fuerte énfasis humanista. Por otra parte, en Asia y América Latina y el Caribe fue éste un

período de apertura de centros de estudios y de formación de talento humano competente. Se llevaron a cabo esfuerzos notables, como el de la Fundación Bariloche, el proyecto de Prospectiva Tecnológica Latinoamericana (TEPLA) y las actividades organizadas en la Fundación Javier Barros A.C. en México. En Africa del Norte surgieron institutos de interés, como el de la Universidad de Gia para asuntos ambientales en Egipto, y el de la Universidad de Rabat en Marruecos para cuestiones de derechos humanos. Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó actividades importantes vinculadas a diversas conferencias internacionales, y elaboró un manual de prospectiva para los futuristas africanos (véase PNUD, 1986).

En este período fue muy importante la actividad de los organismos internacionales, que sobre todo en los años setenta ejercieron un liderazgo notable en la realización de estudios previsionales y modelos de simulación, especialmente a cargo de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) llevó a cabo en 1979 ejercicios como Interfutures, sobre las relaciones Norte-Sur; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) organizó el programa Agricultura 2000, al tiempo que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Instituto Internacional de Análisis Aplicado de Sistemas (IIASA), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) llevaban a cabo otros programas semejantes.

iii) Años noventa y síntesis

Después de un período de crecimiento, que duró hasta los años setenta, en los años ochenta se dio un decrecimiento en las investigaciones sobre el futuro, y una merma en su institucionalización que se extendió hasta comienzos de la década de 1990, determinada principalmente por el auge de la influencia neoliberal. Sin embargo, en la segunda mitad de esta década se registró un nuevo interés por estos estudios, sobre todo en las empresas, las corporaciones y los gobiernos locales. En los Estados Unidos se retomó el énfasis en los medios universitarios y de negocios, con experiencias muy publicitadas (como la planificación por escenarios de la Royal-Dutch Shell), muy discutibles, pero siempre de vanguardia. La Comunidad Europea (CE) fundó un Instituto de Previsión Tecnológica en Sevilla, y cuenta hoy con una célula especializada en Bruselas. Asimismo, desarrolló iniciativas como el Libro Blanco del Trabajo, impulsado por Jacques Delors, o el Libro Verde sobre la Innovación. Por su parte, los países escandinavos se afianzaron en prácticas de democracia local y medio ambiente vinculadas a estudios del futuro; Alemania desarrolló estudios a nivel de los gobiernos regionales y de las empresas; Francia estimuló el

desarrollo de la prospectiva a nivel territorial, y en España se fortaleció la investigación en campos como la educación y la industria.

Actualmente se está dando una institucionalización creciente en diversos países en desarrollo, en muchos países de Asia como China –especialmente hasta los sucesos de Tianamen– Filipinas, India, Malasia y Pakistán. En Africa, su difusión ha sido más bien lenta y su progreso ha ido en gran parte de la mano de organismos internacionales. En América Latina y el Caribe se ha tenido un interés inestable en la previsión –siendo más activo al respecto el mundo académico que el político y el económico– que ha estado al vaivén de la financiación y de las modas ideológicas y empresariales. Se cuenta con cierta tradición, aunque fragmentada, y se requiere la coordinación y el reforzamiento de las redes y grupos que trabajan en los distintos países. Importantes esfuerzos en este sentido son los Encuentros Iberoamericanos de Estudios Prospectivos (1997-1999) y los intentos de continuar el famoso proyecto de Prospectiva Tecnológica Latinoamericana.

Como conclusión básica puede afirmarse que el contexto en el cual se desarrolla la previsión se ha diversificado con el tiempo. En los años cincuenta, sesenta y setenta la previsión estuvo muy ligada a la iniciativa de unos pocos individuos que trabajaban en universidades, grupos o centros, los cuales se reunían casi espontáneamente en torno al interés de una o dos personas. Así surgió la primera generación de futuristas, sobre todo en los países de Europa occidental y oriental, Canadá, los Estados Unidos y Japón. En los últimos años se han ido estructurando gradualmente redes e instituciones que requieren el desarrollo de la previsión, como ha sucedido por ejemplo en Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. La previsión ya no es un asunto meramente académico, sino producto de la iniciativa privada, debido a las exigencias de los decisores, trátense de políticos, empresarios o administradores públicos o universitarios. Actualmente muchos ministerios –como los de ambiente, trabajo, educación, cuestiones sociales y desarrollo tecnológico– llevan a cabo estudios previsionales. No obstante, como es normal, existen grandes diferencias en el desarrollo de éstos según los distintos contextos y las culturas nacionales, siendo los ejemplos más representativos los avances logrados en los Estados Unidos, Francia, Japón, el Reino Unido y los países escandinavos.

Por otra parte, para Cordell (1994) la preocupación central está dada actualmente por el aumento de la complejidad de los problemas sociales, hecho que conspira contra su correcta interpretación. Ello se debe a que muchos cambios sociales se han vuelto irreductibles al control humano, causando gran disonancia cognitiva y discontinuidad (por ejemplo, la cuestión del medio ambiente, el crecimiento de las grandes ciudades, el control de la energía nuclear, el malestar social, la convivencia multicultural). Por tal motivo, la mayor parte de la teoría

del cambio social, así como las formas tradicionales y los viejos estereotipos del sentido común, se tornan insuficientes para comprender el cambio de los entornos. En este marco de referencia se vuelve necesario investigar los aspectos sociales y culturales que determinan las limitaciones de las actitudes y de los marcos teóricos convencionales para comprender el cambio social, aspectos que son estudiados por aquellas disciplinas que tienen por objeto la influencia social y cultural. Otro de los rasgos distintivos de esta etapa es la multiplicidad de tradiciones, prácticas y subcampos que forman hoy el campo temático de los futuros.

A modo de síntesis, en el recuadro 2 se presenta una nómina de las principales instituciones dedicadas a la previsión en los países occidentales hasta comienzos de los años noventa.

Recuadro 2
**PRINCIPALES ORGANIZACIONES DE PREVISIÓN EN
 OCCIDENTE HASTA COMIENZOS DE LOS AÑOS NOVENTA**

1. Grandes instituciones públicas internacionales	2. Asociaciones independientes con vocación internacional
<ul style="list-style-type: none"> ■ Las Naciones Unidas y sus organismos satélites. ■ La OCDE. ■ El IIASA. La Unión Europea. ■ El Banco Mundial. 	<p>Los organismos “productores”</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ El Club de Roma. ■ La Fundación Bariloche. ■ El Worldwatch Institute. ■ El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (Londres). <p>Los organismos “animadores”</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Instituto para los estudios del siglo XXI. ■ Centro para nuestro futuro común (Ginebra). ■ International Foundation for Development Alternative (IFDA). ■ World Future Society. ■ World Futures Studies Federation. ■ Biblioteca sobre el Futuro. ■ Proyecto Megaciudades (Universidad de Columbia). ■ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Recuadro 2 (conclusión)

1. Grandes instituciones públicas internacionales	2. Asociaciones independientes con vocación internacional
<p>Japón</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). ■ Instituto para las Tecnologías del Futuro. ■ Nomura Research Institute. <p>Estados Unidos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Stanford Research Institute. ■ Institute for the Futures Studies. ■ Gamma. ■ Institute for Alternative Future. ■ Universidad de Hawai. ■ Institute for Noetic Sciences. ■ Office of Technological Assessment. ■ Congressional Clearinghouse for the Future. <p>Países escandinavos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Research Policy Institute, Universidad de Lund. ■ Centre pour les études interdisciplinaires sur la condition humaine. ■ Institut suédois pour les études du futur. ■ Office danoise d'évaluation technologique. ■ Projet pour un futur alternatif (Noruega). ■ Institute for Fremtidsforskning (Copenhague). ■ Turku Schools of Economics (Finlandia). <p>Alemania</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung. ■ Secrétariat pour les études du futur (Land de Rhénanie-Nord-Westphalie). 	<p>Francia</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Futuribles. ■ Conservatoire national des arts et métiers (CNAM). ■ DATAR, EDF. ■ BETA (CNRS-Université de Strasbourg). ■ Projective. ■ Cellules de prospective de l'administration: Ministères de la recherche (Centre de prospective et d'évaluation), Industrie (Observatoire des stratégies industrielles), Défense (GROUPEs), éducation nationale (Département de la prévision et l'évaluation), Affaires étrangères (Centre d'analyse et de prévision - CAP), culture, environnement, équipement, économie et des finances, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE). <p>Reino Unido</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Science Policy Research Unit (SPRU). ■ Policy Studies Institute (PSI). ■ Royal Institute for International Affairs. ■ National Economic Development Office (NEDO). ■ Institute pour les études de la main-d'oeuvre. ■ Association pour la planification stratégique. ■ Applied Futures. <p>España</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO). ■ Centro Catalán de Prospectiva. ■ Prospektiker Erakundea.

Fuente: Fabrice Hatem, "La prospective: pratiques et méthodes", París, *Economica*, 1993, pp.96-110.

Recuadro 3
SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSAMIENTO DE LARGO PLAZO

País	Rasgo dominante	Tendencias
Francia	Una fuerte tradición de la previsión en la decisión pública, actualmente en proceso de transformación.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existe una gran experiencia sobre todo en el seno de las administraciones nacionales, las grandes empresas públicas y, cada vez más, en los consejos regionales. ✓ Fuerte énfasis en las cuestiones metodológicas ✓ Influencia fuerte pero decreciente de las grandes asociaciones y centros de previsión, con diversificación de la oferta. ✓ Emergencia lenta pero eficaz de una nueva generación de profesionales.
Japón	Fuerte integración de la dimensión de largo plazo en los asuntos cotidianos.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Importante movilización de recursos alló donde el sector público desempeña un rol predominante. ✓ Una fuerte coordinación entre los diferentes asociados y una integración real en los procesos de decisión. ✓ Importancia acordada a las cuestiones tecnológicas e industriales.
Estados Unidos	Influencia de los centros de estudio sobre los círculos políticos.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Interés limitado de las empresas estadounidenses en las cuestiones de largo plazo (de 10 a 15 años en un proyecto de inversión, rara vez más). ✓ Énfasis en los asuntos operativos de la previsión. ✓ Liderazgo conceptual y político de los centros de estudio. ✓ Participación relativamente limitada de las administraciones públicas. ✓ Un medio abierto, heterogéneo, cruzado por intensos debates de ideas.
Reino Unido	Oferta diversa, con énfasis en estudios de tecnología y sociedad, fuertemente golpeada por el neoliberalismo, pero en desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La revolución neoconservadora afectó a una tradición profundamente enraizada en el sector público, con supresión del NEDO en 1989. ✓ Rol de liderazgo de las universidades (Science Policy Research Unit, SPRU, etc.), los institutos independientes y los consultores privados. ✓ Oferta fragmentada, no tan grande pero eficaz, financiada mediante contratos privados debido a la debilidad de la demanda pública.
Países escandinavos	Rol importante en el debate democrático	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Orientación humanista y "alternativa" de las problemáticas dominantes (ambientales, éticas, paz, ayuda al desarrollo, multiculturalismo, etc) ✓ Utilización de los estudios sobre el futuro para animar el debate nacional y local, mediante la organización de mesas redondas, etc., con participación y expresión de opinión ciudadana.

Recuadro 3 (continuación)

Tipo de institución	Tendencias actuales
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Refuerzo de las actividades de vigía tecnológica y comercial. ☐ Refinamiento de los métodos cuantitativos y los modelos. ☐ Utilización creciente de escenarios contrastados y del análisis de riesgo para la preparación de decisiones. ☐ Nueva importancia de los métodos participativos y de habilitación y fomento de la cultura organizacional. <p>Sectores preferentes de trabajo: energía, infraestructura, industrias básicas, industrias de equipamiento.</p>
Organismos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Contragolpe ideológico, por influencia anglosajona, para centrar las prioridades sobre cuestiones operacionales o problemáticas menos globales ☐ Dificultades financieras que reducen los recursos para proyectos de envergadura e incluso conllevan el abandono de los modelos de simulación económica existentes. ☐ Desarrollo de grandes conferencias mundiales con amplia participación y difusión de reflexiones y agendas. ☐ En el Banco Mundial y el FMI, orientación hacia la evaluación de proyectos de inversión concretos, y escaso interés por asuntos más estructurales. <p>Sectores e instituciones básicas: energía (IIASA), medio ambiente (ONU), agricultura (FAO), educación (UNESCO), empleo (OCDE).</p>
Instituciones públicas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Declinación de los dispositivos de planificación concertados, que se traduce en un debilitamiento de las capacidades de síntesis prospectiva a nivel del Estado central. ■ Los países de fuerte tradición estatista y planificadora son aquellos donde la previsión desempeña un rol más importante en la decisión pública (Francia, Japón, los Países Bajos, los Estados Unidos y el Reino Unido). ■ La difusión de las capacidades estratégicas en el seno del aparato de Estado se traduce en un desmontamiento de las funciones específicas de previsión. ■ El movimiento de descentralización política implica un uso creciente de la previsión a nivel de las colectividades territoriales. ■ Externalización de las funciones de estudio y reducción de los grupos de dirección de las empresas del Estado.

Recuadro 3 (conclusión)

Tipo de institución	Tendencias actuales
Instituciones independientes	<p>Centros de investigación</p> <p><i>Universitarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollo lento de los programas doctorales consagrados específicamente a la previsión. ■ Crecimiento de aquellos programas que se interesan en problemáticas del futuro dentro de su área de competencia. <p><i>Independientes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Financiamiento mediante contratos de orígenes diversos. ■ Numerosos en los países de tradición estatista o de fuerte tradición asociativa. ■ Poderosos los centros que tienen financiación privada, como los centros de estudio estadounidenses y los institutos británicos. <p>Sociedades de pensamiento</p> <p><i>Constitución de estructuras asociativas y redes de empresas que funcionan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Formando un fondo común con sus recursos de investigación (como la Electric Power Research Association en los Estados Unidos; el Club de Prospectiva y Empresa en Francia; la Asociación Mundial de Energía, o la Asociación Internacional de Ginebra). ■ Como instrumento de comunicación e influencia: Mesa Redonda de los Industriales Europeos, el Instituto de Empresa en Francia. <p><i>Grupos militantes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Propagan un mensaje con fuerte connotación política, como el Worldwatch Institute (Washington, D.C.), el International Forum on Development Alternatives (Ginebra), y el Proyecto por un Futuro Alternativo (Noruega). ■ Asociaciones de pensamiento abiertas a las adhesiones externas alrededor de un nodo central; sirven como foro y para difusión, tales como Futuribles International, la World Future Society y la World Futures Studies Federation. <p><i>Organismos de consultoría</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Especializados en estrategia: como Stratorg y Euroconsult en Francia; Mc Kinsey, y Andersen en los Estados Unidos. ■ Especializados en estudios y previsión socioeconómicos: como BIFE en Francia, PSI en el Reino Unido y el Stanford Research Institute en los Estados Unidos. ■ Especializados en previsión: Gerpa, Sirius, LIPS, Projective en Francia; Institute for the Future, Institute of Alternative Futures, Global Business Network, Institute for XXIth Century Studies en los Estados Unidos; Applied Futures en el Reino Unido. ■ Los dos primeros aprovechan la formación de un mercado global de servicios desarrollando un "polo" de trabajo a largo plazo dentro de sus competencias respectivas.
Personalidades	<p><i>Personas carismáticas con fuerte convicción, que dominan el mercado editorial y desarrollan el campo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ "Pop-futuristas", como Marvin Cetron, Alvin Toffler, Faithfull Popcorn, Burt Nanus en los Estados Unidos, o Joel de Rosnay en Francia. ■ Grandes líderes dominantes en una institución durante una época determinada, como Herman Kahn en el Hudson Institute (años setenta); Ricardo Petrella en el Programa FAST de la Unión Europea; Thierry Gaudin en el CPE, Michel Godet en el CNAM o Hugues de Jouvenel en Futuribles, en Francia, años ochenta y noventa.

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Fabrice Hatem, "Introduction a la prospective", París, Economica, 1996.

c) **Tendencias recientes en la institucionalización de la previsión**

Ya a principios de los años ochenta, según Sepúlveda (1983), se encontraban en actividad cerca de 300 organismos o instituciones pertenecientes a unos 40 países en varios continentes. Se trataba de agencias agregadas a los gobiernos, empresas de consultoría con o sin fines de lucro, y de centros o institutos privados o de enseñanza media y superior, existiendo alrededor de dos mil posibilidades de estudio de diversos aspectos relativos al futuro, con diferentes grados de profundidad y profesionalización. Esta práctica estaba fuertemente marcada por los contextos nacionales y por el tipo de organización que la generó. Hatem (1993, 1996) describe con precisión las tendencias relevantes de las instituciones que llevaban a cabo procesos de previsión (véase el recuadro 3).

El campo de los futuros, por consiguiente, se muestra como un terreno cuyos cultores ejercen funciones distintas, tienen diversos objetivos, trabajan desde diferentes tipos de organizaciones y utilizan herramientas distintas. Tomando como base el planteamiento de los futuros posibles, probables y deseables propuesto por Bertrand de Jouvenel (1967), Amara (1981a) ideó un esquema que sintetiza muy bien el campo, y permite observar la multiplicidad de enfoques según el énfasis que se ponga (véase el recuadro 4).

Recuadro 4
MAPA RESUMEN DEL CAMPO DE LOS FUTUROS

Premisas y logro de metas	Futuro posible	Futuro probable	Futuro deseable
Objetivos	Apertura al entorno Alerta Estimulación	Análisis Evaluación Sistematización	Examen de preferencias Soporte Guía de los cambios
Roles	Manejo de imágenes de futuro	Manejo de análisis	Manejo de valores
Cultores	Visionarios Genios Escritores	Analistas Metodólogos Investigadores de futuros	Líderes carismáticos Reformadores sociales Escritores
Herramientas	Perceptuales	Estructurales	Participativas
Organizaciones	No rganizadas o dominadas por una sola persona	Centros de estudio	Grupos de interés

Fuente: Roy Amara, "The futures field: Searching for definitions and boundaries", *The Futurist*, febrero de 1981.

d) **Perspectivas**

i) *La previsión en transición hacia la mayoría de edad*

Así pues, de acuerdo con las tendencias y las características del estudio de los futuros que se han visto hasta ahora, es claro que se trata de un campo en plena expansión y madurez. A pesar de ser una disciplina joven, la previsión ya posee algunos de los rasgos que caracterizan los procedimientos aceptados en la ciencia moderna,⁹ a saber: (véanse Hodara, 1984; Godet y Bourse, 1991; *Futuribles*, N° 169):

- Definición acotada y rigurosa de los problemas.
- Constante revisión y ajuste de métodos.
- Difusión (al menos entre especialistas) de los resultados de las investigaciones.
- Intercambios regulados de información.
- Ritos sociales como conferencias, premios, reconocimientos profesionales.
- Redes internacionales de investigadores como la World Futures Studies Federation, la World Future Society (Estados Unidos), y la Asociación Internacional Futuribles (Francia), cuyas publicaciones periódicas permiten formarse una idea del avance de los estudios del futuro que se practican en forma sistemática en el mundo. Su edición incluye una lista de los organismos y los especialistas dedicados a esta materia en todo el mundo, así como de los libros y producciones recientes.
- Revistas especializadas de prestigio como *Futures*, *Futuribles Internacional*, *Technological Forecasting and Social Change*, *Futures Quarterly*, *Foresight* y *The Futurist*.
- Centros de estudios y, recientemente, programas de maestría (Universidad de Hawai, encabezado por James Dator y enfocado a los aspectos políticos y jurídicos; el Programa del Comité de Futures Research de la Academia Húngara de Ciencias), y doctorado (Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, liderado por Eleonora Masini, con énfasis en previsión humana y social; la Turku School of Economics de Finlandia, con énfasis en el campo del desarrollo sostenible y guiada por Pentty Malaska; la Universidad de Texas,

9 Aún se discute el estatuto epistemológico de la previsión. No es una ciencia en el sentido estricto del término, pero está a medio camino entre la ciencia, el arte y la técnica. De la primera busca el método y el rigor. De hecho, la investigación en el campo de los futuros tiene a su disposición todo el conocimiento científico que pueda asimilar a través de la capacidad personal, la labor de grupo y las redes de trabajo. Y utiliza los resultados de la ciencia para construir percepciones holísticas, y revelar y dar significado a cosas y acontecimientos. Del arte conserva el sentido creativo y la imaginación. Y de la técnica pretende el dominio operacional. Para seguir esta controversia, véanse especialmente las posiciones diversas de Bell (1997) y Lesourne (1989), entre otros.

enfocada hacia desarrollos específicos en ciencia y tecnología y el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios (CNAM) de Francia, liderado por Michel Godet y orientado hacia los aspectos metodológicos).

No obstante, según Malaska (1994), la previsión necesita aún un gran desarrollo, sobre todo en los siguientes planos:

- *Ontológico*, para plantear nuevas maneras de entender cómo los seres humanos construyen su realidad;
- *epistemológico*, para manejar la actividad práctica a través de métodos válidos de investigación de los futuros, y
- *educativo*, para aprender nuevas formas de trabajar sobre los modos de pensamiento que constituyen el campo donde los seres humanos se representan o imaginan los futuros.

Estos asuntos plantean enormes desafíos, especialmente para las ciencias sociales, debido sobre todo a las características que presenta la previsión, la cual exige modelos de trabajo bastante diferentes de los enfoques universitarios tradicionales, usualmente compartimentados, puntuales y orientados hacia el pasado. Bell (1998), connotado sociólogo del futuro de la Universidad de Yale, piensa que actualmente existen tres aspectos principales en la discusión de la comunidad científica tradicional acerca de la validez y seriedad de las contribuciones intelectuales aportadas por los futuristas: la adopción de una adecuada teoría del conocimiento (él propone el realismo crítico); el reconocimiento del rol de la predicción, y la formulación y justificación de valores centrales, a partir de los cuales se puede tener una base válida para juzgar la deseabilidad de los futuros alternativos.

Se espera que esta discusión avance y se convierta en una positiva fertilización cruzada, como lo demuestra el trabajo realizado durante 25 años en el seno del Comité de Investigación de Futuros de la Asociación Internacional de Sociología, especialmente reflejado en el congreso mundial celebrado en 1998 en Montreal, y como se hace evidente también en el gran esfuerzo de síntesis llevado a cabo en los años noventa para sintetizar y evaluar el conocimiento de los estudios del futuro,¹⁰ e igualmente en los grandes esfuerzos proyectos de cooperación desplegados en diversos proyectos de alcance global, como el Millennium Project y World 2000.

En suma, lo fundamental es que la disciplina busca progresivamente mayor seriedad y solidez. Por tanto, se ha de tener especial cuidado en

10 Véanse por ejemplo Bell (1997), Masini (1993), Slaughter (1996), Inayatullah (1996), y los números especiales de la revista *Futures* (1993, 1996) y de la revista *Futuribili* (1994, 1998). Para la versión "clásica" de los estudios del futuro son indispensables las obras de Cornish (1977), Fowles (1978) y Amara (1981, a,b,c). En cuanto a la necesidad de transformación de las ciencias sociales, véase Wallerstein (1998).

evitar caer en los análisis superficiales del futurismo "pop", y en profundizar los estudios críticos y de base epistemológica de los futuros (véase el recuadro 5).

Recuadro 5
NIVELES DE TRABAJO SOBRE EL CAMPO DE LOS FUTUROS

Nivel	Descripción
Futurismo "pop"	Toma la existencia de relaciones sociales como un hecho. Simplista ideológicamente. Apoya inconscientemente lo establecido. Cree que el futuro se construye "externamente" por medio de la ciencia y la tecnología. Ejemplos: Alvin Toffler y John Naisbitt.
Estudio focalizado de problemas del futuro	Identifica problemas y senderos para explorar soluciones. Ejemplo: "Los límites del crecimiento" (Meadows y otros, 1972, 1992).
Estudios críticos del futuro	Análisis comparativo de supuestos, presuposiciones, paradigmas. Considera activamente la influencia de diferentes orientaciones culturales y tradiciones de investigación.
Estudios epistemológicos del futuro	Localiza y cuestiona fuentes de problemas en las visiones del mundo y los modos de conocimiento. Observa y entrega soluciones.

Fuente: Richard Slaughter, *Concepts and powerful ideas*, Victoria, Futures Study Center, 1996.

ii) *Lecciones en torno a las transformaciones de la prospectiva francesa*

Ahora bien, a 40 años del lanzamiento "oficial" de la prospectiva por Gaston Berger, a pesar de ejercer aún cierto liderazgo, y después de haber conocido ya su época de gloria, ¿cuál es la situación actual de la escuela francesa?

Para Goux-Baudiment (1996b; 1997 b, c, d, e; 1998a), en Francia la escuela de pensamiento creada por Gaston Berger y Bertrand de Jouvenel se ha tornado minoritaria, para ser reemplazada por una versión caracterizada por la influencia casi exclusiva de la economía, la utilización de herramientas de naturaleza matemática e informática (modelos, análisis estructural, MicMac y otros), y un matrimonio de conveniencia con la planeación estratégica.¹¹ Esta nueva práctica identifica lo que la autora denomina "prospectiva de segunda generación", la cual, a su juicio,

11 Para una aproximación histórica a la escuela francesa, véase Cazes (1986). Evaluaciones importantes pero menos "incisivas" de la situación actual están en Hatem (1993 y 1996), Batlle (1986) y Lesourne y Stoffaes (1996). Un panorama importante de sus principales aportes se encuentra en Medina y Ortigón (1997). Además de Godet, hay otros importantes prospectivistas como Thierry Gaudin, Assaad-Emile Saab, Jacques Lesourne y Hughes de Jouvenel.

dominó progresivamente el escenario francés en los años setenta, ochenta y noventa, pero que en los últimos años parece estar entrando en crisis, debido principalmente a las siguientes razones, que la autora deriva de su trabajo de campo y de su amplia experiencia:

- La inadecuación de su oferta a las nuevas demandas de las empresas y la administración pública, dada su tendencia a aplicar “modelos predefinidos”, complejos, costosos, rígidos y pesados en su operación.
- El aislamiento y la poca escucha de la alta dirección, debido a la inclinación de los prospectivistas a trabajar sobre los datos y no sobre los procesos, y a su “labor de oficina” basada en metodologías de arriba hacia abajo, desconectadas de los procesos reales de cambio en el seno de las organizaciones.
- La brecha generacional y el vacío en la formación de nuevos prospectivistas, a causa del poco reconocimiento por parte de la comunidad académica, la escasez de programas de enseñanza (apenas un programa y un solo profesor “oficial”) y la falta de oportunidades para la profesionalización de los jóvenes talentos.
- El “déficit de futuro” de la sociedad francesa, originado en la excesiva concentración en el corto plazo y el individualismo imperante, lo cual obstaculiza los procesos y las filosofías de construcción colectiva del futuro.
- El debilitamiento institucional, debido al desmonte progresivo de los grandes aparatos estatales de planificación a largo plazo, así como la tendencia a instituir sólo pequeñas células en los ministerios encargadas de la vigía estratégica y la evaluación.

Por último, la aparente pérdida de influencia y dinamismo en el ámbito internacional de las grandes asociaciones y los grandes profesores franceses de prospectiva.

El panorama es desconcertante, puesto que cuando más se necesita una prospectiva fuerte y estructurada a nivel mundial, ésta se encuentra en Francia en un momento de aparente crisis o más bien en un proceso de cambio entre la segunda generación y una tercera en formación. ¿Cuáles son entonces para Goux-Baudiment los factores que podrían provocar un vuelco en la situación? Por el lado de la demanda, una legislación reciente que obliga a las regiones a fundamentar en la prospectiva sus “contratos” con la nación y a la DATAR a actuar con una visión a largo plazo de la sociedad francesa. Y por el lado de la oferta, las propuestas provenientes de una tercera generación en proceso de formación tendientes a adecuar la prospectiva a los nuevos tiempos, por medio de los siguientes caminos:

- Un retorno a las fuentes y a la impronta humanista original.
- Una profunda formación de los cultores y una reestructuración de las modalidades y los métodos.

- Un mayor equilibrio entre la anticipación y la evaluación en la práctica operacional.
- Un mayor énfasis en la evaluación de los impactos y el estudio de las mutaciones y rupturas en horizontes más cortos, a medida que la incertidumbre se acrecienta.
- Una conceptualización más elevada, más global, mejor fundamentada en las ciencias sociales, especialmente en las ciencias políticas, la sociología y la geografía.
- Un sentido más intuitivo, inductivo, integrativo y creador; una voluntad fuerte para innovar y explorar nuevas vías.
- Una orientación hacia la solución de problemas, que permita estar más cerca de las preocupaciones de los decisores públicos y privados, basada en un enfoque operacional, la práctica sobre terreno, la fijación de puntos de referencia (benchmarking) y la anticipación enfocada en la construcción de visiones compartidas del futuro.

Trabajar con equipos y métodos sobre medida, eficaces, capaces de darles la palabra a los no expertos y de afrontar los problemas reales del liderazgo, como la inconsistencia de la reflexión, la limitación de la racionalidad y la irracionalidad que suele presentarse en la toma de decisiones.

Todo esto ha sido reconocido finalmente en el informe que Bailly (1998) presentó al Consejo Económico y Social de la República Francesa, en el cual el autor plantea claramente que el problema no consiste sólo en una oferta inadecuada de servicios prospectivos sino, y en mucha mayor medida, en una crisis del sistema decisorio francés. A juicio del autor, esto se debe a una mutación en el sistema de actores, una crisis del sistema de decisión pública, un déficit del debate público y, ciertamente, a la inadaptación de los métodos y las herramientas prospectivas al contexto actual. Por eso, una contribución eficaz de la prospectiva a la construcción del Estado implicaría toda una gama de transformaciones, entre ellas una nueva forma de trabajo en red de las instituciones, el paso a un esquema de decisión estratégica en el sector público, un rol preponderante de la prospectiva en la elevación del nivel del debate público, y una concepción en la cual los métodos prospectivos sirvan verdaderamente para reforzar las capacidades de acción y de adaptación, todo de manera tal que se permita una concertación más activa y un debate público más abierto.

iii) Auge de la previsión (foresight studies) en los sistemas nacionales de innovación, por efecto de la influencia anglosajona

De acuerdo con Cabello y otros (1996), en la última década varios países han llevado a cabo estudios de previsión para complementar los procesos de toma de decisiones sobre tecnologías emergentes. Estos estudios ofrecen perspectivas para mejorar la capacidad de tratamiento

estratégico de la innovación tecnológica y del cambio socioeconómico. La experiencia europea en los debates sobre el Libro Verde de Innovación de la Comisión Europea y sobre el Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico indica que para que las iniciativas de previsión desempeñen un papel beneficioso en relación con la planificación y puesta en práctica de una política europea, es preciso identificar las cuestiones institucionales y culturales que ofrecen dificultades a su implantación (véase el recuadro 6).

Recuadro 6
PREVISIÓN E INNOVACIÓN: EL PAPEL DE LAS
INICIATIVAS EN DIVERSOS PAÍSES

País	Año	Institución y tema
Japón	1988	- MITI – Tendencias y tareas futuras en tecnología industrial.
Países Bajos	1988	- Ministerio de Asuntos Económicos – Experiencias en previsión tecnológica.
Australia	1990	- CSIRO.
Estados Unidos	1990	- Departamento de Defensa – Plan sobre tecnologías clave.
Estados Unidos	1991	- Panel nacional sobre tecnologías clave.
Japón	1992	- STA – Tecnologías del futuro en Japón.
Nueva Zelandia	1992	- Prioridades públicas sobre el fondo para la ciencia.
Alemania	1993	- ISI – Fhg – Estudio basado en la técnica Delphi 2010-2020.
Alemania	1993	- ISI – Fhg – Las tecnologías en el umbral del siglo XXI.
Reino Unido	1993	- Oficina de Ciencia y Tecnología – Programa de previsión tecnológica.
Francia	1996	- Programa de previsión tecnológica.
Países Bajos	1996	- Comité Directivo sobre Previsión – Programa de previsión.
Países Bajos	1996	- Comité Directivo sobre Previsión – Programa de previsión.
España	1996	- ANEP – Programa de previsión tecnológica.
Irlanda	En proyecto 1996	- FORFAS – Programa de previsión tecnológica.

Fuente: Cecilia Cabello y otros, "Previsión e innovación: el papel de las iniciativas a nivel europeo", The IPTS Report, 7 de septiembre de 1996.

Según los autores, los puntos a favor de la previsión son los siguientes:

- Es una herramienta útil para apoyar la elaboración de políticas, para la provisión de mejores canales de comunicación entre todos los responsables más importantes y para la creación de redés de expertos en tecnología e innovación, así como para la reducción de los vacíos y faltas de entendimiento entre industriales, políticos e investigadores.
- La previsión puede proporcionar una visión de largo plazo de las tendencias que presentan mayores expectativas. Este conocimiento permite hacer esfuerzos mejor orientados y coordinados en ciencia, tecnología e innovación, y contribuye al crecimiento de las estructuras de investigación y desarrollo.
- El amplio alcance socioeconómico de la previsión permite que se tengan en cuenta más directamente las necesidades de la sociedad en las políticas públicas, así como identificar prioridades y criterios para la futura financiación de la investigación.
- Una visión compartida como resultado de una previsión de amplio alcance podría ayudar a lograr un consenso sobre las directrices estratégicas que deben adoptarse en áreas tecnológicas estratégicas y facilitar la coordinación de actividades.

Puntos en contra:

- Existen diferentes culturas nacionales de investigación y de política que impiden una aproximación general común aceptable a la previsión.
- Las diferencias entre los sistemas nacionales en términos de estructura industrial y de investigación pueden ser demasiado grandes como para permitir la definición de áreas comunes prioritarias.
- Si se concede a la previsión un papel más predominante en el desarrollo del proceso de planificación de la política de investigación será necesario realizar ajustes institucionales, los cuales suelen ser lentos y escalonados.
- La diversidad nacional y regional exige una aproximación elaborada en concordancia con sus ámbitos tecnológicos particulares.

El debate continúa a nivel europeo, pero con todos sus pros y sus contras, el hecho es que existe una tendencia global hacia el desarrollo de programas nacionales de previsión tecnológica (*technology foresight*). Una evaluación editada por el famoso pionero Harold Linstone (1999) presenta algunos de los resultados recientes de estas actividades en Australia, España, Francia, Italia, Japón, Nueva Zelandia, el Reino Unido, la

República de Corea y diversos países de Asia oriental y de Europa central. Al respecto existe una doble sensación: por una parte, la de que bajo este concepto está resurgiendo, corregido y aumentado, el viejo enfoque del pronóstico tecnológico (*technology forecasting*); pero, por otra, hay conciencia de que están surgiendo nuevos elementos y nuevos paradigmas.

Sin duda en esta resurrección los británicos ocupan un lugar destacado, bajo el liderazgo del Programa PREST y la Universidad de Manchester. Liderazgo que por demás se debe a una amplia experiencia y al contacto entre los estudios de ciencia y tecnología, las ciencias sociales, y los estudios previsionales (véase Miles, 1999). Igualmente es de anotar que tal experiencia no se reduce al manejo de las metodologías, sino que se extiende a la propia gestión de los procesos previsionales, incluyendo los asuntos operacionales, los procedimientos, detalles, elementos para la presentación de productos y la interpretación de los informes, así como las pautas para el desarrollo de los programas de previsión. Esta evidencia ha sido puesta a prueba con éxito en el United Kingdom Foresight Programme y el Technology Foresight Programme (TFP), con participación de investigadores y expertos de Alemania, Australia, Canadá, los Estados Unidos, Francia, India, Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República de Corea, Sudáfrica y Suecia (véanse Havas, 1999; Willis, 1999; Loveridge, 1999).

iv) Cambios importantes en las metodologías y las prácticas a nivel internacional

La última década ha sido bastante dinámica en la innovación de metodologías, sobre todo en el campo territorial, donde se ha avanzado mucho en la forma en que éstos se organizan y ponen en escena.

Según Medina (1996), las tendencias representativas de los años noventa han sido:

Concepción de la planeación como proceso de aprendizaje y cambios en los criterios de validez.

- Convergencia entre el pronóstico y la prospectiva.
- Unión entre la prospectiva y la estrategia.
- Desarrollo de los modelos y de la prospectiva conjeturales.
- Sofisticación en la elaboración de indicadores.
- Expansión de las empresas multinacionales de consultoría.
- Propensión a la formación de redes de investigadores.
- Nuevos avances epistemológicos y metodológicos a partir de la cuarta generación de teorías del desarrollo.

De acuerdo con Cole (1998) y Goux-Baudiment (1998a), para la próxima década se visualizan las siguientes tendencias básicas:

- Mayor difusión y sofisticación de los sistemas de información geográfica y los modelos (de simulación y microsimulación, simbólicos, integrativos, celulares bottom-up, cyber-world), así como de la teoría sistémica de la autoorganización, la teoría del caos, la teoría de los juegos y otros desarrollos teóricos pertinentes.
- Auge del software de entrenamiento en habilidades para la planificación, juegos interactivos y sistemas especializados para la gestión (sistemas ERP –Enterprise Resource Planning Systems- para la planeación de recursos empresariales).¹²
- Utilización intensiva de Internet en la creación de redes y comunidades de futuristas, y en el suministro de servicios de previsión.
- Diseño de procesos y ejercicios previsionales sobre medida.

Difusión de metodologías emergentes, métodos adaptados a la naturaleza de los problemas y metodologías "vivientes".

Como línea general, la idea es adaptar las herramientas a la naturaleza de los problemas y no tanto seguir utilizando los viejos métodos para toda ocasión. Por ejemplo, ante la complejidad de la globalización, se emplean rejillas de lectura; ante los asuntos de creación de gobernabilidad y solución de conflictos, se usan métodos de auditoría de los actores; ante la necesidad de comprender las incertidumbres, se desarrollan imágenes de futuros, y así sucesivamente. Las experiencias más interesantes en la aplicación de estos métodos al ámbito territorial se encuentran en Francia, donde está en marcha una prometedora mutación.¹³ En cuanto a la previsión tecnológica (*foresight*), la novedad más importante es cierto distanciamiento con respecto al pronóstico tradicional (*forecasting*), en el sentido de combinar diferentes métodos para aprovechar la creatividad, recoger la opinión experta de manera inteligente, y promover la interacción grupal y el consenso. De hecho, la escuela británica ahora mapea sus métodos dentro de estos tres ángulos (véase el recuadro 7).

12 Los sistemas ERP han conocido una evolución notable. En los años setenta, antes de perfeccionamiento, se utilizaban en la automatización de funciones, el ataque de problemas específicos de la organización, la organización de datos e información dispersa, con utilización de grandes equipos *mainframe*. En los años ochenta y noventa, ya perfeccionados, comenzaron a aplicarse a la integración de procesos, el valor agregado, la integración del negocio (tecnología, procesos y personas) y a las tecnologías cliente-servidor. Para el futuro se espera su uso en sistemas de administración del negocio, el análisis de la cadena de valor, las relaciones con el cliente, e Internet. Vale decir, que sirven para el seguimiento de los procesos y toman progresivamente un valor estratégico, producen importantes ahorros en costos y agilizan la toma de decisiones. Si bien se utilizan preferiblemente en la empresa privada, se esperan versiones para la gerencia de empresas del sector público (Véase *Revista Dinero*, 1999).

13 Para ejercicios clásicos franceses, véase DATAR (1994). Para profundizar en los métodos emergentes, véanse los trabajos de Projective. Quizás el manual más amplio de herramientas y métodos internacionales para pronóstico y análisis del cambio global es el *Futures Research Methodology*, CD producido por el Millennium Project (1998).

Recuadro 7
LOS MÉTODOS DE LA PROSPECTIVA TERRITORIAL

La caja de herramientas clásica	Metodologías emergentes
<ul style="list-style-type: none"> – Organización de las ideas: Metaplán, ábaco... – Expresión de expertos: Delphi, SMIC... Análisis estratégico: BCG... – Metodologías específicas Retrospectiva Análisis del presente – Escenarios 	<ul style="list-style-type: none"> – Las arquitecturas de ejercicio – El análisis de las representaciones – Las rejillas de lectura – Auditoría de actores

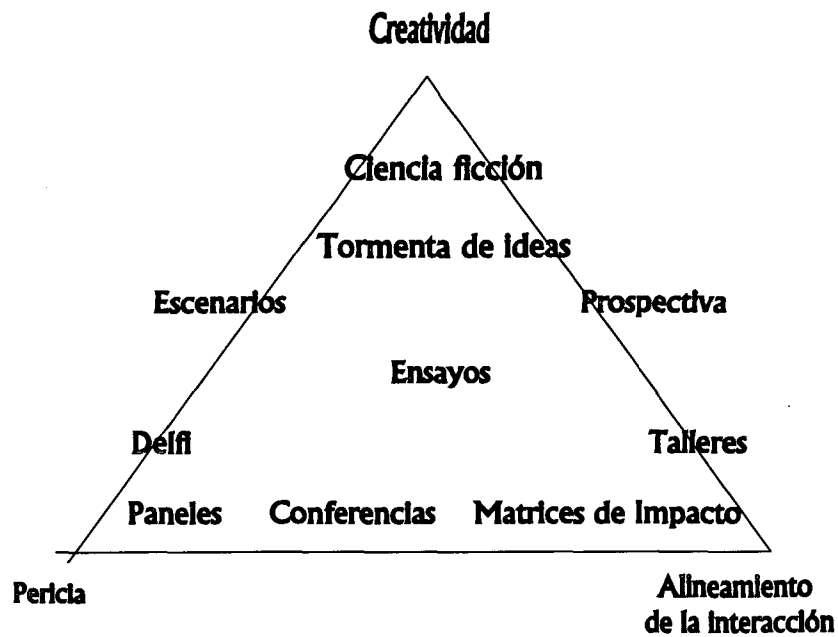
Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Fabienne Goux-Baudiment, *Les outils de la prospective régionale*, Séminaire de formation professionnelle à la prospective régionale, Paris, Projective, 1998.

v) *Desarrollo de las formas de organización previsional*

Ante todo, los centros de previsión son laboratorios de ideas y pensamiento, porque son transdisciplinarios, interactivos, creativos, críticos e internacionales por naturaleza. Sin embargo, estas características los exponen a varios peligros: por una parte, corren el riesgo de encerrarse en sí mismos y de no abrirse a la novedad. Por otra parte, deben ser sujetos pensantes y ello los deja a merced de los cambios de gobierno y expuestos a perder su financiamiento si van en contra de las políticas o el pensamiento imperantes. Por ende, en una época de disminución de los recursos de cooperación internacional y de los dineros públicos disponibles para la contratación de servicios, de intensificación de la competitividad y de auge del neoliberalismo, los centros tradicionales de previsión han sufrido bastante en todo el mundo.

Un modelo tradicional significativo de organización previsional es el representado por la Asociación Internacional Futuribles. Este modelo tiene repercusiones internacionales muy positivas pero soporta grandes presiones financieras por sus elevados costos de financiamiento, cuya garantía sólo la puede proveer un esquema de subvenciones de grandes empresas públicas o similares. Su quehacer se resume en cinco funciones básicas:

MÉTODOS DE PREVISIÓN - ESCUELA DE MANCHESTER



- *Función de información y análisis documental:* Por medio de sus propios expertos y de su conexión con redes de expertos a diferentes niveles, asegura una función de vigilancia permanente (sistema vigía) con respecto a las innovaciones, a las ideas y a los hechos portadores de futuro, así como un seguimiento de qué se hace, dónde y cómo se hace en el área de estudios escogida sobre el futuro a mediano y largo plazo.
- *Función de investigación y de estudio:* Se estructura en torno a grandes programas de investigación que analizan el futuro y establecen escenarios en los diferentes ámbitos, siendo esenciales como marco de referencia para estudios más sectoriales y para estudios de prospectiva aplicada que responden a necesidades concretas y a demandas provenientes de organismos públicos y privados, interesados en renovar sus propias perspectivas.

- *Función de consejo y formación:* Significa desempeñar un rol de asesoramiento y asistencia, así como de educación en lo relativo a los métodos y los campos prospectivos.
- *Función de plataforma para la reflexión:* Se lleva a cabo mediante foros y mesas redondas que permiten analizar los grandes problemas actuales, al tiempo que aseguran una libre confrontación de puntos de vista y experiencias diferentes que enriquecen la perspectiva regional sobre el futuro.
- *Función de publicación y difusión:* Es esencial para difundir una cultura prospectiva a partir de la puesta en circulación de artículos, libros y publicaciones periódicas (véase Arista, 1997).

Otro esquema interesante es el que aporta la Asociación Internacional de Ginebra, entidad que reúne a los principales dirigentes de las compañías de seguros del mundo. Esta se pregunta por el manejo de riesgos en las sociedades actuales y combina la realización de estudios prospectivos con investigaciones aplicadas al desarrollo de legislaciones, adelantos tecnológicos, cuestiones ambientales y otros de esa índole. Participan en ella industriales, académicos y representantes del gobierno. A pesar de que es bastante importante, su planta es muy pequeña. Reúne un núcleo experto muy dinámico y capaz, alrededor del cual puede convocar rápidamente a personas e instituciones de todo el mundo. Además, sirve como puente permanente entre las discusiones generales acerca del futuro y el desarrollo de problemas en sectores específicos de la economía. Constituye esencialmente un foro de pensamiento, discusión de asuntos estratégicos y comprensión de la economía moderna. Lleva a cabo una vasta labor de difusión a través de revistas y otras publicaciones periódicas y una intensa agenda de reuniones internacionales (véase Giarini, 1997).

En el campo territorial, el caso francés aporta una manera eficaz para que los territorios se pongan en estado de alerta, a través de la figura de los observatorios, asociaciones, colegios y clubes de prospectiva. Son pioneros en este campo los ejemplos de Normandía, Grenoble, Nancy, Estrasburgo, Burdeos y Toulouse, formados a iniciativa mixta (pública y privada) y ciudadana, con el objeto de producir reflexiones sobre su futuro y formar equipos de expertos. En cuanto a la arquitectura de una organización prospectiva contemporánea en este plano, sus principales campos de acción y factores de atención se muestran en el recuadro 8.

Recuadro 8
ARQUITECTURA DE UNA ORGANIZACIÓN PROSPECTIVA

Principales campos de acción	Factores de interés
Globalización	<ul style="list-style-type: none"> – Tendencias y rupturas – Fenómenos emergentes – Interdependencias mundiales – Vigilancia prospectiva
Territorio	<ul style="list-style-type: none"> – Acompañamiento de procesos prospectivos – Inteligencia socioeconómica – Ordenamiento del territorio – Juegos de actores
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> – Arquitectura de ejercicios prospectivos – Articulación de la función prospectiva en la organización – Movilización de los recursos humanos – Diseño de bases de datos

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Fabienne Goux-Baudiment, *Les outils de la prospective régionale, Séminaire de formation professionnelle à la prospective régionale*, Paris, Projective, 1998.

Finalmente, algunos estudios recientes (véase Appuzzo y otros, 1999) muestran que los centros de previsión han tendido a la reducción de las nóminas, a la constitución de centros virtuales, y a la creación de formas de trabajo en red, siguiendo modelos como el de los capítulos nacionales del Club de Roma o experimentando con nuevas modalidades interactivas.

II. LA SITUACIÓN DE LA PREVISIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Antecedentes

De acuerdo con Lourdes Yero (1997), en la región se han sucedido varias oleadas en la "socialización" de los estudios del futuro y la previsión:¹⁴

- La primera se inició bajo la influencia de la fundación de la CEPAL. Prevalció aquí el enfoque económico, aplicándose técnicas de tipo estadístico y econométrico, además de indicadores de carácter agregado y medidas de bienestar. La concepción dominante era desarrollista, centrándose en el problema del crecimiento, la industrialización, las necesidades de la población, y en la estimación de brechas (en el comercio exterior, en el empleo-desempleo, en los insumos y la producción, y otros). Se daba preferencia a las variables cuantificables. Los problemas casi siempre se trataban en forma fragmentaria. La mayoría de estos estudios se hacían como apoyo a la planeación, por parte de organismos internacionales y de oficinas del gobierno.
- La segunda comenzó a finales de los años sesenta y llegó hasta mediados de los años setenta. Se vio fuertemente dominada por el pensamiento estructuralista. La sociología se constituyó en la disciplina motriz. La temática giró alrededor de la interpretación de las condiciones de dependencia en que se ha desenvuelto el subdesarrollo en la región. El análisis privilegió el estudio histórico y el ámbito político, centrándose sobre los problemas de dominación, poder e ideología. Con ello disminuyó el interés por los estudios del futuro y la planeación, pero se obtuvieron resultados importantes,

14 La literatura prospectiva en América Latina y el Caribe ha estado muy centrada en la divulgación metodológica, pero ahora se requiere más crítica y reflexión sobre los procesos realizados. No son muchos los textos en español o portugués –pero entre ellos son importantes los textos de Rattner (1979), Hodara (1984), Del Olmo (1984), Montañolas (1987), Miklos y Tello (1991), Moura (1994), François (1979) y Masini (1993)– y se carece de revistas de circulación masiva. Por ello se considera de la mayor importancia asumir un proyecto editorial en este sentido para la región. Además, por esta razón siempre resulta injusto hacer una recopilación de las diferentes experiencias llevadas a cabo en ella.

como la Fundación Bariloche y algunos estudios académicos sobre los estilos de desarrollo, los procesos de comunicación y de cultura, los problemas de la ciencia y la tecnología y aspectos relativos a educación, salud y vivienda. En estos últimos primaron el énfasis crítico y el carácter normativo de sus propuestas.

- La tercera comenzó alrededor de los años ochenta y se prolongó en los años noventa. Se caracteriza por una transición en la cual se comienzan a cuestionar los conceptos de desarrollo y de planeación. Se verifica una ausencia de visiones compartidas, de un "modelo ideal de sociedad desarrollada", y se registra un alto grado de dispersión temática y metodológica, por su carácter multidisciplinario y multinacional. También se acepta la planificación como un "proceso social", con actores, poder y toda una compleja trama de relaciones políticas no neutrales. Se trata igualmente de acortar la distancia entre la teoría y la práctica, y se amplía el espectro de organizaciones que demandan estudios del futuro, los cuales son auspiciados por organismos internacionales, gobiernos, grupos empresariales, fundaciones y grupos académicos. Se abren además otros campos, como el diseño de políticas y la gestión en sus diferentes niveles. En general se percibe una orientación más global y cualitativa, enfocada en la concepción de futuros alternativos y en propuestas de acción viables, así como una tendencia a realizar estudios que propendan a una mayor participación social.

Cuando se explora la "puesta en escena" de la previsión, se destacan varias conclusiones principales:

- La futurología, tan valorada en los Estados Unidos en los años sesenta, no tuvo mayor acogida en la región debido a su lógica implícita, según la cual el futuro consiste en una prolongación más o menos coherente del pasado. El debate de entonces no permitía aceptar este supuesto. La competencia entre socialismo y capitalismo como sistemas de organización social, y entre marxismo y funcionalismo como teorías sociales preponderantes, en cambio, ponía el acento en la necesidad del cambio social y la superación del "subdesarrollo" por medio de la planificación.
- En los años setenta y ochenta, factores tales como los excesos y las carencias de la planificación de tipo normativo-tradicional, la crisis de la teoría social, el análisis de una gran cantidad de experiencias empíricas y la ausencia de "proyectos sociales", fueron mostrando que los estudios del futuro en la región requerían avanzar en diferentes aspectos. Autores como Costa-Filho (1990) señalaron que se debía profundizar en las conceptualizaciones sobre el desarrollo, las modalidades de intervención social y en el rigor metodológico;

otros analistas, como Hopenhayn (1994), indicaron la necesidad de avanzar hacia conceptos como la planeación negociada, incorporando teorizaciones como la planificación estratégica situacional, las perspectivas múltiples y la elaboración de escenarios.

- Debido a las cuestiones anteriores, la prospectiva de origen francés fue ganando seguidores en la región, a juzgar por indicadores tales como el número de proyectos bajo su guía metodológica, la multiplicación de los consultores y profesionales que seguían sus directrices, y su preponderancia en la formación dominante de los futuristas.
- A pesar de que la previsión se desarrolló en un ambiente relativamente hostil, hubo muchas experiencias valiosas e interesantes que mostrar a la comunidad internacional. Se trataba de una pluralidad de ejercicios que iban de los procesos nacionales a los territoriales, pasando por los sectoriales e intersectoriales. Se hizo casi de todo: programas ciudadanos, planes estratégicos, planeación participativa, visiones de futuro, selección de tecnologías, modelos económicos, modelos mundiales.
- La prospectiva territorial apenas comenzó a notarse en la tercera etapa y tendió a consolidarse a medida que avanzaban los años noventa. Ello se debió a dos razones principales: por una parte, a que la globalización había invertido el bajo perfil asignado a las regiones en el modelo de desarrollo “dominante” en la práctica anterior, centrado en la macroeconomía y en el manejo centralizado del Estado. Por otra parte, se debió también a las características y al rol que tradicionalmente ha tenido la planificación en el continente.¹⁵

2. Una fase de cambio de paradigmas en la planificación

Al indagar las razones de la relativa “invisibilidad” histórica de la previsión, es vital comprender las relaciones que en un marco más general condicionan la planificación en América Latina y el Caribe, sobre todo en los últimos 15 años. En efecto, Costa-Filho (1990) señala que en la década de 1980 el vínculo entre planificación y futuro fue “mal visto”, en forma creciente y en varios sentidos: desde una primera perspectiva doctrinaria era claro que el proyecto neoliberal no veía –ni ve– la planificación con buenos ojos, y desde el ángulo práctico se encontraban problemas reales que rebasaban la capacidad de respuesta de las instituciones existentes, así

¹⁵ También sería preciso profundizar en la transformación del rol de la región y el rol de la planificación regional en las últimas décadas. Boisier (1998a) es muy claro al analizar los distintos modelos mentales y modelos reales utilizados en la región. Al respecto, son igualmente fundamentales los textos de De Mattos (1987) y de Bermejillo (1996).

como se observaban carencias en la explicación de las nuevas realidades, debido en gran parte al dinámico cambio de paradigmas y al fuerte incremento de la incertidumbre. Dicho de otra manera, en el nuevo contexto mundial surgido a partir de finales de la década de 1980 y principios de los años noventa, se hizo evidente que era necesario un fuerte replanteamiento de la concepción y las prácticas institucionales de la planificación. (véase ILPES, 1993).

Dos elementos intervinieron decisivamente en esta transformación de los procesos y los contenidos de la planificación. Por una parte, la tradicional planificación normativa se mostraba progresivamente incapaz de responder eficazmente a los nuevos desafíos. Y, por otra, si bien el mercado a corto plazo puede ser un señalador insustituible de oportunidades, era evidente que a largo plazo no asigna eficientemente los recursos, necesitándose entonces algún tipo de apoyo específico de planificación y de intervención del Estado. En consecuencia, la sociedad de mercado, que supone en sus versiones más radicales la eliminación de la planificación, es insuficiente para lograr un grado cada vez mayor de competitividad internacional y para consolidar las condiciones de la libre empresa, y enfrentar a la par los problemas del subdesarrollo y velar por la equidad.

De allí que se haya considerado necesario revalorizar la planificación y, por ende, el rol de la previsión, como un instrumento que permite racionalizar la acción del Estado y encauzar la fuerza del mercado a condición, claro está, de ponerse en práctica bajo nuevas ópticas y formas de relación entre los agentes del desarrollo. Es en este nuevo contexto, diría Costa-Filho, donde las relaciones entre planificación y futuro deberían robustecerse, pero a condición de no ser "mal vistas" por restringir la libertad de iniciativa –por "planear por el otro"– y por explorar el futuro desde una óptica teórica o metodológica inadecuada.

De esta suerte, a mediados de los años noventa surgió la necesidad de articular institucionalmente una labor previsional que fuera "correcta" –por estar fundamentada en alguna interpretación solvente del contexto contemporáneo– y que fuera más "libre", para realizar un ajuste institucional apropiado y recuperar un importante margen de maniobra para los gobiernos:

- En cuanto al momento histórico, es claro para la previsión que el nuevo contexto mundial conlleva una profunda transformación del escenario contextual, estratégico y político (Boisier, 1996). Las tendencias de globalización, descentralización, apertura de mercados, formación de bloques económicos, competitividad internacional de regiones, transformación del Estado y otras, condicionan los procesos evolutivos de los territorios, induciéndolos a definir una estrategia clara para impulsar una dinámica de *desarrollo*

endógeno, que se base en las especificidades y energías locales, para asumir una posición activa frente a los cambios del entorno, y para ofrecer un sentido y una finalidad a la acción colectiva. Por consiguiente, las actuales reglas de juego requieren que los gobiernos nacionales mantengan un marco macroeconómico e institucional adecuado, y establezcan instrumentos de promoción y fomento para que las comunidades regionales asuman un rol protagónico y una responsabilidad creciente en la gestión de su propio futuro económico, social y cultural. Por estas razones, muchos territorios latinoamericanos y caribeños han emprendido procesos previsionales para enfrentar las nuevas realidades. Igualmente instituciones como el ILPES (Díaz, 1994; Medina y Ortegón, 1997), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile han publicado textos (véase MIDEPLAN/PNUD, 1994) que procuran poner al alcance de los gobiernos regionales diversos métodos y técnicas de planificación (planificación normativa, situacional, estratégica; prospectiva; evaluación de impacto de las políticas macroeconómicas en el desarrollo regional; diseño de estrategias regionales según el esquema de la misión conjunta del ILPES, la CEPAL y el PNUD en la Región del Bío-Bío, Chile).

- Ahora bien, con respecto al ajuste institucional necesario para poner la previsión en escena, se trata en líneas generales de una renovación de la planificación que supone adoptar nuevos fundamentos conceptuales, nuevos roles políticos y administrativos, así como enriquecer los procesos técnicos y humanos que la sustentan. En términos prácticos, ello implica para las oficinas de planeación la necesidad de asumir nuevas funciones y capacidades (véase ILPES, 1993). Sin embargo, tal renovación supone un profundo cambio paradigmático desde el punto de vista teórico,¹⁶ tal como se demuestra en los recuadros 9 y 10.

16 Es de anotar que este cambio paradigmático debe considerarse como un proceso dialéctico, no acabado, en el cual los factores no se alinean en una sola dirección. Al respecto, Motta (1994) agrega que desarrollar la capacidad de gestión de la administración pública supone transformar su organización. Ello implica una ruptura con los comportamientos y actitudes existentes; esta ruptura debe ser gradual, y debe verse como un proceso acumulativo y permanente, que "progresa en medio de discontinuidades, conflictos y tensiones que no se resuelven en el corto plazo, ni en momentos predefinidos". La transición de lo antiguo a lo nuevo no se puede ver con una lógica lineal ni secuencial; se trata de una ruptura y como tal es conflictiva, pues agudiza las contradicciones entre las fuerzas que buscan la estabilidad, *el statu quo organizacional*, y las que promueven el cambio.

Recuadro 9
PREMISAS PARA LA RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

- *La concepción fundamental debe ser la gestión estratégica del Estado, que requiere un comportamiento muy activo, capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, roles y responsabilidades sobre la base de finalidades; pero tales finalidades no provienen ya de la concepción técnica particular de los funcionarios, sino de la elaboración de un proyecto político, consensual y participativo en diálogo con la sociedad civil.*
- *El rol político implica una gran cercanía con la toma de decisiones para poder influir en los procesos críticos y en el debate político, lo cual obliga a su vez a afrontar el reto de mejorar su poder de convocatoria y de negociación por medio de la reunión de los actores y por medio de mecanismos para escuchar y ser escuchado.*
- *El rol administrativo privilegia aquellos aspectos que conduzcan a una mayor flexibilidad y dinamismo, adaptabilidad, integración a la acción y seguimiento, coordinación y control de decisiones y resultados.*
- *Los procesos humanos y técnicos deben basarse en la integralidad, al tiempo que exigen pensamiento sistémico y el abordaje multisectorial e interdisciplinario. Requieren capacidad de anticipación y la elaboración de una visión global que organice con coherencia los asuntos de corto, mediano y largo plazo, y que sea capaz de analizar alternativas y contingencias con precisión y oportunidad.*

Recuadro 10
CAMBIO PARADIGMÁTICO DE LAS OFICINAS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	De	A
Objetivo	Hacer un plan	Desarrollar procesos
Orientación temporal	Reactiva	Prospectiva
Tipo de planificación	Normativa	Participativa
Modo de producción	Desde la oficina	En interacción con los actores
Rol del planificador	Técnico	Tecnopolítico
Análisis	Lineal extrapolativo	Situacional y contingente
Frecuencia	Puntual ocasional	Permanente
Horizonte temporal	Corto plazo (3 años)	Mediano y largo plazo (10 años)
Orientación profesional	Monodisciplinario	Interdisciplinario
Énfasis temático	Infraestructura física	Desarrollo integral
Énfasis técnico	Investigación	Investigación y acción
Elaboración	Predominio técnico	Construcción social

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Javier Medina Vásquez, "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones", Santiago de Chile, serie Ensayos, N° 32 (LC/IP/G.95), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1996.

Muy bien, pero ¿están las oficinas de planificación realmente cambiando en su accionar y facilitan el desarrollo de procesos previsionales?

3. Contexto actual en el desarrollo de procesos previsionales

a) Las restricciones

Según Medina y Ortegón (1997), los análisis de casos como los de Chile, Colombia, Cuba y México, por ejemplo, demuestran que generalmente se han afrontado grandes restricciones para realizar procesos previsionales con las garantías ideales que exige el mundo académico (dinero, tiempo, libertad, tranquilidad). Resulta imprescindible examinar estos factores que influyen sobre los encargados de los estudios previsionales y condicionan su desarrollo.

i) *La rapidez y magnitud de los cambios sociales de la última década*

Según muestra la experiencia, la relación de los países con el entorno ha variado mucho más que la capacidad de las organizaciones nacionales y regionales para asimilar ese cambio. Este hecho se refleja en tres aspectos básicos:

- *Una fuerte crisis institucional*, marcada por la falta de continuidad de las acciones y una gran dificultad para promover procesos que perduren, para acumularlos y dirigirlos en una misma dirección; el gran peso burocrático –manifestado no solamente como carga financiera en el presupuesto nacional sino en la lentitud del aparato administrativo– y la falta de coherencia y coordinación de las políticas públicas.
- *La ausencia de un pensamiento geopolítico y geoestratégico de alto nivel mundial*, a causa de la poca estimulación del debate público y el alineamiento acrítico de élites detrás del pensamiento único de corte neoliberal o de un confuso planteamiento de corte social-popular, inmersa como está la tendencia dominante en la perspectiva del Consenso de Washington.
- *Por último, la dificultad de generar alternativas de desarrollo endógenas*, que reflejen la verdadera situación de los diferentes grupos sociales en el territorio.

Este fenómeno se relaciona entonces con la dificultad de escuchar las semillas del cambio, de proponer visiones claras y realmente innovadoras y transformadoras, dificultad que conduce a una mirada pesimista, a veces cínica, ingenuamente “realista”, que lleva a preferir lo malo conocido a las alternativas por conocer.

ii) *La carencia de un sentido de lo público*

Diferentes estudios han hecho notar la ausencia de un auténtico sentido y pensamiento sobre el valor de lo público y del bien común. Este nudo problemático se expresa en el déficit de legitimidad, la inserción económica desigual, la pobreza, la heterogeneidad territorial –que dificulta la integración nacional– y la pérdida acelerada de los recursos naturales. Y si a esto se le suma el valor del individualismo-hedonismo que caracteriza la corrupción en el mundo político y a cierto capitalismo “salvaje”, el contexto resultante hace muy difícil pensar sería y realmente en un interés público o un bien común regional y nacional, contexto que, dicho sea de paso, en algunos países se ha visto también contaminado por la influencia de factores como el narcotráfico y diferentes tipos de violencia.

iii) *La desconexión con el sistema de toma de decisiones*

No puede ocultarse que detrás del presunto interés por la previsión se constata una profunda intermitencia en su respaldo institucional, al vaivén de los intereses y posibilidades de los asesores y dirigentes. Tanto los que la auspician como sus críticos y realizadores ven serios problemas en la implantación de procesos de esta naturaleza. Se ha criticado que estos estudios no han tenido el resultado esperado, en cuanto a su posibilidad de influir en la sociedad. Se registra una distancia entre teoría y práctica que preocupa, y muchas veces no existe el empalme deseado con los mecanismos de decisión. Se insiste en que estos esfuerzos son muy sofisticados, complejos y costosos en tiempo y recursos para el tipo de resultados obtenidos (véase Yero, 1997). Por otra parte, el énfasis en lo inmediato sobre lo mediato restringe la inversión en estudios que ofrecen resultados a mediano plazo, y la continuidad de los que son subsidiados se ve condicionada por la permanencia de los directivos y por el apoyo político con que cuentan. Finalmente, no faltan los “charlatanes del futuro”¹⁷ que han puesto en duda la validez y la confiabilidad de la previsión.

iv) *Los patrones mentales y las costumbres socio-organizacionales prevalentes.*

Tal y como señalaron Hodara (1984) y Miklos y Tello (1991) para América Latina y el Caribe, aún prevalecen dificultades propias del modo de ser y de las costumbres de la cultura organizacional vigente. Por ejemplo: la falta de información confiable o el cierre de su acceso; la inexistencia de una tradición en la toma de decisiones participativa, especialmente en los sectores mayoritarios; la ausencia de una opinión pública informada; los prejuicios o los estereotipos que conciben la

17 La expresión es de Miklos y Tello (1991)

planeación como una práctica inmediatista (un año), relacionada sólo con tareas de control administrativo y financiero y la sobreideologización o el énfasis exagerado de las teorías o doctrinas políticas.

Ahora bien, al considerarse la previsión como una herramienta esencial de la planeación, muchas veces se transfieren a ésta algunas particularidades de la actividad planificada, como son: la prioridad otorgada a la solución de problemas de orden cuantitativo, econométrico o de programación lineal; la existencia de reacción más que de previsión y creación; la distancia cada vez mayor entre la planeación y la operación; la escasa participación y comunicación entre los actores; la tendencia a la centralización, donde todo tiende a fluir de arriba hacia abajo, con pocos puntos de contacto; las estructuras organizacionales poco flexibles, y la no diferenciación (por desconocimiento u otra causa) entre el proceso de planeación y el producto de ésta.

v) Las necesidades de profesionalización de los encargados y la complejidad logística de los procesos prospectivos

Los procesos participativos son muy frágiles y dependen de pequeños detalles. En el paso de la teoría a la práctica, son muchas las situaciones que desbordan la planeación de un proceso previsional. Normalmente se dan problemas logísticos en el manejo de las reuniones, el procesamiento de la información, el flujo permanente y oportuno de los recursos económicos y profesionales, el trabajo con voluntarios, la coordinación de agendas y esfuerzos interinstitucionales, el ritmo de asistencia de los participantes, el tiempo de duración, la transferencia de tecnología, las expectativas desmesuradas, la tendencia al control político de los procesos, el manejo de las relaciones interpersonales y, sobre todo, los aspectos de comunicación y difusión de los resultados.

Para contrarrestar estas dificultades operativas es vital que los equipos técnicos, los decisores y los participantes estén formados en la cultura prospectiva y el manejo de los métodos, como es vital también contar con la definición formal de los compromisos y criterios, a fin de lograr una coordinación institucional eficiente, y con el desarrollo de sistemas de información apropiados, entre otros puntos. Sin embargo, esto rara vez resulta factible, puesto que en realidad hay escasez de instrumentos, herramientas y personal capacitado, o son de difícil acceso, si bien es un hecho el creciente número de interesados en la materia y la existencia de una infraestructura metodológica en expansión. Todavía prevalecen la formación empírica de los grupos de estudiosos y la carencia de evaluadores con sólidos y suficientes conocimientos teórico-prácticos, capaces de guardar equilibrio entre los ideales académicos y las realidades de la experiencia. Estos factores repercuten sobre los costos, porque es

necesario incrementar el presupuesto destinado a la capacitación, y tienden a crear dependencia con respecto a los asesores y técnicos capaces de dar sustentabilidad a los procesos prospectivos (véase Medina Vásquez, 1993).

b) Tareas fundamentales para mejorar la capacidad de respuesta

Ahora bien, es importante hacer una crítica constructiva de la experiencia de la última década, recoger el enriquecimiento que da la puesta en escena de la previsión en diversos contextos y ver cómo se están sorteando estas restricciones en América Latina y el Caribe.

Sin duda, estas dificultades hacen que los estudios previsionales se realicen en un terreno que prácticamente se convierte en arena movediza. Pesan mucho los *factores psicosociales y culturales* (la focalización en el tiempo presente, el culto del poder, el sectarismo ideológico, el ocultamiento de información, el predominio de la racionalidad privada), los cuales complican la relación con los decisores (que no leen, no escuchan, no profundizan), quienes a su vez deben solventar altos costos con recursos limitados, y no tienen en realidad muy claro cómo se gestiona un proceso prospectivo ni qué beneficios conlleva. Además, les es difícil encontrar el tiempo y los mecanismos de diálogo para precisar sus demandas reales (no las aparentes) y dar claridad sobre los objetivos, los límites y los resultados esperados de un ejercicio.¹⁸

Es importante recalcar que como se ha estado tan expuesto a la influencia de la escuela francesa, se han heredado múltiples elementos de ésta. Vale decir, se ha tendido a utilizar los procesos metodológicos de segunda generación, que son ricos en información, rigurosos y basados en esquemas predefinidos, pero resultan rígidos, costosos, pesados, largos, difíciles de medir y ejecutar. Este factor ha inducido a la creatividad y a realizar diseños situacionales, menos caros, más livianos y cortos, convertibles en un flujo de resultados, más digeribles. Se trata entonces de pasar de "selvas de información y conocimiento" no muy controlables, a procesos más fácilmente apropiables por los actores.

Sin embargo, todavía pesa un enfoque demasiado preocupado por la anticipación y el desarrollo metodológico, y poco preocupado por la acción, la apropiación y el aprendizaje que se derivan de estos procesos, o sea la materia prima misma de la formación de una cultura prospectiva. Se padece aún de "sectorialitis" y se está bajo el encanto de especialistas en el manejo de software, muy centrados en el proceso pero con poco contenido, interesados en las "estructuras" pero no en las rupturas. Alguna gente

¹⁸ Por lo demás, estas luchas entre los dirigentes y los encargados de los estudios previsionales no son exclusivas de estos lares. Para ver el caso francés, son importantes Lesourne (1996) y Lesourne y Stoffaes (1996). Para el caso paradigmático de la compañía Royal Dutch-Shell, véanse sobre todo De Geus (1999), Schwartz y Van der Heijden (1997), y Wack (1985 a y b).

todavía se queda fascinada con los juegos de "futuro automático", donde la previsión se reduce a apuestas en torno de los futuros probables, a listar y procesar variables, lo cual contrasta con la imperiosa necesidad de darles peso y contenido a los futuros, calibrar la deseabilidad, hacer valer el rol de la teoría y de las ciencias sociales, y otorgarles valor a la imaginación y la creatividad, esto es, la necesidad de pasar a un enfoque de "futuro elaborado".

Otro gran problema está relacionado con las *infraestructuras de aprendizaje*. Se tiende a inventar la rueda y comenzar de nuevo cada vez que se plantea un proceso prospectivo, lo cual eleva los costos y desaprovecha la gente formada en la materia. Se vive así con el síndrome de la "primera vez": cada grupo se cree único y original y no se reconocen los logros anteriores, ni se acumula un saber sobre los aciertos y los errores de cada diseño metodológico. Por otra parte, la tendencia a manejar los ejercicios previsionales como proyectos puntuales y no como procesos de aprendizaje, descuida la formación de equipos de alto vuelo y provoca una alta rotación de los consultores, quienes vienen y se van, se responsabilizan apenas de su parte y mantienen un divorcio con la acción transformadora. Por tanto, son raros los procesos "vivos" que se mantienen un tiempo suficiente como para dejar una impronta y generar escuela. Falta entonces retroalimentación (*feedback*), difusión de resultados, generación de espacios de aprendizaje, círculos para el intercambio de experiencias, aprovechamiento de las bases de datos, y medios para fluir en tiempo real y conocer el comportamiento de los actores de carne y hueso.

Finalmente, sobreviven preguntas y dilemas éticos bastante importantes ligados al manejo de la participación ciudadana y al control de los procesos prospectivos. Por ejemplo, ¿debe estar la previsión al servicio de "la estrategia" o al servicio del ciudadano? ¿Debe aceptarse la "privatización" de los estudios de interés público o la manipulación de los resultados? ¿Quién debe formular las buenas preguntas? ¿Cómo hacer la combinación entre participación ciudadana y expertos? ¿Cuáles deben ser los criterios adecuados de representatividad? ¿Los métodos son neutros? Falta todavía mucho trecho por recorrer, pero este camino debe hacerse al andar.¹⁹

19 Como se desprende de la exploración del entorno internacional de la previsión, en América Latina y el Caribe coexisten también múltiples enfoques, y ello, como toda convivencia, genera conflictos y elementos creativos. Sólo que la lucha de enfoques a veces adquiere un carácter de disputa tribal (contra partidarios de la planificación estratégica situacional contra herederos de la prospectiva francesa, partidarios de los modelos contra creyentes en la planificación por escenarios), disputa teórica que se transforma en una verdadera guerra por el mercado de la consultoría y el favor de los decisores. Estas luchas no benefician a nadie y perjudican a todos, por la pérdida de credibilidad en la comunidad prospectiva. Sin embargo, esto se da por la ausencia de una visión global y una formación integral en la disciplina.

4. El punto: la modernización del Estado y el rol del aprendizaje en el aumento de la capacidad de gobernar

Pareciera que el problema está en la previsión, pero realmente la fiebre no está en las cobijas. Resulta inevitable referirse a unas palabras con que Carlos Matus (1993) planteaba el problema:

Un gobierno no puede ser mejor que su **selección de los problemas.**

La selección de problemas y su **procesamiento tecnopolítico** no pueden ser mejores que el sistema de planificación que los genera y alimenta.

El **sistema de planificación** no puede ser mejor que el permitido por las reglas de **responsabilidad y de gobernabilidad** del juego organizativo.

Por consiguiente, para **elegir la capacidad de la gestión** de gobierno es necesario reformar y quizá revolucionar las reglas de responsabilidad y gobernabilidad del juego organizativo del aparato público.

Vale decir, que el avance de la previsión tiene una estrecha relación con la compleja y comprometedor tarea de reforma del aparato público (Matus, 1993). Aquí es necesario tener en cuenta que un sistema organizativo de baja responsabilidad desarrolla gran capacidad de resistencia al cambio y sólo puede ser reformado o revolucionado bajo dos condiciones:

- una relación clara y precisa entre el propósito de la modernización organizativa y el proyecto sustantivo de gobierno, relación que supere los formalismos típicos de las reformas administrativas y ofrezca bases sólidas para definir las reglas de *direccionabilidad y departamentalización* del juego organizativo, y
- una estrategia de reforma capaz de vencer la sólida inercia de los sistemas centralizados de baja responsabilidad, es decir la resistencia para cambiar las reglas de gobernabilidad y responsabilidad del juego organizativo. Si no se cumplen estos dos requisitos, todos los intentos por modernizar el aparato público fracasarán, como ya ha ocurrido en el pasado.²⁰

²⁰ Un sistema es de alta o baja responsabilidad según sean las características del triángulo de hierro del juego macroorganizativo. Este triángulo está constituido por: la conformación de la agenda del dirigente (importancias frente a urgencias, planificación frente a improvisación, concentración frente a dispersión); la petición y el rendimiento de cuentas (responsabilidad frente a irresponsabilidad), y la gerencia por operaciones (creatividad frente a rutina).

Hasta hace dos o tres décadas se pensaba que lo fundamental era una acertada definición de la política pública y el consecuente desarrollo de ésta por parte del aparato institucional. Sin embargo, esta premisa ya no se cumple, porque el aparato simplemente no tiene capacidad de gestión, como lo demuestra una literatura de gran importancia que proviene de diversas posiciones: en primer lugar, de los desarrollos de pensadores latinoamericanos y caribeños sobre gestión pública; de la concepción que aplica el pensamiento empresarial en el sector público; del planteamiento alternativo que se deriva de la denominada "nueva ciencia", y de los autores que están reflexionando sobre la economía digital y la gestión del conocimiento.²¹ En esencia, tales concepciones contemplan la necesidad de un cambio paradigmático en la cultura institucional como elemento fundamental para producir la modernización del Estado y el cambio en los comportamientos colectivos. Lo cual coincide asimismo con las premisas de la nueva economía pública y con los planteamientos de Yehezkel Dror en su informe para el Club de Roma (1994), en el cual daba algunas pautas sobre cómo deben cambiar las instituciones y las formas de gobierno para hacer frente a las nuevas transformaciones globales.

En particular, Yehezkel Dror observa que todo intento en este sentido debe contribuir a renovar la forma de pensar de los dirigentes, y las prácticas de planificación y gestión de las organizaciones del Estado, así como la forma en que se adaptan y adoptan las políticas públicas. Dicho en otras palabras, el impulso a la previsión en la gestión pública sólo tiene sentido en la medida en que contribuya a *iluminar mejores prácticas para optimizar la capacidad de gobernar. Razón por la cual, a su vez, la capacidad de aprendizaje se vuelve el factor estratégico que marca la diferencia.*

5. Perspectivas

a) Necesidad de desarrollar el pensamiento de largo plazo para articular el cambio institucional

El sociólogo francés Michel Crozier plantea claramente que el cambio ocurre cuando hay crisis, la cual proviene a su vez del hecho de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto, de la falta de recursos, y de problemas de decisión y confianza. Igualmente, visualiza una problemática preocupante para los países en desarrollo, que consiste en intentar alcanzar algo que ya ha quedado atrás, porque los países desarrollados cambian muy rápido.

²¹ Nos referiremos a los planteamientos de Michel Crozier, sociólogo francés que ha hecho aportes considerables para la comprensión del cambio en la gestión pública, así como a los desarrollos de varios autores de la región: Enrique Cabrero, Carlos Matus, Bernardo Kliksberg, Oscar Ozlak, Eduardo Buller y Paulo Roberto Motta.

Cabrero y Escotto (1992) plantean que lo que se vive actualmente nos recuerda que la historia se construye por medio de la ruptura y no de la continuidad, pero no tenemos modelos que expliquen o sirvan de referencia para comprender la magnitud del cambio. Las organizaciones públicas tienen que ajustarse al ritmo de la nueva dinámica del desarrollo, pues entre más demoren en cambiar, mayor distancia y un mayor abismo habrá entre la modernidad y el Estado totalmente premoderno que tenemos actualmente. El estancamiento, la pasividad contribuirán al atraso y al desequilibrio en el desarrollo de las regiones.

En la obra citada, Cabrero y Escotto consideran que la confluencia simultánea de procesos de democratización, modernización económica y reorientación estatal influye para hacer más complejo el mecanismo de transformación de las organizaciones del Estado. Según los autores, esta situación de cambio puede entenderse bajo un marco de premisas y supuestos, dado por la definición de dos características: la *orientación*, que delimita los ámbitos de acción y los límites planteados, e indica si se persigue un cambio sólo en el interior del aparato de Estado o uno que abarque también la relación del aparato con los grupos de la sociedad y la *profundidad* con que se pretende inducir dicho cambio.

A partir de análisis empíricos, tipifican las diversas experiencias de reforma en la región y conceptualizan las situaciones de cambio que pueden presentarse, caracterizándolas como: reestructuración, reforma administrativa, renovación institucional y lo que ellos denominan reforma estatal o reforma integral (véase el recuadro 11). Cabrero y Escotto encontraron que la mayoría de los esfuerzos han sido en realidad superficiales y poco dados a cambiar la relación de las organizaciones con el contexto. Para ellos, la tibieza de las reformas en algunos países se debe a:

- La inseguridad del gobierno para emprender un proceso de cambio profundo, por temor a que escape de su control, o pueda desbordarlo si evoluciona como detonador de una crisis política.
- La incapacidad para inducir cambios profundos en las organizaciones públicas, las cuales se caracterizan por la inercia heredada de la fase marcada por un *Estado omnipresente y unilateral*, que las llevó a aislarse de la sociedad y a perpetuar juegos de poder internos ajenos a su función primordial.

Por tanto, el cambio de paradigma supone adoptar un nuevo modelo organizacional que establezca en las organizaciones una relación dinámica entre su cultura, sus prácticas de trabajo y sus formas organizativas (Matus, 1994).²² *Para desencadenar este cambio resulta esencial el mejoramiento del pensamiento estratégico y el análisis de los modelos obsoletos de percepción.*²³ Al respecto, Bernardo Kliksberg (1995) plantea que debe romperse con la dicotomía entre la política y la administración. Se requieren directivos que bajen de la cúspide de una pirámide aislada del entorno para situarse en el centro de una red de decisiones, con mucha capacidad para explorar, investigar, experimentar, trabajar en lo que es decisivo, identificar problemas estratégicos, y abrirles paso a nuevas categorías de análisis, modelos y formas de encarar la planeación.

22 De las *prácticas de trabajo* establecidas en la organización depende la calidad de la gestión pública, sus resultados. De hecho, la eficiencia y la eficacia de la organización están íntimamente ligadas a la orientación y calidad de las prácticas de trabajo. Las *formas organizativas* (leyes, normas, organigramas, manuales) condicionan las prácticas de trabajo, mas no las cambian. Un nuevo organigrama no crea nuevas prácticas de trabajo. Solamente la *cultura organizacional*, que tiene que ver con las estructuras mentales, puede modificar las prácticas de trabajo. Se entiende por cultura organizativa las ideas, creencias, actitudes, intereses, valores, símbolos, hábitos y ritos que caracterizan una organización. No se debería iniciar un cambio en la gestión sustentado en las formas organizativas o en las prácticas de trabajo. La organización real se impone sobre la organización formal. El proceso causal que rige el cambio es el siguiente: estructuras mentales \Rightarrow prácticas de trabajo \Rightarrow formas organizativas. Las prácticas de trabajo se cambian con sistemas y métodos, apoyados con capacitación, entrenamiento, asesoramiento y asistencia técnica. Las formas organizativas se cambian con decisiones formales. Sin embargo, un cambio de la cultura institucional, de las estructuras mentales, supone desarrollar capacidad para el autoanálisis y, por supuesto, la autocrítica supone también capacidad para asimilar teorías e interés por entrenarse en nuevos procesos. Los dirigentes forjan valores que aglutinan a la organización en pro de su desarrollo y su futuro. La profesionalización del servicio público, la identificación con los objetivos que se propone una administración gubernamental, se constituyen en elementos determinantes del desempeño de la organización.

23 Para Kliksberg (1995, p. 442), en el viejo paradigma se privilegian las cuestiones tácticas, es decir, se trata de inducir mejores metodologías de administración de proyectos en lugar de cuestionar, por ejemplo, si los proyectos para los que se están planificando esas metodologías son válidos; se trata de informatizar a toda costa, sin analizar previamente si tiene sentido la existencia de los procesos que se computarizarán; se trata de simplificar procedimientos cuya razón debe cuestionarse previamente. En cambio, el nuevo paradigma gerencial debería concentrarse en asuntos como los modos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas esenciales, y en el abordaje de aspectos estratégicos en relación con las metas nacionales prioritarias.

Recuadro 11
**REFORMA DE LAS ORGANIZACIONES DEL ESTADO
 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Situaciones de cambio		Orientación del cambio	
		Intraorganizacional	Relación organización-contexto
Profundidad del cambio	Focalización sobre <i>estructuras</i> organizacionales	Reestructuración	Área administrativa
	Focalización sobre <i>estructuras</i> y <i>comportamientos</i> organizacionales	Renovación institucional	Reforma integral

Fuente: Enrique Cabrero y Teresa Escotto, *Evolución reciente de los procesos de Reforma de la Administración Pública y su efecto en los modelos organizacionales*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), 1992.

Sin embargo, este proceso de transformación cultural no puede dejarse a la espontaneidad. Dos hechos son relevantes para insistir en ello:

- Es el gobierno el que tiene que asumir el liderazgo y los costos de esta transformación. Su tarea fundamental consiste en ser el promotor del desarrollo y decidir sobre los proyectos de largo plazo que inciden sobre los territorios. No se puede olvidar que el desarrollo de la planificación a largo plazo es en sí mismo un proceso de largo alcance en el tiempo, que puede llevar incluso una generación, e implica la renovación de la clase dirigente. No se trata de crear dependencias alrededor de individuos visionarios, sino de gestar mecanismos que permitan el desarrollo institucional necesario para instalar el pensamiento de largo plazo en las organizaciones del Estado. Debe tomarse conciencia de que el desarrollo de capacidades es el obstáculo principal, y que vencerlo requiere una fuerte voluntad política y una fuerte inversión, lo cual puede darse merced al incremento de la demanda de servicios de previsión, la convocatoria a llevar a cabo procesos de reflexión colectiva, o la formación de "escuelas" de pensamiento. Se necesitan líderes que asuman el sacrificio de ir contra la corriente y de romper con las costumbres socio-organizacionales a causa de las cuales los gobiernos van detrás y no adelante de los cambios sociales (véase el recuadro 12).

Recuadro 12

PREMISAS EN EL CAMBIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

1. Tener interés por ganar legitimidad en la gestión
2. Considerar la modernización de la gestión como un desafío
3. Asumir el compromiso y las implicaciones de la descentralización y desconcentración
4. Asumir el desafío de reducir los riesgos de la corrupción
5. Cambiar los criterios para la evaluación del desempeño
6. Buscar la eficiencia
7. Liderar el proceso de cambio
8. Invertir para ahorrar

Fuente: Marta Pérez Castaño, "Las premisas de funcionamiento de la nueva economía pública", Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1999, inédito.

- Algunas tendencias recientes en la gestión del conocimiento y la economía digital (Gates, 1999; Tapscott, Lowy y Ticoll, 1998) muestran que las grandes corporaciones y el sector público trabajan intensamente para construir *organizaciones "vivientes", "cinéticas", e "inteligentes"*, es decir, organizaciones capaces de emplear la información para dar significado, crear conocimiento y tomar decisiones en contextos de racionalidad limitada.²⁴ Importantes novedades se han producido últimamente en la teoría de la creación del conocimiento organizacional sobre los procesos de administración, creación de conocimiento en la práctica y desarrollo organizacional global (véase Nonaka y Takeuchi, 1999). Asimismo, la atención de las grandes universidades estadounidenses se ha volcado

24 La inteligencia de la organización es la propiedad que emerge de la red de procesos a partir del uso de la información por medio de la cual la organización construye significados compartidos sobre sus acciones e identidad, descubre, comparte y aplica nuevos conocimientos, e inicia patrones de acción a través de la búsqueda, evaluación y selección de opciones. Cada forma de uso de la información pone en juego una serie distintiva de necesidades y recursos cognoscitivos, afectivos y situacionales. La inteligencia de la organización es un proceso social y tiene lugar cuando los recursos en cada forma de uso de la información se relacionan con los recursos de las demás formas, y los complementan, de manera que la organización es capaz de mantener ciclos continuos de aprendizaje, innovación y acción (véase Choo, 1999). Por otra parte, ante los problemas de previsibilidad que han aparecido últimamente, han surgido las denominadas organizaciones cinéticas, cuyas características centrales son la autoadaptabilidad y la capacidad de autorrenovación y de acción instantánea; esto es, organizaciones con capacidad para estar preparadas ante lo imprevisible, aprovechar oportunidades inesperadas en el mercado y satisfacer las exigencias cambiantes de los clientes (véase Fradette y Michaud, 1999).

hacia el estudio de los tipos, modos y capacidades de aprendizaje necesarios para adaptarse a entornos en constante mutación. Es de anotar que se han realizado experimentaciones exitosas en campos como las empresas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, escuelas, sistemas de asistencia sanitaria, regiones, naciones e instituciones supranacionales. Entre estas teorizaciones son relevantes los trabajos de Argyris y Schon (1998), de la Universidad de Harvard; Senge (1995; 1998) y de diversos integrantes del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), de Henry Mintzberg, de la Escuela de Montreal y la Escuela de Palo Alto, todos los cuales insisten en que los procesos relacionados con la creatividad y el aprovechamiento del capital intelectual están en el corazón de la generación de valor agregado y competitividad en la sociedad del conocimiento.

b) Una previsión orientada más a la construcción social que a la observación de los cambios sociales

Como las turbulencias y las sorpresas de las últimas dos décadas han demostrado hasta qué punto es difícil prever con exactitud el futuro, la planificación ha pasado a considerarse como un proceso de aprendizaje institucional y de desarrollo de un lenguaje común y de una visión y una cultura compartidas. Por tanto, la calidad de un trabajo no se mide tanto por la capacidad de hacer predicciones exactas, como por el cuestionamiento de los modelos mentales y la transformación de las personas implicadas, el desarrollo de sus habilidades para la coordinación y la concertación de estrategias, y el estímulo a la intuición y los procesos cognitivos que coadyuven a comprender y conducir una acción eficaz (Schwartz, 1996). Hoy en día existe consenso en torno a que el valor de los métodos no consiste solamente en su capacidad de arrojar resultados, sino también en el de ser la ocasión para una reflexión estructurada y una comunicación inteligible sobre un tema dado.

La previsión actual requiere un gran sentido práctico para el manejo adecuado de la información a través de métodos y técnicas, para la creación de imágenes de futuro y objetivos de desarrollo colectivo, así como para producir análisis globales y dinámicos de los cambios sociales, ajustados permanentemente a la realidad espacio temporal. Sin embargo, ello no basta. Se requiere profundizar en la necesidad de valorar y educar la capacidad del ser humano para construir su propia sociedad y su propia cultura, y en hacer de la previsión un apoyo para el fomento de la integración e interrelación entre los actores sociales, mediante la participación y la concertación.

De este modo, si la prospectiva estratégica tradicional se enfocaba hacia la *exploración de futuros posibles* para dar claridad a las decisiones y acciones

presentes (Godet, 1989), la previsión actual se orienta preferiblemente hacia la *construcción social del futuro*,²⁵ sobre la base del despliegue de la imaginación y la capacidad social, técnica y política de la sociedad. Por ende, se puede aplicar para fomentar la innovación social, forjar identidad cultural, construir un proyecto colectivo, activar la sociedad y generar respuestas efectivas a los retos que comporta la mundialización (véase Bervejillo, 1996).

c) Ampliación de las funciones sustantivas de la previsión

Para Mayor (1998), la previsión se resume en dos palabras: comprender e imaginar.²⁶ Sin embargo, quizás estas dos palabras son por sí solas insuficientes para alcanzar el desarrollo, porque es necesario también que la previsión brinde bases para la organización y la sinergia de los actores. Masini (1993) considera que una función básica de la previsión es la de presentar proyectos verdaderos y propios para la construcción social del futuro y así poder contribuir, si no a la solución de los problemas sociales, al menos a la posibilidad de afrontarlos en forma concreta. Se trataría así de una *función de tipo proyectivo*, pero también de una *función esclarecedora* con respecto a los objetivos de un país, de un grupo humano. Para Medina (1999a y b), esto se traduce en que la previsión debe contribuir a aumentar la capacidad de las sociedades para construir democracias con sentido, mediante procesos específicos que favorezcan la comprensión del cambio social, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la obtención de consensos y la producción de imágenes y visiones de futuro frescas, realistas, positivas y transformadoras de la sociedad.

25 No se trata aquí de un eslogan o un capricho "voluntarista". Recuérdese que desde hace más de una década diversos autores de la región han insistido por distintos caminos en esta necesidad –por ejemplo, Montañolas (1987), Costa-Filho (1988), Boisier (1992), Moura (1994), Hopenhayn (1994), Bervejillo (1996), Medina y Ortegón (1997) – como también ha ocurrido así a nivel europeo (véase Masini, 1977). Básicamente se trata de recuperar márgenes de maniobra y posibilidades de habilitación de los ciudadanos dentro de las restricciones del contexto. Desafortunadamente, no faltan las visiones economicistas y sociobiológicas que le restan validez a este planteamiento, bien por su defensa del poder de las estructuras sobre los agentes, bien por la creencia en una supuesta "incapacidad genética" para aprender, innovar y producir rupturas. Lo cual termina por legitimar el actual estado de cosas.

26 Comprender, porque el futuro no surge de la nada: remite a estados de conocimiento anteriores, a reglas o a la ausencia de reglas cuyos resortes es preciso captar. Al ligar el presente con el futuro, el esfuerzo prospectivo unifica el mundo y lo transforma en una totalidad, realizando esa posibilidad de "englobar", esa aprehensión general que corresponde muy exactamente a la definición del verbo "comprender". Por último, este esfuerzo resultaría abstracto si no se profundizara y esclareciera gracias al trabajo de la imaginación. Reflexionar sobre el siglo XXI es también permitirse soñar, montar escenarios quizás contradictorios, crear mundos y utopías. Permitirse entender lo real e imaginar lo imposible, realizar lo posible e intentar lo imposible

Ahora bien, los escenarios propicios para el ejercicio de la democracia se sitúan, a nivel territorial, en lo local y lo regional,²⁷ pero debe tenerse en cuenta que el logro del desarrollo no se debe únicamente a la asignación (interregional) de los recursos o a los efectos regionalmente diferenciados del cuadro de la política económica nacional (global y sectorial). Otro vértice vital –pero desconocido– para tal efecto es la capacidad de organización social de las regiones. Y dentro de ello ocupa un lugar prevalente la potenciación y articulación de nuevas formas de capital, casi todas de naturaleza intangible. Según Boisier (1998b), la idea de explorar activos intangibles como medio para lograr el desarrollo ha tenido una evolución considerable en los últimos años, hasta el punto de que el mismo Banco Mundial ha señalado al capital social como el “eslabón perdido” del desarrollo. Boisier sugiere ampliar esta idea y denominar capital sinérgico a la capacidad societal (latente) de promover acciones en conjunto, orientadas hacia fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse un producto final que es mayor que la suma de las partes. Luego, construir el futuro desde su punto de vista implicaría formar capacidades para “acumular” y “aprovechar” el capital sinérgico, el cual está constituido a su vez de nueve formas de capital, a saber: capital económico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico y humano.

De esta manera, puede observarse que la función tecnológica de la previsión –consistente en el procesamiento de la información y el conocimiento– siendo tan importante, es apenas una dentro de un conjunto muy amplio. La previsión contemporánea involucra la puesta a punto de los métodos, pero no se limita a ello, puesto que existe un panorama muy amplio por explorar, sobre todo en el campo organizativo, educativo y humanístico. Así las cosas, *las funciones básicas de la previsión con una orientación humana y social podrían sintetizarse así:*

- *Esclarecedora* para comprender mejor;
- *proyectiva* para ampliar y estimular la imaginación;
- *organizativa* para lograr sinergia entre los actores y generar desarrollo a todos los niveles, y
- *educativa* para aprender continuamente y tomar conciencia de nuestro papel activo en el presente como constructores del futuro.

27 Sin embargo, no puede haber un futuro común para los habitantes de un territorio sin desarrollo humano y sostenible. A pesar de lo que diga la teoría neoclásica y la corriente neoliberal de la economía, el tránsito del crecimiento al desarrollo no es una tarea fácil ni automática. Se necesita gente que sea capaz de generar crecimiento y gente e instituciones que puedan traducirlo en impulsos de desarrollo humano y sostenible. Sin embargo, en palabras de Boisier (1999), existe una incoherencia lógica en la forma como la gran mayoría de los economistas tratan de lograr el desarrollo. En términos simples, el desarrollo, bien entendido, es un fenómeno de orden cualitativo, al cual sin embargo se intenta alcanzar mediante acciones de orden cuantitativo (construcción de obras de infraestructura y otras acciones materiales), valiosas en sí mismas pero que ni siquiera permiten lograr el propio crecimiento económico.

III. PREVISIÓN PARA EL SIGLO XXI: DESAFÍOS PARA LA ACCIÓN Y EL REDIMENSIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ILPES

1. Lectura del entorno internacional

En el fondo, en la previsión ocurre algo semejante a lo que sucede en el fútbol: el que no hace los goles los ve hacer. Así que territorio o institución que aspire a forjar un proyecto colectivo, y no a andar al vaivén de las circunstancias toda su existencia, ha de mirar hacia el futuro con instrumentos más sofisticados, pero también con una nueva conciencia: avanzamos en un proceso de mundialización y globalización que es más conflictivo y desigual de lo que se había pensado; y, generacionalmente, estamos ante múltiples opciones, donde se pueden ahondar las diferencias económicas y tecnológicas de un modo inimaginable, o acortar las distancias y generar posibilidades de coexistencia pacífica y desarrollo humano sostenible. Tal vez nunca antes la humanidad había sentido, como en la época presente, que tiene tal número de posibilidades, tanto para lo mejor como para lo peor. Dicho de otro modo, sus opciones dependen de lo que todos los decisores y ciudadanos tengan en la mente.

Por supuesto, no se trata de volver atrás y pretender que las viejas fórmulas puedan tener éxito en el nuevo contexto que se nos avecina. Aquí no se defenderán prácticas burocráticas, planes libro, ni estados que se encarguen de todo lo humano y lo divino. Más bien se trata de destacar lo importante, de aprender de los errores, y señalar aquellos aspectos que puedan hacer de la reflexión previsional algo cada vez más serio y estructurado. Y, obviamente, algo cada vez más necesario, como lo demuestra la experiencia misma de las compañías multinacionales, las organizaciones internacionales que reflexionan sobre la agenda de las políticas públicas, y los países y regiones que mejor desempeño muestran en las clasificaciones de competitividad mundial.

De ese modo, el mensaje es simple: en lugar de achicar la previsión a la medida de las concepciones existentes, *se debe dimensionar la previsión de acuerdo con los retos adaptativos del contexto*. Tomar este camino hace evidente

que desarrollar el pensamiento de largo plazo en América Latina y el Caribe no es una utopía sino una necesidad.

Parece una utopía, porque implica poner en cuestión los estilos de desarrollo imperantes en una sociedad desigual, autoritaria, fragmentada, relativamente aislada y dependiente, en la cual pocos deciden y mandan, aunque manden mal, como dice el celebre refrán popular. *Pero no es una utopía porque la previsión ya muestra un grado interesante de desarrollo a nivel tecnocrático y ciudadano, aunque no tanto así en algunos niveles decisorios y académicos (la universidad tradicional), en donde todavía se confunde devenir con destino y en donde algunos dirigentes piensan que la previsión es un lujo innecesario en lugar de ser el motor de los cambios sociales. Por otra parte, es una necesidad debido a la magnitud de los desafíos que enfrenta la región y porque, del lado de la oferta, desafortunadamente todavía coexisten islas de excelencia con cierto sabor a superficialidad y una fuerte tendencia a reducir la previsión a sus metodologías, y a dar vueltas teóricas interminables que inhiben el desarrollo de procesos inteligentes.*

La envergadura de los problemas, el momento histórico y las posibilidades existentes muestran que *tenemos que crecer en nuestro pensamiento de largo plazo y en lo posible dar saltos cualitativos y cuantitativos allí donde sea factible*. Parece atrevido decirlo, pero es necesario afirmar que en América Latina y el Caribe el rey está desnudo, y que si miramos nuestro desempeño en los aspectos fundamentales del desarrollo, aunque hemos mejorado, otros en el mundo lo están haciendo mejor. Y, lo que es más sintomático, están avanzando a pasos agigantados en los aspectos metodológicos, institucionales, epistemológicos y culturales de la previsión.

Se trata entonces de no botar el niño con el agua de la bañera, como usualmente se termina haciendo. Por el contrario, aquí se pone hincapié en la *necesidad de emprender procesos de construcción social o colectiva del futuro, de fortalecerlos, de fomentar las capacidades de aprendizaje, los valores y la conciencia que requiere andar adelante y no detrás de los cambios sociales, pensar y no ser pensado, ser sujetos del cambio y no objetos del destino (véase el recuadro 13).*

Recuadro 13
SÍNTESIS: MOMENTO DE CAMBIOS RELEVANTES EN LOS
FUNDAMENTOS, LA ORGANIZACIÓN Y LOS MÉTODOS
DE LA PREVISIÓN

De	A
Métodos predefinidos, sistemas pesados, metodologías tradicionales.	Diseño sobre medida, sistemas dinámicos, metodologías emergentes.
Crisis de la previsión (problema de los técnicos) – Reforma de la previsión.	Crisis del sistema decisional (problema contextual) – cambios en los métodos, los actores, las instituciones y el debate público.
Juego del acierto (énfasis en la predicción y el pronóstico).	Proceso de construcción social
Ejercicios centrados en la anticipación.	Procesos de ciclo completo (anticipación, apropiación, acción, aprendizaje).
Organizaciones observadoras, con tendencia a aislarse.	Organizaciones cinéticas en red internacional y relación con los creadores de opinión.
Organizaciones procesadoras de información.	Organizaciones creadoras de conocimiento.
Pensamiento monofónico, parálisis teórica.	Pensamiento polifónico, perspectivas múltiples.
Lo cultural como accesorio o instrumental, el cambio lo hacen los otros.	Lo cultural como fundamento de las imágenes y visiones de futuro, esencial para el cambio personal e institucional.

2. Notas sobre la acción y el redimensionamiento institucional del ILPES

Ahora bien, ¿qué indicios permiten decir que ya existe un interesante grado de desarrollo de la capacidad previsional para actuar?

- Por el lado de la oferta mundial de servicios de previsión, existe un mercado de consultoría en crecimiento, el desarrollo de herramientas informáticas, redes y comunidades de investigadores, expertos y decisores que pueden acelerar los procesos de investigación y desarrollo, acortar las curvas de aprendizaje y facilitar el acceso a experiencias de punta. Además, los paradigmas están cambiando y la disciplina está frente a cambios relevantes en las prácticas y los modos de organización.

- Por el lado latinoamericano y caribeño hay una literatura abundante y sensata sobre reforma del Estado, y existe cierto consenso sobre el tipo de planificación negociada y orientada hacia el futuro que necesita la región (véanse Hopenhayn, 1994; Costa-Filho, 1988) y se encuentran múltiples experiencias de desarrollo local y regional, así como bastantes efectos demostrativos de que sí se pueden generar procesos endógenos exitosos, como también adoptar y adaptar metodologías provenientes de otros contextos sociales y culturales. Incluso, han nacido aquí concepciones como la planificación estratégica situacional que son admiradas en otras latitudes y ofrecen interesantes perspectivas de trabajo.

Frente a este panorama, el ILPES no debe quedarse en el plano superficial de las eternas disputas teóricas y metodológicas relativas al cambio de los sistemas de planificación, sino que debe lanzar cargas de profundidad tendientes a *desarrollar "los eslabones de la cadena productiva de la previsión:"*

- hacia atrás, contribuyendo a mejorar el conocimiento existente en ciencias sociales, económicas y administrativas, para producir una previsión más seria y confiable, y
- hacia adelante, incentivando el diálogo y la interlocución con los decisores públicos, las empresas, comunidades y demás organizaciones interesadas, para contribuir a elevar el nivel de pensamiento estratégico (más complejo, más amplio y a más largo plazo) y sembrar semillas de cultura prospectiva.

Se trata esencialmente de llevar a cabo una *labor conectora*, incansable, terca, de tender puentes entre los países de la región, y entre ésta y los centros de conocimiento, poder y decisión en el campo previsional. Es importante descentrar la mirada de los polos tradicionales y levantarla por todo el horizonte, para recoger las experiencias y procesos significativos, vengan de donde vengan. Vale decir, hay que poner la mirada no sólo en los países industrializados, sino en los países en desarrollo que comparten las mismas preocupaciones y desafíos y que han logrado interesantes pero poco conocidos logros en la materia. Sorpresas muy agradables podemos llevarnos los habitantes de la región si exploramos iniciativas chinas, hindúes, paquistaníes, filipinas, australianas y árabes, por ejemplo. Y si decidimos sistematizar y valorar las propias experiencias de la región, que más de una vez han dejado perplejos a los observadores internacionales.

Esta labor conectora se puede llevar a cabo, por ejemplo, a través de un gran proyecto editorial, inexistente en la región, y estimulando al mismo tiempo procesos de formación doctoral, de desarrollo de proyectos de

cooperación intelectual o científico-tecnológica a nivel básico y aplicado.²⁸ El ILPES es quizás el único organismo que está en condiciones de desencadenar procesos transformativos de gran alcance en la región. Cuenta con una tradición y una escuela únicas, y puede activar las redes de conocimiento en el continente. No obstante, debe liberarse de prejuicios y pensar en grande, fijarse en lo que está haciendo el mundo, trascender la lógica sectorial, interactuar con diversas racionalidades, atreverse realmente a ir más allá del Consenso de Washington (véase Ocampo, 1998). La región necesita nuevos conceptos y prácticas, requiere escuchar acerca de utopías críticas, democracia anticipatoria, renovación de la clase dirigente, capacidad de autoorganización y gestión de grandes proyectos.

Para llevar adelante un proceso semejante se requiere tiempo e innovación, destacar ante todo el rol del aprendizaje, descentrar el pensamiento económico dominante y experimentar desde un pensamiento más complejo y sistémico. Asimismo, se necesita una organización "con dientes", con presupuesto y autonomía, con poder técnico y comunicacional, con capacidad de convocatoria y una infraestructura digital que le permita agilizar los flujos de experiencia, abrirse al mundo y abrir la "caja negra" de la previsión a los ciudadanos. Es indispensable un enorme liderazgo de los encargados, una gran capacidad de interlocución y tomar en serio que se trata de impulsar un *proyecto generacional*, más que un mero proyecto puntual.

Las evidencias muestran que América Latina y el Caribe requieren del ILPES que sea una entidad creadora de conocimiento y desarrollo de capacidades para hacer innovación social, institucional y tecnológica en materia de previsión, con especial énfasis en la mesoeconomía, los procesos de desarrollo local y regional con una perspectiva global, la gestión del conocimiento y la construcción de un Estado capaz de pensar y actuar realmente a largo plazo.

28 Dagnino (1997) ha señalado cómo la conciencia de una unión europea se formó y aceleró a través de proyectos de cooperación científica, lo cual con el tiempo llevó a la fundación del Instituto de Previsión Tecnológica, el cual ha llevado a cabo proyectos en materias tan disímiles e importantes como el fomento de redes de empresas (Lopriore, 1997), los sistemas competitivos de productos complejos en el caso de las comunicaciones móviles (Davies, 1997), el desarrollo tecnológico y la innovación respetuosos con el medio ambiente en las pequeñas y medianas empresas (Partidario, 1997), el enfoque interdisciplinario para el caso de la nanotecnología (Malsch, 1997), el desarrollo tecnológico y sostenible de las regiones menos favorecidas de la Unión Europea (UE) (Gavigan, Caballero y Farhl, 1997), o la cooperación con la región del Magreb a través del Área de Libre Comercio Euromediterránea prevista para el 2010 (Bonazzi y Gómez, 1997). Para dimensionar el asunto, obsérvense los grandes presupuestos de los centros de estudios y los institutos de investigación y desarrollo de los países industrializados. El Stanford Research Institute cuenta con una red de 3 000 investigadores; el Nomura Research Institute ha llegado a tener 2500 funcionarios; solamente el Japan Information Center of Science and Technology emplea 350 personas en actividades de vigía tecnológica. A su lado, el presupuesto de los centros de estudios estadounidenses oscila entre 10 millones y 100 millones de dólares. Por su parte, los organismos de consultoría especializados en futuro tienen entre 5 y 30 personas, según el caso (véase Hatem, 1996).

Sin embargo, ¿qué alcances deberá tener la previsión? Debe recordarse que no se pretende reemplazar los métodos tradicionales de análisis, ni definir la política. Se trata fundamentalmente de incidir en la formación de los encargados y de desarrollar objetivos y propósitos muy concretos, como lo evidencia el ejemplo del Instituto Europeo de Prospectiva Tecnológica, que podría ser un buen punto de referencia (véase el recuadro 14).

Recuadro 14
OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DE LA PREVISIÓN

Objetivos
<p>Contribuir al desarrollo de un entorno bien informado para la asignación de recursos y la selección de prioridades.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promover la cooperación y la comunicación entre los actores de diferentes ámbitos, así como integrar sus puntos de vista acerca de diversos intereses de la sociedad latinoamericana y caribeña.
Propósitos
<p>Captar la dinámica del cambio poniendo las decisiones de hoy en un contexto que contemple los desarrollos posibles y probables del futuro.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Añadir una nueva dimensión a nuestro pensamiento sobre el futuro y hacer surgir la opinión de los expertos y promover la relación entre el gobierno, la ciencia y la industria. – Impulsar a grandes e importantes grupos de la sociedad (individuos e instituciones) a tratar de forma seria y sistemática las posibilidades del futuro. – Preparar una plataforma sobre la que sea posible crear la interacción óptima necesaria para el crecimiento y el bienestar. – Señalar las oportunidades tecnológicas y las demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, identificar las posibilidades para ponerlas en concordancia.

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Cecilia Cabello y otros, "Previsión e innovación: el papel de las iniciativas a nivel europeo", The IPTS Report, 7 de septiembre de 1996.

Llevar a cabo una labor semejante requiere unos *lineamientos generales* muy claros. Conforme a lo visto en el entorno mundial, se espera del ILPES:

- i) *El fortalecimiento de los recursos* merced a un fuerte financiamiento y una dinámica política de alianzas estratégicas y alianzas por el conocimiento con centros similares en el mundo.
- ii) *Focalización en sectores clave*, de mayor desarrollo relativo o semillas del cambio:
 - Desarrollo del conocimiento (innovación, educación)
 - Desarrollo territorial, local-regional
 - Reforma del Estado
 - Desarrollo sostenible (energía, ambiente, infraestructura)
 - Procesos de integración latinoamericana y caribeña
 - Proyectos especiales.

-
- ii) *Fortalecimiento de las bases y las redes científicas para el desarrollo del conocimiento previsional*, por medio de la creación de un proyecto pedagógico y la puesta en marcha de una fuerte red para la renovación institucional y metodológica de las oficinas de planificación.
 - iv) *Desarrollo de un enfoque de construcción social y transformación cultural* apropiado al entorno latinoamericano y caribeño, basado en la gestión del conocimiento y la producción de innovaciones.
 - v) *Digitalización y conectividad* para ponerse a tono con la nueva sociedad del conocimiento y facilitar el acceso al conocimiento previsional.

3. Ejes para el desarrollo de la capacidad previsional

a) Gestión del conocimiento previsional

Como enseña la experiencia francesa, "una eficaz contribución de la previsión a la construcción del Estado implicaría toda una gama de transformaciones, entre ellas una nueva forma de trabajo en red de las instituciones, el paso a un esquema de decisión estratégica en el sector público, un rol preponderante de la prospectiva en el aumento del nivel del debate público, y una concepción en la cual los métodos sirvan verdaderamente para reforzar las capacidades de acción y de adaptación, todo de manera tal que se permita una concertación más activa y un debate público más abierto" (Bailly, 1998).

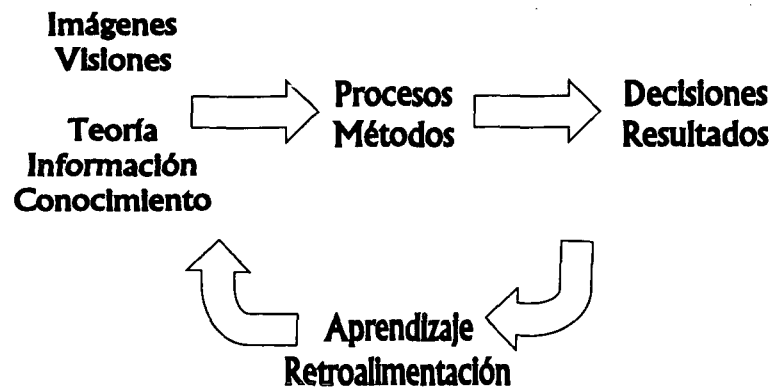
Esta inmensa tarea no puede reducirse a la discusión sobre los instrumentos. No se pueden extrapolar los métodos de un contexto a otro sin prestar atención a los vacíos existentes en la formación de los decisores y planificadores. En Europa y los Estados Unidos, por su historia, sus instituciones, el grado de madurez de la sociedad civil, la educación ciudadana, y los consensos sociales alcanzados a lo largo de siglos, es posible que muchos de los asuntos culturales ligados a la previsión no tengan tanta importancia como sí la tienen en América Latina y el Caribe.²⁹ Nuestro continente no "está hecho", está aún por hacer. Por eso pensar su futuro implica formación, conciencia social, lucidez y una profunda visión. El solo proceso metodológico no basta para que se pueda realizar el desarrollo social, pues éste tiene una estrecha relación con el contenido. No se pueden disociar fácilmente estos dos elementos, proceso y contenido, la herramienta y el pensamiento.

29 Una argumentación similar para el caso de Africa (PNUD, 1986).

De esta apreciación surgen varias conclusiones fundamentales:

- i) *Un aporte básico de la previsión contemporánea tiene que ver con la comprensión de los valores y los factores subjetivos e intersubjetivos que influyen en la construcción social de la realidad, y la investigación de los modos de pensamiento orientados al futuro, dado que constituyen una parte fundamental en el flujo del conocimiento previsional.*

Gestión del conocimiento previsional



- ii) *Ello implica profundizar en la forma como se producen, circulan y apropian las imágenes y visiones de futuro por parte de la población latinoamericana y caribeña. No obstante su importancia, es imprescindible reconocer que a este asunto cultural no se le ha dado el lugar que se merece. ¿Por qué ha sido así? En primera instancia es necesario considerar que el enfoque del pronóstico (forecasting) al centrarse sobre todo en los aspectos cuantitativos, formales y cuantitativos de los métodos, deja a un lado los aspectos cualitativos, subjetivos y conjeturales. Pareciera entonces que las imágenes de futuro se suponen como dadas o no interesan prácticamente, pues subyace una concepción implícita según la cual lo "duro" son los números y la medición y lo "blando" los símbolos, la interpretación y el significado. De esta manera el lector "aprende" que ésta debe ser la concepción "correcta", cuando en verdad se trata de una versión de la realidad producida por un paradigma determinado.*
- iii) *La región de América Latina y el Caribe tiene sus propios desafíos para la formación en previsión, como se muestra en el recuadro 15.*

Recuadro 15

DESAFÍOS PARA LA FORMACIÓN EN PREVISIÓN CON SENTIDO HUMANO Y SOCIAL

- Fortalecer la preparación geopolítica, geoestratégica y geocultural de los actores y ciudadanos.
- Volver al estudio de los "clásicos" y valorar las diferentes tradiciones mundiales para retomar la tradición humanista y humanizante de la previsión.
- Destacar ante todo su rol de constructor de democracia y de sentido de la previsión.
- Realzar el papel de la participación y la imaginación en los procesos previsionales.
- Flexibilizar y ajustar las metodologías a las condiciones reales del contexto.
- Reevaluar los contenidos en la formación de los especialistas en previsión y propender a la formación en previsión de los profesionales.
- Promover el papel de la comunicación y la constitución de puntos de referencia a nivel regional.

Fuente: Javier Medina Vásquez, "La previsión humana y social: ¿alternativa de nueva generación para América Latina?", Santafé de Bogotá, Boletín del CRESET, abril de 1999.

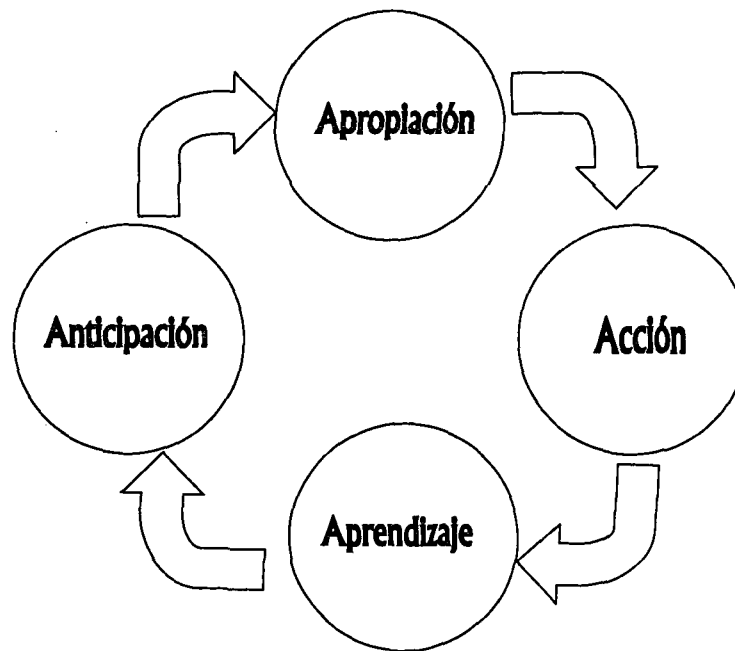
- iv) La previsión contemporánea no se limita a la anticipación. La previsión se ve como un ciclo, el cual surge de una *unidad estrecha entre la anticipación (o la producción sistemática y organizada de imágenes de futuro), la apropiación (o el diálogo social acerca de los diferentes futuros posibles), la acción (o la realización concreta de los proyectos de futuro) y el aprendizaje (o el análisis de la experiencia, de modo que permita retroalimentar el proceso y brindarle continuidad)*.³⁰
- v) Por ende, la previsión debe ser una ayuda para visualizar el futuro con creatividad e imaginación, como un horizonte abierto que escape a las teorías deterministas y al laberinto infinito del juego de probabilidades. Si quiere ser pertinente, la previsión no debe reducirse a ser el suministro de "datos" que se inserten en modelos de toma de decisión, o una predicción determinista, un pasatiempo de ciencia ficción o la creación, prueba o aplicación de leyes generales (Asher, 1993). Este proceso de anticipación-apropiación-acción-aprendizaje representa un manejo de gran complejidad, pero encierra también una gran riqueza, porque implica velar por procesos de animación social y de reflexión permanente.

³⁰ ste esquema conceptual se inspira en los planteamientos de Godet (1994, 1997) y Goudin (1984), pero pretende mejorarlo y replantearlo de acuerdo con las realidades experimentadas en el caso del programa ciudadano "Cali que queremos o el difícil arte de hacer prospectiva". (véase Medina, 1997) y desde una posición teórica crítica con respecto a la concepción de Michel Godet (véase Medina, 1998).

vi) La puesta en escena de la previsión en el ámbito institucional debe reconocer:

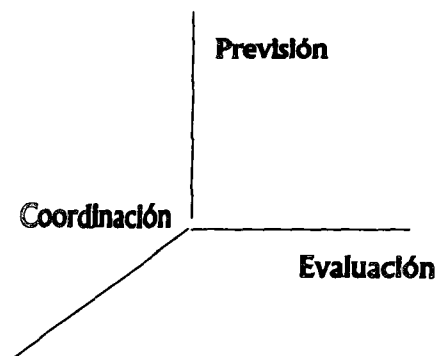
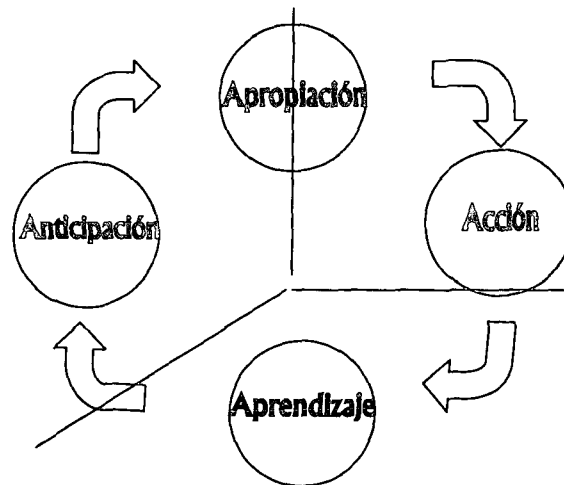
- Una variedad de prácticas: atención y vigía; proyección; prospección de las urgencias estratégicas y comprensión del entorno (véase Saab, 1997).
- Una pluralidad de perfiles profesionales: vigía, jefe de proyecto, académico, encargado de alto nivel (senior) (véase Goux-Baudiment, 1998b).
- La necesidad de atender la propia gestión de los procesos previsionales: asuntos operacionales, procedimientos, detalles, elementos para la presentación de productos e interpretación de informes, desarrollo de programas de previsión (Loveridge, 1999).
- La utilidad de emprender procesos de cambio de la cultura organizacional, como lo demuestra la exitosa experiencia de la empresa Shell (Van der Heijden, 1998).

Ciclo de la previsión



- vii) El perfil ideal del profesional de la previsión abarca una formación interdisciplinaria, una experiencia profesional muy diversificada (práctico e investigador), sentido crítico, capacidad de resistir a las ideas de moda, apertura a la innovación, capacidad de estudio y de investigación, facilidades para la redacción y la composición de informes, multilingüismo, conocimiento de las ciencias sociales, de las ciencias básicas o de ambas (véase Goux-Baudiment, 1997a).
- viii) La previsión no es un fin en sí mismo. Está dentro de un contexto institucional y debe complementarse con otras funciones de planificación, como la evaluación y la coordinación en interrelación dinámica y ajustada al ciclo de la previsión, como lo indica el siguiente diagrama.

Integración dinámica de las funciones de la planificación



b) Niveles de acción y tecnologías críticas

Con estas consideraciones en mente pueden plantearse algunas acciones encaminadas a desarrollar capacidades, procesos/proyectos y conocimientos por parte del ILPES. Para ilustrar el grado de profundidad que es necesario alcanzar se acudirá a una metáfora.

Hacer previsión es como plantar un árbol o levantar un edificio de cuatro pisos, cuyos cimientos yacen ante todo en un modo de pensar orientado hacia la construcción de un futuro común. Desafortunadamente, como toda raíz, no es visible para la mayoría de las personas, que ven preferiblemente lo que sobresale: la previsión entendida como una tecnología, como una caja de herramientas para visualizar el futuro. Los dos primeros niveles o planos superficiales se relacionan cotidianamente con la práctica operativa y son los que han sido más prolíficamente tratados hasta el momento en la literatura especializada. En cambio, los dos niveles profundos han sido menos elaborados, aunque tienen que ver con la fundamentación teórica que sustenta y le da sentido a la reflexión sobre los futuros.

Puede decirse que los dos primeros niveles han sido hasta ahora el centro del interés de la escuela francesa y de la escuela del Scenarios Management, dado que tratan con las herramientas y con los sistemas de planificación. Por su parte, la previsión se ocupa de los cuatro niveles y sus diferentes interrelaciones. Sin embargo, requiere, en conjunto con las ciencias sociales, económicas y administrativas, abordar sobre todo los dos últimos planos. En el tercer nivel se plantea la cuestión del cambio social, y se concibe la unidad del pasado, el presente y el futuro (el devenir social), haciendo visible el encadenamiento de movimientos e interrelaciones de la sociedad, y sus ritmos variables, los cuales conducen a las rupturas o mutaciones de tendencias que predeterminan las transformaciones históricas. En el cuarto plano se apunta a forjar una forma de pensar, una cultura del futuro, caracterizada por la voluntad operacional de dominar el futuro, por la vigilancia global, la tensión constante hacia el largo plazo, y por una visión sistémica, humanista y responsable.

Para evitar estrellarse contra un iceberg como el Titanic, debe recalarse que el mayor esfuerzo pedagógico debe dirigirse a los niveles tres y cuatro, que son los que ocultan la mayoría de los problemas que originan el fracaso de los procesos previsionales. La previsión no se realiza en el vacío, envuelve un conjunto de niveles, con sus respectivas concepciones, énfasis, objetos, conocimientos y prácticas relacionadas.

En el recuadro 16 se organiza el campo de acción o el terreno que idealmente debería abonar el ILPES.

Recuadro 16
**NIVELES DE UNA PREVISIÓN ORIENTADA A LA
 CONSTRUCCIÓN DE FUTUROS**

Concepción/ nivel	Énfasis	Objetivo	Tecnologías y conocimientos críticos
1 Tecnología para visualizar el futuro	Investigación y desarrollo de métodos y técnicas.	Estimular la exploración o reflexión organizada acerca de los futuros posibles, con el fin de brindar elementos crea- tivos y conceptuales para aclarar la acción presente.	Planificación por escena- rios, técnicas de trazado de planos (<i>mapping</i>) derivadas del enfoque sistémico y la investigación de opera- ciones.
2 Sistemas de planificación	Definición de objetivos y actuación en contextos orga- nizacionales.	Suministrar información, ayudar a preparar decisiones y promover la planificación concertada, con vistas al mejora- miento de la contribución científica y el desarrollo económico y social.	Técnicas de selección de proyectos de inversión y de análisis de riesgo, evalua- ción y seguimiento de programas, planificación financiera, desarrollo orga- nizacional.
3 Desarrollo del conocimiento sobre el cambio social y la complejidad	Análisis y "gestión" de las transfor- maciones sociales.	Estudiar el movimiento histórico de las sociedades con miras a la acción, a través del descubrimiento de las leyes de funcio- namiento y evolución del conjunto social.	Ciencias sociales, econó- micas, políticas y adminis- trativas. Ciencias de la complejidad.
4 Modo de pensar orientado hacia la construcción de un futuro común de la humanidad	Desarrollo de la conciencia colectiva. Creación de capacidades de previsión y construcción social del fu- turo.	Contribuir a la toma de conciencia y responsa- bilidad de los seres humanos sobre las con- secuencias de sus actos y decisiones en el devenir de la sociedad. Estimular el aprendizaje y la acción colectiva, a fin de mejorar el desempeño institucional e individual en el logro de un desarrollo humano y sostenible.	Filosofía, psicosociología, comportamiento y comuni- cación organizacional, ciencias de la educación.

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Javier Medina Vásquez, "La previsión humana y social: ¿alternativa de nueva generación para América Latina?", Santafé de Bogotá, Boletín del CRESET, abril de 1999.

4. Alternativas institucionales y conclusiones

Un rápido vistazo al entorno mundial el día de hoy permite identificar varias alternativas y muchos puntos de referencia para el ILPES.³¹ Sin embargo, más importante que pensar en "la" estructura organizacional para desarrollar la *previsión* es necesario crear un nicho en el cual pueda "prender" un proceso de anticipación-apropiación-acción-aprendizaje. Pues, esencialmente, se trata de que eche raíces un proceso de comunicación y cooperación estratégica que pueda dinamizar el desarrollo del conocimiento y la transformación cultural con profesionales de distintos perfiles y formaciones. En el recuadro 17 se ofrece una visión general al respecto.

Recuadro 17
ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES Y PUNTOS DE REFERENCIA

Alternativa	Puntos de referencia
Centro de previsión	<ul style="list-style-type: none"> – Instituto de Previsión Tecnológica (Sevilla). – Institute of Economic Forecasting (Russian Academy of Sciences, Moscú). – Centro Catalán de Estudios del Futuro (Barcelona). – Institute for Futures Research. – Center for Policy Modelling (Manchester, Reino Unido). – Institute for Futures Studies (Estocolmo). – The Center for the Study of Intelligence.
Célula o programa institucional de previsión	<ul style="list-style-type: none"> – Cellule de Prospective, Commission Européenne (Bruselas). – Brookings Institution (Washington, D.C., USA). – Batelle Memorial Institute (Columbus, Ohio).
Nodo de una red latinoamericana y caribeña de previsión	<ul style="list-style-type: none"> – Millennium Project (Washington, D.C.). – World Future Society (Washington, D.C.). – Futuribles International (París). – Japan Society for Future Research (Tokio). – The Commission on Global Governance. – Canadian Association for the Club de Rome. – System Dynamics Society (Albany, Nueva York). – Association for Public Analysis and Management.
Escuela de formación	<ul style="list-style-type: none"> – Finland Futures Research Center (Turku, Finlandia). – Laboratoire d'investigation prospective et stratégique (LIPS), (París). – Futures Studies Center (Australia). – Center for the Study of Developing Societies (India). – Social Science Research Institute (Honolulu).

31 Se han tomado diferentes puntos de referencia para rastrear el tipo de funciones que se realizan en este minuto a nivel internacional. Se han incluido algunas funciones relativas a organizaciones futuristas como el Hudson Institute, Global Business Network, The Futures Group, The Institute for Alternative Futures y Coates y Jarret. En Apuzzo y otros (1999) se presenta un completo panorama de las referencias bibliográficas acerca de los estudios del futuro.

Recuadro 17 (continuación)

Niveles y acciones estratégicas

Nivel	Acciones estratégicas
Desarrollo del conocimiento existente	<ul style="list-style-type: none"> – Formación de una “selección de América Latina y el Caribe” que pueda interactuar de igual a igual con una selección “resto del mundo”. – Sistematización y análisis de las experiencias realizadas en la región. – Análisis permanente de impactos y consecuencias para América Latina y el Caribe de los estudios que se realizan sobre los futuros globales – Misiones conjuntas de ciencias económicas, sociales y administrativas sobre bases epistemológicas y alternativas metodológicas. – Impulso a programas conjuntos de nivel doctoral. – Desarrollo de software, modelos y sistemas de previsión socioeconómica, sectorial y territorial. – Vigía permanente sobre las innovaciones metodológicas e institucionales de nivel global. – Formación de bases de datos (datos cuantitativos, series históricas, bancos de expertos, fuentes de información y medios de comunicación) para realizar trabajos de rastreo de tendencias y ciclos de larga duración.
Transformación cultural	<ul style="list-style-type: none"> – Proyecto editorial (revista, boletines, libros, colecciones tanto en material impreso como en medios digitales). – Diseño de productos masivos de cultura prospectiva (vídeos, CD, manuales). – Creación de espacios virtuales de aprendizaje e intercambio permanente de experiencias. – Generación de espacios de encuentro y aprendizaje de actores de alto nivel decisorio. – Generación de cursos de capacitación a través de Internet. – Trabajo con jóvenes dirigentes al estilo del Foro Macroproblemi, derivado del Club de Roma.

Perfil y funciones principales de los profesionales de la previsión

Perfil profesional	Competencias	Tareas	Métodos
Vigía Función: investigación	<ul style="list-style-type: none"> – Sólida cultura general. – Capacidad de obtener información. – Fuerte intuición discriminante. 	<ul style="list-style-type: none"> – Encuestas. – Selección de los “ruidos” informacionales. – Documentación y elaboración de informes. – Relación de informaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> – Inteligencia de futuros (<i>futures intelligence</i>).
Jefe de proyecto Función: gestión de ejercicios de previsión	<ul style="list-style-type: none"> – Rigor y sentido de la organización. – Sentido de la autoridad y de la relación con otros. 	<ul style="list-style-type: none"> – Propositiones fuertes. – Responsabilidad concreta del ejercicio. – Movilización de los actores. – Gestión de objetivos/lógica – Interfaz oferta – demanda. – Evaluación y seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> – Técnicas de gestión de proyectos. – Maestría en las herramientas prospectivas.

Recuadro 17 (conclusión)

Perfil profesional	Competencias	Tareas	Métodos
Académico Función: transmisión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Pedagogía. - Conocimientos teóricos especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pericia. - Investigación y desarrollo de conceptos y métodos. - Relaciones con el entorno internacional. - Difusión del conocimiento (artículos, comunicaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> - Enseñanza. - Consultoría.
Encargado de alto nivel Profesional de la prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> - 12 años de práctica de la prospectiva. - Conocimientos teóricos y prácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dar sentido a la discriminación del vigía. - Alerta a los actores. - Dirigir los estudios suplementarios. - Consejo a la alta gerencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda a la decisión (suministrar criterios útiles).

Fuente: Fabienne Goux-Baudiment, Les outils de la prospective régionale, Séminaire de formation professionnelle a la prospective régionale, París, Projective, 17 y 18 de diciembre de 1998

Saludables evidencias empíricas muestran que en Europa toma forma la promoción del experimentalismo o "jardinería institucional" (Perulli, 1998; Sabel, 1998), es decir, de diseños que no surgen tecnocráticamente y que permiten establecer nuevas relaciones entre el sector público y el privado para el acompañamiento de procesos y la creación de contextos socio-institucionales favorables. Básicamente se trata de poner a interactuar dos estructuras, una formal representada por las relaciones verticales y horizontales entre sujetos institucionales, dotada de cierta legitimidad pero poco adaptada al aprendizaje, y una informal y voluntaria, formada por redes para la coordinación, cuya ventaja es la flexibilidad, pero cuyo problema es la falta de legitimidad. El camino propicio es asumir nuevas formas de coordinación descentralizada que asignen a los actores recursos e incentivos para favorecer la innovación institucional y el aprendizaje.

Así las cosas, hacia el futuro somos corresponsables de una serie de decisiones estratégicas de impacto global. Y dentro de una pesada herencia de predeterminismos históricos, podemos innovar y crear una serie de procesos de cambio, o dejar simplemente que las cosas sucedan y conformarnos con repetir la dinámica insatisfactoria del pasado. Al frente tenemos opciones y está en nosotros asumir los desafíos y los riesgos del cambio, o resignarnos a la placidez y "seguridad" que da contener y administrar los problemas en lugar de resolverlos.

Si bien en América Latina y el Caribe todo puede ocurrir —no por nada aquí nació y creció el realismo mágico— eso no quiere decir que asumir nuestras opciones y afrontar nuestros desafíos pueda hacerse de cualquier manera. Sin duda, el pensamiento de largo plazo es necesario pero no suficiente. Seguramente, por sí solo no “salvará la patria”, ni tampoco se trata de eso; pero sí podrá ofrecer caminos y alternativas para construir socialmente procesos tendientes a forjar un Estado capaz de mirar mejor, más lejos, más profunda y más seriamente los futuros de nuestras sociedades, para fortalecer procesos de integración eficaces y legítimos, para tender puentes y fomentar redes de ciudadanos que aspiren a una región unida y que sea fuente de innovación y de contribuciones relevantes a la sociedad global del próximo milenio.

BIBLIOGRAFÍA

- Amara, Roy (1981a), "The Futures Field: Searching for Definitions and Boundaries", *The Futurist*, febrero.
- (1981b), "The Futures Field. Which Direction Now?", *The Futurist*, junio.
- (1981c), "The Futures Field. How to Tell Good Work from Bad", *The Futurist*, abril.
- Apuzzo, Gian Matteo, Bruno Maltoni, y Moreno Zago (1999), "Futures Studies", *Programma tecnologie e futuro*, Quaderno N° 1, Milán, Instituto di Sociologia Internazionale.
- Argyris, Chris y Donald Schon (1998), "Apprendimento organizzativo", Milán, Edizioni Angelo Guerini e Associati.
- Arista, Anarrosa (1997), "A cada uno su oráculo", entrevista a Hughes de Jouvenel, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina y Edgar Ortégón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ascher, William (1993), *Esquema general de análisis de técnicas de previsión política y económica*, Primer curso internacional de Alta Dirección del Estado, Santafé de Bogotá.
- Bailly, Jean Paul (1998) "Prospective, débat, décision publique, République Française, Avis et rapports du Conseil Economique et Social", *Les éditions des Journaux officiels*, N° 16.
- Barney, Gerald y A. Alonso C. (comps.) (1988), *Estudios del siglo XXI*, México, D.F.,
- Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, Limusa Editores.
- Battle, Annie (1986), *Les travailleurs du futur*, París, Editions Seghers.
- Bell, Wendell (1998), "Gli studi sui futuri diventano maggiorenni: venticinque anni dopo. I Limiti dello sviluppo", *Futuribili*, N° 3, Roma.
- (1997), "Foundations of Futures Studies", *Transaction*, Londres.
- (1994), "Sul divenire e l'essere un futurist", Intervista a Wendell Bell di Levelhead 753, "La Previsione. Idee, Protagonisti, Nodi Problematici", Eleonora Masini, *Futuribili*, N° 1.

- (1993), "Futuro", *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 3, Roma, Instituto della Enciclopedia Italiana.
- Bennin, Warren y Michael Mische (1996), *La organización del siglo XXI*, México, D.F., Editorial Panorama.
- Berger, Gaston (1957), "Sciences humaines et prévision", *Revue des deux mondes*, N° 1, París, febrero.
- Bervejillo, Federico (1996), "Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial", serie Ensayos N° 34 (LC/IP/G.99), Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bestuzhev-Lada, Igor V. (1997), "I fondamenti metodologici della previsione tecnologica", *Quaderni di Futuribili*, N° 1.
- (1994) "La lunga, lunga strada de gli studi sul futuro", Eleonora Masini, "La Previsione. Idee, Protagonisti, Nodi Problematici", *Futuribili*, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Informe de Progreso Económico y Social, América Latina frente a la desigualdad, 1998-1999*, Washington, D.C.
- Blackman, Colin (1997), "La experiencia británica y la calidad de la prospectiva", *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Boisier, Sergio (1998a), "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1998b), "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", serie Ensayos N° 45 (LC/IP/G.117), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1996) "La gestión del desarrollo regional en economías de mercado abiertas y descentralizadas", *Modernidad y Territorio*, Sergio Boisier (comp.), *Cuadernos del ILPES*, Santiago de Chile.
- (1992) *El difícil arte de hacer región*, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos, Bartolomé de las Casas.
- Bonazzi, Matteo y Sergio Gómez (1997), "La Unión Europea y la región mediterránea, ¿un dilema futuro?", *The IPTS Report*, N° 14, mayo.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997), *Local y global*, Madrid, Editorial Taurus.
- Cabello, Cecilia y otros (1996), "Previsión e innovación: el papel de las iniciativas a nivel europeo", *The IPTS Report*, N° 7 septiembre.

- Cabrero Enrique y Teresita Escotto (1992), *Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).
- Calderón, Fernando (1995), "Gobernabilidad, competitividad e integración social", *Revista de la CEPAL* N 57 (LC/G.1891-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Caraça, João (1990), "Prospectiva, complexidade e mudança na Europa de hoje", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 18, julio-diciembre.
- Cazes, Bernard (1986), *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de Saint Augustin au XXI siècle*, París, Seghers.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987), "Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado", *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Choo, Chun Wei (1998), "La organización inteligente", México, D.F., Oxford University Press.
- Cole, Sam (1998), "I modelli globali oltre l'eredità de I Limiti dello sviluppo", *Futuribili*, N° 3, Roma.
- Cordell McHale, Magda (1994), *Ricordi di vita di John e Magda Cordell e gli studi sul futuro*, Eleonora Masini, "La Previsione. Idee, Protagonisti, Nodi Problematici", *Futuribili*, N° 1.
- Cornish, E. (1977), *The Study of the Future*, Washington, D.C., World Future Society.
- Costa-Filho, Alfredo (1997), "Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes", *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón, (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1990), "Planificación y futuro: una relación mal vista", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 18, julio-diciembre.
- (1988), *Planificación y construcción del futuro*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Cruz Kronfly, Fernando (1998), *La tierra que atardece. Ensayos sobre la modernidad y la contemporaneidad*, Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Dagnino, Renato (1997), "El aporte de la prospectiva al desarrollo social", *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) (1994), "Dossier prospective et territoires, La documentation française", París.
- Dator, James (1994), "Gli studi sul futuro. Domani e oggi", *Futuribili*, Nº 1, Roma.
- (1993), "Sei responsabile della tua rosa", *Futuribili*, Nº 3, Roma.
- Davies, Andrew (1997), "Sistemas competitivos de productos complejos: el caso de las comunicaciones móviles", *The IPTS Report* Nº 19, noviembre.
- Decoufle, André (1976), *Sociologie de la prévision*, París, Presses Universitaires de France.
- (1972), *La prospective*, París, Presses Universitaires de France.
- De Geus, Arie (1999), *L'azienda del futuro*, Franco Angeli, Milán.
- De Jouvenel, Bertrand (1967), *L'arte della congettura*, Florencia, Vallecchi Editore Spa.
- De Jouvenel, Hughes (1999), "L'anticipation pour l'action. L'an 2000, et après", *Futuribles*, Roma, 11 al 17 de enero.
- (1993), "Sur la démarche prospective", *Futuribles*, Nº 179, Roma, septiembre.
- De Mattos, Carlos (1987), "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", *Revista de la CEPAL* Nº 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Del Olmo, Elvia (1984), *Métodos prospectivos*, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Publicaciones-Vadel Hermanos Editores.
- Díaz, Pamela (1994), "Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión" (LC/IP/L.91), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esser, Klaus y otros (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL* Nº 59 (LC/G/1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ferraro, Pietro (1973), *La costruzione del futuro come impegno morale*, Roma, Ed. Armando.
- Fowles, J. (comp.) (1978), *Handbook of Futures Studies*, Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- Fradette, Michael y Steve Michaud (1998), *Organización cinética*, Santafé de Bogotá, Editorial Norma.
- François, Charles (1979), *Introducción a la prospectiva*, Buenos Aires, Editorial Pleamar.

- Futures (1996), "Special Issue: What Futurist Think", Sohail Inayatullah (comp.), vol. 28, Nº 6/7, agosto/septiembre.
- (1993), "Special Issue: The Knowledge Base of Futures Studies", Vol. 25, Nº 3, abril.
- Futuribili (1994), "La prevision. Idee, protegonisti, nodi problematici", A cura de Eleonora Masini.
- Futuribles (1992), Nº 169.
- Gallopín, Gilberto C. (comp.) (1995), "El futuro ecológico de un continente: una visión prospectiva de la América Latina", *Lecturas*, Nº 79, México, D.F., Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Fondo de Cultura Económica (FCE).
- García Canclini, Néstor (1990), *Culturas híbridas*, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Garret, Martha (1996), "Planning and Implementing Futures Studies". *The Knowledge Base of Futures Studies*, Richard Slaughter (comp.), Victoria, Futures Studies Center.
- Gates, Bill (1999), *Los negocios en la era digital*, Barcelona, Plaza y Janes Editores.
- Gaudin, Thierry (1984). *Pouvoirs du rêve*, París, Centre de recherche sur la culture technique.
- Gausemeier, Juergen; Alexander Fink y Oliver Schlake (1996), "Scenario-Management: Planning and Leading with Scenarios", *Futures Research Quarterly*, Bethesda, Maryland.
- Gavigan, James, Cecilia Caballero y François Farhl (1997), "Déficits tecnológicos y desarrollo sostenible en las regiones menos favorecidas de la Unión Europea", *The IPTS Report* Nº 13, junio.
- Giarini, Orio (1997), "El ejemplo de la Asociación Internacional de Ginebra", *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Godet, Michel (1997), *Une indiscipline intellectuelle, L'art et la méthode*, vols. 1 y 2, París, Dunod Ed.
- (1994) *De la anticipación a la acción*, Barcelona, Editorial Marcombo.
- (1989), "Prospective et stratégie: approches intégrées", *Futuribles*, Nº 137, noviembre.
- Godet, Michel y F. Bourse (1991), *Red de formación para la prospectiva estratégica*, Sevilla, Institute for Prospective Technological Studies (IPTS).
- Goux-Baudiment, Fabienne (1998a), *Prospective de troisième génération: le cas de la prospective territoriale*, Roma, Pontificia Università Gregoriana.

- (1998b), *Les outils de la prospective régionale*, Séminaire de formation professionnelle à la prospective régionale, Projective, París, 17 y 18 de diciembre.
- (1997a), "Los prospectivistas como constructores de democracia y de sentido", *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1997b) *Une rebellion constructive*, París, Projective, diciembre.
- (1997c), "Bertrand de Jouvenel: A Futures Thinking Open Mind", *Futures*, noviembre.
- (1997d), "La prospective opérationnelle", *Antidote*.
- (1997e), "L'instrumentalisation de la prospective", *Antidote*.
- (1997f), "Why is the French Prospective Dying?", Communication for the World Futures Studies Federation (WFSF), XV Conferencia Mundial, Brisbane.
- (1996a), "Vers une prospective managériale", *Les Cahiers, Dossier thématique*, N° 1, París, Projective et Management, junio.
- (1996b), *Qu'est-ce que la prospective?*, París, Projective.
- Green, David (1988), "Temas sobre los proyectos de futuros de largo plazo, aproximaciones y síntesis", *Estudios del siglo XXI*, Gerald Barney y C.A. Alonso (comps.), México, D.F., Centro de Estudios Prospectivos Fundación Javier Barros Sierra, Limusa Editores.
- Gutiérrez, Francisco (1999), *¿Qué futuro para cuál territorio? Los retos del 2013. Plan estratégico de Pereira y el área metropolitana del Centro Occidente Colombiano*, Santafé de Bogotá.
- Hatem, Fabrice (1996), "Introduction à la prospective", *Economica*, París.
- (1993), "La prospective: pratiques et méthodes", *Economica*, París.
- Havas, Attila (1999), "Foresight in a Small Transition Country", *Technology Foresight Programme*, Londres-Budapest, inédito.
- Hermannsson, Steingrímur (1988), "Estudios Nacionales 2000: opinión de un estadista", *Los estudios del futuro*, Joseph Hodara (comp.), 1984, México, D.F., Instituto de Banca y Finanzas.
- Hodara, Joseph (1984), *Los estudios del futuro*, México, D.F., Instituto de Banca y Finanzas.
- Hopenhayn, Martin (1994), *Ni apocalípticos ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1993), "Repensando la planificación", XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.

- (1987), "Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado" (Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto de 1986), *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- (1973), *Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina*, Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo (Madrid, 21 al 25 de mayo de 1973), Santiago de Chile.
- Inayatullah, Sohail (1996), "Methods and Epistemologies in Futures Studies", *Knowledge Base of Futures Studies*, Rick Slaughter (comp.), Victoria, Futures Study Center.
- Ingelstam, Lars (1987), "La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología", *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- Jantsch, Erich (1973), *La Previsione Tecnologica*, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).
- Kliksberg, Bernardo (1995), "El pensamiento gerencial en la década de los noventa", *El pensamiento organizativo*, Buenos Aires, Editorial Norma, 13 edición.
- Lesourne, Jacques (1996), "Un arte difícil para la empresa. Reflexionar para actuar", *La prospective stratégique d'entreprise. Concepts et études de cas. Intereditions*, Jacques Lesourne y Christian Soffaes (comps.), París.
- (1989), "Plaidoyer pour une recherche en prospective", *Futuribles*, N° 137, noviembre.
- Lesourne, Jacques y Christian Soffaes (1996), *La prospective stratégique d'entreprise. Concepts et études de cas. Intereditions*, París.
- Linstone, Harold (1987), "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación", *Revista de la CEPAL* N° 31, (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Linstone, Harold y Hariolf Grupp (1999), "National Technology Foresight Activities around the Globe: Resurrection and New Paradigms", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 60, N° 1, enero.
- Loehle, Craig. *Thinking Strategically*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Lopriore, Marco (1997), "Las redes de empresas y la sociedad de la información: temas para las políticas regionales de la Unión Europea", *The IPTS Report*, N° 19, noviembre.
- Loveridge, Denis (1999), *Foresight: a Course for Sponsors, Organisers and Practitioners*, Manchester, Reino Unido, 19 al 23 de julio.
- Malaska, Pentti (1994), "El campo de investigación de los futuros", *Futures Research Quarterly*, Bethesda, Maryland, versión original: "La ricerca nel campo del futuro", *Futuribili*, N° 1.
- Malsch, Ineke (1997), "La importancia de los enfoques interdisciplinarios: el caso de la nanotecnología", *The IPTS Report* N° 13, abril.

- Markridakis, Spyros (1990), *Pronósticos, estrategia y planificación para el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones Díaz de Santos.
- Masini, Eleonora (1998a), "Futures Studies from the Experience of a Sociologist who tries to be a Futurist", documento presentado al Futures Research Committee, XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología, Montreal, 26 de julio al 1 de agosto.
- (1998b), "Gli studi sul futuro e l'Italia", *Futuribili* N° 3, Roma.
- (1998c), Futures Research and Sociological Analysis, documento presentado al Futures Research Committee, XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología Montreal, 26 de julio al 1 de agosto.
- (1997a), "Perspectivas institucionales de los estudios del futuro", *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1997b), "Desarrollo institucional de la prospectiva: evaluación y perspectivas", inédito.
- (1994), *Presentación. Construyendo o futuro. O impacto global do novo paradigma*.
- (1993), *La previsión humana y social*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1992), *Why Futures Studies?*, Londres, Grey Seal Books.
- (1989), "Possiamo costruire il futuro?", *Intervista a cura di Saveria Sechi*.
- (1977), "A construção do futuro, tarefa do presente", *L'Osservatore Romano*, Roma, 30 de octubre.
- Matus, Carlos (1994), "Sobre teoría de las macroorganizaciones", *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- (1993), *Planeación estratégica situacional. Guía de análisis teórico*, Primer curso internacional de Alta Dirección del Estado, Santafé de Bogotá.
- (1992), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Mayor, Federico (1998), *Imaginar y construir el siglo XXI*, El Correo de la UNESCO, noviembre.
- McHale, John y Magda Cordell McHale (1975), *Futures Studies: an International Survey*, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR).

- Medina Vásquez, Javier (1999), "La prospectiva humana y social: ¿alternativa de nueva generación para América Latina?, Boletín del CRESET, Santafé de Bogotá, abril.
- (1999a), "The Research on Future Images and Visions: Need for a Strategic Alliance between the Studies of Future and Social Sciences", documento presentado al Futures Research Committee, XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología (Montreal, 26 de julio al 1 de agosto).
- (1998b), "Las visiones de futuro y el pensamiento a largo plazo: fundamentos de la competitividad", *Ruptura cultural para el desarrollo: memorias de los coloquios colombianos de cultura de la competitividad*, María del Pilar Ruiz, María Cristina Arenas y Javier Medina (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle.
- (1998c), "Bertrand de Jouvenel for Latinoamerican", *Futures, The Journal of Forecasting, Planning and Policy*, vol. 29, N^o 9, noviembre.
- (1996), "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones", serie *Ensayos*, N^o 32 (LC/IP/G.95), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1993), Modelo Metodológico Programa Ciudadano "Cali que queremos", Cámara de Comercio de Cali.
- Medina Vásquez, Javier y Edgar Ortegón (comps.) (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- MIDEPLAN/PNUD (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994), "Métodos y técnicas de planificación regional", Santiago de Chile.
- Miklos, Tomás y María Helena Tello (1991), *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, México, D.F., Noriega Editores, Ed. Limusa.
- Miles, Ian (1999), *Foresight: a Course for Sponsors, Organisers and Practitioners*, Manchester, Reino Unido, 19 al 23 de julio.
- (1997), "La prospectiva de la ciencia y la tecnología", *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Moavenzadedh, Fred y George Macomber (1999), *Proposal for the Establishment of an Institute for Large-Scale Infrastructure Systems in Latin America*, Boston, Massachusetts, Instituto de Tecnología de Massachusetts.

- Mojica, Francisco (1990), *La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*, Santafé de Bogotá, Fondo Editorial Legis.
- Montañolas, Juan José (1987), "Prospectiva Económica y Social", *La construcción del futuro en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Caracas, URSHSLAC.
- Morrisey, George (1996), *Pensamiento estratégico*, México, D.F., Prentice Hall.
- Motta, Paulo Roberto (1994), *La ciencia y el arte de ser dirigente*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Moura, Paulo (1994), *Construindo o futuro. O impacto global do novo paradigma*, Río de Janeiro, MAUAD Editorial,
- Nonaka, Ikujiro y Hirotaka Takeuchi (1995), *La organización creadora de conocimiento*, México, D.F., Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio (1998), "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Revista de la CEPAL* N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ozlak, Oscar (1994), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Bernardo Kliksberg (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Partidario, Paulo (1997), "Desarrollo tecnológico e innovación respetuosos con el medio ambiente en las PYME", *The IPTS Report* N° 19, noviembre.
- Pérez Castaño, Marta (1999), "Las premisas de funcionamiento de la nueva economía pública", Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), inédito.
- Perulli, Paolo (1998), "Neoregionalismo economico: forma-stato e forma rete", *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago* (A cura di Paolo Perulli), De Bollati Boringhieri, Boloña.
- Petrella, Riccardo (1997), *El bien común*, Madrid, Editorial Debates.
- Polak, Fred (1973), *The Image of the Future*, Amsterdam, Londres y Nueva York, Elsevier.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1986), "Reconquérir le futur: Manuel d'études prospectives à l'usage des planificateurs africains", *Futuribles*, París, World Futures Studies Federation, Association Internationale Futuribles, Association mondiale de prospective sociale.
- Rattner, Henrique (1979), *Estudos do Futuro: Introdução a antecipação tecnológica e social*, Río de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas.
- Revista Dinero (1999), "La revolución de los ERP", N° 90, Santafé de Bogotá, 13 de agosto.

- Rosales, Osvaldo (1996), "Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 59 (LC/G/1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Rosenthal, Gert (1996), "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo", *Revista de la CEPAL* N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Saab, Assaad-Emile (1997), "¿Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?", *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Sabel, Charles (1998), "Regionalismo sperimentale e i dilemmi della politica economica regionale in Europa", *Neoregionalismo. L'economia -arcipelago*, Paolo Perulli (A cura di), De Bollati Boringhieri, Boloña.
- Schwartz, Peter (1996), *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*, Nueva York, Currency Doubleday Editors.
- Schwartz Peter y Kees Van der Heijden (1997) "Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución", *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Senge, Peter (1998), "Dirigere le Learning Organization", *Leadership & Innovazione* (A cura di Aldo Burrello), Bari, Edizioni Dedalo.
- (1995), *La quinta disciplina en la práctica*, Barcelona, Juan Granica Editores.
- Sepúlveda, Jaime (1983), "Técnicas de aplicación de la prospectiva", *Cuadernos de Prospectiva*, Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.
- Shoemaker, Paul (1995), "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking", *Soloan Management Review*.
- Slaughter, Richard (1996a), *Concepts and Powerful Ideas*, Victoria, Ed. Futures Study Center.
- (1996b), *Knowledge Base of Futures Studies*, Rick Slaughter (comp.), Victoria, Ed. Futures Study Center, 3 vols.
- Solari, Aldo y otros (1980) "El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas", *Cuadernos del ILPES*, N° 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Tapscott, Don, Alex Lowy y David Ticoll (1998), *La era de los negocios electrónicos*, Santafé de Bogotá, Mc Graw Hill.
- Urzúa, Raúl y Felipe Agüero (1998), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

- Van der Heijden, Kees (1998), *Escenarios, el arte de prevenir el futuro*, México, D.F., Editorial Panorama.
- Wack, Pierre (1985a), "Scenarios. Uncharted Waters Ahead", *Harvard Business Review*, mayo.
- (1985b) Scenarios. Shooting the Rapids, *Harvard Business Review*, junio.
- Wallerstein, Immanuel (1998a) "Carta N° 8 del Presidente. La sociología y el conocimiento útil", *Letters from the President (1994-1998)*, Asociación Internacional de Sociología (AIS), febrero.
- (1998b), "The Heritage of Sociology, The Promise of Social Science. Presidential Address", XIV Congreso Mundial de Sociología, Montreal, 26 de julio.
- Willis, Tim (1999), "UK Foresight Programme, 1993 to 2000", Londres, Office of Science and Technology.
- Yero, Lourdes (1997), "Los estudios del futuro en América Latina", *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

ANEXO

SÍNTESIS HISTÓRICA ACERCA DEL
CAMPO DE LOS FUTUROS

1. Orígenes del campo de los futuros

En la historia han existido distintas formas de ver, pensar y sentir el futuro. Hay, pues, una inclinación humana a explorar el futuro en un horizonte de largo plazo, y en cada época y cultura se desarrolla una práctica preponderante. Cada una tiene su propia visión del mundo y sus propios criterios para concebir el futuro. Decoufle (1976) propone tres alternativas básicas según cómo se conciba el futuro, a saber:

En la antigüedad, en el contexto mágico-religioso, surgieron las prácticas de la adivinación y la profecía, ligadas a *la imagen del futuro como destino*, según la cual las fuerzas sobrenaturales regían inexorablemente la vida social. Luego, en el contexto literario, ligado al advenimiento de la sociedad industrial y al auge de la idea de progreso, la utopía y la ciencia ficción plantearon la posibilidad de utilizar la imaginación para crear futuros distintos al momento presente. En ellas predominaba *la imagen del futuro como porvenir*. Finalmente, a partir del siglo XX, pensando *el futuro como devenir*, fueron los filósofos, los científicos y los tecnócratas quienes intentaron incorporar el largo plazo en el análisis de las transformaciones históricas, con miras a estructurar la acción presente en el sentido deseado (Miklos y Tello, 1991; Moura, 1994).

Al concebirse el futuro como parte del devenir o proceso histórico "encadenado" (pasado + presente + futuro), éste se ha vuelto objeto del interés de los diferentes enfoques que componen el denominado "campo de los futuros", *campo de conocimiento que trata de una interrogación sistemática y organizada acerca del largo plazo y los instrumentos de planificación que deben acompañarlo* (Hodara, 1984). Para Del Olmo (1984), éste es un producto moderno por excelencia; un fenómeno concomitante con la diferenciación de las esferas institucionales, la creencia en la idea de progreso, la fe en la ciencia y el poder tecnológico, la secularización, el nuevo papel del individuo, la actitud positiva con respecto al futuro, la aceptación entusiasta del cambio y la transformación de las concepciones de autoridad. Por ende, esta concepción moderna dista mucho de las

visiones premodernas, fundamentadas en actitudes místicas, mágicas, fanáticas, rígidas o conservadoras, donde primaban el temor, el azar y la fatalidad. Según Miklos y Tello (1991), la diferencia esencial radica en que las concepciones premodernas se ubicaban en un plano imaginario, que exploraba todo aquello que *podría ser o suceder*. Sin embargo, los estudios contemporáneos se sitúan en la realidad, confrontando las imágenes de futuro con datos, tratando de esclarecer diferentes alternativas futuras para conocer sus posibles repercusiones de la acción presente. Es decir, se basan en la creencia de que *es factible conocer inteligentemente futuros alternativos para seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente*.

2. Anotaciones sobre el debate conceptual

La definición del campo de los futuros es importante, porque implica la apertura de éste y el grado de rigor que se le asocia. La institucionalización y la profesionalización se han desarrollado en forma paralela en los últimos 50 años. Por ende, se encuentra una gran variedad de situaciones, temas y proyectos que caracterizan a los diferentes países, lo cual ha dado origen a múltiples *escuelas y enfoques*, que ofrecen una amplia pluralidad de puntos de vista y muestran también divergencias importantes tanto en los paradigmas, herramientas e instrumentos que emplean, como en el modo en que lo hacen (véanse Caraça, 1990, p. 169; Gutiérrez, 1999). De acuerdo con Masini (1993), al contrario de otras disciplinas, la terminología de los estudios del futuro no es aceptada universalmente, debido tal vez a su juventud o a la existencia de diversos enfoques muy influenciados por las diferentes culturas.

De acuerdo con Batlle (1986) y Masini (1993), puede hacerse el siguiente recuento histórico básico sobre los pioneros de los diferentes enfoques:

- En 1907, S.C. Gilfillan (estadounidense, especialista en ciencias sociales y autor de investigaciones sobre los procesos de innovación y de predicción) propuso que se llamara "*melontología*" al estudio de las civilizaciones futuras (de la palabra griega que describe los acontecimientos futuros), por oposición a arqueología.
- En 1943, el especialista en ciencias políticas alemán Ossip K. Flechtheim (director del Instituto de Investigaciones sobre el Futuro de Berlín) propuso el término *futurología* para significar la búsqueda de una lógica del futuro, en el mismo sentido en que la historia busca la lógica del pasado.
- En 1957, Gastón Berger crea la expresión *prospectiva* (entendida como anticipación para iluminar la acción presente), en oposición a la palabra *retrospectiva*, para hacer hincapié en la necesidad de mirar hacia adelante cuando se toman decisiones estratégicas para la sociedad.

- En 1966 se fundó la World Future Society, asociación sin fines de lucro de origen estadounidense, para contribuir a la toma de conciencia de la necesidad de estudiar el futuro.
- En 1967, Bertrand de Jouvenel (periodista y cientista político francés, fundador de la Asociación Internacional Futuribles) objetó a Flechtheim la posibilidad de que existiese una ciencia del futuro, y en su lugar propuso el término “futuribles” para designar el estudio de los futuros posibles. Por esa misma época, Daniell Bell, sociólogo estadounidense utilizó la voz prognosis y Erich Jantsch habló de pronóstico tecnológico (*technological forecasting*) en un estudio para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- En 1971, Fred Polak, neerlandés, director del Instituto para la Exploración del Futuro de los Países Bajos, propuso *prognostics* (del griego “saber por anticipado” o “saber antes”), que no tuvo éxito en Europa occidental ni en los Estados Unidos, pero sí en Europa oriental, tal vez debido a su afinidad con la cultura griega en lugar de la cultura romana.
- En 1973, bajo el auspicio de la UNESCO, nació oficialmente la World Futures Studies Federation (WFSF), proceso preparado con las conferencias de Mankind 2000 (Oslo, 1968) y Kyoto (1970), y liderado por Johan Galtung, Robert Jungk, James Wellesley-Wesley, John McHale, Hidetoshi Kato, Bestuzhev-Lada, Eleonora Masini y otros. La WFSF nació con énfasis humanista, tratando de unir a futuristas y a profesionales de todo el mundo. Bertrand de Jouvenel fue su primer presidente.
- En 1974, el Secretariado Sueco para los Estudios del Futuro propuso esta última expresión (*futures studies*) a cambio de investigación sobre el futuro (*futures research*), para subrayar que este campo no pertenecía solamente a los especialistas del futuro.
- A partir de 1975 se sugirieron otros nombres, como *future analysis*, *futurics*, *futures field*, *probabilistics*, *forward studies*, *future planning*, *futurography*, *antrospectrunity*, *projective research*, *short and long-range planning*, *projections*, *predictive studies*, *futory* (como correspondiente a *history*), *futory* (como *future* más *history*), *alternative analysis*, *options analysis*, *decision option analysis*, *alternative in futures*, *prospectivism*, *fustory* (por historia futura), *futurist* o *futuristic studies*.
- A mediados de los años ochenta se propuso el término previsión (*foresight*), ligado a la identificación de nuevas tecnologías y sus consecuencias sociales, práctica aplicada por las corporaciones y los sistemas nacionales de innovación, y también aplicada en Australia y los Estados Unidos en el contexto educativo. Igualmente, siguiendo la

tradicón humanista, surgió la previsión humana y social, como enfoque centrado en aspectos educativos y culturales, tendiente a fortalecer en valores, visión y responsabilidad global a los dirigentes y comunidades, especialmente aquellos que tienen interés en el desarrollo, pensando en el futuro común y el interés público.

3. Tradiciones y enfoques principales que componen el campo de los futuros

Actualmente se distinguen varias tradiciones culturales en los estudios del futuro. Hay, por una parte, una tradición estadounidense, centrada en el desarrollo de la ciencia y la tecnología para el servicio de la industria aeroespacial con fines militares. Otra vertiente es la francesa, fuertemente humanística. Hay otra de origen alemán y escandinavo, que procura incrementar la participación popular en la planeación del sector público. En el plano académico, existe un enfoque empírico analítico, positivista, corporativo, liderado por Herman Kahn y sus discípulos; asimismo, un enfoque clásico, interpretativo, comparativo, de origen europeo, encarnado en pioneros como Robert Jungk y Michel Godet, y, por último, otro que es activista, visionario, universal y aplicado, facilitador del desarrollo de los futuros, retratado en la labor de autores como Elizabeth Boulding, Jim Dator y B. Ziegler.

Por otra parte, según Masini (1993), hay dos grandes tipos de enfoques: en primer lugar, están aquellos que se centran en la identificación de la probabilidad de ocurrencia de un suceso futuro, los cuales pueden describirse como sigue:

- *La predicción* es una declaración con un grado de confianza absoluto acerca del futuro. Se basa en teorías determinísticas y presenta enunciados no sujetos a controversia, que intentan ser exactos con respecto a lo que sucedería en el futuro. Emite afirmaciones categóricas sobre la base de datos contundentes, por lo cual muchos investigadores profesionales suelen evitarla.
- *El pronóstico* es una afirmación probabilística acerca del futuro con un grado de confianza relativamente alto (concepto de Erich Jantsch). Se trata de un enunciado condicionado, que emite juicios razonados sobre algún resultado particular, que se cree el más adecuado para servir como base de un programa de acción. Es preferido en el medio anglosajón. Se lo denomina también *prognosis*, sobre todo en Alemania y Europa oriental.
- *La proyección* analiza tendencias que van del pasado y el presente hacia el futuro en un proceso lineal, dando por supuesta la continuación de su patrón histórico. Es muy utilizada en economía y demografía.

- *La preferencia* agrupa una serie de técnicas para acceder al futuro sobre la base de la experiencia, fundamentándose en el pasado para construir el futuro; se basa en un antecedente para deducir de allí una consecuencia.
- Por otra parte, están aquellos enfoques que se centran en el logro *del futuro deseable*:
 - *La prospectiva (estratégica)*
 - *la previsión humana y social*

Recuadro 1
DEFINICIÓN TRADICIONAL DEL CAMPO
SEGÚN DIFERENTES ENTORNOS

Medio anglosajón:	<i>Futurology, forecasting, futures research, foresight, futuristics</i>
Europa occidental, especialmente Francia:	Prospectiva
Europa oriental y países de la ex-Unión Soviética:	Pronósticos
Medio académico:	<i>Foresight, futures research</i>

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de John McHale y Magda Cordell McHale, *Futures Studies: an International Survey*, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, 1975.

Para Masini (1994) “construir el futuro”, esencia de la previsión humana y social, significa dar un paso adelante con respecto a la prospectiva originalmente concebida por Gaston Berger, pues a la voluntad de actuar, la previsión añade la necesidad de tomar conciencia y crear habilidades para definir y proyectar el futuro en la dirección de los objetivos deseados, lo que vuelve el futuro diferente del pasado o del presente. Este énfasis en la conciencia social y la necesidad de “democratizar” el acceso de la gente a las habilidades para construir el futuro conlleva múltiples diferencias con la prospectiva (en el sentido de la prospectiva estratégica francesa), como se resume en el recuadro 2.

La previsión (foresight) se encuentra en una vía intermedia. Pretende dar una idea de los sucesos probables a los cuales será preciso adaptarse, conduciendo a decisiones inmediatamente ejecutables. No intenta predecir el futuro, pero puede ayudar a superar las limitaciones de un análisis estadístico o extrapolativo de la situación actual. La previsión no es lo mismo que pronóstico (*foresight is not forecasting*), es sistemática y holística, y depende de la opinión. Pretende convertirse en un punto de apoyo para el desarrollo científico y tecnológico, que pueda hacer contribuciones significativas a la elevación de la calidad de vida, el avance de las tecnologías críticas y el desarrollo sostenible (véase Loveridge, 1999).

Recuadro 2
**CONTRASTE ENTRE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA
 Y PROSPECTIVA O PREVISIÓN** ³²

	Prospectiva estratégica	Prospectiva de nueva generación o previsión humana y social
Fundamento	Planificación, estrategia.	Escuela humanista de los estudios del futuro, ciencias sociales, ciencias de la organización, disciplinas del aprendizaje y la transformación cultural.
Concepción	Prospectiva como conjunto de técnicas para visualizar el futuro.	Prospectiva como construcción social del futuro.
Objetivo	Anticipación como exploración de futuros posibles, probables y deseables.	Despliegue de las capacidades de la sociedad, elaboración de un proyecto de futuro colectivo.
Rol del futurista	Conspirador.	Constructor – arquitecto social.
Énfasis	“Estructuras de la realidad”	Visiones de futuro (semillas de cambio).
Valores	La prospectiva se pone al servicio de la acción estratégica y del proyecto de empresa, del poder individual.	Prospectiva al servicio del bien común, de la democracia, del liderazgo participativo.
Fuentes	Francia, segunda generación, Michel Godet.	Tradición humanista, países en vías de desarrollo, Eleonora Masini.

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de Javier Medina Vásquez, “La previsión humana y social: ¿alternativa de nueva generación para América Latina?”, Santafé de Bogotá, Boletín del CRESET, abril de 1999.

El debate conceptual sigue abierto y continuamente se enriquece. La expresión estudios del futuro (*future studies*) es aceptada como un concepto genérico, utilizado hoy por la mayoría de las asociaciones profesionales. Usualmente se entiende por este concepto *un conjunto de*

³² Por tal estamos entendiendo la prospectiva francesa. Ésta puede subdividirse a su vez en dos grandes generaciones. La primera de inspiración humanista-literaria, que es la de los grandes pioneros de los años cincuenta y sesenta: Gaston Berger, Bertrand de Jouvenel, Pierre Massé, Jean Fourastié, Louis Armand, y otros. La segunda generación gana terreno desde los años setenta, donde confluyen enfoques muy diversos como los de Hughes de Jouvenel, Jacques Lesourne, Thierry Goudin y Michel Godet, entre otros. Este último es el más conocido en América Latina y el Caribe, por ser el principal impulsor de la “prospectiva-estratégica”, mezcla operacional de la prospectiva y la estrategia empresarial. La segunda generación ha tenido un énfasis operativo y aplicado pero, sobre todo en la versión de Michel Godet, ha olvidado algunos aspectos vitales señalados por Gaston Berger y Bertand de Jouvenel.

técnicas, teorías y principios de investigación y representación de los futuros, o un método de conocimiento orientado hacia el futuro (Dator, 1994, p. 97); o también como un enfoque científico, basado en la experiencia científica o de otro tipo, que crea y estudia significados, valores y otros símbolos mentales, relacionados con alternativas contingentes que se refieren al futuro (Malaska, 1994). Estas dos definiciones tienen la virtud de poner en primer plano la importancia de las representaciones de los futuros, y permiten entender los estudios del futuro como un “modo de pensar que permite traer el futuro al presente para crear elementos contingenciales para ajustar la realidad a las eventualidades de los procesos evolutivos” (véase Malaska, 1994). De este modo, los estudios del futuro no sólo constituyen un campo de conocimiento extremadamente rico y variado, sino que cumplen un papel vital en la toma de las decisiones colectivas y en la educación de las nuevas generaciones, facilitando el desarrollo del conocimiento social y contribuyendo eficazmente a la planificación a largo plazo, la formulación de visiones del futuro y el manejo y comprensión del cambio social.

El concepto de estudios del futuro es más modesto aunque más abierto y ambiguo que planificación y pronóstico a largo plazo (*long-range planning and forecasting*), puesto que envuelve una gran cantidad de elementos que tienen como elemento central el estudio del futuro. De acuerdo con Masini (1993), abarca todas las vías de pensamiento acerca del futuro, desde las proyecciones hasta la utopía, pasando por las extrapolaciones, los pronósticos y las visiones de futuros deseables; de la predicción a la conjetura, a la extrapolación imaginativa y la proyección normativa. No obstante, el propósito de esta actividad no es la predicción de un futuro específico, sino la exploración de una pluralidad de estados futuros, los cuales pueden depender de nuestras acciones y ser accesibles a nuestras elecciones. De esta manera, el énfasis pasa de la predicción y el pronóstico (*forecasting*) lineal hacia modos normativos de considerar un rango de alternativas futuras. Esto involucra que los estudios del futuro generalmente se relacionen con “funciones de alerta”, las cuales indican rangos de consecuencias positivas o negativas que pueden afectar el presente o proponer cursos de acción, como también explorar los costos y beneficios de las preferencias de valor alternativas, orientación de objetivos y opciones humanas.

—

.

|

Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Casilla 1567 – Santiago de Chile

CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

Apuntes de Clase

- I. 1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3ª ed. 1973, 99 pp.
- I. 2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
- I. 3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3ª ed. 1973, 123 pp.
- I. 4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3ª ed. 1973, 60 pp.

Manuales Operativos

- III. 1. *Manual de medición de costos por programas*, 1968, 2ª ed. 1971, 94 pp.
- III. 2. *La planificación de la encuesta industrial*, por Retórico Fretes, 1971, 83 pp.

Anticipos de Investigación

1. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, por Osvaldo Sunkel, 48 pp. (Agotado)
2. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, 1967, 46 pp.

3. *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti, 1968, 2ª ed. 1971, 60 pp.
4. *Metodología de evaluación de los recursos naturales*, por Estevam Strauss, 1969, 2ª ed. 1972, 81 pp.
5. *Análisis de proyectos de integración*, por Benjamín Hopenhayn y Héctor Fernández, 1962, 2ª ed. 1972, 50 pp.
6. *La programación monetario-financiera en relación con el desarrollo económico*, 1968, 2ª ed. 1972, 95 pp.
7. *El planeamiento de la educación*, por Simón Romero L. y Sebastián Ferrer M., 148 pp. (Agotado)
8. *Consideraciones sobre ocupación industrial*, 1969, 2ª ed. 1973, 92 pp.
9. *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, por Esteban Lederman, 1969, 2ª ed. 1971, 77 pp.
10. *Los recursos hidráulicos de Chile*, por Nathaniel Wollman, 1969, 119 pp.
11. *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, por Louis Lefebvre, 1969, 2ª ed. 1973, 49 pp.
11. ***Notes on integration, welfare and project valuation***, por Louis Lefebvre, 1970, 27 pp.
12. *Notas sobre formulación de proyectos*, por Benito Roitman y Hernán Calderón, 1970, 3ª ed., 1986, 115 pp. (Agotado)
13. *La planeación en las formas de la racionalidad*, por José Medina Echavarría, 1971, 71 pp.
14. *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, por Aldo E. Solari, 1971, 107 pp.
15. *La exportación de manufacturas latinoamericanas*, por Gérard Fichet, 1972, 107 pp.
16. *Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador*, por Alfredo Jaramillo, 1973, 115 pp.
17. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, por Rolando Franco, 1973, 116 pp.
18. *Estudios sobre educación y empleo*, por Aldo E. Solari, 1973, 95 pp.
19. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, 1974, 113 pp.
20. *Tres ensayos sobre ciencia, tecnología y desarrollo*, por Juan Ayza, 1974, 59 pp.
21. *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y de energía*, por Hernán Calderón y Benito Roitman, 1974, 2ª ed., 1986, 167 pp.
22. *La programación monetario-financiera en el Uruguay*, por Bernard van der Wolf, 1974, 130 pp.
23. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo en Ecuador, Perú y Venezuela*, por Víctor E. Tokman, 1975, 177 pp.
24. *La corrección monetaria. Cuatro estudios*, 1976, 183 pp.
25. *Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto*, 1977, 129 pp.
26. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, por Aldo E. Solari y otros, 1980, 80 pp.
27. *Técnicas de análisis regional con información limitada*, por Sergio Boisier, 1980, 170 pp.
28. *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, 1982, 2ª ed., 1986, 278 pp.
29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3ª ed., 1986, 149 pp.
29. ***Economic policy, social organization and regional development***, por Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.
31. *La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio*, 1986, 144 pp.
32. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, 1987, 96 pp.
33. *El sistema de dirección y planificación de la economía cubana*, 1988, 201 pp.

34. *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985*, 1989, 139 pp.
35. *Aspectos conceptuales y operativos del proceso de planificación de la salud*, por Dr. Hernán Durán Morales, 1989, 218 pp.
36. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, 1992, 79 pp.
37. *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, 1993, 253 pp.
38. *El estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia, y Japón: enseñanzas para América Latina*, 1993, 133 pp. (Agotado)
39. *Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos*, 1993, 222 pp. (Agotado)
40. *La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación*, 1994, 96 pp.
41. *El desarrollo después de la crisis del estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile*, 1995, 184 pp. (Agotado)
42. *Modernidad y territorio*, Sergio Boisier, 1996, 130 pp.
43. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Francisco Alburquerque, 1997, 128 pp.
44. *Perfeccionamiento de la gestión regulatoria. Lecciones de la experiencia chilena*, por Rodrigo Tabja R., 1999, 84 pp.

LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp. (Agotado)
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp. (Agotado)
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, por Sergio Boisier, 1981, 2ª ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp. (Agotado)
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp. (Agotado)
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp. (Agotado)

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور الكتب في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تعمل بها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。向书店询价或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Находите справку об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

|

|

|

|

1

1

1



9 789213 290224

Primera edición
99-12-0930 - Julio de 2000
ISSN: 0020-4080 • ISBN: 92-1-329022-5
Nº de venta: S.00.III.F.2
Copyright © Naciones Unidas 2000