



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL - ILPES**

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION  
DE INVERSIONES**

---

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA (COLOMBIA)  
INSTITUTO EUROPEO DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (PROSPEKTIKER)  
INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR (ICFES)  
ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES (ASCUN)**

**PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA**

**(Compendio de trabajos presentados en el  
Primer Encuentro de Estudios Prospectivos)**

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES**

**Distr.  
LIMITADA**

**LC/IP/L.134  
3 de junio de 1997**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

**PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA \***

\* Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

### Prospectiva y Planificación Estratégica en el entorno Iberoamericano

<b>Resumen</b> .....	iii
<b>Prólogo</b> .....	v
<b>I. No dejemos que nos siga sorprendiendo el futuro</b> .....	1
<i>Francisco José Mojica Sastoque - Colombia</i>	
<b>II. El futuro del mundo, de América Latina y de Colombia</b>	
1. Prospectiva y Estrategia .....	13
<i>Juanjo Gabiña - España</i>	
<i>Michel Godet - Francia</i>	
<b>III. La Administración pública ante las mutaciones tecnológicas, económicas, sociales y culturales</b> .....	27
<i>Juanjo Gabiña</i>	
<b>IV. El programa ciudadano "Cali Que Queremos" o el difícil arte de hacer prospectiva</b> .....	59
<i>Javier E. Medina Vásquez</i>	



## **RESUMEN**

Esta publicación constituye un compendio selecto de trabajos sobre prospectiva y planificación estratégica. Desde su ámbito particular, cada investigación pretende analizar una evolución, proyectar unas tendencias e intentar concebir ciertos comportamientos a fin de anticipar la adopción de determinadas políticas. Todo esto sin descuidar el examen que la tecnología, la información, el conocimiento y las nuevas formas de organización tengan sobre la sociedad en su conjunto.

Como mensaje central de los trabajos se destaca la urgencia de superar la concentración de recursos y esfuerzos en el corto plazo, y atender en forma sistemática los desafíos que plantea el largo plazo como función básica de la planificación estratégica.



## PROLOGO

La previsión o reducción de la incertidumbre son funciones esenciales de la planificación estratégica. Esta visión plantea la potencialidad de construir o anticipar el futuro, sugiere la posibilidad de prever escenarios y abre la opción al diseño de políticas que trasciendan la coyuntura sin que ello implique eliminar por completo los elementos de riesgo y azar inherentes a todo proceso de transformación social y económica. En el marco de estos desafíos la prospectiva, como herramienta que facilita sistematizar conocimientos, analizar comportamientos y proyectar tendencias, constituye una opción de enorme valor para integrar las tareas de corto, mediano y largo plazo. Así, la articulación entre prospectiva y planificación estratégica adquiere una enorme trascendencia máxime cuando se reconoce que el próximo milenio heredará del siglo actual retos adicionales relacionados con el nuevo ordenamiento económico y geopolítico, la insospechada evolución de la tecnología y del conocimiento, el predominio de la información y el cambio sustancial en el funcionamiento de las instituciones.

En virtud de las anteriores preocupaciones y en cumplimiento del Convenio de Cooperación Técnica entre el ILPES y la Universidad de la Sabana de Colombia, en esta publicación se da a conocer un conjunto de trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos convocado por el Centro de Prospectiva de la Universidad de la Sabana y con el apoyo del Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia (Prospektiker), de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún) y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

Se espera que esta edición facilite la discusión, reabra la polémica y motive el interés por superar la fijación de nuestras preocupaciones exclusivamente en los avatares y sucesos del corto plazo.

Francisco José Mojica  
Universidad de la Sabana

Edgar Ortigón  
ILPES

## **I. No dejemos que nos siga sorprendiendo el futuro**

- **Concepto de Prospectiva**
- **Análisis de la noción de Futuro**
- **Teoría de los actores sociales**
- **La prospectiva como forma de gestión**
- **El Modelo Prospectivo**

**Francisco José Mojica S.**

*Doctor en Ciencias Humanas de la Universidad de París y especialista en Prospectiva, disciplina que estudió bajo la dirección del profesor Michel Godet en el CNAM de la capital francesa. Es autor de diversos artículos y de la obra "Prospectiva, técnicas para visualizar el futuro". Actualmente es el director de la Especialización en Prospectiva y Estrategia Organizacional del Centro de Prospectiva de la Universidad de La Sabana (Colombia).*



## CONCEPTO DE PROSPECTIVA

Para responder a la pregunta ¿qué es prospectiva? es necesario recurrir al pensamiento de su fundador el filósofo francés y hombre de empresa: Gastón Berger, en su obra “Fenomenología del Tiempo y Prospectiva”<sup>1</sup> quien la denomina como “una actitud del espíritu para vislumbrar el futuro”, con lo cual obtenemos más claridad para obrar en el presente. Es, pues, un haz de luz que, al iluminar el futuro”, tiene la propiedad de esclarecer la acción del presente.

Así pues, la prospectiva nos permite hacer el futuro la herramienta del presente, de la manera como lo explica otro de los grandes exponentes de esta disciplina, Michel Godet<sup>2</sup>, el verbo “anticipar” tiene aquí dos sentidos:

a) detectar los cambios que se avecinan y b) diseñar el futuro que anhelamos.

Lo primero se obtiene al identificar las tendencias, frente a lo cual, lo más prudente es prepararnos para recibirlas. Como el velero que debe limitarse a navegar siguiendo la dirección del viento, cuando éste sopla con mucha fuerza.

En este caso tomamos, frente al futuro, una acción *preactiva*.

El segundo sentido de la palabra se refiere a que no necesariamente tenemos que seguir la fuerza de la tendencia, sino que es posible apartarnos de ella y obrar según nuestro libre albedrío.

Si es así, estamos asumiendo una actitud *proactiva*.

Las dos situaciones son aparentemente antagónicas. Lo cierto es que las debilidades de la una constituyen las fortalezas de la otra. En la medida en que la tendencia es fuerte, el espacio para intervenir y cambiar el rumbo de los acontecimientos es débil, pero, si la tendencia es débil se fortalece la posibilidad de modificar las condiciones de la realidad.

Tal es el caso del fenómeno demográfico conocido como “envejecimiento de la población”, tendencia que está adquiriendo una gran fuerza en el mundo. Se espera que el número de personas mayores de 55 años, que, en Colombia, actualmente son el 8.8%, alcanzarán a ser el 18.8% del total de habitantes del país, en el año 2025. Lo cual significa que de 2'367.733 personas, que conforman esta franja, pasaremos a 10'400.000.

Luchar contra esta tendencia no es fácil. Por lo tanto llevar a cabo una acción *proactiva* no es muy viable. No nos queda sino prepararnos para afrontar esta realidad tomando, desde ahora, las medidas necesarias. Vale decir, desplegar la actitud *preactiva*.

De lo anterior se puede colegir que el papel de la prospectiva no es el de generar conocimiento científico, sino facilitar la realización de procesos de ordenamiento mucho más eficaces que los de planeación tradicional, facilitar la toma de decisiones y allanar el camino de la acción.

<sup>1</sup> Berger, Gastón. “*Phénoménologie du temps et Prospective*”. Presses Universitaires de France, París, 1964.

<sup>2</sup> Godet, Michel. “*l'avenir autrement*”. Armand Colin, París, 1991.

## ANÁLISIS DE LA NOCIÓN DE FUTURO

Otro de los padres fundadores de esta disciplina es Bertrand de Jouvenel, autor de una tercera obra fundamental: "El arte de la conjetura"<sup>3</sup>, donde profundiza y analiza la noción de futuro.

Según de Jouvenel, si nos situamos en el presente, el futuro puede ser visto de dos maneras: (a) como una realidad única o (b) como una realidad múltiple.

El futuro visto como una realidad única pertenece al campo de la adivinación, la profecía y la fatalidad. La realidad sería como un libro donde todo estaría escrito de antemano, de modo que el papel del oráculo consistiría en leer, páginas adelante, los acontecimientos de la vida.

Pero, si vemos el futuro como una realidad múltiple, debemos admitir que no existe uno sino muchos futuros frente a una situación presente. Existe, pues, un haz de alternativas o futuros posibles que Jouvenel denomina *futuribles*, expresión que toma de la filosofía medieval<sup>4</sup>. Pero si empleamos las leyes de la probabilidad matemática, podemos reducir el campo de los *futuribles* a unas pocas alternativas que llamaremos: *futuros probables*.

El empleo de los principios de probabilidad matemática dio lugar a unas técnicas que son anteriores a la prospectiva<sup>5</sup>, conocidas en el mundo anglosajón como "*forecasting*" y en la terminología francesa como "*previsión*".

Y en este momento aparece nuevamente en escena uno de los grandes teóricos de este tema, a quien ya mencionamos, el profesor Michel Godet, quien sostiene que el "*forecasting*" no puede sino reducir la incertidumbre del futuro y que éste no depende sino de la acción del hombre.

Si la Prospectiva, en sus bases fundamentales debe mucho a Berger y a Jouvenel, casi toda la producción teórica y operativa de los últimos años ha girado en torno a Michel Godet.

Tres obras caracterizan el pensamiento del que pudiéramos llamar el tercer padre fundador de esta disciplina: "*Prospectiva y Planeación Estratégica*"<sup>6</sup>, "*El Porvenir diferente*"<sup>7</sup> y "*De la anticipación a la acción*"<sup>8</sup>. Godet enfatiza el aspecto voluntarista de la prospectiva y, por lo tanto, la importancia que tiene el hombre en la construcción de su propio futuro.

La primera diferencia entre "*forecasting*", entendido como predicción, y "*prospectiva*", concebida como la construcción colectiva del futuro, se puede apreciar en una obra anterior a las ya mencionadas: "*Crisis de la*

---

<sup>3</sup>DE JOUVENEL, Bertrand. "*L'art de la conjecture*". S.E.D.E.I.S., París, 1972.

<sup>4</sup>En efecto, la escolástica consagra esta expresión como una de las alternativas de lo que puede suceder, lo cual es diferente del "futuro" que es aquello que irá a suceder y que puede ser comprobado por la experiencia cuando efectivamente ocurra. Cf. BOYER, Charles S.J., "*Cursus Philosophiae*". Tomo II. Desclée de Brouwer et Soc., París, 1954., p. 417 - 418.

<sup>5</sup>El método Delphi aparece en los años cincuenta, mientras que la Prospectiva nace con Berger en los sesenta.

<sup>6</sup>GODET, Michel. "*Prospective et Planification Stratégique*". CPE Económica, París, 1985. traducido en Español como "*Prospectiva y Planificación Estratégica*". S.G. Editores, Barcelona, 1991.

<sup>7</sup>GODET, Michel. "*L'avenir autrement*". Armand Colin, 1991. No existe traducción en español.

<sup>8</sup>GODET, Michel. "*De l'anticipation à l'action*". Dunod, París, 1991. Traducido en español como "*De la anticipación a la acción*". Marcombo S.A., Barcelona, 1993.

previsión y surgimiento de la prospectiva" <sup>9</sup> y esta teoría es perfeccionada y profundizada en las tres ya mencionadas.

En "*De la anticipación a la acción*", Michel Godet expone la teoría del "triángulo griego" o los "tres momentos de la prospectiva" que son : la anticipación, la acción y la participación.

La *anticipación* del futuro supone la identificación de tendencias, escenarios probables y escenarios deseables. Ahora bien, siguiendo la teoría clásica de la prospectiva, la anticipación nos interesa para iluminar la *acción*. Pero, (y esta es la innovación de Godet) para que verdaderamente la acción pueda ser realizable es necesario pasar por la *apropiación*, la cual consiste en obtener que los diferentes actores sociales que tienen que ver con el tema se involucren en la acción.

Esto quiere decir, que si los actores sociales son quienes han diseñado los escenarios y, posteriormente, son ellos mismos quienes han identificado las acciones, se puede esperar que estos actores se involucren y se impliquen completamente en el proceso.

De manera que si la apropiación conduce a la acción, teniendo como condición la apropiación de los actores, podríamos hablar de una auténtica **construcción colectiva del futuro** la cual conllevaría una real **confluencia de voluntades** para la acción.

Anotemos que la participación de los actores sociales y, por ende, el logro de la apropiación por parte de ellos guarda relación con el tamaño de la institución, de la región o de la empresa donde se realice el estudio prospectivo.

En consecuencia, el Plan Prospectivo de la empresa irá a permitir la obtención de una mayor convergencia para la acción que si se trata de una ciudad o una región. Simplemente porque en la empresa irá a ser más fácil congregarse a los diferentes estamentos. La realidad regional es un poco más compleja y el reto será un poco mayor.

Por otra parte, el concurso de los actores sociales en el proceso prospectivo genera una motivación importante en ellos. Este tema, que es básico en estudios relacionados con el desarrollo regional, es fundamental para la vida de la empresa. Analicémoslo más de cerca.

## LA PROSPECTIVA COMO UNA MODALIDAD MODERNA DE GESTIÓN

Espero ahora, amable lector, que usted coincida conmigo en que una de las artes más difíciles, desde cuando apareció el hombre sobre la tierra, es el manejo de grupos humanos.

Montaigne, el filósofo francés del siglo xvi, decía que "no hay ser más maravillosamente inconsistente, diverso e inconstante que el hombre". Y, más recientemente, Raymond Boudon -en la década de los sesenta- y apoyando su teoría del individualismo metodológico, sostiene que muchas actuaciones de los seres humanos se explican porque el hombre busca, en todo momento, defender sus propios intereses.

El problema del manejo de los grupos ha estado ligado a otro, igualmente importante, a saber: la motivación.

¿ Cómo lograr que el individuo que presta sus servicios a una institución trabaje con agrado y rinda y tenga éxito en las tareas que se le encomiendan ?

Desde Henri Fayol y Frederick Taylor, a comienzos del siglo, la motivación ha preocupado constantemente a los teóricos de la administración, a lo cual han respondido con diferentes alternativas.

Se comenzó pensando que la solución se encontraba en forzar al trabajador por medio de amenazas y sanciones. El imperio del terror obligaría al individuo a cumplir con su deber. El resultado fue obtener que la gente trabajara a regañadientes y que sus logros fueran mediocres.

---

<sup>9</sup>GODET, Michel. "*Crise de la Prévision, essor de la Prospective*". Presses Universitaires de France, París, 1977.

Entonces se cambió de táctica. Si no funcionaba el látigo la respuesta debería hallarse en la orilla opuesta, es decir en el estímulo. Aumentos salariales, bonificaciones, primas, servicios de bienestar. Se esperaba que en esta forma el trabajador se sintiera impulsado a producir y rendir de la mejor manera.

Y así fue. Solamente que, al cabo de algún tiempo, el beneficiado olvidaba los beneficios y entonces volvía a bajar la guardia.

Nuevo fracaso. ¿Porqué? En primer lugar porque el ser humano es insaciable. Y mientras más se le da, más exige. En segundo lugar porque muchos de los motivantes e incentivos no eran dádivas sino preceptos legales que le correspondían a la persona por derecho propio.

Curioso espécimen es el hombre. Difícil es despertar su interés por el trabajo, de manera positiva lo mismo que de manera negativa.

Así pues, la motivación es el gran reto de la gerencia estratégica moderna. Y pienso que en este campo se han logrado avances importantes. Tal vez no se tenga aún la respuesta completa pero considero que los progresos que se han alcanzado nos conducen por el buen camino.

En 1982 T. Peters y W. Waterman escribieron su famosa obra "En busca de la excelencia", donde recogían las experiencias de las empresas norteamericanas que habían obtenido altos márgenes de utilidad y elevados índices de productividad. El secreto, según ellos, estribaba en que se había tenido en cuenta al individuo como persona humana antes que como funcionario o empleado. Se había así propiciado una motivación trascendental que al decir de Hervé Serieux (en otra obra también muy ilustre : "Movilizar la inteligencia de la empresa") permitiría el diseño de objetivos y metas comunes y, por ende, la confluencia de voluntades para el trabajo y la acción.

Estaba aconteciendo lo que Borges relata en uno de sus cuentos.

El ilustre literato argentino se refiere a la historia de un hombre que tuvo un extraño sueño. Había descubierto un inmenso tesoro en un país de oriente. Oro, perlas, diamantes brillaban por doquier. Cuando despertó al día siguiente, tuvo el cuidado de anotar los pormenores y características del sitio. De modo que, pensando que se trataba de una afortunada premonición, emprendió viaje hacia el país que consideraba correspondía a los detalles del sueño. Hizo una larga travesía. Al llegar verificó minuciosamente los lugares que creyó haber visto, pero ninguno correspondía con exactitud a lo evocado en el sueño. Regresó a casa, desilusionado, cuando ¡oh sorpresa! el sitio del sueño y en consecuencia el lugar del tesoro se hallaba en su propia casa, en su propia habitación y debajo de su propia cama.

Algo parecido al cuento de Borges estaba aconteciendo con la motivación humana. La estábamos buscando en factores externos y ella se encontraba dentro de la persona misma.

He dicho que nos encaminamos por la buena senda, porque autores de la década de los ochenta (Drucker, Ansoff, Ackoff, Godet, Tenière-Buchot, entre otros) han insistido en que el punto no es "cómo motivar" al individuo, sino en generar las condiciones que le permitan motivarse por sí mismo.

En efecto, más importante que recibir cosas materiales es permitir que el individuo se realice como persona y como ser humano. Esta motivación de tipo trascendental es fundamental para lo que podríamos llamar el manejo de los grupos humanos.

El reto de la empresa y de la institución es obtener que las personas logren este tipo de motivación. O, al menos, intenten conseguirla. Para contribuir a ello, el mundo de los últimos años ha puesto a nuestro servicio tres opciones : la planeación estratégica, el proceso de calidad total y la prospectiva. Entre las tres

hay muchos puntos de contacto y necesariamente una muy fecunda intertextualidad. Las dos primeras tienen el sello norteamericano, la tercera el la alternativa francesa y europea.

Tanto la región como la empresa comienzan a preocuparse por poner en práctica los aportes de estas tres disciplinas. La razón es que en los cuatro puntos cardinales del planeta se ha generado un gran proceso de competitividad explicable por el fenómeno de mundialización de la economía. El mundo se está orientando hacia la constitución de megabloques, es decir hacia la ruptura de fronteras y la consolidación de mercados internacionales. La Comunidad Europea, el Grupo Nafta (en América del Norte), el Mercado Común Centroamericano, Mercosur, el Pacto Andino y el G3 (Colombia, México y Venezuela) son ejemplos concretos de esta tendencia internacional. Como es obvio este proceso va a traer como consecuencia la amplitud de mercados y la aparición de una mayor competencia a nivel industrial y empresarial. Pero también las instituciones de tipo social, entre las cuales se encuentran las entidades educativas, tendrán que participar del espíritu de competitividad a donde nos está llevando el próximo milenio en la medida en que nos acercamos a él con pasos de gigante. El gran auge de las comunicaciones, las exigencias cada vez mayores de un mercado laboral de alta calidad y la ampliación de la oferta educativa están propiciando una sana competencia por la consecución de la excelencia.

Esto quiere decir que hay y habrá regiones, empresas e instituciones mejores que otras y que aquellas que son eficientes ganan status y descuellan en la palestra de la calidad.

Por esta razón es muy importante buscar la excelencia, ser eficiente y estar en la vanguardia de los primeros puestos que son los que sobreviven en el "campo de batalla" y, en consecuencia, gozan del reconocimiento social.

## TEORÍA DE LOS "ACTORES SOCIALES".

Si los "actores sociales" ocupan una situación de privilegio en el proceso prospectivo, vale la pena que nos detengamos un momento y precisemos los fundamentos teórico-conceptuales en que reposa esta teoría, los cuales nos permitirán situar mejor la corriente prospectiva francesa que es fundamentalmente voluntarista, puesto que le atribuye un papel especial a la acción humana, que hemos denominado: la "construcción colectiva del futuro".

Comencemos afirmando que la sociología francesa de los últimos años -heredera de Durkheim y de Comte- ha tenido como especial inquietud la construcción de una teoría de lo social, tarea en la cual han descollado cuatro personalidades contemporáneas : Raymond Boudon, Alain Tourraine y Michel Crozier.

Según la concepción de Raymond Boudon<sup>10</sup>, la acción humana se caracteriza porque cada quien busca proteger sus intereses particulares. De modo que si aceptamos que el hombre actúa racionalmente, es necesario convenir que el ser humano tiene razones para obrar de determinada manera y que no se puede interpretar su actuación como un simple hábito o tradición ni menos asumir que procede en contra de sus propios intereses.

Por esta razón el pensamiento de Boudon se conoce como "*individualismo metodológico*", en cuyo contexto la tarea del sociólogo consistiría en buscar el paso de la acción individual al hecho social, lo que hace que se pueda hablar de comportamiento de los "actores sociales" y no de personas en particular.

Para la segunda escuela de pensamiento, el sistema es mucho más fuerte que el actor. El entorno socioeconómico -dice Lucien Golmann- "es una máquina infernal que aspira y excluye, controla y reproduce". El papel del sociólogo debe reducirse a descubrir las leyes del juego y a ponerlas en evidencia. A esta escuela pertenece Pierre Bourdieu para quien el medio social es tan fuerte y determinante que genera una serie de hábitos en los individuos, inculcados mediante un entrenamiento social consciente o

---

<sup>10</sup>JONAS, Fiedrich. "*Histoire de la Sociologie. Des lumières à la théorie du social*". Larousse, París, 1991, p.481

inconsciente. Es un capital cultural que le permite obrar de manera coherente con su educación social, en la medida en que las circunstancias se lo exijan.

Si nos atuviéramos a esta teoría tendríamos que limitarnos a percibir las oposiciones y conflictos de la sociedad desde un punto de vista sincrónico, en oposición a la tercera teoría -que veremos en seguida- la cual permite analizar más profundamente las condiciones que modifican a la sociedad, porque las estudia diacrónicamente.

Los conceptos de sincronía y diacronía aparece, por primera vez en Ferdinand de Saussure<sup>11</sup>. La sincronía se refiere a la percepción del fenómeno en un momento del tiempo. La diacronía a la apreciación del mismo durante su evolución.

De modo que si la apreciación de la realidad -según la teoría de Bourdieu- es sincrónica, quiere decir que es estática, porque los actores tienen poca libertad de obrar ya que son víctimas de las leyes del sistema social.

En contraposición a lo anterior, Alain Touraine<sup>12</sup> propone un enfoque más dinámico y diacrónico, en su obra : *"El retorno del actor"*.

Según Touraine, si bien las leyes pueden condicionar la acción humana, es importante constatar que, en este panorama ocurren conflictos y aparecen grupos sociales cuestionadores del statu quo. Pensemos por ejemplo, en los movimientos obreros, antinucleares, ecologistas, pro liberación de la mujer, etc. Estos "actores sociales", por medio de su actuar impulsan los cambios y hacen evolucionar la situación.

La cuarta escuela de pensamiento está representada en la filosofía de Michel Crozier, magistralmente expuesta en su libro *"El actor y el sistema"*<sup>13</sup>.

Crozier cuestiona sobre todo el concepto sincrónico, estructuralista no genético, que él define como el de la "racionalidad perfecta", en donde parece no existir espacio para la libertad ni para el azar. En este grupo cabría la teoría de Bourdieu.

Por lo anterior, Crozier concibe el sistema social dentro de una "racionalidad limitada" que permitiría la identificación de zonas de incertidumbre y que permitiría el uso de la libertad, porque dejaría margen para que los diferentes "actores sociales" se posicionen frente a los retos provenientes de la defensa de sus propios intereses y luchen en un "campo de batalla" caracterizado por el uso de las diferentes formas de poder presentes en cada uno de ellos.

Hemos hecho esta disquisición sobre la presencia del concepto de "actor social", en la sociología moderna, porque para la Prospectiva el futuro depende básicamente de la acción humana. Tal es el principal postulado de la obra de Michel Godet. El hombre es dueño de su destino y obra agrupado en estamentos y organizaciones que constituyen los "actores sociales". Esta es la posición voluntarista que caracteriza la escuela francesa.

En el ámbito del desarrollo regional, los actores sociales pueden agruparse en cuatro categorías que son :

- i. El estado : cuya función es definir las pláticas y objetivos del desarrollo.
- ii. El aparato productivo de bienes y servicios, donde se encuentran los diferentes medios de producción.

<sup>11</sup>SAUSSURE, Ferdinand de. *"Cours de Linguistique Générale"*. 5ème édition. Payot, Paris, 1960, p.143.

<sup>12</sup>TOURRAINE, Alain. *"Le retour de l'acteur"*. Fayard, Paris, 1984.

<sup>13</sup>CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Edhard. *"L'acteur et el système"*. Editions du seuil, Paris, 1977.

- iii. Los centros generadores de conocimiento, entre los cuales están las instituciones de educación superior.
- iv. La comunidad civil agrupada en organismos como las ONGs, por ejemplo.

Para el caso del desarrollo empresarial, estos actores sociales son endógenos y exógenos.

Los actores de casa (endógenos) son aquellos que pertenecen al ámbito interno de la empresa, a saber :

- i. Los accionistas
- ii. los directivos
- iii. La producción
- iv. Las ventas

Los actores fuera de casa (exógenos) pertenecen al entorno municipal, nacional y mundial, son los siguientes :

- i. El estado
- ii. Los proveedores
- iii. La consumidores
- iv. Los competidores en el mismo mercado
- v. Los competidores potenciales
- vi. Los productos sustitutos
- vii. Las empresas subcontratadas

Ahora bien, como los diferentes actores buscan consciente o inconscientemente defender sus intereses, entre ellos se generan alianzas y conflictos. Existe un "campo de batalla" como el del ajedrez.

Las fichas blancas están aliadas entre sí y otro tanto ocurre con las negras. Pero en cada bando cada una posee un poder diferente. La reina tiene mayor poder que la torre y ésta es más importante que los peones.

La realidad es similar a una partida de ajedrez. Cada actor posee determinado poder y entra en alianza o genera conflictos con otros actores, en la medida en que sus intereses se encuentren en juego.

Aquí, como en el ajedrez, ganará la partida quien conozca el poder de los otros actores, quien pueda anticipar las jugadas del contendor y quien posea las mejores estrategias.

Este "campo de batalla" lo denomina la prospectiva : "*El Juego de actores*" y su aplicación es muy importante en los procesos de mercadeo y de negociación.

## EL "MODELO PROSPECTIVO"

"Si el presente no goza de sentido futuro estará huérfano de sentido" dice Michel Godet<sup>14</sup> haciendo un curioso juego de palabras gracias a la homonimia del vocablo "sentido" que significa dirección y también finalidad.

Lo cierto es que la máxima puede ser aplicada al desarrollo regional y al desarrollo empresarial de finales del siglo xx, caracterizado por los cambios vertiginosos como la corriente caudalosa de un río, los cuales nos están llevando a tomar cualquiera de estas tres actitudes: o soportamos pasivamente el cambio, o esperamos

---

<sup>14</sup>GODET, Michel. "*L'avenir autrement*". op.cit. p.6

que éste toque a nuestra puerta para comenzar a reaccionar, o nos preparamos para recibirlo y diseñamos el cambio que queremos en compañía de los actores del desarrollo.

El dilema es : contemplar la realidad o modificarla. Ser espectador o ser actor de la historia.

La prospectiva nos permite asumir esta última opción y, para ésto, necesitamos un derrotero que para el caso denominaremos "el modelo prospectivo".

### *Condiciones del modelo*

La prospectiva se lleva a cabo empleando dos tipos de fuentes : (a) fuentes secundarias y (b) talleres de "expertos".

Las fuentes secundarias son las estadísticas, proyecciones y demás información de tipo cuantitativo que se halle disponible en relación con el tema que se está estudiando.

Los talleres de expertos consisten en recurrir a la experiencia de un grupo de personas muy conocedoras del tema.

Estas dos fuentes son complementarias la una de la otra y la carencia de una de ellas puede generar sesgos importantes en el proceso prospectivo.

Si se tomase en cuenta solamente la información documental cuantitativa que proporcionan las pesquisas documentales, no se cumpliría el proceso de *apropiación* que es tan importante. Es decir no habría la socialización que conduce a la "construcción colectiva del futuro".

De igual manera, si nos limitáramos solamente a las opiniones de expertos en los talleres, estaríamos trabajando con conceptos subjetivos cercanos del juicio de valor.

Por lo tanto, el equilibrio lo constituye el acceso tanto a documentos y estadísticas como la información proveniente de los "talleres". "In medio virtus", decía la famosa frase de Séneca.

Así pues, bajo estas condiciones, podemos desarrollar el modelo.

### *Etapas del modelo prospectivo.*

- i. Estudio del Presente.  
(¿ *En dónde estamos ?*)

Conocer la situación actual de la empresa, equivale a determinar cuales son los *factores de cambio* que están incidiendo en su comportamiento económico, social, cultural, político- administrativo, científico - tecnológico y ambiental.

Definimos los factores de cambio como los principios que determinan la evolución, mutación o cambio del desarrollo regional o empresarial que estamos estudiando.

Pueden ser endógenos o exógenos. Los primeros pertenecen al ámbito interno. Los segundos se refieren a los fenómenos extra institucionales, a saber el entorno municipal, nacional, supranacional y mundial.

Pero también los podemos clasificar en dos grupos, según impulsen o frenen el cambio.

Impulsan el cambio : los proyectos, las tendencias y los hechos portadores de futuro positivos.

Frenan el cambio, los problemas, temores o disfunciones, las tendencias y los hechos portadores de futuro negativos.

Los factores de cambio nunca existen solos sino acompañados siempre de *factores de ruptura* que son circunstancias debilitadoras o entorpecedoras del fenómeno correspondiente.

- Los factores de cambio se determinan por medio de la técnica de "lluvia de ideas".
- Sin embargo, no todos los factores de cambio son importantes. Por medio de la técnica del Análisis Estructural podemos especificar los factores más relevantes, los cuales se denominan : *variables claves*. Esta técnica utiliza el principio de la causalidad dentro de un esquema sistémico y se opera por computador.



Con la identificación de las variables claves obtenemos una percepción sistémica de la situación presente.

ii. Situación futura probable  
( ¿ para dónde vamos ? )

En esta etapa se precisa la situación probable de la región, la institución o la empresa a un horizonte (el año 2000, por ejemplo), por medio del estimativo y diseño de escenarios.

Un escenario es la descripción del futuro y de sus consecuencias. El primero que construimos es el *escenario probable o tendencial*. Así llamado porque está basado en la determinación de las tendencias que pueden prolongarse al futuro.

Para diseñar este escenario nos valemos de la relación potencial que tendrían los factores de cambio en el futuro.

Este proceso se realiza también por computador.

iii. Situación futura deseable  
( ¿ hacia dónde queremos ir ? )

Si bien el escenario anterior nos indican lo que podría ser el futuro y nos muestran para dónde vamos, nuestra imaginación se puede situar más allá, es decir, en el mundo del anhelo y de la utopía. Bosquejamos, entonces, *la región, la institución o la empresa que queremos*.

Sabemos que tenemos un espacio importante para la libertad y que todo no está regido por el determinismo de las tendencias. Ponemos en práctica el voluntarismo de la prospectiva.

Construimos un *escenario deseable* convirtiendo las variables claves en objetivos de desarrollo.

iv. Situación futura posible  
( ¿ hacia dónde podemos ir ? )

En esta etapa confrontamos el futuro probable y lo que queremos que sea (futuro deseable) y concretamos lo que podemos hacer para encaminarnos hacia el futuro deseable.

Entramos, entonces, en el terreno de las estrategias.

Una estrategia consta de :

- una opción estratégica
- unos objetivos que son los eventos del escenario apuesta
- unos propósitos, que son la razón de ser de las acciones
- unas acciones estratégicas

En primer lugar, identificamos las acciones correspondientes, sirviéndonos de la "lluvia de ideas" y analizando su importancia y gobernabilidad por medio de la técnica del "Igo" que nos indica el grado de viabilidad de cada una de ellas y nos precisa el mayor o menor riesgo que conlleva cada una de ellas. Esta técnica también se maneja por computador<sup>15</sup>.

En segundo lugar, ordenamos el sentido de las acciones estratégicas por medio de otra técnica, basada en el análisis semántico de los conceptos, "Los Árboles de Pertinencia".

---

<sup>15</sup>Los programas por computador fueron diseñados por los profesores Jorge Ortiz y Héctor Mora del Departamento de Matemáticas de la Universidad Nacional.

## Condiciones del Modelo



Información de fuentes  
secundarias



Talleres de  
Expertos



Software  
especializado

## ETAPAS DEL MODELO PROSPECTIVO

1. Factores de cambio exógenos y endógenos		Encuesta a los "Actores Sociales" complementada con fuentes secundarias
2. Variables claves y visión sistémica del presente	¿En dónde estamos? 	Técnica del ANÁLISIS ESTRUCTURAL
3. Variables claves potenciales y visión sistémica del futuro	¿Para dónde vamos? 	Técnicas SMIC Y DELPHI
4. Escenario deseable El desarrollo regional, institucional o empresarial que queremos	¿Hacia dónde queremos ir? 	Objetivos de desarrollo que más convienen a los anhelos y esperanzas de los actores sociales de la región, institución o empresa
5. Estrategias para alcanzar la situación deseable	¿Hacia dónde podemos ir? 	Técnicas del "Igo" Importancia y gobernabilidad. y "Arboles de Pertinencia"

*Nota : Este documento se acoge a la ley sobre propiedad intelectual, en consecuencia, no puede ser reproducido sin permiso de su autor.*



## II. El futuro del mundo, de América Latina y de Colombia

### 1. Prospectiva y Estrategia

por Juanjo Gabiña  
y Michel Godet

El futuro para todos nosotros es una página en blanco. En él no existen datos ni estadísticas. Sólo existen referencias expresadas en forma de tendencia, ideas y hechos portadores de futuro. La Prospectiva en muchos aspectos equivale a la anticipación que prepara la estrategia o acción reduciendo los riesgos e incertidumbre inherentes a toda acción que pretende encarar el futuro indeterminado. Desgraciadamente, esta cultura de la anticipación apenas está extendida entre los dirigentes, puesto que, cuando todo va bien pueden pasar tranquilamente de ella, y cuando todo va mal, ya es demasiado tarde como para que vean más lejos de un palmo de sus narices.

En los tiempos actuales, tan influenciados como estamos por la aceleración de los cambios y por los efectos de moda, se nos dice constantemente: ¡Es necesario reaccionar deprisa y cuanto antes !. Hay que actuar pero nadie nos dice en qué dirección. Nos invade el complejo de "Alicia", lo que nos obliga a que las respuestas que demos parezcan cada vez más absurdas. Agravándolo, constatamos cómo el tiempo de reacción es cada vez más corto y es por ello, por los que la estrategia basada en la reactividad está condenada al fracaso. La reactividad no es un fin en sí mismo. Podrá ser deseable a corto plazo; pero hemos de reconocer que no nos conduce a ninguna parte si es que no está orientada hacia la consecución de aquellos objetivos estratégicos que tenga la empresa y que contemplen el largo plazo. Esto no es nuevo. Hace casi unos dos mil años, Séneca nos recordaba que "*no hay vientos favorables para aquel que no sabe adónde quiere ir*". Por ello, la acción estratégica que no tiene un objetivo asociado tampoco tiene sentido. La anticipación es quien ilumina y esclarece la acción, quien le da un sentido que encierra el doble contenido de la palabra sentido: dirección y significado.

De este modo es como se comprende que los conceptos de Prospectiva, de estrategia, de planificación, en la práctica, estén íntimamente relacionados. Cada uno llama a los otros y se mezcla con ellos. Así ocurre cuando hablamos de planificación estratégica, de management o de Prospectiva estratégica.

#### Planificación, Prospectiva y estrategia: ¿Cuál es la diferencia?

Para ser fecundo, es decir: portador de futuro, el matrimonio entre la Prospectiva y la estrategia debía encarnarse dentro de la realidad cotidiana y dar lugar a una verdadera movilización de la inteligencia colectiva a través de la apropiación por todos los actores concernientes, situados desde las posiciones más arriba hasta las situadas más abajo de la pirámide jerárquica. Si el reencuentro entre la Prospectiva y la estrategia era algo inevitable, por el contrario dicho encuentro no ha sido capaz todavía de borrar la confusión existente entre géneros y conceptos que utilizan ambas ciencias. A pesar de todo, hemos de reconocer que los conceptos están muchísimo más próximos de lo que se admite generalmente. Así pues cuando tomamos la definición de la planificación propuesta por Ackoff (1973): "*Concebir un futuro deseado así como los medios necesarios para alcanzarlo*". Podemos afirmar que esta definición no difiere, en absoluto, de aquella que proponemos para la Prospectiva, donde el sueño fecunda la realidad, donde el deseo y la intencionalidad se convierten en una fuente productora de futuro, donde la anticipación ilumina la preactividad y la proactividad de la actuación estratégica de la sociedad, de la organización y de las empresas.

Me viene a la memoria lo que Igor Ansoff le decía al célebre prospectivista Michel Godet, en 1986, con ocasión de la elección del título de su libro en inglés: *"Ud y yo sabemos muy bien que se trata de lo mismo, pero las ventas serán mayores con el título de management estratégico que con el de Prospectiva estratégica que Ud. me propone"*.

En el desarrollo de la estrategia han existido innumerables intereses poco claros y, en absoluto científicos. Cada concepto se ha basado en los precedentes, pero en vez de ser agradecido con ellos, se ha intentando siempre desprestigiar a estos viejos conceptos. De este modo, el nuevo concepto aparecería tanto más novedoso en la medida que el viejo terminara por ser más ignorado, y si además se conseguía que fuera olvidado, mejor que mejor.

Así, por intereses puramente de marketing se les ha privado a nuestros dirigentes empresariales la posibilidad de hacerlos más inteligentes a la hora de enfrentarse a los riesgos e incertidumbres que nos plantean nuestras apuestas de futuro. En vez de enseñarles a enfrentarse al futuro se les ha vendido la lectura de las hojas del té, cuando no les han leído la mano, la bolita mágica o lanzado las cartas del tarot. A las empresas se les han vendido, durante mucho tiempo, recetas de planificación, a un precio muy caro y con resultados, inútiles en muchos de los casos, cuando no catastróficos por las consecuencias que han entrañado. Con el tiempo, los empresarios han hecho cuentas y es cuando la planificación estratégica ha entrado en crisis, padeciendo la peor de ellas: la crisis de credibilidad.

Sin embargo, no habría que ser alarmistas. En realidad, más que la propia planificación lo que se pone en cuestión es la manera cómo ésta se aplica. El injerto de la planificación estratégica no podría prender si es que no es capaz de integrar, a su vez, la cultura de las empresas donde se pretende aplicar. Las palancas que mueven el desarrollo de las empresas no son solamente racionales sino que también son emocionales y ligadas al comportamiento. De ahí que una planificación que se haga de arriba a abajo tenga muy poco rigor científico. Estamos en una guerra competitiva y deberíamos recordar que ningún general que quiera ganar una guerra lucharía contra sus soldados. En las empresas, hoy más que nunca, el principal capital con que cuentan es el que se va a dormir a casa todas las noches. Cualquier método de abordar la estrategia que ignore la participación real de todas las personas implicadas en su desarrollo estará abocado al fracaso.

Desde la Prospectiva estratégica sostenemos que la estrategia no se enseña sino que se aprende. Es lo mismo que el arte de conducir un coche. El problema es que como cada uno ha intentado establecer sus propias reglas ignorando cuando hay que conducir por la izquierda y cuando por la derecha. Cuando el motor funciona con gasoil y cuándo con gasolina. Siendo sinceros habríamos de reconocer que en el tema de la estrategia ocurre algo peor: todavía existe mucha confusión entre los propios conceptos que se utilizan. Tomemos varios ejemplos:

— La propia noción de management estratégico resulta casi un pleonismo ya que se define el management como el arte de poner la empresa al servicio de la estrategia (Boyer et Equilbey, 1990). Sin embargo, todos sabemos que el management, en sí mismo, no constituye ninguna estrategia. La estrategia condiciona el management pero también supone unos objetivos y unas tácticas asociadas (decisiones contingentes).

— Todavía es más preocupante cuando autores tan serios como Mintzberg afirman que la táctica de una persona es la estrategia de la otra y no se inmutan cuando, sin ninguna restricción, utilizan el término estratégico como adjetivo para calificar cualquier concepto idea o cosa que consideren relativamente importante.

Como podemos ver, si de verdad queremos entender algo y aclararnos es necesario escapar cuanto antes de la confusión que nos invade. Para ello, el camino más lógico no es otro que el de dilucidar el alcance y contenido de todos estos conceptos. La mejor manera de hacerlo consiste en retomar los conceptos utilizados en tiempos pasados al objeto de observar, en toda su globalidad, la herencia acumulada en materia de análisis estratégico.

En efecto, después de cincuenta años, es fácil constatar que la herencia acumulada ha sido, no sólo abundante, sino también suficientemente conocida como para que no sea necesario presentar con detalle cada uno de los conceptos, herramientas o métodos a los cuales se han consagrado libros enteros. Me contentaré con citar algunas de ellas, herramientas de análisis a veces antiguas pero siempre actuales: el ciclo de vida de un producto, el efecto de experiencia, las matrices productos x mercados, la segmentación estratégica, las matrices de análisis del portafolio o de la cartera de actividades, el análisis de la cadena de valor, el análisis de los árboles de competencia, etc.

La mayor parte de estas herramientas han sido, son y serán integradas en los estudios estratégicos de las empresas o sectores económicos que pretendan adquirir una dimensión universal. Tal es el caso del diagnóstico externo de Learned, Christensen, Andrews y Guth —LCAG— y de Ansoff, el análisis competitivo de Porter, el análisis de los recursos básicos y de las competencias clave (Giget, Hamel y Prahalad).

En realidad, el principal defecto de la mayor parte de estas olas sucesivas de estos métodos de análisis ha sido pretender reemplazar a los precedentes, aportando una respuesta novedosa a las críticas justificadas que suscitaban, pero sin querer conservar nunca los valores innegables que tenían los métodos anteriores. De un modo u otro, lo que se ha hecho ha sido echar el agua de la bañera con niño y todo. Así, por ejemplo, el diagnóstico clásico basado en el DAFO "fortalezas-debilidades, amenazas-oportunidades" tiene el mérito de permitirnos establecer, de manera sencilla y transparente, un diagnóstico completo de los recursos fundamentales de la empresa: humanos, financieros, técnicos y comerciales. Hoy en día, el DAFO se vuelve a "redescubrir" bajo otro nombre como es el *benchmarking*, donde se comparan los rendimientos de una empresa con respecto a las competidoras que están mejor posicionadas. Durante cierto tiempo, parecía que este diagnóstico clásico había quedado desfasado. Pensemos en los recursos humanos y financieros que eran unos recursos prácticamente olvidados en las centenares de páginas que Michael Porter consagra al análisis del entorno competitivo, a pesar de que estos dos factores resultan determinantes a la hora de la mejora del rendimiento y de la estrategia de las empresas. Del mismo modo podríamos hablar del éxito de la segmentación estratégica y de los análisis del portafolio o de la cartera de actividades que nos habían hecho olvidar que una empresa no se reduce tan sólo al binomio productos-mercados.

Al parecer de los prospectivistas, el análisis estratégico no debería limitarse a la cartera de actividades, sino referirse a toda la empresa en su realidad profunda que viene marcada por una historia, unos hombres, unos valores, unas competencias, unos oficios, unas organizaciones. Se redescubre ahora, junto a Hamel y Prahalad, lo que Marc Giget había puesto en evidencia, diez años antes, con sus árboles de competencias y que no deberíamos jamás olvidar: A partir de las competencias genéricas o fundamentales de la empresa (los oficios básicos y el "know-how" que constituyen las raíces de la empresa) es como esencialmente una empresa debe construir sus factores-clave de éxito, consolidar sus posiciones estratégicas favorables y, de esta manera, partir hacia la conquista del futuro aprovechando las ventajas provenientes de la anticipación y la innovación.

Es así por lo que consideramos que es necesario utilizar cada uno de los conocimientos adquiridos y provenientes de esta herencia acumulada en materia de análisis estratégico. El análisis clásico en término de amenazas y oportunidades provenientes del entorno general, nos muestra que no sería prudente limitarse, en nombre del beneficio a corto plazo, sólo al análisis del entorno competitivo como podríamos deducir de la lectura de las primeras obras de Michael Porter. Las múltiples incertidumbres que, sobre todo pesan a largo plazo en el contexto general, nos muestran el interés que tiene la construcción de escenarios globales para esclarecer la elección de las opciones estratégicas y asegurar la perennidad de su desarrollo.

Una parte de las desviaciones introducidas por las modas en materia de dirección y gestión empresarial proviene del hecho de que los consultores necesitan diferenciarse los unos de los otros y y no cesan de "renovarse". Demasiadas veces, esta impresión de novedad que nos quieren transmitir la realizan al mínimo coste y por ello, tal renovación consiste en rebautizar, con otro nombre, un concepto viejo: Así, el concepto de segmento estratégico de los años 70 se reemplazó por el de área de actividad estratégica.

Estrictamente ambos conceptos significan lo mismo, tal como las definiciones de Strategor (1993) lo ponen evidente. A pesar de ello, pocos son los que lo saben y menos los que lo reconocen.

También habría que decir que otra parte de la confusión que reina se debe a problemas de traducción. Sin embargo, hemos de añadir que tales desviaciones no existirían si los que escriben hubieran leído completamente los libros sobre los que hablan y también si no hubieran avanzado teorías que no fueron contrastadas con la realidad. Añadiré que si bien la mayor parte de estas modas se importan de los Estados Unidos, paradójicamente, el hecho cierto es que dichas teorías se han inspirado en Europa y en Japón, tal como lo demuestran tanto Marc Giget (1996) como Michel Berry (1992).

El mercado de las ideas sobre el management y la estrategia está marcado por el dominio aplastante de métodos y de herramientas de análisis procedentes del otro lado de Atlántico. Para algunos como Claude Sicard (1995): *"Estos métodos ya han hecho sus pruebas y demostraciones basta simplemente con convencer a los jefes directivos de las empresas para que las utilicen a la hora de elaborar las estrategias ganadoras"*. Para otros como Marc Giget, *"Con las obras de management ocurre como con otros productos de consumo (novelas, ensayos, películas, vídeos). Los productos que más se difunden en el mundo no son necesariamente aquellos que son más estructurantes en lo referente al pensamiento o a la acción"*. Y Marc Giget destaca el fracaso silenciado de dichos métodos americanos, subrayando el número importante de empresas americanas que se pasaron al bando de las perdedoras debido a los errores de estrategia que les originaron los análisis en base a los *strategic business units* que realizaron. Según él, el declive relativo e incluso absoluto de sectores enteros de la industria americana, entre los años 60 y 80, con relación a Europa y Japón, prohíben hablar del éxito del análisis clásico americano: *"La renovación de los años 90 se ha hecho a partir de análisis "Made in America" que se inspiran, precisamente, en modelos extranjeros"*. Así, para redescubrir las virtudes del posicionamiento de la empresa con relación a los mejores (*benchmarking*), las virtudes de la revisión plena y completa de los procesos y de las organizaciones (*reengineering*), de la vuelta a la empresa que centra su actividad a partir de los oficios básicos (*downsizing*), al igual que la innovación a partir de las macrocompetencias de la empresa. Cómo explican Hamel y Prahalad (1995), la diferencia entre las empresas que ganan y las que pierden aporta elementos de reflexión muy sugestivos y acertados: *"La conclusión se imponía: Algunos equipos de dirección demostraron un mayor nivel de clarividencia que otros. Algunos llegaron a imaginarse productos, servicios, y sectores enteros de actividad que no existían hasta entonces y se empeñaron en acelerar su nacimiento. De una manera manifiesta, podríamos decir que perdieron poco tiempo en preocuparse sobre el posicionamiento de su empresa con respecto al entorno competitivo existente puesto que su tarea era, precisamente, crear uno nuevo. Otras empresas —las rezagadas— se preocuparon más de la conservación del pasado que de la conquista del futuro"*. Una conclusión se impone: la estrategia habla de clarividencia y de innovación y la Prospectiva de preactividad y de proactividad, pero está claro que se trata de lo mismo.

Esta es, sin duda, la razón por la cual se ha difundido tanto la expresión de Prospectiva estratégica desde finales de los años ochenta. ¿Cómo podríamos pensar en actuar como un estratega sin *"mirar a lo lejos, a lo ancho, a lo profundo; tomar riesgos, pensar en el hombre"* tal como lo hace la Prospectiva? —comenta Gaston Berger. ¡Por supuesto que sería imposible!. Y, desde otro enfoque pero coincidente —añade: *"contemplando el futuro se transforma el presente"*; de este modo la anticipación invita a la acción como el plato suculento invita a comer. En definitiva: la Prospectiva resulta estratégica por los avances que provoca, y la estrategia se vuelve Prospectiva si es que desea iluminar las opciones que comprometen el futuro y evitar, al mismo tiempo, tomar decisiones ciegas.

De cualquier modo, añadiré que, aunque la Prospectiva y la estrategia se hayan convertido en dos amantes íntimamente relacionados, es bueno y conveniente, como hacemos con las personas que integran una pareja, diferenciar siempre la estrategia de la Prospectiva y viceversa. De este modo, podremos distinguir con claridad los dos tiempos más trascendentes que tiene todo proceso decisional:

- 1) **El tiempo de la anticipación**, es decir: el de la Prospectiva de los cambios posibles y deseables,
- 2) **El tiempo de la preparación de las acciones**, es decir: el de la elaboración y la evaluación de las opciones estratégicas posibles al objeto de prepararse a tiempo ante los cambios esperados (preactividad) o para provocar los cambios deseables que más nos benefician (proactividad).

A su vez, esta dicotomía entre lo que es la exploración del futuro y lo que es la preparación de las acciones nos lleva a distinguir cuatro cuestiones fundamentales: ¿Qué puede ocurrir? (Q1), ¿Qué puedo hacer? (Q2), ¿Qué voy a hacer? (Q3), ¿Cómo voy a hacerlo? (Q4)

La Prospectiva, cuando va sola, se centra sobre (Q1) ¿Qué puede ocurrir?. Se convierte en estratégica cuando una organización se interroga sobre el ¿Qué puedo hacer? (Q2). Una vez ambas cuestiones hayan sido tratadas, la estrategia parte del ¿Qué puedo hacer? (Q2) para plantearse las otras dos cuestiones: ¿Qué voy a hacer? (Q3) y ¿Cómo voy a hacerlo? (Q4). De ahí se deduce la imbricación que existe entre la Prospectiva y la estrategia.

### Los fundamentos de la Prospectiva

Toda forma de predicción es una impostura, un engaño. El futuro no está escrito en ninguna parte sino que es una realidad que queda por hacer. El futuro que se nos presenta es múltiple, indeterminado y abierto a una gran variedad de futuros posibles. Lo que pasará mañana, depende menos de las fuertes tendencias que algunos auguran que se impondrán fatalmente a los hombres que de las políticas que desarrollan los hombres, al objeto de hacer frente a dichas tendencias. La Prospectiva lucha contra la fatalidad y el determinismo. Su tarea no es la de adivinar el futuro sino la de ayudar a construirlo. También contribuye no sólo a introducir innovaciones sino también a crearlas. Como diría Maurice Blondel: *"El futuro no se prevé, se prepara"*. En este sentido añadiré que para poder controlar los cambios y no tener que sufrirlos, las empresas y organizaciones, públicas o privadas, deberían no solamente saber anticiparse a los cambios sino también destacarse en el desarrollo de sus actividades, a través de la innovación.

Cuando hablamos de la crisis prolongada que sufrimos deberíamos comprender que, precisamente, debido a la falta de anticipación que demostramos en el ayer es por lo que se nos ha complicado el presente con tantos problemas. Problemas que, hasta hace bien poco, eran despreciables e insignificantes, pero que hoy se han vuelto tan graves y urgentes que resulta necesario dejarlo todo, para atender a toda prisa, con riesgo incluso de sacrificar el desarrollo a largo plazo, al tener que instalarnos en ilusorios corta-fuegos y actuar como bomberos. En un mundo en mutación, en el que las fuerzas de cambio van transformando los factores de inercia y los hábitos, si una empresa quiere dar prueba de su flexibilidad estratégica necesita realizar un esfuerzo cada vez mayor en materia de Prospectiva. De lo contrario, es bien probable que se gaste todo el grano de siembra en el molino y nunca llegue a conocer los frutos y rendimientos de la próxima cosecha.

#### • Reactividad, preactividad y proactividad:

Cuando nos enfrentamos al futuro, los hombres tenemos la posibilidad de adoptar cuatro actitudes: el avestruz pasivo que sufre el cambio, el bombero reactivo que se ocupa en combatir el fuego, una vez éste se ha declarado, el asegurador pre-activo que se prepara para los cambios previsibles pues sabe que la reparación sale más cara que la prevención, el conspirador pro-activo que trata de provocar los cambios deseados que le favorecen. En definitiva, una conclusión práctica para todos aquellos que tienen la difícil y responsable tarea de tomar decisiones sería: A partir de ahora, cuando establezcan un plan de actuación, abran tres columnas, una para la reactividad, otra para la preactividad y finalmente, otra para la proactividad. Ninguna de ellas debería quedar ni demasiado llena y ni demasiado vacía. Naturalmente, en un contexto de crisis, la reactividad prevalece sobre el resto y en un contexto de crecimiento, es preciso anticipar los cambios y provocarlos, fundamentalmente, por medio de la innovación.

#### • El mundo cambia pero los problemas permanecen:

Tras más de veinticinco años de reflexiones y de estudios prospectivos sobre los territorios, las empresas y las grandes apuestas que tienen las sociedades modernas, podemos decir que hemos llegado a



una constatación bien conocida y, por tanto, generalmente ignorada: En toda evolución de una sociedad, las personas y las organizaciones son las que marcan la diferencia. Por ello, cuando una empresa se encuentra en dificultades, no sirve para nada buscar un chivo expiatorio en la tecnología o en la competencia que además, como sabemos, será muchas veces desleal. En realidad, todo se explica mejor si considerásemos que se trata de un fallo grave de calidad que se ha producido en el management, ya que se ha manifestado incapaz de anticipar, de innovar y de motivar a las personas.

La naturaleza humana apenas cambia. Los hombres, que son capaces tanto de lo mejor como de lo peor, en general, aunque aspiran a ser civilizados suelen tener la tendencia a bascular hacia el lado de la barbarie. La historia no se repite pero los comportamientos se reproducen. Con el correr de los años, en unas épocas y en otras, los hombres conservan inquietantes similitudes de comportamiento que les conducen a reaccionar de manera casi idéntica ante situaciones similares. Y esto ocurre, a pesar de las distancias en el tiempo. En consecuencia, siempre existe una manera de establecer lo previsible. Analizando el pasado —la retrospectiva— nos encontramos con innumerables lecciones olvidadas y que son ricas en enseñanzas con respecto al futuro: los ciclos de escasez y de abundancia relacionados con las anticipaciones sobre la fijación de precios, la sucesión de largos periodos de inflación seguidos de otros de deflación, o la todavía más preocupante coincidencia entre las evoluciones demográficas y la expansión o el declive económico y político de los países.

El mundo cambia y los problemas permanecen. Tal es la constatación que se impone cada vez que nos tropezamos con un problema con el que ya nos hemos encontrado cinco, diez o incluso quince años antes. Desgraciadamente, los hombres tienen la memoria corta: desconocen lo que es el largo plazo y sus enseñanzas. Cada generación tiene la impresión de que está viviendo una época de mutación sin precedentes. Esta desviación es natural: esta época resulta terriblemente excepcional para cada uno de nosotros puesto que es el único tiempo que nosotros vivimos. De ahí proviene la tendencia, simétrica a la precedente, de sobreestimar la importancia y la rapidez de los cambios, en particular en lo concerniente a las nuevas tecnologías. Las tecnologías por sí mismas no se venden, sólo son sus usos los que las hacen válidas.

• Un alto a la complicación de lo complejo:

Una moda que nos invade actualmente consiste en intentar trasladar a las ciencias sociales mecanismos que se han constatado en las ciencias físicas y en las de los seres vivos. Se habla de "caos fecundo", de "bifurcaciones", de "azar organizador", de "determinismo indeterminable", de "pensamiento complejo". Algunos desean incluso hasta querer quemarle a Descartes. Devolvámosle cuanto antes justicia y recordemos que él hizo que la duda fuera el primer precepto de su famoso "Discurso del método".

La teoría del "caos" tiene, totalmente a favor, el viento que proporcionan los medios de comunicación. Reconozco que el vocabulario que utiliza esta teoría se presta a muchos énfasis periodísticos y que nos abre mucho el apetito de la imaginación cuando utiliza palabras tan estimulantes como: "los atractores extraños", "los fractales", "las cascadas de bifurcación", "el efecto mariposa", etc., o aquellas que provocan miedo y temor como son el caso de: "ruido", "desorden", "caos", "complejidad".

¿Para entender la complejidad de la realidad es necesario que nos dotemos de herramientas complejas? Nosotros pensamos más bien lo contrario; los grandes seres que han estado dotados de un pensamiento complejo han sabido, mejor que otros, dar con leyes relativamente simples a la hora de comprender el universo. Recordemos los principios de la termodinámica y, ¿Por qué no? la teoría de la relatividad. Es necesario felicitar a Maurice Allais (1989), uno de los economistas matemáticos más grandes de nuestro tiempo, cuando nos dice: *"Una teoría cuyas hipótesis y consecuencias no pueden ser contrastadas con la realidad carece de todo interés científico"*. Maurice Allais añade que nunca tendremos modelos perfectos sino solamente modelos que se aproximan a la realidad y precisa: *"de dos modelos, el 'mejor' será siempre aquél que por aproximación representará de la manera más sencilla los datos que se derivan de la observación de la realidad"*. Sería bueno tranquilizar a los que temían que habíamos perdido el latín y hacer reaccionar a todos aquellos que confunden complicación con complejidad.

- Los actores clave en el punto de bifurcación:

El mundo real es muchísimo más complejo de lo que nos pensamos y sería inútil por nuestra parte, esperar que un buen día alguien diese con la ecuación que descubra su eventual determinismo escondido. E incluso, caso de que un día dicho evento llegara a suceder, tampoco valdría para mucho puesto que la incertidumbre inherente a toda medición sobre todo lo social, mantendría el abanico de los futuros posibles totalmente abierto y desplegado. Puesto que el determinismo es indeterminable, es necesario "hacer como si" nada estuviera decidido, como si la revolución de la voluntad fuese capaz de hacer frente y darle la vuelta a la tiranía del azar y a la dictadura de la necesidad.

¿Cómo podríamos reconocer los puntos de las bifurcaciones? ¿Qué acontecimientos, qué innovaciones permanecerán sin originar consecuencias, cuáles de éstas afectarán a la globalidad del sistema, trastocándolo, determinando irreversiblemente la elección de una evolución, cuáles son las áreas donde podría centrarse la elección, cuáles son las áreas de estabilidad...?. He ahí las cuestiones que plantea Ilya Prigogine (1990). Estas cuestiones constituyen el menú cotidiano de la Prospectiva. Cuando identificamos el abanico de los futuros posibles, a través de la elaboración de escenarios, estamos reconociendo el diagrama de las bifurcaciones ya que, precisamente, los parámetros de las bifurcaciones coinciden con las variables-clave del análisis estructural de la Prospectiva.

En estos últimos años, se constata una convergencia entre las diferentes teorías hacia el concepto de auto-organización, de modo que permita una mejor adaptación hacia lo "nuevo", o mejor dicho: hacia la creación de lo nuevo. Todo está ocurriendo como si hubiésemos reinvertido la flecha direccionable del tiempo, de suerte que: *"lo que hacemos hoy se explica, no por sus condicionamientos, sino por el objetivo que explicitamos y hacia el cual tendemos"* (Jean-Pierre Dupuy (1992)). Así es como nos encontramos con la intuición de Gaston Berger que decía que: *"el futuro se explica como nuestra verdadera razón de ser en el presente"*. Este pensamiento profundo nos permite un avance al tener que asumir que el deseo es también una fuerza productora de futuro y que, de hecho, se puede convertir en el principal motor de la auto-organización.

- Plantearse las buenas preguntas y desconfiar de las ideas recibidas:

*"La respuesta es sí, pero... ¿Cuál es la pregunta?"*. Se trata de una famosa respuesta ingeniosa que profirió el actor-director Woody Allen. En efecto, a menudo nos olvidamos de interrogarnos sobre si las preguntas que nos formulamos están bien planteadas y uno se precipita como las ovejas del rebaño de Panurgo en la búsqueda ilusoria de respuestas a preguntas falsas. Ahora bien, de todos es sabido que no habrá buenas respuestas allá donde previamente no establezcamos las preguntas correctas. Por consiguiente, la pregunta previa que se nos plantea en toda reflexión que parta hacia el futuro es la siguiente: ¿Cómo plantear las buenas preguntas?

La luz crea también la sombra. Si los focos de la actualidad son tan potentes y, sobre todo, si sólo se enfocan sobre ciertos problemas, no podremos evitar que escondamos otros muchos problemas entre la penumbra de las sombras, problemas que con frecuencia son más graves, de modo que no los podamos ver y por ello nos resulte, casi imposible, identificarlos. Las ideas y estereotipos que recibimos y están de moda son los que dominan la actualidad. Deberían ser contemplados con desconfianza pues estas ideas son, con frecuencia, una fuente inagotable de errores de análisis y de previsión. Maurice Allais figura entre los aliados más objetivos de los que planteamos este combate. El denuncia también *"la tiranía de las ideas dominantes"*. La información se encuentra amordazada por el conformismo del consenso que empuja a cada uno a que se reconozca en la opinión dominante y rechace aquel punto de vista que es contrario a dichas ideas, por el mero hecho de ser minoritario. En consecuencia y en nuestra sociedad, como hay muchas cosas que van mal, lo más probable es que aquel que opine con acierto y justeza tenga muy pocas probabilidades de ser entendido. Evidentemente, quisiera añadir que esta observación no les da ningún crédito suplementario a aquellas predicciones que sean extravagantes. Lo que intento subrayar es el hecho de la importancia que tiene sospechar de tantas hipótesis y conjeturas que habitualmente se manejan y de tantas ideas que recibimos y que no sabemos en base a qué se justifican. En este sentido, creo que es bueno e indispensable

para la Prospectiva el que contribuya a cuestionar el falso confort en el que viven nuestros espíritus y ayude a despertar nuestras conciencias que tan a gusto y placenteras se encuentran dormidas, soñando con tantas y tantas creencias equivocadas.

En el pasado, pudimos tener varias veces razón cuando cuestionábamos las ideas dominantes de la época. Este "reengineering" mental nos condujo sobre todo a presentir la superabundancia energética, a denunciar el espejismo tecnológico y las técnicas de dirección copiadas miméticamente de la experiencias japonesas como la Teoría Z y que, de modo un tanto mecanicista, tan alegremente incorporamos a nuestra cultura empresarial. Tampoco la estrategia se escapa del conformismo. ¿Cuántas opciones de inversión, de implantación se han justificado en base al mito del tamaño crítico que una empresa debe alcanzar para poder luchar a escala mundial?. Todos sabemos que en cualquier sector siempre existen empresas que siendo de tamaño pequeño también conocen unos buenos rendimientos. Obviamente, para toda empresa la buena pregunta sería plantearse lo siguiente: ¿Cómo ser rentable contando con el tamaño y la dimensión que nuestra empresa tiene?. Y la respuesta a esta última pregunta podría pasar, como ocurre a menudo, por un decrecimiento del tamaño de la empresa, aunque sea de manera provisional. A las empresas, les pasa lo mismo que a los árboles... ¡Que una vez podados echan los brotes mejor!.

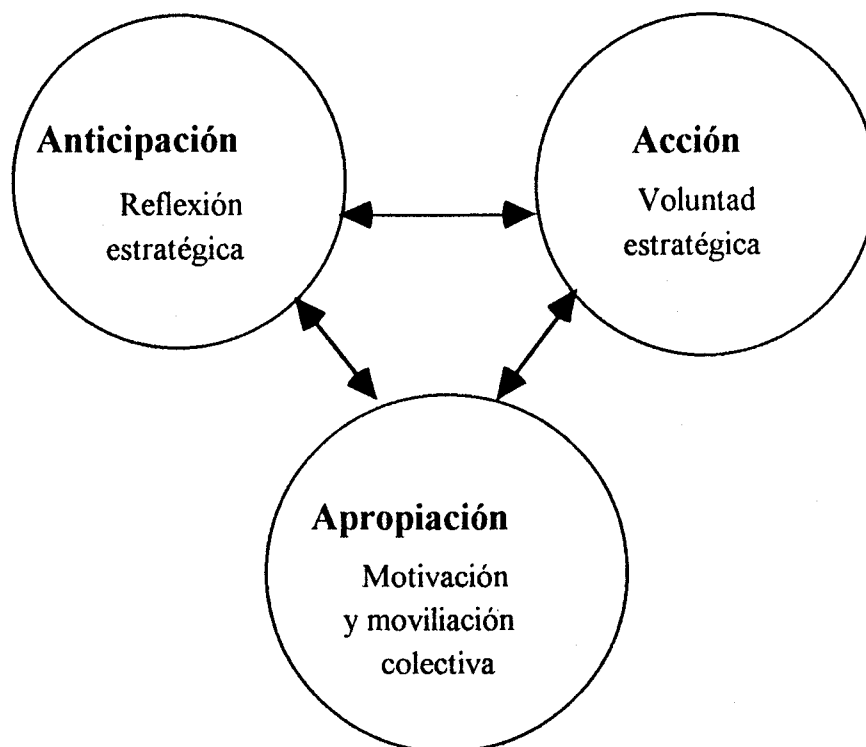
• De la anticipación a la acción a través de la apropiación:

"Think global, act local". Tener una visión global es imprescindible para la acción local y cada uno, a su nivel, debe poder comprender el sentido que tienen sus acciones para poder resituirlas en el contexto de un proyecto más global en el cual dichas acciones se insertan. La movilización de la inteligencia resulta tanto más eficaz en la medida que se inscribe en el marco de un proyecto explícito o definido y conocido por todos. La motivación interna y la estrategia externa son pues dos objetivos indisolubles que no se puede pretender alcanzar por separado en la nueva era del conocimiento que emerge.

Nunca jamás deberíamos engañarnos: las estrategias las llevan a cabo las personas. Por ello, el éxito de cualquier proyecto de futuro pasa a través de la apropiación y de su transparencia, a la hora de plantearlo. Obviamente, la movilización colectiva no puede entrar directamente en la elección de las opciones estratégicas que como sabemos, por su propia naturaleza, deben ser confidenciales y restringidas a la dirección de las empresas. Por consiguiente, es la reflexión Prospectiva, realizada colectivamente, la que al centrarse sobre las amenazas y oportunidades del entorno la que le da un contenido a la movilización y permite, a su vez, la apropiación de la estrategia.

La apropiación intelectual y afectiva constituye un paso que resulta obligado si es que se quiere que la anticipación llegue a cristalizarse en una acción eficaz. De hecho, nos encontramos con los tres componentes del famoso triángulo griego (ver esquema en otra página): "Logos" (el pensamiento, la racionalidad, el discurso), "Epithumia" (el deseo en todos sus aspectos nobles y menos nobles), "Erga" (las acciones, las realizaciones). El matrimonio entre la pasión y la razón, entre el corazón y la mente es la clave del éxito de la acción y de la plenitud de las personas (el cuerpo). Utilizando los colores se podría dar el mismo mensaje: el azul de la razón fría asociado al amarillo de las sensaciones calientes produce el verde de la acción brillante.

## EL TRIÁNGULO GRIEGO



Es así cómo se aclara y dilucida el falso debate ente intuición y razón. Una cabeza que este bien hecha y formada debería ser razonablemente completa. Cuando se irriga el hemisferio izquierdo del cerebro, sede de la racionalidad, se vivifica también al hemisferio derecho, sede de la intuición y de la emoción. Ese es todo el problema de relación que existe entre la reflexión y la acción. En el momento de la acción, es demasiado tarde como para empezar a reflexionar, y cuando reflexionamos, es necesario tener el tiempo suficiente como para no sentirse presionado por la urgencia y las prisas.

La acción viene dirigida por un acto reflejo donde la intuición parece que domina, generalmente, a la razón. Esta impresión es engañosa puesto que el acto reflejo de la acción es tanto más rápido y apropiado cuanto más el cerebro haya sido entrenado previamente. Lo que es cierto para los músculos también lo es para el alma o el espíritu. Por consiguiente, entre la intuición y la razón no debería existir oposición sino todo lo contrario, una gran complementariedad.

### El impulso de la Prospectiva estratégica

El prospectivista y el estratega están embarcados en un mismo desafío: Anticipar para poder actuar con menores dosis de riesgo incertidumbre. A pesar de ello, sus referencias y sus prácticas son diferentes. Desde los comienzos de los años 80, hemos estado ocupados en desarrollar las fuertes sinergias potenciales entre estas dos modalidades de análisis complementarias. Por fin, ya disponemos de una síntesis integradora que es la que se explica en los cursos de Prospectiva.

La búsqueda e investigación sobre los futuros posibles debe venir acompañada de un mínimo de método y apoyarse en técnicas y herramientas que, aunque pretendamos que sean simples y apropiadas, necesitan un mínimo de formalización y de rigor. En efecto, si la Prospectiva es en cierto modo una "indisciplina", también es "rigor". En la vida no hay asignaturas sino problemas y la Prospectiva trata de encontrar las soluciones a dichos problemas. En particular, a través del método de los escenarios

La palabra escenario con frecuencia se utiliza equivocadamente: se considera escenario a no importa qué juego de hipótesis sin que se verifique su pertinencia, ni su coherencia y sin preocuparse siquiera de su verosimilitud (probabilidad). Otra confusión frecuente consiste en tomar los deseos (objetivos) como si fueran realidades, mezclando lo que es un escenario exploratorio con lo que es un escenario normativo. Además, todos los escenarios posibles no son igualmente probables ni deseables y es necesario distinguir entre lo que son los escenarios del entorno general y los que son unas meras estrategias de los actores del sistema.

- Los escenarios: uso y abuso:

La fortuna derivada de la aceptación generalizada que tiene la palabra escenario es algo que no ha sido tan bueno para la buena marcha de la reflexión Prospectiva. En realidad, le ha aportado un peligro añadido ya que con la vulgarización de la palabra escenario podríamos decir que, al concepto de escenario, se le ha desprovisto de sus fundamentos científicos.

Un escenario no equivale a la realidad futura sino a un medio de representarla con vistas al esclarecimiento de la acción presente, a la luz de los futuros posibles y deseables. Si queremos controlar la historia no tenemos más remedio que establecer escenarios que sean reales, posibles y, eficazmente, realizables. Brevemente, podríamos añadir que los escenarios no tendrán credibilidad ni utilidad, a menos que respeten estos cinco postulados: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia.

Dicho de otra manera: es preciso plantearse las buenas preguntas y formular las verdaderas hipótesis-clave de futuro y evaluar la coherencia y la verosimilitud de las combinaciones posibles. En caso contrario, se corre el riesgo de dejar ocultos entre las sombras el 80% del campo de los escenarios probables. Muchos fracasos en la historia de la estrategia fueron debido a que se simplificó tanto que sólo se estudiaron unos pocos escenarios que representaban una cuarta parte de los posibles. Naturalmente, ocurrió todo lo contrario que se preveía.

- De los deseos de la Prospectiva a las realidades de la estrategia:

Siempre resulta tentador tomar los deseos como si fueran realidades. Sin embargo y por prudencia, porque tengamos unas visiones de futuro o existan unos escenarios que parezcan deseables no se debería, ni vemos necesario que sería conveniente, supeditar el proyecto estratégico de la empresa, en función de esta única visión proactiva. También es necesario mostrarse preactivo y saber prepararse para los cambios que se esperan y que afectarían al futuro de la empresa.

También sería provechoso distinguir entre lo que se trata de una fase exploratoria, que persigue la identificación de los retos de futuro, y lo que se trata de una fase normativa, que busca la definición de las opciones estratégicas posibles y deseables para que la empresa, frente a estas apuestas, pueda mantener, sin naufragar, el rumbo de su nave. La distinción entre estas dos fases está más que justificada si entendemos que la elección de las estrategias está condicionada por la incertidumbre, más o menos grande, que pesa sobre los escenarios y por la naturaleza, más o menos contrastada, de aquellos que sean los más probables. Llegando a este punto, señalaré que no es difícil que a una empresa se le presenten, con casi idéntica probabilidad, escenarios que resultan, entre ellos, antagónicos. Precisamente, cuando a una empresa se le presenta esta encrucijada, esta bifurcación que se convierte en una espada de Damocles, es cuando la empresa tiene más necesidad que nunca de aplicar los conocimientos y las herramientas de la Prospectiva. Si se quiere que sus apuestas estratégicas salgan exitosas. ¡Por supuesto!

Por otro lado, tampoco se debería confundir los escenarios que proceden de la Prospectiva — que proyectan los deseos y los temores que las empresas tienen en relación con el futuro — con el escenario-apuesta, derivado de la elección de las opciones estratégicas — donde la ambición y la voluntad de las

empresas hace frente a la realidad emergente que plantean las evoluciones previsibles del entorno de las propias empresas.

Los escenarios de la Prospectiva se corresponden a la fase de anticipación. Esta fase que se anticipa a las mutaciones debería englobar y hacer participar al mayor número de personas. Este hecho no es ningún problema para la Prospectiva. Las técnicas y herramientas que se utilizan en la Prospectiva permiten organizar y estructurar de manera transparente y eficaz la reflexión colectiva sobre las apuestas y retos de futuro y, llegado el caso, también permiten fácilmente realizar la evaluación de las opciones estratégicas. Por el contrario, debido a razones de estricta confidencialidad y de responsabilidad, la fase consistente en la elección de las opciones estratégicas es propia de la incumbencia de un número limitado de personas; en general, de los miembros del Comité de Dirección de la empresa. Señalaremos que esta última fase no tiene necesidad de un método específico. Las decisiones tienen que ser tomadas a partir de la concertación y el consenso que se logre entre los dirigentes, teniendo en cuenta los modos de regulación correspondientes a la cultura de cada empresa y al temperamento y a la personalidad de sus dirigentes.

Las herramientas de la Prospectiva son útiles y valiosas para preparar la correcta elección pero no pretenden, sino todo lo contrario, sustituir a nadie limitándole su libertad de elección. El hecho de que también se convierta en una reflexión compartida con respecto a los retos y desafíos que nos presenta el futuro, también permite explorar con audacia y tomar diferentes itinerarios de solución a los problemas, a su vez múltiples y sutiles. Señalaré que son itinerarios de decisión, que no dan lugar a la manipulación y que las tentativas de la toma del poder por medio de estudios que presentan una vocación racional repleta de percepciones tecnocráticas, además de guardar poca credibilidad, resultan fácilmente denunciabiles, utilizando la Prospectiva.

• ¿Qué estrategias, para qué escenarios?:

No existen estadísticas con respecto al futuro. Con frecuencia, frente al porvenir, el único elemento de información disponible que tenemos es el propio juicio personal que tenemos. En consecuencia, es necesario recoger otras opiniones para forjarnos la nuestra y realizar las apuestas en forma de probabilidades subjetivas. Como le ocurre a un jugador en el casino, se necesita realizar un conjunto de jugadas para poder apreciar la calidad de las apuestas. La calidad de los expertos a los que se pregunta plantea, a su vez, otro interrogante. Nuestra convicción es simple en este caso: En la medida que un experto representa una opinión característica de un grupo de actores, su punto de vista a considerar es interesante. No olvidemos que, precisamente, a partir de esta visión de futuro, con razón o sin ella, es cómo estos actores van a orientar sus propias acciones.

La experiencia nos enseña que, en general, para cubrir el 80% del campo de los probables es suficiente con un tercio del total de los posibles (es decir: 10 escenarios sobre 32 posibles para un juego de 5 hipótesis fundamentales). Si el grado de incertidumbre no es alto, lo que equivale a decir que un número de escenarios próximos concentra la mayor parte del campo de los probables, se podría optar; bien por una estrategia arriesgada (haciendo las apuestas sobre un escenario situado entre los más probables); bien por una estrategia robusta que resista bien a la mayor parte de las evoluciones probables. Si la incertidumbre fuese elevada convendría adoptar una estrategia flexible que abarque el máximo de opciones estratégicas reversibles (en este caso, serían necesarios más de la mitad de los escenarios posibles para cubrir el 80% del campo de los probables, con la particularidad de que los muy probables, a su vez, reflejan un gran contraste entre ellos). Al adoptar una estrategia que pretenda rechazar aquellas opciones que se consideren arriesgadas pero posiblemente muy beneficiosas y replegarse en opciones cómodas que cuentan con poco riesgo pero que apenas ofrecen ninguna ganancia, se puede dar la paradoja de que el riesgo mayor que se cometa sea, precisamente, el de evitar la asunción de riesgos.

• Las herramientas de la Prospectiva estratégica:

La Prospectiva estratégica coloca la anticipación al servicio de la acción y persigue su expansión difundiendo entre las empresas y las administraciones. Sin embargo, sobre todo es el estado de la mente, global, sistemático y con la mirada puesta en el largo plazo lo que se impone.

Salvo la excepción, en el caso del análisis del juego de actores que utiliza el método MACTOR, los métodos clásicos de la Prospectiva han conocido pocos avances significativos. Sin embargo, están ampliamente difundidos a través de sus múltiples aplicaciones. Todo esto ha ocurrido como si los usuarios hubieran seguido la recomendación de J.N. Kapferer: *"Más vale una imperfección que sea operativa que una perfección que no lo sea"*. En efecto, para poder abordar un mundo complejo, son más necesarias y útiles aquellas herramientas que sean simples y apropiadas que otras, aunque apropiables, son poco transparentes y resultan muy complicadas en el ajuste.

De cualquier manera, habríamos de subrayar que la Prospectiva no sólo se ocupa del buen funcionamiento de las técnicas, también está adoptando, cada vez más, una forma de reflexión colectiva, un movilización de las mentes frente a las mutaciones del entorno estratégico. Está conociendo un éxito creciente en las organizaciones regionales, en los municipios y en las empresas. Con ello, si por una parte es bueno alegrarse de esta tendencia que encierra una mayor y más amplia difusión y apropiación de la Prospectiva, hasta hace poco reservada sólo a los especialistas, es preciso también lamentarse de las debilidades metodológicas que subsisten y que, a veces, son fallos que se acusan.

Más grave todavía —aunque ocurre en todas partes, sobre todo se da en los Estados Unidos— es el retroceso tan marcado que se ha experimentado en cuanto a la racionalidad del método en beneficio de unos análisis llamados "heurísticos" y cuyo éxito comercial no justifica los procedimientos. Desde este punto de vista, se presenta a la construcción de los escenarios como *"The art of long view"* (Peter Schwartz, 1991). Parece como si fueran necesarias mentes tan brillantes como la de Peter Schwartz para ejercer este arte sin técnicas. La filosofía y las etapas del análisis que presenta Peter Schwartz son muy parecidas a la que nosotros preconizamos pero carecen de metodología y de rigor. Parece como la vuelta a lo de aprendiz de brujo. Además, esta huida del método viene acompañada por una pérdida de memoria, olvidándose hasta de las palabras y los nombres. Demasiados prospectivistas en ciernes se lanzan a la construcción de escenarios sin haber previamente integrado la herencia acumulada y es así por lo que se quedan con los ojos abiertos cuando se les pregunta acerca del análisis morfológico o acerca de la probabilización de escenarios: ¿De qué se trata? ¿Es verdaderamente posible? Te preguntan asombrados.

El alegato que realiza Jacque Lesourne (1989) acerca de la investigación en Prospectiva está tanto más justificado por cuanto existen quienes confunden herramientas simples con simplistas. Recordemos que el método de los escenarios, tal como fue concebido y diseñado hace más de veinte años, mantiene en vigencia toda su utilidad y, sobre todo, guarda el gran mérito de seguir imponiendo un rigor intelectual: análisis cualitativo y cuantitativo de las tendencias fuertes, retrospectiva, juego de actores, puesta en evidencia de los gérmenes de cambio, tensiones y conflictos, construcción de escenarios coherentes y completos.

Algunas herramientas específicas de la Prospectiva como el análisis estructural, están conociendo hoy un éxito casi diríamos inquietante para los que han contribuido a su desarrollo. A menudo, el análisis estructural se aplica de manera mecánica, sin utilidad y en detrimento de una reflexión verdadera. Extraigamos una lección de esta historia: para difundir una herramienta es necesario que transcurran casi veinte años y todavía son más los que necesitamos para que sea utilizada en las condiciones adecuadas y en el momento oportuno. Cuando se presenta un método en un manual, se debería decir también decir todo aquello que debería evitarse de hacer, al objeto de servirse bien de él.

A menudo se nos plantea si las herramientas utilizadas frecuentemente en Prospectiva industrial son convenientes de utilizar en los estudios de Prospectiva territorial. Ello suscita una toma de posiciones negativa, tan teóricas como infundadas, y que están desmentidas por los hechos como lo demuestran los trabajos realizados y tal como lo testimonian las múltiples experiencias de Prospectiva

territorial concernientes a los diferentes municipios y comarcas de la Comunidad Autónoma de Euskadi y que últimamente, esta metodología Prospectiva ha sido por el Gobierno Vasco en la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial DOT y posteriores PTP o Planes Territoriales Parciales.

Aprendamos la lección: estas herramientas son también tan útiles en la Prospectiva territorial como en la empresarial, en la medida que los correspondientes métodos se utilicen de manera pertinente y coherente. En primer lugar, deberían ponerse al servicio de la estructuración y de la organización de una reflexión colectiva, deben contribuir a facilitar la comunicación, a estimular la imaginación y a mejorar la coherencia de los razonamientos. Sin embargo, no es una tarea fácil. Una Prospectiva territorial es más difícil de llevar a cabo que una Prospectiva empresarial debido a que los prospectivistas tienen que desarrollar un mayor esfuerzo a la hora de la animación. Por una parte, nos encontramos con que tanto las razones como los fines a perseguir que dieron origen a la demanda de los Proyectos de Futuro o de los Estudios Prospectivo-Estratégicos no están siempre muy claros. Por la otra, nos tropezamos con que los diferentes interlocutores tienen expectativas múltiples y a veces contradictorias y además los medios financieros de que disponen para la consecución de los objetivos estratégicos no están siempre a la altura del alcance de los mismos.

De cualquier modo, cuando hay voluntad real de enfrentarse al futuro siempre es posible hacer camino al andar, por muy mala que sea la situación originaria o de partida. La capacidad de sacrificio de las personas es enorme siempre y cuando sepan, de antemano, qué es lo que se encuentra al otro lado del túnel del sacrificio y de las penalidades. En este caso son los partidos políticos los que deben dar prueba de cordura y de sensatez, a la hora de plantear el futuro de una determinada comunidad. En las empresas, aunque en general resulta más fácil la aplicación de la Prospectiva-estratégica, también surgen problemas como consecuencia del choque natural entre los partidarios de que las cosas sigan como siempre y los partidarios de la anticipación y de la innovación consecuente. Un ejemplo claro es el diamante de la innovación en las empresas.

Los talleres de Prospectiva permiten identificar y jerarquizar en común los principales retos y apuestas de futuro que tienen, bien los municipios, bien las empresas, cara a las evoluciones de su entorno futuro, nacional o internacional. A la salida de estos talleres, los participantes están en condiciones de precisar las prioridades, los objetivos, el calendario y el método a seguir para organizar el análisis prospectivo-estratégico. Se encuentran en condiciones de iniciar y simular el conjunto de lo que representa el proceso de la Prospectiva estratégica. Ello supone saber plantearse las buenas preguntas e identificar las variables-clave, analizar el juego de actores, balizar el campo de los posibles y reducir la incertidumbre, establecer el diagnóstico completo de la empresa frente a su entorno, identificar y evaluar las posibles opciones estratégicas y realizar la elección. Todo resulta sencillo y en absoluto complicado. Desde la Prospectiva se aprende, entre otras cosas, que en la vida no existen problemas complicados sino problemas complejos que pueden subdividirse en subsistemas más simples. De esta manera se evita esa simplificación que lo único que hace es engañarnos, con respuestas que sobre el papel parecen brillantes, pero que ocultan una gran número de escenarios probables. Los grandes fracasos muchas veces son debidos a que se confunde lo más probable con lo más verosímil, que, en general, coincide precisamente con la probabilidad de que ocurra todo menos lo más probable...

¡Muchas Gracias!. Con esta primera lección de Prospectiva, espero haber contribuido a despertar su interés y sus deseos de conquistar el futuro, en vez de sufrirlo como muchos quieren que nos acostumbremos.



## **Sumario**

— **Planificación, Prospectiva, estrategia: ¿Cuál es la diferencia?**

— **Los fundamentos de la Prospectiva**

- reactividad, preactividad y proactividad
- el mundo cambia pero los problemas permanecen
- un alto a la complicación de lo complejo
- los actores clave en el punto de bifurcación
- plantearse las buenas preguntas y desconfiar de las ideas recibidas
- de la anticipación a la acción a través de la apropiación

— **El impulso de la Prospectiva estratégica**

- los escenarios: uso y abuso
- de los deseos de la Prospectiva a las realidades de la estrategia
- ¿Qué estrategias, para qué escenarios?
- las herramientas de la Prospectiva estratégica

### III. La administración pública ante las mutaciones tecnológicas, económicas, sociales y culturales

Por: **Juanjo Gabiña**

Director General de *Prospektiker*

Profesor de *Prospektiva* de la *Universidad de Deusto*

#### INTRODUCCION

El futuro no está escrito en ninguna parte. La prospectiva no sólo es una ciencia que analiza el futuro, sino que también ayuda a prepararlo. Una previsión del futuro, en sí, no tiene ninguna validez sino sirve para que dicha previsión nos conduzca a la acción, tanto para hacerla posible como para evitarla o minorar su impacto. Hemos de ser conscientes de que el futuro no es único sino múltiple y dependerá en gran medida de lo que ahora hagamos y de las acciones que emprendamos para que alcancemos un futuro u otro. En realidad, ante nosotros existe un amplio abanico de futuros posibles que evolucionan al hilo de los tiempos. La prospectiva sirve para que nos anticipemos a los acontecimientos. Sirve para que podamos preparar el futuro, cuando aún estamos a tiempo, en vez de sufrirlo como acostumbrarnos. Sirve para luchar contra el fatalismo y la determinación y devolvernos el protagonismo a todos nosotros. Sirve para ejercitar la libertad en todo momento en vez de que sean los acontecimientos los que nos arrastren impidiéndonos ser libres. En los tiempos actuales y salvo excepciones derivadas del peso del azar, cuando alguien dice que *"no hay más remedio que..."*, en realidad está mintiendo, ya que, en honor a la verdad, debería haber dicho: *"Cómo en su día fui un necio y no preví, hoy, aunque yo no lo deseo, me encuentro en la necesidad de..."*.

Uno de los principales males que sufre nuestra sociedad es la falta de visión de futuro. Trabajar tan sólo en el corto plazo es, en los tiempos que corren, una gran irresponsabilidad. Se improvisa constantemente y sólo se aplican políticas de parcheo. Podrá sonar fuerte pero es una triste realidad. A la vista de los resultados, se trata de que de una vez por todas empecemos a ser conscientes de lo que nos está pasando. No se trata de ser pesimistas sino de ser objetivos y de analizar, con frialdad, nuestro propio declive. Nuestras políticas, tanto a nivel de empresas como a nivel de los gobiernos y de la Administración Pública, no funcionan. Los datos, se miren como se miren, son reflejo de un importante fracaso. La cifra de parados y el horizonte negro que nos marcan el gran número de empresas en crisis es algo de lo cual no podemos escaparnos: paro anunciado superior al 20%, crecimiento expotencial de los niveles de endeudamiento para los próximos cinco años, importantes sectores económicos en recesión avanzada, dificultades crecientes de financiación de los presupuestos públicos, falta de proyecto y de liderazgo, desesperanza, falta de ilusión y abandono de la mayoría de los actores sociales y económicos.

La mayoría de las administraciones de los diferentes países están sufriendo la misma metamorfosis que se está produciendo a nivel mundial y para la cual es necesario prepararse cuanto antes. No estamos sufriendo una crisis, estamos sufriendo una decadencia. Una crisis es algo que, aunque este año y el que viene nos salga mal, si continuamos en la misma dirección acertaremos. Una decadencia es decirnos que si continuamos como hasta ahora, de seguir así, nos vamos al agujero.

Por desgracia, en los tiempos actuales son los adoradores del corto plazo los que mueven los hilos de las decisiones, impidiendo y poniendo trabas a toda política innovadora y rupturista con el pasado que pueda ser necesario llevar a cabo. En general, el gran pecado de nuestros decisores sociales, económicos y políticos es el de adorar el becerro de oro de los éxitos a corto plazo y eso —para desgracia de ellos y de todos— ya no es posible. Viven y respiran sólo para el corto plazo —nuestra gran maldición— y andan como el borracho que, cuando pierde las llaves de noche, las busca debajo del farol porque es el único sitio donde encuentra luz.

Los presupuestos destinados al largo plazo tanto en la empresas como en la Administración son, prácticamente, inexistentes. Todo son políticas de urgencia y de parcheo y eso que ya es archiconocido que, cada vez más, el que se instala en lo urgente llega cada vez más tarde y peor a las soluciones. En consecuencia, no hay que ser muy inteligente para diagnosticar que, a la vista de los resultados obtenidos, no deberían continuar aplicándose políticas que privilegien el corto plazo, sin tener en cuenta el largo plazo, si no quieren irse al desastre, más temprano que tarde, como Pueblo y como País.

Es cierto que cada uno de nosotros, en cada país —perdonarán mi atrevimiento— tenemos nuestra propia historia, nuestra propia cultura y nuestro propio saber hacer como países que somos. Durante años, hemos podido disfrutar de la herencia de nuestra cultura y saber hacer, de los recursos, de la posición geoestratégica de la que gozamos y así, sentirnos hasta orgullosos de nuestro presente heredado. Todo era muy sencillo cuando el ritmo de los cambios era lento y fácilmente controlable. Aunque haya excepciones, es cierto que cada país, en mayor o menor medida, ha sabido sacar partido de sus oportunidades y de los filones que podía explotar en base a la agricultura, los recursos naturales y el clima, la industria, el dominio de la tecnología, el comercio y el turismo, etc.. De este modo, es como se ha podido generar riqueza y empleo en base al hecho diferencial que con respecto al resto de las naciones próximas, cada país podía ofrecer. Sin embargo, los días gloriosos, incluso para los países exitosos, pueden peligrar si no se es consciente de que una revolución sin precedentes está modificando completamente el entorno y surgiendo, con fuerza y arrebato, un nuevo escenario global. Lo que antes era calma chicha se ha convertido en un huracán de mutaciones que puede afectar directamente a sus esferas social y económica. Sobre estas mutaciones y sobre sus consecuencias es sobre lo que les voy a hablar a continuación. Se trata de establecer brevemente las tendencias, los hechos y las ideas portadores de futuro que, sin gran género de dudas, les van a afectar a Uds., en particular, y a la Función Pública, en general.

### **1.- TENDENCIAS, IDEAS Y HECHOS PORTADORES DE FUTURO**

En estos últimos 15 años, el mundo ha sufrido grandes transformaciones y podemos decir que estamos, tan sólo, ante el comienzo de una gran metamorfosis de profundas consecuencias. Hasta ahora, las mutaciones principales han sido las tecnológicas y las económicas, las cuales han derivado en otras tales como las políticas, las sociales, las culturales y las laborales: sin embargo, no ha venido lo más significativo del cambio revolucionario que se avecinan. Paradójicamente, por todas partes se habla del cambio y de la necesidad de adaptarse a él, sin que, de verdad, se apliquen políticas coherentes con la amplitud y el alcance de las mutaciones a las cuales tenemos que hacer frente.

Se pretenden aplicar políticas que valieron en un pasado cuando es notorio que se muestran ineficaces y desafortunadas en los tiempos actuales. Ha llegado ya la hora de intentar abordar otra política cual es la de prepararse, con anticipación, a los cambios que el futuro nos depara y no esperar que sean los acontecimientos del momento los que nos arrastren. Eso es, precisamente, algo que la Ciencia de la Prospectiva desde hace tiempo viene ofreciéndonos y que, para nuestra desgracia colectiva, se ha desatendido hasta ahora. No debemos olvidar que, en el corto plazo y en muchas cuestiones no hay solución posible, y sólo nos queda esperar: *sangre, sudor y lágrimas*. Sin embargo, si trabajamos en el largo plazo y si creemos en la esperanza, veremos con qué facilidad problemas de hoy que nos parecen irresolubles se nos muestran fáciles de abordar en el futuro.

Los problemas a los que se enfrenta el desarrollo de la Función Pública requieren de un análisis global para poder responder con seriedad a nivel sectorial y local. En definitiva, de lo que se trata es de comprender primero lo que nos está pasando para poder resucitar después nuestras propias estrategias a nivel de la Función Pública. Sin un análisis prospectivo de las tendencias, hechos e ideas portadores de futuro, cualquier acción que emprendamos estará expuesta a mayores dosis de riesgo e incertidumbre y, casi con seguridad, estará abocada al fracaso. Sería como salir a navegar, de noche, en una mar tempestuosa y llena de arrecifes, sin cartas de navegación, con una tripulación reducida y que no cuenta con la debida preparación marinera. No hay que ser ningún entendido para apercibirse de que acciones ciegas, nacidas de los conocidos efectos de moda, y sin una reflexión prospectiva previa, en los tiempos que corren, cometen el

grave riesgo de convertirse en un descalabro colectivo con consecuencias nefastas, y muchas veces ocasionadora de males irreparables.

La navegación hacia el futuro requiere comprender el alcance y la dimensión de los cambios a los cuales estamos expuestos. Ello nos permitirá establecer como menor riesgo e incertidumbre la ruta o el camino que mejor se ajuste a nuestras posibilidades. Conocer, de antemano, las tendencias es algo clave y fundamental, si es que queremos salir airosos de la prueba y de los desafíos que nos plantea el futuro y poder asumir así, acciones, que con un alto grado de prudencia, puedan ser, a su vez, osadas y rupturistas con el pasado. Las tendencias, e incluso los gérmenes de cambio, apuntan a que el escenario más probable se definirá por una serie de características que podríamos bautizar como las cuatro patas sobre las cuales se asentará el futuro:

— En primer lugar, nos encontramos con la primera pata y que se corresponde con la tendencia portadora de futuro que se escribe en clave de democracia y de economía de mercado. Entender el futuro significa que, aunque puedan existir rupturas —como por ejemplo: la vuelta a sistemas totalitarios— en la evolución del sistema, tarde o temprano, se converge hacia la línea de referencia que queda establecida en torno a la democracia y a la economía de mercado.

— En segundo lugar, nos encontramos con el factor demográfico. Crecimiento desigual de la población, a nivel mundial, que pasará en los próximos años a alcanzar un total de 8.500 millones de habitantes. Cambios significativos e importantes, tanto en la distribución como en la estructura de la población. Así, mientras los países desarrollados conocerán un notable envejecimiento; los países árabes, africanos, latinoamericanos y algunos asiáticos como la India y Bangladesh desarrollarán un crecimiento espectacular. La Comunidad Europea pasará a representar, tan sólo, el 3% de la población mundial y países como Nigeria y Brasil tendrán tantos habitantes como ella. Atención al dato sobre el continente africano porque Uds. van a sufrir sus evoluciones con mayor intensidad. Habida cuenta que en la próxima década se producirán tres nacimientos por segundo, unos 100 millones anualmente, y la inmensa mayoría de los nacimientos se producirán en los llamados Países del Sur. En el año 2050, éstos concentrarán el 90% de la población del Planeta frente al 77% actual. Teniendo en cuenta las reducciones progresivas de la tasa de fecundidad, la población mundial se estabilizaría alrededor de los 12.200 millones de habitantes

— En tercer lugar, surge, con fuerza, el desarrollo espectacular de lo que se conoce como el mundo de la ciencia y de la tecnología. Sus aplicaciones al sector industrial están ya ocasionando unas reducciones importantes en lo que se refiere a tiempos de fabricación, así como del personal necesario destinado a las tareas de producción. Hoy en día, con la introducción de las tecnologías que conocemos, se puede decir que si se aplicasen en toda la industria se lograría producir el doble que hace cinco años y sobrarían 2/3 del empleo directo en producción. De igual modo, la mejora constante de los productos y de su calidad es otra variable a tener en cuenta y que está incidiendo en la aceleración del ritmo de cambio, obsolescencia y sustitución de unos productos por otros. La agricultura ayer y la industria hoy son víctimas de una ley implacable: el progreso técnico que permite producir mayor cantidad de bienes con menor número de personas. Además, en nuestro caso, la entrada de nuevos competidores, y el sistema absurdo que impera a la hora de la fijación de los tipos de cambio nos está produciendo una pérdida de competitividad añadida y originaria, en cierto modo, del cierre de un número importante de empresas tradicionales industriales. Aquí, como en todos los países europeos, tan sólo progresa el empleo en los servicios que representa aproximadamente el 60% en España, más del 70% en Inglaterra, Benelux y USA y dos tercios del empleo total en la Francia de 1992. En este último país es muy probable que llegue a ser, aproximadamente, tres cuartos del empleo total en el horizonte del año 2000 y de cuatro quintos hacia el año 2010.

— Finalmente, y en cuarto lugar, debemos subrayar que la globalización de la economía y de los mercados está resultando, con diferencia, el factor más determinante del cambio. Tanto en lo que se refiere al mercado financiero como al de bienes y servicios, el mundo se ha convertido en una "aldea" a la cual concurren con sus mercancías los diferentes barrios que la componen y que algunos resultan particularmente periféricos. Los países adquieren un protagonismo relativo —a excepción del llamado grupo de los siete o G7— y suelen ser generalmente las grandes empresas multinacionales, las

controladoras de este proceso ya que muchas de ellas tienen mayor peso económico y controlan más dinero que la mayoría de los países del mundo.

La batalla planteada por la expansión o mantenimiento de las cuotas de mercado es terrible. Ningún Estado quiere perder sus conquistas en materia de riqueza, bienestar y empleo. La destrucción constante de empleo industrial y la irrupción en la escena mundial de nuevos países competidores —que con ciertos niveles de *'dumping social'* colocan sus productos en nuestro mercado a precios muchísimo más competitivos— están modificando las prioridades de las opciones estratégicas a nivel de los Países desarrollados. Estos últimos países, según declaran, han establecido la creación de empleo como el principal objetivo. Tarea difícil, por no decir imposible, si no se pone antes una firme mordaza a los perros que especulan con las divisas y se logra establecer los tipos de cambio en relación con las paridades de poder de compra de cada país. Una economía de mercado no necesariamente tiene que significar un mercado de la economía.

Indicaremos que el equilibrio de las cuatro patas es terriblemente inestable —máxime cuando se trata de un sistema en estado de mutación— y tiene necesidad, para su buen funcionamiento, de un ajuste preciso y continuado que requiere mucho tacto y mucho afino. Gran parte del éxito depende de la materia prima que utilicemos al hora de construir la mesa del futuro. Si la materia prima con que se construye la mesa está llena de solidaridad, el futuro se podrá salvar sin grandes problemas. Si, por el contrario, es el egoísmo, el mantenimiento del status-quo y la avaricia de cada país el material que utilizamos, por fuerza, habrán de romperse algunas de las patas y empezaremos a construir un futuro en base a otras patas diferentes, tales como: el totalitarismo, las libertades restringidas, el intercambio desigual, el hambre y la pobreza, la guerra y las plagas. En fin, algo viejo que ya se describe en el Apocalipsis.

¿Cómo podríamos responder a las grandes demandas sociales que plantea el mantener el Estado del Bienestar sin aumentar los gastos en los presupuestos públicos, en una situación de crisis económica donde, cada vez más, se está viendo que, lejos de estar ante el final de la misma, estamos ante el comienzo de algo que no termina de nacer?. La verdad es que no es fácil conciliar ambas demandas, ya que, en dicho contexto, caracterizado por un débil crecimiento y unas tasas de paro elevadas, la mayoría de los países europeos, en los próximos años, también deberá hacer frente a otros grandes desafíos como representan: el envejecimiento de su población y el creciente aumento de los gastos de sanidad y de las pensiones de jubilación. Tarde o temprano, habrán de establecerse reducciones en el gasto. Serán las prioridades relacionadas con la eficiencia económica y con el ahorro del gasto las que marquen la cuantía y el destino de los presupuestos públicos. Hemos despilfarrado en las épocas de bonanza económica y ahora nos toca apretarnos el cinturón porque la vaca ya no da más. En consecuencia, es casi seguro que los presupuestos públicos destinados a los gastos del personal dedicado a las Función Pública, lejos de aumentar, disminuirán y, cada vez más, desde fuera y dentro de los estamentos públicos, se oirán voces que reclamen atender, con seriedad, el problema relativo a la eficacia y a la rentabilidad productiva y social de la Administración.

Estando así las cosas, la pregunta del millón sería: ¿Cómo conseguir más, con menos medios o recursos?. Para ser justo diría que la mayoría de los actores implicados ni tan siquiera se ha hecho esta pregunta y prefiere continuar, como el avestruz, ocultándose de los problemas, esperando que un futuro que se nos viene encima pase de largo. De entre los pocos que se han hecho esta pregunta, algunos, los más optimistas, piensan que la mejora de la situación económica y las nuevas técnicas de la información y de la comunicación podrían resolver el dilema. Es verdad que las nuevas tecnologías de la información podrían, precisamente, hacer más fácil y económico, en teoría, la prestación del servicio público. Sin embargo, parece ser cada vez más evidente que el ordenador no llegará, en mucho tiempo, a suprimir al funcionario y que, a medio y largo plazo, nada será capaz de reemplazar el contacto humano directo que proporciona el despacho o la ventanilla a la cual acceden los ciudadanos de cualquier país. Sin embargo, el problema de la Función Pública se agrava porque, en un contexto económico de alta competencia y de liberalización de los mercados, al resto del conjunto de las actividades económicas se les pone a prueba, exigiéndoseles un esfuerzo tremendo, no sólo a las empresas sino también a los trabajadores que, cada vez más, observan como el fantasma del paro y de la quiebra empresarial les acecha por doquier, mientras que los trabajadores de la

Función Pública, cómodamente instalados en unos puestos "vitalicios", permanecen resguardados, por el momento, de un mundo despiadado que sufre una de las más crueles batallas en lo que se refiere, entre otras cosas, al mantenimiento del puesto de trabajo. El agravio comparativo que se produce entre los diferentes trabajadores es indudable que pasará factura.

Hemos de darnos cuenta que el crecimiento económico que hoy en día conocemos no reparte empleo. Ya no se puede trabajar en base a la creencia de que existe una relación directa entre el crecimiento económico y la creación neta de empleo. Si queremos buscar soluciones hemos de pensar que lo que más importa es el contenido cualitativo de este crecimiento. No hay que confundir crecimiento económico con desarrollo. El crecimiento es un flujo. No se trata de aumentar su caudal sino su calidad.

Un crecimiento débil, como el que estamos conociendo no tiene, necesariamente, que ser grave para el empleo ya que éste depende menos del crecimiento económico que del contexto social y organizacional en el que se inscribe. En los Estados Unidos, de 1975 a 1990 el crecimiento económico ha sido, más o menos, como en la CE y sin embargo, allí se crearon diez veces más empleos. En Francia, la renta per capita aumentó, en términos reales, el 60% desde 1975, mientras que la tasa de desempleo se multiplicó por tres. En España, entre 1981-90 la renta per cápita creció más del 40% y el paro aumentó en un 50%. En conclusión, es bien perceptible que se trata del paro de la abundancia y que si se produce esta elevada tasa de desempleo es porque hay quienes gestionan mal esta abundancia.

Uno de los motivos del paro se debe a que cada uno de los actores sociales manifiesta que está decidido a luchar contra el paro a condición de seguir manteniendo sus actuales privilegios. Parece como si la Administración, la patronal y los sindicatos hubieran llegado a un consenso implícito en este punto. Así, las rigideces existentes en el mercado de trabajo empujan a las empresas a sustituir el trabajo por capital. El capital no se pone en contra de la patronal y jamás le hace huelga. Los sindicatos no parece que estén dispuestos a ceder ninguno de los derechos adquiridos y no dudan en exigir salarios que no se corresponden con la situación económica de las empresas, ni con la riqueza generada por el País. Los diferentes gobiernos rehuyen imponer la negociación o el necesario cambio de las reglas de juego social y permiten que los trabajadores públicos y asimilados obtenga unas rentas salariales y unas condiciones de cese de trabajo desorbitadas en comparación con las que tienen el resto de los trabajadores. Parece como si al demandar a la Administración, creyeran que ésta genera los presupuestos en base a su propio negocio y no en base a los impuestos que pagamos los ciudadanos y los trabajadores. Así, se explica que se negocien condiciones laborales muy diferentes entre los trabajadores públicos y asimilados y el resto; lo que dice muy poco de la solidaridad y del reparto de la abundancia.

El empleo de hoy se parece más al juego de las cuatro esquinas donde hay uno que se queda "para" porque todas las esquinas están ocupadas. Si se suprimiesen algunas de las rigideces existentes en el sector público sería muchísimo más fácil que los parados pudiesen acceder a un empleo. Un sector protegido se opone a otro sector no protegido y expuesto como es el que se sujeta a las reglas de mercado.

El problema planteado es muy serio. Más de 3 millones de parados. La tasa de paro juvenil en España se sitúa en torno al 50%. La verdadera factura del paro es, aproximadamente, equivalente a una pérdida en los presupuestos públicos de más 4 billones de ptas/año. No podemos seguir desperdiciando la inversión que significa el trabajo de esta generación a costa de mantener los privilegios de trabajadores del sector público y de las empresas públicas y de los monopolios. Tampoco se trata de disminuir el tiempo de trabajo de los que ya tienen empleo sino de compartir la abundancia. Por ello, sería bueno que la Administración y el conjunto de trabajadores que dependen del control y de los presupuestos públicos diesen ejemplo. Es la hora de la generosidad y de la verdadera solidaridad y no hay más remedio que optar, o bien solidaridad, compartiendo trabajo y eliminando rigideces y privilegios, o bien aumento del paro.

En los tiempos actuales, no nos podemos abstraer del hecho de que la Administración y, en consecuencia, la Función Pública se encuentra en el centro de las actividades económicas y de la vida social y política misma que caracteriza a las sociedades desarrolladas modernas. Aproximadamente, entre un 10% y un 15% del PIB que generamos nos lo gastamos en sueldos de funcionarios o trabajadores de la Función

Pública. Ahora que la situación económica se deteriora, descende el crecimiento económico y aumentan los niveles de desempleo, en los sistemas democráticos, uno comienza a comprender hasta qué punto debe mimarse el tratar de mantener el equilibrio social. Los gastos de protección social, sobre todo para hacer frente a las bolsas de pobreza y al desempleo aumentan, pero no son los únicos, también crecen los gastos de sanidad, los de educación, los destinados a la inversión en infraestructuras y los de apoyo a un tejido productivo que se deteriora y que se vuelve menos competitivo. Además, debemos contar con el añadido de los gastos en materia de pensiones de jubilación que se está incrementando a un ritmo acelerado como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población en la que los países occidentales estamos inmersos.

Cuando las cosas van mal, resulta muy natural el que se quieran buscar culpables o chivos expiatorios. En realidad, suele funcionar durante poco tiempo y, por desgracia, apenas se reflexiona "*a posteriori*" sobre la validez de estos falsos estereotipos por lo que constantemente se recurre, aumentando la confusión y la perplejidad de todos, a este tipo de triquiñuelas tan utilizadas por los economistas. Deberíamos remontarnos a los años 70 cuando se inició la crisis industrial que todavía padecemos. En aquel tiempo se consideró que la causa de la crisis era la subida que había tenido el precio del barril del petróleo, por eso, dicha crisis fue conocida como la "*crisis del petróleo*". La verdad sea dicha es que el echarle la culpa al precio del barril resultó ser un espejismo totalmente falso ya que cuando bajaron los precios del crudo, la crisis permaneció entre nosotros y encima, algunos países como Japón, Corea del Sur y Alemania que no producían ninguna gota de petróleo, salieron tremendamente fortalecidos de la misma.

Con el paso del tiempo, después de tantas veces pregonar que habíamos tocado fondo, vendría la necesidad de explicar con otro espejismo las razones de la crisis. De dicha reflexión surgió el fantasma de la ciencia y de la tecnología. Se planteaba que su desarrollo iba a permitir a los países más desarrollados superar la crisis y actuar como motor de arrastre del resto de las economías. Hoy en día, resulta del todo evidente que esto no se está cumpliendo y de que es necesario adecuarnos, cuanto antes, al nuevo orden que está emergiendo. En los tiempos que corren, lo importante en la estrategia no son los objetivos, por prioritarios que parezcan, sino la capacidad de adaptarnos a las variaciones del entorno.

Es necesario señalar que uno de los principales retos a los que nos enfrentamos en la sociedad emergente es el relativo al de los excluidos de la misma y que se constituye, fundamentalmente de los parados. La solución no es fácil. Ultimamente, parece que algunos han tropezado con la piedra filosofal y nos emplazan con el reparto del trabajo, cuando en realidad nos están ofreciendo falsas ilusiones. En general, cuando nos enfrentamos a un grave problema y se nos consulta sobre las posibles soluciones solemos tender a preocuparnos más por encontrar una respuesta que sea intelectualmente, más o menos válida, que por cuestionarnos la pertinencia de dicha pregunta. Por ello, en dichas ocasiones, terminamos por formular una serie de proposiciones, más o menos razonables, consistentes en sugerir a la Administración que haga aquello que sabe hacer (Reglamentaciones, Normas, Leyes...) sin que le planteemos otras respuestas, muchísimo más pertinentes, que son las que, de verdad, le podrían solucionar el problema y que tienen que ver muy poco con lo que generalmente hace: Fomentar un cambio tanto de las mentalidades como de los comportamientos en el seno de la sociedad. Establecer un nuevo replanteamiento, de abajo a arriba, de la Función Pública, etc.

La primera cuestión que me planteo es por qué habrán de ser siempre los primeros de la clase los que tengan que hacer el análisis sobre las razones del fracaso escolar. ¿Es posible hablar del paro y de sus soluciones, ser objetivo y pertinente en las respuestas, sin que en la reflexión haya participado nadie que se encuentre en situación de desempleo?. Se sabe que el paro afecta, fundamentalmente, a los jóvenes, a las mujeres y a los menos cualificados. Pues bien, casi todos los que están ofreciendo soluciones al problema del paro podemos clasificarlos como hombres, vinculados a la Administración, de gran experiencia y muy cualificados. Yo no creo que, en su intento con dar con las soluciones, planteen algo que contribuya a que ellos pierdan sus propios privilegios.

Cuando se propone el reparto de trabajo como una de las soluciones al problema de paro, olvidamos que ello podrá ser una buena o una mala solución, dependiendo de cómo modifiquemos otra serie

de factores-clave relativos a las regulaciones sociales y económicas que imperan en nuestro país. ¿Se puede ser liberal en lo que afecta al mercado y la contratación de bienes y servicios y proteccionista y mantenedor, a la vez, de un Estado del Bienestar que conlleva un porcentaje importante de actividades y de empleos protegidos?. Mientras existan actividades protegidas como son las que dependen de la Administración y existan, a su vez, otras actividades expuestas fuertemente a la competencia económica a nivel global del planeta, estaremos hablando de unas reglas de juego que se aplican, de modo diferente, al conjunto de los trabajadores según sean éstos del sector público o asimilado o del sector privado. Por eso, creo que antes de hablar de compartir el trabajo habría que hablar primero de si somos capaces de compartir todos el riesgo y la flexibilidad en el empleo.

El mejorar la seguridad y las condiciones de los que ya tienen empleo no está haciendo más que crezca la inseguridad de aquellos que se encuentran en el desempleo. En este sentido, el desempleo puede explicarse por el hecho derivado de la seguridad abusiva que tienen los unos frente a los otros. Los funcionarios públicos y asimilados detentan una posición de privilegio a la que el resto de los trabajadores no pueden ni tan siquiera aspirar. En tanto en cuanto permanezcan estas diferencias, diremos que no estamos en condiciones de compartir los mismos riesgos ni la misma flexibilidad en el trabajo por lo que resultará un tanto absurdo el que nos planteemos, siquiera, compartir el trabajo. Una vez más tropezamos con la Función Pública y la necesidad de remodelarla.

No se puede entrar en el siglo XXI con los mismas reglas de juego que regían cuando conocíamos el pleno-empleo. Sería como reproducir la democracia de Atenas pero, esta vez, sin los esclavos. La Administración, como patrón que es, debe predicar con el ejemplo imponiendo un sistema en el que no existan diferencias entre los trabajadores públicos o asimilados y los de las empresas privadas. Este es el comienzo de las soluciones. El riesgo y la flexibilidad debe ser para todos. Entonces hablaremos de compartir el trabajo y propondremos soluciones para la creación de empleo.

## **2.- EL CONCEPTO Y LA PRÁCTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Una visión retrospectiva y primeras consideraciones**

La práctica y evolución de la llamada "Función Pública" se encuentran muy íntimamente ligadas a las de la evolución del concepto de Estado. Hobbes, uno de los padres de la filosofía del estado occidental, intuyó la relación entre el Estado y cada uno de los individuos que poblaban su territorio en términos de un "contrato social". El contrato establecía que el individuo debía ofrecer su lealtad a las leyes y dictámenes del Estado a cambio de que el Estado le ofreciera una serie de servicios. Según el enfoque de Hobbes, estos servicios se limitaban a aquellos que en los tiempos actuales llamaríamos la "defensa", la "seguridad ciudadana y la "administración de la justicia". Con el paso del tiempo, el concepto del "contrato social" estaría llamado a reemplazar la vieja doctrina según la cual, los reyes eran los depositarios del "derecho divino" de gobernar, y en consecuencia, el único contrato que podía concretar las relaciones sociales era el que se derivaba de las mismas relaciones que tenía el rey con el Creador. De este modo, correspondía al rey encargarse de todo y al súbdito sólo le tocaba obedecer.

Las filosofías que dieron origen al mercantilismo y que se desarrollaron en los siglos XVII y XVIII, se apoyaron, de alguna manera, en otro nuevo concepto relativo al contrato social y que fue desarrollado en base a las aportaciones, fundamentalmente, y entre otros, de Rousseau, y que había de marcar las relaciones entre el nuevo Estado emergente y los ciudadanos. En aquella época, se produjeron gran número de conflictos civiles que estallaron en los países occidentales más importantes de aquella época. Estos conflictos, motivo muchas veces de guerras y de revoluciones, tenían como base la polémica suscitada entre aquellos que defendían los derechos de los reyes y los que se alineaban con los defensores de las libertades de los ciudadanos. (p. ej. en el siglo XVII, las guerras Civil y Jacobita en Inglaterra, y más notoriamente, a finales del siglo XVIII, las Revoluciones americana y francesa). La filosofía del liberalismo, una versión purista de la filosofía defendida por Hobbes, y enriquecida por la aportación de las ideas democráticas, influyó, de manera fundamental, en el primer experimento realizado en materia de política democrática en los tiempos modernos y que condujo a la elaboración, el establecimiento y la aplicación de la Constitución de los EE.UU.



La expansión de estas ideas, emanadas tanto de la Revolución francesa como de la americana, se extendió, como la pólvora, por el resto del mundo. En verdad, se podría decir que la expansión de estas ideas convulsionaron el orden establecido, dando origen a los nacionalismos y se convirtieron en el soporte ideológico que dió paso a las grandes revoluciones que se produjeron a lo largo del siglo XIX. Así pues y simplificando, podríamos decir que, antes de fines del siglo pasado, el concepto sobre la función del Estado como defensor pasivo de las libertades llegaría a ser el concepto universal que iluminaba el arte de gobernar. Sin embargo, paulatinamente con el desarrollo de las revoluciones industriales, y en base a las ideas emanadas del liberalismo, los gobiernos europeos comenzaron a asumir responsabilidades que iban más allá de lo que representaba la simple protección de sus súbditos (o ciudadanos) y la administración de la justicia. El Estado comenzó a responsabilizarse directamente de la financiación de las grandes obras públicas de infraestructura —hasta entonces generalmente limitadas a la construcción de las infraestructuras de comunicación o de defensa—, de las funciones destinadas a cierto tipo de protección social y de la educación (hasta entonces en manos de las instituciones religiosas o caritativas). Por primera vez, desde que se abandonaron las ideas sobre el derecho providencial de los reyes, nació una nueva teoría que atribuía al Estado algún papel (y alguna responsabilidad) en lo referente a la promoción del bienestar económico y social de sus regiones y de sus ciudadanos. El Estado moderno, defensor del bienestar social, estaba a punto de nacer. Ello, poco a poco, supuso el reemplazamiento y la sustitución del estilo de gobierno que caracterizaba a los regímenes liberales/plutocráticos que dominaron hasta entonces.

Paralelamente, durante la Revolución industrial, se produjo el nacimiento de la filosofía marxista y que dio origen al desarrollo de nuevas ideas acerca del papel que debería jugar el Estado. En particular, se pensaba que la Administración Pública era la que debería tomar a su cargo un número mayor de funciones relativas a las prestaciones de servicios y a la organización de la sociedad en los ámbitos laboral, social y económico; a la vez que debía considerar, como derecho universal e inalienable, el derecho al voto de todos los ciudadanos. Dentro de la lucha por estas conquistas en defensa del proletariado, surgieron los partidos obreros, los movimientos sindicales y campesinos en contraposición a las clases que sustentaban lo que quedaba del liberalismo del siglo XVIII, basado en una concepción minimalista del Estado. La victoria de las ideas de la izquierda y la llegada al poder de los partidos socialdemócratas permitieron que estas conquistas sociales se consolidasen y dieran forma, dentro del modo de producción capitalista, a lo que llamamos el Estado del Bienestar.

Es importante subrayar que el desarrollo de la socialdemocracia ha sido instrumento básico para la conformación y consolidación del Estado del Bienestar, y que también, en honor a la verdad, esta experiencia política ha sido, básicamente, un fenómeno europeo. Los Estados europeos no han sido un modelo que la mayoría del resto del mundo ha querido imitar, incluso en muchos países desarrollados de fuera de Europa —en Estados Unidos o en Asia en particular— el modelo europeo ha sido y sigue siendo considerado como el ejemplo de como no hay que hacer las cosas. Por otro lado, es importante tener en cuenta que nuestro modelo social europeo, ni es el único sistema civilizado para gobernar ni es el dominante a nivel mundial. Sin embargo, está claro que los europeos miramos a nuestro sistema con orgullo, y consideramos que el mantenerlo tiene mucha importancia para la identidad europea y para la construcción de la Unión Europea.

Brevemente, indicaremos que el Estado europeo de los años setenta desempeñaba una enorme gama de funciones públicas, las cuales se podrían agrupar bajo los siguientes títulos:

- Administración de las **funciones históricas** del Estado:
  - la **defensa de la colectividad** contra la agresión de otras colectividades y la toma de decisiones que se relacionan con actuaciones que, o bien provienen de otros estados, o bien se dirigen a ellos.
  - la **defensa del individuo** contra las agresiones (contra la persona o la propiedad) de otros.
  - la **administración de la justicia**.
  - el diseño y la administración de los **mecanismos de regulación del poder estatal** (lo que podría llamarse la meta-administración — mecanismos electorales, la constitución, el

control del comportamiento de agentes públicos, la regulación de las administraciones regionales y locales, etc....).

- La **protección social**
  - protección contra la pobreza
  - protección contra la enfermedad
- La financiación y administración de los sistemas de **educación y formación** uniformes y disponibles a todos.
- La organización, financiación y administración de un sistema de **salud** preventivo, y curativo
- La administración y/o regulación de **servicios esenciales al bienestar público** (suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte público, limpieza y saneamiento público, etc.)
- La administración de, y apoyo a, varias **actividades consideradas esenciales para la economía** del país
- De una manera más general, la **regulación de las condiciones económicas** en las que se desarrolla la economía del país.
- La planificación y desarrollo de **infraestructuras de comunicación** y diseño, administración y control de normativas sobre la ordenación territorial.
- El suministro de **servicios culturales** y de **liderazgo en evoluciones socio-culturales** (valores, comportamientos personales, el arte, la lingüística ...)
- Etc. En definitiva, otra amplia gama de actividades que son la resultante de una mezcla y/o una complementariedad de las funciones más arriba indicadas.

Esta enorme gama de actividades, particularmente las que tienen que ver con la Defensa, la Educación, la Sanidad y la Protección Social, tienen un coste enorme, y necesariamente han de financiarse por medio de los impuestos, tasas y cotizaciones con que contribuyen los ciudadanos y las empresas. Por ello, tuvo que surgir, como complemento a las anteriores, una de las funciones públicas más viejas y odiadas como era la consistente en la **recaudación de tributos e impuestos**.

Una reflexión que querría dejar claro es la de que, seguramente, para muchos de Uds. no les estoy diciendo nada nuevo y en eso tienen razón. Los comentarios vertidos hasta ahora lo que intentan, de manera simple pero no simplista, es recordarles algo pertinente acerca de la historia de la Función Pública y ofrecerles, al mismo tiempo, una perspectiva histórica más amplia. Sin embargo, para muchos de Uds. puede que les parezca algo extraño el que les diga también que la Función Pública ha sido y es un tema poco discutido desde una visión global. En realidad, se echa en falta un enfoque más general y filosófico sobre la Función Pública ya que aunque se hable mucho sobre el tema, siempre es a nivel de lo que es concreto y determinado. Los parques de bomberos son un tema. La sanidad es otro tema y nunca se mezclan con lo que representa la Administración, propiamente dicha, ni mucho menos con lo que representan la Universidad o las Fuerzas Armadas. Cada área de actuación de la Función Pública se considera como si fuera un compartimento estanco que, a veces, depende de diferentes Instituciones.

Este hecho —por ejemplo si tomamos el caso del Medio Ambiente— podría servir para aunar esfuerzos que condujesen a la asunción de la interdependencia creciente de las actividades dentro de la Función Pública y a la necesidad de aplicar, cuanto antes, el principio de subsidiaridad. Sin embargo, el efecto producido está siendo, más bien, todo lo contrario. En realidad, muchos nos sospechamos que ello se debe a que existe todavía un gran desfase entre lo que representa la responsabilidad actual de los políticos y funcionarios que trabajan en el Sector Público y la que deberían tener en coherencia con los retos que nos

depara el futuro. Por ejemplo, se habla mucho —y, en varios países europeos se ha trabajado mucho sobre el tema— de la reorganización de la Administración Pública. Lo mismo ocurre con otros temas como son los relativos a Defensa, Seguridad Social, Sanidad y Educación y que originan discusiones interminables en la mayoría de los parlamentos. Cada uno, bien sea crítico o defensor, desarrolla el discurso en el área que domina y no se sale de ahí. Así, las soluciones se ofrecen examinando cada uno de los árboles que forman la Función Pública pero sin que considere, para nada, una visión más global y completa que analice la naturaleza del bosque y las amenazas que, desde el exterior, le van a sobrevenir.

Es verdad que últimamente se está hablando mucho acerca de las funciones básicas del Estado. No obstante, hasta ahora el debate que hemos conocido ha sido de confrontación entre los unos, que se declaran defensores del mantenimiento de los actuales funciones del Estado de Bienestar, y los otros, más contrarios a estas ideas y que exigen el desmantelamiento parcial o total del actual Estado del Bienestar y de las funciones que lo sustentan, a las cuales consideran como un despilfarro improductivo, que no podrá sostenerse por mucho tiempo y que, más tarde o temprano, arrastrará a la quiebra y a la bancarrota al conjunto de la sociedad. En todos los debates y discusiones, se echan en falta argumentos más complejos que nos hablen, con mayor rigor y profundidad, acerca de las transformaciones que se están produciendo en la sociedades modernas que están erosionando nuestro actual Estado del Bienestar y que algunos achacan al hecho de que estemos compitiendo con países que, al no disfrutarlo, pueden colocar sus productos a precios más competitivos.

En Europa, generalmente, cuando intentamos responder a la pregunta "*¿Hacia dónde deberíamos reconducir el actual Sector Público europeo?*", con frecuencia, respondemos a preguntas del tipo: "*¿Hacia dónde se dirige...?*" o "*¿Hacia dónde le conducen las circunstancias...?*". Es cierto que las contestaciones a estas últimas preguntas podrían sernos útiles e incluso, servirnos de guía de reflexión para aproximarnos a las contestaciones pertinentes a la primera. Sin embargo, debido a una nuestra pasividad y complacencia con el determinismo, solemos quedarnos satisfechos con la contestación a las últimas preguntas, olvidándonos de que lo importa es, precisamente, contestar a la primera. "*No hay vientos favorables para aquel que no sabe adonde quiere ir*" decía Séneca hace casi 20 siglos. Tampoco nosotros si no somos capaces de definir el futuro que deseamos y de prepararlo tendremos, en el futuro, libertad de actuación porque serán los acontecimientos los que, al final nos arrastren de manera inevitable. En primer lugar, se necesitaría no solamente tener una visión general de las circunstancias que concurren en el presente, también habría que contemplar sus efectos sobre el Sector Público que conocemos hoy y ver cómo estos efectos, a largo plazo, podrían afectar al desarrollo de la Función Pública dadas las tendencias, los hechos y las ideas portadores de futuro. En segundo lugar, sería conveniente y necesario trasladar los resultados de estas reflexiones a una plataforma pública de debate, donde intervengan el conjunto de los actores políticos, sociales y económicos implicados, al objeto de discutir, jerarquizar y elegir las opciones estratégicas y que éstas sean fruto de una reflexión generalizada.

Sin embargo, es necesario señalar que también existe el peligro de que las discusiones, si es que éstas no se centran ni se ajustan a los métodos prospectivos, pueden caer en el error de, o bien resultar demasiado polarizadas por temas puntuales y de moda, o bien aportar tan sólo generalidades que se convierten, más tarde, en inoperantes para la toma de decisiones. Este podría ser uno de los errores que podría cometer si pretendiese solucionarles a Uds. sus problemas, sustituyéndoles en la reflexión prospectiva y en elección de las opciones estratégicas. Soy consciente de que ignoro con exactitud cuál es el alcance de sus problemas, aunque los intuyo, y que no es mi papel usurpar el protagonismo que sólo a Uds. les corresponde. Por tanto, no intenten buscar, y muchos menos encontrar, en mi disertación ningún nuevo modelo del desarrollo de la Función Pública. En parte porque no lo sé y en parte porque un modelo que esté bien diseñado y ajustado a las necesidades y posibilidades de cada país o región, sea eficiente y capaz de obtener el compromiso de los distintos actores políticos, sociales y económicos implicados, no existe por el momento. Intentaré, no obstante, señalar algunas de las tendencias que evidencian la necesidad de este debate público sobre la adecuación de la Función Pública y perfilaré algunas cuestiones que tendrían que contemplarse dentro de las soluciones que se aporten en este debate. También, porque lo considero posible y oportuno para Uds., intentaré perfilar algunas de las acciones que sería necesario llevar a cabo a corto y medio plazo, al objeto de evitar que el futuro de la Función Pública se convirtiera íntegramente en un

producto resultante de los problemas puntuales del presente y del futuro próximo, y no en un producto, como debería ser, de la racionalidad, de la libertad y de la voluntad.

De manera complementaria y para hablar, con mayor propiedad, de la Función Pública, sería necesario también realizar un examen a fondo, y que comprendiese un enfoque global, sobre cual sería o debería ser, en un futuro, la función propia del Estado y de sus Administraciones, descentralizadas o no. Cuando se somete alguien a dicha reflexión, uno corre el riesgo de dejarse llevar por los acontecimientos — por no decir también por la angustia y la impotencia—y empezar a plantear la necesidad de dismantlar el Estado del Bienestar y de considerarlo como un lujo que ya no nos podemos permitir. Incluso existe el peligro de que llegue a apoyar resignado la creación un Estado neoplutocrático (o más bien, una comunidad mundial neoplutocrática), en el cual, si bien el ciudadano medio llegaría a gozar de un mayor nivel de renta que en los Estados plutocráticos de antaño, esta vez, los valores de la sociedad emergente serían establecidos, casi exclusivamente, por las clases que detentasen la mayor riqueza o el mayor poder económico. Nuestros medios de comunicación, a pesar de la influencia que tiene sobre ellos todo lo que se irradie desde la sociedad americana, no suelen recoger las críticas que últimamente están realizando gran parte de la comunidad intelectual occidental acerca de la escala de valores y los modos de vida que imperan en los Estados Unidos y que se empiezan a observar emergentes en Europa, sobre todo en Gran Bretaña como consecuencia de la llamada revolución Thatcherista. Cada vez más, en diversos foros y quizás agravado por la persistencia de la actual crisis económica que padecen los países desarrollados, somos testigos de la preocupación que existe sobre el futuro de nuestras sociedades en relación con la pérdida de valores tradicionales y que algunos achacan que es una consecuencia de las acciones y de las actitudes y comportamientos que han estado adoptando nuestros Gobiernos.

Para un prospectivista, existe varios tipos de predicciones, y entre ellas se encuentran las que llamamos: "*predicciones autofalsificables*". Es decir: predicciones que, por lo desastrosas que resulta tan sólo explicitarlas y no digamos imaginarlas, influyen en que, más tarde, se reaccione y se tomen las medidas oportunas para que no lleguen a cumplirse. Esperemos que la predicción relativa al advenimiento de una nueva sociedad neoplutocrática, tal como mencionábamos en el párrafo anterior, sea una de ellas. Sin embargo, sería infantil y poco serio el pensar que las cosas se arreglan por sí solas. Sin pretender llegar a ser alarmista, les animo a que se planteen dicho futuro con seriedad e intenten descubrir, por Uds. mismos, si trata o no de un futuro posible. En caso afirmativo, sus esfuerzos deberían ir encaminados a intentar evitarlo. Realicen dicho ejercicio, integren todo lo que hemos hablado y hablaremos hoy aquí, y verán que el peligro es real. Ya no se trata de ser pesimista ni optimista. El optimismo y el pesimismo, en los tiempos que corren, es totalmente gratuito. Se trata de ser esperanzado pero para ello hay que saber qué hay que hacer, poner los medios, establecer los objetivos e iniciar las acciones tendentes a la consecución de dichos objetivos, pero ello depende de muchos factores y de muchas virtudes que Uds. tendrán que descubrir en su interior. Mi tarea, únicamente, se está limitando a perfilarles algunos de los problemas con los cuales se han de enfrentar Uds. Son problemas a los cuales también se enfrentan los líderes de todas las naciones desarrolladas. En este sentido, debo decirles que es una suerte el que no estén solos. Aprender de los errores y de los éxitos de los demás puede ser el camino para resolver, si se sabe analizar desde la distancia, los problemas de cada uno.

Abordando los problemas y en primer lugar, les diría que sería necesario (aunque no suficiente) el que Uds. comenzaran a plantearse una nueva reorganización de la Función Pública, prudente pero osada, que les permita seguir manteniendo la mayor parte posible de sus funciones actuales sin que ello les lleve a la quiebra. Lo mismo que se exige a las empresas que para que sean competitivas deben ofrecer calidad pero que ésta sea barata y asequible, lo mismo se le debe exigir a la Función Pública. La asunción de que tenemos que aprender a andar, antes de que podamos correr, nos daría un ejemplo de como podríamos actuar a la hora de poner en marcha algunas actuaciones rupturistas con el pasado. De este modo, seríamos más sistemáticos efectuando las oportunas evaluaciones y, a su vez, imaginativos a la hora de diseñar un nuevo modelo de la Función Pública. En segundo lugar, habría que analizar cuáles son los valores generales y actuales que iluminan las tareas de gobierno y, en consecuencia, habría que tomar decisiones sobre qué valores convendría que se adoptasen en el futuro. A título de ejemplo y pensando en la humanidad,

podríamos tomar como valores básicos los que se contienen en la expresión de estas dos palabras: "*Solidaridad*" y "*Democracia*".

Desde otro enfoque menos conceptual, podríamos decir que, para llevar a cabo la reforma estratégica de la Función Pública, se suelen considerar dos tareas básicas y que están asociadas a diferentes campos de batalla o retos estratégicos:

— En primer lugar, nos encontramos con la enorme tarea consistente en la **Reforma de la Administración Pública**: En efecto, para que la Administración pueda cumplir con las misiones que tiene actualmente y que justifican incluso su existencia y razón de ser, deberá enfrentarse a los retos que suponen las evoluciones y mutaciones, conocidas y desconocidas del futuro, y que se le presentan al Estado. Deberá hacerlo de una manera flexible, de modo que ello la capacite para tomar, con menor riesgo e incertidumbre, nuevas direcciones y emprender nuevos rumbos, según sean las evoluciones en un mundo caracterizado por ser cada vez más cambiante e interdependiente, y que necesita funcionar de la forma más eficiente posible. En concreto, la Reforma tendría que conseguir que su nuevo modelo cumpliera con las siguientes demandas de:

**imagen** — La Administración Pública tendría que poder recoger la aceptación general de la población a la que sirve.

**eficiencia** — La Administración Pública tendría que utilizar los recursos de que dispone de la forma más económica y barata posible.

**eficacia** — La Administración Pública tendría que cumplir todas y cada una de las misiones que le han sido encomendadas y que se espera que cumpla por parte de los ciudadanos y por parte del Gobierno.

**efectividad** — Las misiones encomendadas a la Administración Pública tendrían que responder a aquellas necesidades que realmente le corresponde a ella el satisfacerlas.

En la práctica, dentro de la Función Pública estas cuatro demandas resultan ser bastante interdependientes. Así, el concepto de "**eficiencia**", fácilmente entendible en el Sector Privado como "*producir más ganancia con menos gasto*" tiene muy poco sentido en el Sector Público si no le acompañan los conceptos de "**eficacia**" y "**efectividad**". Su utilidad a la hora de establecer la valoración del rendimiento del Sector Público es importante. La respuesta a la demanda de "**imagen**" es, en alguna medida, dependiente del grado de satisfacción de las otras tres "**e**"; no depende de ninguna en particular pero es un tanto el producto de cómo se responda a las otras tres demandas. Se trata de un sistema holístico donde el todo es más que la suma de las partes.

— En segundo lugar, se trataría de impulsar una **profunda reflexión sobre lo que se espera del Estado y lo que se debería esperar del Estado**. Existen muchos críticos acerca de cómo funciona, en la práctica, el modelo europeo del Estado del Bienestar. Las críticas provienen tanto desde la derecha como desde el centro y la izquierda. También provienen tanto desde el interior de la Comunidad Europea como desde el exterior.

Los argumentos de la derecha se basan generalmente en la carestía que representa el mantenimiento del Estado del Bienestar, sus efectos perversos sobre la competitividad de la economía y sus efectos negativos sobre la libertad individual.

Desde la izquierda se utilizan argumentos relativos a que se considera que el Estado moderno europeo es el producto de las clases medias, diseñado para su protección y que, fundamentalmente, trabaja en su beneficio, ignorando las verdaderas necesidades de los más marginados —excluidos— de la sociedad. También se quejan de que sólo se preocupa por el crecimiento económico, en perjuicio de otros factores que

quedan relegados a un segundo término y que están más ligados con la calidad de vida, con la recuperación del medio ambiente, con la solidaridad tanto con las clases más desfavorecidas como con los llamados países del tercer mundo y con las demandas culturales y artísticas de las poblaciones afectadas.

El debate que va surgiendo, aparte de que es una prueba palpable de la dicotomía política existente entre los partidos que van de la izquierda a la derecha, lejos de disminuir, se puede decir que es un fuego que tiene leña para buen rato. La distancia existente entre muchas propuestas que se lanzan en el escenario político —últimamente con ocasión del reparto de trabajo— nos enseña también lo lejos que estamos de llegar aún a un nivel de consenso en cuanto al diagnóstico de la crisis del Estado del Bienestar como que para que ello nos permita resolver el problema desde posiciones próximas. En base a este hecho, se podrían establecer una serie de observaciones:

En los debates políticos es muy difícil que nos encontremos con ganadores o perdedores. En realidad, apenas existen finales para un discurso político. Su contenido tiene tanto que ver con las circunstancias y acontecimientos puntuales como con lo que representa la dialéctica y las contradicciones que dan fruto a una batalla abstracta de ideas. Mientras existan cambios y mutaciones sociales (en la actualidad existen muchas de ellas y en el futuro se prevén muchas más), el campo de batalla de las ideas se modificará, pero en este debate no conoceremos derrotas y victorias finales mientras sigan perdurando las mismas formas de relación y organización sociales.

Tampoco está muy claro, como piensan muchas personas afectadas directamente por el debate, que en el discurso de los que defienden una Función Pública tradicional y continuista con el pasado, y en el de los que proponen cambios radicales en su funcionamiento, uno encuentra elementos diferenciadores en los argumentos que expone tanto la izquierda como la derecha. En realidad, nos encontramos ante un caos de ideas sin precedentes. Se podría tratar de la crisis de las ideologías como propone Francis Fukuyama. En cierto sentido, esta afirmación viene avalada por el hecho de que, hoy en día, resulta un tanto fácil encontrarse con posturas inmovilistas defendidas desde posiciones de izquierda como desde la derecha. Al mismo tiempo, posturas rupturistas con el pasado y que deciden enfrentarse a los mismos restos, de la misma manera, por gobiernos conservadores y socialdemócratas es un hecho constatado en los casos español y alemán. Quizás fue debido a un accidente histórico el que los argumentos esgrimidos por los partidos conservadores relativos a la adecuación a las mutaciones de la Función Pública entraran, con más fuerza, en el debate público por necesidades de racionalización y de ajuste ante el declive económico. De hecho, ellos fueron los primeros que cuestionaron el Estado del Bienestar y comenzaron a ganar las elecciones en la mayoría de los Estados europeos. Otra cosa es lo que algunos esperan y es que la crisis del Estado del Bienestar sea de naturaleza cíclica y se resuelva por sí sola. Personalmente, cada vez creo menos en los ciclos económicos porque en un mundo tan interdependiente como el nuestro, basta que nazca un personaje delirante de grandeza para que nos organice una guerra y en su estallido nos arrastre a un nuevo agravamiento de la crisis. ¿Qué tendrá que ver Sadam-Hussein con los ciclos económicos?. De cualquier modo y simplificando, piensen Uds. lo que piensen, en este debate hay dos cosas aparecen como muy claras: Primero; que la crisis del Estado del Bienestar es un hecho real y que, queramos o no, habrá que tomar medidas que contrarresten sus efectos de deterioro de la paz y de la convivencia social y del aumento de la llamada sociedad dual; y segundo, que si los que actuando por intereses propios o por ideología consideran necesario el mantenimiento del actual sistema de Administración Pública, es más que posible que lo único que harán será actuar de freno, evitando que se adopten las medidas correctoras cuando aún estábamos a tiempo. Cuando llegue el momento donde ya no será posible la esquivas ni el disimulo, no sólo no podrán seguir defendiendo sus intereses sino que la historia los considerará culpables y reaccionarios.

### 3.- TENDENCIAS SOCIALES RELEVANTES PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Resulta imposible responder a ninguna de las preguntas sobre el futuro de la Función Pública sin tener en cuenta las tendencias y transformaciones que afectan a la estructura de nuestra sociedad y que, en buena lógica, debieran de cambiar las prioridades en el papel del sector público. Algunas de las tendencias a resaltar serían las siguientes:

*La desaparición de una diferenciación clara entre la clase obrera y la clase media y la aparición de unas nuevas clases diferenciadas: Los desempleados (la masa minoritaria)— La clase media empleada (la nobleza mayoritaria).*

Aunque quizá el tema sea controvertido merece la pena destacar una tendencia clara, que desde el punto de vista ideológico puede no agradar a todo el mundo. La tendencia es la siguiente: la aparición del Estado del Bienestar, combinada con la desaparición paulatina de la mano de obra no cualificada en las fuerzas productivas de la economía, ha creado una clase media cada vez más numerosa, con un fuerte interés en la preservación del estado, tal y como está constituido actualmente, y cuyo voto en bloque elige todos los gobiernos democráticos europeos. Expresándolo en términos marxistas, son la nueva clase dominante del estado occidental moderno. Este grupo ya mayoritario controla las riendas del poder social a muchos niveles, además de a través de su voto, también por los derechos que han ganado a lo largo de los doscientos últimos años en diferentes ámbitos: en el mundo del trabajo, en su oportunidad de contribuir a los debates públicos, así como en su poder adquisitivo, que afecta a los medios de comunicación, a los productos que se venden y/o a las modas que se popularizan. Aunque la izquierda tradicional (especialmente los que tienen trabajo) se quejaría de la caracterización de este grupo como la oligarquía mayoritaria, está claro que la aparición y el poder de esta nueva clase media se hallan suficientemente constatados. Su poder político está limitado casi únicamente por las fronteras de su país y las realidades económicas de un nuevo juego social que está diseñado en su mayor parte por y para ellos.

Es posible que subsistan las diferencias tradicionales en términos culturales, acentos, etc.... entre los grupos que antes formaban, por un lado, la clase obrera y, por otro, la pequeña burguesía y clase profesional, pero en términos económicos la diferencia entre los dos grupos es cada vez menor.

Aparte de la relativa riqueza de este nuevo grupo respecto a generaciones anteriores su cosmopolitanismo, auto-suficiencia y materialismo en su versión del individualismo son quizá las características que mejor definen sus actitudes. La creación de esta clase es un logro innegable del Estado del Bienestar, y se puede argumentar que la red de seguridad que aporta este estado está hecha a medida para el grupo. Los sistemas de protección contra las enfermedades transitorias y crónicas y el seguro contra el desempleo que paga en función del sueldo previamente recibido, constituyen buena parte de los razonamientos por y para la auto-suficiencia en la actitud y acción de la nueva clase media.

Mientras tanto, los que, sea bien por circunstancias, bien por desacuerdo o falta de capacidad, no siguen el rumbo de este grupo, con su larga gama de demandas educativas y culturales, sean jóvenes o mayores, se ven imposibilitados para entrar en el juego socioeconómico. Una pequeña minoría pueden entrar en los pocos trabajos que quedan y que no requieren de mano de obra cualificada, en condiciones inestables y con sueldos reducidos. La mayoría se quedan en el paro. Hay cada vez más distancia entre el segundo grupo y sus defensores tradicionales, los sindicatos y los partidos de izquierdas —los primeros ven sus intereses y misión en defender los derechos de los colectivos organizados laborales, e incluso tienen problemas para mantener el nivel de compromiso de sus seguidores—. Hablan de solidaridad con los desempleados, pero en realidad no están para hacer obras de caridad. Igualmente pasa con los partidos, pues los partidos siempre tienen muy en cuenta de donde vienen sus votos. Los desempleados son quizá el grupo que menos participa en las elecciones europeas. Se les da un nivel mínimo de apoyo económico, pero cada vez más, y en cada vez más Estados, la responsabilidad para su bienestar cae en manos de sus familiares. Es una suerte para todos el que todavía se trate de una clase relativamente nueva, y que la separación de sus respectivas clases de origen no se haya completado todavía. Si no fuera por ello, estarían experimentando unos niveles de miseria en época de paz no vistos en escala y calidad desde la gran depresión. Tienen, de

hecho, el potencial de convertirse en una verdadera clase beta, dejada de lado por los más competentes, ambiciosos, conformistas y dinámicos.

*Un nivel cultural y educativo cada vez más alto en la población*

Otro de los logros del Estado del Bienestar es la enorme mejora en el sistema educativo desde principios del siglo pasado. Esta mejora educativa ha posibilitado la emergencia de la democracia, y su continuada mejora es y será un dinamizador fundamental en la profundización de la democracia, expresada en una demanda cada vez mayor de descentralización y de apertura de los centros de poder estatal. La mejora educativa también ha aportado los trabajadores necesarios para el progreso económico y desarrollo tecnológico que ha experimentado el mundo occidental e igualmente dinamizará el crecimiento y desarrollo tecnológico en el futuro, con todos los beneficios y problemas que conlleva. La competencia educativa a todos los niveles se ha recrudecido sensiblemente en los últimos diez años, y parece inevitable que esta tendencia siga profundizándose. La formación permanente y el reciclaje serán componentes cada vez más importantes de la vida laboral aunque la enfermedad de la "titulitis" pueda esclerotizar la sociedad en un futuro. La masificación de la Universidad es un peligro que, probablemente, convendría analizar en otro momento.

*El cambio técnico* va a permitir pasos cada vez mayores hacia la perfección de la vida humana material, dando lugar a mayor bienestar usando menos recursos. Este cambio técnico demandará aún más de la capacidad de aprendizaje y flexibilidad de trabajadores. Sus exigencias tampoco se limitarán al mundo laboral, sino que se extenderán también a la vida doméstica cotidiana. La necesidad de responder a los retos de vivir en un mundo cambiante se intensificará.

*La mujer y su incorporación al mercado laboral*

La mujer ha logrado mucho en su batalla por ser reconocida como una igual en el juego social, pero queda mucho por hacer. No se conoce con precisión por donde va a continuar la lucha permanente de la mujer por un reconocimiento como agente social y económico autónomo, pero lo cierto es que las demandas de autonomía económica y de libertad en la elección de estilo de vida seguirán siendo fundamentales tanto entre movimientos sociales como en las exigencias de las mujeres individuales. Estas demandas, como se ha visto en el pasado reciente, tendrá repercusiones importantes sobre todo con relación a la vida social, tanto en la estructura de la familia como en la demografía y/o en la organización del trabajo.

*La demografía occidental*

La población de Europa se está envejeciendo. Cada vez nacen menos niños y los ancianos viven y se mantienen sanos cada vez más años. El sistema de jubilaciones se encontrará al borde del colapso en un futuro no muy lejano. Este fenómeno también afecta a las prioridades en los servicios de salud, y en la política familiar. Las soluciones pueden venir de la dilatación de la vida laboral, pero puede que esta solución no sea muy atractiva ni para los jubilados (que sin duda opinarán que merecen su descanso), ni para los empleadores (que necesitan una flexibilidad en parte de sus trabajadores que puede significar o no la aportación de trabajadores mayores). De cualquier forma, el problema exige la búsqueda de soluciones, la mayoría de las cuales seguramente supondrán gasto de dinero público, sea por una política de natalidad, o por un mayor gasto desde los presupuestos generales del Estado en las jubilaciones.

*La interdependencia mundial*

La búsqueda de soluciones nacionales a los problemas socioeconómicos tendrá cada vez menos credibilidad mientras el mundo se encoja tal y como está encogiéndose actualmente. Una medida para resolver un problema en un país, puede restarle competitividad frente a otro país competidor que no tiene el problema o que elige ignorarlo. Mientras el comercio mundial crezca, habrá menos oportunidad de actuar independientemente sin tener en cuenta a los demás. Quizá se podrán desarrollar los organismos necesarios para coordinar las políticas socioeconómicas internacionales, pero las perspectivas para la



coordinación internacional, dado el progreso al que estamos asistiendo en la Ronda Uruguay del acuerdo GATT y dado el escaso poder de actuación que tiene la ONU, no dan muchas razones para la esperanza de que las distintas culturas y intereses mundiales puedan llegar en un futuro previsible a pactar un marco común en el cual se podrían mantener relaciones comerciales internacionales, ni mucho menos controlar las actividades del capital supranacional.

Otro aspecto de la interdependencia internacional tiene que ver con las cada vez mayores necesidades de ayuda a los países menos desarrollados en su lucha contra la miseria. Puede ser que éticamente estas necesidades siempre hayan existido, pero la comunicación internacional, la creciente urgencia de las cuestiones sobre el medioambiente mundial y las presiones demográficas que afectarán el mundo occidental desde el sur, harán que las distintas situaciones de los países subdesarrollados y de los países en vías de desarrollo sean cada vez más difíciles de ignorar. Una política de apoyo eficiente al desarrollo del llamado Tercer Mundo es y será, durante bastante tiempo, nuestra asignatura pendiente.

#### *Cambios en el comportamiento humano*

Lo que se espera de una persona madura en el mundo actual son cosas bien distintas de lo que se esperaba antaño. Los valores sociales han cambiado y seguirán cambiando. Las actitudes, conocimientos y modelos de comportamiento de los seres humanos cambiarán de la misma manera. Este fenómeno tendrá implicaciones en áreas cada vez más amplias que superaran las elecciones generales y las planes de marketing de las grandes empresas. Sin duda, también afectará y se deberá ver reflejado en todas las áreas de la Función Pública, en la demanda de servicios sanitarios, en la demanda cultural, de información y de infraestructuras, en medidas de apoyo social y económico y en la naturaleza de las relaciones sociales entre el público y el complejo político-administrativo.

#### **4.- LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR**

El concepto de solidaridad se hallaba implícito en el impulso que llevo a la creación del Estado del Bienestar iniciado tras la primera guerra mundial y básicamente desarrollado con todos sus elementos sociales en las democracias europeas de principios de los años 60. El "boom" de los 50 y 60 ayudó al florecimiento rápido de cada vez más servicios, financiados por economías en rápida expansión. Aunque los costes de estos servicios seguían subiendo, la expansión económica europea era más que suficiente para financiarlos.

El frenazo económico que experimentó Europa en los años 70, comenzó a descubrir las presiones sobre el gasto público que son tan obvias hoy en día. Resulta que para mantener el sistema a flote, sin pensar en ampliar su cobertura, se necesita cada vez más recursos.

Los modernos procedimientos médicos, para tratar básicamente las mismas enfermedades, son mucho más caros que en el pasado y, con una población cada vez de mayor edad, el número de usuarios regulares de los servicios sanitarios es cada vez mayor. En el sector Defensa, aún después de la caída del muro de Berlín, parece que las oportunidades de ahorro han sido muy modestas ya que se espera del mundo occidental una presencia militar en varias partes del mundo para el mantenimiento de la paz en zonas de conflicto. Además, la tecnología bélica de los 90 tiene un precio mucho más alto que la del pasado, y la presión social para la profesionalización de los ejércitos europeos es cada vez más fuerte sobre los decisores en el campo. Sin tener en cuenta el mayor número de parados existentes en la actualidad, también hay que considerar el hecho de que lo que se llama cobertura social adecuada no es lo mismo que antes, y que la protección contra la pobreza es distinta a la de los años 40. Por otro lado, las expectativas de la gente han hecho que el precio de la mano de obra haya subido enormemente desde el fin de la segunda guerra. Los trabajadores tanto en el sector público como en el privado, son muchísimo más caros.

Los "big spenders" o los departamentos de gobierno que gastan la mayor parte del presupuesto general del estado son, desafortunadamente, los departamentos en los cuáles los gastos corrientes tienen un menor espacio de maniobra a la hora de recortarlos. Importantes (e igualmente resentidos) recortes en los

presupuestos de salud, por ejemplo, no llegan a reducir los gastos generales del Estado en más de 0,1%. Recortes más acusados suelen resultar políticamente imposibles. El subsidio del paro, tiene más posibilidades de recortarse, pero incluso en este apartado, parece política o éticamente indeseable hacer importantes ahorros con reflejo en los presupuestos generales.

El resultado de todas estas limitaciones, es un sentimiento de parálisis ante un cada vez mayor gasto público. Sin embargo, es necesario hacer algo, y de hecho ha habido experiencias positivas y negativas en varios países cara a intentar dar un primer paso hacia el diseño de un nuevo modelo de Función Pública. Convendría aprender de estas experiencias.

## **5.- LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL REINO UNIDO**

En varios países de la Comunidad se han llevado a cabo reformas de la Administración Pública, aunque en la mayoría de los casos parciales. La experiencias de Dinamarca y el Reino Unido son quizá las más importantes, o por lo menos, los más radicales. Dado el escaso tiempo transcurrido en Dinamarca (el proceso empezó en el año 1.990), es la reforma británica el modelo más examinado por los investigadores sociales.

El acceso al poder en 1979 del partido conservador en el Reino Unido, dirigido por la dama de hierro, fue un acontecimiento revolucionario desde la visión europea de lo que se suponía era la función de los gobiernos en la sociedad. Inspirado por una ideología que valoraba sobre todo el individualismo y auto-dependencia, el nuevo gobierno se embarcó en un ambicioso proyecto de reducción de la presencia de la Función Pública en la vida social Británica. Gran Bretaña, para los partidarios de este proyecto, sufría de esclerosis estatista —una industria poca competitiva cuyo núcleo principal lo conformaban grandes empresas públicas de los sectores de la Siderurgia y del Carbón, Construcción Naval, Industria del automóvil—. La generación de electricidad y la red eléctrica, consideradas como compañías públicas, y las telecomunicaciones (también bajo control estatal) resultaban ser notoriamente ineficaces. Se llegó a afirmar que el espíritu competitivo había desaparecido. La tasa de inflación del 17% anual actuaba como un desincentivo a la inversión.

Tanto en el Sector Público como en el Privado, los sindicatos tenían un poder desorbitado (era el invierno del 1.978, plagado de huelgas de trabajadores en el sector público lo que originó que llegasen los Tories al poder), el sentimiento anti-sindicalista era palpable — se culpó a los sindicatos de todos los males del País, desde la galopante inflación hasta el millón de desempleados que existían en el Reino. Había que hacer dos cosas básicas — recortar drásticamente el gasto público y acabar con el poder de los sindicatos. El mandato comenzó con el cierre de muchas industrias del sector público, con una política antiinflacionista drástica y con legislación respecto al control sobre la actuación de los sindicatos y sobre la flexibilización del empleo.

Para este País, cuna de muchos de los movimientos sociales que habían presionado por la evolución y expansión del Estado, la revolución Tory traería consigo un enfrentamiento social desconocido desde la gran depresión de los años treinta. Antes del fin del primer mandato de los Conservadores, la tasa de desempleo se había triplicado, las prestaciones sociales por el desempleo se habían recortado sensiblemente, los sindicatos habían perdido mucho del poder que tenían en los setenta, pero la inflación había comenzado a bajar y la carga fiscal de los asalariados había mejorado. Cuando Thatcher dejó Downing Street en 1991, se habían privatizado la mayoría de las empresas estatales —la telecomunicación, la generación eléctrica, el suministro de agua, la industria automovilística, y la siderurgia—. La industria carbonera se había reducido a una mínima parte de su escala respecto a los setenta y se encontraba a las puertas de su privatización. La tasa de inflación había descendido por debajo del 2,5% anual. Incluso el transporte público por ferrocarril casi estaba listo para su venta al sector privado. De hecho, la economía británica (con un gran coste social) se había transformado totalmente y con ella la función del Sector Público en la economía. La tasa de paro había llegado de nuevo a niveles comparables con la existente antes de la toma de poder por gobierno conservador.

Pero el Gobierno Británico fue incapaz de reducir sustancialmente una parte de sus grandes gastos. Los compromisos que el País tenía con la OTAN, además de sus problemas políticos en Irlanda del Norte impidieron grandes recortes en el sector de Defensa hasta la caída del muro de Berlín (e incluso entonces los recortes resultaron modestos). Por otra parte, los costes del Sistema de Salud Nacional (el NHS), a pesar de los fuertes recortes y de las múltiples reorganizaciones fundamentales que se llevaron a cabo, no se pudieron reducir, debido a un mayor aprovechamiento de los servicios y a la imparable subida de los costes de las nuevas tecnologías utilizadas en la medicina moderna. Solamente, el tradicional interés del Partido Conservador por la Seguridad Ciudadana impidió que se produjese un recorte sustancial en lo referente al Sector Judicial y al de la Policía. Por otra parte, el aumento de la tasa de desempleo hizo imposible cualquier intento de rebajar el gasto global en protección social, a pesar de las fuertes reducciones que se hicieron en lo que respecta al gasto por persona desempleada.

Durante este periodo de ajuste, los críticos del Gobierno británico comentaban el despilfarro que suponían los beneficios generados por la privatización y por los ingresos aportados desde los yacimientos petrolíferos para la financiación del todavía enorme gasto público y del ambicioso programa de reducir impuestos. La recuperación de la segunda mitad de los 80, permitió la privatización de más empresas públicas y mayores recortes en la carga de impuestos sobre los asalariados. Los tributaciones a gobiernos locales se empezaron a controlar más estrictamente desde el gobierno, generando programas locales de recorte de los presupuestos. Lo que de otro modo hubiera supuesto un enorme déficit público, se pudo financiar a través de los derechos petrolíferos y del dinero conseguido de las privatizaciones. Pero una vez de que los beneficios del petróleo comenzaron a bajar y que apenas quedaba ya nada por privatizar añadido al proceso de recesión que la economía europea comienza a sufrir en 1989, el déficit volvió a subir otra vez.

El mayor logro del Partido Conservador durante los años Thatcher, en mi opinión, fue lograr un cambio en la mentalidad popular y en la tradición política de que los fondos necesarios para proveer los servicios reclamados como derechos por sus ciudadanos no podían venir del aire — que incluso por ejercer y defender derechos alguien debe pagar; que el buen estado de la economía era esencial para el mantenimiento de los derechos individuales. Pero incluso, con una reforma tan radical, ocasionando tanto sufrimiento y enfrentamiento social, no se logró solucionar más que temporalmente la relación entre el gasto público y la bonanza económica. La reforma de la Función Pública surge como un proceso permanente, un especie de revolución continua, necesitada de una frecuente toma de duras decisiones, y de la constante vigilancia contra las ineficiencias y una continua reconsideración de prioridades.

Un aspecto importante de la reforma británica era la fuerte tendencia a la centralización. La reducción de plantillas en el Sector Público británico fue posible debido al gran peso de las compañías estatales de régimen privado que existían a la llegada de los Tories al poder y la legislación vigente, relativamente liberal, respecto a la seguridad de trabajo para el funcionariado. La tasa de desempleo al comienzo de la reforma era mucho menor que el actual nivel español, y dado que el nivel de confrontación y crispación social creado por los cambios que se introdujeron, era tan fuerte que apenas prosperó el paquete de reformas.

Por todas estas consideraciones, si el Estado español tuviera que realizar una reforma de este tipo, tendría mayores problemas en muchos sentidos. Nuestra situación económica es más negativa que la británica en 1.979. Las reformas incidieron muy negativamente en la industria manufacturera británica, un acontecimiento del cual la economía británica todavía se está recuperando. Los recortes radicales en el sector de I+D dejaron a la industria británica en una posición desventajosa para mantener su competitividad frente a otros países, una posición que se mantiene hasta la actualidad.

Es obvio que adoptar el modelo británico en su integridad resultaría una equivocación, tanto por los problemas internos a las propias reformas como por las diferencias entre las posiciones de partida británicas y españolas, pero también es verdad que existen en la experiencia muchas lecciones de las cuales podríamos aprender.

Su paulatino abandono como accionista de la industria ha sido una parte importante de la estrategia que podríamos tener en cuenta. Sus experiencias en la privatización constituyen un modelo a imitar en ciertos aspectos. El primero es el que se refiere a la idea perseguida por la Sra. Thatcher de alcanzar "*una sociedad de accionistas*" donde el individuo siente mayor interés por la buena marcha de la economía y se preocupa de la marcha de las principales empresas del país, constituye una actitud más activa frente a la subsidiada. También deberíamos reflexionar respecto a lo que en Gran Bretaña supuso todo este proceso, que originó un cambio en el discurso político, como consecuencia de un intenso debate entre los conceptos de derechos y responsabilidades.

El proceso de subcontratación de los servicios públicos donde se lograron importantes ahorros presupuestarios también merece nuestra atención. Se introdujo la subcontratación en servicios tan diversos como el transporte público o la administración de las prisiones. Los modelos de contratación de concesiones y de control de calidad de servicios pueden ser de mucha utilidad para la administración de similares servicios en España, tanto para el gobierno central como para el resto de niveles de la Administración Pública.

Otras áreas de interés podrían ser los sistemas de control y estimación presupuestaria, el uso de la tecnología en la Administración Pública, y la simplificación de trámites oficiales, del proceso burocrático en definitiva, que abarcó una amplia gama, desde comprar un coche a conseguir una ayuda para crear un negocio.

Pero principalmente hay que examinar su experiencia en la introducción de autonomía geográfica y funcional en los distintos departamentos de la Administración Pública, unas medidas que mejoraron tanto la imagen, la eficiencia, la eficacia y la moral de grandes áreas de la Función Pública (aunque en muchos casos, y particularmente en los servicios sanitarios, no provocaron entusiasmo entre los funcionarios o empleados públicos). Estas reformas han sido la inspiración de gran parte de las medidas tomadas recientemente por el gobierno danés, cuya experiencia tendremos la oportunidad de ver en el curso de los próximos años.

## **6.- LISTA DE PRIORIDADES EN EL CASO ESPAÑOL**

Podríamos plantearnos ¿cuáles son los problemas inmediatos de la Función Pública en España? Esta pregunta tiene fácil respuesta: el gran problema que existe incluso difumina muchos otros, y que se puede expresar en una única palabra, no es otro que su carestía. Es una parte de la economía que consume casi el 50% del PIB de España y que cada mes nos quita el X% del dinero de nuestro bolsillo (llenese la X con la cantidad que se aplica a usted).

Se podría argüir que la enorme escala de su actividad hace que tanto, dinero no parezca desorbitante, pero en Europa, y particularmente en España, el peso de las cifras de desempleo, muestra de nuestra poca competitividad frente a los países del resto del mundo, saca a la luz la falsedad de este argumento.

Hablemos claro sobre una solución general. No se trata necesariamente de un recorte drástico del gasto público, ni tampoco se trata de la eliminación masiva de áreas enteras de gestión del sector público. Simplemente se trata de conseguir una mejora de la relación entre el gasto y el rendimiento. La respuesta de sentido común frente la carestía es la noble estrategia doméstica de conseguir una buena relación calidad-precio.

A continuación les expongo un listado de prioridades que podrían emplearse en el diseño de medidas reorganizativas en el sector público español. Están tomados de varias fuentes, entre ellas la filosofía que ha guiado las reformas británica y danesa de la Función Pública, y las sugerencias del propio Ministerio de Administración Pública español:

## DESCENTRALIZACIÓN

### *Política*

La tradición europea de gobierno tiende a ser centralista, debido al predominio del Estado-Nación como concepto básico de gobierno, combinado con el natural afán humano para conseguir y mantener el poder. Sin embargo, la efectividad y eficiencia del Estado-Nación en administrar todas las regiones dentro de un país se pone más en duda en cuanto el nivel de competencia de las administraciones regionales y locales aumenta. Las condiciones locales suelen ser mejor entendidas por los agentes locales y las acciones locales tienden a hacerse con mayor motivación si éstas emanan de las propias decisiones locales. Además, en términos de los principios de la democracia, debe considerarse un fin la descentralización política, por su efecto en otorgar el poder de decisión al ente más cercano posible a los propios afectados por las decisiones.

Hay que matizar que la descentralización no es un proceso simple de pasar competencias y recursos a niveles más bajos de la pirámide del poder. Al contrario, pasar competencias a administraciones no estructuradas para recibirlas, paradójicamente puede tener el efecto contrario, haciendo que estas administraciones dependan cada vez más de las autoridades centrales. Un ejemplo invertido podría ilustrar el sentido de esta matización: en el caso español, se ha sugerido la transferencia de varias funciones del poder municipal a entes administrativos de mayor rango, es decir a los hipotéticos consejos comarcales. En muchos casos, y en ciertas áreas de competencia (p. ej. en la planificación socioeconómica o más en concreto la recogida de basuras domésticas), una medida de este tipo podría considerarse descentralizadora.

### *Administrativa*

La descentralización de la Administración Pública es una medida esencial para la flexibilización del proceso de toma de decisiones. Cuando más largas sean las líneas de comunicación entre los ejecutores y los decisores, mayor probabilidad habrá de que se produzcan retrasos o cortocircuitos en el sistema de autorización. La concesión de autonomía no se puede hacer sin introducir un sistema efectivo de delegación, responsabilizando al organismo y últimamente al individuo en concreto por su actuación. Existen muchos ejemplos de esta delegación de poder, tanto en el sector público como en el privado, pero la elección final del sistema de descentralización tendría que depender de la situación individual de la sección de la cual se trata.

## — COORDINACIÓN ENTRE FUNCIONES Y ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

La coordinación de información siempre ha sido una función central de la Administración Pública y siempre ha presentado dificultades tanto para los funcionarios como para el usuario. La descoordinación entre los distintos departamentos del gobierno y entre los distintos niveles de gobierno son una fuente de problemas para el funcionario y genera malestar entre los usuarios. Esta misma falta de comunicación también ofrece demasiadas oportunidades a los menos honestos para defraudar al Estado. Además, una coordinación adecuada de información sería esencial en cualquier proceso de simplificación de trámites y agilizaría la recopilación de datos estadísticos en muchos casos. Los datos poseídos por los gobiernos autonómicos y por los municipios también podrían tener mucha utilidad para los departamentos estatales y viceversa.

## ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES

El sistema de Administración Pública moderno español todavía no se ha asentado. El proceso de transferencia de competencias a las CC.AA. se convierte en una larga y dificultosa lucha entre las

distintas fuerzas políticas del Estado. El mantenimiento de este proceso hace imposible el logro de un marco estable estructural en el cual se desarrolle la Función Pública. En la capital de Euskadi, Vitoria-Gasteiz, al igual que en la mayoría de las ciudades vascas, existen cuatro cuerpos policiales. ¿Por Qué? ¿No es cierto que cada uno de estos cuerpos desempeñan funciones complementarias? o al contrario ¿no podrían ser mejor realizadas sus funciones unificando los distintos organismos? Este tipo de pregunta tiene que hacerse en todas las áreas de la Función Pública.

#### — MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA

Demasiado a menudo, existe una gran inercia que impide la introducción de nuevos equipamientos en la Administración Pública. La poca flexibilidad de las plantillas públicas y la presión constante sobre los presupuestos hacen que la introducción de nuevos equipamientos tenga pocos atractivos, generando escasos ahorros, requiriendo formación (y muchas veces reorganización de estructuras de control) para su óptimo uso y gastando dinero que de otra forma podría destinarse a otros fines. Sin embargo, el uso de nuevas tecnologías podría traer muchas ventajas a varias de las funciones públicas en áreas como servicio al usuario y en el manejo y la coordinación de información.

#### RIENTACIÓN HACIA UN SISTEMA DE MERCADO

La competencia ya se reconoce casi universalmente como la mejor forma de motivar a los distintos actores a perseguir mayores rendimientos en el trabajo con los recursos disponibles. En muchos servicios que provienen del Estado, pero que están pagados (o podrían ser pagados) por los usuarios, la introducción de un sistema de mercado libre parece lógico. En la provisión de servicios sociales, educacionales y sanitarios, la introducción del mercado puro y duro sería una imposibilidad (y quizá una inmoralidad) política en casi todos los países europeos. Sin embargo, muchas experiencias europeas han sido testigos de la utilidad de crear quasi-mercados en la provisión de varios servicios (especialmente en la educación y salud en el Reino Unido y Dinamarca). Hay que matizar que estos "mercados" son productos artificiales, y necesitan constante regulación para mantener un campo de juego equilibrado entre los hospitales, escuelas ... que compiten por la atracción de usuarios, y para preservar la libertad de elección del usuario, lo que es el ingrediente esencial de un sistema de mercado.

##### *Privatización*

En la provisión de servicios por los cuales los usuarios cubren (o podrían cubrir) los costes de la provisión del servicio, la tendencia entre los partidarios de la liberalización de esta función estatal ha sido la de privatizar aquellas organizaciones que suministran dichos servicios, excepto en los casos de que esta medida sólo contribuyera a sustituir un monopolio estatal por un monopolio privado. De cualquier modo y aunque no esté probado fehacientemente que sólo el Sector Privado esté preparado para llevar a cabo actividades lucrativas, la historia reciente nos ofrece algunas experiencias (*algunas* pero no *muchas*) en las que se puede confiar en el Sector Público como generador de riqueza. Es posible que, en el futuro, una Administración Pública reformada pudiera participar en estas actividades con mayor éxito, pero, por el momento, parece una norma establecida el hecho de que se retire estratégicamente de estas actividades hasta que cambie la percepción general de la incapacidad del Estado como agente lucrativo o, al menos, no generador de actividades con déficit. No se debería tomar esta recomendación como una regla universal, puede haber muchos casos en los cuales habría que seguir otra recomendación: la que dice "si no está roto, no lo arregles"

##### *Subcontratación*

La provisión de una amplia gama de servicios a los organismos públicos siempre ha sido dominio del sector privado. El suministro de materiales, la construcción de edificios y

infraestructuras de transporte, y muchos otros servicios y productos han sido desde siempre terreno de la empresa privada. No debería sorprender entonces que la tendencia entre grandes empresas privadas a subcontratar varias de las funciones tradicionalmente llevados a cabo "in house" se recojan dentro de lo que se considera como Sector público. Las necesidades de especialización y flexibilidad son similares en los sectores público y privado tanto como los problemas de escala son parecidos en los grandes organizaciones públicas y privadas. La ventaja en el sector privado es que existe la oportunidad de subcontratar, una oportunidad que muchas veces no existe en el abanico de elecciones que tiene el gestor público, por regulaciones sobre el uso de dinero público. Aquellas regulaciones que se muestran contraproductivas al ahorro de este mismo dinero deberían enmendarse o suprimirse.

#### *Responsabilización*

Se ha admitido que el reparto de autoridad y de responsabilidad en la Administración Pública deja mucho que desear. La descentralización administrativa no es posible sin una responsabilización de algún organismo o persona que responde por sus actuaciones. La responsabilización tampoco tiene sentido si no conlleva consecuencias tanto positivas como negativas para el organismo o persona que toma la responsabilidad.

#### *Introducción de la elección de los clientes*

Esta recomendación es la más importante de la batería que tienen que ver con la creación de estructuras de mercado dentro de la Función Pública. Sin la oportunidad de libre elección de los usuarios del sistema, el concepto del mercado pierde sentido. Las oportunidades para introducir libre elección para el usuario son enormes, desde la elección del médico que quiere en el sistema de sanidad, y la escuela que elige para sus hijos hasta la ventanilla que utiliza para presentar su declaración de la renta. La elección del usuario tiene que registrarse para que la distribución de recursos financieros y de personal sea la adecuada a la hora de satisfacer las necesidades de trabajo de cada unidad y para que los funcionarios estén motivados en intentar atraer al usuario a su propia unidad. Estos sistemas de motivación ya existen en el sector privado y público, y hay mucha experiencia contrastada en el nivel de su eficacia.

### — IDENTIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE LAS IDEOLOGÍAS CONTRAPRODUCTIVAS QUE IMPIDEN LA MEJORA Y EL ABARATAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El proceso político (y por tanto la Administración Pública) se alimenta naturalmente en un discurso mucho más fuerte e ideologizado que los procesos que se conocen dentro del Sector Privado. Por otra parte, que exista un discurso ideológico es natural y sano. Sin embargo, a veces resulta confuso cuando este discurso alimenta e interviene en la operativa de las distintas secciones de la Administración Pública. La ideología (influenciada por el realismo) tiene una función importante en lo que respecta a la identificación y priorización de las metas, si bien hay que insistir en que la ideología no debería meterse en la operativa de la Función Pública. Una acción tiene que evaluarse en función de su capacidad de ayuda al cumplimiento de una o más metas siempre que no sea perjudicial a alguna otra. El rehusar acometer una acción "por principios" tendría que venir acompañado de una clara exposición del alcance y contenido de dichos principios.

### — REESTRUCTURACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES EN BASE A LAS NECESIDADES FUNCIONALES Y NUNCA EN BASE A LAS EXIGENCIAS POLÍTICAS.

Este apartado habla por sí mismo. Las discusiones, entre y dentro, de los partidos políticos inciden demasiado en la fijación de cuál debería ser la estructura de la Función Pública. La Administración Pública, tendremos que hablar bien claro, no puede convertirse en un pastel que se trocea a cachos al antojo de los políticos que pretenden conseguir que funcione una coalición o su chantaje, en base a la ruptura artificial de varios Departamentos o Consejerías.

Reestructuraciones en base a acuerdos políticos de este tipo tendrían que suprimirse en la política española. Otra tarea urgente de los políticos consistiría en la profesionalización de los altos cargos en la Administración Pública, ya que, a pesar de las precauciones legislativas diseñadas para prevenir que los cargos públicos administrativos se convirtieran en cargos políticos permanentes, existe una sospecha relativa a que muchas de estas personas están en sus puestos de trabajo, en todos los niveles de la Función Pública, no por sus conocimientos y habilidades sino por la relación que mantienen con individuos o colectivos, conectados o no a un partido político, pero poderosos y que cuentan con un gran capacidad de influencia en ámbitos relevantes de la Administración. Esta sospecha tiene que desaparecer, si es que se quiere mejorar la imagen y los niveles de eficiencia y efectividad de la Función Pública.

#### — MAYOR DESPOLITIZACIÓN EN LA OPERATIVA EXISTENTE DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

Cuando existe una coalición de dos o más partidos en el poder, sus relaciones son inestables porque, tarde o temprano, tendrán que competir más adelante en otras elecciones. A menudo, algunos aspectos de la Función Pública (particularmente en la batalla que se celebra, todos los años, para fijar los presupuestos) suele afectar a las relaciones interdepartamentales durante los días que duran las negociaciones. Durante ese periodo de tiempo y quizás un poco más, la Administración se convierte en una jaula de grillos, originando que la locura salpique y contagie a los propios funcionarios. De este modo es bastante frecuente que se bloqueen iniciativas, se retrasen informaciones y se rechacen interesantes ofertas de colaboración, etc. Incluso las relaciones, a menudo complicadas, dentro de un partido pueden producir unos efectos similares. Estas situaciones suponen una gran fuente de irritación y de malestar entre los funcionarios, provocándoles una gran desmotivación, al quedar a la espera y ajenos a estas discusiones, que si más de uno las escuchara se quedaría aturdido del simplismo y del bajo nivel de las mismas. Un cambio en la cultura política de nuestros gobernantes se hace evidente

#### SUPERACIÓN DE LAS RIGIDECES QUE LIMITAN LA LIBERTAD DE ACCIÓN TANTO A GESTORES COMO A EMPLEADOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La adecuada definición de las responsabilidades de cada uno es un aspecto fundamental para la motivación de los trabajadores en cualquier sector. Una vez que las tareas que tienen que ser desempeñadas por cada funcionario hayan quedado claramente definidas, será sencillo establecer también cuáles serían los límites presupuestarios correspondientes a cada una de ellas. En mi opinión, habría que aplicar las técnicas de management que se aplican en el Sector Privado y dejar al juicio de cada responsable la forma más adecuada de lograr las metas que persigue el desarrollo de su servicio. El principio de subsidiaridad debería informar las nuevas relaciones entre las distintas capas de responsabilidad de las administraciones. En Dinamarca, en los últimos años, se ha puesto en marcha un nuevo estilo de Dirección que persigue flexibilizar las actuaciones de los diferentes Departamentos, dándoles posibilidades de establecer relaciones de colaboración con el Sector Privado y de realizar compras de materiales y de contratar servicios externos sin consulta previa. Las experiencias de este País podrían darnos lecciones ejemplares que aprender a la hora de buscar la forma de optimizar nuestros recursos humanos, de movilizar al conjunto de los funcionarios y de mejorar el resultado de nuestros esfuerzos, consistentes en aplanar la pirámide de mando y jerarquía que se conoce dentro de la Función Pública.

#### MAYOR APERTURA DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL CIUDADANO

Los inescrutables procesos administrativos que desarrolla la Función Pública crean una enorme fuente de problemas para el ciudadano medio que tiene que enfrentarse a ella. El hecho de que el sistema pueda ser transparente para el iniciado, no implica que sea simple y comprensible para el usuario del sistema. Todos tenemos historias que contar dignas de incluirse



en el género de la novela negra cuando hemos tropezado con algo increíblemente absurdo e incomprensible dentro del funcionamiento de la Administración Pública. Quizás porque nuestras mentes están demasiado acostumbradas a la lógica racional y operativa de la empresa privada, no llegamos a entender por qué lo que podría ser tan simple y sencillo se complica tanto y se alargan, innecesariamente, tareas y plazos en días e incluso meses —si nos referimos a la Función Pública de la Justicia tendríamos que decir años— cuando en el Sector Privado las mismas tareas se podrían efectuar en minutos y, a lo más, en horas. Tampoco es fácil de entender para nuestras sencillas mentes por qué el funcionario que tenemos delante, un funcionario de un nivel alto que cuenta con un Doctorado en Ciencias Económicas y más de 3 masters en su bolsillo pero pagados con los dineros del contribuyente, tiene menos margen de libertad de maniobra y menos poder de decisión que la encargada de la limpieza de cualquier empresa privada. Su trabajo a veces consiste en el del contestador automático. Uno le trasmite un problema que desea solucionar. El funcionario lo recoge y no emite ningún informe de valoración como ocurriría en el Sector Privado; tan sólo lo trasmite hacia arriba donde los jefes políticos lo almacenan. Tras varias vueltas y llamadas telefónicas donde a uno se le contesta casi siempre que el Director está en ello y que él no sabe nada, al cabo de varias semanas se celebra una reunión en la cual el funcionario sin decir nada te comunica lacónicamente una respuesta que le han dicho que trasmita desde arriba.

Si en medio tercia la obligación de rellenar una serie de formularios, la sensación de incompetencia que muchos ciudadanos sufren al cumplimentarlos nos da una idea de lo que ello contribuye en elevar el nivel de iletrados de la Población. Resulta absurdo que para solicitar cualquier cosa a la Administración a uno le pidan certificados que los tiene que emitir la propia Administración y que tardan días en emitirlos. En realidad, a uno le marean haciéndole ir de una ventanilla a otra para pedir un papel que tiene que entregar en la de enfrente. El despilfarro de tiempo que uno experimenta le hace ver la gran desorganización y la gran falta de respeto y de atención que sufre el ciudadano cuando tiene que hacer una solicitud ante la Administración. Sin embargo, lo que parece un montón de papeleo al hacer la declaración de la renta o al pedir una subvención para lanzar un negocio, podría convertirse en una tarea razonable, si se le diese un mínimo de explicación, en un lenguaje más próximo al de la calle, al ciudadano y se le facilitasen desde cualquier ventanilla los papeleos a resolver en otros ventanillas y departamentos contenidos dentro del área de la Función Pública. Hay que empezar a pensar que si el trabajo dentro de la Administración Pública resulta enrevesado para el público será porque la forma como se ha explicado es inadecuada o el proceso mismo, tal como está planteado, resulta demasiado complejo.

Al igual que como ocurre en la empresas privadas de servicios, los empleados que tienen que atender al público lo consideran como lo más importante —"*El cliente es rey*" reza el slogan—, en la Administración Pública, sería también lógico que se atendiera al ciudadano de la misma manera. Los funcionarios deberían tener la profesionalidad suficiente como para contestar a las dudas y facilitar las tareas del público que acude a la Administración para resolver un trámite. Los funcionarios que tengan que dar la cara al público deberían estar muy bien preparados para esta tarea. Tendrían que tener los materiales necesarios y suficientes como para contestar todas aquellas dudas que les presenten los usuarios. Por eso, dentro de la formación que reciben los funcionarios que tienen que atender al público, deberían incluirse aspectos comerciales de lo que representa el trato con el público desde una perspectiva moderna de marketing. También y donde fuera posible, los horarios de apertura al público tendrían que dilatarse y reorganizarse en función de las necesidades de los usuarios en lugar de la conveniencia del colectivo de trabajadores de la Función Pública.

Finalmente, otro aspecto más sobre la apertura de la Función Pública sería el relativo a las relaciones y trato que mantiene con los medios de comunicación. La Administración Pública tendría que estar muchísimo más abierta y sensible a la crítica y al debate público. En especial,

sobre lo que se espera de su servicio y de su organización. Al fin y al cabo, es a los ciudadanos a los que Uds. sirven y, no lo olviden, ellos son quienes más contribuyen a la financiación de sus puestos de trabajo. Sin ellos, tanto la Función Pública como las tareas que Uds. realizan no tendrían razón de ser.

#### — MEJORA DE LA IMAGEN DEL SERVICIO PÚBLICO

Si me permiten seguir hablando, con mucho cariño, pero sin pelos en la lengua, les recordaré la mala reputación que tienen los funcionarios entre la población en general. Los funcionarios públicos son, junto con los políticos, las profesiones que reciben mayor número de críticas en los lugares de encuentro y reunión de casi todos los países del mundo. Los funcionarios y políticos tienen, por decirlo de alguna manera, un casi universal problema de imagen. Por desgracia, los funcionarios y los políticos tienden a pasarse la patata caliente de la culpa de uno a otro, sin que gasten mucho esfuerzo en intentar comprender las razones que motivan esa falta de confianza en la Función Pública y cuál es el motivo de tan mala imagen.

Si tuviéramos el valor de examinar los estereotipos que circulan veríamos que un número importante de las críticas que se vierten tienen un alto grado de justificación. Sólo el corporativismo ciego podría negar dichas críticas. Atendiendo a los retos de futuro, la necesidad que Uds. tienen de recuperar una buena imagen es básica. Quizás, los problemas que sufre la Administración Pública no sean muy diferentes de los problemas que se presentan en cualquier organización. Por ello, no deberían olvidar que cualquier intento que se lleve a cabo, con rigor y seriedad, para reorganizar la Administración Pública tendría que asumir la falta de popularidad con que cuenta de partida.

Políticos y funcionarios deberían llegar a convenir que esta mala imagen no les beneficia a ninguno de ellos y sin embargo, hemos de reconocer que, hasta ahora, los políticos no han tenido mucho interés en defender a la Función Pública. En parte, porque un mal funcionamiento de la Administración les aportaba una coartada consistente en tener siempre a mano alguien a quien echar la culpa de su mala gestión que, de otra forma, podría caer sobre sus hombros. Por ello, en tanto no se modifiquen los comportamientos de los políticos, los funcionarios deberían confiar más en sus propias fuerzas a la hora de recuperar una buena imagen pública, tanto a nivel individual como colectivo. El instinto de supervivencia, ante el acoso y derribo que están sufriendo los funcionarios, les debería hacer pensar que su aliado natural son los ciudadanos que contribuyen, con el pago de sus impuestos, al sostenimiento de sus empleos. El público, en general, suele ser más agradecido de lo que uno cree. Sobre todo, si recibe más de lo que espera y eso, con el corazón en la mano, para Uds. es bien fácil. Comiencen a entender y a practicar que el ciudadano es, en realidad, un cliente al que hay que ofrecerle el mejor de los servicios. No crean que esa máxima atención deban realizarla por motivos de autodefensa. También Uds. son testigos presenciales de cómo se realiza el proceso de Administración del Estado, y tienen la responsabilidad tanto de ofrecer sus sugerencias para la mejora de la Gestión Pública como de denunciar casos de mala gestión o corrupción que detecten en el desempeño de su trabajo. El funcionario siempre tiene que tener en cuenta que los políticos no son sus jefes, sino sus intermediarios con el jefe real, el ciudadano.

#### — MAYOR FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO QUE EXISTEN ENTRE LOS FUNCIONARIOS Y LOS POLÍTICOS

Este apartado contiene, quizás, uno de los aspectos más problemáticos de la reorganización de la Función Pública. Las relaciones entre los funcionarios y los políticos —en cierto sentido también sus empleadores directos— son notoriamente diferentes de las relaciones que existen entre los empleadores y empleados en el Sector Privado. Estas enormes diferencias existentes entre las relaciones laborales que conocen el Sector Privado y el Sector Público, ahora que el desempleo se ha convertido en algo estructural dentro de nuestro sistema económico y productivo,

está originando que se intensifiquen las críticas y las acusaciones de privilegio hacia los trabajadores de la Función Pública.

Un aspecto significativo de esta diferencia es el hecho de que los trabajadores públicos o funcionarios no compartan el riesgo y las demandas de flexibilidad que sufren el resto de los trabajadores. Así, frente a la incertidumbre que pesa sobre algunos ciudadanos en cuanto a la viabilidad de su futuro laboral y la precariedad o falta de trabajo que sufren otros, el funcionario goza de lo que se llama popularmente un *"puesto de trabajo de por vida"*. Puede que sea una exageración, existen procedimientos por los cuales se podría disciplinar a un funcionario que no desempeñase su trabajo adecuadamente, incluso se podría despedirlo, pero el procedimiento es largo y dificultoso.

El tema es otro, la globalización de la economía y el aumento de los niveles de competitividad también ha hecho que aumenten los niveles de inseguridad de las empresas, y por ende, de los trabajadores de dichas empresas. Cierres de empresas, regulaciones de empleo, despidos y cancelaciones de contratos de trabajo, etc., son situaciones a las cuales, por desgracia, estamos habituándonos a gran velocidad. Sin embargo, en el Sector Público, resulta prácticamente imposible reducir plantillas en aquellas secciones de la Función Pública que se muestran ineficaces u obsoletas. Es obvio que el exceso de protección que gozan Uds. también está originando la desprotección que sufre y el resto. Dicho con otras palabras: en un mundo imperfecto, turbulento y desarreglado como el que vivimos, la mayor seguridad de trabajo con que cuentan algunos está originando también una mar inseguridad de trabajo en los demás. En aras de la eficiencia del sistema, la Función Pública necesita, tanto o más que el Sector Privado, un alto nivel de flexibilización de sus plantillas.

¿Se puede ser liberal en lo que se refiere a las contrataciones laborales dentro del Sector Privado y conservador a la vez, en el mantenimiento de una protección a ultranza en lo que se refiere a las relaciones laborales dentro de la Función Pública?. En un mundo, donde se experimentan cada día gran número de mutaciones aceleradas, las necesidades de adaptación del personal de las empresas a las mismas mutaciones y transformaciones se está convirtiendo en un imperativo de carácter estratégico. Los conocimientos que uno tiene se vuelven obsoletos en poco tiempo: de ahí se deriva la necesidad de reciclarse y de la formación permanente. En la Función Pública, debería estar pasando lo mismo. Si es que no renueva sus recursos humanos y no introduce innovaciones organizacionales los riesgos de quedarse esclerotizada son cada vez mayores. Los conocimientos, los modelos organizativos que se tenían hace doce años ya no sirven directamente para nada. ¿Cuántas infraestructuras que crearon hace diez años ya no cumplen eficazmente con el servicio para el cual fueron diseñadas?. ¿Cuántas leyes que se aprobaron hace tan sólo cinco años ya no responden a las necesidades de hoy?. ¿Cuántas reestructuraciones económicas que se acometieron el año pasado o hace dos años, buscando una salida puntual a la crisis que padecemos, sabemos que van a ser un fracaso?. *"Cuando más crece el peligro más crece aquello que puede salvarse"* decía Hölderlin. La crisis que padecemos es grave y de difícil salida. Si quieren salvarse de la quema les daré un consejo: Ayuden a superar la crisis, no siendo un freno a las innovaciones organizacionales que la sociedad necesita y colaboren en su salida con eficiencia y eficacia. Estas son y serán las realidades de los mercados laborales modernos

En toda Europa, especialmente en España, podemos caer en la tentación de querer preservar el derecho al trabajo mediante prácticas proteccionistas. Sin embargo, la globalización de la economía impide poner barreras sin causar un grave riesgo a la estabilidad del sistema político a nivel mundial. La paz alcanzada y la superación de la guerra fría siguen siendo todavía muy frágiles. El proteccionismo, a niveles tanto nacional como internacional, se ha mostrado tan indeseable como imposible. La flexibilidad que se demanda en el trabajo no solamente se exige al trabajador individual sino también a las empresas e instituciones. Es decir a toda aquella organización, pública o privada que contrate trabajo. El nivel competitivo de la economía de un país no depende ya solamente de la eficiencia de su Sector Privado sino también de la eficiencia

de su Sector Público que consume y/o controla cada vez más recursos de la propia economía nacional (50% del PIB).

Al igual que en el Sector Privado, en el Sector Público las nuevas técnicas de gestión, tanto las que se basan en la alta tecnología como las puramente organizativas, permiten el que se pueda hacer más con menos recursos. Los funcionarios tendrían que adaptarse a los cambios que se están operando en el mundo del trabajo del mismo modo que lo están haciendo los trabajadores del Sector Privado. Caso de no hacerlo, las relaciones, entre el funcionariado y la población en general, necesariamente habrán de experimentar un deterioro progresivo cuyas consecuencias aunque desconocidas, seguramente conllevarán un empeoramiento, aún más profundo, tanto de la imagen de la Función Pública como de la del propio proceso político del país, con todas las consecuencias que ello conlleva para la estabilidad democrática del Estado.

Si defendemos la eficiencia en la Administración Pública y de aumentar la productividad del sistema, necesariamente tendremos que plantearnos aspectos relativos a la reducción neta de puestos de trabajo en el Sector Público, máxime cuando el déficit público y los niveles de endeudamiento han aumentando tan rápidamente en los dos últimos años. Además el descenso importante de las recaudaciones de impuestos y el aumento del número de parados, aconsejan, racionalizar los capítulos del gasto público e impulsar las inversiones en infraestructuras que le doten al País de una mayor competitividad.

Mantener la seguridad de trabajo ya no tiene sentido. Tendríamos que recordar el por qué se legisló dicha seguridad de trabajo y analizar si prevalecen las razones que lo aconsejaron en su tiempo. Su efectividad para prevenir el clientelismo político es ya muy dudoso ya que sin una definición adecuada que limite donde se halla la frontera entre lo que es el campo de la política y lo que es el campo del profesional de la Función Pública es prácticamente imposible. Tampoco el sistema de oposiciones a la Función Pública se encuentra libre de abusos y, a menudo, los exámenes que se hacen tienen muy poco que ver con los conocimientos y competencias, tanto sociales como individuales, necesarios para desempeñar las funciones demandadas por el puesto de trabajo vacante. ¿Qué tendrá que ver el conocimiento que uno tiene acerca de la geografía de América Latina con la función de mantenimiento del alumbrado público?. En una empresa privada, la selección de personal es un proceso que se ajusta muchísimo más a las necesidades reales del puesto de trabajo y la Administración Pública debería delegar más en los jefes de departamento la realización de esta selección de personal.

En definitiva, que lo esencial es que los funcionarios tengan las mismas condiciones laborales que gozan el resto de los trabajadores en el Sector Privado. Hoy en día, no hay ninguna justificación para existan tantas diferencias en lo que se refiere a las condiciones de empleo, a los salarios, a los horarios de trabajo; no digamos en lo que se refiere a la asunción de responsabilidades y a los derechos contractuales. De otra forma, lo único que se producirá será ensanchar el foso de las desigualdades, la injusticia social y el resentimiento.

## **7.- ALGUNAS ULTIMAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA APERTURA DE LA CULTURA POLÍTICA**

A lo largo de mi exposición, Uds. habrán notado que en ningún momento he intentado dar soluciones concretas a los problemas planteados. Lo que he hecho ha sido enumerar, con cierto desenfado y en un tono un tanto provocador, algunas de las cuestiones graves que afectan a la Función Pública. Les añadiré que no me corresponde a mí buscar las soluciones sino ayudarles a que sean Uds. quienes las encuentren, ya que la clave reside en Uds. mismos. Tan sólo les puedo ayudar en que se hagan las buenas preguntas, pues difícilmente darán con la respuestas correctas a los muchos problemas que les acucian si, con anterioridad, no han sido capaces de formularse las buenas preguntas.

Pues bien, a mi entender, la mayoría de sus problemas tienen su origen en la propia cultura política y social en la cual se hallan inmersos. La experiencia nos enseña que no existe ningún tipo de regulación o de normativa que puede, por sí sólo, eliminar todos los abusos del poder. Aunque se dé una mayor apertura y una mayor transparencia de la Función Pública, sin una mayor participación crítica y exigencia del ciudadano difícilmente se podrá ayudar a identificar, primero, y a eliminar, después, los abusos. La clave radica en la evolución que se produzca dentro de la cultura y de las mentalidades que afectan a la Función Pública. Todos los actores involucrados: políticos, funcionarios, medios de comunicación y el público en general, tienen que desempeñar un papel muy activo y rupturista si se quiere conseguir unos cambios positivos con respecto a las diferentes culturas y demás normas éticas que afectan al Sector Público

#### *LA CULTURA DE LOS FUNCIONARIOS*

El concepto del "funcionario" en distintos países puede variar, en España, por ejemplo, la palabra sugiere el cumplimiento de una función. Cada funcionario tiene su posición en la pirámide funcional que define el Servicio Público, y tiene relaciones casi "neoconfucianas" con aquellos que se encuentran en otros escalones de la pirámide. En Gran Bretaña (donde la relación con la autoridad no es muy diferente) se habla de "civil servants" (sirvientes civiles) que tiene su origen en el hecho de que, en sus inicios, a los funcionarios se les consideraba sirvientes de la Reina en el ámbito civil. Sin embargo, también se le podría dar otro significado a esta denominación, dándole el sentido de ser un servidor del público. Dados los valores que impregnan nuestra civilización actual, podría ser un salto cualitativo importante el que Uds. asumiesen su condición de "servidores públicos". Ello necesitaría un mayor esfuerzo de humildad por su parte, reconociendo, que, en lugar de seguir considerándose como el equivalente a un "administrador-en-jefe" de los asuntos colectivos de los ciudadanos, y que les pueden mirar de arriba abajo, deberían identificarse a sí mismos como unos trabajadores que tienen su empleo para servir a los ciudadanos, del mismo modo que en el Sector Privado el empleo tiene como misión principal servir y satisfacer a los clientes. Es, precisamente, esta cultura de servicio al usuario la que habría que cultivar dentro del Sector Público. Las lealtades del funcionario deberían asentarse en lo que es la fuente originaria de la legitimización de su propio status y posición en un sistema democrático —el votante y el contribuyente—. El orgullo del funcionario tendría que reencontrar su origen en la satisfacción del servicio bien hecho que presta a los ciudadanos.

#### *LA CULTURA DE LOS POLÍTICOS*

Muchas veces, la brevedad, y por tanto poca experiencia, que tiene la sociedad española en lo que a convivencia democrática se refiere, ha sido utilizada como explicación a la hora de justificar la falta de definición clara que la política española tiene en cuestión de ética. En actuaciones y declaraciones de bastantes políticos españoles se constata la gran confusión que existe entre lo que debería ser un comportamiento ético aceptable y lo que no debería ser. Esta confusión y falta de criterios agudiza las contradicciones entre los ciudadanos, donde tardará muchos años que la cultura del "pelotazo" desaparezca. A mi parecer, el liderazgo político que debería ejercer el Estado tiene una urgente y gran responsabilidad en definir, cuanto antes y con claridad, cuáles son las reglas de juego que propician una conducta ética aceptable dentro de la Administración. Sin esas reglas de juego la honorabilidad de la Función Pública se mantendrá siempre en entredicho. No deben olvidar que no existe otra función más necesitada y dependiente de esta definición y de estas reglas de juego que las que se ocupan en el manejo del dinero público.

#### *LA CULTURA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN*

Si bien es cierto que los medios de comunicación están independizándose, poco a poco, de las presiones políticas a las cuales siempre habían estado sujetos. La necesidad de llevarse bien con el poder ha sido (y de alguna manera sigue siendo) una barrera, a la hora de garantizar una transmisión de la información al público que sea imparcial y objetiva. La lucha por el control de los medios de comunicación

es una batalla en la cual están comprometidos los diferentes poderes, entre los cuales habría que contar también al financiero. Sin embargo, el desarrollo de un cuerpo de periodistas cada vez más profesionales y conscientes de su papel en la profundización de las libertades, está permitiendo que no se produzca un mayor deterioro en la evolución de la cultura ética de la vida política. En este área, los medios de comunicación han contraído una gran responsabilidad con la ciudadanía y es de esperar que contribuyan también al diseño de una nueva Función Pública más ajustada a las necesidades que nos plantea el futuro.

#### *LA CULTURA DE LOS CIUDADANOS*

En muchos países —España no es una excepción en esta cuestión— existe lo que se podría llamar *"la cultura de la parada del autobús"*. Imaginémosnos que hay dos señores en la parada del autobús, y el autobús llega veinticinco minutos más tarde de lo que marca su horario. Entre el público que aguarda en la cola, es frecuente que la conversación gire en torno al tema del retraso del autobús. Sin que pase mucho rato, es bastante seguro que los dos señores se habrán puesto de acuerdo en el hecho de la poca formalidad, el abuso, el mal servicio, etc., que tienen que sufrir los ciudadanos como ellos. Proferirán más de un insulto contra el conductor, la compañía de autobuses, el gobierno que les dio la concesión, el MOPT por el estado de la carretera, etc. Cuando por fin llega el autobús también se suelen acallar las críticas y el silencio se invierte en buscar el dinero para pagar el billete. Así, los dos señores se despiden con un gesto y suben al autobús dándole las buenos días al conductor, pagando su billete, buscando el asiento donde sentarse y tras conseguirlo, miran por la ventanilla a la parada donde sufrieron tan larga espera. Naturalmente, por las cabezas de ellos ni tan siquiera ha pasado la idea de escribir ninguna carta de queja a las autoridades responsables por el mal estado de la carretera, por el mal servicio que presta la compañía de autobuses, ni siquiera han pensado en hacer una llamada a la compañía de autobuses para protestar.

Cuando callamos, todos los ciudadanos, en cierto sentido, somos responsables de los fallos de la Administración y de su mal funcionamiento. La responsabilidad que tenemos cada uno de nosotros en preocuparnos de que disminuyan los inconvenientes que sufrimos a manos del Estado y de la Administración, es una cuestión de la que abdicamos en mil asuntos cotidianos. Mientras no asumamos que el obtener un Servicio Público que funcione mejor requiere la participación y la movilización ciudadanas, estaremos dejando la responsabilidad de ello, exclusivamente, en manos de los políticos y de los trabajadores públicos. La exigencia por parte de los ciudadanos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para resolver los problemas que le afectan a la Función Pública. Es por ello, por lo que Uds. deberían mirar al ciudadano como el mejor aliado estratégico que tienen

#### **8.- EL LARGO PLAZO REVISITADO**

En el apartado anterior he intentado perfilar por dónde deberían venir las soluciones y por eso les he expuesto algunas sugerencias acerca de ello. Sin embargo, quisiera terminar mi exposición volviendo a retomar el hilo de lo general y planteando ciertas cuestiones relativas al cuestionamiento que se hace del propio concepto de la Función Pública como tal.

En primer lugar, deberíamos reflexionar acerca de si la democracia que existe en Europa actualmente no se encuentra severamente limitada. Las decisiones que afectan a los europeos se realizan por autoridades que tienen una dudosa legitimización. El Tratado de Maastricht, acordado en nuestro nombre y que nos compromete a todos, no fue sometido a referéndum más que en sólo tres de los doce Estados miembro que comprenden lo que ya hemos empezado a llamar Unión Europea. Muchos ciudadanos europeos se preguntan por qué a otros se les consulta y a ellos no. Sin querer discutir sobre lo que es legal y lo que es legítimo, el hecho cierto es que la democracia europea, tal como se está abordando, está siendo un plato que no acaba de satisfacer a todos. Sin en el interior de los diferentes países que comprenden la Unión Europea la distancia entre los gobernantes y los ciudadanos era grande, la burocracia de la Administración Europea ha abierto un foso increíblemente más grande. Uno ya no sabe si es con la Comisión Europea no estaremos reinventado el Despotismo Ilustrado pero esta vez con ciudadanos que pueden ser infinitamente más cultos que sus gobernantes.

En las democracias representativas, los sistemas electorales como el español están diseñados para que los ciudadanos con derecho a voto otorguen un amplio margen de maniobra a los poderes políticos a costa de la pérdida los derechos de decisión. ¿Podrá ser que todavía el pueblo europeo no está suficiente maduro para tomar decisiones puntuales?

Otra cuestión es la referente a la conveniencia de seguir manteniendo el sistema de listas cerradas. La importancia que tiene la supresión de este sistema, si queremos mejorar el funcionamiento de la Administración Pública es evidente. Con el sistema de listas cerradas, se le resta libertad de elección al votante, y se les obliga a los representantes elegidos a que contraigan mayores responsabilidades políticas que con el electorado con los líderes de los partidos a los que pertenecía la lista en la que salieron elegidos. Otra reflexión importante es el hecho de que la falta de una verdadera voluntad de descentralización del poder también está restando poder al votante. No es tampoco esencial para la democracia el que un representante vasco tenga voz y voto en un asunto debatido en el parlamento nacional y que afecta únicamente o principalmente a las Islas Canarias. Seguramente, existirán decisiones que podrán afectarnos a todos y que tendrán que hacerse desde Madrid, pero incluso en la toma de estas decisiones habrá que asumir una responsabilidad democrática consistente en asegurar que la línea de decisión sea lo más corta posible entre el lugar donde se encuentra el responsable y los que representa. A mi parecer, no está nada claro que esta responsabilidad democrática se esté cumpliendo.

Tarde o temprano, la reforma de la Administración Pública será algo inevitable. Cuanto más tarde se haga, las soluciones vendrán más impuestas y serán más radicales y traumáticas. En los próximos años, es más que probable que tanto los métodos de control como los niveles de responsabilización mejorarán sensiblemente en la Función Pública. Resulta una interrogante el saber si es que se llegará a alcanzar un nivel de flexibilización suficiente. El corporativismo del funcionariado, la ineficacia de los políticos y la apatía de los ciudadanos serán sus principales causas. Algunos países y regiones lo lograrán y otros no. Lo que sí es seguro es que si un país no reconcilia ni establece las mismas reglas de juego entre los trabajadores del Sector Público y del Sector Privado, difícilmente podrá dar respuesta a los retos y desafíos que, tanto el presente y con más razón el futuro, le deparan.

En el futuro, habrá que tener cada vez más en cuenta las oportunidades que nos brinden las nuevas tecnologías derivadas del progreso científico que como sabemos nunca se ha detenido a largo de la historia. También aparecerán nuevos métodos electorales, nuevas actitudes y nuevas capacidades intelectuales. Todo será bueno para mejorar la representación de los votantes en las decisiones políticas en la medida en que les afectan a ellos; sin embargo, es más que presumible que a la Función Pública siempre le quede una asignatura pendiente. El desarrollo de la democracia supranacional, regional y local y el acercamiento del votante al centro de poder nacional a través de sistemas electorales más representativos y directos, tendrá mucha importancia en lo que se refiere a mejorar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la Función Pública. Por una simple razón, la mejor garantía de que no se está gastando el dinero indebidamente es la convicción de que se trata de un dinero propio.

Sin embargo, el crecimiento esperado de la sociedad dual, podría distorsionar el proceso democrático, imponiéndole las limitaciones de una versión simplificada del modelo democrático en el que no refleja adecuadamente la solidaridad entre las diferentes clases sociales. La tiranía del 51% puede darse. Quizás no dure mucho o quizás sea el preludio de grandes revoluciones. La descentralización y la toma de responsabilidades en lo que se refiere al Poder Público también tendrá su importancia en la sociedad de mañana. Para la mejora de la Función Pública esta cuestión es básica ya que ello permitiría un mayor control por parte del ciudadano y una mayor toma de conciencia por parte de los gobernantes acerca de las repercusiones que tendrían sus decisiones.

Para terminar, en esta exposición inacabada, relativa al análisis prospectivo de la Administración Pública ante las mutaciones tecnológicas, económicas, sociales y culturales, les diré que el futuro reside, fundamentalmente, en Uds.. Los basureros de la historia están llenos de tendencias prolongadas. Si Uds. no se anticipan a los acontecimientos que se les avecinan, perderán su libertad de actuación y al final estarán condenados a sufrir el futuro en vez de crearlo. La mejora del Sector Privado de

los países iberoamericanos depende de muchos factores y muchos de ellos están fuera del alcance de su control aunque pueden observarse al objeto de prepararse mejor y poder adaptarse a tiempo. La mejora del Sector Público sí que depende fundamentalmente de Uds.. Yo les animo para que luchen y espero que mi conferencia les haya ayudado a reflexionar sobre los peligros que se les ciernen. Hoy más que nunca hay que creer en la esperanza y poner los medios para no caer en el fatalismo. Les deseo que sean Uds. dueños de su propio futuro. Inténtelo y verán que es más fácil de lo que parece. Muchas gracias





## IV. El Programa Ciudadano “Cali Que Queremos” o el difícil arte de hacer prospectiva.

*por: Javier E. Medina Vásquez<sup>1</sup>  
Profesor Universidad del Valle*

### 1.1 Antecedentes.

Hacia 1986, la existencia de diferentes factores urbanos como la ausencia de una visión global y de largo plazo, la falta de un “norte” o misión, el crecimiento desordenado, los preocupantes índices de calidad de vida de los grupos mayoritarios y la violencia en varios niveles, motivaron a un grupo de dirigentes a pensar la ciudad y a promover la puesta en marcha de un proceso permanente y sistemático de análisis de la realidad municipal para la toma de decisiones.

Es así como entre 1988 y 1992, gracias a la coordinación de la Cámara de Comercio de Cali, se realizó el Programa Ciudadano “Cali Que Queremos” con la participación de alrededor de 1400 personas, contando con líderes de todos los sectores y con la vinculación de las principales entidades de la ciudad como la Universidad del Valle, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (C.V.C.), Planeación Municipal, Planeación Departamental, las Empresas Municipales de Cali (Emcali), la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (F.D.I.), la Fundación para la Educación Superior (F.E.S.) y la comunidad en general.

### 1.2 Metodología y características esenciales del Programa

El programa siguió los lineamientos de la escuela francesa de la Prospectiva Estratégica. Desde este marco de referencia, un proceso semejante tiene por objeto adoptar una visión global y sistémica de la realidad, – apoyándose en una buena retrospectiva–, y movilizar a los actores del cambio para pensar en un horizonte de largo plazo y plasmar en acciones concretas los futuros anticipados. Así, desde el comienzo se convocó sistemáticamente a personas del poder público, la producción el saber y la comunidad con el fin de diseñar conjuntamente el perfil de la características del Programa, lo cual sirvió de guía para estructurar sus diferentes fases y para determinar los criterios internos de validación de sus resultados. (Véase cuadro N° 1).

De esta suerte, su objetivo general fué: “A través de un sistema de información fundamentado en la participación ciudadana, definir alternativas de desarrollo probables y deseables, para Cali y su área de influencia, que sirvan a la comunidad, dirigentes e instituciones para adoptar decisiones y generar proyectos de desarrollo económico y social, que contribuyan a mejorar el nivel de vida de sus habitantes”. De otra parte, en retrospectiva se convino trabajar sobre el siglo XX, y hacia el futuro se consideró como horizonte temporal la primera década del siglo XXI. El entorno geográfico y funcional abarcó el área inmediata de la vecindad municipal, y los niveles regional, nacional e internacional.

---

<sup>1</sup> El autor agradece y reconce la labor de los compañeros del equipo técnico Francisco Mojica, Milton Mora, María Elena Suárez, Nilse Payán de Veloza, Roberto Zúñiga, Esperanza Adriana Ramos, Daniel Zamorano y Reynaldo García. También, el apoyo de la Cámara de Comercio de Cali, especialmente de su Presidente Ejecutivo, Dr. Fabio Rodríguez y los Presidentes de Junta Directiva, Doctores Mario Barberi Zamorano (1986 - 1988), Eduardo Vives (1988 - 1990) y José Ricardo Caicedo Peña (1990 - 1992), sin quienes no hubiera sido posible realizar el Programa:

Es fundamental reconocer su carácter pionero y entender al “Cali Que Queremos” dentro de su contexto, puesto que fue la primera experiencia de gran escala a nivel urbano en Colombia, y representó una ruptura importante con las prácticas imperantes en la promoción y estudio del desarrollo local en el país. Vale decir, que la metodología estuvo en función de un proceso social, o sea que se ajustó al estilo o identidad del Programa. Este factor resulta difícil de entender para quien solo observa la metodología “pura”. Pero no hay texto sin contexto y por tanto no se pueden valorar los resultados por fuera de las condiciones iniciales y las características del proceso. Entonces, cuando se piense en replicar este modelo debe tenerse en cuenta que apropiarse de la metodología sin su “espíritu” sería tanto como tomar la forma sin el fondo: ello significaría perder de vista su sentido, su gracia, su utilidad y su potencial pues su esencia radica sobretudo en su identidad y su filosofía de vida,

**CUADRO NUMERO. IDENTIDAD Y, RESULTADOS DEL PROGRAMA SEGUN SUS CARACTERISTICAS.**

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>	<b>Resultados</b>
<b>Participativo</b>	Se basa en la participación y concertación en todo el proceso de las distintas instituciones y actores sociales que integran las fuerzas representativas de la ciudad	Vinculó alrededor de 1400 personas pertenecientes los sectores público, privado, académico y comunitario, proporcionando espacios de reflexión para el análisis objetivo de la ciudad.
<b>Integrador</b>	Se considera al municipio como un sistema constituido por veinte sectores o subsistemas, relacionados con macrosistemas como el regional, a nacional e internacional.	Se trabajó en el <u>sector económico</u> -subsectores industria, comercio, servicios financieros y microempresa-; <u>social</u> -subsectores salud, vivienda y servicios públicos, educación, seguridad ciudadana, alimentos, recreación y deportes, comunicación, tránsito y transporte, juventud, mujer, tercera edad-; <u>sector cultural</u> -subsectores manifestaciones culturales y civismo; <u>sector biofisico</u> ; <u>Sector Científico Tecnológico</u> , y <u>Sector Político Administrativo</u>
<b>Prospectivo</b>	Pretende constituirse en una herramienta de análisis y explicación de la realidad actual como punto de partida para el diseño de futuros posibles, probables y deseables de la ciudad.	Proporcionó una serie de propuestas para el desarrollo futuro de Cali y la aplicación metodológica adaptada al análisis de la realidad. Generó gran cantidad de documentos relevantes.
<b>Formativo e Investigativo</b>	Se busca a través de un proceso experimental una toma de conciencia de la comunidad para prever el futuro con un sentido de responsabilidad, participación y compromiso.	Permitió la capacitación de ochenta investigadores asociados en la metodología y las temáticas abordadas. También fue una importante contribución a la formación de una cultura prospectiva en la ciudad.
<b>Ejecutivo</b>	Busca mediante el proceso investigativo la determinación de proyectos prioritarios de acción inmediata y de largo plazo, para ser promovidos y realizados por las instituciones de la ciudad de manera concertada o independiente	Planteó una misión para Cali hacia el siglo XXI orientadora de todos los sectores, identificó cien proyectos y cien acciones estratégicas impulsoras del desarrollo de la ciudad para el corto, el mediano y el largo plazo.

### 1.3 Fases del proceso metodológico.

La primera fase de determinación de la viabilidad del programa y promoción del mismo se enfocó a crear un consenso en torno a las características y filosofía de vida del programa, y concluyó con el diseño de su concepción técnica -a cargo del profesor Milton Mora de la Universidad del Valle- (enero-octubre de 1988). La segunda fase de Diagnóstico y formulación de alternativas de desarrollo tuvo cinco etapas: la primera, de análisis y ajuste de los diagnósticos y tendencias de Cali Actual y su zona de influencia (octubre 88/febrero-89); la segunda etapa fue de consulta de oportunidades a expertos y actores sobre la ciudad (problemas, necesidades y deseos) y se efectuó entre octubre de 1988 y marzo de 1990; la tercera etapa de validación de opiniones y tendencias se llevó a cabo entre febrero de 1989 y marzo de 1990; la cuarta etapa de elaboración y análisis de los veinte escenarios posibles y probables duró de julio de 1989 a agosto de 1990; la quinta etapa, de integración y síntesis de los mismos se trabajó entre septiembre de 1990 y mayo de 1992. La tercera fase, de promoción para la adopción de compromisos y responsabilidades con las alternativas de desarrollo identificadas, y la cuarta fase, de seguimiento, se realizaron a partir de octubre de 1989 hasta mediados de 1992.

En la práctica, la clave del modelo metodológico estuvo en su segunda fase, especialmente en dos grandes partes: La primera consistió en la construcción de cada uno de los escenarios probables y deseables sectoriales y subsectoriales. Fue dirigida por Francisco Mojica y siguió el esquema de Michel Godet adaptado al nivel municipal, desarrollando guías metodológicas y elementos apropiados al contexto específico. La segunda parte se derivó del paradigma en mención, ofreció un camino para entretejer la vasta información acumulada y permitió llegar a una conclusión global en términos de una visión integral y sistémica, enfrentado la gran complejidad de analizar 283 problemas, 215 eventos, 266 objetivos y 1392 estrategias de desarrollo propuestos inicialmente por los ciudadanos. Fue una tarea original llevada a cabo por el equipo técnico y sus productos fueron los documentos finales y la misión o escenario deseable.

**CUADRO N. 2: Modelo prospectivo del diseño de los escenarios probables y deseables sectoriales del Programa Ciudadano “Cali Que Queremos”**

Momentos	Resultados esperados	Actividad y método
Explicativo	Identificación de la problemática	Identificación de situaciones dentro de un contexto mediante el Análisis Estructural
Evolutivo	Reconocimiento de la solución o empeoramiento de las tendencias	Situaciones de continuidad y ruptura con base más en proyectos y temores obtenidos en el juego de actores
Percepción del Futuro	Estimativo de la probabilidad	Análisis de hipótesis futuras a través del método S.M.I.C.
Diseño del Futuro	Comparación del escenario probable con el escenario deseable	Identificación de estrategias para alcanzar objetivos de desarrollo.

Fuente: “Continuidad o ruptura de tendencias dentro del proceso prospectivo”. (Mojica, 1990)

#### 4. Resultados Alcanzados

##### 4.1 Base documental.

El "Cali que queremos", en cuanto a su carácter investigativo e informativo, fué insumo fundamental para los Planes de Desarrollo de Cali de 1991 y 1995, el estudio de Prospectiva de Servicios Públicos de Emcali (1993), el Informe Monitor sobre la competitividad de Cali y el Valle del Cauca (1994-95) y el Plan de Gestión Ambiental de la C.V.C. (1996). Actualmente sirve como referencia para la orientación de entidades, ciudadanos, investigadores y consultores. En total, el Programa preparó 20 informes sectoriales, tres textos finales ("Documento Síntesis", "Resumen Ejecutivo" y "Proyectos y acciones estratégicas"), trece documentos investigativos, y dieciocho tesis de postgrado del Magíster de Administración de Empresas en la Universidad del Valle. A su vez elaboró una compilación estadística y una base de datos bibliográfica para la ciudad, un directorio de actores y expertos en distintos sectores, un banco de documentos, una reseña histórica del desarrollo urbano, económico y social; un análisis de la economía urbana de Cali, las bases para una propuesta de Seguridad Integral de la ciudad, y el estudio de temáticas nuevas en el momento como Juventud, Mujer y Tercera Edad. Además se elaboró un Sistema de Información Comunitario Ciudadano (SINCO) que estudió la problemática jerarquizada de 19 de las 20 comunas de Cali, y propuso soluciones alternativas, gracias a la participación de las respectivas Juntas Administradoras Locales y un grupo de investigadores de las universidades de la ciudad.

##### 4.2 El escenario deseable.

La misión o escenario deseable es un aporte conceptual que sirve como norte para orientar a la ciudad hacia el siglo XXI, y surge de la interrelación de las variables de carácter económico, social, cultural, político administrativo, medio ambiental y científico tecnológico, así como de la problemática global que identificó el Programa, las macro tendencias y los escenarios probables y deseables subsectoriales.

La misión o imagen objetivo de nivel global se proyectó como el mayor reto que tiene por lograr la ciudad. Se divide en componentes o unidades temáticas que guían la acción hacia el futuro pero carentes aún de operatividad, en propósitos o grandes objetivos de desarrollo que sirven para llegar a cumplir los componentes de la misión, y en una estructura coherente de 100 proyectos y 100 acciones estratégicas que responden a los grandes propósitos identificados. (para el desarrollo completo del escenario deseable véase el cuadro 3)

La propuesta de misión consiste entonces en "Lograr la seguridad social integral de la comunidad consolidando la ciudad como centro de comercio y servicios para el comercio internacional". Así, la idea fundamental que plantea el Programa es que esta imagen objetivo de Cali hacia el siglo XXI sólo podrá alcanzarse a través del logro de los tres grandes propósitos derivados del conocimiento de la problemática de la ciudad y que permitirían el rompimiento del "ciclo del desarrollo desigual" identificado en el transcurso de la investigación realizada. Estos componentes de misión son los siguientes: Cultura para el desarrollo humano, gestión colectiva para la efectividad y competitividad de la ciudad, y participación social en los beneficios del desarrollo.

##### 4.3 La concertación

Es de anotar que el proceso prospectivo realizado, la base documental aportada y éstas ideas-fuerza, han sido de gran utilidad porque ayudaron a pensar el conjunto de la ciudad en su entorno y dieron

Lineamientos básicos sobre lo que las instituciones podían y debían hacer. Puede afirmarse, incluso, que el Programa se constituyó en el primer examen y la primera gran conceptualización del futuro de Cali, dado que hasta ese momento los planes de desarrollo solían ser muy puntuales y orientados a la infraestructura física. Por su parte, los elementos y los proyectos prioritarios que se identificaron han influido sobre las instituciones, quienes los han venido trabajando y/o ejecutando a su manera. Cabe anotar, por ejemplo, lo relacionado con la modernización de la administración municipal (Reforma de 1996), el mejoramiento de la capacidad competitiva y el desarrollo físico urbano (Estrategia Vallecaucana de Competitividad, 1995-97 y Plan de Desarrollo, 1995-97), la puesta a punto de la infraestructura hotelera, de telecomunicaciones y servicios para el comercio internacional, la necesidad de atender la juventud marginada y crear mayores oportunidades de acceso a la vivienda y otros aspectos de la seguridad social (Programa Desepaz, 1992-95) y la creación de nuevos espacios de acción como los Equipos de Concertación para el Desarrollo (ECODES, 1995), el Comité Intergremial de Cali (1996) y el Programa de Educación para la Participación y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía (1991-1996).

Sin embargo, colectiva para la efectividad y la competitividad de ciudad.

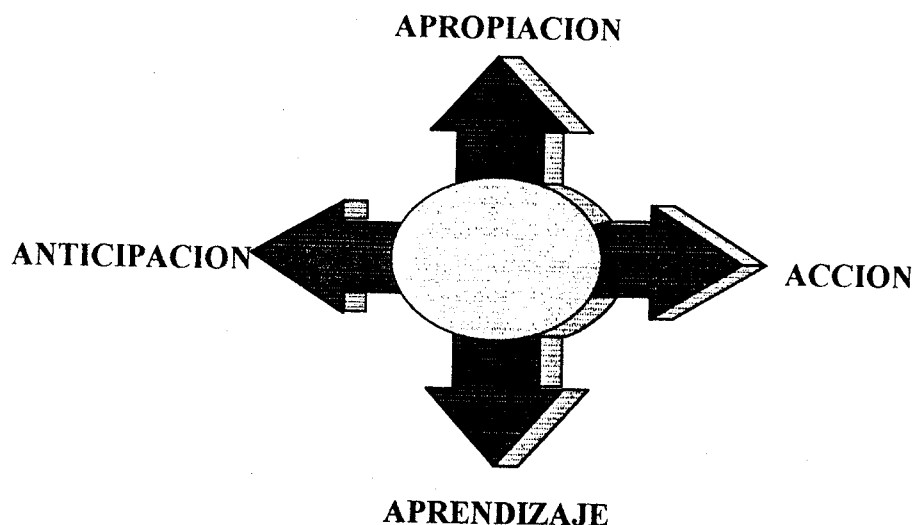
Entre los principales factores limitantes de la concertación pueden señalarse: -la falta de mayor compromiso de las instituciones con el proceso; -el hecho de que un solo organismo era insuficiente para ejecutar tantas acciones; -cierta distancia entre el sector público y el privado; - y la incomprensión de algunos grupos sobre el alcance de la propuesta, puesto que la consideraron muy compleja y "costosa", sin distinguir la diferencia entre un plantemiento a 20 años y un conjunto de prioridades políticas inmediatas. En otras palabras, el escenario deseable no cayó en terreno abonado, tal vez porque no pudo mantenerse un ambiente adecuado a lo largo de los años y porque faltó dinamismo y comunicación entre el Concejo Municipal, la Alcaldía y los organismos públicos y gremiales. Además, en ese momento no se contaba con herramientas poderosas para formalizar las iniciativas ciudadanas, como por ejemplo ahora la ley 152/94 sobre los Planes de Desarrollo. En síntesis, se consideró que el Programa finalizaba con la anticipación, es decir, con el diseño del escenario deseable. Pero si se retoma el planteamiento de Godet (1994), puede afirmarse que se quedó a mitad de camino porque le faltaron las fases de apropiación y acción.

Así, varios años después, en el gobierno del actual Alcalde, Dr. Mauricio Guzmán, se intentaron recuperar algunos de los planteamientos y los mecanismos propuestos, pero con el tiempo transcurrido se enfrió el interés de los participantes y no hubo claridad sobre cual sería la entidad responsable de la convocatoria, el seguimiento y la evaluación.

##### **5. Sugerencias y observaciones para futuros procesos prospectivos urbanos**

El Programa Ciudadano "Cali Que Queremos" ha sido un laboratorio inigualable para experimentar ideas y encontrar la gran diferencia que existe entre la teoría y la práctica prospectiva. Dado que la realidad desborda los diseños iniciales y obliga muchas veces a avanzar fuera del curso de acción establecido, resulta interesante señalar algunos factores que han de ser tenidos en cuenta para la ejecución de proyectos similares a escala urbana. Estos son fruto de la reflexión autocrítica (Cfr Medina, 1993), con el ánimo de contribuir al aprendizaje colectivo de la comunidad de prospectivistas a nivel nacional e internacional. Para el análisis se empleará el esquema de anticipación-apropiación-acción propuesto por Godet (1994). Pero según nuestro criterio, se le agregará una fase de aprendizaje a fin de significar que en lo posible un proceso prospectivo debe tener una retroalimentación constante que enriquezca la anticipación.

## EL PROCESO PROSPECTIVO



Fuente. Medina, Javier .1997

5.1 En cuanto al proceso de anticipación y el diseño de los escenarios, se encuentran varios puntos claves:

- Es importante pensar bien la definición del tamaño del sistema bajo estudio, dada la enorme complejidad que conlleva el manejo simultáneo de tantos sectores y subsectores, lo cual multiplica las variables y las áreas cruciales de incertidumbre, y dificulta establecer sus interrelaciones y mantener su actualización oportuna.
- No es fácil contar con adecuados niveles de experiencia y capacitación de los equipos responsables. Esto es necesario para poder guardar equilibrio entre los ideales académicos y las realidades de la experiencia, así como para asegurar la disponibilidad de instrumentos y profesionales de primer nivel.
- Se requiere realizar un proceso coherente y completo de transferencia tecnológica entre los asesores externos y el equipo responsable, para evitar que los nuevos esquemas teóricos y metodológicos sean asimilados bajo los antiguos parámetros, y para lograr un adecuado balance entre las expectativas de los participantes y los resultados factibles de alcanzar.
- Es vital controlar a la perfección los detalles del apoyo logístico inherentes al manejo de reuniones, el flujo constante y adecuado de los recursos económicos y profesionales, la motivación y el cumplimiento de los participantes e investigadores voluntarios, la coordinación de agendas y esfuerzos interinstitucionales, el ritmo de asistencia y sobretodo, los aspectos de comunicación y difusión de resultados.
- Es conveniente contar con un equipo o una persona con dedicación exclusiva que cumpla la función de sistematizar y retroalimentar permanentemente el proceso y construir bases de datos sobre estadísticas y seguimiento del entorno, en lo posible ordenando la información bajo un diseño o codificación elaborado específicamente para el programa que se adelante.

- Mantener un espíritu abierto y una adecuada flexibilidad metodológica, es un recurso fundamental para poder ubicarse en el contexto y combinar el adecuado rigor conceptual con la acertada escucha de las restricciones situacionales, y así permitir que la comunicación fluya entre el grupo responsable y los expertos, los patrocinadores y la comunidad.

#### 5.2. Respecto a la apropiación del proceso por parte de los actores:

- Es menester contrarrestar los prejuicios y los estereotipos culturales negativos a la planeación y la anticipación que suelen manejarse en el medio, como también la tendencia a esperar resultados baratos, rápidos, exactos y libres de todo “pensamiento fuerte”. Lo ideal es procurar la formación y el involucramiento de los participantes en una cultura prospectiva que les permita una mayor claridad conceptual y entender que ésta representa sobretudo una actitud de vida y una forma de pensar, antes que una mera herramienta para visualizar el futuro.
- A nivel colectivo ello implica sostener una relación fluida y cooperativa con los periodistas y los medios de comunicación, a fin de mantener una motivación y tensión creativa que asegure el interés de la comunidad y la opinión pública por los resultados.

#### 5.3 En lo que se refiere a la acción:

- Parece inevitable que la prospectiva sea vista como factor de poder y control político, y se vea atrapada por las pugnas locales que se libran en torno a la toma de decisiones. Por tanto, para pasar de un ambiente de conflicto a corto plazo a un clima cooperativo de largo plazo, se sugiere adelantar un gran esfuerzo en torno a la definición de compromisos para facilitar la efectiva participación y coordinación interinstitucional. Para ello es preciso que se aminore el estatus voluntario y ambiguo de estos procesos, - en la práctica mitad formales-mitad informales -, mediante la firma de una suerte de “Carta de intención ciudadana” y la creación y mantenimiento activo de una especie de “Grupo o Club de ciudadanos interesados en el futuro de la ciudad”.
- Se estima que un compromiso tal ante la opinión pública puede hacer viable el desenvolvimiento cotidiano del proceso, y garantizar la veeduría del mismo, para que los egoísmos y los celos personales o institucionales no lo lleven a situaciones sin salida en el mediano plazo. Así mismo, es vital que este acuerdo incluya un marco regulativo que aclare los criterios cualitativos y cuantitativos con que se van a evaluar los resultados, y asegure el adecuado y equitativo flujo de recursos durante todo el tiempo programado.

#### 5.4 Sobre el aprendizaje:

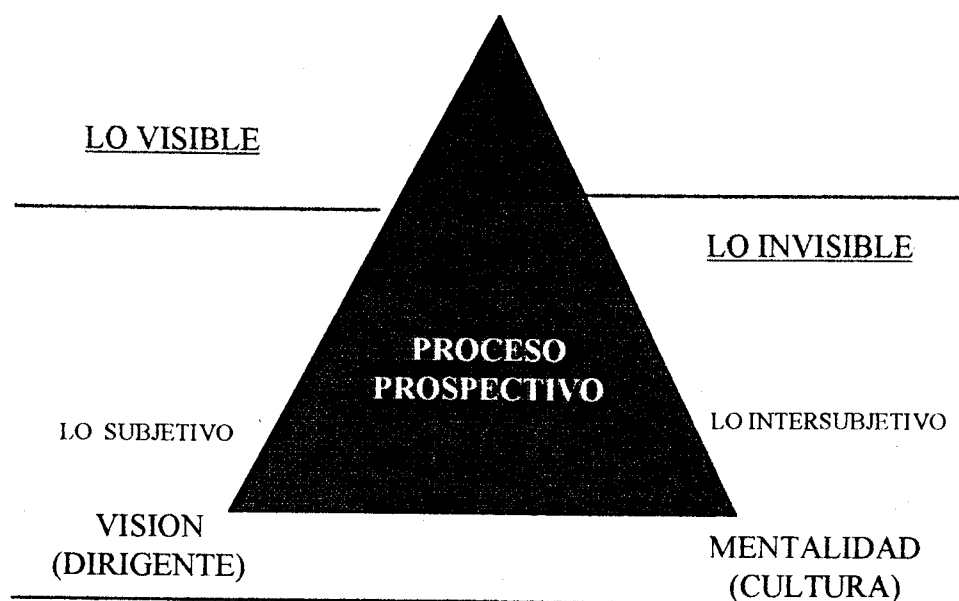
- Es fundamental que la puesta en marcha de un proceso de esta naturaleza provea a la comunidad local de la mayor y mejor formación posible en los conceptos básicos de la prospectiva y una comprensión óptima de los escenarios. Esto incluye a los participantes, expertos, actores, dirigentes políticos y gremiales, investigadores, a la opinión pública, las escuelas y las universidades. El hecho de que haya una sensibilidad y un clima favorable a la construcción colectiva del futuro es la mejor garantía de la permanencia en el tiempo de los arduos esfuerzos de las instituciones y los equipos de apoyo.
- Es nuestra convicción que un proceso prospectivo semejante debe tender a ser un proyecto generacional, un movimiento social vivo, y no sólo un Programa a término fijo. Por tanto, es imprescindible que éste derive en la creación de un centro, observatorio o laboratorio de estudio de futuros alternativos, que incluya un potente sistema de información, un foro ciudadano, revistas o boletines de difusión, un banco de documentos de libre acceso para las personas y un sistema de capacitación e investigación de alto nivel en el pensamiento y los métodos prospectivos. Es imperativo que una ciudad o región no ahorren esfuerzos en la



continúa preparación del talento humano local alrededor de los grupos de reflexión, y en la creación de mecanismos institucionales que permitan el diálogo, brinden transparencia y constituyan una “arena neutra” donde los ciudadanos puedan reunirse solidariamente a pensar en el futuro común y poder así trascender los intereses particulares que reinan sobre el corto y el mediano plazo.

- En un proceso prospectivo semejante, el empleo de los métodos y las técnicas es apenas lo visible, la punta del iceberg, pues éste debe ser antetodo un motor de aprendizaje y de cambio cultural y personal. Por ende, el equipo responsable debe prepararse para manejar lo invisible, las presiones, las resistencias al cambio, las inercias sociales del pasado y la incomprensión de los ciudadanos. Es mejor tener paciencia y perseverancia, ser una fuente de ideas para la gente receptiva, y pensar más en sembrar que en cosechar, puesto que a quien se adelanta al futuro, le resulta bien difícil obtener el reconocimiento esperado en el momento presente.

## TECNICA DE ESCENARIOS



Articulación de Prospectiva, Estrategia y Cultura.

Fuente: Medina.97

### 6. Conclusiones

- Así las cosas, el Programa Ciudadano “Cali Que Queremos”, puede considerarse como un proceso metodológico interesante de construcción de escenarios probables y deseables a nivel urbano. Pero es mucho más, es un ejemplo de cooperación cívica, de pensamiento y vivencias comunes, de formación de una cultura prospectiva, donde los aportes cualitativos sobre la construcción del futuro local son prácticamente invaluable. Este factor hace muy difícil una valoración fría, que separe ambas cualidades del Programa, dado que constituyen un solo estilo y proceso.
- El perfil novedoso y llamativo del Programa buscó ir más allá de la concepción tradicional del momento, al comprometer la participación ciudadana para construir conjuntamente una visión del futuro global, integral y de largo plazo. Este esfuerzo suscitó un gran interés ya que representa un gran potencial de cambio, en la medida en que constituye un estilo que combina la anticipación

técnica con una forma de organización social que aprovecha la acción individual e institucional, buscando que cada cual ejerza su papel dentro de un proceso colectivo, con un propósito y una orientación común. De este modo, el “Cali que Queremos” contribuyó en forma innovativa a desarrollar una pedagogía social que nos acerca a las nuevas realidades de la democracia del siglo XXI.

- Este estilo de promover el desarrollo local abre enriquecedoras perspectivas para realizar un trabajo de planeación más integrado a nivel personal e interinstitucional, puesto que entra más en contacto con los problemas y las soluciones percibidas por los ciudadanos y permite sentar las bases para construir escenarios de concertación entre todos los sectores y reestructurar los roles público, privado, académico y comunitario. Luego, la importancia de un programa semejante no radica sólo en el conjunto de técnicas utilizadas para definir los futuros más probables sino, sobretudo, en la creación de un ambiente o clima social que fortalezca la conciencia colectiva acerca del futuro común y fomente nuevas posibilidades para participar y pensar el devenir, multiplicando las opciones de los habitantes para crear y compartir un sueño colectivo: construir la ciudad que queremos.



### Bibliografía

Cámara de Comercio de Cali, Departamento de Promoción y desarrollo social. "Términos de referencia del Programa Ciudadano "Cali Que Queremos", Cali, 1989.

-----, . "Términos de referencia para la concepción, diseño y puesta en marcha y control del sistema de información para el Programa Ciudadano "Cali Que Queremos", Cali, 1990

Godet, Michel, "De la anticipación a la acción, Editorial Marcombo, Barcelona, 1994.

Medina Vásquez, Javier E., "Modelo Metodológico del Programa Ciudadano "Cali Que Queremos", Cámara de Comercio de Cali, Cali, 1993.

-----, "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones", Documento 96/32, Serie Ensayos, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, abril de 1996.

Mojica, Francisco, Documentos interno de trabajo, Programa Ciudadano "Cali Que Queremos", Cámara de Comercio de Cali, Cali, 1990-1993.

- "El enfoque prospectivo que empleamos en el diseño del "Cali que queremos"  
(1991)

- "Teoría y praxis de la prospectiva" (1990)

- "Continuidad o ruptura de tendencias dentro del proceso prospectivo" (1990)

- "El "Cali Que Queremos": un estudio de ingeniería social" (1993)

Payán de Veloza, Nilse, Documentos internos de trabajo. Programa Ciudadano "Cali Que Queremos", Cali, 1991.

Programa Ciudadano "Cali Que Queremos". Documento Síntesis, Resumen Ejecutivo, Cámara de Comercio de Cali, Cali, 1992.

