



# **PROSPECTIVA POLÍTICO-ESTRATÉGICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA PARA LA ALTERNANCIA Y LA GOBERNACIÓN**

**Tesis que presenta:  
Rosa Inés Blanco Escalona**

**Para optar por el grado de Maestra en  
Gobierno y Asuntos Públicos**

**Director : Mtro. Javier Oliva Posada**

**México, D.F. Junio de 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para Javier Oliva, mi maestro, por su dirección y  
aliento:*

*Va para tí, con todo mi cariño y agradecimiento  
por la oportunidad de hacer realidad un carísimo  
anhelo y de cubrir un a asignatura pendiente:*

*Entre tantas vueltas que da la vida, siempre nos  
devuelve al sitio al que pertenecemos:*

*Gracias, por siempre:*

<b>Introducción</b> -----	5
---------------------------	---

PRIMER PARTE:  
EL ASPECTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ESTUDIOS DE FUTURO: PROSPECTIVA EN LAS CIENCIAS POLÍTICAS</b>	15

1.1. VISION Y CONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO-----	15
---	----

1.2. EL OBJETIVO DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS-----	21
---	----

1.2.1. Adecuación de los estudios de futuro en la política y las políticas-----	23
---	----

1.3. DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO A LA PROSPECTIVA---	25
--	----

1.3.1. Modalidades de los estudios de futuro-----	29
---	----

1.3.2. Imágenes y tipos de futuros-----	35
---	----

1.3.3. Terminología para la Prospectiva-----	37
--	----

1.4. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS-----	42
--------------------------------------	----

1.4.1. La senda de la Prospectiva-----	44
--	----

1.4.2. Instrumentos de la Prospectiva-----	50
--	----

<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>“DECISION-MAKING” PARA EL “POLICY-MAKER”</b>	
<b>LA TOMA DE DECISIONES Y LA PLANEACIÓN PROSPECTIVO-ESTRATÉGICA</b>	64

2.1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES (DECISION-MAKING)-----	64
--	----

2.2. TEORÍA DE LA DECISIÓN-----	66
---------------------------------	----

2.3. ESQUEMA BÁSICO DE LA TOMA DE DECISIONES-----	67
---	----

2.4. TÉCNICAS DE DECISIÓN-----	72
--------------------------------	----

2.4.1. Representación de papeles (the role playing)-----	73
--	----

2.4.2. Simulación por ordenador-----	74
--------------------------------------	----

2.4.3. Las técnicas más usuales-----	75
--------------------------------------	----

2.5. ESTRATEGIA Y PLANEACIÓN-----	
2.5.1. El concepto de estrategia-----	79
2.5.2. La estrategia como plan-----	84
2.5.3. La planeación y la planificación-----	86
2.5.4. Enfoques de la planeación-----	87
2.5.5. Los fines de la planeación-----	89
2.6. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA-----	91
2.6.1. Configuración del pensamiento estratégico-----	91
2.6.2. Planeación Estratégica -----	93
2.6.3. La Planeación Estratégica y la Planeación Operacional -----	97
2.7. PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y LA PLANEACIÓN-----	99
2.7.1. La Prospectiva como vértice de la Planeación Estratégica-----	101

**CAPÍTULO 3  
LA FORMULACIÓN DE ESCENARIOS:  
REPRESENTACIÓN DE FUTURABLES Y DE FUTURIBLES** 109

3.1. ESCENARIOS Y TIPOS DE ESTRATEGIAS-----	113
3.2. ELABORACIÓN DE ESCENARIOS-----	118
3.1.1. Construcción de la base, delimitación de los “posibles” y reducción de la incertidumbre-----	119
3.1.2. Elaboración de los escenarios-----	122
3.3. IMPLEMENTACIÓN DE ESCENARIOS EN LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA-----	125
APENDICE A: LAS ETAPAS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ESCENARIOS de Javier Medina Vázquez-----	132
APÉNDICE B: MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL-----	133

SEGUNDA PARTE:  
EL ASPECTO POLÍTICO

**CAPÍTULO 4  
LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO:  
EL ÁMBITO DEL POLICY-MAKER** 135

4.1. LA ESFERA ESTATAL-----	139
4.1.1. La economía y el papel del Estado-----	141
4.1.2. El Estado y el ejercicio del poder político-----	145
4.1.3. El ejercicio legítimo del poder-----	147
4.1.4. Prospectiva en el análisis del poder y del Estado--	148
4.1.5. Retos del Estado contemporáneo-----	152

160

4.2. EL ENTORNO POLÍTICO: LA GOBERNACIÓN EN LA ALTERNANCIA POLÍTICA-----	
4.2.1. El estado y su actuación a través del gobierno-----	162
4.2.2. El gobierno en el Estado contemporáneo-----	164
4.2.3. El terreno de la Gestión Pública-----	166
4.2.4. Capacidad de gobierno: gobernabilidad y gobernación-----	173
4.2.5. La función pública y la alternancia política en México-----	179

TERCERA PARTE:  
EL ASPECTO FUNCIONAL

**CAPÍTULO 5**  
**MODELO DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS** 190

5.1. REFLEXIÓN PROSPECTIVA-----	191
5.2. DIAGNÓSTICO-----	192
5.2.1. Perfil de Mujeres y Hombres en México-----	192
5.2.2. Indicadores básicos de la situación de la mujer---	195
5.3. PROSPECTIVA EXPLORATORIA: ANÁLISIS FODA (ESTABLECIMIENTO DE BRECHAS)-----	197
5.3.1. Establecimiento de brechas-----	204
5.3.2. Amenazas y oportunidades-----	208
5.3.3. Fortalezas y debilidades-----	210
5.4. ACCIÓN ESTRATÉGICA-----	218
5.5. FORMULACIÓN DE ESCENARIOS-----	222
5.5.1. Análisis de escenarios y adopción de estrategias--	225
5.2.2. Cursos de acción estratégica-----	226
PLAN ESTRATÉGICO MAESTRO-----	228
PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS (CONCLUSIONES)-----	229
BIBLIOGRAFÍA-----	235

Una de las visiones que particularmente comparto es que, en México, atravesamos por diversas “transiciones”, en lo político, social, cultural, etc. y que existe un amplio margen de incertidumbre con respecto a los resultados (éxito, fracaso, evolución, involución) y sobre cuánto tiempo lleva o llevará este proceso, pero, especialmente, sobre el puerto al que debe arribar.<sup>1</sup>

Por obvias razones, reina la incertidumbre y en numerosos episodios del acontecer político nacional, hemos percibido el riesgo latente del “desgobierno”<sup>2</sup>.

No es objeto de este trabajo debatir o abundar en torno a la alternancia y la gobernación en cuanto a su construcción teórica e histórica. Estos conceptos los retomo de la amplia literatura que existe al respecto para utilizarlos, como el contexto y para describir el reto, respectivamente, en el que se desarrolla y al que se enfrenta el “sujeto”: funcionario público, a quien me interesa presentar esta propuesta: la visión prospectiva-estratégica en el ejercicio de la planeación y ejecución de las tareas, programas y políticas que se deben implementar.

En pocas palabras, inmersos en la alternancia en todos los niveles de gobierno, la gobernación se convierte en el objetivo a garantizar para el cumplimiento de la función pública, es el más extenso sentido del concepto; por ello, mi propuesta se concentra en exponer los elementos sustanciales de la prospectiva-estratégica para incorporarla como herramienta para enfrentar y desempeñar con éxito el papel que se espera de los gobiernos, independientemente del nivel del que se trate, dentro del sistema político.

En este contexto, el presente trabajo surge de la inquietud que me genera ese afán “presidencia-sexenal”, reinventar al país cada seis años y, ahora, con mayor soberbia,

---

<sup>1</sup> Me refiero a la visión de país que queremos construir.

<sup>2</sup> Término utilizado por Jesús Silva-Herzog Márquez, que sería equivalente al déficit de gobernación, y que es perfectamente ilustrable a partir de las declaraciones del propio Presidente Fox, sintetizadas en la tristemente célebre frase del “¿Y yo por qué?”.

bajo el argumento del arribo de la alternancia político-electoral, y con ello, a la sobreestimada “normalidad democrática”.

Lo contradictorio de dichas intenciones de reingeniería sexenal es que, entre más se utiliza en *el discurso del cambio*, crece más la percepción de que todo sigue igual y que, en algunos casos, ciertos cambios no resultarían tan favorables como se desearía e, incluso, la tentación de la involución se halla latente en el ambiente político.

En mi opinión, esto obedece a la falta de VISIÓN<sup>3</sup>, en términos generales, y de visión de futuro en lo particular, lo que no significa, necesariamente, falta de continuidad<sup>4</sup>. Los países, los sistemas políticos, la cultura política y el desarrollo económico—entre otros—no son producto del corto plazo, son procesos que se desarrollan históricamente y son intervenidos y condicionados por una multiplicidad de variables internas y externas en las que, podemos distinguir la acción concreta de grupos, de comunidades, de intereses organizados, en suma, la actuación de mujeres y hombres sobre su entorno y su propio devenir.

Lo más apasionante de la naturaleza humana radica en que es altamente impredecible<sup>5</sup>, dinámica, cambiante y profundamente contradictoria; y es esta naturaleza la que encuentra en la política una de las actividades más motivantes.

Por razones prácticas, este trabajo no tiene la pretensión de explicar esa “naturaleza” y su relación con el ejercicio del poder político<sup>6</sup>; por el contrario, la intención es abordar elementos y conceptos técnicos, metodológicos y filosóficos, que contribuyan a orientar al tomador de decisiones (policymaker)—y a quienes las ejecutan—en el tema del **diseño del futuro**, como proceso de largo plazo, interactuante y dinámico que permita rebasar la mera coyuntura e incidir directa y deliberadamente en la

---

<sup>3</sup> Capacidad de ver; comprensión inmediata y directa de las cosas; capacidad o habilidad. Fuente: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>4</sup> Ha habido continuidad en la falta de visión de futuro.

<sup>5</sup> Nunca hay certeza, en el mejor de los casos hay ciertas probabilidades.

<sup>6</sup> El poder político no es sino la capacidad de movilizar en cualquier momento bajo una dirección única el poder de todos y cualquiera de los miembros de la comunidad. En este sentido, implica la capacidad de dirigir las decisiones de los individuos.



construcción de un **futuro deseado**, en oposición a la preconcepción de un destino *fatal*.

Los estudios de futuro nos permiten encontrar sentido a los cambios y entender su orientación; relacionar los cambios y pensar estratégicamente en ellos. Nos permiten construir el futuro, incidir en el presente cuando enfrentamos condiciones adversas y aprovechar las tendencias favorables, para alcanzar un futuro *deseable*.

La propia complejidad que caracteriza a la realidad demanda enfoques holísticos y multidisciplinarios; también nos exige actuar con dinamismo en la formulación y empleo de metodologías de análisis y operación.

Bajo estas premisas, se propone la utilización de la Prospectiva Estratégica para la planeación, en materia y temas políticos, así como en la gestión pública; con el objeto de presentarla como una visión instrumental, versátil y adaptable a una multiplicidad de temas, de problemas y de proyectos inherentes a los procesos políticos y al ejercicio de gobierno.

De acuerdo con los objetivos establecidos para los estudios de maestría<sup>7</sup>, con el presente trabajo se pretende contribuir al “*desarrollo de una alta capacidad para el ejercicio profesional*”, por lo cual no se trata de una investigación en búsqueda de conocimientos o temas inéditos en el campo de las ciencias sociales, sino que pretende configurar los elementos necesarios para abordar los tópicos de la política y la gestión pública, con una visión estratégica para el diseño del futuro; que brinde a la función pública la oportunidad de acceder al tema, con el objeto de desarrollar la capacidad gerencial denominada “*orientación a resultados*”. En mi opinión, en la medida de que este trabajo resulte accesible para aquellos que se desempeñan dentro del ámbito de la toma de decisiones, cubrirá el interés que movió a emprenderlo. De esto se desprende el esfuerzo de configurarlo con base en la concreción y sistematización del conocimiento, en función de lograr un alto nivel de comprensión y asimilación de la propuesta temática.

---

<sup>7</sup> Art. 13 del Reglamento General de Estudios de Posgrado.

Por lo tanto, se trata de presentar un trabajo que sea una puerta que permita acceder a la temática, y que ésta resulte una herramienta útil a aquellos que se encuentren desarrollando tareas políticas en todos los ámbitos y/o instrumentado decisiones dentro de la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, el trabajo se ha dividido en tres partes: la primera se denomina EL ASPECTO METODOLÓGICO, la cual se conforma con los capítulos 1, 2 y 3. El capítulo 1 tiene como objetivo describir el significado y alcance de los estudios de futuro y cómo, a partir de éstos, se arriba a la Prospectiva. Asimismo, se introduce al lector en la dimensión de la Prospectiva, como una disciplina sistemática y consistente; en sus etapas de desarrollo y en la utilidad de las alternativas de aplicación.

Una vez establecidas las bases de la Prospectiva, el objetivo del capítulo 2 es describir el proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, el de la planeación basada en el pensamiento estratégico, el cual adopta la visión de futuro para construir un modelo particular al que se ha denominado Prospectiva Estratégica<sup>8</sup>. Ésta permite plantear y elaborar planes de largo aliento, para la construcción del devenir deseado.

De manera complementaria, en el capítulo número 3 se aborda el método de escenarios, que busca enriquecer y clarificar la dimensión dinámica de la prospectiva estratégica para fines de planeación, es decir, se trata de incluir en esta propuesta la utilización de las **imágenes de futuro** para evaluar, revisar y reorientar las estrategias y sus respectivas tácticas, cuyo fin último es la consecución del futuro previamente diseñado.

La segunda parte del trabajo se enfoca al contexto, por lo que se ha denominado como EL ASPECTO POLÍTICO, y se desarrolla a lo largo del capítulo 4. En este capítulo se aterriza en el terreno de la alta función pública, con el fin de describir el espacio donde actúa y el medio que rodea al tomador de decisiones políticas. Por ello se aborda la relación Estado-Gobierno-Gestión Pública y las cualidades indispensables para lograr condiciones de gobernabilidad y gobernación. De suerte tal que las políticas sean

---

<sup>8</sup> Concepto acuñado por Michel Godet .

confeccionadas como la respuesta que la sociedad democrática da a la *PREGUNTA*:  
*¿Qué bienes se deben producir con los recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos?*

A través de la confección de las dos etapas del trabajo ya descritas se consigue la descripción de los elementos metodológicos y conceptuales, que constituyen, de manera precisa, el planteamiento de la Prospectiva Estratégica, como una alternativa, estructurada, para abordar los temas propios de los procesos políticos y gubernamentales, en búsqueda del perfeccionamiento del ejercicio de la función pública.

Por último, para complementar el trabajo y arribar a la meta del mismo, resulta indispensable desarrollar una tercera parte, enfocada, como su nombre lo indica, a EL ASPECTO FUNCIONAL, es decir a aplicar las herramientas propuestas a un ejemplo concreto. Por ello, en el capítulo final, se aplica la Prospectiva Estratégica para formular un proyecto en materia de política de equidad de género, con el único objetivo de ofrecer al lector un modelo donde se materializan las propuestas que se desprenden de este esfuerzo de investigación.

En términos generales, el desarrollo del tema ha sido orientado por la intención de elaborar una estructura metodológica *prospectivo-estratégica*, aplicable al tratamiento de los asuntos públicos, que brinde alternativas a problemáticas que se presentan bajo la concepción del modelo postburocrático<sup>9</sup> de la gestión pública.

Es decir, se trata de aportar un esquema acorde con el objetivo de creación de valor público (opuesto a la idea de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos), para formar una alta función pública conformada por

---

<sup>9</sup> Modelo alternativo a aquél en el cual el ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro (burocrático), no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de lograrlo.

El modelo posburocrático, está orientado al "cliente" y está definido por los resultados que se alcanzan en función de las necesidades y perspectivas de éste", por lo cual se orienta a la creación de valor público. (Arellano Gault, David. *Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte* en *Gestión y Política Pública en México*, CIDE, vol. V, no. 1, primer semestre de 1995, pp. 119-145).

estrategas, que contribuyan a *definir* el valor público, con capacidad de anticiparse a los conflictos políticos, a las tecnologías cambiantes y al cambio social.

De esta forma, en concordancia con lo establecido por Mark Moore, la alta función pública estaría en posibilidades de desarrollar una concepción de valor público, al integrar, mediante la Prospectiva Estratégica, la “reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz; el diagnóstico de las expectativas políticas y el análisis detallado de los que es viable operativamente”.<sup>10</sup>

La necesidad de construir futuros deseados y plenamente realizables es la razón fundamental para hacer el intento—en lo que cabe dentro de nuestro ámbito profesional—de probar fórmulas que han resultado exitosas en otros terrenos del quehacer humano; que apelan a la creatividad y a la capacidad de innovar y transformar nuestro entorno, en la búsqueda de soluciones a las crecientes demandas sociales que los gobiernos deben atender. En esta medida, la Prospectiva Estratégica más que un modelo a aplicarse, resulta una visión de largo alcance que, paralelamente a la atención de lo inmediato e impostergable, orienta la acción política para resolver y enfrenar conflictos latentes o simplemente responder a aspiraciones y necesidades que por el momento parecieran improbables.

Toda vez que se han señalado los objetivos que persigue el presente trabajo, resulta prudente realizar algunas consideraciones previas a su desarrollo, las cuales son el eje del interés en torno al que gira la construcción temática.

Aunque implícito, el tema central que nos ocupa es el de la formulación e implementación de las políticas, en el terreno de la actividad gubernamental (función pública). Por ello, sin intentar entrar en el debate propio de esta materia o en la complejidad del proceso en el que interactúan gobierno y sociedad; para los fines del trabajo, resulta oportuno retomar los puntos centrales del *Estudio Introductorio* de Luis F. Aguilar Villanueva, dentro de la antología *La hechura de las Políticas*.

---

<sup>10</sup> Moore, Mark H. *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Ed. Paídos, Barcelona, 1998, p.47.

De acuerdo con lo expuesto por Aguilar Villanueva, *“la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales; se trata de cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta demanda y/o cuestión es o no de interés público; cómo se definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos”*.<sup>11</sup>

De este modo, el interés se centra en la función de gobierno, específicamente en el papel de la alta función pública ya que, *“gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios; ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempo e instrumental”*<sup>12</sup> y esto, en el campo de los hechos, lo lleva a cabo la alta y función pública, a través del diseño y la operatividad gubernamental.

Partiendo de la complejidad de la sociedad y el Estado contemporáneos, *“las políticas se han vuelto un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requiere cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para las decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y escasez”*<sup>13</sup> En el proceso de las políticas hay de manera sustancial un componente factual y una estimación causal de las consecuencias probables—en relación con lo deseable—en virtud de las acciones y medios disponibles. De dicho ejercicio de cálculo depende la superación de la inexperiencia y la in efectividad de la acción de gobierno.

En este sentido, vale la pena delimitar o bien, definir, el concepto de política, a fin de acotar el terreno de las decisiones que nos ocupan.

---

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio Introductorio y Edición). *La Hechura de las Políticas*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992, p. 10

<sup>12</sup> Ob.Cit. p. 15

<sup>13</sup> Ibid, p. 21

En la definición descriptiva<sup>14</sup> de política (policy) ésta es considerada como la decisión de una autoridad (alta función pública), adoptada dentro de un campo legítimo de jurisdicción y conforme a los procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos y que se expresa en diversas formas, de las cuales nos interesa lo referente a los actos administrativos.

Dentro del Estudio Introdutorio<sup>15</sup> al que se ha hecho referencia, se atribuye a los autores Joan Subirats (1989) y Hagwood-Gunn (1984) la elaboración de una lista, en la cual política puede denotar varias cosas: a) un campo de actividad gubernamental; b) un propósito general a realizar; c) una situación social deseada; d) una propuesta de acción específica; e) las normas que existen para una determinada problemática; f) el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones o bien, g) como producto o resultado de una actividad gubernamental específica.

De manera complementaria y acorde con el marco dentro del cual se desarrolla el presente trabajo, desde el punto de vista decisorio, la política es una secuencia de decisiones—relativas a la elección de fines y medios—en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades. Asimismo, desde el punto de vista comportamental, implica la acción o inacción, siendo sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión específica, dentro del ámbito de competencias de la función pública.

Estos puntos de vista dan sustento al concepto de *políticas* que se asume a lo largo de estas páginas. Es decir, la política como un proceso decisorio y sus respectivos cursos de acción (determinación estratégica). De tal suerte que se configure como la construcción del futuro deseado, a través de la implementación estratégica del o los cursos de acción política previstos, adaptables y perfectibles, mediante el ejercicio de la planeación y la formulación de escenarios.

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 22

<sup>15</sup> Ibid. p. 23

En este sentido, la *Política* puede ser un comportamiento prospectivo, por lo tanto, intencional y planeado; no simplemente reactivo y/o causal, inmerso en la inmediatez y la coyuntura. Dicho proceso se pone en movimiento con la decisión de construir objetivos (futuros deseados), a través de ciertos medios pertinentes: es una acción orientada a la consecución de futurables y futuribles.

Éste es el concepto con el cual empata la propuesta de la Prospectiva Estratégica, en materia de formulación y planeación de las políticas.

La prospectiva estratégica y el método de escenarios nos permitirán trabajar con las políticas es su carácter dual: como el curso de acción deliberadamente diseñado y como el curso de acción efectivamente seguido; es decir, lo que consigue realizar la función pública, por sí misma y en interacción con los actores políticos y sociales, en relación con las intenciones que dieron origen al planteamiento y a la acción estratégica.

*“La política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido (futable). [...] implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar”.*<sup>16</sup>

A partir de estas bases conceptuales, la propuesta del presente trabajo radica en la construcción de las políticas, con base en una racionalidad alternativa: la Prospectiva (como opción frente a la linealidad) para la construcción del futuro deseado, por la vía del pensamiento estratégico, con la finalidad de lograr la factibilidad administrativa y la viabilidad política de las políticas.

De tal suerte que la hipótesis a corroborar consiste en plantear que, con base en la prospectiva estratégica, resulta posible sumar la noción racional y la noción transaccional de la política, para la construcción de futuros deseados, en materia de formulación e implementación de políticas en el ámbito del quehacer gubernamental.

---

<sup>16</sup> Ibid., pp. 25-26

PRIMERA PARTE:  
EL ASPECTO TEÓRICO-METODOLÓGICO



## ***ESTUDIOS DE FUTURO: PROSPECTIVA PARA LAS CIENCIAS POLÍTICAS***

### **1.1. VISIÓN Y CONSTRUCCIÓN: LOS ESTUDIOS DE FUTURO**

La constante incertidumbre, caracterizada como las amenazas y oportunidades que presenta el devenir, siempre ha acompañado a las actividades humanas.

La raza humana ha tenido un interés permanente por saber qué va a pasar en el futuro; siempre ha existido la curiosidad de ver más allá del día de hoy. En este sentido y, a través de la historia, muchos esfuerzos se han realizado por tratar de entender el futuro; esfuerzos que caben en un amplio rango, desde los intentos empíricos basados en adivinación y profecías de tiempos antiguos, hasta la ciencia, basada en la investigación sistemática de nuestros días.

Precisamente la Prospectiva es eso, tratar de mirar al futuro el día de hoy, imaginándolo de acuerdo a lo que necesitamos que sea y, en consecuencia, actuar.

La Prospectiva es la disciplina que estudia el futuro para comprenderlo y poderlo influir. “Es una ciencia sin objeto que se mueve entre la necesidad de predecir lo que puede ocurrir y el deseo de inventar el mejor futuro posible”<sup>1</sup>. Pero esta “nueva ciencia” no lo es tanto, es preciso destacar que muchos esfuerzos científicos se han realizado a través de los años en diversos países, con el objetivo de sistematizar y sentar sobre bases científicas el estudio y previsión del futuro, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

El ser humano siempre ha tenido entre sus inquietudes el deseo de conocer su porvenir, y para ello a desarrollado medios para conocerle de manera anticipada.

---

<sup>1</sup> Serra, Jordi, “Imaginar el mañana”, en Revista La Vanguardia, [www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html](http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html)

El propósito del presente capítulo es penetrar en una dimensión poco usual: la de enfocar el futuro como un horizonte susceptible de ser diseñado y, sobre todo, de ser construido.

La Prospectiva no tiene por objeto predecir el futuro, trata de ayudar a construirlo, a través de un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión de largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilidad de acciones conjuntas.

En la mayoría de los países industrializados han surgido programas especializados en Prospectiva, en particular en los niveles de maestría y doctorado.

La importancia de los **estudios de futuro** ha crecido gradualmente en las últimas décadas, hasta el punto que casi todos los países desarrollados tienen uno o más centros dedicados a este tipo de reflexión y elaboración intelectual.

Todas las aproximaciones científicas para determinar la tendencia de los hechos y tratar de prever el futuro han ido evolucionado desde una simple proyección basada en modelos y fórmulas estadísticas; hasta los sistemas de los años noventa, en los que ya se toma en cuenta, dentro del análisis, la complejidad que se da en todos los fenómenos a nivel mundial, con su expresa interrelación, tales como la misma globalización, la nueva revolución de las telecomunicaciones, la contaminación ambiental, el terrorismo, la inmigración económica, etc.

Después de muchos años de antecedentes y desarrollo previos, los estudios de futuro emergen a nivel mundial en los años sesenta, vistos como un paradigma que pretendía la investigación de los futuros posibles. Al principio la comunidad científica y académica les vio con alguna desconfianza, puesto que el concepto de futuro en sentido estricto significa “no aún y en ninguna parte<sup>2</sup>”. La percepción negativa se basó en el argumento de que el futuro no podía ser un campo reservado para los

---

<sup>2</sup> Javier Medina Vázquez. Conversando acerca del método de escenarios, CIDER Magister en Planificación Administración del Desarrollo Regional, [www.cider.uniandes.co/programas\\_a/maestria\\_25/lecturas...F3n.pdf](http://www.cider.uniandes.co/programas_a/maestria_25/lecturas...F3n.pdf), p.1

especialistas, lo que se tradujo en un rechazo para darle prestigio académico a una actividad que era considerada incierta, metodológicamente oscura e inevitablemente subjetiva.

Sin embargo, hoy en día los estudios de futuro constituyen un campo de conocimiento rico y variado; a la vez que cumplen un papel fundamental en la educación de las nuevas generaciones, al ser un “modo de pensar que permite traer el futuro al presente para crear elementos contingenciales para ajustar la realidad a las eventualidades de los procesos. De este modo, los estudios de futuro facilitan el desarrollo del conocimiento social para contribuir a la planificación de largo plazo, la formulación de visiones y la comprensión del cambio social”.<sup>3</sup>

En este sentido, la futurología cobró auge en la década de los años sesenta como resultado, al menos, de tres poderosos impulsos:

- La percepción de que el crecimiento poblacional conduciría a la humanidad a una situación de escasez de recursos y limitaciones en el crecimiento económico, con sus consecuencias adversas.
- El acelerado desarrollo tecnológico y, en especial, los progresos de la informática.
- La proximidad del fin del milenio, lo que generó curiosidad y preocupación sobre los cambios y potenciales amenazas que se presentarían con el inicio del nuevo siglo.

De acuerdo con Miklos y Tello<sup>4</sup> “del análisis histórico sobre la materia se desprenden esfuerzos importantes para explorar el porvenir, que van desde posiciones místicas no por ello desestimadas, hasta enfoques sistemáticos y participativos”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>Medina Vázquez., Ob. Cit, p. 1

<sup>4</sup> Miklos Tomás y Tello Ma. Elena, *Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*; Ed. Limusa, México, 1994. p.32.

<sup>5</sup> Texto resumido y tomado de Miklos y Tello (1991).

En el siglo IV a.C., por ejemplo, los hombres que deseaban conocer el futuro, acudían a los oráculos, siendo el más conocido el de “Delfos”, ciudad de la antigua Grecia, donde se encontraba el templo dedicado al dios Apolo.

Desde antes de la era Cristiana, historiadores y filósofos efectuaron importantes aportaciones, ya que recopilaban datos sobre la historia de las culturas, a través de la tradición oral y escrita.

---

Los primeros historiadores llevaron su indagación sobre las visiones antiguas del futuro más allá de las simples inscripciones y de la tradición; a ellos se le ha considerado como los antecesores de los antecesores de los futuristas modernos.

En el seno de la cultura griega, destacan Tucídides y Platón (428-348 a.C.) El primero anotaba ya que el modo de vivir de la sociedad ateniense no era el único que existía, sino que los estilos de vida se modificaban a través del tiempo. Por otra parte, con *"La República"*, Platón inicia la tradición utópica al conformar el primer macro escenario ideal de la sociedad ateniense antes de la era cristiana.

Posteriormente, con el cristianismo –según el teólogo Harvey Cox- surgen tres diferentes aproximaciones sobre el futuro: apocalíptica, teológica y profética.

La primera se caracteriza por un rígido dualismo entre este mundo y el próximo, así como por su fatalismo y el distanciamiento de los quehaceres terrenales. La teológica percibe el futuro como el desarrollo de un propósito inherente al universo mismo en función de Dios. La tercera, en cambio, mantiene la noción hebrea del futuro como una posibilidad abierta a la esperanza y responsabilidad del ser humano. Las profecías de los hebreos eran un medio para motivar al pueblo a cambios de conducta, pues planteaban que el futuro podía ser logrado por el hombre, si bien con apego a sus creencias religiosas.

Durante el periodo medieval, el interés sobre el futuro se dirige más a los efectos después de la muerte, que a lo terrenal que pueda lograrse; la inquietud del hombre por el futuro se orientaba más hacia el cielo que a la Tierra.

Con el descubrimiento del Nuevo Mundo, el acelerado desarrollo científico, artístico, tecnológico y gracias a la mayor comunicación entre los pueblos, el hombre se sumerge en una vorágine de cambios que propicia, entre otras cosas, una mayor reflexión sobre el mañana.

En su obra *"Utopía"*, Tomás Moro (1478-1535) desarrolla el concepto de una sociedad ideal donde los deseos individuales son determinados por el bien de la comunidad. Moro maneja una concepción integral de la sociedad ideal y conforma con ella un macro escenario social.

En *"New Atlantis"*, Francis Bacon (1561-1626) describe una comunidad ideal con base científica, siendo el primero en formular tanto la idea de progreso, como el papel del científico en el mundo futuro.

En el siglo XVIII, destaca la obra de autor anónimo *"El Reino de Jorge VI"* (1900-1925), la cual constituye el primer pronóstico del tipo político-militar; sin embargo, presenta la característica de mantenerse anclado al presente, sobre todo en aspectos sociales y culturales.

*"El año 2440"* de Sebastián Mercier (1740-1814), muestra un mundo de paz en el que la rivalidad entre Francia e Inglaterra ha sido reemplazada por una alianza indestructible. Es uno de los primeros ejemplos de "ficción-profética".

Con *"Esquema de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano"* Condorcet (1743-1794) no sólo afirma la presencia del progreso y del bienestar social, sino que trata de pensar en su naturaleza, pronosticar su dirección y determinar su meta. Toma así el avance del conocimiento como la clave principal en el desarrollo del hombre.

Por otra parte, la aportación de Malthus (1766-1834) en este campo radica en el empleo de la matemática para llevar a cabo predicciones. En su *"Ensayo sobre el principio de la población"*, presenta una visión diferente del futuro, en el que el aumento constante de la población generaría hambre y miseria, por lo que recomienda la limitación de los matrimonios y los nacimientos.

Durante el siglo XIX, una abundante mezcla de ciencia y ficción deslumbra al mundo a través de la literatura: Julio Verne, Edward Bellamy y Charles Richet son representantes destacados de este fenómeno. El primero, especialmente gracias a su prolifera obra, ayuda a los lectores a imaginar otros futuros en los que la inventiva y los descubrimientos científicos mejoran las condiciones de vida del hombre. Basándose en una sólida infraestructura de hechos, Verne utiliza a la ciencia como materia para la ficción.

En *"Looking Backward 2000"* (1887) Bellamy aporta la que quizá sea la primera "utopía predictiva". Richet en su obra *"100 Años"*, presenta una proyección estadística del crecimiento de la población mundial entre 1892 y 1992, tocando algunos aspectos cualitativos, dentro de los que podemos destacar que para él, las naciones más poderosas en 1992 serían Rusia y Estados Unidos.

Para finales del siglo XIX, Hebert Geroge Wells atrae la atención de los científicos al escribir sobre el futuro, analizando las tendencias en la sociedad, sin recurrir a la ficción. Su método consistió en emplear la historia como medio para esbozar la trayectoria crítica de la probabilidad. Wells sostenía que no sólo debería conocerse el pasado, sino también intentar conocer el futuro. Mencionaba que si la ciencia había dado acceso al hombre para conocer su historia, también podía ayudar a descubrir su porvenir.

Los estudios de futuro tienen una base de conocimiento que evoluciona rápidamente y que todavía está abierta en cuanto a su definición. La base es transdisciplinaria y tiene un soporte en el análisis científico y otro en el estudio de la cultura. Esto hace más placentero el ejercicio de la creación: hay más espacio para la experimentación, para cometer errores y para jugar con las ideas y las hipótesis. Los estudios son acerca de posibilidades alternativas y no sobre la historia "fija", lo cual permite interpretaciones diferentes y una auténtica apertura intelectual.

---

El trabajo de Wells marca así la división entre los viejos modos de la ficción-predictiva y los términos modernos del pronóstico. Asimismo, hace un llamado para la creación de estudios sobre el futuro, como disciplina organizada.

Ya en el siglo XX, surgen en la literatura numerosos autores preocupados de una u otra manera por el futuro, creando diversas imágenes sobre él (Aldous Huxley, George Orwell, Alvin Toffler, Anthony Burgees, entre otros) En el campo de la ciencia, con la misma preocupación, Bertrand Russel propicia la discusión sobre el futuro en varios campos, llegando, inclusive, a responsabilizar a la ciencia de un terrible futuro acechante.

Por otro lado, el padre de la "Aproximación tecnológica" William F. Ogburn (durante el gobierno de F.D. Roosevelt), lleva a cabo un reporte sobre *"Tendencias tecnológicas y política nacional, inclusión de las implicaciones sociales de los nuevos eventos"*; en éste, enfatiza la importancia de los esfuerzos nacionales para llevar a cabo un ajuste, de conformidad con las situaciones cambiantes. Este estudio constituye el primer intento por mostrar eventos que afectarán la vida y el trabajo de los norteamericanos durante los años venideros. En la década de los cuarenta, H.H. Arnold, Comandante General de la Fuerza Aérea Armada de Estados Unidos, plantea la necesidad de realizar estudios "a cualquier costo", que permitieran plantear la defensa de América.<sup>5</sup> Así ordenó la realización del primer pronóstico de capacidades tecnológicas futuras, creando también la primera "fábrica pensante" (Think Tank).

Durante los últimos años de la Segunda Guerra Mundial, las investigaciones del futuro comenzaron a transformarse en un campo altamente especializado. Más adelante, en 1948 se funda la Rand Corporation (con financiamiento otorgado por la Fundación Ford), con el propósito de explorar las políticas de la nación, a partir de lo cual se propició el surgimiento de centros similares.

Es durante el gobierno de Eisenhower, dos investigadores de la Rand Co., Olaf Helmer y Norman Dalkey, formularon la "Técnica Delfos", la cual consiste en una serie de momentos en los que intervienen expertos para efectuar pronósticos de grupo. Los autores sostienen que el futuro no puede predecirse pero sí diseñarse y sugieren el desarrollo de métodos para su estudio.

En Francia, la preocupación por la reconstrucción y el desarrollo económico condujo a la elaboración de una serie de planes nacionales, mismos que requerían de diversos análisis sobre aquello que podría suceder en los años por venir. En este contexto, una figura clave durante los años cincuenta fue Gaston Berger, quien crea en París el Centro Internacional de Prospectiva (1957), término que denota una actitud particular de la mente hacia los problemas del futuro.

Berger afirma que "tomar una actitud prospectiva es, de alguna manera, prepararse para la acción". Así, la prospectiva acompaña a la planeación francesa, la cual se proponía orientar el desarrollo industrial, considerando las tendencias y las necesidades sociales y económicas.

La tradición de los estudios de futuro en Francia continúa fuertemente impulsada por investigadores como André Clément Decouflé, Pierre Massé y Bertrand de Jouvenel. Éste último, con apoyo de la fundación Ford, pone en marcha en 1960, un proyecto conocido como "Futuribles", en el cual los núcleos internacionales de expertos en una gran variedad de campos, crearon imágenes de futuros "posibles y deseables".

En 1961, Herman Kahn, fundador del Instituto Hudson, demuestra con su obra *"El año 2000"*, que el futuro del mundo puede ser estudiado de un modo serio y significativo, con herramientas científicas e investigaciones formales.

A principios de los setentas Dennis L. Meadows y su equipo de colaboradores del Instituto Tecnológico de Massachussets, publican *"Los Límites del Crecimiento"*<sup>5</sup>, demostrando una vez más el interés internacional por delinear el futuro. Miklos, Op. Cit.32-35

El conocimiento requerido para incursionar en el futuro puede caracterizarse en cinco tipos<sup>6</sup>:

1. Conocimiento científico, que explique el mundo y la naturaleza de sus fenómenos;
2. Conocimiento tecnológico, práctico, sobre los modos de producción y el basamento técnico de la actividad humana;
3. Conocimiento experimental y la metodología de la experimentación;
4. Conocimiento sobre las relaciones humanas, sobre la vinculación social y sus consecuencias y,
5. Conocimiento de sí mismo y de los demás, de la naturaleza y del comportamiento humano.

En el ámbito de la prospectiva existen tres aspectos a considerar: la imaginación de los futuros deseados, la toma de conciencia y análisis sobre el contexto actual y, el proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos e intereses con la capacidad de la sociedad para alcanzar el porvenir que se perfila como deseable.

La Prospectiva es una ciencia que mira el futuro tratando de establecer e influir sus posibles variantes, y lo hace con una visión globalizada y sistémica, considerando y calculando el desarrollo futuro de las variables cuantitativas y cualitativas, así como los comportamientos de los actores relacionados; esto con el objetivo de reducir la incertidumbre, orientar las acciones del presente, a partir de la construcción de herramientas y mecanismos que permitan crear el futuro necesario para la satisfacción conveniente de las necesidades del ser humano. Este accionar puede ser implementado en diversas áreas del quehacer humano: la económica, la social, la política, la empresarial, la pequeña empresa, etc.; siendo la política el tema de nuestro particular interés.

---

<sup>6</sup> Clasificación tomada de José Ramón Solano, *“Los estudios del futuro: evolución y*

## 1.2. EL OBJETIVO DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO, EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS.

En pocas palabras, el perfeccionamiento en la formulación de los cursos de acción política<sup>7</sup> es la misión de los estudios de futuro.

El enfoque politológico de los estudios de futuro no excluye otros objetivos, como la satisfacción de la curiosidad humana. Sin embargo, la prioridad debe ser la de contribuir a mejorar los cursos de acción política, cuya principal prueba es el efecto sobre la política y la Administración Pública.

La contribución a los cursos de acción política puede y debe ser de largo alcance. Es decir, ensanchando las fronteras de apreciación de los formuladores de éstos y sensibilizándolos para las perspectivas de largo plazo. De esta forma, la consideración de los estudios de futuro como base de los cursos de acción política tiene consecuencias operativas sobre su contenido y métodos; sobre su organización en el ámbito de estudio, de enseñanza y profesional.

No obstante, ha existido un sorprendente olvido, por la mayoría de los estudiosos del futuro, de los temas de confrontación entre los estudios prospectivos y las decisiones de acción política en la vida real<sup>8</sup>.

---

*perspectivas*, mayo de 2000, en [www.futurovenezuela.org/prospectiva/prospectivaJRS.htm](http://www.futurovenezuela.org/prospectiva/prospectivaJRS.htm)

<sup>7</sup> Más adelante, el curso de acción política, se empatará con el de estrategia política o de política pública, según sea en ámbito en donde apliquemos la Prospectiva, trátese de la Administración Pública o de la amplia actividad política.

<sup>8</sup> Esta aseveración no se aplica a las obras como la de Herman Kahn, donde se tienden puentes entre los estudios de futuro y la formulación de los cursos de acción política. Por ello resulta de especial importancia enlistar los objetivos de la investigación de los cursos de acción política orientados al futuro:

1. Estimular y extender la imaginación y mejorar la perspectiva.
2. Aclarar, definir, elegir, exponer y debatir los temas importantes.
3. Proyectar y estudiar "paquetes" y contextos alternativos de los cursos de acción política.
4. Crear exposiciones, métodos, paradigmas y estructuras propedéuticos y heurísticos.
5. Mejorar la comunicación y cooperación intelectual, particularmente empleando analogías históricas, guiones, metáforas, modelos analíticos, conceptos precisos y un lenguaje adecuado.
6. Aumentar la capacidad de identificar estados de crisis y modelos nuevos, así como comprender su carácter e importancia.
7. Suministrar saber específico, producir y probar conclusiones, recomendaciones y sugerencias.
8. Aclarar las presentes opciones realistas de los cursos de acción política subrayando las que mantengan eficacia y flexibilidad sobre una larga serie de contingencias.

Asimismo, existen diversas barreras que obran en contra de la consideración de los estudios de futuro, en la formulación de los cursos de acción política. Pero este supuesto resulta falaz por la falta de solidez de las afirmaciones que van en contra de su utilización. Algunas de ellas se enfrentan a toda consideración de las dimensiones del futuro, de planes de largo alcance o de presiones de los grupos de intereses orientados al futuro.

Las barreras que han aislado a los estudios de futuro la formulación de cursos de acción política, pueden resumirse cuatro consideraciones:

1. Los estudios de futuro no se adecuan a los temas de cursos de acción política;
2. No son creíbles;
3. Son difíciles de utilizar, y
4. Son inconvenientes.

En este sentido, a continuación se analiza la manera de superar estas cuatro “barreras”, bajo la concepción politológica del tema.

### **1.2.1. ADECUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO EN LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS.**

Los requerimientos para la adecuación de los estudios de futuro a las cuestiones de los cursos de acción política comprenden elementos tales como: a) enlace entre el presente y los futuros alternativos, y b) pertinencia de los estudios de futuro a los principales asuntos presentes, actuales o potenciales de los cursos de acción política. Estos requerimientos son cuestiones de grado, porque las perspectivas de largo alcance pueden proyectarse a los cursos de acción política, sensibilizando y educando las formas de apreciación de los tomadores de decisiones.

La exigencia de enlace con el presente y cierta pertinencia a los asuntos potenciales, implica relaciones causales explícitas, entre las decisiones presentes y los futuros

---

9. Mejorar la capacidad “administrativa” de los que toman decisiones y sus equipos de reaccionar adecuadamente a lo nuevo y desconocido.



considerados. Si el futuro es independiente de las decisiones presentes, o si su dependencia es demasiado vaga y demasiado dudosa para admitir la identificación de ciertos enlaces con cierto grado de seguridad, el futuro no se proyecta a los cursos de acción presentes.

Éste es un requisito, especialmente importante a causa de la tendencia no en desuso de los estudios del futuro (y de gran parte de los planes de largo alcance) a “evadirse del futuro” perfilando diversas situaciones que no pueden relacionarse en manera alguna con lógica y sentido. Esta aseveración no está negando la importancia social de las utopías y de las antiutopías, pero tales funciones de los ensueños de futuro han de mantenerse aparte del estudio sistematizado de los futuros.

Para los fines de los cursos de acción política, es esencial que los diversos futuros normativos, así como los futuros predichos, pueden relacionarse con las decisiones presentes: como objetivos a los que deben apuntar o como situaciones esperadas que hay que tener en cuenta.

Las relaciones entre el presente y los futuros alternativos pueden exponerse en diversas formas, como curvas temporales, curvas envolventes, guiones o descripciones verbales. Regularmente, la relación será más bien estadísticamente probable que determinista, y más bien conjeturada que segura; por lo que son esenciales algunas series temporales de situaciones y evoluciones que muestren posibles relaciones de los futuros alternativos con las acciones presentes.

De lo anterior, se desprende la instrucción número 1 de Yehezkel Dror:

*“Los estudios de futuro orientados a los cursos de acción política deben relacionar explícitamente los futuros alternativos con las decisiones presentes”<sup>9</sup>.*

---

Fuente: Herman Kan y Anthony J. Wiener, *The year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Year*, Nueva York, Macmillan, 1967.

<sup>9</sup> Yehezkel Dror. *Enfrentado el futuro*, Ed. FCE, México, 1993, p. 85

Se trata de que un futuro alternativo tenga cierta dependencia de la acción presente, lo cual es esencial para la proyección de los cursos de acción política, pero insuficiente por sí mismo. Si los estudios tratan de fenómenos sin interés según los valores de los sistemas de formulación, o son triviales según esos valores, tales estudios tienen poca proyección. Por ello se requiere que sean pertinentes a los asuntos actuales o potenciales. Son “actuales” los asuntos advertidos y reconocidos, tratados de facto por la Política y la Administración Pública. Son “potenciales” los temas correspondientes a los valores y cuestión de preocupación si se contará con mayor y mejor calidad de información. En ciertos aspectos, una contribución sumamente importante de los estudios de futuro a la mejora de los cursos de acción política podría ser la transformación de los asuntos potenciales en actuales, mediante lo que sería la función de “vigilancia”. Esta función implica la identificación de posibles evoluciones futuras que requieran acción presente, para evitar los futuros indeseables y apoyar los deseables.

En virtud de lo cual, arribamos a las instrucciones enumeradas como 2 y 3:

*“El estudio de los futuros orientado a los cursos de acción política, debe tratar materias de interés actual o potencial”.*

*“El estudio de los futuros debe comprometerse en la “vigilancia”, esto es, la identificación de temas importantes de los cursos de acción política, no reconocidos como tales por la ignorancia de posibles evoluciones futuras”.*<sup>10</sup>

Esta última afirmación constituye una excepción importante a la instrucción número 1 del mismo autor, según la cual los estudios deben relacionar explícitamente los futuros alternativos a las relaciones presentes. Aquí es necesario explicar que los futuros alternativos de la materia de interés son bastante independientes de las decisiones presentes, ya que están obligados a abordar cuestiones peligrosas, aunque no pueda identificarse ninguna relación de aquellos, con las decisiones presentes.

---

<sup>10</sup> Dror, op cit.

Los cursos de acción, estrategias y políticas implican una opción y, toda opción implica juicio de valor. Básicamente la preferencia por un futuro alternativo sobre otros, debe determinarse por valores pertinentes al tiempo de realización y sus enlaces con el presente resulta de utilidad. Es decir, los valores presentes sirven de criterio para configurar el futuro sólo si se considera que serán iguales o si se ven como satisfactorios.

### **1.3. DESCRIPCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO A LA PROSPECTIVA.**

El estudio del futuro, como se ha señalado, no consiste en predecir la ocurrencia o no de determinado fenómeno, sino en estudiar las fuerzas que impulsan el cambio, de modo que sea posible identificar aquellas variables controlables a fin de evitar sorpresas y reducir la incertidumbre con que el hombre enfrenta su porvenir. De manera genérica, es a eso a lo que nos referimos cuando hablamos de Prospectiva.

Su función es limpiar el campo de las probabilidades, detectar tendencias, anticipar situaciones, facilitar la toma de decisiones, clarificar o comprender escenarios posibles o deseables y mejorar los dispositivos de planificación y estrategias. Debe ser un trabajo riguroso en todos sus aspectos, pero no puede ofrecer certezas totales, porque el futuro no ha ocurrido, aunque se puedan despejar las incertidumbres más esenciales.

En este sentido, la Prospectiva adopta tres postulados fundamentales: la libertad, el poder y la decisión; postulados que difícilmente podrían considerarse ajenos a la actividad política del ser humano.

De tal suerte que la libertad es la convicción que se tiene de que el futuro no está determinado, sino que permanece abierto a una pluralidad de futuros posibles, donde el albedrío juega el rol sustancial.

De este modo, decir que el futuro es el dominio de la libertad es afirmar que también es el dominio de la potencia entendida como poder, de aquí que no sea el futuro un

dominio de la fatalidad, sino que se impone la necesidad humana de intervenir en la marcha de la historia.

Finalmente la decisión es la posibilidad de seleccionar con libertad y con poder, intervenir en el futuro, tomar una opción y no otras para modelarlo o escoger de entre aquellos futuros que nos convengan.

Es así que, la Prospectiva política tiene el propósito de apoyar a los tomadores de decisiones para que elijan adecuadamente –en función de sus objetivos y valores- de entre una serie de opciones, promoviendo una fuerte sensibilidad hacia el futuro, considerando las alternativas posibles y las consecuencias probables de un determinado curso de acción.

La premisa de esta disciplina parte del supuesto del que el futuro no se descubre, pero sí se diseña, y de que el porvenir del hombre depende de una amalgama de decisiones presentes, previas a los hechos.

En esta perspectiva, Roy Amara,<sup>11</sup> considera que, entre los diversos objetivos de la Prospectiva, se pueden señalar los siguientes:

- a) Identificar y analizar alternativas futuras.
- b) Configurar el grado de incertidumbre en relación con cada opción futura.
- c) Identificar áreas clave precursoras de futuros particulares.
- d) Examinar las implicaciones de los planteamientos hipotéticos.
- e) Comprender los procesos de cambio
- f) Conocer y comprender nuestras preferencias.

Como toda actividad joven, la Prospectiva está aún en fase expansiva, desarrollándose teórica y profesionalmente, lo cual provoca que convivan en su seno una gran diversidad de maneras de entenderla y practicarla.

Entre las diversas modalidades de los prospectivistas<sup>12</sup>, unos hacen hincapié en la importancia estratégica de poder anticipar el futuro, es decir, la traducción económica de la previsión y planificación<sup>13</sup>. En el mundo académico se da prioridad a los aspectos teóricos y culturales del futuro y de la naturaleza del tiempo; la comprensión de los mecanismos que sea uno, de entre todos los futuros posibles (futuribles), el que se transforma en presente. En cambio, en el círculo de las ONG's sobresale la búsqueda de lo que podemos llevar a cabo para hacer un futuro mejor o como mínimo que no sea peor que el presente; se trata de un enfoque orientado a la acción y al compromiso con las generaciones futuras.

Paralelamente al abanico de orientaciones en los estudios de futuro (future studies<sup>14</sup>), existen también particularidades "continentales" para denominar a la disciplina. En Europa, la disciplina que engloba la actividad orientada al futuro recibe el nombre de Prospectiva y sus practicantes el de prospectivistas, mientras que en América, es más común hablar genéricamente de Estudios de Futuro y futurólogos.

No obstante, reducir la distinción entre "estudios de futuro" y de Prospectiva a una cuestión semántica sería un grave error, ya que designan áreas que no son completamente coincidentes. La Prospectiva tiene un sentido muy preciso: "es la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él"<sup>15</sup>.

En este sentido, para un prospectivista, la búsqueda de conocimientos sobre el futuro está siempre orientada a dirigir la acción para conseguir un efecto deseado<sup>16</sup>, "de hecho, no se entiende el estudio de futuros posibles si no es para poder realizar/evitar posteriormente aquél que se considere deseable/rechazable"<sup>17</sup>. En cambio, en la órbita anglosajona, "The futures studies" agrupa todo tipo de indagación tendiente a

---

<sup>11</sup> Amara, Roy, "Probing the future", en J. Fowles (ed) Handbook of futures research, Greenwood Press, Connecticut, 1978.

<sup>12</sup> Panel de expertos realizado por la Revista FUTURES

<sup>13</sup> Entre estos podríamos encontrar aquellos que se dedican a la consultoría.

<sup>14</sup> Término sajón, por lo que el especialista es denominado "futurist" o sea futurista o futurólogo.

<sup>15</sup> Gastón Berger, *Étapes de la Prospective*, PUF, 1967.

<sup>16</sup> "La anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Es la razón por la cual prospectiva y estrategia son, generalmente indisociables". Godet, Michel, "La caja de herramientas de la prospectiva estratégica", el rigor de una indisciplina intelectual. Cuaderno no. 5, publicado por GERPA, versión en internet, p. 5

<sup>17</sup> Serra, Ob. Cit.

mejorar nuestro conocimiento del futuro, independientemente del uso posterior que se pueda dar a esa información, que se considera un acto aparte y sin ninguna relación con la investigación propiamente dicha.

En este sentido, la idea de que el futuro no está predeterminado y que el hombre puede construirlo al influir con sus decisiones, manteniendo una actitud proactiva, constituye la motivación principal para llevar a cabo este tipo de proyectos, desde la óptica de la Prospectiva como disciplina científica.

Por otro lado, si la Prospectiva es o no una ciencia, es tema sobre lo que todavía no hay un consenso. La pretensión a la cientificidad, tiene que ver más con su empeño en estudiar el futuro mediante el método científico que con el cumplimiento estricto de todos los criterios para merecer el calificativo de ciencia, dado que su principal defecto es el hecho de que su objeto de estudio, el futuro, no existe; por lo que la corroboración o no del fenómeno, no debe invalidar el esfuerzo sistematizado y riguroso de investigación, como sucede con la mayoría de las ciencias sociales.

Para resolver el asunto de la cientificidad se puede decir que, si bien la prospectiva carece de objeto real, si dispone de pseudo objetos<sup>18</sup> que le permiten emprender el estudio de los futuros posibles con el rigor y la sistemática que se suponen en la ciencia.

El pensamiento sobre el futuro será cada vez más necesario, más relevante y práctico. Para ello se requiere un mayor trabajo teórico y conceptual, hacer más efectiva la interdisciplinariedad y mejorar la base del conocimiento que garantice calidad a los estudios prospectivos.

---

<sup>18</sup> Abstracciones.

REPRESENTACIÓN DEL FUTURO	MODOS DE EXPRESIÓN
Destino	Adivinación Profecía
Porvenir	Utopía Ciencia ficción
Devenir	Futurología Prospectiva

### 1.3.1. MODALIDADES DE LOS ESTUDIOS DE FUTURO.

Una vez ubicados en el ámbito de los estudios de futuro, resulta pertinente pasar a la definición conceptual de los términos habitualmente utilizados en este tipo de análisis.

En primer término, se abordarán las modalidades que se conocen de las aproximaciones al futuro y sus particularidades, con objeto de distinguir conceptos que poseen nexos comunes<sup>19</sup>, para caracterizar los elementos específicos de cada uno de estos instrumentos a través de los cuales se pretende explorar el futuro, como objeto de estudio y objetivo de la acción.

### PROGNOSIS O PREFERENCIA

Merello,<sup>20</sup> investigador argentino, agrupa bajo esta denominación a una serie de técnicas para acceder al futuro con base en la experiencia. Los primeros métodos de investigación del futuro operaban a partir de datos del pasado, apoyándose en

<sup>19</sup> "En tanto comparten los tres momentos esenciales de todo ejercicio de previsión: la fijación de objetivos, la selección de los medios y el cálculo instrumental que adecua los medios a los fines.", en Bertha G. Lozano Avilés (et al) *"Ubicación teórica y conceptual de los estudios prospectivos: relación con el método de escenarios en la enseñanza universitaria de la administración"*, en Gestión y Estrategia No. 14, julio-diciembre de 1998, UAM-A. (edición Internet).

<sup>20</sup> Marelló, Agustín, *Prospectiva, Teoría y Práctica*, Ed. Guadalupe. Buenos Aires, 1973.

apreciaciones sobre el presente, se trataba de proyectar la evolución de las variables consideradas a modo de patrones de comportamiento del futuro.

Este conjunto de técnicas intentaba adentrarse en el futuro recurriendo a las experiencias del pasado, suponiendo que las tendencias “profundas” habrían de sostenerse a través del tiempo, sin cambiar de dirección, con base en una concepción lineal de la historia.

Cabe destacar que para la prospectiva, la preferencia puede ser un apoyo argumentativo, exclusivamente.

## PROSPECTIVA

La palabra *prospectiva* viene del griego *‘prospekt’* y significa el modo de mirar algo. “Obviamente la forma de mirar no es un acto puramente objetivo, está sesgado culturalmente porque no hay dos personas que miren de la misma manera. Entendido así, el futuro es plural porque está abierto a todas las miradas y ofrece nuevas alternativas, es culturalmente diverso”.<sup>21</sup>

La Prospectiva es una disciplina con visión global, sistémica, dinámica y abierta que explica los posibles futuros, no sólo por los datos del pasado, sino fundamentalmente teniendo en cuenta las evoluciones futuras de las variables (cuantitativas y sobre todo cualitativas) así como los comportamientos de los actores implicados; de manera que reduce la incertidumbre, ilumina la acción presente y aporta mecanismos que conducen al futuro aceptable, conveniente o deseado<sup>22</sup>.

El objetivo de la Prospectiva no es predecir el porvenir, por el contrario, su fundamento se asienta sobre la convicción de que el porvenir está por hacer; no está determinado *a priori*, por lo que se puede afirmar que el futuro está **abierto**.

---

<sup>21</sup> Anahí Gallardo Velázquez, “*Prospectiva socioeconómica para un México alternativo*”, en *Gestión y Estrategia*, edición internet.

<sup>22</sup> Definición considerada por el Instituto de Prospectiva Estartégica de España, [www.prospecti.es](http://www.prospecti.es)



La actividad se centra en el análisis de los distintos futuros—futurables, futuribles y factibles—mediante técnicas (pertinentes) que estudian cualitativa y cuantitativamente las variables que configuran los diferentes futuros en un horizonte temporal determinado, sus características, las interdependencias entre ellas, sus límites y cuantas circunstancias influyan en la identificación de los futuribles.

Según su iniciador, G Berger<sup>23</sup>, la Prospectiva no es ni una doctrina, ni un sistema: es una reflexión sobre el porvenir.

La Prospectiva consiste, pues, en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente.

## **PREDICCIÓN<sup>24</sup>**

La predicción es anunciar (por revelación, ciencia o conjetura) algo que ha de suceder, ya sea porque no se hace nada para evitarlo, o porque la aparición de lo predicho implica decisiones y acciones anteriores.

Las predicciones pueden ser científicas; basadas en juicios de valor y, opiniones o dictámenes de expertos.

Las *científicas*, son predicciones normativas que utilizan conjuntos de variables interrelacionadas a partir de las cuales se construyen modelos que permiten inferir sucesos futuros, siempre y cuando las relaciones entre las variables identificadas y establecidas permanezcan constantes.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Berger, Ob. Cit.

<sup>24</sup> Cabe hacer mención que el ser humano ha empleado hasta ahora tres tipos de sistemas de predicción: mágicos, intuitivos y racionales.

<sup>25</sup> Retomado del trabajo "*El método Delphi*", en [www.gtlic.ssr.upm.es/encuesta/delphi.htm](http://www.gtlic.ssr.upm.es/encuesta/delphi.htm)

La predicción se basa en teorías deterministas y presenta enunciados—no sujetos a controversias— que intentan ser exactos respecto a lo que sucederá en el futuro. Emplea tanto la lógica científica –deductiva e inductiva- como el conocimiento tácito o el sentido común. Contrariamente a las proyecciones—en las que no se requiere reflejar las relaciones causales—en las predicciones, en razón de que poseen una hipótesis y el informe de las condiciones iniciales, es necesario explicar las razones o causas del comportamiento de un determinado evento. Si se predice algo, se debe decir *por qué*.

La predicción es la aproximación al futuro menos afortunada para abordar los temas sociales y políticos, ya que dichos comportamientos no pueden ser determinados de manera unívoca. Por ello se emplea con mayor frecuencia en las ciencias duras, por ejemplo, en la información climática.

## **PREVISIÓN**

Es la apreciación provista de cierto grado de confianza—probabilidad—de evolución de un suceso “n”, a un horizonte dado<sup>26</sup>. Es decir, un evento con alta probabilidad de ocurrir, debido a las condiciones previas, es un futuro al que nos aproximamos por la Previsión.

## **PRONÓSTICO**

Declaración de probabilidades sobre un hecho futuro. Es un método de predicción lineal que implica la proyección de series de datos con el objetivo de evaluar la concurrencia probable de cualquier acontecimiento o el desarrollo de una tendencia.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Eneko Astigarrada, “Apuntes de la asignatura” en [www.codesyntax.com.Eneko/prospectiva](http://www.codesyntax.com/Eneko/prospectiva)

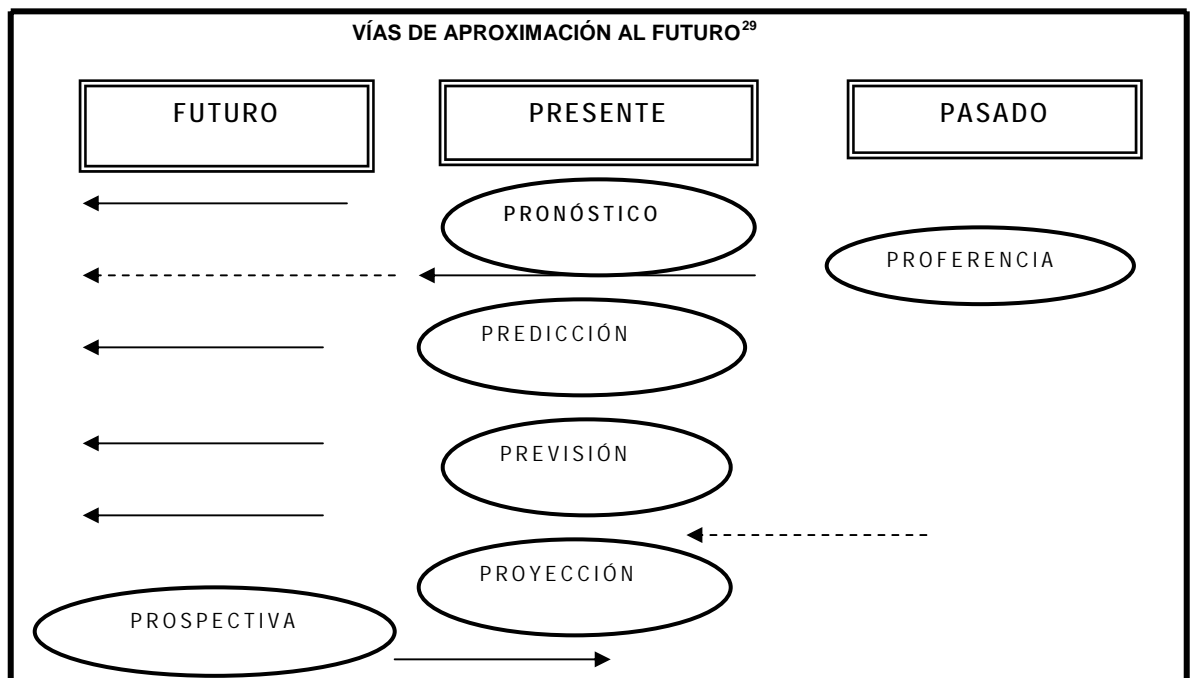
<sup>27</sup> Serra Jordi, “Términos más usados en prospectiva”, [www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/P371.html](http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/P371.html)

## PROYECCIÓN

Es la prolongación en el futuro de una evolución pasada de acuerdo con algunas hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias.<sup>28</sup> Una proyección sólo puede considerarse como una previsión si está se basa en el cálculo probabilístico.

En la práctica las proyecciones suelen ser más deseos proyectados u objetivos proyectados que verdaderas proyecciones, basadas en tendencias estadísticamente fundamentadas.

En virtud de lo anterior, podemos destacar que la Prospectiva se diferencia de la previsión, pues ésta pretende dar una idea de los sucesos probables a los cuales será preciso adaptarse y conduce a decisiones inmediatamente ejecutables, determinadas con frecuencia de manera irreversible. Por el contrario, la Prospectiva indica las situaciones generales que los individuos se encontrarán, situados en el futuro, y requiere de acción estratégica para conducirse.



<sup>28</sup> Astigarrada, Ob. Cit.

**CUADRO COMPARATIVO DE LA PREVISION Y LA PROSPECTIVA**

30

	<b>Causas de error de previsión</b>	<b>Características de la prospectiva</b>
Visión	Parcial. "En el fondo, todo sigue igual"	Global. "En el fondo, nada sigue igual"
Variabes	Cuantitativas, objetivas y conocidas	Cualitativas, cuantificables o no, subjetivas, conocidas u ocultas
Relaciones	Estáticas, estructuras constantes	Dinámicas, estructuras evolutivas
Explicación	El pasado explica el futuro	El futuro es la razón de ser del presente
Futuro	Unico y cierto	Múltiple e incierto
Método	Modelos, deterministas y cuantitativos (económicos) (matemáticos)	Análisis intencional Modelos cualitativos (análisis estructural) y estocásticos (impactos cruzados)
Actitud frente al futuro	Pasiva o adaptable (futuro que hay que soportar)	Activa y creativa (futuro deseado)

Una vez caracterizadas las vías de acceso al futuro, resulta necesario mencionar el ámbito preciso en que se desarrollan. Esto es, si su objetivo está vinculado con el diseño de un futuro deseable, probable o factible.

Por lo que puede observarse, la mayor parte de las modalidades de estudios de futuro tratan de responder a la pregunta *¿cómo será el futuro?*, mientras que, por su parte, la Prospectiva, al brindar imágenes alternativas, busca responder a *¿Cómo podría ser el futuro?* y, fundamentalmente a *¿Cómo podríamos lograr que determinado futuro fuera?*

El Instituto de Prospectiva Estratégica de España, considera que al conjunto de estas modalidades de estudios de futuro podría llamársele las "Teorías P" con fundamento en el apoyo que ofrecen a materias como el management y a la economía y a la política. El agrupamiento no es discrecional, sino que responde, a una característica común a todas ellas: su objeto es mejorar la toma de decisiones enfocadas al futuro y su fin fundamental es reducir la incertidumbre y sus riesgos asociados.

### **1.3.2. IMÁGENES Y TIPOS DE FUTUROS.**

---

<sup>29</sup> Miklos y Tello, Op cit.

La disciplina científica denominada Prospectiva tiene como finalidad el desarrollo del conocimiento sobre el futuro, en primer lugar en cuanto a opciones a alternativas influíbles por decisiones actuales.

Al adentrarse en el campo de la Prospectiva, es decisivo no limitarse a considerar los campos observados, sino observar al observador, a las observaciones de éste cuando “mira al futuro”.

Al realizar la operación de “observar el futuro” hay que elegir un punto de vista o enfoque, dentro de las distintas alternativas—tal y como sucede al observar el pasado—pues no hay una observación sin un “filtro de información”, “marco” (frame) u óptica a través de la cual se mire el campo de los objetos: En este sentido, en la observación del futuro se pueden distinguir los siguientes enfoques:

- **Enfoque normativo:** Se construye una descripción de un futuro *deseable (FURURABLE)* y que podría ser realizado en un tiempo posterior. Este enfoque es normativo por partir de la aceptación de ciertos valores o preferencias, los cuales hacen que se valore positivamente lo deseado. Es en síntesis, la expresión de un estado de cosas que se ambicionan porque reflejan nuestras aspiraciones y valores. De tal suerte que es *“Ese conjunto de aspectos específicos, que hacen posible una configuración futura digna de perseguirse hasta conquistarse”*<sup>31</sup>.
  
- **Enfoque descriptivo:** Construye imágenes del futuro, de dos tipos:
  1. Futuros *posibles (FUTURIBLES)*. Estas imágenes son utilizadas como descripción de alternativas realizables, como ayudas a la selección de una mejor, y como directrices en su realización. Involucra la acción y el esfuerzo, por lo que se convierte en un dictamen de viabilidad que nos potencia para llevar a cabo aquello que ambicionamos. En este sentido, Merello afirma que el estado de *“lo posible”* debe hacerse en función de realizar *“lo deseable”*.

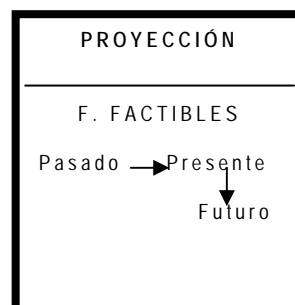
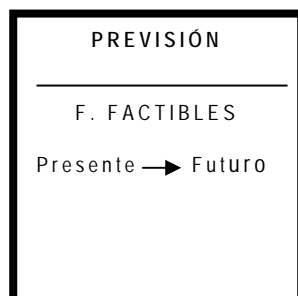
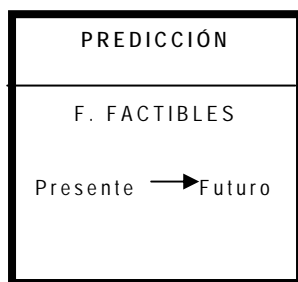
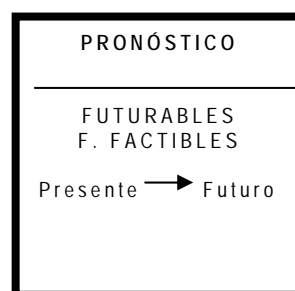
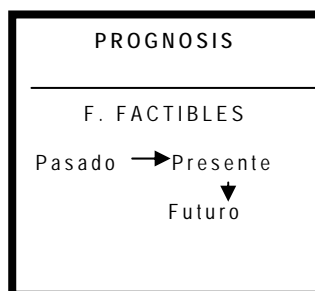
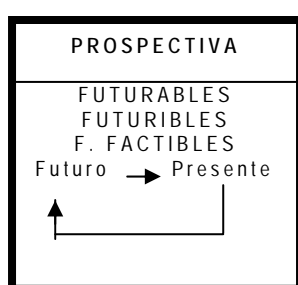
---

<sup>30</sup> Astigarrada, Ob. Cit.

2. Futuros **factibles** o probables. La anticipación del futuro puede emplearse también para ayudar a preparar a la gente a afrontar lo que se considera inevitable, ya que este futuro denota acontecimientos, sobre los cuales se tienen suficientes elementos—pasados y presentes—para dar por hecho una situación futura, por lo que conlleva elementos de sistematización y evaluación.

De lo anterior se desprende que, la Prospectiva se relaciona con el futuro deseable y su convergencia con el futuro posible; en tanto, la prognosis, la predicción, la previsión y la proyección tienen como materia al *futuro factible*; por su parte, el pronóstico responde al futuro deseable y al factible.

### MODALIDADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE FUTUROS



<sup>31</sup> Merello, Ob. Cit. p. 85

La tipología de los futuros nos ofrece dos posibilidades: adaptarse o influir en el futuro. La caracterización de las imágenes y tipos de futuro nos coloca ante la disyuntiva: adaptarse o influir en el futuro.

### 1.3.3. TERMINOLOGÍA PARA LA PROSPECTIVA

Con objeto de establecer la terminología más común en el campo de la Prospectiva, Jordi Serra<sup>32</sup> nos ofrece un glosario de términos, el cual resulta de gran utilidad para complementar este capítulo redondea el perfil de la Prospectiva como disciplina científica.

#### GLOSARIO

- **Análisis estructural:** método de prospectiva que explícita la estructura interna de cualquier sistema. Permite introducir sus variables principales en una matriz para valorar sus interrelaciones.
- **Análisis morfológico:** método de prospectiva que plantea las cuestiones críticas del objeto de estudio y sus posibles respuestas.
- **Backcasting:** método usado en prospectiva. Partiendo de la identificación precisa de un escenario específico se reconstruye su desarrollo a la inversa, buscando sus orígenes y evolución. Conceptualmente es el proceso inverso al del pronóstico.
- **Brainstorming:** (“lluvia de ideas”) método para potenciar la creatividad, utilizado en talleres de futuro.
- **Caos, teoría del:** cuerpo teórico que combina el estudio de la dinámica de sistema, matemática y física cuántica. Postula que muchos fenómenos son

---

<sup>32</sup> Serra, Jordi, “*Términos más usados en Prospectiva*”, en Revista La Vanguardia. Ciencia y Salud, [www.vanguardia.es/ciencia/Portada/P371.html](http://www.vanguardia.es/ciencia/Portada/P371.html)

*inherentemente impredecibles. Enfatiza el potencial creativo en épocas de cambio turbulento.*

▪ **Ciberespacio:** *término acuñado por William Gibson y que define el espacio ficticio que crea la utilización simultánea de los canales de comunicación telemática por sus usuarios. Actualmente, también designa una subcultura sobre el mundo de las redes telemáticas.*

▪ **Concepciones temporales:** *construcciones teóricas que ofrecen una comprensión de la naturaleza del tiempo y su desarrollo. Existen dos grandes grupos, la concepción lineal y la cíclica. La primera de ellas es propia del pensamiento occidental moderno; la visión del tiempo como una flecha volando continuamente del pasado al presente y al futuro para no volver nunca más. En la concepción cíclica, propia de cosmologías orientales, el tiempo se mueve en ciclos periódicos; es el eterno retorno.*

▪ **Corporación RAND:** *uno de los primeros grupos de reflexión creado en los años cincuenta por las fuerzas aéreas de los Estados Unidos con el objeto de evaluar distintas situaciones futuras relativas a opciones políticas y militares.*

▪ **Crecimiento exponencial:** *crecimiento a un ritmo que aumenta constantemente, como en el caso de la población humana o de los grados de contaminación. Esta clase de crecimiento se suele asociar con el riesgo de sobrepasar los límites de la capacidad de carga de un ecosistema y el consiguiente peligro de colapso.*

▪ **Crítica, prospectiva:** *corriente dentro de la prospectiva. Se basa en el cuestionamiento de las asunciones presentes cuando se estudia el futuro y para ello trata de descubrir las causas profundas que provocan que las cosas sean de una determinada forma.*

▪ **Desarrollo sostenible:** *noción que implica el uso y aprovechamiento de cualquier ecosistema sin perjudicar el posterior uso y aprovechamiento por parte de las generaciones futuras.*



- **Determinismo:** doctrina o sistema filosófico en el que el futuro es el resultado necesario de las condiciones y estructuras preexistentes. Se aplica frecuentemente a los sistemas técnicos.
- **Distopía:** utopía negativa. Imágenes de futuro en que se sufre una involución a estadios más primitivos o bien se plantea un colapso.
- **Efecto Umbral:** efecto que se produce cuando un determinado sistema llega a un punto, su umbral, en el que el cambio cuantitativo se convierte en cualitativo.
- **Escaneado ambiental:** uno de los métodos más importantes en prospectiva. Consiste en el análisis a fondo de un territorio, teórico o social, previamente delimitado para detectar los primeros indicios de los que puede convertirse, más adelante, en una tendencia y evaluar su impacto futuro.
- **Escenario:** descripción del futuro que debe ser internamente coherente, consistente y plausible.
- **Eutopía:** Utopía positiva. Escenarios de futuros que son considerados muy deseables o que plantean situaciones que pueden valorarse como buenas.
- **Extrapolación:** práctica que consiste en extender en el futuro una tendencia, situación o proceso al mismo ritmo, y en la misma dirección, en la que se ha ido desarrollando hasta el presente. Se usa poco como método.
- **Futuribles:** término que designa todos los futuros posibles en un momento concreto. Noción creada por el teólogo español Luis de Molina.
- **Futuro:** tiempo aún por ocurrir. Para algunos una realidad ontológica; un espacio virgen por descubrir y comprender plenamente. Para otros es una construcción social, una dimensión de la existencia humana que se prolonga más allá del presente y posibilita la capacidad humana de

*proyectar; un espacio repleto de posibilidades para construir y crear que da sentido a la actividad presente.*

▪ **Futuros alternativos:** *para amplios sectores doctrinales es el concepto central en prospectiva. Se contraponen a la noción de que el futuro es único, inmutable y prefijado, ofreciendo una gama de distintos futuros en función de sus circunstancias y consecuencias.*

▪ **Gestión estratégica:** *método que integra pronósticos a corto plazo con la gestión diaria. Goza de gran popularidad en la actualidad y muy utilizado en el ámbito empresarial.*

▪ **Globalización:** *fenómeno actual que provoca la uniformización de numerosos aspectos de la economía, la cultura y las comunicaciones. Proceso que implica la redifinición de lo que consideramos como local, regional y global.*

▪ **Holística:** *enfoque teórico que pretende estudiar los diversos aspectos de la realidad como un todo interconectado.*

▪ **Imagen de futuro:** *representación narrativa o gráfica de cualquier posible situación futura. Constituye la verdadera materia prima en prospectiva y permite suplir la carencia de un objeto de estudio real.*

▪ **Juego de actores:** *método para analizar los comportamientos, estrategias y proyectos de cualquier actor involucrado en el tema objeto de estudio.*

▪ **Megatrends:** *concepto que inventó John Naisbitt para describir grandes tendencias de efecto global.*

▪ **Nanotecnología:** *literalmente, tecnología a escala molecular. Hasta la fecha es más una posibilidad teórica que una realidad, pero que, incluso, en sus aplicaciones más modestas tiene el potencial de afectar radicalmente la actividad humana.*

- **Previsión:** parte de la prospectiva que se concentra en mejorar las decisiones actuales mediante un mayor conocimiento de sus consecuencias.
- **Pronóstico:** declaración de probabilidades sobre un hecho futuro. Método de predicción lineal que implica la proyección de series de datos con el objetivo de evaluar la ocurrencia probable de cualquier acontecimiento o el desarrollo de una tendencia.
- **Prospectiva:** ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir sobre él.
- **Shock futuro:** concepto creado por Alvin Toffler para designar el estado de desorientación y parálisis que producen los cambios repentinos en algunas personas.
- **Tendencias:** series temporales de datos cuyo análisis y extrapolación nos permite proyectarlos en el futuro. Este método nos permite conocer el futuro tendencial, o libre de sorpresas, aquel en que las cosas cambian en la misma dirección y al mismo ritmo que en el presente.
- **Tiempo:** uno de los ejes de la actividad humana. Su comprensión y naturaleza constituyen uno de los elementos definidores de toda cultura.
- **Utopía:** literalmente, fuera del espacio. Forma literaria muy popular en Europa desde el Medioevo en la que el autor describía lo que consideraba su sociedad ideal. En la actualidad se interpreta el concepto de utopía como el conjunto de imágenes de futuro que están ligadas a preferencias o también a deseos, y se establece una diferencia entre eutopía y distopía.
- **Visualización:** método de prospectiva que mediante un proceso permite crear imágenes de futuro coherentes y estructuradas. Puede utilizarse como paso previo a la formulación de objetivos o líneas de actuación.

## 1.4. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

La Prospectiva constituye un intento sistemático de observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la sociedad, la economía y sus interacciones, para identificar conocimientos que puedan producir mejoras sociales, económicas y medioambientales; lo anterior, sobre la base de la construcción de futuros sólidamente fundamentados y estratégicamente planificados.

Sin embargo, resulta insuficiente establecer metodologías claras y eficientes para el ejercicio de la Prospectiva, sino logramos que el desarrollo de esta actividad se tengan en cuenta en el debate y se aplique en la toma de decisiones políticas.

En este sentido, la implementación de las diferentes técnicas metodológicas, para hacer Prospectiva política, debe responder a cuestionamientos indispensables para articular una propuesta viable de esta disciplina aplicada a las ciencias políticas, como los siguientes:

- ¿Cómo puede mejorarse la interrelación entre la Prospectiva y la planificación política?
- ¿Cómo y cuándo debe introducirse la Prospectiva en el proceso de decisión política y cuándo debe mantenerse al margen?
- ¿Cómo calibrar el impacto de la Prospectiva en la formación y adopción de decisiones políticas?
- ¿A qué necesidades de planificación política puede atender la Prospectiva?
- ¿Cómo pueden los planificadores mejorar con el uso de la Prospectiva?
- ¿Qué más puede hacer la Prospectiva para satisfacer las necesidades de la Política?
- ¿Cómo puede mejorarse la integración de la Prospectiva con otros métodos de análisis de las políticas: evaluación tecnológica, previsiones y evaluaciones?

Para estas y otras preguntas, la Prospectiva cuenta con diversas herramientas, las cuales se abordan en el presente apartado.

Como ya se ha señalado, no existe una versión unívoca de lo que podemos entender por Prospectiva, en términos metodológicos, la Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económicos (OCDE) define la Prospectiva como *el conjunto de tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el propósito de identificar aquello que produzca los mayores beneficios económicos, sociales y políticos.*

De esta orientación, podemos referir seis características de la *Prospectiva*:

- A. Es sistemática, lo que presupone la aceptación de un procedimiento metodológico y una voluntad de continuidad ordenada en el tiempo.
- B. Está proyectada y referida al largo plazo.
- C. Tiene un carácter multidisciplinario ya que tiene en cuenta la evolución y los condicionamientos de la sociedad en su más amplia expresión.
- D. Es un ejercicio fundado en una perspectiva holística, integral, contrario a las visiones parciales o desintegradoras de los acontecimientos.
- E. Combina elementos cuantitativos y cualitativos, con lo que hace posible el diseño de imágenes de los futuros deseados, en tanto pretende determinar las condiciones de su viabilidad, para transformarlos en futuros posibles.
- F. No es neutra frente al futuro, ya que busca intervenir en su conformación, en función de los intereses de los actores que se ven beneficiados de esta clase de ejercicio.

Adicionalmente a estas características, Miklos y Tello<sup>33</sup>, consideran que la Prospectiva tiene entre sus elementos la creatividad; la participación y cohesión; así como la preeminencia del proceso sobre el producto; la interacción de la convergencia-divergencia y una finalidad constructora.

---

<sup>33</sup> Miklos y Tello, Ob.Cit.

CREATIVIDAD en tanto participación de grupos heterogéneos que representen un reto innovador. PARTICIPACIÓN Y COHESIÓN, porque se intenta alcanzar un consenso, al menos un compromiso, entre los actores sociales participantes. PREEMINENCIA DEL PROCESO SOBRE EL PRODUCTO: independientemente de la exactitud, lo que influye en la realidad es la extensión en el número de alternativas. CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA: ciclo de discusión de los diferentes puntos de vista. FINALIDAD CONSTRUCTORA: vía constructora del futuro.

Ante todo la Prospectiva rebasa la curiosidad de un juego intelectual y pone a disposición la capacidad de raciocinio, de invención, de memoria y de imaginación para explorar y proponer imágenes de futuro alternativas.

#### **1.4.1. LA SENDA DE LA PROSPECTIVA.**

La metodología prospectiva puede describirse a través del desarrollo de cuatro etapas, que se encuentran en permanente interacción:

- a) Reflexión prospectiva
- b) Diagnóstico
- c) Prospectiva exploratoria.
- d) Acción estratégica

La reflexión prospectiva engloba la conformación del futuro deseado, es decir, el diseño del futuro o modelo propiamente prospectivo<sup>34</sup>, en el marco de la enorme variedad y conjugación de anhelos, dentro de los cuales no se consideran limitaciones en sentido alguno. Consiste en trazarse una imagen del futuro deseado o escenario ideal que sirva de guía en la definición de objetivos, en sentido amplio (futurables), camino la construcción del futuro posible.

La etapa de diagnóstico se orienta a la elaboración del modelo de realidad en el cual habrán de tomarse las decisiones, mediante el conocimiento diferencial que es la identificación de la naturaleza de un problema (social, político, público), a través de la observación de sus signos y síntomas característicos. Esta etapa permite realizar el análisis estructural, de fuerzas y de actores que, más adelante, resulte de utilidad para la formulación de escenarios y determinación de estrategias.

En la tercera etapa o de prospectiva exploratoria, se busca definir una gama de futuros o escenarios factibles y algunos probables, de acuerdo con distintos valores

---

<sup>34</sup> Para Merello, la actitud prospectiva desemboca en un modelo de la misma naturaleza.

de los parámetros del sistema. Es decir, se contrastan los resultados de las dos etapas anteriores, generándose la convergencia para definir el marco de orientación global. Se trata de establecer la brecha entre lo deseado y lo factible, para diseñar, trazar y construir la ruta hacia futuro posible (futurible), en la medida de lo deseado, superando—estratégicamente—la “fatalidad” de lo probable y/o factible.

Finalmente, en la etapa de acción estratégica se definen los futuros posibles (futuribles) mostrándose opciones políticas concretas, planificadas y traducidas en estrategia y acción, que de manera flexible y holística construyen el futuro, reduciendo la brecha entre lo deseado y lo posible.

## **REFLEXIÓN PROSPECTIVA.**

La reflexión prospectiva nos conduce a establecer dos criterios imprescindibles: el futuro que deseamos y la pertinencia del futuro lógico (extrapolación de la realidad):

- **Diseño del futuro deseable** (Ackoff 1970). En éste se imagina la configuración futura como polo de pensamiento en el que emergen nuestras expectativas y aspiraciones más profundas; convirtiéndose en un ideal de anticipación. Otro de los elementos clave en el diseño del futuro deseable, lo constituye el referido a los valores. En el diseño, estos se traducen en una imagen concreta en la que se ven incorporados y sintetizados.
- **Imagen del futuro lógico.** Paralelamente al diseño de la imagen deseable, habrá de considerarse la necesidad de hacer explícito el futuro lógico. Este proviene de extrapolar la realidad hacia el futuro, identificando claramente sus fuerzas y debilidades. Para ello se emplean diversas técnicas que son conocidas como “proyecciones de referencia”.

## DIAGNÓSTICO

Consiste en construir el esquema que nos permita percibir la realidad. Dicha percepción (modelo) incluye tres elementos: 1) lo que es de interés primordial (futable), 2) lo que influye en lo anterior (medio ambiente) 3) lo que puede controlar el tomador de decisiones.

La imagen del futuro deseable y la explicación de las causas y razones (diagnóstico) por las que la realidad presente alcanza o no niveles satisfactorios, va brindando una orientación para juzgar qué es relevante y qué no lo es, perfilándose la acción estratégica. Es decir, se trata de elaborar la delimitación del sistema y establecer las variables clave, así como el análisis descriptivo del entorno del mismo, lo que permite establecer las premisas estructurales del sistema y el juego de actores.

Cabe señalar que, respecto al medio ambiente –como elemento a considerarse en la percepción de la realidad, éste puede definirse como *“lo que influye en el objeto focal pero que no es parte de él”*. En esta perspectiva es imperativo el análisis de la interacción constante entre el objeto y el medio, ya que el futuro de uno afecta al del otro.

Una vez identificados los componentes del sistema, habrá de caracterizarse la naturaleza de su relación (significativa) a lo largo del tiempo. Aquí habrá que recordar que la investigación del presente, y aún la del pasado, sólo son útiles para la acción si las hacemos desde el futuro elegido, es decir, toda vez que la reflexión prospectiva nos ha permitido fundar nuestro interés sobre un futable.

El modelo de la realidad desarrollado en ésta etapa, deberá estar en equilibrio respecto a su ámbito de acción y completo para obedecer a su propósito; así como ser mínimamente complejo, para facilitar su comprensión, manejo y no distorsionar las imágenes.



La consecución de esta etapa permitirá identificar las propiedades relevantes de la realidad, así como la trayectoria y dirección del presente.

## **PROSPECTIVA EXPLORATORIA**

En esta etapa se procede a contrastar la imagen del futuro deseable con el modelo de realidad, con objeto de analizar y conocer la distancia entre ambos, lo que nos permitirá dimensionar las brechas.

La prospectiva exploratoria tiene carácter valorativo; en ella se produce cierto tipo de evaluación, elemento primordial en la determinación de los futuros posibles (futuribles) y de las dificultades y potencialidades para alcanzar el futuro deseado, en términos de objetivo no de anhelo. Representa la estimación del trayecto entre el futuro y el presente.

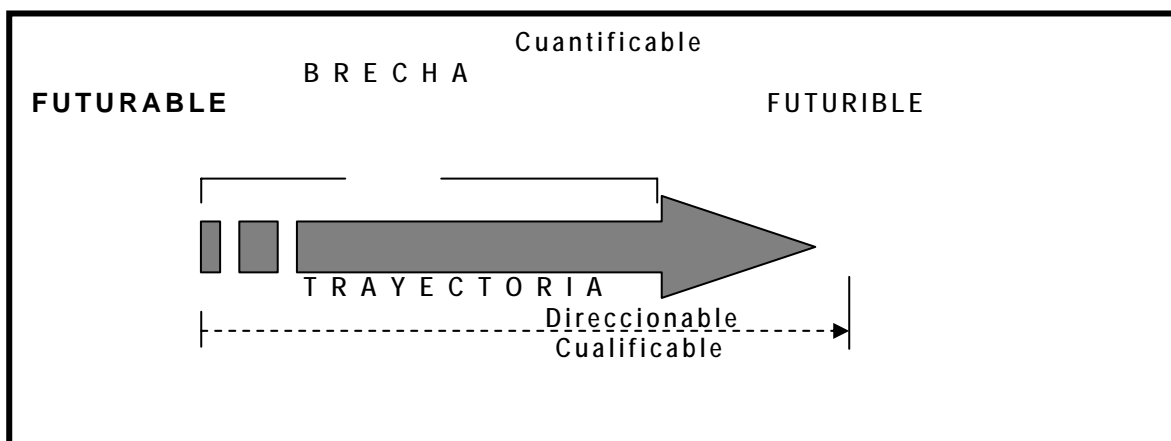
En esta etapa se desarrolla el panorama de los futuros posibles, futuribles, es decir de escenarios no improbables. Cada escenario puede ser objeto de una apreciación cifrada, es, decir, de una previsión, que nos acerca, de hecho, a la realización del futuro que decidimos construir.

## **ACCIÓN ESTRATÉGICA**

En virtud de que la prospectiva se caracteriza por tener una finalidad constructora, es decir, ir más allá del diseño de imágenes de futuros deseables y determinación de futuros factibles, ésta debe trascender la mera orientación, para llegar a perfilar estrategias<sup>35</sup> globales o vías de aproximación al futuro.

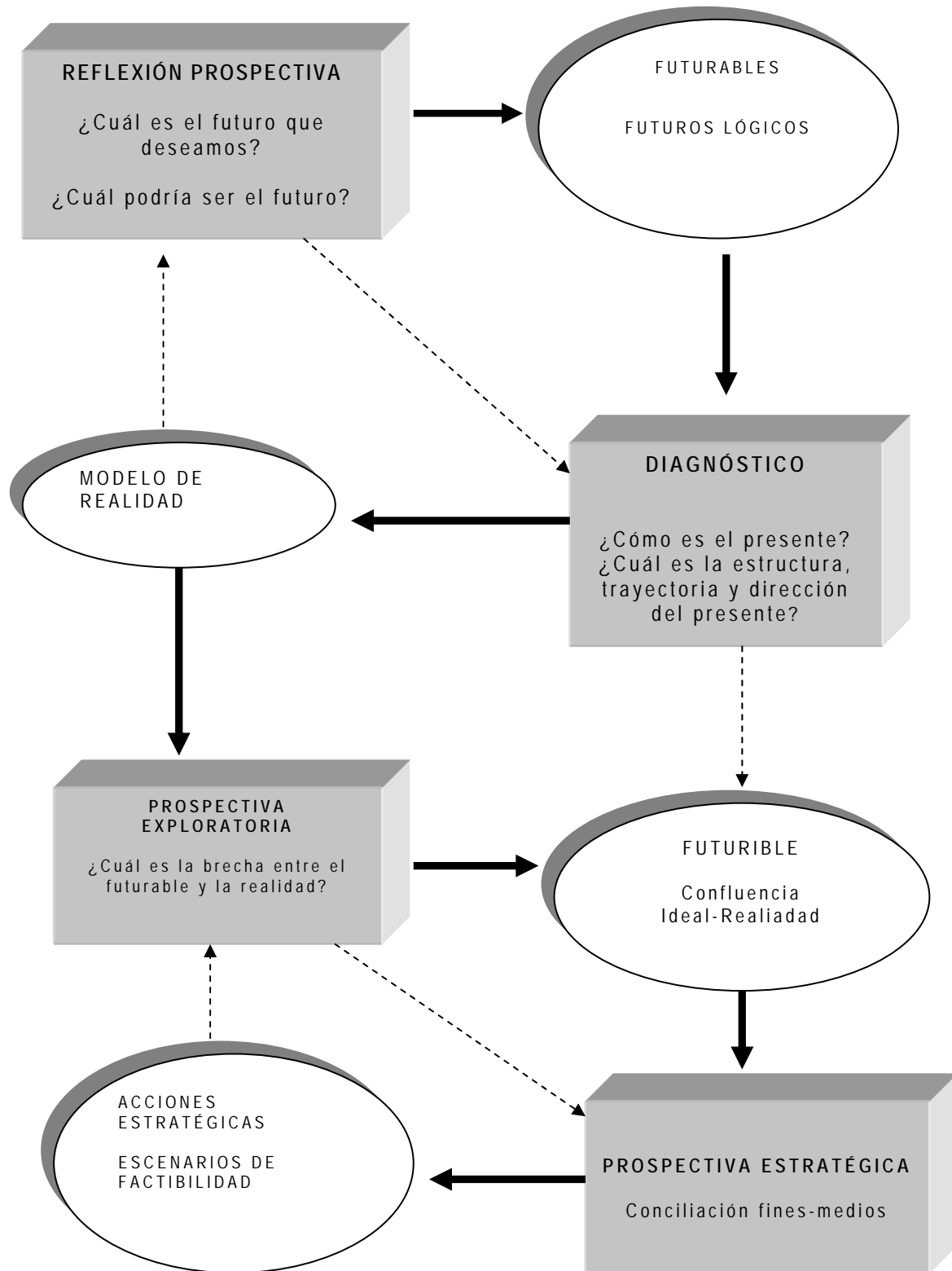
En esta etapa vale la pena mencionar la importancia de dos atributos inherentes al diseño de las estrategias: su carácter y su factibilidad. Es decir, se trata de la conciliación de los fines con los medios.

La eficacia y credibilidad del ejercicio prospectivo dependerá no sólo de la capacidad de prever acontecimientos futuros, sino también de proporcionar los elementos que brinden a la dirección y coordinación a las actividades tendientes a construir el futuro, en concordancia con los intereses y valores de los actores que lo conciben y erigen.



<sup>35</sup> Napoleón Bonaparte se refería a la estrategia como un arte eminentemente operativo y que en esencia procura a la racionalidad en las grandes decisiones.

# SENDA DEL PENSAMIENTO PROSPECTIVO



### 1.4.2. INSTRUMENTOS DE LA PROSPECTIVA

Debido a su carácter multidisciplinario, la prospectiva se ha beneficiado con la incorporación de diferentes enfoques y la introducción de recursos metodológicos surgidos de diversos ámbitos. Además de este origen múltiple, dichos recursos han sido producto no sólo de refinamientos metodológicos, sino también de la preocupación de los usuarios por contar con información confiable y relevante.

Como base metodológica para los estudios de futuro se han producido técnicas sustentadas fundamentalmente en la estadística, la modelística y la dinámica de grupos, cuyo uso se ha extendido globalmente para la elaboración de pronósticos económicos, empresariales, organizacionales, sectoriales, políticos, sociales y tecnológicos.

Las metodologías prospectivas abarcan desde la relativamente simple visualización, hasta los complejos modelos econométricos, incluyendo el análisis de tendencias, las extrapolaciones lineales o parabólicas, el diseño de escenarios, el juicio de expertos y el uso de la intuición.

Asimismo, el desarrollo de la informática ha permitido que los métodos prospectivos basados en las herramientas cuantitativas, tales como los modelos matemáticos, se difundieran a todo el mundo y a todos los niveles como instrumentos para la planificación estratégica.

Esta amplia gama de instrumentos, podemos agruparles en dos categorías:<sup>36</sup>:

En primer término, las **herramientas intuitivas**, éstas se dividen a su vez, en dos premisas, por una parte aquellas que están encaminadas a la generación y presentación de ideas intuitivas y, por otra, aquellas en las que se hace uso de la opinión ya formada y cuyo objetivo es explorarla o extraer alguna información.

Dentro de las herramientas intuitivas generadoras de ideas, la más conocida de éstas es la *tormenta de ideas* (brainstorming). Mientras tanto, en cuanto encaminadas a la creatividad, a la estimulación de individual y de grupo, a la fertilización cruzada de ideas está el socorrido *método de escenarios*.

Entre las técnicas o métodos intuitivos de opinión, el más utilizado es el juicio de expertos, pasando por todas las modalidades de entrevista dirigida, estructurada, etc., hasta llegar a la encuesta o *método Delphi* y las técnicas *KJ* y *TKJ*.

En tanto, también se pueden utilizar el análisis de tendencias y el análisis estructural, cuando se buscan métodos donde se privilegie lo cuantitativo sobre lo cualitativo.

En este sentido, la prospectiva estratégica se desarrolla utilizando un conjunto de métodos, los cuales deben ser explícitos, analizables y explicables, para garantizar la seriedad que se pretende conferir a esta disciplina.

Usados individualmente o en combinaciones de dos o más, estos métodos son empleados con efectividad, permitiendo alternativas operables de acuerdo con las particularidades de cada caso, optimizando recursos y proveyendo de elementos multidisciplinarios para alcanzar visiones dinámicas y cursos de acción pertinentes.

Para efectos de este apartado, se consideran técnicas **cualitativas** a aquellas que priorizan el uso de información subjetiva, con base en la experiencia y en la intuición de los expertos involucrados directa o indirectamente en el estudio; y como **cuantitativas**, aquellas técnicas formales en las que se obtiene y analiza la información mediante procesos estadísticos y métodos matemáticos<sup>37</sup>.

De este modo, se aprecia que en prospectiva se recurre a la aplicación de diversas técnicas; en este sentido, Armstrong<sup>38</sup> destaca la conveniencia de una aproximación

---

<sup>36</sup> Gabriela Cerón Sanhueza "Prospectiva", parte I en Tecnología de Información y Sistemas Integrados, [www.timania.cl/Articulos/varios/prosp01/htm](http://www.timania.cl/Articulos/varios/prosp01/htm)

<sup>37</sup> También pueden encontrarse técnicas mixtas que emplean, con más, menos o el mismo énfasis, medios y análisis "objetivos y subjetivos".

<sup>38</sup> Miklos.Ob. Cit. p. 109

ecléctica, en la cual las estimaciones subjetivas de los involucrados, la creatividad e innovación, a la vez que el uso de modelos formales o extrapolaciones, jueguen un papel fundamental, toda vez que proporcionan mayor riqueza informativa que la obtenida mediante un solo medio. Esto es, que si bien se reconoce la naturaleza disímil de los conjuntos de técnicas, éstos no deben apreciarse como elementos excluyentes o contradictorios, sino como complementarios en la práctica misma.

Ahora bien, respecto a la selección de técnicas, ésta habrá de realizarse considerando los objetivos del estudio y las condiciones imperantes: por ejemplo, si en un determinado caso, la racionalización de recursos y la urgencia de tomar decisiones constituyen factores esenciales, tiempo y costos serán criterios sustanciales para la elección.

Para llevar a cabo la guía metodológica de un estudio prospectivo, habrá que resolver múltiples interrogantes en cuanto a objetivos, contenidos, metas, recursos y necesidades de la investigación.

Con el único objeto de proporcionar un panorama general, se exponen algunos acercamientos técnico-metodológicos de carácter cuantitativo y cualitativo, sintetizando su contenido, de tal suerte que se presentan sus características generales y el perfil del procedimiento de aplicación, para fines prácticos, sin omitir el mencionar que hay una basta bibliografía especializada que aborda exhaustivamente cada uno de ellos.

## CAJA DE HERRAMIENTAS<sup>39</sup>

HERRAMIENTAS CUALITATIVAS	HERRAMIENTAS CUANTITATIVAS
Método de escenarios	Matriz de impactos cruzados
Talleres de prospectiva estratégica	Insumo producto
Análisis estructural	Modelos de simulación
Análisis de fuerzas	
Método Mactor	
Análisis morfológico	
Método Delphi	Proyección
Abaco Regnier	
Multipol	
TKJ	

### a) Método de escenarios<sup>40</sup>

La aproximación de tipo integrados de la prospectiva busca situar al objeto de nuestro interés en su entorno, teniendo en cuenta sus especificidades, y en particular, sus propias competencias. El objetivo de este método es proponer las orientaciones y acciones estratégicas.

El método de escenarios tiene el fin de construir representaciones de los futuros posibles, así como del camino que conduce a su consecución.

El objetivo de estas representaciones es poner en evidencia las tendencias fuertes y los gérmenes de ruptura del entorno general.

De tal suerte que, un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y la trayectoria de eventos que permite pasar de una situación de origen a una situación futura.

<sup>39</sup> Dada la naturaleza y objetivos de este trabajo, sólo se desarrollaran los acercamientos cualitativos y la proyección, por lo que se refiere a los acercamientos cuantitativos. Los métodos aquí presentados corresponden a la propuesta que hace Michel Godel en *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, pp. 39-106, donde se pueden encontrar las fichas técnicas de cada uno de estos métodos.

<sup>40</sup> En virtud de los objetivos del presente trabajo, este método se desarrolla con mayor profundidad en un capítulo subsiguiente.

Aunque no existe un “modelo” de escenarios, éstos deben presentar ciertas características<sup>41</sup>, entre las que se destacan ser: hipotéticos, integrales, relevantes, creíbles, útiles y comprensibles.

En la trayectoria de la prospectiva los escenarios tienen un rol fundamental durante la fase exploratoria, básicamente en lo que se refiere al diseño del futuro deseable o diseño idealizado. En la práctica, la confrontación de escenarios alternativos puede tener un carácter complementario, pudiéndose elegir uno o dos escenarios que permitan alcanzar la imagen perfilada, valorándolos como estratégicos o normativos.

### **b) Talleres de prospectiva estratégica**

El objetivo de los talleres de prospectiva es iniciar y simular en un grupo el conjunto del proceso prospectivo estratégico. Los participantes se familiarizan con los útiles de la prospectiva para identificar y jerarquizar en común los principales retos del futuro, las principales ideas recibidas, y, con ello, localizar pistas para la acción frente a los mismos.

Al término de los talleres, los participantes están en mejores condiciones de plantear el problema, de definir en común la metodología prospectiva y de elegir los útiles que mejor se adapten a sus objetivos.

En Prospectiva el término “taller”, es utilizado con frecuencia para denominar a las sesiones organizadas de reflexión colectiva. Lo más frecuente es que dichos talleres se integren en un seminario de 1 a 2 días de duración.

Los talleres constituyen una formación-participación, que da a sus integrantes, los elementos indispensables para toda reflexión prospectiva, participativa.

---

<sup>41</sup> Miklos. Ob. cit., p. 119.



### **c) El análisis estructural**

Este análisis es un instrumento de estructuración de una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir el sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos.

Este método tiene por objeto hacer aparecer a las principales variables influyentes y dependientes y por ello, las variables esenciales al sistema.

El análisis estructural se realiza por un grupo de trabajo compuesto por analistas y especialistas, con experiencia demostrada, sin excluir la eventual participación de “consejeros” externos.

La explicación detallada de las variables es fundamental, ya que facilita el seguimiento del análisis y la localización de relaciones entre éstas lo que permite construir la “base” de temas necesarios para toda reflexión prospectiva. De tal suerte que resulta idóneo establecer una definición precisa para cada una de las variables, de trazar sus evoluciones pasadas, de identificar las variables que han dado origen a ésta, de caracterizar la situación actual y de descubrir las tendencias o rupturas futuras.

### **d) El método MACTOR**

El método de análisis de juego de actores, MACTOR, busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y objetivos asociados.

El objetivo de la utilización del método MACTOR es el de proporcionar al actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y de conflictos.

Este método comprende 7 pasos:

1. Construcción del cuadro de “estrategias de los actores”.
2. Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados.
3. Situar a cada actor en relación con los objetivos estratégicos (matriz de posiciones).
4. Jerarquizar para cada actor sus prioridades (matriz de posiciones evaluadas)
5. Evaluar las relaciones de fuerza de los actores.
6. Integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y divergencias entre actores.

Aunque el método MACTOR se incluye en el método de escenarios, puede utilizarse solo, tanto con fines prospectivos como para el análisis de una situación estratégica dada.

#### **e) Análisis de fuerzas<sup>42</sup>**

Este recurso tiene como objetivo detectar mediante un procedimiento sistemático, la dinámica y composición de las fuerzas del entorno que pueden impulsar el cambio futuro.

Así, las fuerzas que se dan en una sociedad son consideradas como elementos causales que habrán de analizarse. Para ello, el juicio de especialistas se torna en un componente fundamental, ya que se emplea como un medio de identificación, descripción y análisis de causas y repercusiones.

Como se puede observar, esta técnica puede ser de gran utilidad sobre todo en la fase del diagnóstico, ya que permite una explicación inicial de ciertos eventos y de sus impactos. Su principal limitación es que sus predicciones son abstractas y resulta difícil precisar el momento en que se manifestarán.

## **f) Análisis morfológico<sup>43</sup>**

Tiende a explorar de manera sistemática los futuros posibles a partir de un estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición de un sistema.

El objetivo del análisis morfológico evidencia la conducta de los nuevos productos en previsión tecnológica, pero también en la construcción de escenarios.

Se compone de dos fases consecutivas: la construcción del espacio morfológico (descomposición del sistema en subsistemas o componentes) y la reducción del espacio morfológico (mediante la introducción de criterios de exclusión o criterios de selección).

## **g) Ariole<sup>44</sup>**

Más que una técnica en sí, constituye una guía para la planeación y mantiene como propósito el apoyar la toma de decisiones a través del conocimiento integral de los diversos factores vinculados a un problema específico: Implica un análisis completo (estadístico, lógico, histórico, semántico) e integra los diversos enfoques con que se percibe una situación.

. Se estructura a partir de la secuencia de tres momentos:

1. Obtención de la información
2. Generación de soluciones
3. Generación de estrategias

---

<sup>42</sup> Se describe en la obra de Culbertson y su equipo, publicada en 1969 " Preparando líderes educativos para los setentas".

<sup>43</sup> Ignatovich, Frederick, "*Morphological Análisis*" en Hencley, Stephen y Yates James. *Futurism in Education: methodologies*, McCutchan, USA, 1974, p. 212.

<sup>44</sup> Miklos Ob. Cit. p 117

Este método, como guía de la planeación, resulta flexible para adaptarse y reacomodarse de acuerdo con los cambios que puedan irse suscitando en el desarrollo mismo.

#### **h) Delphi o Delfos<sup>45</sup>**

Toma su nombre de las consultas realizadas por los antiguos griegos al Oráculo de Delfos.

Es un método que utiliza las opiniones de expertos a fin de llegar a pronósticos bien informados para propósitos de planeación o predicción. Esta basado en una serie cuidadosamente planeada de cuestionarios, reportes y retroalimentación de información, generalmente dirigida por correo.

Tiene la finalidad de poner de manifiesto convergencias de opinión y hacer emerger ciertos consensos. El objetivo más frecuente es el de aportar “luz” a los expertos sobre zonas de incertidumbre, a fin de orientar la decisión.

Usualmente se expone un problema y se formulan varias preguntas relacionadas, que a cada experto se pide que reflexione antes de responder. Se acumulan los resultados de la encuesta inicial y se devuelve a los expertos a quienes se pide o que justifique sus propios pronósticos, si son significativamente diferentes de la media, o que los modifiquen. Este procedimiento puede repetirse, con nuevas preguntas si es necesario.

Los resultados pueden considerarse un consenso informado, si el grupo de expertos estuvo bien seleccionado inicialmente y si las preguntas son formuladas de modo conveniente.

---

<sup>45</sup> Dalkey, Norman y Helmer, Olaf *“An experimental application of the Delphi Method to use of experts”*, en *Management Science*, Vol 9, Num. 4, 1963, p.459.

La técnica puede aplicarse en las fases referidas al diseño del futuro, la construcción del modelo de la realidad y la determinación estratégica.

Cabe hacer la aclaración que en prospectiva, habría que considerar que los involucrados pueden ser tanto especialistas y tomadores de decisiones, como aquellas personas a las que afectarán directa o indirectamente las medidas a tomarse.

El método Delphi tiene la ventaja de que, al excluir la confrontación directa de los participantes, se favorece la creatividad y se elimina la posible contaminación o inhibición del grupo consultado.

#### **i) TKJ <sup>46</sup>**

Las siglas con que se denomina a esta técnica obedecen al creador de la “identificación de los problemas”, el antropólogo Jiro Kawakita.

Esta técnica busca la solución de un problema, estableciendo un objetivo común—al que el autor denomina “estandarte—que permita al grupo transformarse en un equipo, al encaminar los esfuerzos personales hacia una meta compartida. Al igual que la Delfos, este recurso es útil para organizar la participación permitiendo una discusión abierta sobre diversos aspectos del problema considerado.

El procedimiento consiste en:

- Formación del grupo de trabajo. (deberán participar los más afectados por el problema)
- Cada participante anota en una tarjeta las respuestas que considere relevantes.
- Intercambio (Se distribuyen las tarjetas para familiarizarse con el contenido de las respuestas).
- Agrupamiento de tarjetas.
- Se sintetiza el contenido del cada grupo de tarjetas.

- Se da lectura a las síntesis de los grupos de tarjetas y es el punto de partida para la discusión y acuerdo, hasta elaborar la síntesis definitiva. Se repiten las fases hasta reducir a dos o tres agrupamientos, conformando el resultado final.
- Presentación gráfica de resultados.

La técnica permite alcanzar soluciones participativas, además de lograr la integración del grupo participante. Fomenta un proceso de convergencia-divergencia ya que el grupo inicia su trabajo con una amplia gama de opiniones sobre la misma materia, hasta alcanzar en forma interactiva un punto de vista sintético.

En prospectiva esta herramienta puede contribuir tanto para la identificación de problemas futuros, como para el establecimiento de cursos de acción en una perspectiva de largo plazo.

#### **j) El Abaco de Regnier**

Es un método de consulta a expertos, con el fin de interrogarlos. Como todos los métodos de la misma clase, están destinados a reducir la incertidumbre, confrontar el punto de vista de un grupo con el de otros grupos y, a la vez, tomar conciencia de la mayor o menor variedad de opiniones.

La lógica utilizada por el ábaco es de los tres colores del semáforo, completados por el verde y el rojo claros, permitiendo suavizar las opiniones. El blanco permite el voto y el negro la abstención. En este sentido, se trata de una escala de decisión coloreada.

Los pasos consisten en: recoger la opinión de los expertos; tratamiento de las respuestas en forma de matriz y la discusión de los resultados.

La imagen del mosaico constituye un panorama de información cualitativa, siendo visible, de manera simultánea la posición de cada uno de los expertos en el problema.

---

<sup>46</sup> Lara *"The TJK technique for participatory planning"* Cuaderno prospectivo 64, Fundación

Es un método que propicia la comunicación, es decir en intercambio y el debate entre los individuos, más que buscar el consenso.

### **k) Mutipol**

Como todo método multicriterio, el Mutipol pretende comparar diferentes acciones o soluciones aun problema en función de criterios y políticas múltiples.

Su objetivo es ayudar a la decisión, a partir de la construcción de un tablero de análisis simple y evolutivo de las diferentes acciones o soluciones que se le ofrecen al que debe tomar la decisión.

Las fases básicas de este método multicriterio son: la relación de las acciones posibles, el análisis de las consecuencias, la definición de las políticas y la clasificación de las acciones. Cada acción es evaluada a la vista de un criterio por medio de una escala simple de notación. Esta evaluación se obtiene por medio de cuestionarios o de reuniones de expertos, siendo necesaria la búsqueda de un consenso.

### **l) Proyección**

Las técnicas de proyección<sup>47</sup> y de extrapolación, permiten la conformación de visiones futuras que son factibles de mantenerse sin variaciones. Estas técnicas consisten principalmente en inferir una cantidad y/o valor más allá del rango conocido, por medio de hipótesis derivadas de datos u observaciones conocidas.

Las técnicas cuantitativas de proyección son aquellas que, con base en una serie de valores observados y, de acuerdo con ciertas reglas, derivan valores futuros.

---

Javier Barros Sierra. México, abril de 1977.

<sup>47</sup> El apartado se basa en Angulo Rayo, "*Técnicas cuantitativas de la prospectiva del desarrollo nacional*", en Sachs, Wladimir M. *Técnicas para la planeación prospectiva del desarrollo nacional*, Fundación Javier Barro Sierra A.C. documento institucional, México. D.F. 1976, pp.20-32.

La manera más simple de llevar a cabo proyecciones de referencia, es a través de la extrapolación de variables hacia el futuro.

De este modo, primero se estudia la variable que describe la realidad, con el fin de analizar y descubrir la tendencia de su evolución en el pasado, para luego, computar los valores futuros bajo el supuesto de continuidad de la tendencia.

Las proyecciones representan una primera aproximación sistemática de un fenómeno para el cual el tiempo no es neutral; permite rebasar las visiones intuitivas al otorgar un valor numérico o un orden de magnitud a las recurrencias empíricas.

Como se puede observar, en la práctica, los estudios prospectivos se enfrentan a múltiples y muy diversos elementos que condicionan y matizan su desarrollo. Estos pueden centrarse en dos planos: por una parte los referidos al acceso y disponibilidad de instrumentos y herramientas y, por otra, los vinculados a los patrones de conducta prevalecientes.

Para continuar el desarrollo de esta área de conocimiento, mejorar su imagen y hacer más efectivos sus resultados, los profesionales del estudio del futuro deben tomar, entre otras, acciones como las siguientes:

- Producir más trabajo teórico y conceptual sobre las materias que integran el bloque de conocimientos del tema e incrementar la calidad de los estudios que se produzcan.
- Explorar nuevas formas de aprender sobre el futuro y de efectuar pronósticos que sean crecientemente confiables.
- Crear unidades y departamentos de estudios de futuro, en Universidades de diversas regiones del mundo.
- Asegurarse de que los trabajos de prospectiva se materialicen en prácticas relevantes en cualquier tipo de empresa pública o privada.



- Propiciar asociaciones, prácticas académicas, centros de estudios de otras áreas del conocimiento.
- Además del creciente énfasis en la investigación de “posibles oportunidades”, favorecer la “investigación de ideas” sobre el futuro.

***“DECISION-MAKING” PARA EL “POLICYMAKER”:  
LA TOMA DE DECISIONES Y LA PLANEACIÓN  
PROSPECTIVO-ESTRATÉGICA***

**2.1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES (DECISION-MAKING)**

El problema de la toma de decisiones resulta un tema fascinante que igual cautiva a filósofos que a científicos. Refleja la complejidad y la contradicción de la propia naturaleza humana, a partir de la forma como visualiza su tiempo y sus intereses.

Por ejemplo, para Lucien Sfez, “El esquema tradicional de la decisión perdura. Este esquema divide a la decisión en tres momentos: preparación, decisión y ejecución”.<sup>1</sup>

Según este autor ha habido “tipos de decisiones” según se tratase: en la Época Clásica, Edad Moderna y en la Contemporánea. Dichas definiciones se han acumulado como estratos que permanecen yuxtapuestos simultáneamente, en las políticas, las organizaciones y en el espíritu de los individuos.

En virtud de lo anterior, a la época clásica correspondía una decisión monofinalista. Luego fue la evolución moderna de la decisión equifinalista, con varios caminos para llegar al mismo fin, al fin único de la decisión clásica. Por último, en el mundo aleatorio de nuestros días, se trata de una decisión a la vez equifinalista y multifinalista, con varios futuros posibles para construir.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lucien Sfez, *La decisión*. Brevariarios no.426, FCE, México,1987,p.7

<sup>2</sup> Sfez, op cit, p.151

Una de las conclusiones que formula Sfez, se refiere a que la decisión contemporánea es siempre un relato interpretable, multirracional, dominado por la multifinalidad, marcado por el reconocimiento de varios fines posibles, simultáneos y fraccionados.<sup>3</sup> Por lo general, podemos describir al “proceso de decisiones”<sup>4</sup> como una de las más comunes actividades del ser humano. Casi todas las cosas involucran decisiones, si estamos conduciendo un auto, eligiendo el menú para la comida, optando por un tema sobre el cual escribir o tratando una situación social conflictiva, estos son ejemplos contundentes, en los cuales tenemos que elegir y decidir adoptar un curso de acción y no otro. Desde este momento estamos involucrados en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, ¿puede concluirse que el proceso de toma de decisiones, como actividad humana, significa que a través de él, la elección tomada es o debería ser la mejor? Desafortunadamente esto no es así, ya que el proceso de decisión implica dificultades, las cuales aparentemente se pueden sortear si concebimos a la toma de decisiones como un proceso racional.<sup>5</sup>

En términos generales, el modelo de racionalidad implica que se deben adoptar premisas, declaraciones o acciones que deben ser conforme a nuestros actos o congruentes con ellos. Por lo tanto, el comportamiento será racional en virtud de cuáles sean las reglas que han de ser adoptadas.<sup>6</sup>

En este sentido, para ser racional, o al menos pretender serlo, en el proceso de decisión, se necesitan construir un grupo de reglas que nos permitirán adoptar una determinación de que hacer dentro de una compleja situación decisional; que satisfará congruentemente la necesidad a la que debe responder dentro de un contexto determinado.

---

<sup>3</sup> Ibid. P.150

<sup>4</sup> El término se refiere a lo que en la literatura anglosajona se denomina *decision-making*.

<sup>5</sup> Stephen R. Watson and Dennis M. Buede, *Decision Synthesis. The principles and practice of decision analysis*; Ed. Cambridge University Press, EEUUA, 1989, p. 9

<sup>6</sup> Watson and Buede, *Op cit*, p. 12.

## 2.2. TEORÍA DE LA DECISIÓN

La teoría de la decisión es el resultado de los esfuerzos conjuntos de economistas, matemáticos, filósofos, científicos sociales y estadísticos, para explicar cómo toman o como deberían tomar decisiones los individuos y los grupos.

Las aplicaciones de la teoría de la decisión abarcan desde las especulaciones abstractas de los filósofos acerca de los agentes idealmente racionales, hasta los consejos prácticos de los analistas de decisión formados en estudios empresariales.

Del mismo modo, la investigación en teoría de la decisión comprende varios campos:

- A. Los teóricos de la decisión, con marcada inclinación matemática, prefieren investigar las consecuencias lógicas de las distintas reglas que se aplican a la toma de decisiones, o explorar las características matemáticas de las diferentes descripciones del comportamiento racional.
- B. En cambio, los científicos sociales que se interesan por la teoría de la decisión, llevan a cabo con frecuencia experimentos o estudios sociales con el propósito de descubrir cómo se comportan las personas en la vida real (contraponiéndose a los agentes idealmente racionales) cuando adoptan decisiones.

Por estas razones, se suele dividir a la teoría de la decisión en dos ramas principales: la **teoría de la decisión normativa** (o prescriptiva) y la **teoría de la decisión descriptiva**.

“Los teóricos de la decisión descriptiva buscan descubrir cómo se toman las decisiones. De sus colegas en la teoría de la decisión normativa se espere en cambio, prescriban cómo se deberían tomar las decisiones, es decir, que estudien los agentes idealmente racionales”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Michael D. Resnik. Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión. Ed. Gedisa, Barcelona, 1998, p.19.

Esta distinción, en cierto modo, resulta artificial, puesto que la información acerca de nuestro comportamiento real cuando tomamos decisiones puede ser irrelevante para prescribir cómo se deberían tomarse éstas.

En este orden de ideas, recientemente algunos filósofos han argumentado que todas las ramas de la teoría de la racionalidad deberían prestar atención acerca del comportamiento, como lo han observado los investigadores sociales. Su argumento se basa en el hecho de que la mayoría de las prescripciones que se formulan en términos de agentes idealmente racionales, tienen poca o ninguna relación con la cuestión de cómo deberían comportarse los seres humanos.

No obstante, la contundencia de esta afirmación, no es del todo suficiente para desechar por completo las teorías de la racionalidad típica<sup>8</sup>. Los ideales que describen, aunque sean inalcanzables en la práctica, sirven para guiar y “corregir” nuestro pensamiento.

Por ejemplo, sabemos que si tuviéramos memorias perfectas podríamos tomar mejores decisiones. Pero en vez de conformarnos con decisiones poco fiables, hemos intentado superar nuestras limitaciones programando computadoras que posean memorias mayores y mejores que las nuestras, para que nos ayuden en aquellas tareas cuyo éxito depende del almacenaje y recuperación de grandes cantidades de información.

### **2.3. ESQUEMA BÁSICO DE LA TOMA DE DECISIONES.**

Una decisión, lo mismo individual que de grupo, implica una elección entre dos o más opciones o actos, cada uno de los cuales produce uno o varios resultados. Asimismo el resultado dependerá también del entorno o estado, es decir del contexto en el cual se encuentre insertado el proceso de toma de decisión.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Resnik, op cit. p.20

Todas las decisiones incluyen tres componentes *actos, estados y resultados*, siendo estos últimos normalmente relativos al acto y al estado bajo los cuales tienen lugar.<sup>10</sup>

## A. ESPECIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Quien analiza la decisión (que puede ser la misma persona que va a tomarla) tiene que determinar el conjunto de actos, estados y resultados relevantes para caracterizar el problema.

Para lo anterior, una de las opciones existentes es la elaboración de una ***tabla de decisión***.

En general, una tabla de decisión contiene una fila por cada acto, una columna por cada estado y una entrada en cada casilla que corresponde al acto de esa fila y del estado de esa columna.

PROBLEMA: Posible fuga de gas dentro del estacionamiento de una casa, cuando se presenta un apagón por la falla de un fusible en la caja que se encuentra en este sitio.

ESTADOS  
(cantidad de gas presente)

		Mínima	Moderada	Alta
A C T O S	Encender un cerillo D1	NO EXPLOSIÓN	EXPLOSIÓN SIN DAÑO	EXPLOSIÓN CON DAÑO
	No encender un cerillo D2	NO EXPLOSIÓN	NO EXPLOSIÓN	NO EXPLOSIÓN

Al especificar un conjunto de actos, estados y resultados, o dibujar una tabla de decisión, ***establecemos una especificación del problema***.

<sup>9</sup> Ibid, p. 25

<sup>10</sup> Ibid, p. 26

Por otro lado, cuando al tomar una decisión podemos estar seguros de que nuestros actos producirán ciertos resultados concretos, nuestra elección es una **decisión bajo certeza**<sup>11</sup>. En estos casos, la única dificultad estriba en determinar cuál es el resultado deseado, en virtud de que conocemos, con toda seguridad, que actos conducen a tal.

Cuando en un problema de decisión se pueden asignar probabilidades a todos los resultados de cada acto, el problema se llama una **decisión bajo riesgo**<sup>12</sup>. Realizamos decisiones bajo riesgo cuando apostamos a lanzamientos de monedas, ruletas o dados. Pero también se suele calificar como decisiones bajo riesgo las inversiones monetarias, las apuestas de caballos, las estrategias de mercadotecnia, etc., porque aunque no podamos asignar una probabilidad exacta, existen elementos que no son totalmente inciertos.

Asimismo, cuando no tiene sentido asignar probabilidades a los resultados producidos por uno o más actos, el problema de la decisión se llama una **decisión bajo ignorancia o bajo incertidumbre**. Cabe señalar que la ignorancia puede ser total o parcial.

“Esta clasificación de las decisiones bajo certeza, riesgo o ignorancia es desde luego una idealización. Hay muchas decisiones que no caen estrictamente bajo una categoría u otra”.<sup>13</sup>

## **B. ANÁLISIS DEL PROBLEMA Y/O PROCESO DE DECISIÓN: LOS ÁRBOLES DE DECISIÓN.**

Con frecuencia es más rápido analizar un problema de decisión como una secuencia de decisiones durante un período, que considerarlo como una decisión singular en un momento concreto y, aparentemente aislado.

---

<sup>11</sup> La clasificación del tipo de decisiones de acuerdo a la certeza para determinar los resultados, es la aceptada, en términos generales, por los expertos en decisión-making, por lo cual las referencias al autor que se cita para este tema no se consideran exclusivas o particulares de su propuesta.

<sup>12</sup> Ibid, p. 37

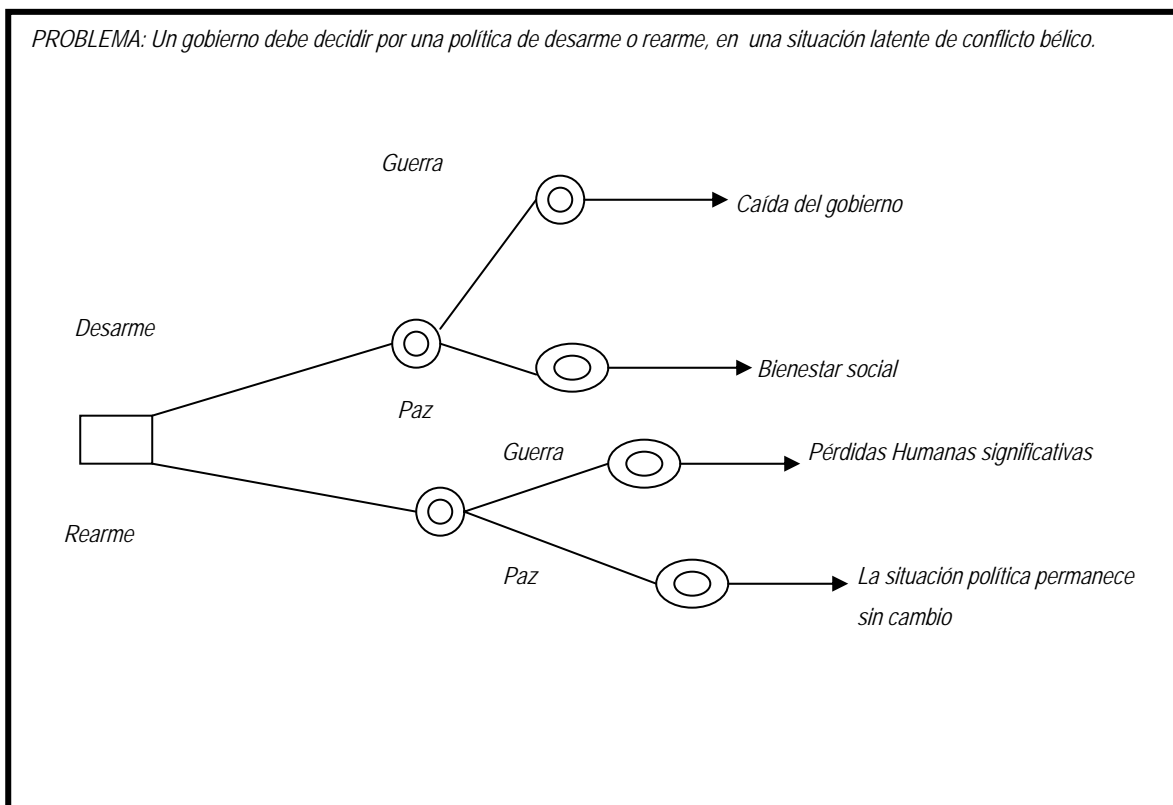
Con este fin, se utiliza un árbol de decisión en vez de una tabla.

Un árbol de decisión es un diagrama que consiste en líneas que se dividen y que están conectadas a cuadrados y círculos.

Los **cuadrados** se llaman **nudos de decisión** y representan a las **decisiones que hay que tomar en determinado momento** a lo largo de las secuencias de decisión.

Los **círculos** se llaman **nudos del destino** y representan los **estados relevantes** a esa altura de la decisión.

Cada **línea** que sale de un nudo **identifica uno de los actos o estados asociados con él**, y suele llamarse igual que la descripción del acto o estado.





Este método nos permite evaluar las distintas consecuencias posibles de una elección, siguiendo cada una de las ramas del árbol, hasta llegar a su extremo.

Las tablas y los árboles de decisiones pueden transformarse en uno u otro según se requiera para el planteamiento o el análisis del proceso decisional.

### **C. DECISIONES SOCIALES Y DECISIONES DE GRUPO.**

Es importante reconocer que, no obstante que el proceso de toma de decisión es inicialmente a nivel personal, el individuo al vivir en sociedad, al tener un comportamiento colectivo, debe enfrentarse también al problema de la elección social.

Los grupos de individuos que pretendan funcionar como unidades cohesionadas, no pueden depender de las elecciones realizadas por sus miembros, con un criterio individual, para que conduzcan a un resultado colectivo que promueva los intereses de grupo.

Una de las alternativas para describir el proceso de decisiones en las organizaciones es la teoría de juegos, la cual es la forma más estudiada por la ciencia política norteamericana para abordar este tema.

Los juegos son situaciones en las que la toma de decisiones incluye siempre a más de un individuo, pero no son decisiones de grupo porque cada individuo elige una acción determinada con el ánimo de promover sus propios fines<sup>14</sup>. Esta decisión se basa en sus expectativas acerca de cómo elegirán los otros participantes. Pero a diferencia de lo que pasa en una decisión de grupo, no se hace ningún esfuerzo por desarrollar una línea de conducta que se aplique a todos los participantes.

La mayoría del trabajo realizado en la teoría de la decisión de grupo se ha ocupado hasta ahora de desarrollar líneas de conducta comunes que rijan para todos los

---

<sup>14</sup> Maximización de intereses, retomada de la visión economicista.

miembros del grupo y también de distribuir los recursos dentro del grupo de una manera justa. En cambio, la teoría de la decisión individual se ha concentrado en estudiar cómo los individuos pueden promocionar sus intereses personales, cualesquiera que éstos sean. Sin embargo, esta teoría no ha hecho hasta el momento ninguna propuesta concreta respecto a fines éticos o racionales.

## **2.4. TÉCNICAS DE DECISIÓN**

Cuando la necesidad de tomar decisiones aterriza en el plano de lo concreto, del aquí y ahora, la teoría de la decisión debe ofrecer los elementos para instrumentalizar el proceso.

Las técnicas de decisión están en la actualidad mejoradas por el empleo de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, también se han especializado de acuerdo a la disciplina o problema al que se enfrentan.

Dicha especialización y tecnologización del proceso se traduce en que, ya no sólo la experiencia unida a la inteligencia es el fundamento de las buenas decisiones; es decir, las decisiones tendrán mayor posibilidad de alcanzar su objetivo en la medida de que se disponga y procese mejor la información altamente cualificada y cuantificada. Esta tarea está apoyada por el desarrollo de la informática y las telecomunicaciones de una manera que, hasta hace no mucho, era impensable.

No obstante, a pesar del apoyo que puedan prestar las distintas técnicas de decisión al proceso, el optar por alguna en particular, supone elegir de entre distintas alternativas, comparando las probabilidades de éxito de cada una de ellas. Por lo cual, los datos, la experiencia, la intuición y la inteligencia de quien decide<sup>15</sup>, juegan el papel trascendental en el proceso.

---

<sup>15</sup> Decisor,, corresponde al término en inglés "decision-maker".

Con relación a los objetivos concretos de este trabajo, se opta por referirse sólo a algunas de las técnicas más utilizadas y adecuadas en los procesos políticos y en el ejercicio de la gestión pública. Por lo tanto, no se pretende agotar el tema o reducirlo irresponsablemente, tan sólo se busca hacer énfasis en aquellas que, particularmente, cobran importancia en la medida que posibilitan la inclusión de estados complejos, derivados de la dinámica de la naturaleza humana y del desarrollo político.

#### **2.4.1. REPRESENTACIÓN DE PAPELES (THE ROLE PLAYING)**

Es la técnica basada en las dinámicas de grupo, donde se representan los distintos roles decisorios con objeto de experimentar las distintas hipótesis, respecto a los resultados probables<sup>16</sup>.

Esta técnica resulta útil en situaciones en que nos enfrentamos a decisiones bajo incertidumbre o ignorancia, donde tenemos que construirnos, al menos, ciertas hipótesis acerca de la certeza de los resultados.

La información derivada de esta dinámica puede graficarse ya sea mediante una tabla o árbol de decisión, para tamizar el proceso y revalorar las elecciones probablemente decidibles.

La técnica de “role playing” se utiliza con relativo éxito en situaciones transitorias. Para que esta técnica funcione se necesita que las personas que intervienen en cada papel, se identifiquen con el problema y la situación que cada una de ellas asume.

## 2.4.2. SIMULACIÓN POR “ORDENADOR”<sup>17</sup>

En el caso de la toma de decisiones, la computadora permite utilizar la analogía, para simular procesos de pensamiento y, por lo tanto, aportar orientaciones importantes en el proceso de elección de alternativas.<sup>18</sup>

La simulación se efectúa mediante la previa programación de modelos semejantes a los que sigue un hombre para decidir. Para ello, el sistema presenta las siguientes ventajas:

- a) Velocidad operativa
- b) Enorme capacidad de memoria
- c) Inmediatez práctica, en el acceso a los datos.

La simulación por computadora tiene cierta semejanza con el “role playing”, en este caso la máquina juega todos los papeles, previa introducción del programa y datos pertinentes para ciertas situaciones, así como un conjunto numeroso de variables.

Por complejos que resulten los datos, la computadora los utiliza y manipula, para proyectar las reacciones en sus distintas alternativas de curso de acción que se han de considerar en la solución de un problema.

La gran ventaja del uso de la computadora reside, como ya se ha dicho, en su rapidez para tratar tan complejas instrucciones. Ello permite introducir los más variados juegos del plan de variables en el experimento. El éxito o el fallo de tal simulación depende de la pertinencia de los datos introducidos y del planteamiento adecuado de las variables, respecto al estado en que se encuentra el proceso decisonal.

---

<sup>16</sup> Mario Herreros Arconada. *Teoría y técnica de la propaganda*, Colección Comunicación y relaciones públicas, ESRP-PPU, Barcelona España, 1989, p. 234.

<sup>17</sup> El término se utiliza en estricto apego a la semántica de autor, por lo cual no se considera necesario sustituir la palabra “ordenador”, por “computadora”.

<sup>18</sup> Herreros, op cit, p.235

Aunque el planteamiento de esta técnica parece demasiado artificial para ser aplicado a la conducta humana, “el poder de las computadoras va mucho más allá de la capacidad de archivar un número interminable de hechos y manipularlos con rapidez. Se puede utilizar para programar totalmente una campaña política, incluso una candidatura presidencial. [...] en 1980 Ronald Reagan se convirtió en el primer político programado para ganar. Un equipo de “técnicos” políticos dirigidos por el Doctor Richard Wirthlin. El estratega de la campaña de Reagan, quien utilizó un programa llamado PINS (Political Information System) que aumentó infinitamente las opciones del candidato utilizando sus técnicas para alcanzar la victoria [...] La función básica del PINS era simular las elecciones en una computadora, con proyecciones por años, meses, semanas, días y horas antes de las elecciones”<sup>19</sup>.

### 2.4.3. LAS TÉCNICAS MÁS USUALES

Junto a las técnicas anteriores existen otras, basadas en la concepción de la “rational choice”<sup>20</sup>, la cual es la perspectiva dominante en la ciencia política anglosajona.

Una de ellas es la denominada “**teoría de juegos**”, que busca ayudar a las decisiones con base en las observaciones de las reacciones acaecidas entre los actores en un proceso de decisión complejo, principalmente si se encuentra contenido, a la vez, en un proceso de negociación.

En la cotidianidad, tanto en las relaciones económicas, como en las políticas y sociales, son muy frecuentes las situaciones en las que, al igual que en los juegos, el resultado depende de la conjunción de decisiones de diferentes agentes o “jugadores”. Se dice de un comportamiento que es estratégico cuando se adopta teniendo en cuenta la influencia conjunta sobre el resultado propio y ajeno de las decisiones propias y ajenas.

---

<sup>19</sup> Ronald Perri. Elecciones por ordenador. Ed. Fundesco/Tecnos, Madrid, 1986. p. 15

<sup>20</sup> Término equivalente a “elección racional”.

La técnica para el análisis de estas situaciones está basado en la desarrollada por el matemático Jonh Van Neumann y Morgenstern.

Todos los juegos son modelos de situaciones conflictivas y cooperativas en las que podemos reconocer situaciones y pautas que se repiten con frecuencia en el mundo real. El objetivo de la teoría de juegos es analizar los comportamientos estratégicos de los jugadores.

A diferencia del “role playing”, la teoría de juegos se basa en la disposición de datos históricos de las reacciones de los actores implicados -ante determinadas acciones- como fuente de orientación sobre futuras reacciones<sup>21</sup>.

En este sentido, otra herramienta para el proceso decisorio, es proporcionada por la **“teoría de las probabilidades”**; mediante su aplicación es posible detectar los centros de interés, que proporcionarán información sobre los niveles de riesgo o de comisión de errores, al momento de la elección de un curso de acción<sup>22</sup>.

La probabilidad estudia la ocurrencia de un suceso entre una totalidad de casos, todos ellos posibles de ocurrir. La probabilidad es la expectativa de la ocurrencia de un suceso. Esta expectativa se acrecienta o se desvanece a medida que se dispone de información (datos) relevante que aclare las interacciones de las variables en juego.

**La actitud decisoria (criterios)** es otra de las técnicas que vienen a integrarse en este perfeccionamiento de la teoría de juegos y el cálculo de probabilidades. En este sentido, la amplitud del proceso de decisión está influenciada por las actitudes del o los decisores. “Quien decide puede hacerlo desde una óptica optimista o pesimista”<sup>23</sup>.

Bajo los criterios de optimismo **“máximax”**, la decisión se hace desde las expectativas superiores de éxito de las elecciones decidibles ( “de lo mejor, el más bueno”). Cuando el criterio es pesimista **“minimim”**, se optará por aquella decisión donde a pesar de

---

<sup>21</sup> Herreros, op cit, p. 236.

<sup>22</sup> Ibid, p. 236

<sup>23</sup> Ibid, p. 237

conseguir sólo los objetivos mínimos, el riesgo sea un factor controlable y la incertidumbre no provoque distorsiones no previstas (“de lo peor lo más malo”).

Entre estas dos posturas existe una tercera, intermedia, a la que se denomina “mínimax” o “maximin”, según sea el caso.

**Minimax:** cuando de entre las alternativas con mayor probabilidad de éxito, se elige aquella cuyo valor sea menor; bajo este criterio la decisión se puede considerar óptima (de lo mejor, lo menos bueno).

**Maximin:** cuando de entre las alternativas de menor éxito, se elige aquella con valor superior.

Estas posturas intermedias, son el resultado de contemplar las alternativas surgidas desde los dos puntos actitudinales<sup>24</sup>; es decir se calculan los resultados de las decisiones alternativas desde una postura intermedia entre el optimismo y el pesimismo<sup>25</sup>.

Aun cuando estamos tratando al proceso de toma de decisiones como un proceso “idealmente racional”, pareciera que sólo se debiese de optar por la mejor decisión. Es decir, aquella cuya probabilidad de conseguir el éxito del objetivo deseado, fuera la única elección decidible<sup>26</sup>. En virtud de lo cual, el establecimiento de los criterios: optimista, pesimista e intermedios, estarían por demás. Sin embargo, estos criterios nos dan la posibilidad de visualizar al proceso de decisión como un proceso indeterminado, en progreso constante, el cual debe evaluarse y retomarse constantemente.

---

<sup>24</sup> Ibid, p. 237

<sup>25</sup> Vale la pena destacar que, en un proceso donde se asume la racionalidad, estas actitudes - pesimismo y optimismo, tiene como base la percepción y el cálculo del riesgo y la incertidumbre.

<sup>26</sup> La elección no tiene conexión necesaria con decisión, dado que no toda elección es decidible. Sin embargo, se necesita de un punto de partida que es la observación de la elección en situaciones específicas.

Con base en los criterios de decisión es posible formular escenarios<sup>27</sup>, hipótesis y complementar el proceso de decisiones, como la interacción entre elecciones, resultados, riesgos y costos.

Como hemos podido observar, la conducta humana se caracteriza por ser probabilística, esto es que no se conoce con exactitud lo que puede ocurrir o hacer una persona u organización en un momento “t”.

En el curso de la historia, el hombre ha aprendido que las decisiones que toma tienen un costo, esto es, aquello que se pierde por haber decidido seguir un curso de acción determinado y no otro. Naturalmente que esto se evalúa en términos de los objetivos específicos que tenía la acción determinada. La racionalidad es precisamente eso, la evaluación de las acciones humanas en términos de eficiencia para conseguir objetivos.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones es pues, parte esencial del proceso político, ya que la mayor o menor capacidad de tomar decisiones implica mayor o menor ejercicio de poder.

En general, podemos considerar que la teoría de las decisiones concibe el principio de racionalidad y este, por ende, implica el principio de la linealidad<sup>28</sup>. De este modo, el proceso de formulación de una decisión, racional, se desarrolla de la siguiente forma:

**CONCEPCIÓN → DELIBERACIÓN → TOMA DE DECISIÓN → DESEO/OBJETIVO**

Al respecto, Lucien Sfez, en su libro “Crítica de la decisión”<sup>29</sup>, a través de una explicación exhaustiva y de las evidencias de la teoría crítica, llega a una conclusión que, es congruente con la materia de este trabajo:

---

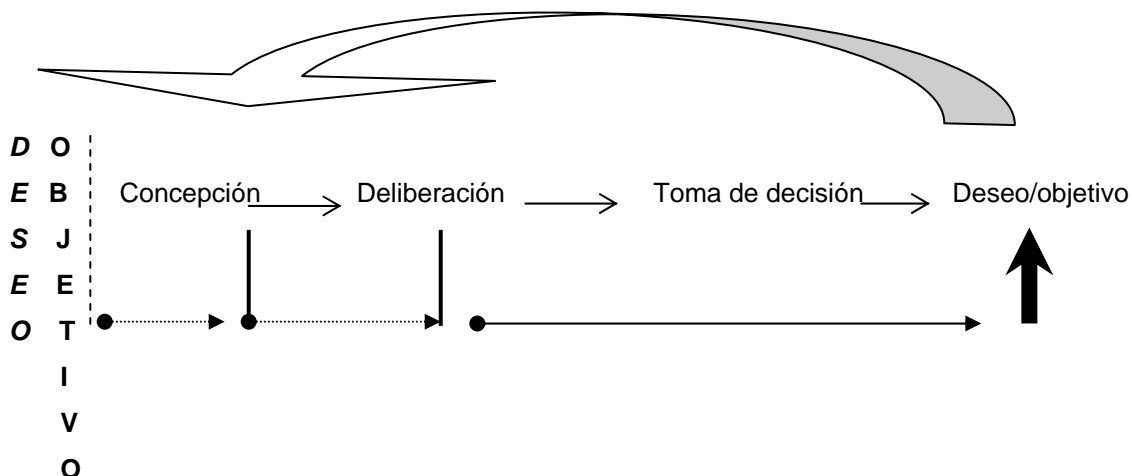
<sup>27</sup> En el capítulo siguiente se podrá observar la utilidad e importancia de la técnica de escenarios en el ejercicio de la política y la función pública, por lo que se refiere al proceso decisional en su conjunto.

<sup>28</sup> “Las cosas que son primeras en ser propuestas deben ser conocidas en el orden de las siguientes, y las siguientes deben ser demostrables únicamente por las que les preceden”.

<sup>29</sup> Sfez, Lucien; Crítica de la decisión. Ed. FCE, México, 1984, pp. 57-287.



**La linealidad ha sido rebasada. No puede verse este futuro sólo como un movimiento de presente hacia el futuro, sino también como un movimiento del futuro hacia el presente, ya que también, puede partir de un deseo por alcanzar. Es decir, concebir al proceso desde una alineación teleológica:**



Esta percepción del proceso decisorio, es fundamental, para asumir una visión prospectiva, materia fundamental del presente trabajo.

## 2.5. ESTRATEGIA Y PLANEACIÓN

### 2.5.1. EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA<sup>30</sup>

El término *estrategia* viene del griego *strategos* que significa “un general”. A su vez, esta palabra proviene de raíces que significan “ejército” y “acaudillar”. El verbo griego, *stratego* significa “planificar la destrucción de los enemigos en razón del uso eficaz de los recursos”.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Las estrategias militar y diplomática existen desde la antigüedad. Con el crecimiento de las sociedades y la creciente complejidad de los conflictos sociales, generales, hombres de estado y capitanes, estudiaron, codificaron y probaron conceptos estratégicos esenciales, hasta lograr una estructura coherente de principios. La esencia de esos principios fue afinada de varias formas en las máximas de Sun Tzu, Maquiavelo, Napoleón, Von Clausewitz, Foch, Lenin, Hart, Montgomery o Mao Tse Tung. Sin embargo, salvo pocas excepciones, principalmente introducidas por la tecnología moderna, los principios básicos de la estrategia fueron aplicados y registrados antes de la era cristiana. Las instituciones modernas fueron las primeras en modificar esos conceptos para adaptarlos a sus particulares entornos.

El concepto de estrategia en un contexto militar y político es bien conocido desde hace cientos de años. En el caso de los empresarios modernos con inclinación competitiva, las raíces del concepto de estrategia tienen un atractivo evidente. Aunque los estrategias de las empresas<sup>32</sup>, de los partidos políticos e, inclusive, los administradores públicos no proyectan la destrucción ineludible de sus competidores, la mayoría si tratan de ganar más que sus rivales u obtener mejores resultados que ellos.

Uno de los primeros usos del concepto de estrategia, en un contexto mercantil, se presentó en la Grecia Antigua cuando Sócrates se enfrentó al militarista griego Nicomáquides. Los atenienses acababan de sostener elecciones para elegir generales y Nicomáquides estaba molesto porque Antístenes, un empresario, le había ganado. Sócrates comparó las actividades de un empresario con las de un general y señaló a Nicomáquides que, en toda tarea, quienes la ejecutan debidamente tienen que hacer planes y mover recursos para alcanzar objetivos<sup>33</sup>.

Los primeros estudios modernos que ligaron el concepto de estrategia a los negocios fueron Von Neumann y Morgenstern. En su obra sobre la teoría de juegos, definieron la estrategia como una serie de actos, los cuales son seleccionados de acuerdo con una situación concreta<sup>34</sup>.

En los albores de la década de los setenta, Kenneth Andrews, en Harvard, cautivó a los estudiantes de la Escuela de Negocios de esa Universidad argumentando: *“la estrategia representa un patrón de objetivos, propósitos o metas, así como las políticas y los planes principales para alcanzar estas metas, presentándolos de tal manera que permitan definir la actividad a la que se dedica la (empresa), o a la cual se dedicará, así como el tipo de (empresa) que es o será”*<sup>35</sup>. Al tenor de esta definición, el estratega

---

<sup>31</sup> Mintzberg, Quinn y Voyer. El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos. Ed. Prentice Hall, México, 1997. p.1

<sup>32</sup> En el curso de este apartado, el término empresa se utiliza en una tercera acepción, cuyo significado es “Acción o tarea, en especial aquella en que intervienen varias personas, que exige trabajo o presenta dificultades”.Diccionario Enciclopédico Santillana, Ed. España, 1992, p.434.

<sup>33</sup> Xenofon, The Anabasis or Expedition of Cyrus and the Memorabilia of Sócrates, Trad. J.S. Watson. Nueva York, Harper and Row, 1869.

<sup>34</sup> Von Neumann, J.O. Morgenstern, Theory of de games and economic behavior, 2ª Ed. Princeton, Princeton University Press, 1947, pp.79-84.

<sup>35</sup> Learned, Christensen, Andrews y Guth, *Business Policy: test and cases*, Homewood, Ill. Richard D. Irwin, 1969, p.15.

debe diseñar una serie de objetivos y planes que revelen el campo de actividad de la empresa, así como la forma en que enfoca esta actividad.

*Unos años antes, en 1965, Igor Ansoff había ofrecido una definición más analítica, perfilada hacia la acción. La estrategia se convierte así en una regla para tomar decisiones; un hilo conductor*<sup>36</sup>.

Las definiciones de Andrews y de Ansoff constituyen dos formas de concebir a la estrategia; las cuales predominan en los libros de texto y en las investigaciones de toda una generación.

Dichas acepciones tienen cuatro elementos en común. En primer lugar, está el concepto de **ambiente**, es decir, una serie de condiciones ajenas a la empresa, a las que ésta debe responder. Algunas de estas condiciones son negativas (amenazas) y otras son positivas (oportunidades). En el segundo, la empresa debe tener metas y objetivos básicos. El objetivo de nivel más alto suele conocerse como la **misión**; es decir, una definición de la razón de existir de la empresa. El tercero, el **análisis de la situación**, con objeto de determinar la posición en el ambiente y su cantidad de recursos. Este análisis suele conocerse como Fuerzas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas (SWOT<sup>37</sup> por sus siglas en inglés). Por último, la **proyección sobre la aplicación de recursos**, a efecto de alcanzar las metas y lograr adecuarse lo mejor posible al ambiente.

Con relación a este punto, es necesario establecer dos supuestos fundamentales: el primero es que el análisis siempre debe ir antes de la acción. La definición de metas, el análisis de la situación y la planificación siempre se deben dar antes que cualquier acción. Esto se suele conocer como **formulación de estrategia**<sup>38</sup>. Todo el aprendizaje que ocurre se deriva de los esfuerzos planificadores; no se deriva de la prueba de ensayo y error. El segundo supuesto es que la acción, con frecuencia llamada

---

<sup>36</sup> Ansoff, H. Igor, *Corporate Strategy: An analytic approach to business policy for growth and expansion*. Nueva York, McGraw Hill, 1965, pp. 118-121.

<sup>37</sup> La correspondencia en español es FODA

<sup>38</sup> Hofer y Schendel, *Strategy Formulation: analytical concepts*. St. Paul: West publishing, 1978, p.17.

**ejecución de la estrategia**<sup>39</sup>, corre a cargo de personas que no son analistas, ni planificadores.

James Brian Quinn, en el “Ensayo Estrategias para el cambio”<sup>40</sup>, analiza el concepto de estrategia desde una perspectiva tradicional, inclusive recurriendo a la confrontación militar clásica, (las acciones de Filipo y Alejandro de Queronea, 338 a.C.), para ilustrar sus puntos. Empieza por señalar la diferencia entre formulación de estrategias y la planificación programática. Esta segunda es a corto plazo; simplemente destina recursos con objeto de alcanzar los objetivos limitados que fluyen de un plan estratégico más amplio. El punto de Quinn es que ni siquiera se puede tener un plan inteligente, táctico o de operaciones, si antes no se cuenta con una estrategia más amplia. Una “*verdadera estrategia*”, va mucho más allá de tan sólo coordinar planes y programas. Se trata de toda una serie de conceptos nuevos que pretenden garantizar la eficacia de la organización. Estos conceptos nuevos se basan en los competidores inteligentes. Este tipo de análisis tiene un alcance mucho mayor que el de cualquier plan programático.

Por su parte Henry Mintzberg<sup>41</sup> en su ensayo “Las cinco P de la estrategia”, considera que la mayoría de las personas definen a la estrategia como un plan: un curso de acción con un propósito consciente, lo cual encaja con el modelo tradicional.

Sin embargo, prosigue el autor, no basta con definir la estrategia como un plan, se requiere de una definición que incluya la conducta resultante: la estrategia puede ser el patrón de una serie de actos. Con esta definición, estrategia significa congruencia en el comportamiento pretendido o no.

En consecuencia, la mayoría de los textos, de manera más o menos generalizada, coinciden en los siguientes conceptos<sup>42</sup>:

---

<sup>39</sup> Galbraith y Kazanjian, *Strategy Implementation*, St. Paul: West Publishing, 1986.

<sup>40</sup> Extracto de *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, de James Brian Quinn. Richard D. Irwin, Inc., 1980, capítulos 1 y 5; reproducidos por el mismo autor en Mintzberg, Quinn y Voyer. *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Ed. Prentice Hall, México, 1997

<sup>41</sup> Mintzberg, “Las cinco P de la estrategia” en Mintzberg, Quinn y Voyer. *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Ed. Prentice Hall, México, 1997

- Una **estrategia** es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización o empresa y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner en orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios del entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes.
- Las **metas u objetivos** establecen ¿qué es lo que se va a lograr y cuándo serán alcanzados los resultados?, pero no establecen cómo serán logrados. Todas las organizaciones, coexistiendo en una compleja jerarquía, poseen múltiples metas: desde objetivos en lo que se refiere a valores (que expresan las amplias premisas), pasando por objetivos organizacionales, los cuales establecen la naturaleza deseada y las direcciones en que habrán de dirigirse, hasta una serie de metas menos permanentes, y que, definen tareas específicas. Las metas principales – aquellas que afectan la dirección general y la viabilidad de la entidad- se llaman metas estratégicas.
- Las **políticas**<sup>43</sup> son reglas o guías que expresan los límites dentro de los que debe ocurrir la acción. Estas reglas muchas veces toman forma de decisiones de contingencia para resolver los conflictos que existen y se relacionan entre objetivos específicos. Al igual que lo que pretenden los objetivos, las políticas existen en una jerarquía y en todos los niveles de la organización. Las políticas principales - aquellas que guían a la dirección general y la posición de la entidad y que también determinan su viabilidad- se denominan políticas estratégicas.
- Paso a paso, **los programas** especifican la secuencia de las acciones para alcanzar los principales objetivos. Los programas ilustran cómo, dentro de los

---

<sup>42</sup> Conceptos tomados de <sup>42</sup> Extracto de *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, de James Brian Quinn. Richard D. Irwin, Inc., 1980, capítulos 1 y 5; reproducidos por el mismo autor en Mintzberg, Quinn y Voyer. *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Ed. Prentice Hall, México, 1997, pp. 7-8.

<sup>43</sup> En términos generales son criterios para la acción.

Límites establecidos por las políticas, serán logrados los objetivos. Aseguran que se asignen los recursos necesarios para el logro de objetivos y proporcionen una base dinámica que permitirá medir el progreso de tales logros. A los principales programas que determinan el empuje y la viabilidad de la entidad se les llama programas estratégicos.

- Las **decisiones estratégicas** son aquellas que establecen la orientación general y su viabilidad máxima a la luz, tanto de los cambios predecibles como de los impredecibles que, en su momento, puedan ocurrir en los ámbitos que son de interés o competencia. Estas decisiones son las que auténticamente moldean las verdaderas metas de la estrategia y las que contribuyen a delinear los amplios límites dentro de los cuales habrá que operar. A su vez, tales decisiones son las que determinan los recursos que la organización habrá de destinar.
- **Estrategia política**<sup>44</sup>, por extensión, podría definirse con el plan que integra las principales metas y valores de una empresa política, sea esta electoral, legislativa, de gobernación y/o gestión pública.

### 2.5.2 LA ESTRATEGIA COMO PLAN.

Como se ha señalado, la estrategia es un plan: una especie de curso de acción conscientemente determinado, una guía (o una serie de guías) para abordar una situación específica. De acuerdo con esta percepción, las estrategias tienen dos características esenciales: se elaboran antes de las acciones en las que se aplicarán y se desarrollan de manera consciente y con un propósito determinado. Muchas definiciones provenientes de varios campos refuerzan estas características:

- En la milicia: la estrategia implica “trazar un plan de guerra (...) dirigir las campañas individuales y, a partir de ello, decidir acerca de los compromisos individuales” (Von Clausewitz, 1976:177).

- En la teoría del juego: la estrategia es “un plan completo que especifica las elecciones que el jugador hará en cada situación posible”. (Von Newmann y Morgenstern, 1944:79).
- En la administración: “la estrategia es un plan unificado, comprensible e integral (...) diseñado para asegurar que los objetivos básicos de la empresa sean alcanzados” (Glueck, 1980:9).
- En la política es un plan integral, o bien, una maniobra para asegurar la consecución de objetivos políticos.

Como planes, las estrategias pueden ser generales o específicas. En sentido específico, la estrategia como plan también puede ser **una pauta de acción**,<sup>45</sup> una “maniobra” para ganar la partida al contrincante o competidor.

De hecho, existe cada vez más literatura en el campo de la administración estratégica, así como sobre el proceso general de negociación, que ve a la estrategia, centrando su atención en sus aspectos más dinámicos y competitivos.

La idea de que una estrategia se puede diseñar seguramente es la más antigua de la literatura sobre la administración estratégica. El concepto básico es que una persona puede procesar una cantidad importante de información, para convertirla en el diseño conceptual, sustancia de una estrategia. El modelo de Andrews, representa uno de los mejores ejemplos:

El proceso intelectual de confirmar lo que podría hacer una empresa; en términos de las oportunidades del entorno; de decidir qué puede hacerse en cuanto a su capacidad y poder; reunir estas dos consideraciones mediante un equilibrio óptimo, [...] así como aquello que quieren hacer los decisores, debe materializarse en la decisión estratégica [...] como un imperativo [...] de lo que debería hacerse.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Concepto personal, con base en las definiciones anteriormente expuesta.

<sup>45</sup> Mintzberg, Quinn y Voyer. Op cit, p. 15

### 2.5.3. LA PLANEACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN

Una de las mayores preocupaciones del planificador es en torno a la congruencia que debe existir entre las metas y los medios. "La vieja frase *el fin justifica los medios* es una preocupación de la planificación y la administración, ya que por regla general, en el contexto latinoamericano es, en buena medida, la accesibilidad y disponibilidad de los medios la que hace variar los fines"<sup>47</sup>.

Se considera el ejercicio de la planificación en dos niveles de acción: el primero se aboca a la creación de un panel coherente en fines y medios con una proyección social amplia, y el segundo es la ejecución del plan, en el que se tendrán máximos cuidados por la velocidad de la dinámica social, y por los cambios económico-políticos y del contexto en el que se ejecutará el plan.

Planeación y planificación, son dos términos que generalmente se usan de manera indiscriminada y confusa, sin que se posean elementos claros para su diferenciación.

Para aclarar estos conceptos conviene ir a las distinciones simples. El plan es un proyecto de las cosas que se van a hacer en términos generales. Planear es trazar o formar el plan, es la representación en perspectiva del objetivo. Planificar es, entonces, trazar los planes para la ejecución, es hacer el plan de acción, es decir, la estrategia.

La planeación es el proceso que tiene como finalidad última la elaboración de un plan, para lo cual se requiere de método, técnicas y procedimientos (en su mayoría ya establecidos); la fuente de información para su quehacer, el registro de estadísticas, estudios probabilísticos y proyecciones. Su trabajo se construye a través de objetivos y metas que, de manera inevitable, tienen su referente político.

De este modo, el saber y la organización racional; la selección cuidadosa de prioridades de desarrollo; relación entre metas, objetivos, políticas, prescripción de estrategias y la viabilidad política, son las principales características de la planeación.

---

<sup>46</sup> Andrews, K.R. The concept of corporate strategy, Homewood Ill. Richard d- Irwin. 1980



Para algunos autores, la planificación es un plan de acción integral que se refiere a lo social y político, debido a que afecta a todo un país o a una comunidad entera. Es la expresión equilibrada y racional de la política y la economía. *“Bien puede decirse que traduce en acciones concretas en plan de vida de una sociedad”*.<sup>48</sup>

Posee un valor instrumental por la colaboración irrestricta de los sectores de la producción y representación social. Pondera, para su construcción y realización, elementos cuantitativos y cualitativos. Finalmente se puede decir que es toda una *“tecnología de la anticipación”*<sup>49</sup>, en cuanto a lo social a lo político.

Por lo anterior, para fines prácticos nos referiremos a la planeación como aquel concepto que engloba la representación en perspectiva del plan y la ejecución del mismo.

#### **2.5.4. ENFOQUES DE LA PLANEACIÓN**<sup>50</sup>

Atendiendo a la fuente de obtención de la información<sup>51</sup> para el diseño del futuro, la planeación se puede clasificar en retrospectiva, prospectiva y circunspectiva.

##### a) Planeación Retrospectiva.

A través del análisis crítico del pasado –orígenes, desarrollo, implicaciones y ciclos que se llegan a completar y a repetir periódicamente- el planificador toma información de las constantes históricas, e intenta no sólo actualizarlas, sino proyectarlas. A este tipo de ejercicio se le considera determinista-probabilístico y tiene por efecto restringir

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid, p. 25

<sup>49</sup> J. Arturo Ortega Balke, Diccionario de planeación y planificación, Oikos-Tau, España, 1980, p. 897.

<sup>50</sup> La cita se extrae del artículo de Huascar Taborga, "Concepciones de planeación", del que no se hace mayor referencia en el texto de Goldfeder Guitela y Aguilar Eduardo, op cit.

<sup>51</sup> Goldfeder Guitela y Aguilar Eduardo, op cit, p. 39.

la creatividad del planificador a la obtención libre de interrelaciones, lo que le coloca a nivel de un técnico preocupado por mostrar una posición realista-mecanicista.

Este modelo posee limitaciones por su rigidez y por su escasa aplicación, ya que resulta poco pertinente con la dinámica social contemporánea, que se topa con visiones totalmente nuevas, toda vez que los problemas actuales, en un buen número de ocasiones carecen de paralelo o de razones suficientes para considerar que sólo se repiten los acontecimientos, independientemente de las particularidades de tiempo y espacio.

#### b) Planeación Circunspectiva.

En este modelo se considera el aquí y el ahora como factores suficientes para el ejercicio de la planeación. Se apoya en las coyunturas socio-políticas como medio propicio para proponer su planificación<sup>52</sup>.

#### c) Planeación Prospectiva

La prospectiva es una visión –y una praxis- de significado creativo y de aprendizaje. Su carácter holístico, toma en cuenta la economía, la política, la educación y otras disciplinas relevantes en las decisiones que marcan la dirección del futuro, a partir de lo cual realiza el ejercicio de planeación.

La teoría de sistemas brinda el soporte a la mayor parte de los ejercicios de prospectiva, por lo que es necesario destacar que el trabajo holístico exige un ejercicio completo y complejo de interdependencia y retroalimentación, para la formulación de escenarios pertinentes y verosímiles.

Las principales vertientes del diseño prospectivo son:

- Ideal (escenario deseable) FUTURABLE<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Goldfeder Guitela y Aguilar Eduardo, p.42

<sup>53</sup> Definido en el capítulo 2.

- Probabilístico (escenario probable o posible) FUTURIBLE<sup>54</sup>

El ideal construye un escenario en el que se recrean las fuerzas y las intensidades necesarias para la creación, sostenimiento y desarrollo del escenario elaborado. Obviamente, hay un diseño de estrategias para la realización del escenario. El enfoque integral de la planeación es el mejor vehículo para el desenvolvimiento irrestricto de la prospectiva.

El probabilístico<sup>55</sup> tiene relación con la concepción anterior, pero posee una característica que lo hace diferente: considera las llamadas tendencias o macrotendencias.

La prospectiva es flexible, ya que reconoce la movilidad social como un elemento que se debe considerar. Se interesa por la realización de planes, programas, proyectos y acciones que ayudan a la consecución del escenario deseado. Se puede decir que el escenario probable es un nivel de transición para llegar al escenario deseable.

Lo recomendable es diseñar escenarios deseables y construir la estructura y las estrategias necesarias para lograrlo.

### **2.5.5 LOS FINES DE LA PLANEACIÓN.**

La planeación comprende la definición de objetivos y metas, el establecimiento de una estrategia general para alcanzar estas metas y el desarrollo de una jerarquía completa de planes para integrar y coordinar actividades<sup>56</sup>. Así que esta se ocupa de los fines (lo que se tiene que hacer) al igual que de los medios (cómo se va a hacer).

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> En lo personal no comparto este término, pero para efectos didácticos, momentáneamente se acepta, no obstante, de aparecer, posteriormente como FUTURIBLE.

<sup>56</sup> Robbins Stephen y De Cenzo David, *Fundamentos de Administración: conceptos y aplicaciones*, México, Prentice may Hispanoamérica, 1997, p. 58.

En la planeación formal se elaboran objetivos específicos para cubrir en un período. Se distribuyen estos objetivos a los miembros de la organización y, por último, se formulan los programas de acción necesarios para lograr dichos objetivos. Lo anterior, es tarea del tomador de decisiones, mientras que a su administración le corresponde definir claramente la trayectoria que se quiere tomar para llegar, de donde se está, a donde se quiere llegar.

Entre los objetivos de la planeación, como actividad genérica de la administración (management), se encuentra que proporciona dirección, reduce el impacto del cambio, minimiza los costos y la redundancia<sup>57</sup>, y establece los estándares para facilitar el control.

La planeación establece el esfuerzo coordinado. Proporciona orientación general a todos los miembros de la organización. En su defecto, la falta de planeación puede impulsar el “zigzagado” y de este modo evitar dirigirse eficientemente hacia los objetivos.<sup>58</sup>

La planeación reduce la incertidumbre al obligar al “planificador”<sup>59</sup> a ver hacia el futuro, anticipar los cambios, considerar su impacto y desarrollar las respuestas adecuadas. También aclara las consecuencias de las acciones que podrían tomarse en respuesta al cambio.

En este orden de ideas, también cabe destacar que cuando se tienen claros los medios y los fines, en términos de eficacia, se vuelven obvias las desviaciones. De este modo, la planeación establece objetivos estándares que facilitan el control. *“Al planear nosotros desarrollamos los objetivos. En función del control comparamos el desempeño real contra los objetivos, identificamos cualquier desviación significativa y tomamos la medida correctiva necesaria”*<sup>60</sup>. Sin la planeación no puede haber control.

---

<sup>57</sup> En términos de eficiencia.

<sup>58</sup> Ibid, p. 60

<sup>59</sup> Tomador de decisiones, administrador, gerente, todo aquel cuya actividad se encuentre comprendida dentro del management.

<sup>60</sup> Robbins, et al, op cit. P. 60

## TIPOS DE PLANES<sup>61</sup>

CATEGORÍA	TIPOS
Extensión	-Estratégico -Operacional
Estructura en cuanto a tiempo	-Corto plazo -Largo plazo
Carácter específico	-Específico -Direccional

## 2.5. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

### 2.5.1. CONFIGURACIÓN DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

El pensamiento estratégico<sup>62</sup> es un proceso intelectual en el que se toma un conjunto de decisiones interactivas y superpuestas, que conducen al desarrollo de una estrategia eficaz para el desarrollo institucional.

De este modo, se centra en la adecuación de los medios a los fines; es decir, una vez fijados los objetivos, la estrategia consiste en las líneas maestras para la toma de decisiones que tienen como consecuencia la eficacia, la eficiencia y la competitividad de una institución, a mediano plazo.

Para obtener una buena posición competitiva no es suficiente con formular una estrategia<sup>63</sup>. La dirección debe desarrollar las capacidades necesarias para lograr con

---

<sup>61</sup> Las formulas más comunes para describir los planes son por su extensión (estratégicos) en comparación con los operacionales; estructura en cuanto al tiempo y carácter específico en comparación al tipo direccional. Aunque no necesitan mayor explicación, cabe aclarar que los planes específicos son aquellos que son claramente definidos y no dan lugar a la interpretación; por lo que se refiere a los direccionales, estos son flexibles y se identifican como patrones generales, que proporcionan un enfoque. (Robbins, et al).

<sup>62</sup> Acosta, E.D. *Planeación Estratégica*. Guía Técnica de lectura. CEDA, México, 1997, p.40.

<sup>63</sup> Para poder hablar de estrategia es necesario poder imaginarse y evaluar las posibles consecuencias de una acción (toda acción tiene una reacción), pero la imaginación y la razón por si solas no bastan, también debe existir el conocimiento de la competencia y su respuesta a la acción inducida.

Notas del Diplomado en prospectiva política y formulación de escenarios, de Universidad Iberoamericana, México, 2000.

éxito su implementación: lo que le permite crear el futuro que se quiere tener, ya sea anticipándose, reaccionando o creando las condiciones para ello.

El futuro pertenece a aquellos que ven posibilidades y que manejan con eficacia los recursos y energías, para lograr o evitar algo.

La creación de ese futuro deseado requiere de una habilidad excepcional de los dirigentes: el desarrollo de su pensamiento estratégico.

Este tipo de pensamiento tampoco es obra de la casualidad, sin duda tiene raíces profundas que todos poseemos: la percepción (proceso mental básicamente creativo e intuitivo, más que racional).

El pensamiento estratégico eficaz radica en comprender la dinámica actual de las organizaciones, identificar el rumbo hacia el cual debe orientarse, así como su propósito y naturaleza. Esto es básico, ya que no importa cuan fuerte sea la posición de una organización, ésta siempre debe cuestionarse.

Una organización puede mejorar su efectividad si está en condiciones de pronosticar su medio ambiente, anticiparse a los problemas y de desarrollar planes para responder a ellos, en otras palabras, si puede llevar a cabo una planeación estratégica seria y comprometida.

Para desarrollar el pensamiento estratégico se requiere, al menos de:

- La percepción
- Capacidad para visualizar el entorno.

## 2.5.2. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

La planeación estratégica es un proceso continuo, flexible e integral, que genera una aptitud de dirección (rumbo) en los miembros de la organización<sup>64</sup>, que da a los tomadores de decisiones la posibilidad de definir la evolución que debe seguir su organización para aprovechar, en función de la situación interna, las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno.<sup>65</sup>

La planeación estratégica se puede definir desde cuatro perspectivas<sup>66</sup>, como:

- ENFOQUE: Busca la consistencia entre las acciones de corto plazo con los objetivos de largo plazo, y visualiza el futuro bajo una perspectiva integral.
- PROCESO: Ayuda a definir el camino a seguir por la organización y agiliza la comunicación y entendimiento de los procesos de cambio.
- SISTEMA: Promueve la congruencia y sinergia entre las áreas de la organización y, permite establecer prioridades de operación, gasto e inversión.
- HERRAMIENTA: Permite detectar oportunidades y amenazas que se generan en el entorno; ubica las fortalezas y debilidades de la organización y produce información estratégica para la toma de decisiones.

La planeación estratégica es un proceso analítico muy formal, subraya la descomposición, es decir, la división en partes menores. El resultado es que se presta mucha atención a técnicas operativas como la calendarización, la programación y los presupuestos.

Mintzberg<sup>67</sup> resume los supuestos básicos del procedimiento de planeación de la siguiente forma:

- I. La formulación de estrategias debe ser un proceso controlado, consciente y formal, que se descompone en diversos pasos, cada uno de ellos delineado en razón de listas de revisión y apoyado por técnicas.

---

<sup>64</sup> Organización entendida como una institución y las áreas que la conforman.

<sup>65</sup> *Reforma al Sistema Presupuestario*. SHCP, México 1994-2000, p. 113. (Basado en los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE).

<sup>66</sup> *Ibid*, p. 115.

- II. La responsabilidad del proceso general depende del ejecutivo de mayor rango, en principio, la responsabilidad de su ejecución depende de los planificadores del equipo, en la práctica.
- III. Las estrategias surgen completas del proceso, para ser explicadas de tal suerte que después puedan ser llevadas a la práctica mediante una atención detallada a los objetivos, presupuestos, programas y planes operativos de diverso género.

La planeación resulta de mucha ayuda en situaciones que implican mayor complejidad: un cambio, incertidumbre, alta complejidad de tareas, etc. La planeación estratégica busca mantener el equilibrio práctico entre la organización y su medio ambiente.

Por ende, la planeación, traerá como resultado una constante búsqueda de posibilidades dentro y fuera de la organización, para adaptar mejor sus estructuras internas y sus operaciones. Conduciendo al desarrollo de nuevos productos y servicios que satisfagan las necesidades cambiantes de la sociedad<sup>68</sup>.

La planeación estratégica se entiende como un proceso de reflexión sobre el qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado.

La definición de la situación futura y la selección del curso de acción, son elementos que integran una secuencia de decisiones y eventos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituyen un ejercicio de planeación.

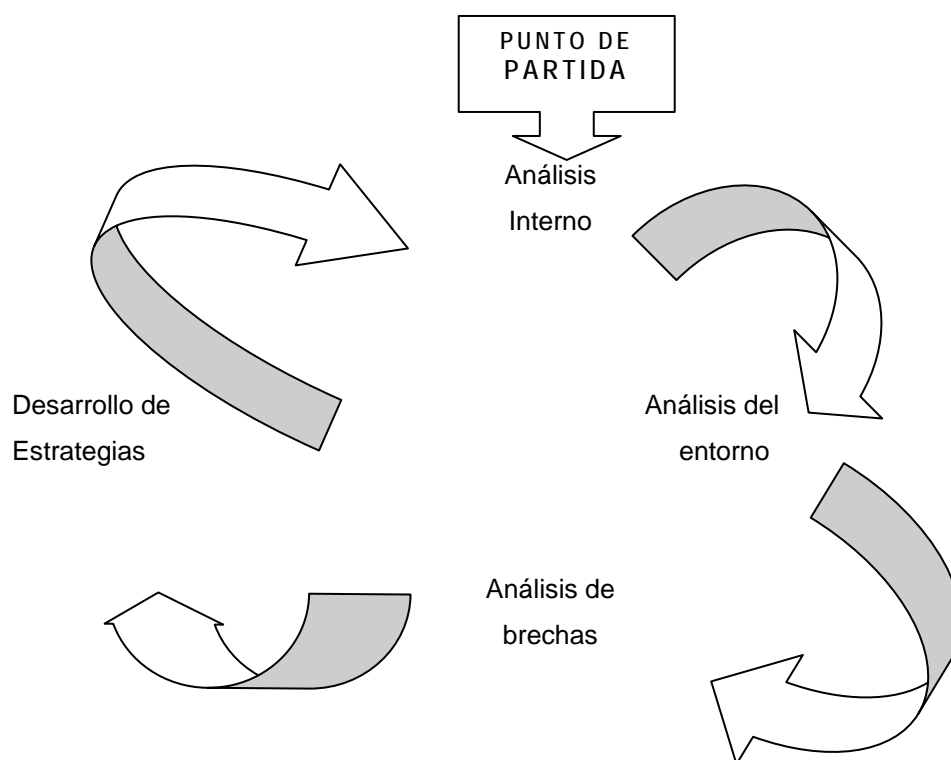
La planeación así concebida no significa solamente crear planes de acción y ejercerlos, implica también el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte los cambios, principalmente.

---

<sup>67</sup> Mintzberg H, "Strategy Formation: Schools of Thought", en Perspectives on Strategic Management, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1951.

<sup>68</sup> Hacer eficientes a las organizaciones, ya que se compite con recursos limitados por lo que debemos asegurarnos que todo lo que se haga, esté enfocado a contribuir al logro de los objetivos previamente diseñados.





En este sentido, el proceso global de la planeación estratégica se elabora en el siguiente orden:

1. Determinación de la misión y visión institucionales:
2. Selección de los objetivos que la institución desea alcanzar.
3. Formulación de los supuestos –escenarios- sobre los cambios que se producen en el entorno de la institución.
4. Identificación de las oportunidades y amenazas que surjan del entorno.
5. Evaluación de los rasgos sobresalientes –fortalezas- y de las deficiencias internas –debilidades-.
6. Determinación de las alternativas estratégicas viables a desarrollar.
7. Desarrollo del Plan Estratégico Maestro (PEM), instrumentación para facilitar la consecución de los objetivos.
8. Diseño y operación de un sistema de información y control –retroalimentación-, para observar los resultados.

## 9. Instrumentación, seguimiento y evaluación.

El establecimiento de la misión describe el carácter y el concepto de las actividades futuras de la organización. Establece aquello que la organización piensa hacer, y para quién lo hará; así como las premisas filosóficas que servirán para sus operaciones. Es la guía interna para la toma de decisiones<sup>69</sup>.

La visión expresa el estado deseado en el largo plazo. Es el escenario altamente anhelado que se quisiera alcanzar, como consecuencia de nuestra intervención. Permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar, de manera amplia y detallada para que sea lo suficientemente entendible. Debe ser positiva y alentadora para que invite al desafío y a la superación<sup>70</sup>. En términos generales, determina lo que la organización quiere ser o llegar a ser en algún punto del futuro.

El establecimiento de brechas se refiere al análisis de la situación interna y del ambiente externo. Es decir, en lo interno se establecen fortalezas y debilidades y en lo externo las oportunidades y amenazas. El establecimiento del margen que separa a unas de otras es lo que se considera la brecha a superar para alcanzar la misión y la visión, lo que se traduce en objetivos concretos.

Los objetivos deben ser los fines hacia los cuales dirigir recursos y esfuerzos para cumplir con la misión. Son enunciados concisos que identifican y expresan cualitativamente las finalidades.<sup>71</sup>

Las estrategias son cursos o líneas de acción, que señalan la manera en que se va a avanzar en un período de tiempo, para lograr los objetivos.

Las líneas de acción son estrategias concretas, que deben fundamentarse y no rebasar el alcance de la misión, visión y objetivos.

El resultado final de una línea de acción deriva en formular o establecer una meta.

---

<sup>69</sup> Mintzberg et al, ob cit, p. 60

<sup>70</sup> Reforma al sistema presupuestario, SHCP.

<sup>71</sup> Ibid.

El Plan maestro es un programa integrado que representa los pasos de acción de la planeación estratégica. El propósito es garantizar que el plan se llegue a poner en práctica. La implantación gira en torno a lograr traducir los objetivos a acciones y resultados específicos.

La evaluación está diseñada para verificar si los objetivos son compatibles entre sí y el grado en que la estrategia se adapta al entorno.

#### **FASES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA<sup>72</sup>**

<b>FASE</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>ACTORES</b>	<b>PARTICIPACIÓN</b>
Estratégica	Líneas generales en la adecuación de medios a fines. M → F según la misión y visión.	Estrategas de alta dirección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación, análisis, proposición de líneas de acción.</li> <li>• Toma de decisiones estratégicas (económicas y políticas).</li> </ul>
Táctica	Sistemas, métodos y procedimientos relacionados con los programas y proyectos del Plan Estratégico Maestro.	Directivos	Decisiones tácticas en la coordinación de programas y proyectos institucionales.
Operativa y logística	Ejecución de las acciones de programas y proyectos institucionales. Suministro de instrumentos e insumos.	Mandos medios Personal en general	Decisiones operativas en la ejecución de acciones. Desarrollo de acciones operativas y administrativas.

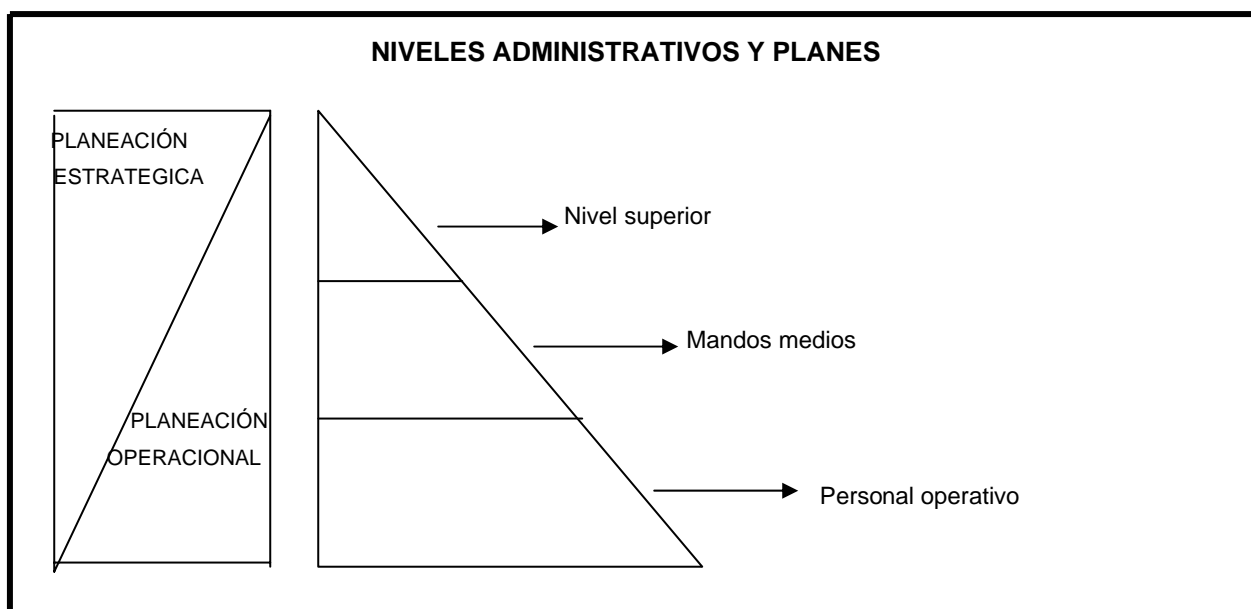
### **2.6.3. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y LA PLANEACIÓN OPERACIONAL.**

Los planes estratégicos son los planes que se aplican a toda la organización, que establecen los objetivos generales y que buscan determinar la posición en términos de su ambiente.

Los planes operacionales son los planes que especifican la manera en que se van a lograr los objetivos generales.

La diferencia entre el plan estratégico y el operacional, radica en su estructura en cuanto al tiempo y a su alcance. Los planes estratégicos incluyen la formulación de objetivos, en tanto los objetivos operacionales dan por establecido la existencia de objetivos. “Los planes operacionales ofrecen las formas en que se pueden lograr estos objetivos”<sup>73</sup>.

En este punto cabe señalar que, en términos administrativos, en la mayoría de las organizaciones la planeación operacional domina las actividades de los administradores en los niveles inferiores. A medida que los administradores ascienden en la jerarquía, su papel en la planeación se hace estratégicamente más orientado. El esfuerzo de planeación en el nivel superior de la organización es esencialmente estratégico.



<sup>72</sup> Acosta, op cit, p. 40

<sup>73</sup> Robbins et al, op cit. P. 61

## 2.7. PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y PLANEACIÓN

La globalización económica, informática y cultural, así como la revolución de la inteligencia son fenómenos cuyos efectos constituyen transformaciones significativas, y en particular un abanico de retos y de oportunidades que podemos convertir en ventajas competitivas.

Si consideramos que los cambios que suceden hoy en día no son evolutivos, sino más bien rupturas con las tendencias del pasado, nos damos cuenta de que la planificación tradicional, basada en la previsión y pronóstico inmediatista carece de sentido. Se requiere con urgencia del desarrollo de procesos que capaciten a profesionales para enfrentar los imprevistos, que se ejerciten en identificar correctamente problemas y soluciones más apropiadas y que les permitan construir propósitos alcanzables en un **horizonte de planeación más extenso**.

El objetivo de este apartado es aclarar y valorar –en su sentido más amplio- la utilización práctica de la Prospectiva, posicionándola como un elemento clave de un modelo de planeación más acorde con las circunstancias actuales.

En las últimas décadas ha surgido en los campos científicos un movimiento de anticipación que puede ser definido como el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable. De esto se trata la prospectiva; la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir.

Es necesario reiterar, que a diferencia de otras aproximaciones al futuro (pronóstico, previsión, preferencia, etc) la trayectoria de la Prospectiva viene del porvenir hacia el presente, rebasando la proyección exclusiva de tendencias, para diseñar y construir alternativas que permitan un acercamiento progresivo al futuro deseado.

La prospectiva es primero, un acto imaginativo y de creación para los especialistas; luego una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último, un

proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar aquel porvenir que se perfila como deseable.

Ahora bien, cualquiera que sea la forma en que se defina a la prospectiva, es imprescindible destacar su carácter creativo, el elemento de cambio y transformación que encierra, y sobre todo, la opción que nos presenta para asumir una actitud activa hacia el mañana, a través de la construcción y elección de *futurables* y *futuribles*.

Así, el propósito de la prospectiva es “*preparar el camino*” para el futuro, adaptándolo como objetivo (deseable y posible). La prospectiva guía las acciones presentes y el campo de “lo posible” del mañana.

La Prospectiva, además de permitir e impulsar el diseño del futuro, aporta elementos muy importantes al proceso de planeación y a la toma de decisiones, ya que identifica los peligros y oportunidades de determinadas situaciones futuras, además de que permite ofrecer políticas y acciones alternativas, aumentando así el grado de elección.

En este sentido, cabe destacar como relevante el carácter eminentemente participativo de la Prospectiva, ya que parte de la necesidad de encontrar una visión compartida del futuro, para lo cual se motiva a los tomadores de decisiones a conocer y valorar la relación existente entre lo que cada uno lleva a cabo y lo que otros hacen, así como los efectos de sus acciones sobre la realidad en su conjunto.

En términos generales podemos decir que, la Prospectiva contribuye al proceso de toma de decisiones en aspectos como los siguientes:

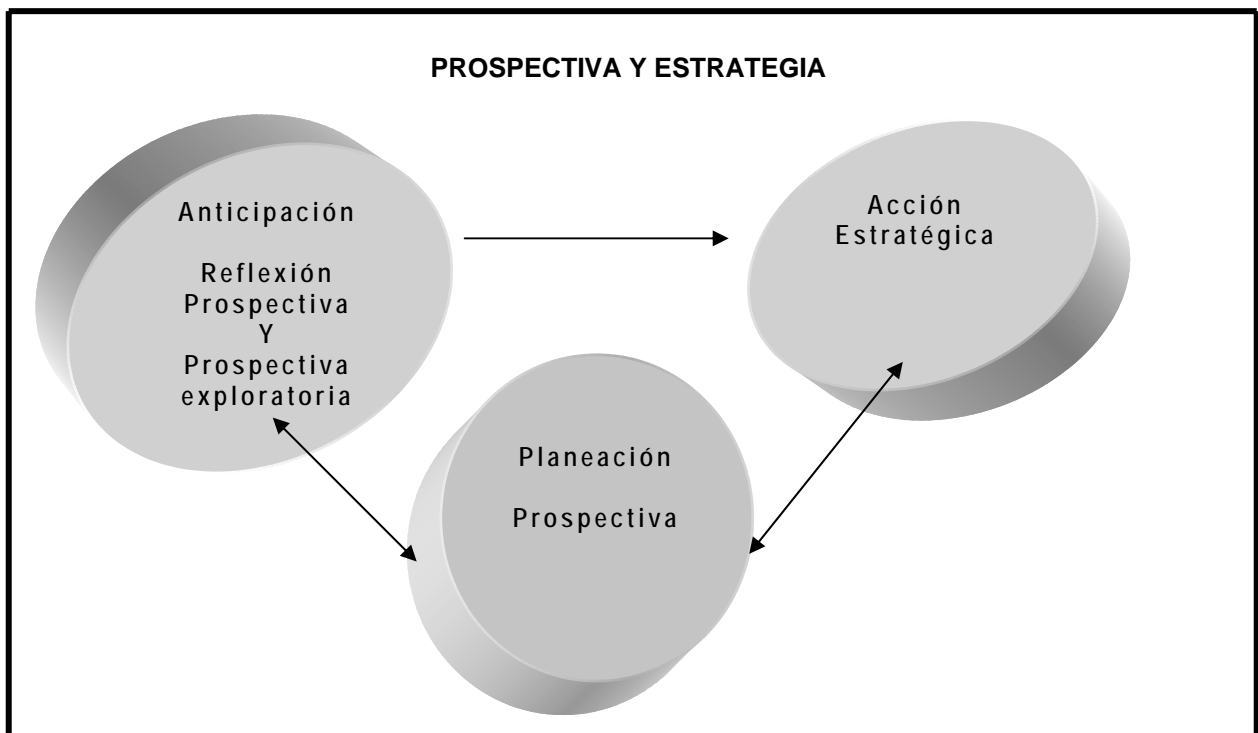
1. Desarrolla marcos de referencia útiles para la toma de decisiones y la planeación.
2. Identifica futuros peligros y oportunidades, y
3. Sugiere una variedad de enfoques posibles para la resolución de problemas.

### 2.7.1. LA PROSPECTIVA COMO VÉRTICE DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

Definir el término planeación implica una ardua labor, ya que por una parte existen numerosas definiciones en conflicto, y por otra el mismo concepto está sufriendo cambios permanentes. Por ahora y para fines prácticos se concebirá como “*la toma anticipada de decisiones*”<sup>74</sup>

Esta acepción implica que toda decisión de planeación se lleva a cabo considerando el futuro, en realidad, en función de éste, al adelantarse a sus efectos y consecuencias.

La planeación prospectivo-estratégica es un proceso de reflexión (estratégica) sobre el futuro de una organización, sector, región, país, ...(sistema), con participación de los actores, cuyo objeto es identificar y poner en marcha las acciones a desarrollar, desde el presente<sup>75</sup> para convertir el o los futuros deseables (futurables) en futuros posibles (futuribles).



<sup>74</sup> Ackoff, Russell, *A concept of corporate planning*, Wiley, New York, 1970, p.2.

<sup>75</sup> Astigarraga, Ob. Cit.

Planear significa elegir, definir opciones frente al futuro<sup>76</sup>, pero también significa proveer los medios necesarios para alcanzarlo<sup>77</sup>. Se trata de trazar con premeditación un mejor camino desde el presente hacia el futuro.

De tal suerte que, para Ackoff la planeación en el marco de la toma de decisiones conlleva las siguientes consideraciones:

- a) Es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes ( sistema de decisiones).
- b) Se lleva a cabo antes de efectuar una acción (toma anticipada de decisiones).
- c) Es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseables y que no son probables, que ocurran a menos que se haga algo al respecto (prospectiva y acción).

La planeación, entonces, se orienta a obtener o impedir un determinado estado de futuro de cosas. Así, construye el futuro aportando decisiones presentes.

En este proceso, la prospectiva mira hacia delante al diseñar el futuro deseado, del tal suerte que va desde una simple reflexión a en un interesante ejercicio mental; no obstante, para ser efectivamente prospectiva, debe de insertarse en el proceso de toma de decisiones. Sólo así puede hablarse de prospectiva, ya que proporciona al tomador de decisiones una visión del futuro deseado, a través de escenarios que representan opciones de futuros factibles.

La actitud prospectiva, convierte a este tipo de planeación en un proceso inverso a la planeación tradicional, ya que ésta inicia con la determinación de los futuros posibles para después seleccionar el más deseable; en cambio, en la planeación prospectiva<sup>78</sup>,

---

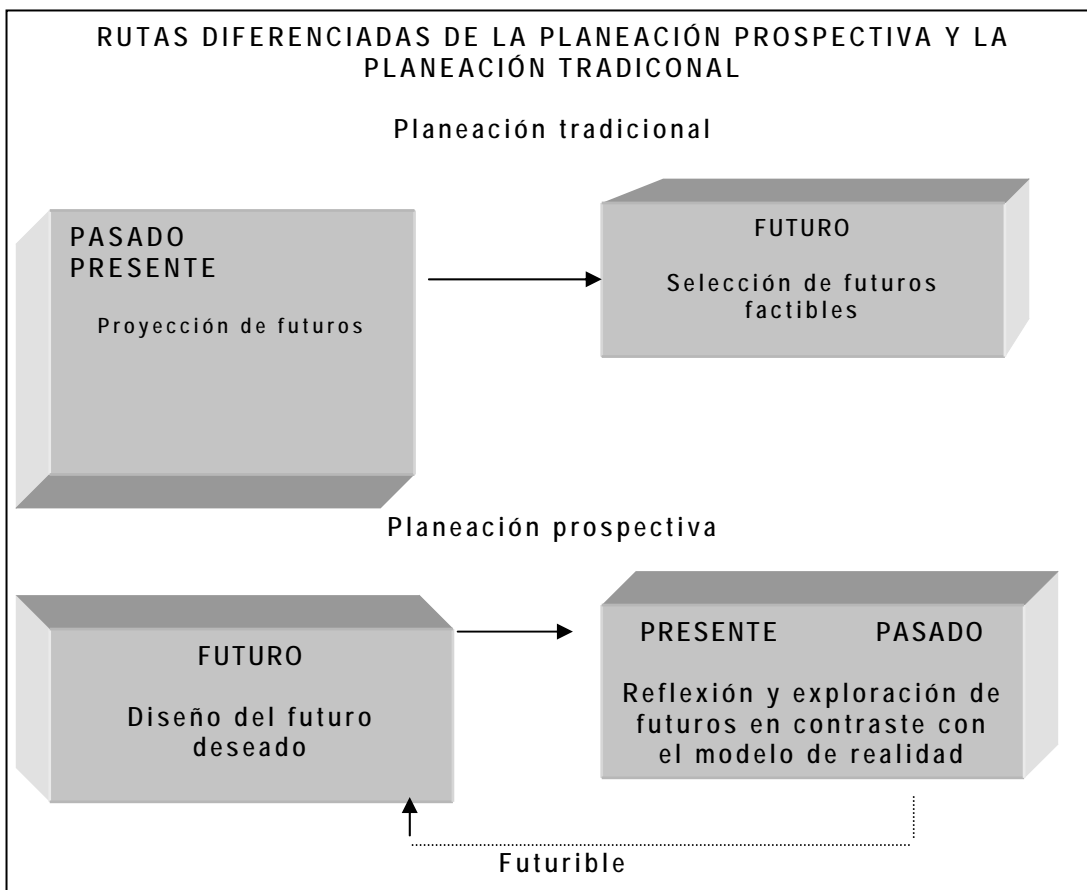
<sup>76</sup> Hummel, Charles, *Education today for world tomorrow*, UNESCO, París, 1977, p.181.

<sup>77</sup> Hummel, considera que el análisis de los problemas a resolver y la búsqueda de futuros posibles se encuentran estrechamente relacionados, constituyéndose en la premisas de una planeación real.

<sup>78</sup> El concepto de planeación prospectiva fue elaborado por autores franceses en su afán por encontrar una estrategia original que permitiese dirigir la reconstrucción de la posguerra y alentar el desarrollo de su país. Otros autores han empleado conceptos similares al francés para designar este tipo de planeación. Ackoff utiliza el término "planeación interactiva".



primero se determina el futuro deseado, sin considerar al pasado y al presente como obstáculos insalvables; estos se incorporan en un segundo paso al diagnóstico o modelo de realidad que se concilia con el futuro, para desde ahí explorar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente, toda vez que se han evaluado las brechas entre futuro y factible, motivando, con la acción estratégica, la consecución del futuro mediante la puesta en marcha del pensamiento estratégico.



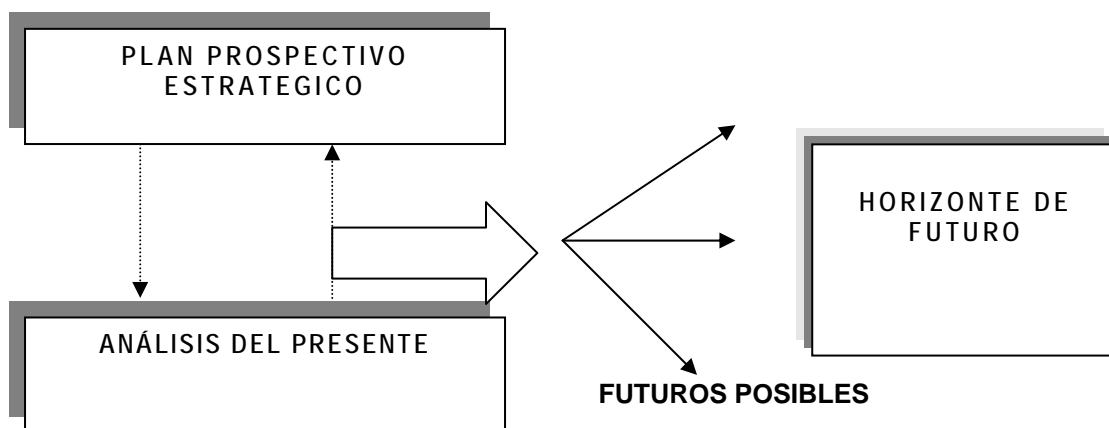
De acuerdo con lo anterior, para Massé, el estilo prospectivo de la planeación puede caracterizarse como *“una actitud flexible ante un futuro abierto, inquietud intelectual dirigida a transformarse en un optimismo de acción; búsqueda que sirve para juntar la pluralidad de ‘los posibles’ con la unicidad de la decisión a tomar en el momento presente”*<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Massé, Pierre, op.cit. p.32

La planeación prospectiva parte del polo opuesto a la planeación tradicional, a la que se puede considerar eminentemente retrospectiva. Al respecto, Sachs<sup>80</sup> señala: “lo que hace de la planeación prospectiva una alternativa a la planeación tradicional es que plantea la formulación de los objetivos y la búsqueda activa de los medios para su obtención”. De esta manera redimensiona la totalidad del proceso de planeación haciendo que se extienda desde la formulación de los ideales sociales más generales, hasta los detalles de implantación de las decisiones individuales.

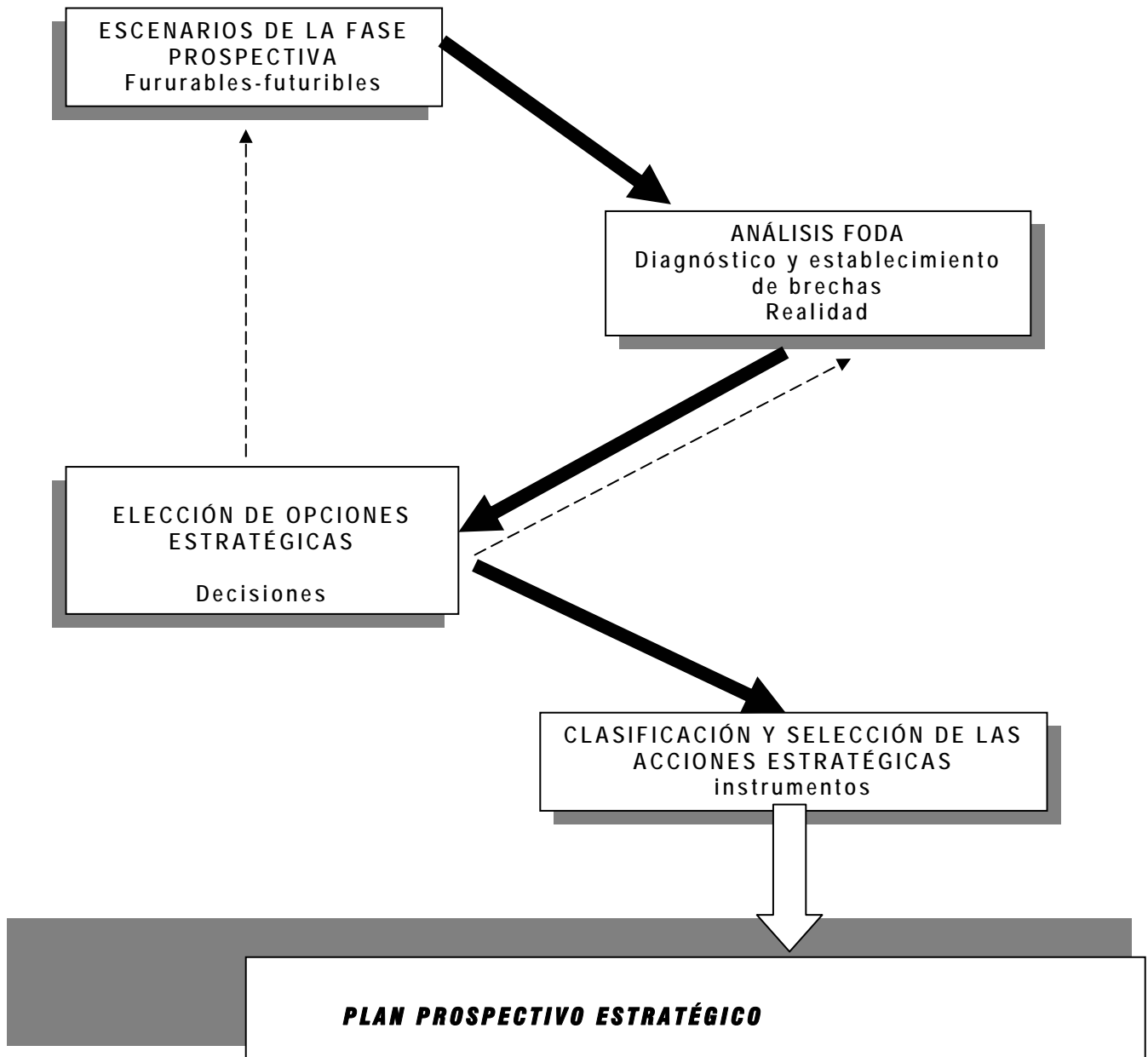
El diseño del futuro deseado orienta al planificador sobre la trascendencia y relevancia de las particularidades del mundo actual en su trabajo. Asimismo, le orienta en la búsqueda de la información que requiere para la acción.

La metodología de la planeación prospectiva va a permitir reducir el riesgo y la incertidumbre en la puesta en marcha del pensamiento estratégico, porque permitirá identificar los factores clave y, sobre ellos implementar la estrategia efectiva. Esto significa que permite, a su vez, analizar los posibles escenarios que se abren al proyecto(futurible) y una vez seleccionado el escenario de apuesta, articular las acciones estratégicas pertinentes.



<sup>80</sup> Sachs Wladimir, *Diseño de un futuro para el futuro*, Fundación Javier Barrios Sierra A.C. México, D.F., 1980, p.44.

**PLAN PROSPECTIVO ESTRATÉGICO**  
(ESQUEMA)



Vale la pena reiterar que en prospectiva se parte de la premisa de que sin una visión del futuro resulta más complejo enfrentar el cambio, el cual necesariamente debe dimensionarse en función de sus implicaciones para la planeación. De esta forma, la

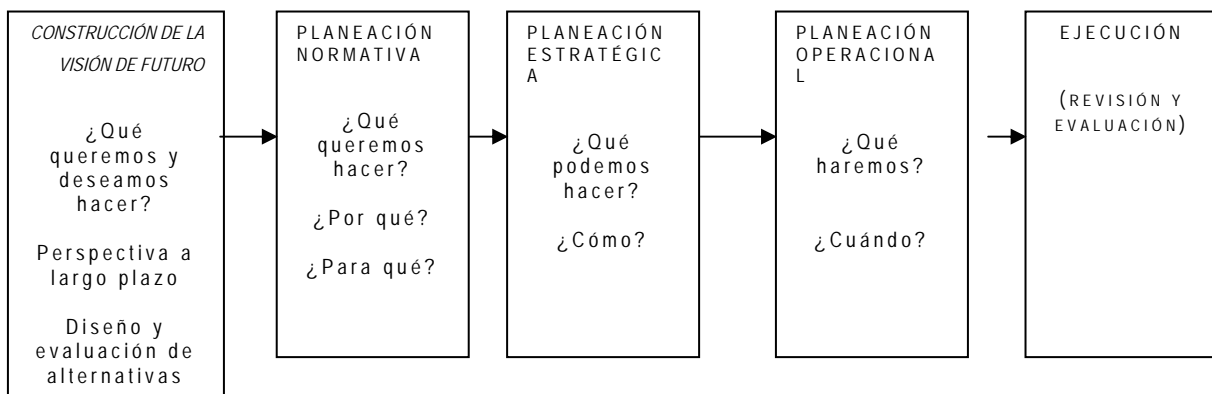
Prospectiva se convierte en una actitud básica para la planeación, ya que apoya el logro de los siguientes objetivos:

- Construir escenarios o imágenes que consideren la visión del futuro, perciban la dinámica de la realidad y configuren alternativas viables.
- Definir elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.
- Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.

De este modo, la Prospectiva brinda, adicionalmente, la oportunidad de reflexionar sobre el futuro, el diseño de la imagen deseada y el proyecto de las acciones a efectuar en el presente; para lograr tanto la comprensión del mismo como el acercamiento progresivo al futuro deseable.

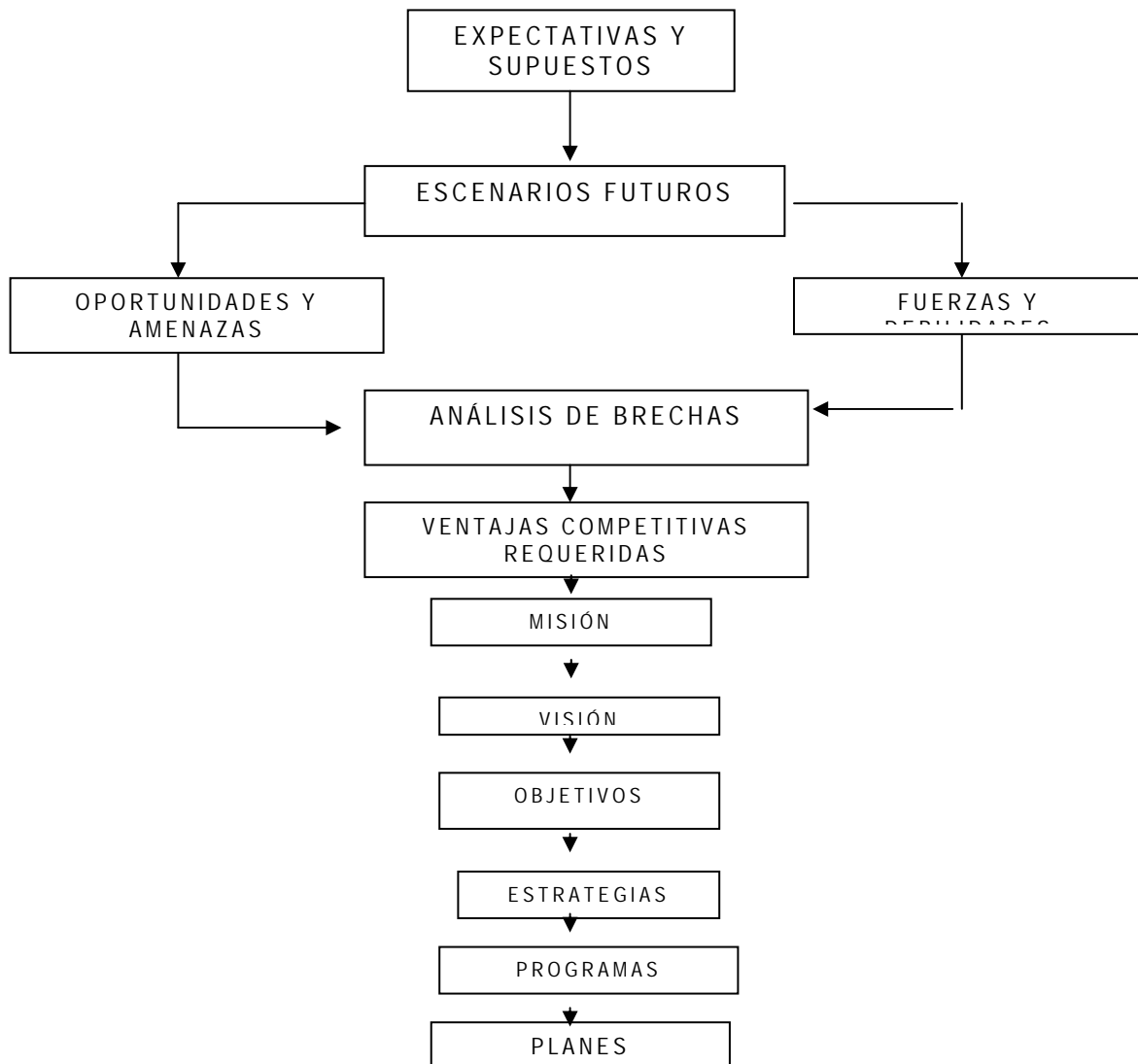
El ejercicio prospectivo-estratégico propicia la identificación de las fuerzas que impactarán la acción, así como las áreas de oportunidad y riesgo y, las necesidades de cambio y consolidación. Todo ello con el fin de apoyar la toma de decisiones y aportar criterios para evaluar situaciones en términos del riesgo y del potencial contenidos.

#### PREMISAS DE LOS TIPOS DE PLANEACIÓN<sup>81</sup>



<sup>81</sup> Modificado del original tomado de: Tomas Miklos y Ma. Elena Tello: *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. Ed. Limusa, México, 1994. p. 64

**RUTA CRÍTICA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**  
**Propuesta de modelo para la planeación prospectiva estratégica.**



En resumen, la planeación se entiende como un proceso de reflexión sobre el qué hacer para pasar de un presente “conocido” a un futuro deseado.

*La definición de la situación futura y la selección del curso de acción integran una secuencia de decisiones y eventos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituyen un ejercicio de planeación.*

La planeación así concebida no significa solamente crear planes de acción y ejercerlos, implica también el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte los cambios. La planeación prospectiva se convierte en la posibilidad de articular las acciones necesarias para conseguir lo deseable y trascender la mera coyuntura.

## ***LA FORMULACIÓN DE ESCENARIOS: REPRESENTACIÓN DE FUTURABLES Y FUTURIBLES***

Sin duda la metodología de elaboración de escenarios se ha vuelto popular en años recientes, tanto en el sector público como en el privado. No obstante, se registran aún dudas y malos entendidos acerca de sus posibilidades. Por una parte, en la práctica se tiende a simplificar sus procesos y contenidos, por otro, teóricamente se duda de su validez, muchas veces sin profundizar en su origen y naturaleza. Una de las causas de esto, puede obedecer a la falta de trabajos, en nuestro idioma, que presenten una visión de conjunto, que ponga a los escenarios en el contexto dentro de la evolución de los estudios del futuro, y que exponga los diversos fundamentos de distintas escuelas y enfoques.

Existe un proceso de reflexión común en la previsión del futuro, en la cual se imaginan y analizan posibles futuros alternativos y se busca valorar cual futuro puede ser el más viable o probable; si se decide o no emprender algunas acciones específicas, dadas las diversas condiciones y, en consecuencia, cuáles de los futuros alternativos son los más deseables.

En este sentido, la culminación de esta reflexión se traduce en qué es lo que las personas, individual y colectivamente pueden hacer para alcanzar el futuro deseable y evitar las consecuencias del futuro no deseado.

Por tanto, su propósito no es tanto predecir eventos específicos en el futuro, como reflexionar sobre el futuro para comprender mejor el rol que podemos desempeñar en el presente.

De este modo, vale decir que nadie puede prever exactamente el futuro, lo que podemos hacer es identificar algunas tendencias de desarrollo e intentar entender a

dónde nos puede llevar ese desarrollo. El interés radica en anticiparse, discerniendo los futuros posibles y los futuros probables de entre los posibles.

Los escenarios son quizá el método más popular de los estudios del futuro. Utilizados por vez primera por Herman Kahn a mediados de los sesenta, los escenarios hoy en día se refieren de manera genérica a diferentes metodologías<sup>1</sup>, entre otras las del Stanford Research Institute (SRI), el Instituto Batelle, la planeación estratégica por escenarios, el método de prospectiva estratégica de Michel Godet, y la previsión humana y social.

Como ya se mencionó el término escenario fue introducido en la prospectiva por H. Kanh cuando publicó su libro *El año 2000*, en el que seguía un modelo propio de un género literario que ponía a la imaginación al servicio de una predicción. En Francia, el equipo de la OTAM fue el primero en utilizar el método de escenarios en ocasión de un estudio de prospectiva geográfica realizada por la DATAR<sup>2</sup>. Posteriormente, hacia finales de los años setenta los norteamericanos Gordon, Elmer y Dalkey entre otros, desarrollaron varios métodos, formalizando la construcción de escenarios, la mayoría de ellos basados en las consultas a expertos: Delphi, matrices de impactos cruzados, etc.

En la práctica no existe un solo método de escenarios, sino muchas maneras de construir escenarios. Sin embargo, a pesar de dicha dispersión existe cierto consenso para atribuirle la calidad de “escenario” a un análisis que comprende un cierto número de etapas precisas (análisis de sistemas, retrospectiva, estrategias de actores, elaboración de escenarios)<sup>3</sup>, encadenadas en una secuencia lógica.

---

<sup>1</sup> Javier Medina Vázquez, “Conversando acerca del método de escenarios”, en CIDER-Magister en planificación y administración del desarrollo regional, en [www.cider.uniandes.edu.co/@programas\\_a/maestria\\_25/F3n.pdf](http://www.cider.uniandes.edu.co/@programas_a/maestria_25/F3n.pdf).

<sup>2</sup> DATAR (1971) “Une image de la France en l’an 2000” (scenarior de l’inacceptable) Travaux de recherche de Prospectiva, no. 20, París.

<sup>3</sup> Bertha G. Lozano (et al). “Ubicación teórica y conceptual de los estudios prospectivos: relación con el método de escenarios en la enseñanza universitaria de la administración, en Gestión y Estrategia no. 14, julio-diciembre, 1998, UAM-A.



*“La palabra escenario representa cierto peligro para la reflexión prospectiva, corre el riesgo de ser arrastrada como una ola por el éxito mediático hacia unos fundamentos metodológicos muy frágiles”.*<sup>4</sup>

Por ello es necesario elaborar escenarios completos y detallados en una reflexión prospectiva, el cual debe tener esta credibilidad.

Con objeto de destacar el material pertinente para los fines del presente trabajo, retomaremos *la escuela de la prospectiva estratégica o escuela gala, encabezada por Michel Godet*, de quien se enuncian sus principales conceptos a para la elaboración de escenarios:

- **Invariante.** Fenómeno que se supone permanente hasta el horizonte estudiado, por ejemplo: características climáticas.
- **Tendencia fuerte.** Movimiento que afecta aun fenómeno de larga duración, por ejemplo: urbanización, demografía.
- **Gérmenes.** Factores de cambio, apenas perceptibles hoy, pero que constituirán las tendencias dominantes del mañana. De hecho, una variable en germen no es más que lo que P. Massé calificó como “hecho portador del futuro”. El signo ínfimo por sus dimensiones presentes pero inmenso por sus consecuencias virtuales.
- **Actores.** Las personas que juegan un papel importante en el sistema por mediación de las variables que caracterizan sus proyectos y sobre los cuales ejercen un mayor o menor control. Ejemplo: Los países consumidores, los países productores, las compañías multinacionales, etc.
- **Estrategia, táctica.** En torno a estos conceptos reina una gran confusión, debido a que son tomados del mundo militar y empleados a menudo sin

---

<sup>4</sup> Godet Michel. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica, cuaderno no. 5, cuarta

responsabilidad en el mundo civil. Por ello, resulta útil volver a las fuentes. En su libro *Introduction à la stratégie*, el general A. Beaufre (1965), define a la estrategia simplemente como “*el arte de hacer participar la fuerza para alcanzar los objetivos de la política*” y con más exactitud “*el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto*”. Arte dialéctico porque “*es necesario prever las relaciones adversas posibles para cada una de las decisiones planeadas y concederse la posibilidad de poner freno a cada una de ellas*”. En este plano estratégico ideal, no existen las incertidumbres sino las tácticas, es decir, **decisiones contingentes** y contra aleatorias que permitan alcanzar los objetivos de la política, **utilizando con eficacia todos los medios disponibles**.

- **Conflicto.** Un conflicto puede ser el resultado de la confrontación de estrategias antagónicas entre actores y, presentarse en forma de ruptura de una tensión entre dos tendencias (aglomeración y necesidad de espacio, tiempo obligado, tiempo libre...). La resolución de estos conflictos determina la evolución de las relaciones de fuerza entre actores.
- **Evento.** E. Borel elabora la noción de evento de la siguiente manera: “un evento es un ente abstracto cuya única característica es la de producirse o no producirse. Podemos considerar un evento como una variable que sólo puede adoptar dos valores en general, “1” si se produce, “0” si no se produce, semejante evento se denominará evento aislado<sup>5</sup>.”
- **Carácter aleatorio, probabilidades subjetivas.** Se dice que el fenómeno es aleatorio<sup>6</sup>, cuando puede tomar cierto número de valores, a cada uno de los cuales se le asigna una probabilidad subjetiva. “*Podemos considerar que una evaluación de probabilidad de un evento aislado es un juicio subjetivo, en el sentido de que el evento considerado se clasifica en una categoría de eventos*”

---

edición, 2000, ed. Instituto Europeo de Prospectiva y estrategia, España.

<sup>5</sup> Cf. J. Ville (1937).

<sup>6</sup> Se considera como aleatorio todo suceso sobre la realización pasada o futura del cual sólo se poseen datos incompletos que no permitan afirmar que este suceso tendrá o tuvo lugar. Atribuir

que, subjetivamente, tienen un mismo grado de probabilidad. Por consiguiente, es el experto quien, al emitir sus juicios, establece sus categorías”<sup>7</sup>. Finalmente, una probabilidad subjetiva es una apuesta, que casi siempre se pierde si la consideramos un evento que, de hecho, se producirá (probabilidad uno) o no se producirá (probabilidad cero), pero que deberá considerarse ganada si, entre todos los eventos a los cuales se han atribuido “x” probabilidades sobre 100 de producirse, hay efectivamente “x” posibilidades que se han cumplido en el horizonte estimado<sup>8</sup>.

Antes de definir escenarios, es necesario aclarar que no deben confundirse con prospectiva. Es decir, prospectiva y escenarios no son sinónimos. Un escenario no es la realidad futura, sino un medio de representación de esa realidad; tampoco es un fin en sí mismo, sino que tiene sentido a través de sus resultados y consecuencias para la acción.

De esta manera, podemos considerar a los escenarios como un juego de hipótesis coherentes, verosímiles y transparentes, a modo de asegurar su credibilidad y utilidad. En otras palabras, escenarios son la descripción de un futuro y el camino o trayectoria que le corresponde o está asociado a él.

### **3.1. ESCENARIOS Y TIPOS DE ESTRATEGIAS.**

Un escenario es el: *“Conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación de origen a la situación*

---

una probabilidad a semejante suceso es traducir, con ayuda numérica, la totalidad o parte de los datos que se tienen sobre él.

<sup>7</sup> Un juicio de probabilidad debe poder traducirse en una apuesta y el éxito global de un cierto número de apuestas es el único criterio de valor de un juicio. Godet. Ob. cit. p. 43.

<sup>8</sup> Cuando alguien dice “estimo casi totalmente la probabilidad de tal suceso” (aislado) estamos de acuerdo con J. Ville en entender ese juicio de esta manera: “Si usted anota todos los sucesos a los cuales habría atribuido una probabilidad igual a casi a la totalidad y observa en la mayoría de los casos la frecuencia de aquellos en los cuales el evento se ha producido efectivamente, usted predice que esa frecuencia será cercana a la totalidad. Ibidem. p. 43.

*futura*<sup>9</sup>. A esta definición propuesta por J.C. Bluet y J. Zemor (1970), abría que añadir que este conjunto de eventos tiene que presentar un cierta coherencia.

La técnica de escenarios tiene por objeto estimar el comportamiento futuro de un conjunto dado de tendencias, en función del comportamiento probable de los eventos.

Tradicionalmente se distinguen los **escenarios posibles**, es decir, todo lo que se puede imaginar; los **escenarios realizables**, aquello que es posible teniendo en cuenta todas las restricciones y, los **escenarios deseables** que se encuentran en algún sitio dentro de lo posible pero, no son todos necesariamente realizables. Estos escenarios pueden ser clasificados según su naturaleza o su probabilidad, como referenciados tendenciales, contrastados o normativos<sup>10</sup>.

El **escenario tendencial**, corresponde al camino más probable, en todo momento en que se impone la elección, teniendo en cuenta las tendencias inscritas dentro de una situación de origen. De este modo, este escenario no corresponde necesariamente a una extrapolación pura y simple de las tendencias, sin embargo, se le puede considerar como el escenario más factible.<sup>11</sup>

Debido a la confusión entre el escenario producto de las extrapolaciones de las tendencias (tendencial) y el escenario más probable, Godet propone denominar **escenario referencial** a éste último, sea tendencial o no.

El escenario contrastado es la exploración de un tema voluntariamente extremo, la determinación *a priori* de una situación futura. Mientras que el escenario tendencial corresponde a una trayectoria exploratoria de una evolución hacia una situación, a la inversa, el escenario contrastado corresponde a un proceso normativo. Se establece un escenario de situación futura en general, muy contrastado en relación con el

---

<sup>9</sup> Extraída del texto de Luis Forciniti y Jorge y Jorge Elbaum "La prospectiva qué es y para qué sirve" (Dic. 2001) en [www.venezuelainnovadora.gov.ve/docuemntos/prospeccion/prospectiva\\_que\\_es.doc](http://www.venezuelainnovadora.gov.ve/docuemntos/prospeccion/prospectiva_que_es.doc)

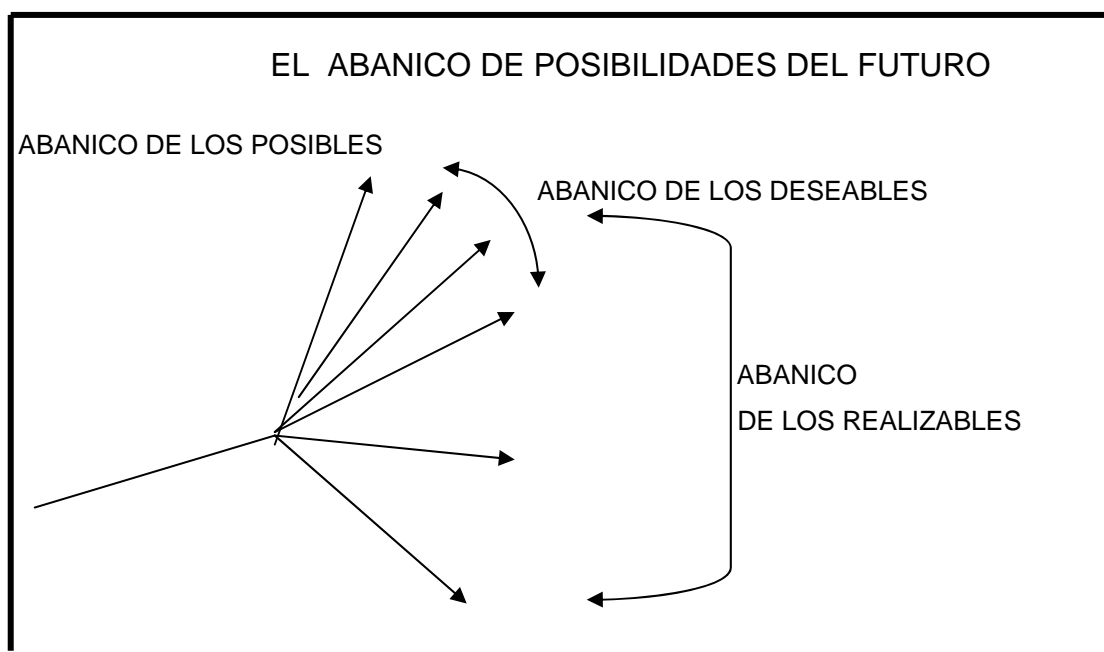
<sup>10</sup> Clasificación propuesta por Godet, ob. cit. P. 43, tomado de Lozano, op cit.

<sup>11</sup> Lozano, et al, op cit.

presente y se formulan preguntas acerca del camino para llegar al escenario propuesto, es decir el escenario de evolución que puede conducir a él<sup>12</sup>.

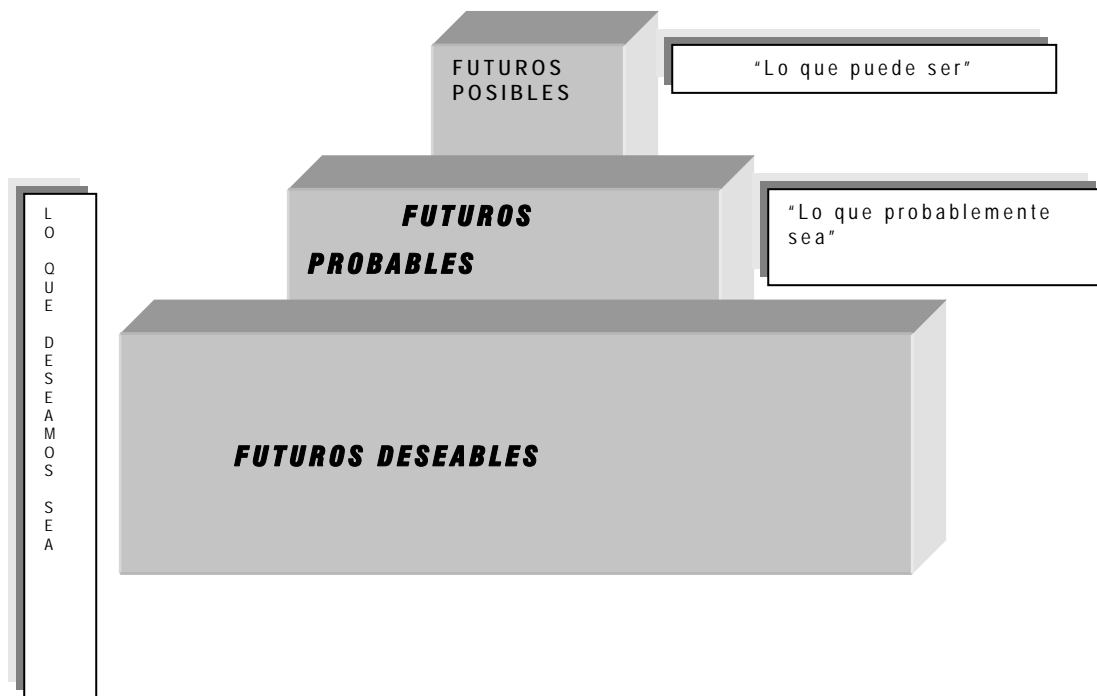
El horizonte o escenario normativo procede del establecimiento, en primer lugar, de un futuro deseable del cual se examinan regresivamente la factibilidad y las condiciones de realización.

“Entre los escenarios realizables, cuya probabilidad no es nula, se encuentran los escenarios contrastados (poco probables) y el cono de desarrollo donde se encuentran los escenarios más probables. En cuanto a los escenarios deseables se encuentran en cualquier parte dentro de los posible y no todos son necesariamente realizables”.<sup>13</sup>



<sup>12</sup> Por lógica, este es el tipo de escenario que se trabaja en la prospectiva y concretamente, en el ejercicio de la planeación.

<sup>13</sup> Godet, op cit, p.43



Un escenario no es una realidad futura, sino un medio de representarla con el objeto de esclarecer la acción presente, a la luz de los futuros posibles y deseables. La prueba de realidad y la preocupación por la eficacia, deben guiar la reflexión prospectiva para un mejor dominio de la acción.

Los escenarios son una forma de pensar en el futuro. Deben servir para decidir lo que hay que hacer en el presente.

Para determinar lo que puede considerarse como un buen escenario, conviene partir de delimitar lo que no es tal:

*“Los escenarios no ponderan probabilidades sino que consideran posibilidades (...) no son descripciones de las hipótesis pesimista y optimista que pueden realizarse.”<sup>14</sup>*

Por el contrario, un buen ejercicio de escenarios producirá un conjunto de relatos sobre el futuro que sean internamente consistentes y plausibles. Para ello deberán cumplir cinco condiciones fundamentales: **pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia.**

<sup>14</sup> Eneko Astigarraga, “Escenarios”, apuntes de la asignatura, Universidad de Deusto [www.codesyntax.com/Eneko](http://www.codesyntax.com/Eneko).

## TIPOLOGÍA DE LOS ESCENARIOS SEGÚN LA VEROSIMILITUD Y LA VISIÓN GLOBAL (elaborado por M.Godet)

Verosimilitud Visión	ESCENARIOS	
	Probable	Poco probable
Exploratoria del presente hacia el futuro	Escenario de extrapolación de referencia (tendencial o no).	Escenario de extrapolación anticipación contrastada.
Anticipativa, imaginativa (del futuro hacia el presente)	Escenario de anticipación de referencia	Escenario de anticipación contrastada

Existe a menudo confusión entre escenarios y estrategias. Mientras que los escenarios dependen del tipo de visión adoptada (exploratoria, normativa o retrospectiva) y de la probabilidad; las estrategias dependen de las actitudes que se asumen ante los futuros posibles.

La metodología de la prospectiva va a permitir reducir riesgo e incertidumbre en la puesta en marcha de un proyecto que permitirá identificar los factores clave y, sobre ellos, implementar la estrategia efectiva.

La prospectiva permite analizar los posibles escenarios que se abren al proyecto (Futurable) y una vez seleccionado el escenario apuesta (Futurable), articular las acciones estratégicas.

En este sentido, para M. Godet, se podría resumir esta relación en el siguiente cuadro:

<b>Actitudes frente al futuro</b>	<b>Tipos de escenarios privilegiados</b>	<b>Estrategias privilegiadas</b>
Pasiva	Prospectiva inútil	- seguir la corriente
Reactiva	Exploratorio	- adaptativa
Preactiva	Exploratorio y anticipativo	- preventiva
Proactiva	Exploratorio, anticipativo y normativo (objetivos)	- voluntarista

### **3.2. ELABORACIÓN DE ESCENARIOS**

La agudización de las incertidumbres, la multiplicación de las interdependencias, la aceleración del cambio en algunas esferas (política, tecnológica, industrial, etc.) y la acentuación de las inercias en otros sectores (demográfica, energética, sociocultural) son algunos de los factores que se deben tomar en cuenta para la determinación de los objetivos de este método de representación y diseño del futuro, el cual, entre sus tareas principales, debe precisar:

- Los escenarios alternativos de evolución futura, así como los problemas y las oportunidades con ellos relacionados, teniendo en cuenta los objetivos fijados.
- Las acciones posibles para resolver estos problemas o aprovechar estas oportunidades.
- Las consecuencias de las acciones posibles, considerando los escenarios contemplados y la función de los objetivos adoptados.

El método de escenarios consiste precisamente en concebir los futuros posibles y explorar los caminos que conducen a ellos con miras al esclarecimiento de la acción. De tal suerte que sus objetivos son:



1. Identificar los puntos prioritarios de estudio (variables Clave), relacionando, mediante un análisis explicativo global, las variables que caracterizan al sistema estudiado.
2. Determinar, a partir de las variables clave, los actores fundamentales, sus estrategias y los medios de que disponen para realizar sus proyectos.
3. Describir en forma de escenarios la evolución del sistema estudiado, considerando las evoluciones más probables de las variables clave y del comportamiento de los actores, a partir del juego de hipótesis.

Si se trata de estudiar con rigor una temática determinada, con el fin de llegar a conclusiones válidas desde el punto de vista prospectivo-estratégico, el método de escenarios se traduce en la representación de futuribles que describen la evolución del sistema estudiado; tomando en consideración las evoluciones más probables de las variables clave, y a partir de los juegos de hipótesis sobre el comportamiento de los actores.<sup>15</sup>

El método de los escenarios comprende un cierto número de etapas muy precisas que se encadenan en una secuencia lógica. De acuerdo con lo propuesto por M. Godet<sup>16</sup>, estas etapas quedan comprendidas en tres fases: la construcción de la base, la demarcación (balizar) del campo de los posibles y reducir la incertidumbre y, la elaboración de escenarios que conducen al establecimiento de previsiones.

### **3.2.1.CONSTRUCCIÓN DE LA BASE, DELIMITACIÓN DE LOS “POSIBLES” Y REDUCCIÓN DE LA INCERTIDUMBRE (Fase 1 y 2)**

Esta fase juega un papel fundamental en la construcción del escenario. Consiste en construir un conjunto de representaciones del estado actual del sistema, constituido por el objeto de interés y su entorno. La base es la expresión de un sistema de

---

<sup>15</sup> Extraída de las concepciones metodológicas del Instituto de Prospectiva Estratégica de España, [www.prospecti.es](http://www.prospecti.es)

<sup>16</sup> Godet, Caja de herramientas... ficha técnica no. 1.

elementos dinámicos, ligados unos con otros, sistema a su vez, ligado en su entorno exterior.

La elaboración de la base, a su vez, comprende cuatro pasos:

1. Delimitación del sistema y búsqueda de las variables clave (externas, internas, motrices, dependientes, etc.)
2. Análisis estructural: determinación y estudio de las interacciones entre variables; relaciones directas e indirectas, ocultas, potenciales, etc.) que configuran el sistema.
3. Análisis retrospectivo: se estudia la evolución pasada del sistema, se identifican los mecanismos, actores y tendencias de mayor peso que han determinado la evolución hasta hoy.
4. Análisis de estrategias de actores: análisis matricial que estudia los retos, objetivos, fuerzas y posiciones, jerarquías, convergencias y divergencias, alianzas y conflictos de los actores implicados en el sistema. A partir de este se deducen algunas recomendaciones estratégicas.

Desde el punto de vista de la prospectiva, en este punto se pueden establecer una primera lista de variables, así como identificar los retos del futuro.

Bajo este esquema, podemos observar que análisis estructural pone en evidencia una jerarquía de las variables (motrices, dependientes). El establecimiento de algunas variables confirma las primeras intuiciones y puede dar lugar a algunas preguntas, acerca de las variables que de uno u otro modo no se plantearían.

La retrospectiva evita privilegiar exageradamente la situación actual, cuyo estudio puede estar sesgado por factores coyunturales. Tiene por objeto despejar los mecanismos y los actores determinantes de la evolución pasada del sistema. Intenta, igualmente, poner en evidencia las invariantes del sistema y sus tendencias más relevantes.

El análisis de la situación actual permite identificar los gérmenes de cambio dentro de la evolución de las variables esenciales y las estrategias de los actores, que están en el origen de esta evolución. Es por ello que el análisis tiene en cuenta no sólo las informaciones simples cuantificadas o cuantificables, sino también todos los datos cualitativos: datos económicos, factores sociológicos, factores políticos, ecológicos, etc. El análisis concluye, al término de la base, con la construcción del cuadro “*estrategia de los actores*”. “*En efecto, la confrontación de los proyectos de los actores y la evolución de las relaciones de fuerza que se deduce de los mismos es lo que determina el futuro*”<sup>17</sup>. El resultado constituye la síntesis del análisis de la evolución pasada de la situación actual. Pone en evidencia los retos del futuro, la posición de cada actor en relación a los objetivos estratégicos y sus relaciones de fuerza.

La construcción pertinente de la base permite obtener como resultado:

- La delimitación de los elementos pertinentes del sistema.
- La estructuración del sistema y, el desglosado en subsistemas.
- La interpretación de la evolución y el estado actual.
- La manifestación de los factores de la evolución o de estabilidad del sistema.
- El posicionamiento de cada actor en relación a los objetivos estratégicos.
- La evaluación de las tácticas de alianzas y conflictos posibles.
- La identificación de las cuestiones clave para el futuro.

Una vez identificadas las variables clave y los juegos de actores analizados. Se puede, en esas condiciones, diseñar los futuros posibles a través de una lista de hipótesis.

Este trabajo se realiza a partir de la elaboración de conjuntos de hipótesis combinadas y probabilizadas sobre las variables clave del futuro, resultados de los posibles conflictos entre actores y posibles rupturas de tendencias. Para ello se utiliza alguno de los métodos de consulta a expertos, que tienen en cuenta las probabilidades—simples y condicionales—de realización de cada hipótesis en función de las demás.

---

<sup>17</sup> Godet, M. Ob cit. p. 50.

### **3.2.2. ELABORACIÓN DE LOS ESCENARIOS.**

Con la información obtenida de las fases anteriores se procede a la elaboración propiamente de los escenarios. Se eligen las imágenes (situaciones) finales, clasificándolas por orden de probabilidad decreciente. Se puede hacer un análisis de sensibilidad indicativo de cuales son las hipótesis que hay que favorecer o impedir para que el sistema evolucione en el sentido deseado.

Procede elegir uno o varios escenarios de referencia (con gran promedio de probabilidades de ocurrencia) y los escenarios contrastados que exploran situaciones futuras mediante trayectorias de evolución de probabilidad no nula.

A cada juego de hipótesis coherente y más o menos probable le corresponde un escenario—un modelo—que nos describirá las situaciones, así como las trayectorias de las variables que permitan pasar de la situación de origen a situaciones intermedias y a la situación futura.

Llegados a este punto, procede hacer una síntesis para distinguir apropiadamente lo que es posible, realizable o deseable y en qué condiciones.

En el marco de los escenarios y teniendo en cuenta los objetivos asociados a los retos de futuro, los responsables implicados estarán en condiciones de definir una estrategia que apoye la realización efectiva de los escenarios más favorables a los objetivos que se persiguen y/o que limite las consecuencias nefastas de una evolución próxima al escenario pesimista.

La multiplicidad de acciones posibles plantea el problema de la elección de aquellas que sean más razonables, teniendo en cuenta los objetivos fijados por la construcción del futuro y las restricciones (existentes o potenciales); algunas acciones son válidas en todas las hipótesis de escenarios, otras son sólo válidas en algunas hipótesis y comportan, por tanto, un riesgo que es conveniente evaluar.

Por lo anterior, en esta última etapa de definición y elección de las opciones estratégicas, conviene utilizar métodos multivariantes que permitan:

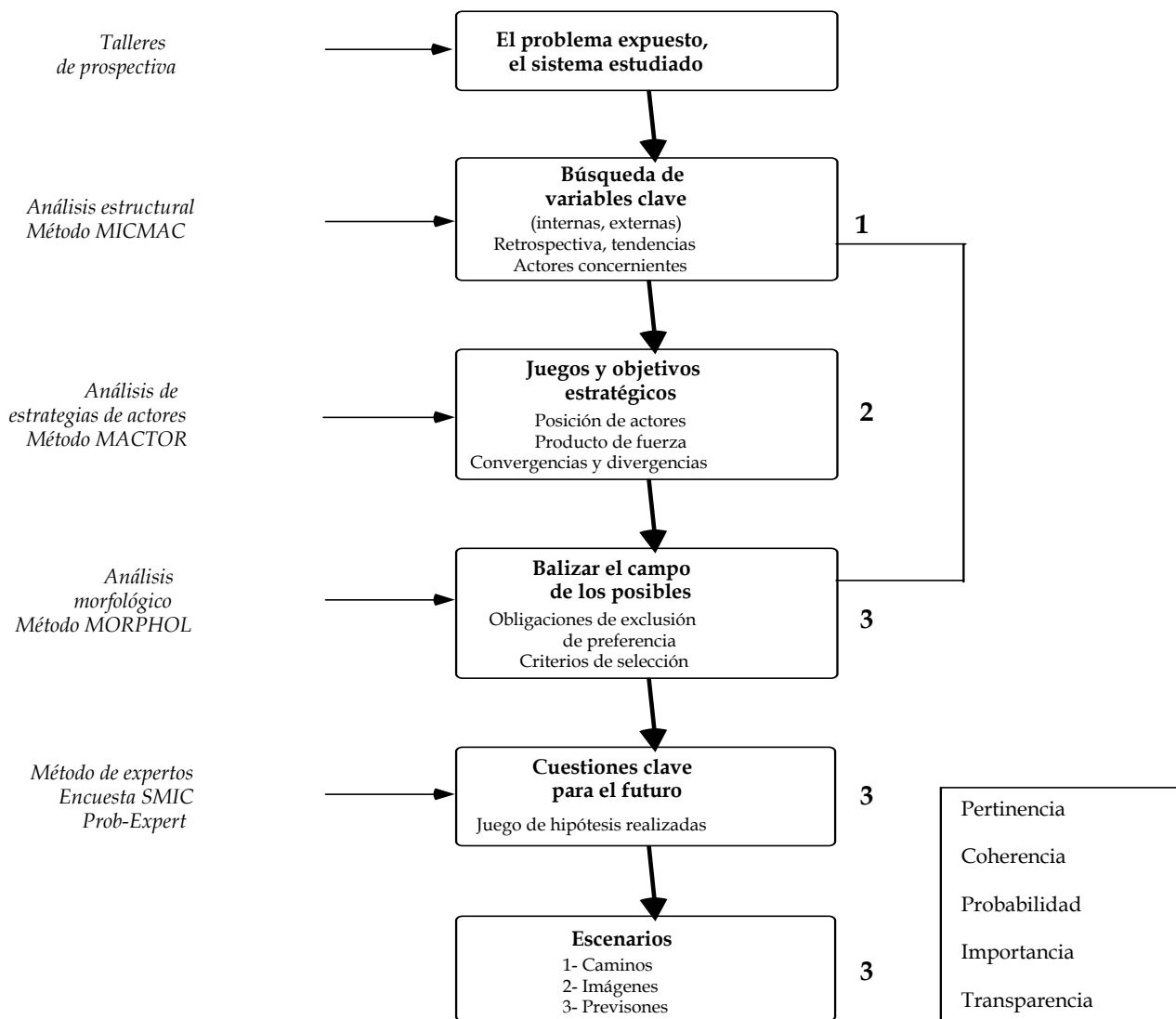
- Evaluar las consecuencias de cada una de las acciones posibles en los distintos contextos, descritos por los escenarios.
- Juzgar cada acción por multicriterios: políticos, sociales, comerciales, tecnológicos, financieros, etc.
- Anticipar el conjunto de acciones a emprender, prioritariamente teniendo en cuenta las probabilidades de aparición de los diferentes escenarios.

DIMENSIONES Y CONFIGURACIONES DE LOS ESCENARIOS DE "INTERFUTUROS" J. LESOURNE, D. MALKIN (1979)			
Dimensiones	Configuraciones planeadas		
Relaciones entre los Países desarrollados	Gestión congelada	Fragmentación parcial entre los polos	
Dinámica interna de las Sociedades Desarrolladas	Consenso que favorece un crecimiento fuerte	Cambio de valores rápidos y crecimiento moderado	Conflictos entre grupos sociales y crecimiento moderado
Evolución de las productividades relativas	Convergencia		Divergencia
Relaciones Norte Sur y entre países en vías de Desarrollo	Amplio incremento de los intercambios económicos Norte-Sur	Acentuación de las divisiones entre el Norte y el Sur	Fragmentación del Sur por regiones y en conexión con los países desarrollados.
<p>Un escenario asocia a cada dimensión una configuración específica. Hay pues 36 combinaciones Posibles. Interfuturos a centrado su análisis sobre algunas de ellas.</p>			

El camino lógico del método de los escenarios es, la construcción de una base de reflexión, la elaboración de los escenarios cuantificados y la evaluación de las estrategias alternativas.

A medida que el tiempo pasa, la realidad se confronta a las hipótesis que conforman cada escenario. Así se puede identificar que camino teórico (escenario de evolución) se aleja o se acerca. Esta actualización permanente del futuro facilita el seguimiento de la trayectoria inicialmente prevista y permite, si llega el caso, proceder a las correcciones necesarias. El conocimiento de la trayectoria “verdadera” de evolución de un fenómeno es primordial para distinguir, en la sucesión de los hechos, las oscilaciones coyunturales de los cambios estructurales.

## METODO DE ESCENARIOS



Formulado en ficha técnica no. 1, de La Caja de Herramientas de la prospectiva estratégica de M. Godet.

### 3.3. IMPLEMENTACIÓN DE ESCENARIOS EN LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Los peligros de la cuantificación abusiva<sup>18</sup> no deben conducir a rechazar las cifras, sino solamente a utilizarlas con precaución. Al finalizar la cuantificación de los

<sup>18</sup> Cuantificar quiere decir privilegiar aquello que es cuantificable en detrimento de aquello que no lo es.

---

Por lo que se refiere a la elaboración de escenarios, existen dos métodos, cuantitativos, que dada la naturaleza y complejidad del estudio, pueden ser aplicados. Ambos métodos son altamente especializados, por lo que se requiere que sean elaborados por expertos. En virtud de lo anterior, y debido a la naturaleza y objetivos del presente trabajo, se hace referencia a su contenido sustancial, no sin mencionar que para un acercamiento de mayor profundidad, se deberá consultar bibliografía complementaria.

**Análisis estructural y método MICMAC** ( Matriz de Impactos Cruzados- Multiplicación Aplicada a una clasificación. J.C. Duperrin y Michel Godet).Un sistema se presenta en forma de un conjunto de elementos relacionados entre sí, es decir, la red de relaciones entre estos elementos, es esencial para comprender su evolución, puesto que esa estructura conserva cierta permanencia. El objetivo del análisis estructural es poner de relieve las estructuras de las relaciones entre las variables cualitativas, cuantificables o no, que caracterizan el sistema estudiado. Concretamente, el análisis estructural ofrece la posibilidad de describir un sistema, mediante el uso de una matriz que interconecta todos los componentes del sistema, permitiendo estudiar las relaciones e identificar las variables esenciales. El análisis estructural se basa en las matrices de entrada y salida de Leontiev, en la teoría de los gráficos y en los ejercicios de simulación de investigación operativa efectuados poco después de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos.

El análisis estructural para estudios prospectivos comprende tres etapas: 1) **identificación de las variables**: elaboración de una lista lo más exhaustiva posible de las variables que caracterizan el sistema constituido por el fenómeno estudiado y su contexto, para proceder a la identificación de las relaciones es indispensable dar una explicación detallada de las variables. 2) **localización de las relaciones en la matriz de análisis estructural**: En una visión sistémica del mundo, una variable sólo existe por sus relaciones. El análisis estructural consiste en interrelacionar las variables en un cuadro de doble entrada (matriz de análisis estructural) y 3) **búsqueda de las variables clave a través del método MICMAC**: es procedente para reducir la complejidad del sistema y para identificar las variables clave que habría que estudiar en primer lugar. El objetivo del MICMAC es identificar las variables más motrices y más independientes (variables clave), construyendo una tipología de las variables mediante clasificaciones directas e indirectas. El método MICMAC es un programa de multiplicación matricial aplicado a la matriz estructural. Se basa en el principio de las propiedades clásicas de las matrices booleanas.

Hace reflexionar sobre los aspectos contradictorios de un sistema. En síntesis va del listado de variables, a la descripción entre las variables, que se clarifican a través de la multiplicación aplicada.

**Análisis de las estrategias de los actores: el método MACTOR**: El análisis del juego de los actores es una etapa crucial para la construcción de la base de reflexión que permita la elaboración de escenarios. Sin un análisis afinado del juego de los actores, los escenarios adolecerán de falta de pertinencia y coherencia. El futuro nunca está totalmente determinado, sea cual sea el peso de las tendencias del pasado, se encuentra abierto a varios futuros posibles. Los actores del sistema estudiado disponen de múltiples grados de libertad que podrán ejercitar a través de acciones estratégicas para alcanzar los fines propuestos a fin de realizar su proyecto. Concretamente, el análisis del juego de actores, la confrontación de sus proyectos, el examen de sus valoraciones de fuerzas (experiencias y medios de acción) son esenciales a la hora de evaluar los retos estratégicos y las cuestiones clave para el futuro (resultados y consecuencias de los conflictos previsibles).El análisis de los juegos de actores se desarrolla en seis etapas según la propuesta de Michel Godet, quien tiene la propiedad intelectual del método MACTOR: 1) Localizar los proyectos y motivaciones de cada actor, sus apremios y sus medios de acción ( construir el cuadro de estrategia de los actores [actores X actores] donde cada casilla diagonal incluye la finalidad y los objetivos de actor interesado tal cómo éstos pueden ser percibidos y las otras casillas contienen los medios de acción sobre los demás actores que cada actor posee para realizar su proyecto); 2) identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados; 3) Situar cada actor sobre cada objetivo y localizar las convergencias y divergencias; 4) jerarquizar los objetivos e identificar las tácticas posibles; 5) Evaluar las relaciones de fuerza y formular para cada actor las recomendaciones estratégicas coherentes con sus prioridades, objetivos y medios y, 6) plantear las cuestiones claves de futuro, es decir, formular las hipótesis sobre las tendencias, los eventos, las rupturas que caracterizan las relaciones de fuerza entre actores. Los escenarios serán elaborados en torno a estas cuestiones clave y a las hipótesis sobre sus respuestas.

En síntesis, el método de actores, es una matriz de alianzas y conflictos, objetivos y motivaciones y relaciones de fuerzas que subsisten en los grupos.

Divergencias/convergencias



escenarios, es útil hacer una síntesis para distinguir apropiadamente lo que es posible, realizable o deseable y en qué condiciones.

En el marco de los escenarios y teniendo en cuenta los objetivos asociados a los retos de futuro, los responsables implicados estarán en condiciones de definir una estrategia.

El camino lógico del método de los escenarios es la construcción de una base de reflexión, la elaboración de escenarios cuantificados y la evaluación de las estrategias alternativas. El método de los escenarios, en prospectiva, puede fácilmente ayudar a una reflexión constructiva sobre el futuro, no puede describir lo que será el futuro.

Los escenarios constituyen una luz indispensable para orientar las decisiones estratégicas. El método de escenarios contribuye a la elección, situando el máximo de apuestas en la estrategia que sea más idónea. Su camino lógico (delimitación del sistema, análisis retrospectivo, estrategia de actores, elaboración de escenarios) se impone en multitud de estudios prospectivos.

---

ACT 1	ACT 2	ACT 3
ACT 2		
ACT 3		
ACT 4		
ACT 5		

El análisis morfológico o Método Morphol, consiste en descomponer al sistema en subsistemas.

	Variable Interna (VI)	Variable Externa (VE)
VI	A	B
VE	C	D

Método de Expertos: Encuesta SMIC ( Sistema y Matrices de Impactos Cruzados) o Prob-Expert. Se trata de encuestas de impactos cruzados probabilísticos, simples y condicionados de hipótesis o eventos; así como las probabilidades de combinaciones de estos últimos; teniendo en cuenta las interacciones entre los eventos y/o hipótesis.

La aplicación de estos métodos, en la actualidad de puede realizar mediante la utilización de software especializados, desarrollados por el LIPSOR (Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation), 31E (Institut d'Innovation Informatique pour l'entreprise), EPTA (Ecole pour l'Informatique et les Techniques Avancées) y los correspondientes sponsors están disponibles los programas informáticos MIC-MAC, para el análisis estructural prospectivo y el MACTOR, para el análisis del juego de actores. Links: [www.3ie.org/lipsor/micmac.htm](http://www.3ie.org/lipsor/micmac.htm) y [www.3ie.org/lipsor/mactor.htm](http://www.3ie.org/lipsor/mactor.htm)

FUENTE: [www.codesyntax.com/prospectiva/program-prospec/](http://www.codesyntax.com/prospectiva/program-prospec/)

Sin embargo, aunque el camino del método de escenarios resulte lógico, no es imprescindible recorrerlo de principio a fin. Todo depende del grado de conocimiento del sistema estudiado y de los objetivos que se persigan. Por lo tanto, el método de escenarios se considera modular, es decir, se puede en función de las necesidades, limitar el estudio a uno u otro módulo. Incluso, puede ser suficiente representar imágenes que insistan en las tendencias de mayor peso, en las rupturas o en los acontecimientos clave, sin precisar siempre el camino.

En todos los casos, la planeación de escenarios se propone inventar la estrategia y probar las características estructurales que se relacionan con las múltiples representaciones futuras del entorno.

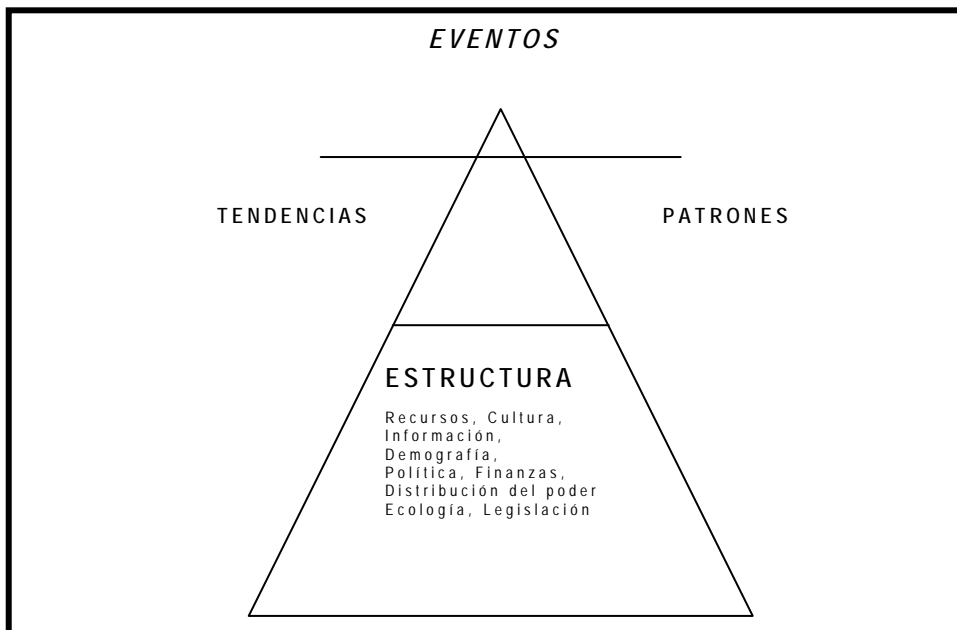
Los escenarios se tornan productivos *“en su interacción con la caracterización interna. Son el banco de pruebas en el que se consideran y juzgan las políticas, para las estrategias, planes y proyectos específicos”*.<sup>19</sup>

La planeación de escenarios para los nuevos datos, enmarca la incertidumbre y equilibra lo conocido con lo nuevo.

Los planificadores de escenarios se entrenan para describir las estructuras en una variedad de eventos. Una forma útil de pensar sobre los datos es mediante la clasificación conocida como el “iceberg”, que divide el conocimiento en tres categorías: eventos, patrón y estructura.

---

<sup>19</sup> Heijden, Kees Van Der, *Escenarios: el arte de prevenir el futuro*. Ed. Panorama, p. 149.



El poder de la metodología de los escenarios radica en su capacidad para organizar de manera lógica (*causalmente*) una gran variedad de información y datos relevantes, pero en apariencia dispares. Esto se hace al reconocer los elementos predeterminados tanto como la incertidumbre en el futuro.

Los planificadores de escenarios se basan en la premisa de que existe mucho más que decir, que meramente informar de los eventos; suponen la estructura de éstos, que los impulsa en una u otra dirección: la suposición es que los eventos no ocurren al azar, sino que se relacionan entre sí por medio de una estructura en la que las causas impulsan a los efectos y un evento lleva a otro.

Nunca existe una sola interpretación estructural de un patrón de eventos, siempre hay varias de ellas. *“Diferentes interpretaciones de lo que ocurre en el entorno dan origen a los distintos escenarios para el futuro. Quizá contengan los mismos desarrollos predeterminados, pero diferirán en los términos de tales interpretaciones alternas”*.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Heijden, ob. cit. P. 117.

La planeación de escenarios tiene un punto de partida fundamentalmente distinto, al pronóstico<sup>21</sup>: está más orientada a los procesos, con base en la suposición de que no existe una respuesta óptima, y que existe un punto más allá del cual no es posible mejorar la precisión. Esto significa que es importante que los responsables de tomar decisiones estratégicas enfrenten el riesgo irreducible. La planeación de escenarios supone que el futuro no puede predecirse.

Un pronóstico es una forma eficiente de describir el futuro, debido a ello, es algo empobrecido, es un resumen. Su eficiencia se deriva de sencillos algoritmos de toma de decisiones. El pronóstico es eficiente al reducir la información rica a una forma sencilla que puede utilizarse con facilidad con propósitos de operación. En cambio, los escenarios tienen mucha más información, son más ricos porque proporcionan la historia completa de causa y efecto, y culminan al comprender *por qué* ocurren las cosas. Sin embargo, por esta razón son menos eficientes para tomar decisiones entre un “sí” o un “no”. Los escenarios requieren de mayores juicios.

La prospectiva estratégica, pone la anticipación al servicio de la acción. Los años 80's y 90's han estado marcados por el desarrollo de la planificación estratégica por escenarios (Shell, EDF, Elf). El objetivo de esta metodología es proponer las orientaciones y las acciones estratégicas en función de los escenarios. La prospectiva con sus tendencias y riesgos de ruptura revoluciona el presente e interpela a la estrategia. Por su parte, la estrategia cuestiona sobre las opciones posibles y los riesgos de irreversibilidad.

En prospectiva, de manera concreta, se considera que un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura. La palabra escenario es utilizada abusivamente para calificar sin mayor importancia, cualquier juego de hipótesis. Por ello, es imprescindible reiterar que las hipótesis de un escenario deben cumplir

---

<sup>21</sup> El pronóstico supone que es posible y útil predecir el futuro. Se relaciona en forma estrecha con la suposición racionalista de que existe una respuesta correcta, y que el arte de la estrategia consiste en acercarse a ella lo más posible.

simultáneamente cinco condiciones: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia.

Por lo antes referido, podemos concluir que se distinguen, de hecho, dos grandes tipos de escenarios:

- Exploratorios: aquellos que, partiendo de las tendencias pasadas y presentes, conducen a futuros verosímiles y,
- De anticipación o normativos: los cuales se construyen a partir de imágenes alternativas del futuro, podrán ser deseables o por el contrario rechazables. Son concebidos de forma retroproyectiva.

Estos escenarios exploratorios o de anticipación puede también, según si tienen en cuenta las evoluciones más probables o más extremas, ser **tendenciales o contrastados**.

El paso de la reflexión prospectiva a la acción estratégica supone en todo momento, una adopción por parte de los actores afectados, de tal o cual escenario para trabajar sobre él.

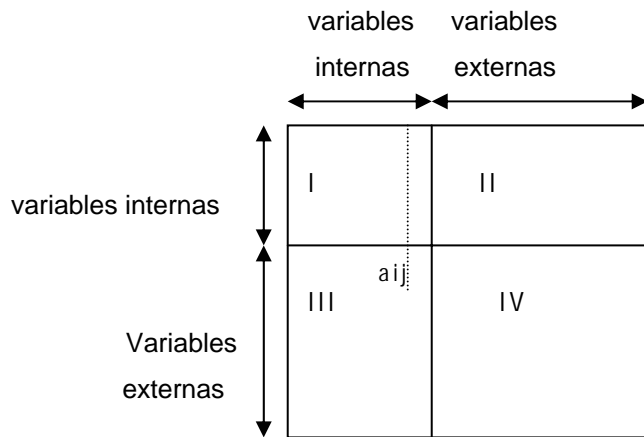
De suerte tal que, a manera de síntesis, podemos emplear el cuadro que se propone a continuación:

# LAS ESTAPAS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ESCENARIOS

De Javier Medina Vázquez

<b>Prospectiva-estratégica M Godet</b>	<b>Planificación por escenarios P. Schwartz</b>	<b>Previsión humana y social Elenora Masini</b>
1. Delimitación del sistema.	1. Se parte de una decisión estratégica a explorar.	1. Construcción de una base de datos (descripción del sistema escogido en el presente).
2. Identificación de las variables claves (análisis estructural, método Micmac).	2. Identificación de fuerzas claves del medio ambiente global.	2. Delimitación del sistema escogido y de su contexto general
3. Análisis y explicación: tendencias pesadas, gérmenes del cambio, juego de actores	3. Identificación de tendencias pesadas en el ambiente global.	3. Descripción del sistema y sus componentes
4. Hipótesis fundamentales sobre las variables claves y los juegos de actores (método Mactor)	4. Jerarquizar los elementos precedentes por orden de importancia según su rol motor y su carácter más o menos incierto.	3.1 Identificación de las variables internas y externas al sistema.
5. Escogencias de futuros probables (método SMIC)	5. Seleccionar las lógicas de los escenarios pertinentes.	3.2 Identificación de las variables claves
6. Construcción de escenarios (camino, imágenes, etc.), (análisis morfológico)	6. Escribir los escenarios apoyándose sobre argumentos lógicos.	3.3 Identificación de los hechos de ruptura.
7. Alternativas estratégicas (Método multicriterios, Multipol)	7. Desarrollar las implicaciones prácticas del escenario para la toma de decisión	4. Identificación de los actores en el presente y en el pasado y de sus decisiones estratégicas.
8. Planes de acción	8. Seleccionar los indicadores "avanzados" que puedan anticipar la realización de tal o cual escenario	5. Formulación de las preguntas claves o hipótesis de los escenarios
		6. Construcción de los escenarios y definición del horizonte temporal.
		7. Identificación de las acciones necesarias a los diversos escenarios (relación costo-beneficio de cada decisión).

## MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL



- I. Acción de las variables internas sobre ellas mismas
- II. Acción de las variables internas sobre las externas
- III. Acción de las variables externas sobre las internas
- IV. Acción de las variables externas sobre ellas mismas

Cada  $a_{ij}$  de esta matriz puede tomarse de la siguiente manera:

$a_{ij}=1$  Si la variable  $i$  incide directamente sobre la variable  $j$

$a_{ij}=0$  En caso contrario

SEGUNDA PARTE:  
EL ASPECTO POLÍTICO



---

---

## **LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO: EL ÁMBITO DEL "POLICYMAKER"**

El hombre es un ser que vive en comunidad, es un ser flexible y adaptable que tiene y comparte proyectos que definen su función dentro de la sociedad, por lo tanto posee experiencia de sí mismo como tal y se comunica consigo y con los demás a través de un lenguaje. *“De algún modo Aristóteles sabía todo esto cuando llamó al hombre un ‘animal político’, suponiendo que la polis admitía todas estas manifestaciones de la naturaleza humana”<sup>1</sup>.*

Con el paso del tiempo, el adjetivo político<sup>2</sup> se ha ampliado y reducido al mismo tiempo, y este conjunto de significados se ha llegado a hacer oscuro.

Cada uno de nosotros ejecuta diversos roles o papeles y, por lo tanto podría verse como diversas personas; pero en el pensamiento moderno, el concepto de persona designa la totalidad de roles que un individuo está llamado a realizar. Sólo cuando la comunidad está compuesta de personas, se convierte en una comunidad política, en sentido estricto, ya que sólo las personas pueden ordenar sus relaciones con base en la comunicación con los demás respecto a sus proyectos, de adaptarse los unos con los otros y de elaborar, por lo tanto, los roles y las funciones del orden que sea. En este punto pasamos de la esfera personal a la pública.

Asimismo, una institución política *“es todo síndrome organizado establemente de actos políticos o de acciones políticas, que tiene una función y/o un proyecto en el sistema político (...) tales instituciones políticas son, en particular, más significativas para definir*

---

<sup>1</sup> C. F. Friedrich, *El Hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Ed. Tecnos, Madrid, 1968, pp. 61-62

<sup>2</sup> Del lat. *politicus*, gr. *politikus* derivados de *polis*, ciudad. Se aplica a lo relacionado con el gobierno de un país o con la política... se aplica a la persona que interviene en el gobierno o en la política... también a la que se interesa por los asuntos políticos. María Dolores Moliner García, *Diccionario de usos del Español*, Ed. Gredos, España, 1988. p. 795.

*las relaciones de poder prevaletentes en la comunidad. A través de ellas, los valores incorporados en la función y en el proyecto se realizan*<sup>3</sup>.

Ninguna comunidad política resulta imaginable sin instituciones políticas. De todas ellas, la más amplia y comprensiva es el Gobierno<sup>4</sup>.

De esta manera llegamos al terreno que ha motivado la realización de este trabajo, el terreno de la alta función pública, es decir, el del funcionario público con la capacidad de iniciar, diseñar e implementar políticas públicas, en el terreno del ejercicio de gobierno.

De manera concreta, el planteamiento de la planeación prospectivo-estratégica, y de sus métodos y herramientas se ha desarrollado con la intención de contribuir al trabajo de aquellos a quienes se les ha encomendado la responsabilidad y las tareas de gobierno, a través de la generación e implementación de proyectos de largo aliento, más allá de la operatividad que consume la cotidianidad.

En este sentido, existen una especie de consenso tácito respecto a lo que se considera como la **función pública** y cuál es el concepto de la misma. No obstante, aunque pareciera obvio, es necesario hacer algunas precisiones respecto a lo que aludimos cuando hablamos de los términos en cuestión.

Para algunos autores lo público es lo que es de interés y utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y, por ende, a la autoridad de allí emanada *versus* a aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual. Para otros autores existe una mayor variedad de sentidos de lo público, ya que puede abarcar,

---

<sup>3</sup> Friedrich, op cit, p. 88

<sup>4</sup> El gobierno es el poder político institucionalizado. Si partimos de la ley del crecimiento y el declive acumulativos del poder político, podremos afirmar que el poder tiende a estabilizarse, es decir, tiende a transformarse en dominación. La dominación se caracteriza por el hecho de que la conformidad de conducta producida por el poder se vuelve habitual. Por lo tanto, la dominación produce el tipo de poder coercitivo que puede ser considerado como una posesión (...). La estabilización e institucionalización eventual del poder se hallan estrechamente relacionadas con los fenómenos de la autoridad y de la legitimidad (...) Entendemos el modelo institucionalizado de dominación como gobierno. (Friedrich, op cit. pp. 201-205).

todo lo relacionado con el Estado; con lo accesible a toda la gente; lo que le concierne; y con lo perteneciente al bien común o al interés compartido.<sup>5</sup>

De este modo, la función pública es aquella que desempeñan aquellos que ocupan cargos públicos—electivos o no—comprendiendo cargos de confianza, secretarios y asesores.

El funcionario público lleva a cabo tareas en lo económico, en lo social, e inclusive en lo administrativo, es el responsable de realizarlas.<sup>6</sup> En un sentido más amplio, se trata de las personas incorporadas a la administración pública, por la prestación de servicios profesionales y su relación con cargo al servicio público.<sup>7</sup> Se trata de un ciudadano en ejercicio, que presta servicio en entidades de la Administración Pública con nombramiento o contrato de autoridad competente, con las formalidades de ley, sujeto a retribución remunerativa, permanente en períodos regulares

También puede señalarse que, funcionario público, es aquél ciudadano que es elegido o designado por autoridad competente, conforme al ordenamiento legal, para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes públicos y en los organismos con autonomía. Estos pueden ser cargos políticos, de confianza o de responsabilidad directa.

En términos generales, lo que caracteriza al “funcionario” es el desempeñar una función de esencia pública, ya que es dicha naturaleza y no su ligamen con la Administración la que sirve de fundamento.

Cuando nos referimos a la Alta Función Pública, estamos haciendo alusión al desarrollo de competencias directivas: directivos de organismos públicos, gerentes de proyectos y personas que por su función en la esfera pública, conducen equipos de trabajo que requieren potenciar el proceso de aprendizaje para el desempeño concreto en su tarea cotidiana.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Jorge Garay S. *“Una nota sobre la construcción de lo público”* en Colombia Tercer Sector.org, [www.colombia2000.org](http://www.colombia2000.org).

<sup>6</sup> [www.funcionadministrativa.com](http://www.funcionadministrativa.com)

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina, [www.inap.gov.ar](http://www.inap.gov.ar)

<sup>8</sup> Retomado de la información sobre programas del CLAD, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

Este nivel de funcionario público es al que corresponde la tarea del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, es decir, el ámbito de competencia del “policymaker”<sup>9</sup>.

En nuestros días, resulta oportuno establecer que para abordar al poder, al Estado y al gobierno, una de las posibles alternativas, puede darse a partir de dos ejes de reflexión y trabajo, propuesto para la toma de decisiones políticas.

Por un lado, la prospectiva político-estratégica, es decir, el futuro como objeto de estudio y de planeación estratégica para los “cursos de acción política”<sup>10</sup>

Para el análisis de las implicaciones de la alternancia política para la gobernabilidad y, concretamente en la gobernación.

La pluralidad y las diversas formas de entender los asuntos públicos se han incrementado con el nacimiento de nuevas agrupaciones sociales. Las influencias y presiones internacionales empujan al cambio en el sentido de una mayor y más cabal democratización.

El concepto de poder<sup>11</sup> en nuestros días, más allá de su naturaleza o de sus medios, es la capacidad de determinar, definir y realizar objetivos a futuro, controlando el riesgo y reduciendo la incertidumbre.

La política es entonces, la actividad que se refiere a las manifestaciones y el ejercicio del poder dentro del espacio del Estado y sus Instituciones. Éstas que, en mayor o menor medida, responden a la lógica de la economía de mercado, estemos o no de acuerdo con ello.

---

<sup>9</sup> Término equivalente, aplicado en la literatura anglosajona, ampliamente difundido, en el que se sintetizan los diversos momentos de las políticas públicas.

<sup>10</sup> En adelante, se utilizarán indistintamente, como equivalentes, los conceptos “cursos de acción política” y “políticas”.

<sup>11</sup> Del Lat. posse, posible. Aptitud, autoridad, capacidad, competencia, derecho, eficacia. (Con referencia a personas, agrupaciones o estados): Fuerza para dominar a otros o dominio o

En virtud de lo anterior, tenemos un Estado contemporáneo, del cual ya no se discute su tamaño o su injerencia en el mercado, sino su eficiencia para administrar el conflicto y cumplir el papel de redistribución en la sociedad, se debate sobre que el mercado, por su naturaleza no tiene la capacidad, ni el interés de cumplir.

#### 4.1. LA ESFERA ESTATAL

La modernización<sup>12</sup> se inició en Occidente mediante el doble proceso de la comercialización y la industrialización. Las consecuencias sociales de estos procesos pueden resumirse en las siguientes categorías “casi paradigmáticas”<sup>13</sup>: el aumento del crédito y de los recursos fiscales, la necesidad de armar a los ejércitos modernos, la aplicación de la tecnología a las situaciones de mercado competitivo, y la influencia del comercio y los viajes sobre el espíritu científico; todas ellas prueban que la modernidad occidental ataca a la religión y a la superstición, a la familia y a la Iglesia, al mercantilismo y a la autocracia.

Un primer factor de la modernización son los “ajustes”.

Existe una copiosa literatura acerca de las personalidades que son los agentes de modernización; algunos sostienen que se trata de hombres marginales, marginalidad

---

influencia sobre otros... Autorización dada a alguien por el que tiene autoridad para darla, para hacer cierta cosa. Posesión del mando en el gobierno de un país. Moliner, op cit. P.789

<sup>12</sup> Derivado de la fe del iluminismo en la ciencia y en la razón, el concepto de lo “moderno” es recreado una y otra vez a partir de referentes temporales y criterios que se renuevan en la medida en que el tiempo avanza, en que las fronteras del conocimiento se redefinen y en que los valores universales se modifican (...) El concepto de modernización, como categoría del análisis sociológico, surge a mediados del siglo XX cuando, en la coyuntura del despegue industrializador de un buen número de países de América, Asia y África –también en el arranque de los movimientos de liberación nacional-, diversos sociólogos intentaron, desde una perspectiva funcionalista, establecer un marco de análisis que explicara los diversos cambios que experimenta una sociedad en transición y, al mismo tiempo, diera cuenta de los obstáculos para el cambio (...) El tema de la modernización política reaparece con el arribo del neoliberalismo y el resurgimiento democrático que el propio Huntington bautiza como la “tercera ola”. Si bien permanece el contenido básico del concepto, se añaden a él algunos nuevos elementos, en su mayoría derivados de una nueva concepción de la economía, tales como la liberalización de los mercados, la disminución de las funciones económicas del Estado y la incorporación exitosa de las naciones a un sistema de economía mundial. Para algunos autores, la modernización consiste exclusivamente en la aplicación del concepto mismo de mercado al mundo de la política, visto como un territorio de elección en donde confluyen individuos libres. Cristina Puga et al, *Léxico de la política*, Ed. FCE, México, 2000, pp. 444-447.

<sup>13</sup> D. Apter, *Política de la Modernización*, Buenos Aires, Piados, 1972, pp. 21-81

que puede considerarse como un factor crítico en el desarrollo de las prácticas modernizadoras.

El segundo factor es la accesibilidad de los roles innovadores: condición que afecta de modo principal a los jóvenes. En particular, la educación, la forma de aprendizaje o escolaridad más formal, cobró relevancia al estimular un interés en los roles de la modernidad, como lo tienen las consecuencias del poder y del prestigio de los roles en sí mismos.

El tercer factor, es el promedio de la masa y el aumento de las comunicaciones en general, que hizo posible concebir a la modernidad aún en ausencia de muchas de sus cualidades.

Estos tres factores no agotan las condiciones que estimulan a los pueblos a modernizarse. Muy a menudo lo que genera una fuerza modernizadora es la organización de la sociedad tradicional, su carácter inamovible y sus condiciones de adaptación.

Cualquiera que sea la calidad de las personalidades participantes, es evidente que la modernización origina una psicología progresista y un sentido de disconformismo que constituye la motivación del cambio.

En este orden de ideas, hoy el análisis de la sociedad se realiza en función de la profesionalización, la capacidad, la tecnología, la racionalidad y la funcionalidad, funciones todas que asociamos con la sociedad moderna. Identificamos estas abstracciones en términos de roles estratégicos particulares dentro de la sociedad; por ejemplo: el empleado público, el ingeniero hidráulico, el experto en el desarrollo de la comunidad, el profesor universitario, etc. En contraste con los roles tradicionales: el jefe, el sacerdote, la reina [...].

Plantear la cuestión en términos de roles, sin embargo, sólo sirve para ver la complejidad del problema de la modernización. A cada paso surgen nuevos roles. En

cierto sentido es eso, precisamente, lo que constituye el cambio: la formación de un sistema nuevo y adaptable de roles.

Los roles sean nuevos o viejos, modificados y adaptados, dotados de nuevo significado por los cambios, deben ser el punto de partida del análisis de la modernización. Estos nos brindan la mayor parte de los datos para el análisis de la política.

La complejidad del problema de los roles vincula la modernización con la política. La expectativa de que los líderes políticos puedan hacer avanzar a su país desde un nivel hasta otro, sólo es parte de la exigencia general más difundida de la innovación dentro de la comunidad, incluido el deseo universal de mejorar los estándares de vida. Aún esta mejora en los niveles requiere asumir actitudes radicalmente nuevas de esperanza y de audacia, y una voluntad de enmendar y de intervenir en roles ya establecidos; por lo que la mayoría de los líderes políticos se ven obligados a alterar la jerarquía del poder y del prestigio y desear una nueva imagen de la sociedad en la cual los roles de modernización se integren, tengan sentido y funcionen.

La modernización suele estar asociada con la ruptura de relaciones de dominio y sumisión. Desde este punto de vista, modernización significa establecimiento de organismos y de instrumentos de modernidad que permitan la independencia, por encima de las relaciones de dependencia. Como resultado de esto, el desarrollo de aptitudes, la conciencia de nuevos esquemas históricos, la participación del dominio de la naturaleza, etc., se transforman en una búsqueda de integridad personal, dignidad y respeto, en teoría objetivos o ulteriores de la actividad política.

#### **4.1.1. LA ECONOMÍA Y EL PAPEL DEL ESTADO.**

Para Alvin Toffler, la principal contienda política hacia la modernidad, en todas las sociedades *de “la Era de las chimeneas, no ha sido, como muchos imaginan, entre la izquierda y la derecha, sino entre los administradores del agrarismo de la Primera Ola*

*y sus valores, por una parte, y las fuerzas del modernismo industrial de la Segunda Ola, por la otra*".<sup>14</sup>

Tales luchas de poder suelen ser libradas bajo otras banderas, tales como el nacionalismo, la religión o los derechos civiles. Adoptan muchas formas y afectan a todas las instituciones de la sociedad. Inciden en la vida familiar, en las relaciones entre los sexos, el ambiente escolar, el entorno profesional, el mundo de las artes y el de la política.

Es cierto que una nueva economía basada en el conocimiento está reemplazando a la producción "*de la era de las chimeneas*"<sup>15</sup> por lo que el cambio del poder es una lucha histórica para rehacer nuestras instituciones políticas y volverlas congruentes con el incuestionable predominio de la economía de mercado, en congruencia con la lógica de la oferta y la demanda en materia de satisfacción de necesidades colectivas y/o interés público.

Todas las sociedades industriales se enfrentan a crisis convergentes, crisis en todos sus sistemas básicos. Los políticos de la "era de las chimeneas"<sup>16</sup> han tratado de responder de una en una, con variantes en los viejos enfoques. Pero en un número significativo de casos, las crisis pueden ser insolubles con las instituciones existentes, diseñadas para una sociedad masificada, opuesta al predominio de la doctrina liberal neoclásica.

La economía de mercado nos plantea problemas y crisis totalmente nuevos, que destrozan los supuestos y las alianzas convencionales de la era de la democracia de masas en un modelo de Estado de Bienestar.

Los cambios vividos en las recientes décadas, nos han llevado a nuevos problemas (creciente localismo, resistencia a la mundialización, activismo ecológico, exacerbado

---

<sup>14</sup> Alvin Toffler, *El Cambio del poder*, Plaza y Janes Eds. Colombia. 1991. p. 289

<sup>15</sup> Toffler, *op cit.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*



sentido étnico y racial) que reflejan la mayor diversidad social de las economías avanzadas, lo que apunta al final de la sociedad de masas, de manera irrefutable.

Por lo cual con la desmasificación, las necesidades de las personas y, por lo tanto sus exigencias políticas, se diversifican. De aquí que el Estado y el ejercicio del poder deban redefinirse, de manera inevitable e impostergable.

La economía de mercado no sólo transforma las empresas, sino también a los gobiernos. Este efecto, se presenta fundamentalmente alterando la relación básica entre políticos y burócratas y, reestructurando la burocracia en sí. Ya se está haciendo que el poder cambie entre las diversas burocracias.

A medida que la formación académica y profesional se haga más determinante de la eficacia económica, a medida que la investigación y el desarrollo científicos se hagan más significativos, a medida que los asuntos del medio ambiente cobren mayor relevancia, los organismos con jurisdicción en esos campos tendrán mayor importancia con relación a aquellos que se ocupen de funciones en declive.

No obstante, este cambio en el funcionamiento del gobierno no puede considerarse como un cambio mayúsculo en el cambio del poder.

Por otro lado, a diferencia de lo que podía considerarse en décadas pasadas, el mercado no actúa en un vacío institucional, en la misma magnitud que no lo puede hacer sin una infraestructura educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social.

Sin embargo, esta infraestructura no tiene posibilidad de ser proveída por una empresa en particular, ni guiada exclusivamente por las señales del mercado; a diferencia de las tendencias de décadas atrás, ahora sabemos que sólo el Estado puede hacerlo.

Como reconoce Robert Dalh, “la democracia y el capitalismo de mercado son como dos personas unidas en un tempestuoso matrimonio, dividido por el conflicto, pero que

aún así perdura porque ninguna de las dos desea separarse de la otra”.<sup>17</sup> Es una simbiosis antagónica.

La economía de mercado ha salido triunfante de todos los frentes; no sólo en la teoría y prácticas económicas, sino también en la política, el derecho, las ideas, la filosofía y la ideología.

Sin embargo, las instituciones básicas de la economía de mercado exigen una extensa regulación e intervención estatal. Mercados competitivos, propiedad de las unidades económicas, ejecución de los contratos, prevención de los monopolios, protección de los derechos de propiedad, estos y otros aspectos dependen totalmente de leyes, políticas, decretos y otros tipos de acciones emprendidas por el Estado. Una economía de mercado no es completamente autorregulada, ni puede llegar a serlo.

Los incentivos de la economía de mercado son únicamente a favor y en beneficio de intereses particulares, lo que por exclusión, obliga a ignorar el bienestar de los demás. Para tratar de resolver esta contradicción, los ciudadanos acuden a la política y al gobierno, el cual para poder actuar, necesita contar con poder y origen legítimo. Legitimidad que en el mundo moderno, a través de largas batallas históricas, sólo concede, práctica e indiscutiblemente, el carácter y origen democrático.

Esta convergencia entre economía de mercado y democracia se basa en el proceso de expansión del poder ascendente, que se está ampliando de la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de sus status y papeles (roles) específicos.

---

<sup>17</sup> Robert Dalh, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Ed. Taurus, España, 1998, p.187

#### 4.1.2. EL ESTADO Y EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO.

En la actualidad, no podemos afirmar que el concepto moderno de poder haya cambiado; no así por lo que se refiere a su ejercicio, sus formas de manifestarse y su detentación.

Para la definición del poder político, el uso de la fuerza física es la condición necesaria, pero no suficiente. Esta condición no se refiere sólo al derecho del uso legítimo de la fuerza, sino a la exclusividad de este derecho sobre un determinado territorio, razón por la cual, este poder es exclusivo del Estado.

Sin embargo, en el Estado moderno las capacidades de acción y de influencia de determinados elementos sobre otros del sistema social, no pueden limitarse al concepto de poder político. Coexiste también el dominio económico, la opinión pública y, lamentablemente, el crimen organizado.

Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición de **poder político** como el poder que está posibilidad de recurrir, en última instancia, al uso de la fuerza, porque detenta su monopolio, es una definición que se refiere al **medio** del que se sirve quien detenta el poder, para obtener los efectos deseados.

Este criterio del “**medio**” es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara, la llamada tipología de los tres poderes: económico, ideológico y político. O sea el de la riqueza, el saber y de la fuerza.

El poder económico es el que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, en una situación de escasez, para inducir a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta, que consiste principalmente en la realización de un trabajo útil.

El poder ideológico es el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción.

En el contexto de la modernidad, aún cuando no se acaba de aceptar en la teoría, en los hechos, un cuarto poder o el poder de los medios de comunicación, interactúa con los anteriores y se convierte en una condición indispensable de los mismos. De tal suerte que el poder de la sociedad civil, prácticamente materializado a través de la opinión pública, depende de su presencia en los medios. Las relaciones sociales en el más amplio sentido, se vuelven relaciones mediáticas.

Lo común de las formas de poder, como podemos observar es mantener sociedades desiguales, necesariamente relaciones entre superiores e inferiores, a fin de mantener cohesión y funcionalidad dentro del sistema social.

Pero independientemente de estas consideraciones, en el Estado contemporáneo, cualquiera que sea la forma de poder, debe tener una característica fundamental, ser legítimo y, en teoría política, esta legitimidad proviene de la legalidad.

El poder tiene que ser regulado para volverse legítimo, asimismo, el ordenamiento tiene la necesidad de la fuerza para volverse efectivo.

Si existe un problema fundamental resuelto por el liberalismo y más tarde por la democracia liberal, es el problema de la contención del poder, del poder político. Esto no sólo es aplicable al pasado, sino todavía más al futuro.

Por débiles que sean las democracias, el potencial del poder en el mundo ha adquirido magnitudes inimaginables. La era tecnológica proporciona instrumentos que pueden multiplicar por mil la fuerza material del hombre. De ahí que el problema del poder del Estado sea más agudo que nunca. Por lo tanto, ¿cuál es la solución democrática liberal al problema del poder? Esta respuesta va en el sentido de limitarlo y controlarlo, a través de su dispersión, léase, división.

El Estado contemporáneo es la sociedad organizada a través de las instituciones, a partir de las cuales se manifiesta la centralización del poder, por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas.

Aunque el mercado juega un papel importante en el desarrollo, no cabe duda que sin las instituciones, el mercado no hubiera alcanzado su éxito.

El mercado no actúa en un vacío institucional y sin la infraestructura que sólo puede ser proveída por el Estado.

Dado que el término Estado se usa a menudo de una forma imprecisa y ambigua, éste es un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que, entre todos aquellos sobre los que reivindica su jurisdicción, puede asegurar la obediencia de sus reglas por medio de sus superiores medios de coerción.

En esta concepción convergen los conceptos de Estado, modernidad y poder.

#### **4.1.3. EL EJERCICIO LEGÍTIMO DEL PODER.**

La legitimidad consiste en un acuerdo tácito entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirven de pauta para fijar las atribuciones y límites a las que deben sujetar sus acciones los titulares del poder.

Este concepto de legitimidad contiene dos ideas complementarias: legalidad y consentimiento. La legalidad caracteriza la acción del gobernante, y el consentimiento la actitud del gobernado. “La relación entre estos dos factores es lo que imprime el perfil al ejercicio del poder”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Diego Valadés, *El control del poder*, Ed. UNAM, México, 1998, p.21

En el Estado contemporáneo, el poder resulta de la relación entre las funciones del Estado y los órganos constitucionales a los que se refiere la titularidad y la competencia de ejercerlo.

Todo poder, por ende, tiende a ser limitado. Los límites funcionan como elementos de equilibrio o como formas de resistencia. De acuerdo con Diego Valadés, entre los primeros, la Constitución juega un papel central; en cuanto a los segundos, resultan de la composición misma del poder.

Considerado como un proceso constitucional, el control del poder político, podría también ser visto como un elemento de legitimidad.

El control del poder tiene dos aspectos fundamentales: la defensa de las libertades (condición de la economía de mercado), por lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad. El poder se controla, para poder mantenerse.

En el Estado contemporáneo, el problema del control del poder, es el eje de la vida institucional. Los términos del equilibrio en el ejercicio del poder, dependen tanto, de las decisiones jurídicas como de los factores políticos.

#### **4.1.4. PROSPECTIVA EN EL ANÁLISIS DEL PODER Y DEL ESTADO.**

Hasta el instante inmediato anterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en los Estados Unidos de Norteamérica, para los políticos y para los teóricos, la política había perdido centralidad y era reemplazada por el mercado, como sujeto histórico, tanto en la práctica como en el debate y el ejercicio reflexivo.

Los problemas se presentaban como problemas despolitizados, en términos de costos sociales no de costos políticos.

Los viejos problemas que alteraban la estabilidad, aparentemente ya no alteraban a nadie. El conflicto dejaba de ser el espacio donde se definiría la estrategia gubernamental, esto hasta el momento previo a los atentados terroristas en Nueva York.

Hoy en día, la importancia radica en el concepto de “riesgo” y la visión estratégica tiene que calcular la magnitud del mismo y los medios para enfrentarlo y reducirlo. Un riesgo es la incertidumbre, la cual puede ser provocada por factores internos y externos.

El papel del Estado es ser eficiente para reducir los márgenes de riesgo e incertidumbre, para ello ejerce el poder político a través de las instituciones legítimamente constituidas.

El poder, en nuestros días, se manifiesta en razón de quién tiene la capacidad de tomar decisiones racionales; a diferencia del pasado, sólo donde sólo radicaba en la correlación de fuerzas.

En este sentido, surge un nuevo tiempo requerido por la lógica del mercado y la defensa estratégica de la seguridad nacional, que no es el tiempo político ni gubernamental. A partir de estas consideraciones, surge la necesidad de la formulación de escenarios presentes y futuros, de aplicar la inteligencia estratégica.

El tiempo presente es el punto de partida del futuro. Lo importante es caminar hacia lo que va a existir, de ahí que el ejercicio del poder se debe encauzar al desarrollo de objetivos estratégicos que se materialicen en el futuro. En consecuencia, en este enfoque no es suficiente el análisis coyuntural.

La globalización<sup>19</sup> está llevando, inevitablemente, a un resquebrajamiento de los sistemas social y político, tal y como los hemos conocido. Las sociedades presentan

---

<sup>19</sup> La globalidad es, esencialmente, un fenómeno de simultaneidad mundial de flujos y nuevas formas de poder, en el que la información, los capitales y las mercancías, así como los individuos -mediante la informática- atraviesan las fronteras sin ningún límite... La globalidad

una complejidad creciente, los límites de los sistemas se encuentran desbordados. Por ejemplo, los partidos no tienen militantes, sino simpatizantes; se están quedando sin doctrina, carecen de proyectos de largo plazo, y aparecen tan sólo como instrumentos electorales. Lo anterior, es una constante en muchos países, no se circunscribe exclusivamente a la crisis de partidos que pudiéramos estar observando en nuestro país.

Por más que queramos rebatirlo, la economía, el desarrollo sostenible y la seguridad nacional se convierten en el espacio estratégico, sin duda, temas ineludibles para el desenvolvimiento del sistema social y de la supremacía del Estado.

Es esta perspectiva, a la par del mercado, surge un nuevo sujeto, dotado de un poder todavía no dimensionado en su totalidad: la opinión pública. Ésta que, en términos reales no es absolutamente nada, porque nunca cobra una forma material, es quien legitima y da consenso a la política estatal, al ejercicio del poder que detenta.

Tanto el mercado como la opinión pública no son entes materiales, en todo caso, reflejan estados de ánimo, no hay con quien negociar, o bien, a través de quien ejercer un poder, en el sentido de uso de la fuerza.

Sin embargo, la opinión pública puede convertirse en un espacio de amenaza, es una situación de tensión ante la cual el poder político tiene que encontrar nuevas formas de actuación, interacción e interlocución.

Para encontrar estas nuevas formas de ejercicio del poder, no debe perderse de vista que la reestructuración de los sistemas social y político se está dando bajo la hegemonía de un nuevo actor: el capital globalizado, el cual de manera particular, no tiene objetivos electorales, va más allá de la cotidianidad política.

---

tiene una doble dimensión que la caracteriza: el alcance, es decir, la extensión y la intensidad, o sea, la velocidad, de los fenómenos que le son propios. Esta doble característica se expresa en el alcance y en la profundidad que producen sus efectos en los distintos niveles de los procesos sociales y en los cambios operados en los sistemas políticos de los Estados nacionales que forman el sistema global. Ambos procesos de originan por una nueva resignificación de la aceleración del tiempo de la modernidad. En la globalidad, la simultaneidad es esencialmente la modalidad temporal dominante. *Ricardo Pozas Horcasitas, et al, Léxico de la política, p. 278.*



El capital globalizado se apropia de las transiciones y lo está haciendo de la postmodernidad, en virtud de lo cual, hay quienes temen se esté apoderando también de la centralidad de las relaciones políticas.

En este sentido, el elemento constitutivo del capital globalizado no es lo público; la libertad de mercado lo aniquila, como hemos observado, no reivindica lo colectivo. Este papel se lo deja al aparato estatal.

En este estado de cosas, es el azar<sup>20</sup> quien se incorpora como factor desencadenante de situaciones políticas. Surge la espectacularidad de la política, que no deriva del poder sino de la magnificación de los medios de comunicación. Se litiga, se negocia, se pretende debatir y hasta eliminar al oponente a través y ante los medios electrónicos.

En el pasado reciente el poder lo ejercía el Estado para dirimir el conflicto en la sociedad; en la actualidad, el conflicto es producto de las decisiones, la sociedad ya no es titular del conflicto, por lo tanto el poder se ejerce para solucionarlo, y la sociedad sólo vive los objetivos formales de la decisión, no necesariamente los reales.

Bajo estas circunstancias, la sociedad ha carecido del poder de la información que le permitiría conocer los objetivos reales del proceso decisional; por lo tanto, la capacidad de información, por la velocidad de los cambios y acontecimientos, se convierte en una fuente de poder. La opinión pública se encuentra “orientada” a la espectacularidad y el escándalo no a la dinámica de los procesos de toma de decisiones.

La capacidad de acceder a la información, a la velocidad que esta se genera, puede dar al Estado la oportunidad de cumplir con su actual función: Neutralizar el conflicto, que no resolverlo; es decir hacer viable al conflicto.

El ejercicio del poder se concentra en tener en cuenta que toda decisión se da en marco de conflictos preexistentes, que a su vez, generará nuevos conflictos.

---

<sup>20</sup> Como fuente de incertidumbre y factor de riesgo.

El ejercicio del poder es evitar que los nuevos conflictos, producto de proceso de toma de decisiones, se sumen a los conflictos existentes y provoquen ingobernabilidad. Temible consecuencia para el funcionamiento de la economía de mercado.

Impedir que se articulen entre sí los conflictos y que con ello se inmovilice la “decisión”, se traduce en la posibilidad política de postergar el conflicto. La postergación del conflicto es la viabilidad económica de la decisión.

#### **4.1.5. RETOS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO**

En nuestra época, el tema de la modernización recobra la atención, ya que por doquier se utiliza la palabra y prácticamente se aplica a cualquier cosa. En el ámbito de la política se asigna a los más diversos temas, sobre todo en los campos de la economía y la administración pública. Por lo general, las personas la asocian al desarrollo tecnológico, a la sociedad de consumo, etc. La modernización ha sido un tópico de moda, cuya irrupción no es accidental, ya que su introducción acompaña a la política económica de liberalización implantada por los gobiernos. Así dentro del discurso gubernamental la modernización ocupa un lugar privilegiado.

Una versión de la modernización se ha dejado sentir preferentemente en el Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública y la abolición del proyecto de Estado corporativo.

Del Estado corporativo se argumentó en contra que organizativamente era titánico, y congénitamente ineficiente, es decir, que sus incapacidades obedecían a enfermedades inherentes y que éstas se incrementaban en la medida que el Estado crecía. Además, que la abundante legislación emanada de los poderes públicos asfixia la libre producción y la reproducción económica.

Todos esos planteamientos se encaminaban a reconsiderar el proyecto del Estado, hacia el “*Estado mínimo*”, como signo de modernidad, en el cual la principal transformación sería que la iniciativa privada ocupara los espacios dejados por un gobierno cuya actividad se percibía sobredilatada, fuera de los marcos de sus deberes básicos.

Como podemos apreciar, totalmente opuesto a esta visión, la modernización ha consistido en el desarrollo de capacidades estatales, en la formación de condiciones en las cuales la centralización, la difusión del poder político, la diferencia estructural y otros signos, no se han referido a un Estado mínimo, sino a un Estado Máximo, plétórico de responsabilidades sociales y económicas, presente “juiciosamente”<sup>21</sup> en la vida productiva y mercantil, consciente de sus responsabilidades educativas, sanitarias y asistenciales.

Otro planteamiento habla de la incapacidad del Estado para gobernar, es decir, que existe una deficiencia congénita para realizar su misión histórica: “regir la sociedad”<sup>22</sup>. Esta interpretación de ingobernabilidad o incapacidad de gobierno ha sido elaborada, paradójicamente, en las sociedades con alto desarrollo político, precisamente para refutar las bondades de este desarrollo en términos de democratización, restringir la presencia del Estado en la economía e impugnar sus deberes sociales. El argumento central es la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado; demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutaban de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobre carga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene la capacidad de responder positivamente. Es decir, la modernización ha expandido el espacio público, acrecentado el poder y difundió por toda la sociedad y por todo el territorio.

En consecuencia, el resultado es una sobrecarga de demandas continuas y crecientes que incrementan los deberes y obligaciones que el Estado tiene que atender,

---

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*, México, Ed. Plaza y Janés, 1992, pp. 78.

<sup>22</sup> Guerrero, op cit.

ineludiblemente, por medio de una capacidad menguada de respuesta positiva. El Estado es la primera víctima de su modernización y su desarrollo político, pues ni sus capacidades ni sus instituciones son suficientemente aptas para ingresar estas demandas, por lo que se encuentra atrapado en su propia “modernidad”.

La sobredilatación de las expectativas son el producto de una sociedad ampliamente democratizada y politizada, pero cuyos problemas tienen una trascendencia que rebasa a la política, lo que se traduce en una constante crisis política que pone, a la ejecución de decisiones, en riesgo de ser abortadas por un manejo erróneo de las múltiples variables que intervienen en los cursos de acción.

De la inacción del Estado<sup>23</sup> brota la inconformidad y la frustración de los sectores sociales insatisfechos, cuyas demandas no tienen la posibilidad de cubrir, situación en la cual se incrementa el nivel de ingobernabilidad o que, en el mejor de los casos, la cuestiona.

Bajo estas premisas, se ha propuesto que para detener el aumento de la ingobernabilidad, se desvíen las reivindicaciones que rebasen los límites del Estado hacia las relaciones monetarias. Es decir, mantener o aumentar el nivel de gobernabilidad por medio de la privatización de los sectores económicos y sociales a cargo del Estado, a través de la desestatización de los servicios públicos.

Pero el mecanismo de transformación de la economía de Estado no tendría que detenerse aquí, debería extenderse a las funciones sociales y a las reformas a los regímenes de seguridad social, de asistencia y de trabajo. De tal modo que las demandas puedan ser sofocadas antes de convertirse en un punto de conflicto, por consiguiente, se lograría un decremento sustancioso de exigencias y una deflación considerable del cúmulo de reivindicaciones.

---

<sup>23</sup> La que se entiende como ineficacia de los órganos de gobierno, del legislativo y, lamentablemente, también de los órganos encargados de la impartición de justicia.

Es en este punto donde tenemos que recordar que la modernización política es un proceso histórico caracterizado por el desarrollo del Estado y, por lo tanto, por el desenvolvimiento de sus potencialidades. Los rasgos básicos que reflejan ese desarrollo estatal son los siguientes:<sup>24</sup>

1. La diferencia estructural, que se expresa en la multiplicación de organizaciones políticas y la especialización de los papeles políticos y, en particular,
2. Un plan político centralizado y unificado.

En suma, la configuración de un espacio público especializado, diferente de la economía y la sociedad.

*“La diferencia entre los Estados modernos y los premodernos, consiste en la expansión que alcanza el poder político”<sup>25</sup>*

Es la modernización la causa primordial del cambio constante de las exigencias y situaciones que caracterizan a la política moderna, por las rápidas transformaciones que induce. Por consiguiente, la clave del Estado contemporáneo consiste en su aptitud para el desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no sólo de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas.

El desarrollo político incluye la habilidad del Estado para encarar positivamente nuevos y diversos problemas, que son precisamente estimulados en su interior o por sus relaciones internacionales. *“Entre más diferencia la modernización política al espacio público y le dota de instituciones y organizaciones políticas, más puede el Estado absorber las exigencias sin ahogarlas en el seno de la sociedad, reprimirlas una vez que se generaron, desviarlas fuera del ámbito de la política hacia el mercado monetario o rechazarlas por supuesta irracionalidad. A mayor diferenciación mayor*

---

<sup>24</sup> Ibid, p. 80

<sup>25</sup> S.N. Eisenstadt, “Burocracia y desarrollo político”. En J Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*, Ed. Piados, Argentina, 1970.

*governabilidad y, por lo tanto, más aptitud para la formulación de programas políticos. A mayor desenvolvimiento de la modernización y el desarrollo político, más activo es el movimiento de la administración pública y más amplio el abanico de los servicios a la sociedad”<sup>26</sup>.*

El desarrollo político no incrementa, exclusivamente, la capacidad del Estado para enfrentar problemas cambiantes, sino también su disposición para influir en el curso de los acontecimientos sociales, en suma para gobernar,

El desarrollo político expande las responsabilidades de la administración pública, que tiende a desenvolverse y perfeccionarse para contar con mecanismos de anticipación de problemas, premisa fundamental para eficientar recursos y optimizar resultados.

El uso extenso de estadísticas, informes, diagnósticos y demás instrumentos modernos de gobierno, para construir una visión prospectiva de los acontecimientos, estimula el incremento de rendimientos de la administración pública.

El desarrollo de las instituciones gubernamentales dedicadas al **punteo** de las exigencias ciudadanas, se convierte en un imperativo de gobernabilidad.

De este modo, cada vez se extiende más la idea de que el Estado, tal como lo conocemos, está en crisis, por diversas circunstancias, de entre las cuales se destacan las siguientes:

- El fenómeno de la globalización va privando al Estado de sus poderes, competencias y posibilidades. La explosión de la nueva economía, la especulación financiera, las redes mediáticas condicionan y limitan más y más el margen de decisión de los estados.
- El nacionalismo es uno de los fenómenos políticos más destacados del fin del siglo XX. Contra la idea de Nación asociada al Estado se potencian otras

---

<sup>26</sup> Guerrero, op cit, p. 80

naciones o nacionalidades más ligadas a territorios, etnias, culturas, lenguas, etc. La misma debilidad del Estado y de la política, el desvanecimiento de las ideologías fuertes, han contribuido a ver en los nuevos nacionalismos, un ideal político con fines más nítidos y precisos.

- La clásica división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial aparece “caduca”<sup>27</sup> ante poderes no previstos en los tiempos de Locke y Montesquieu. No sólo esa división es cada vez menos nítida por el deterioro de ciertas instituciones, como los parlamentos o la creciente judicialización de la política<sup>28</sup>, sino que han aparecido otros poderes—como el financiero y el mediático—mucho más poderosos, que los formales y cuyo control político, de momento, parece inviable.
- Nuestra época se perfila como antipolítica o, por lo menos, apolítica. La ciudadanía se muestra pasiva y apática con respecto a las iniciativas políticas. Para los jóvenes las organizaciones apolíticas, no gubernamentales con intereses sectoriales y poco burocratizadas tienen más atractivo que los partidos políticos. La participación electoral está en clara decadencia representativa. Pero tampoco se observan movimientos de oposición o de resistencia contundentes y con perspectivas de futuro. “Más que de la separación de poderes, lo que debería preocupar hoy es la separación del poder, el abismo, cada vez mayor, entre gobernantes y gobernados, la distancia entre los problemas tal y como son vividos por la ciudadanía y su presentación—o su ignorancia—por parte de los políticos o de los medios de comunicación”<sup>29</sup>.

Hay razones, en efecto, para hablar de una crisis del Estado. Pero de ahí no puede deducirse la desaparición del mismo—como dos décadas atrás—lo conducente es trabajar por estados de otro tipo. Estados fuertes, sin duda, adaptados a las innovaciones económicas y tecnológicas, pero capaces de corregir sus disfunciones;

---

<sup>27</sup> Victoria Camps *“Elementos históricos del concepto de lo público”*, en Colombia/TercerSector.org, en [www.colombia2000.org](http://www.colombia2000.org).

<sup>28</sup> Camps. Ob cit.

“no órganos filantrópicos”<sup>30</sup>, sino estados impulsores de oportunidades e iniciativas sociales.

Por una parte, el Estado debe asumir la modernización, que significa competitividad económica y nuevas tecnologías de la información. “Pero ni el mercado ni las redes de comunicación crean ciudadanía ni producen una sociedad civil estabilizada y estructurada”<sup>31</sup>. Tampoco el mercado tiene la misión de responder a las injusticias proporcionando mecanismos de protección social. Aquí es imprescindible la función del Estado, aunque sus funciones sean más ligeras y activadoras de responsabilidades ciudadanas.

Los retos para la administración pública, a partir de esta nueva década se circunscriben alrededor de elementos tales como:

- Una reducción de su ámbito de actuación y su preeminencia en la decisión pública, frente a la convivencia con los intereses diversos y demandas crecientes.
- Escenarios de mayor complejidad.
- Ruptura los límites normativos a favor de una respuesta más ágil frente a las demandas sociales.
- Desempeño de un rol más limitado en un ámbito conformado por redes que pasan por encima de los estados nacionales y soberanías.
- Incorporación de elementos de un nuevo paradigma que convivirá con prácticas tradicionales de corte burocratizado.

---

<sup>29</sup> Ibid

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid



- Necesidad de movilizar capacidades de inteligencia estratégica, concepto que abarca, a decir de Dror (1993), no sólo lo relativo a la actuación de los órganos de inteligencia, frecuentemente circunscritos a la seguridad nacional sino, en un sentido más amplio, el conocimiento y comprensión de la realidad presente y futura para construir cursos de acción orientados al desarrollo nacional.

Para ello, será posible identificar condiciones para el desarrollo de reformas a la administración pública actual y determinar cauces para una nueva gestión, entre las cuales es posible percibir las siguientes consecuencias:

El papel de la administración pública pasa de ser el mero órgano ejecutor de las decisiones públicas a constituirse en un agente más de influencia sobre una política organizada en redes que desafían el centralismo con el que tienden a actuar los gobiernos.

El paradigma clásico de la actuación burocrática de la administración pública choca brutalmente con la nueva realidad informacional, que requiere la movilización de capacidades de aprendizaje organizacional para la sistematización de procesos de atención de demandas ciudadanas y su posterior automatización, a través de la prestación de servicios en red.

La pérdida gradual del significado de las estructuras jerarquizadas y formales, como factor tradicional de estructuración, se traduce en la conformación de redes de actuación pública donde intervienen en medida variable, organizaciones con estructuras planas y flexibles, mayormente orientadas hacia resultados y que, por tanto, desafían los mecanismos jerárquicos tradicionales.

## 4.2. EL ENTORNO POLÍTICO: LA GOBERNACIÓN EN LA “ALTERNANCIA” POLÍTICA

Eran Muchos y muy complejos los desafíos que enfrentaban los gobiernos del mundo antes del 11 de septiembre de 2001. Desde hacia tiempo coordinaban acciones y propiciaban el diseño de cursos de acción orientados a enfrentar realidades cada vez más turbulentas<sup>32</sup>. La complejidad, el caos, la generación de conocimiento y su aplicación efectiva la globalización y el impacto tecnológico eran parte de los rasgos significativos de los nuevos escenarios para la actuación de la administración pública. En medio de este escenario es posible afirmar que los acontecimientos del “11-S” pusieron en evidencia muchos de los desafíos subyacentes para los gobiernos modernos, y señalan la urgencia y gravedad de posponer decisiones. Pese a todo, la actual coyuntura puede convertirse en la ventana de oportunidad para que los gobiernos en desarrollo analicen la formulación de **opciones de decisión** con base en un adecuado diagnóstico de inteligencia.

La complejidad de la sociedad moderna ha hecho que los problemas se hayan colectivizado a tal nivel, que la degradación y desvío hacia los mecanismos de mercado pueden derivar en una política de futuro incierto. La sociedad moderna ha hecho imperativo que el grado de gobierno, es decir, “la eficiencia para satisfacer la subsistencia, la vida y la vida más cómoda”, reclame conciencia general y un elevado índice de comunidad<sup>33</sup>. Hoy en día la legitimidad, la capacidad organizativa, la eficiencia de los gobiernos y la estabilidad política, son condiciones básicas que determinan un nivel mínimo de desempeño gubernamental.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Ricardo Uvalle, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, pp. 55 y ss.. Cabe destacar la referencia de Peter Drucker (1994), en el sentido de que el rasgo característico de la turbulencia es que “... no admite predicción. Es seguro que ocurrirá lo inesperado; pero es imposible predecir cuándo, dónde y cómo...”

<sup>33</sup> Guerrero, *op cit*, p. 82

<sup>34</sup> En este aspecto, Omar Guerrero señala que “uno de los progresos más significativos de la ciencia política es la re-consideración de las tipologías de los regímenes políticos. La tradicional bipartición parlamentarismo-presidencialismo ha sido revisada y empatada por otra clasificación, brotada al fragor de los procesos políticos, que examina al congresismo y la dictadura como deformaciones de aquellos que, siendo excepcionales, han tendido a transformarse en regla. Uno y otro regímenes han sido en el mundo moderno los retos más formidables del desarrollo político en los países subdesarrollados, sobre todo la segunda, que fue el azote de los pueblos latinoamericanos. No se puede olvidar que Huntington ponía el acento en que, ahora, más importante que la diferencia de regímenes es el grado de gobierno. Un grado elevado de gobierno está caracterizado por la participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de

Los Estados contemporáneos están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no únicamente ha sido calibrado por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo, nivel de comunidad social sobre los determinantes de los conflictos sociales y la presencia de los individualismos.

En el Estado moderno se distingue tanto el crecimiento económico que ha inducido, como por el grado de desarrollo político alcanzado. En buena medida, el desarrollo político tiende a manifestarse en el nivel de gobierno y éste a expresarse en ciertos signos<sup>35</sup>, particularmente en la presencia popular efectiva en los negocios públicos, la ingerencia de las demandas populares en los planes gubernamentales y la eficiencia de los procesos electorales. En los países modernos, un signo de modernidad evidente es la intervención racional del Estado en la economía, un ejercicio transparente del gasto social y un número proporcional de funcionarios públicos dedicados a estas actividades. Su grado de gobierno se manifiesta por la solvencia administrativa, así como por el nivel de su organización y la variedad cualitativa del radio de acción de sus dependencias.

En contraste, los países subdesarrollados, con bajo nivel de modernización política, conllevan una degradación de gobierno que se refleja de muchos modos: desnutrición, alta morbilidad, analfabetismo, es decir, los signos inconfundibles del subdesarrollo. Este es el resultado de la degradación de gobierno, signo del subdesarrollo político, que se traduce en la incapacidad del Estado para absorber nuevas organizaciones y

---

control civil sobre las fuerzas armadas, intervención del estado en la economía y procedimientos solventes para garantizar los procesos políticos. *El orden político en las sociedades en cambio. Piados. Buenos Aires, 1972. p.13.*

<sup>35</sup> El Banco Mundial ha desarrollado un sistema de Indicadores de Gobernabilidad, los cuales miden seis dimensiones: 1) Voz y rendición de cuentas: mide los derechos humanos, civiles y políticos; 2) Estabilidad política y ausencia de violencia: mide la posibilidad de amenazas violentas a/o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo; 3) Efectividad gubernamental: mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos; 4) Calidad regulatoria: mide la incidencia de políticas hostiles al mercado; 5) Estado de derecho: mide la calidad de cumplimiento de contratos, la policía y las cortes, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen y, 6) Control de la corrupción: mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción mena y en gran escala. En esta medición, México ocupó, en 2004, el lugar 64 de entre 209 países medidos, con una calificación de 3.6 en una escala del 0 al 10. Fuente: WBI Themes. Governance Matters IV: Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004. [www.worldbank.org/wbi/governance/esp/govdata-e.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/govdata-e.html)

exigencias políticas, o lo que es lo mismo, la insolvencia del Estado para acumular más poder<sup>36</sup>.

La capacidad de acumular más poder, por consiguiente, consiste en la aptitud del Estado para absorber más demandas y darles la debida satisfacción. El desafío del gobierno consiste en tener las instituciones y los mecanismos suficientes para garantizar esta absorción y acrecentar el poder político. *“El Estado puede encontrarse ante tres opciones: impedir todo cambio que estimule nuevas demandas; controlar y dirigir estos cambios; o absorber limitadamente los cambios”*<sup>37</sup>. Cualquier régimen puede enfrentarse a estas opciones y algunos pueden elegir la reducción de los cambios, pero ninguno puede evitar tomarlos en consideración, porque la capacidad de absorción de los cambios es signo precisamente de modernidad.

El problema del grado de gobierno debe situarse en el nivel de la modernización política, más que en el de la ingobernabilidad, porque la primera es el semillero de demandas y fuerzas políticas, y porque algunas de las deficiencias gubernamentales obedecen a su incapacidad de adaptación al cambio.

#### **4.2.1. EL ESTADO Y SU ACTUACIÓN A TRAVÉS DEL GOBIERNO.**

En la vida de las sociedades contemporáneas la tarea del Estado no pierde importancia. Sin él, la sociedad no tendría los apoyos y recursos que permiten desarrollar un sistema productivo y distributivo. Para ese efecto, se elaboran y aplican políticas de gobierno que tienen por objeto atender, ordenar y solucionar problemas que son de interés público.

---

<sup>36</sup> Refiriéndose a los sistemas políticos, Huntington consigna que “los modernos se diferencian de los tradicionales en la proporción de poder que contienen, no en su distribución. Tanto en unos como en los otros el poder puede encontrarse concentrado o disperso. Pero en los modernos hay una parte mayor de la sociedad que participa en mayores relaciones de poder, en comparación con lo que ocurre en los sistemas tradicionales”. Ibid, p. 34.

<sup>37</sup> Guerrero, op cit. P. 84

Para la sociedad, el Estado es la organización que garantiza el desenvolvimiento de sus capacidades y talentos. Ningún aspecto de la vida social es desatendido por el Estado, teniendo como objetivo asegurar que las condiciones de vida sean óptimas. La importancia del Estado es un asunto de carácter estratégico, pues sin él no es posible que la vida individual y colectiva tengan elementos de realización.

Los recursos del Estado son un medio para que la vida de la sociedad se desarrolle en función de objetivos que tienen fundamentación política y pública. Como institución, el Estado tiene la capacidad de dirigir, coordinar y estimular las energías e iniciativas de la sociedad.

La efectividad del Estado depende, como ya se argumentó, del modo en que es capaz de articular los deseos de la sociedad y de cómo las organizaciones civiles son convocadas en la definición de las metas colectivas, a través de la cooperación entre instituciones.

El Estado, debe reconocer la importancia de los mercados e implementar las políticas de bienestar, cuyo objetivo es el logro de beneficios colectivos que no renuncien al progreso individual.

Bajo esta premisa, se respeta la vida privada, se alienta la vida pública y se finca en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social; abriendo canales de participación y representación, para que los grupos de la sociedad tengan oportunidad de opinar y deliberar en lo relativo a los asuntos públicos. En términos generales, el Estado debe reivindicar la importancia de los espacios privado y público.

El Estado se apoya en la política para convocar a la atención de tareas que son de interés público. Reconoce a la sociedad como una suma de fuerzas reales y potenciales que exigen capacidad de gobierno para traducirse en planes, programas y proyectos.

*“En la sociedad contemporánea, el Estado acredita su carácter visionario cuando a través de las acciones de gobierno y de una administración pública competente, crea las condiciones óptimas para el mejor desarrollo de la sociedad (...) gobierna y administra reconociendo que tiene recursos limitados, mismos que deben aplicarse con criterio estratégico”<sup>38</sup>.*

El Estado debe reconocer la importancia de los mercados en la vida social; destacando su utilidad e importancia para que la riqueza material sea producida con el concurso de los agentes privados y públicos. Los mercados son vistos como sitios para conseguir ventajas individuales y organizativas. Son el lugar para que los individuos, los grupos, las empresas y las políticas de gobierno se combinen a favor de las condiciones objetivas de vida. Asimismo, para el Estado la regulación de los mercados es tarea impostergable.

Sociedad y mercado son para el Estado punto de referencia que acredita su responsabilidad para cuidar el interés público.

La vida contemporánea se caracteriza porque la actividad del Estado en la sociedad rebasa los enfoques gubernamentalistas, para adoptar políticas públicas que tengan la ventaja de conjugar el esfuerzo ciudadano con los recursos del Estado.

Por lo tanto, los Estados son organizaciones que fincan en los gobiernos la tarea de alentar el progreso y la calidad de vida en la sociedad.

#### **4.2.2. EL GOBIERNO EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO**

Los gobiernos son un conjunto de sistemas de dirección, estímulo y desarrollo que tienen como objetivo traducir en realidad los compromisos axiológicos del Estado. Su capacidad de realización es la clave para ubicar su consistencia o insuficiencia.

---

<sup>38</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *“El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”*, Revista del IAPEM, No. 37. enero-marzo, México, 1998, p.5.

El gobierno tiene a su cargo la definición de las grandes tareas sociales, económicas y políticas. Por ello, el gobierno eficaz es un creador de condiciones a favor de las actividades privadas y públicas. No tiene carácter estatizante ni postula como objetivo realizar todo tipo de actividades.

*“En todo caso, funge como institución facilitadora, es decir, de coadyuvancia a favor de lo que tiene importancia sectorial y de conjunto”<sup>39</sup>.*

El gobierno debe desenvolverse en razón de recursos disponibles, de la integración de la agenda institucional, del respeto por la agenda constitucional y el grado de dinamismo de los grupos de interés. Sus decisiones no deben ser politizadas, pero sí políticas, que no es una diferencia sutil.

Lo anterior significa que no debe atender necesidades y carencias, sin antes evaluar la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de los recursos que administra.

El gobierno es promotor, debido a que lo medular de su responsabilidad se sustenta en tareas de coordinación, es decir, tiene capacidad para enlazar recursos, capacidades y organizaciones de la sociedad hacia compromisos específicos.

También es emprendedor, porque toma la iniciativa a favor del desarrollo de la sociedad y porque tiene inventiva para ordenar con creatividad, vía medios institucionales, el esfuerzo disímulo de las fuerzas y grupos de la sociedad.

El gobierno tiene la tarea de diseñar e implementar políticas públicas, en cuanto método que permite vincular la acción del gobierno con la inventiva y capacidades de los grupos ciudadanos.

---

<sup>39</sup> Uvalle, op cit, p.7

A través de las políticas públicas, el gobierno no busca desplazar a la sociedad, sino, producir condiciones idóneas para aprovechar, con racionalidad, los esfuerzos públicos y privados a favor del bien común.

Una de las tareas fundamentales de los gobiernos en la actualidad es depurar su volumen burocrático, a efecto de no incurrir en duplicidades, costos innecesarios, atribuciones difusas, tramos de control inconexos y arreglos politizados que le confieren más importancia a los medios, no a la necesidad de cumplir tareas que otros grupos de la sociedad pueden tener a su cargo.

Lo trascendental resulta entonces que, como institución, el gobierno apoye a las fuerzas productivas y sociales, mediante la operación congruente de sus medios; bajo la premisa de no sobredimensionar sus capacidades y especular con el nivel de expectativas, para ello, es necesario que establezca un *modus operandi*, congruente, a través del ejercicio de la gestión pública.

El puente que comunica al gobierno con los distintos grupos de ciudadanos es, precisamente, la gestión pública.

*“Ubicada en el centro de las decisiones y acciones continuas, la gestión pública se traduce en el conjunto de movimientos que permiten la gobernación y administración de la sociedad”<sup>40</sup>.*

### **4.2.3. EL TERRENO DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

En tiempos en que el papel del Estado es objeto de revisión, la gestión pública no puede quedar al margen de las controversias que se generan por vincularse estrechamente tanto con el gobierno como con la administración pública.

---

<sup>40</sup> Ibid, p. 9 (Uvalle Berrones, 1998).



La importancia de la gestión pública radica en que es el punto de apoyo para organizar, implementar y evaluar las acciones administrativas y gubernamentales. Es un instrumento que responde a contextos públicos de gran densidad y a procesos que, ubicados en el ámbito de las sociedades abiertas, demandan al gobierno y a la administración pública respuestas puntuales y eficaces. De ahí que la gestión pública sea revalorada tanto en su carácter organizativo, institucional y social.

*“La gestión pública es pieza clave de los procesos gubernamentales y administrativos. En este sentido, es la palanca de acción organizada del Estado y punto de confluencia para que los grupos organizados de la sociedad tengan oportunidad de enlazarse con el gobierno a través de acciones específicas”<sup>41</sup>.*

De esta forma, la gestión pública es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados, orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de vida pública. Es el medio para que el gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana, subrayo, *funcionales*.

Como eje de la planeación, la gestión pública es el medio para ordenar la acción del gobierno tomando en cuenta a todos los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda institucional. Esta particularidad es la que hace propicia la implementación de gestión estratégica<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid, p. 4

<sup>42</sup> *Gestión Estratégica*: definir esquemas básicos de análisis para interpretar modalidades de intervención del Estado en la sociedad, en el contexto de las transformaciones mundiales, regionales y nacionales. Un primer acercamiento a aquella es la *Dirección estratégica*, como agente en la transición. En la dirección estratégica de la gestión pública, todo proceso que se implemente, cuenta con varias etapas, las cuales necesitan una base que las mantenga cohesionadas e integradas, esta base la constituyen 3 elementos: la actitud estratégica, el pensamiento estratégico y la intención estratégica.

La *Actitud estratégica* es el cambio de actitud en la gestión pública, para posibilitar la rápida adopción de la Administración a un entorno cada vez más turbulento, enfatizando que el centro de atención de la dirección debe desplazarse desde el ámbito interno y la eficiencia, hasta las relaciones Administración-sociedad y eficacia.

El centro de la dirección estratégica es la eficacia; sin embargo, si se descuida el aspecto interno puede quedar a merced de las amenazas, sino se percata de un incremento de las debilidades o si no se explota al máximo las fortalezas para aprovechar las oportunidades, es por ello que se considera que la dirección estratégica debe concentrarse en la efectividad, o lo que es lo mismo, centrar la atención en lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos con eficiencia y eficacia, ya que ambas variables no deben verse como excluyentes, sino complementarias, desde el punto de vista estratégico.

Es imprescindible destacar que el contexto de la gestión pública se integra por la estructura de poder y por la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones y decisiones de gobierno. De aquí que la visión estratégica sea también un instrumento para la política.

La gestión pública tiene la ventaja de que es un elemento incluyente, es decir, de acercamiento, colaboración e incorporación de la opinión ciudadana en los asuntos de gobierno.

La sustancia de la gestión pública es reconocer que las esferas pública y privada tienen elementos de interlocución, cooperación y realización. *“La gestión pública responde a la vida activa de los ciudadanos y no se reduce únicamente a los espacios institucionales del gobierno. Trasciende lo gubernamental y orienta su contenido a través de lo que es la vida pública”*<sup>43</sup>.

Idealmente, la gestión pública debe reconocerse por su carácter democrático, abierto y dinámico.<sup>44</sup>

---

El reto que enfrentan actualmente las organizaciones es de ser cada día más eficientes y eficaces en la satisfacción de las necesidades del público objetivo a quién está dirigida la actividad de las mismas; entonces la actitud estratégica debe estar en correspondencia con ello. Los elementos esenciales de la actitud estratégica son:

- Adaptabilidad a las circunstancias que se derivan de la interacción de las fuerzas en el entorno. Ello implica que las organizaciones asuman una actitud específica ante cada fenómeno que enfrentan, en dependencia de ello posibilita, retrasa o impide el cumplimiento de las metas.
- Actitud voluntarista, para lograr el convencimiento de todos los miembros de la organización de que la efectividad del desempeño futuro de la organización, depende del empleo adecuado de la dirección estratégica, rechazar la pasividad y la neutralidad, lograr que los cambios sean endógenos.
- El carácter proactivo, lo cual implica adelantarse a los fenómenos que puedan impactar a la organización: Ello implica no dejarse sorprender por los cambios a las circunstancias.
- La actitud crítica, supone evitar la inercia y buscar nuevas soluciones, evitar la rutina, lo cual implica no aplicar la dirección estratégica como fórmula.
- La flexibilidad que permita introducir los cambios que fortalezcan la implementación de las estrategias y adaptar las mismas, según se muevan las circunstancias para lograr sostener las ventajas competitivas de la organización.
- Integración de las variables *soft* (sociopsico-culturales) y *hard* (técnico-económicas), además de tener en cuenta todas las variables, tanto endógenas como exógenas, que puedan influir tanto positiva como negativamente en el proceso.

<sup>43</sup> Ibid, p. 10 (Uvalle, 1998).

<sup>44</sup> “Es democrática porque su modo de funcionamiento es consecuente con los valores de la sociedad moderna, dados en lo fundamental por la igualdad, la libertad, la representación y la participación ciudadana. Es abierta, porque lo público del gobierno implica que los asuntos de interés común sean objeto de deliberación[...] Es dinámica, porque enfatiza lo que realizan los gobiernos, cómo lo realizan y cuánto cuesta lo realizado”. Uvalle, *“El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”*, Revista del IAPEM, No. 37. enero-marzo, México, 1998, p. 10.

Su naturaleza no es el gobierno de lo formal, sino de lo factual, es decir, de los éxitos, los fracasos, las insuficiencias y de la calidad de los resultados intermedios y finales; en general se traduce en gobernación.

La realidad de la gestión pública es el gobierno en acción. Se enlaza con los procesos de decisión consensuada, es decir con los procesos que tienen como sustento las tareas de coordinación que permiten a los grupos ciudadanos involucrarse en las decisiones públicas, lo cual también es gobernación.

En estos términos, la gestión pública es un conjunto de medios de realización que enlazan capacidades institucionales en las cuales se articula la acción de los grupos ciudadanos con los recursos, la información y las tecnologías del gobierno para emprender la atención de problemas y demandas que necesitan de soluciones que conjuguen esfuerzos compartidos. También es un sistema de capacidades diseñadas, organizadas, implementadas y evaluadas. Su carácter factual es eminentemente político, ya que es producto de la interacción gobierno-ciudadanos, dado que en la misma concurren expectativas, negociaciones, acuerdos y decisiones a implementar.

Su naturaleza consiste en hacer y rehacer políticas de gobierno, pues en esa medida se responde con oportunidad al cambio de escenarios que es propio de la complejidad de la vida pública. Su impacto se evalúa en el terreno de la opinión pública; ésta es como un termómetro para identificar la eficacia o no de la acción del gobierno, dado que las decisiones adoptadas tienen público destinatario, el cual tiene expectativas de corto y mediano plazo para ser beneficiado.

Para el gobierno, la gestión pública es a la vez un espacio de conexión, deliberación, acuerdos y cooperación que permiten diseñar respuestas a problemas específicos, es decir, a problemas de grupos de interés.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> No se debe perder de vista que la sociedad tiene intereses contrastantes, por lo que de ninguna forma puede pensarse en soluciones homogéneas, ya que se originarían mayores desventajas. Una lección de los tiempos actuales es que las respuestas institucionales no pueden ser homogéneas ni unilaterales, sino consensuadas y diferenciadas, ya que los gobiernos enfrentan realidades distintas pero interconectadas.

De forma concreta, se refiere a la actividad del gobierno, misma que se articula en políticas, costos, beneficios, escenarios, metas y objetivos; lo cual implica que la gestión pública se vincula con elementos de medición, análisis empírico, procesos de experimentación, tareas de observación y valoración de la información obtenida en tiempo real.

La metodología se conforma con las aportaciones que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación (ensayo y error) y, comprobación empírica.

En virtud de lo anterior, es una forma de unir el conocimiento abstracto con los hechos concretos, para llevar a cabo el mejoramiento del gobierno, a partir de modernizar las estructuras, los procesos, los sistemas y las estrategias que la administración pública utiliza para cumplir los fines sociales y públicos que tiene encomendados.

Conviene destacar que la gestión pública no se agota en la racionalidad instrumental, o sea aquella que enfatiza la realización óptima entre los medios y los fines. Se identifica más con la razón práctica, es decir, con la razón que convierte en ideas, los proyectos, los paradigmas y los postulados en transformaciones factuales. Se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública.

De tal suerte que no pretende ser una teoría del gobierno, pero se relaciona con la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. Enfatiza la calidad e idoneidad de los medios de organización y administración para que la acción de los gobiernos sea más efectiva y productiva.

Uno de los retos básicos de la gestión pública contemporánea es contribuir a que el diseño y aplicación de las políticas de gobierno sea eficaz. La capacidad institucional que se genera por esta vía, debe orientarse a que la acción del gobierno sea oportuna, continua y eficaz. Las políticas en este sentido, deben situarse como tipos de respuesta para diversos públicos de la ciudadanía.

En la actualidad, se debate un nuevo paradigma en el sector público. La preocupación casi exclusiva por la contención de costos y eficiencia productiva, propia de los años ochenta, está cediendo el paso al interés por los resultados sociales. *“En el proceso se destaca cada vez más al consumidor, con consecuencias significativas para las organizaciones públicas de servicio”*<sup>46</sup>.

Los gerentes públicos actúan dentro de un marco político. Esto impone limitaciones específicas a su autoridad y también les confiere formas específicas de legitimidad. Lo que hace que cada vez sea más compleja y especializada la función pública, y obliga a diseñar cursos de acción con sólido cimiento en la planeación y la prospectiva.

En el momento anterior a esta transformación del paradigma de la gestión pública, se podían observar tres actores principales: los políticos, tomadores de las decisiones de política; los profesionales productores de los servicios requeridos y los administradores mediadores para el equilibrio entre ellos. Bajo este esquema, los gerentes eran esencialmente administradores, en el sentido de ejecutar y lograr los objetivos de las otras dos partes. La legitimidad en el área profesional resultaba del conocimiento especializado.

Hoy por hoy, el electorado confiere legitimidad a los políticos, pero en lo demás es invisible. Bajo esta visión, los objetivos eran el crecimiento incremental en el gasto público, así como del consenso político. La organización de la administración pública se encontraba dominada por los imperativos políticos y los valores de la profesionalización.

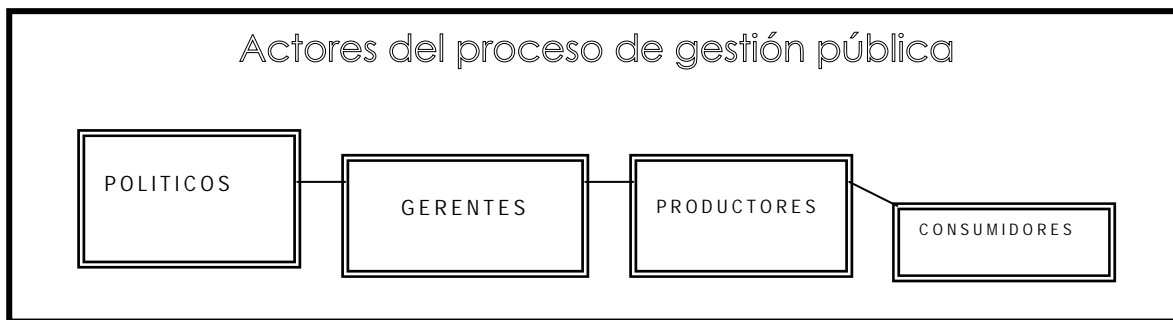
Al sobrevenir las crisis recurrentes, el gasto público fue objeto de controles estrictos; terminando la prevalecencia del consenso político y trasladando la fuerza motora de la administración pública hacia la necesidad de reducir el gasto público y obtener mejor rendimiento del dinero para los gastos que se mantuvieron. En esta situación, los tres actores clave siguen ocupando el terreno central en la gerencia pública, pero las

---

<sup>46</sup> Stuart, Haywood y Rodríguez, Jeff. *“El nuevo paradigma para la gestión Pública”*, Klisberg, Bernardo (comp.) El Rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional, México, INAP-FCE, 1994, p.189.

relaciones entre ellos tuvieron que modificarse. El papel del administrador ha sido reemplazado por el del gerente. El gerente es un agente activo del político, éste es el agente de cambio para incorporar la eficiencia al sistema y deja de ser sólo un mediador.

Recientemente, como producto del nuevo paradigma, se reconoce la existencia de un cuarto actor en la relación: el consumidor.



Por lo anterior, existen en la actualidad dos fuentes de legitimación de la gestión pública: la tradicional a través del proceso democrático y la más novedosa a través del consumidor de servicios públicos. La posición del gerente, en este modelo, empieza a cambiar: ocupa ahora un territorio entre los tres ámbitos, articulando y equilibrando los intereses de cada uno. Los gerentes se enfrentan al desafío de dar a sus organizaciones un enfoque centrado en el cliente. El tema de los procesos de calidad total se convierte en una constante de la retórica de los nuevos gerentes; por ello entran al sentir público temas tales como la reingeniería de procesos y la mejora continua, así como la gobernación, como sinónimo de *Buen Gobierno*.

El propósito de esta visión, es colocar al público en el centro de la situación.

La gestión pública es parte de los medios que se tienen para leer el mundo de lo factual y para percibir las señales que influyen en la determinación de los cursos de acción política.

Asimismo, otro reto consiste en destacar el carácter adaptativo y correctivo del ejercicio de gobierno; es decir, la conciencia para puntualizar que el proceso y las acciones de gobierno no tienen *per se* culminación definitiva.

Por ello, la gestión pública contemporánea debe combinar la planeación y la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga mayores rendimientos.

#### **4.2.4. CAPACIDAD DE GOBIERNO: GOBERNABILIDAD Y GOBERNACIÓN.**

La gobernabilidad es una categoría analítica moderna, propia de las sociedades democrático liberales. Es una concepción conceptual del capitalismo posliberal, en este sentido, se convirtió en una de las categorías analíticas centrales de la ciencia política contemporánea.

Su referencia moderna se encuentra en el diagnóstico elaborado por la célebre Comisión Trilateral<sup>47</sup> compuesta por Crozier, Huntington y Watanuki en la década de los setenta, donde afirmaban que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable, por la decepción ciudadana hacia el Estado y su burocracia.

Esta situación significaba una declinación en las fuentes materiales y en la autoridad política disponible para que el gobierno pudiera resolver las demandas y necesidades de la sociedad.

La primera referencia cuando hablamos de la gobernabilidad es que ésta procede del término gobierno, al ser una característica o cualidad de éste; bajo esta premisa el gobierno asume un primer plano en el contexto de las sociedades capitalistas.

---

<sup>47</sup> *"La gobernabilidad de la democracia"* en La Comisión Trilateral y la coordinación de la política en el mundo capitalista. Cuadernos Semestrales del CIDE, número 2-3, 2º semestre de 1977- 1er semestre de 1978, pp. 337-396, México.

Las condiciones indispensables de la gobernabilidad son la legitimidad y la eficacia, la conjugación de ambas se traduce en la cualidad de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Aún cuando se trata de un término político, la gobernabilidad está suscrita al ámbito sociológico, ya que hace alusión, más al desarrollo de la sociedad, en términos de funcionamiento cotidiano de las instituciones y al desenvolvimiento “normal” de sus actividades en un ambiente propicio para el ejercicio y respeto de las libertades.

El problema que hoy enfrentan los gobiernos es cómo desempeñarse en un ambiente en donde la competencia democrática ha hecho que las expectativas lleguen a su máximo. Lo anterior significa que los gobiernos requieren de una renovación constante de sus estructuras y procesos para captar y adaptarse a los nuevos estadios de exigencias; esto es lo que consideramos capacidad de gobierno o gobernación.

La gobernabilidad es importante porque es una tarea necesaria para la existencia y estabilidad de los sistemas políticos; sin embargo, esta tarea se vuelve más difícil, en la medida que las sociedades son cada vez más complejas, se diferencian crecientemente y son más plurales, buscando una mayor y mejor participación para incorporar sus necesidades a las decisiones que toman los gobiernos; por ello, para la gobernabilidad, es necesaria la gobernación.

Ante una sociedad más demandante, los gobiernos tienen más problemas para armonizar los principios sobre los cuales se asientan las sociedades democráticas: legitimidad, eficacia y estabilidad.

Debido a lo anterior, se propicia que el gobierno concentre sus estrategias en la adaptación de sus procesos y estructuras a fin de construir una acción más racional, más sensible a las inquietudes ciudadanas.



La gobernación tiene el reto de conciliar la escasez de recursos con crecientes necesidades sociales.

El concepto de Gobernación / Gobernanza<sup>48</sup> es distintivamente un concepto postcrisis, en tanto la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción de gobierno y la gobernación de la sociedad, entre la acción de gobierno propositivo directivo y la dirección efectiva de la sociedad. El actual gobierno no tiene siempre como efecto la dirección de la sociedad. Hay gobiernos que no gobiernan. *“La distinción fue posible de ser pensada y aceptada sólo a raíz de la crisis (fiscal, administrativa, política) de muchos de nuestros estados latinoamericanos, que hizo evidente que el gobierno había sido factor de desgobierno en dimensiones importantes de la vida social”*<sup>49</sup>.

La gobernación mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que ha sido configurado, obligadamente en ese nuevo contexto social. *“En parte el concepto refiere a la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que, con base en su independencia suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente y con frecuencia ineficaz...”*<sup>50</sup>

De esta manera, para Luis F. Aguilar (2005), la gobernación es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia—los fundamentales y los coyunturales—así como las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. En su concepto, el proceso de dirección de la sociedad consiste en principios, normas, procedimientos y

---

<sup>48</sup> La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española* (22ª edición) nos recuerda que el término *gobernanza* es una expresión del español antiguo que denota “la acción y efecto de gobernar o gobernarse” y, a partir del año 2001, de manera sorpresiva, pero correcta, resume el debate teórico de los últimos años y lo define como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

<sup>49</sup> Aguilar, Luis F., *Gobernanza y Justicia*, FLACSO-Mx, 21-22 de abril de 2005, p. 1

prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse socialmente para realizarlas. Ese conjunto de principios, normas y procedimientos dan origen a un modo o patrón peculiar de dirección de la sociedad de la sociedad que termina por generar un orden: un conjunto de instituciones políticas e instituciones político-administrativas. Por muchos motivos, particularmente de racionalidad operativa, la gobernación genera una instancia de gobierno, cuya función consiste obviamente, en contribuir con sus actividades (normas, políticas públicas, gasto público, servicios públicos, gerencia pública...) a construir el sentido de dirección de la sociedad y mantener la coordinación del conjunto social a fin de realizar los objetivos sociales.<sup>51</sup>

Por ello, el reto de la gobernación, es dirigir una sociedad, lo que consiste en lograr la coordinación de una multiplicidad de unidades, en el entendido de que la coordinación no puede lograrse mediante la subordinación, mediante mando, sino a través de las interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales que para realizar sus fines tienen que tomar en consideración los fines y recursos de los demás, intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen.<sup>52</sup>

Con anterioridad, la actividad de los gobiernos se analizaba desde su capacidad de gobierno entendida como gobernación, observada desde la óptica del grado en que los gobiernos podían implementar sus cursos de acción política y alcanzar sus propios objetivos y metas, con un amplio margen de maniobra para lidiar con la resistencia y la oposición política y social, en la medida en que el desarrollo cotidiano del sistema político se mantuviera prácticamente inalterado.

A finales de los años ochenta apareció, en la literatura de las instituciones, un concepto nuevo, el de gobernación, presentado por Bretton Woods. Se trata de una ética de gestión del Estado y de sus recursos, basada en la eficacia administrativa, la transparencia, el Estado de Derecho y la participación popular en el desarrollo.

---

<sup>50</sup> Aguilar, op cit. p. 2

<sup>51</sup> Ibid,

En este sentido, la buena gobernación basa la legitimación del Estado en sus aptitudes para gestionar los recursos y las instituciones en interés de la población<sup>53</sup>, en interacción con la sociedad.

Mientras en la problemática estándar de la gobernabilidad el foco de atención se centra en la construcción de las capacidades que debe poseer el gobierno para gobernar a su sociedad, en la problemática de la gobernación el foco se desplaza hacia fuera del gobierno y se centra en averiguar y construir los dispositivos idóneos de la relación del gobierno con su sociedad (política, civil, económica), que son los que materializan, muestran y acreditan que el gobierno posee las capacidades requeridas y que realmente gobierna.

*“El tránsito de la gobernabilidad a la gobernación contrasta con la concepción tradicional de gobernar e introduce novedades (...) pues el cambio de enfoque hacia la gobernación no se reduce a sustituir el énfasis en los procesos electorales legítimos por el énfasis en el ejercicio del gobierno, ni tampoco dejar atrás simplemente la discusión abstracta acerca de cuáles serán las condiciones institucionales y administrativas que otorgarían al gobierno democrático la capacidad/posibilidad de gobernar, para pasar a discutir en concreto sobre el proceso de gobernar efectivo y exitoso (...) Se afirma que la tesis de gobernación de la sociedad resulta de un proceso de múltiples agentes, en el que el gobierno es el actor principal de la coordinación/regulación social general y el actor absolutamente indispensable en numerosos asuntos y circunstancias sociales, pero que incluye más actores que el gobierno, los cuales poseen recursos y poderes significativos y, muestran además, suficiente capacidad de autorregulación(...) en sus relaciones de intercambio y convivencia, y con los cuales el gobierno debe establecer las materias, fines y medios de importancia y beneficio social”<sup>54</sup>*

El concepto contemporáneo de gobernación reconoce que por fuera del gobierno y con independencia de él, actúan en la sociedad otros agentes de dirección y regulación social, que persiguen en sus comportamientos propósitos particulares pero cuyos resultados, por satisfacer necesidades, resolver problemas de la vida y generar

---

<sup>52</sup> Esto da forma a lo que se llama gobernación por redes o reticular (networkgovernance), la gobernanza por redes interorganizacionales.

<sup>53</sup> Ibrahim Boubakar Keita, “Gobernación y cohesión social” en [www.globalprogress.org/castella/Dakar/keita.html](http://www.globalprogress.org/castella/Dakar/keita.html)

relaciones de mutuo provecho, contribuyen de manera significativa a la coordinación, cohesión y equilibrio social general.

El concepto de gobernación –“governance” en inglés-, además de su sentido tradicional de control para la seguridad y la estabilidad interna del Estado, significa en primer lugar, la acción de gobernar del gobierno, el ejercicio de gobierno y, por ende, el conjunto de prácticas y procedimientos mediante los cuales los gobernantes coordinan, regulan y conducen a los múltiples grupos y sectores que integran la sociedad.

Por consiguiente, *“significa el conjunto de relaciones que los actores gubernamentales establecen con los actores políticos, privados y sociales para resolver los agravios, conflictos y asimetrías que se presentan entre ellos, desordenando y degradando la convivencia y a fin de definir interactivamente con ellos cuales son los asuntos que son básicos y/o prioritarios para la calidad y seguridad de la vida en común, cuáles son las políticas para atenderlos y cuál la manera como se distribuirán los recursos públicos escasos, entre esos varios asuntos y políticas y entre sectores y grupos de la sociedad”*<sup>55</sup>.

Gobernación no es simplemente la instancia o institución de gobierno, sino la acción del gobierno, y es más que la acción exclusiva o unilateral de éste. Es, básicamente, la actividad de coordinación con la sociedad, que para poder ser tal, genera canales de interlocución. Se trata de un proceso relacional y codependiente del gobierno y la sociedad, que se realiza, como ya se trato con anterioridad, a través de la gestión pública.

#### **4.2.5. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN MÉXICO.**

---

<sup>54</sup> Aguilar, Luis F. “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre 2000, Colima, p. 20

Aterrizando los argumentos desarrollados en esta segunda parte del trabajo en la pista de la coyuntura que vive México, comenzaré a referirme al sujeto al que enfocamos este trabajo: la función pública.

La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente se ha denominado “función pública”, lo cual no es correcto, toda vez que el concepto comprende el ejercicio del poder público y no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

Con el término de función pública debe identificarse la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, que pueda adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio de poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la “función pública” sólo puede ser manifestación del ente estatal.

Sin embargo, diferentes autores, al referirse a la naturaleza jurídica de la función pública, la identifican como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo, lo cual no es preciso, ya que el concepto alude a la expresión externa del poder del Estado, no a su estructuración interna, ni a la situación jurídica de sus partes y menos al conjunto de sus funcionarios.

El ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de personas físicas, puesto que, cuando tratamos la función pública, nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se hace referencia a los empleados del Estado y a las características jurídicas que presenten en el desarrollo de sus actividades, sin que por ello debe confundirse el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid, p. 21

<sup>56</sup> En este sentido, Rafael Bielsa nos dice que “la realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual y la actividad física de las personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados. (en Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1996, p. 464).

La pluralidad y las formas diversas de entender los asuntos públicos se han incrementado, producto de la alta complejidad que caracteriza a la sociedad contemporánea.

Esta situación se convierte en una presión hacia una mayor y cabal democratización.

¿Cuál es el papel del funcionario público en este proceso<sup>57</sup>? En términos de gobernabilidad y gobernación, los funcionarios públicos deben de ser facilitadores del proceso de democratización. Para ello tendrían que contar con las siguientes características (Janetti 1997)<sup>58</sup>:

- Una actitud de apertura al cambio que les permita comprender las transformaciones actuales que ocurren dentro y fuera del país y adaptarse a ellas.
- Capacidad de amoldar su conducta y formas de operar en respuesta a las nuevas demandas sociales.
- Capacidad para representar a los grupos sociales emergentes, en tanto encuentran acomodo dentro de las instituciones existentes o nuevas.
- Capacidad para entender y dirimir controversias entre diversos grupos sociales y equilibrar el poder de éstos.
- La función de apoyo, a fin de explicar y llevar adelante las políticas públicas de Estado, por medio de las cuales se busca—en el caso que se tenga claro—el cambio y la consolidación democrática.

---

<sup>57</sup> Alternancia, consolidación democrática, globalización).

<sup>58</sup> Señaladas en el texto de María Emilia Jenetti Díaz, " La alta función pública y el proceso de democratización" Foro Internacional, octubre-diciembre 1997, en, Hemeroteca Virtual Anuies, [www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/150/sec\\_7.htm](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/150/sec_7.htm)

- Capacidad de dar cuenta de sus acciones (accountability y answerability<sup>59</sup>) y asumir sus responsabilidades frente a la ciudadanía (transparencia y rendición de cuentas)
- Una fina sensibilidad ante los cambios mundiales y capacidad para estar al día en lo que a ellos se refiere.

El cambio y la reforma, tanto económica como política, implican necesariamente una lucha entre diversas élites en el gobierno y en los organismos cupulares, lo mismo que en las empresas privadas. *Los funcionarios públicos tienen un relevante papel que desempeñar en la concreción de dichas transformaciones, y para facilitar el proceso de democratización.*<sup>60</sup>

El establecimiento de las reglas claras en la competencia electoral, el fortalecimiento del Estado de derecho, la división de poderes con una distribución precisa de facultades entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno; la participación de la ciudadanía, la multiplicidad de la información y el pluralismo de partidos, son algunos de los temas que conforman la agenda política de hoy en muchos países del mundo, en vías de mayor democratización. Lo que se traduce en gobernabilidad y caracteriza el tipo de retos a los que se enfrenta la sociedad política.

Como observa, María Emilia Janetti Díaz, la mayoría de los estudios sobre la democracia no consideran a los funcionarios públicos como un factor determinante; aparecen más como un factor invariable o neutral, lo cual para la autora es una apreciación desafortunada.

---

<sup>59</sup> *Accountability*, como otros conceptos políticos en inglés, no tiene equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable, no obstante se le pueda significar como "rendición de cuentas". La rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia No. 3, IFAI, Agosto de 2004.

<sup>60</sup> "En los programas sectoriales que cada dependencia o entidad propone, su busca no sólo una congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, sino también tomar en cuenta las demandas de los grupos mayoritarios de la sociedad civil", lo que se denomina, "Agenda de Buen Gobierno" (Janetti, Ob. Cit.).

En este sentido, no se puede negar que una característica importante en una sociedad democrática madura es la de la responsabilidad, tanto de políticos como de funcionarios ante los ciudadanos (accountability o transparencia y rendición de cuentas).

En este orden de ideas, el concepto de gobierno democrático, en términos generales, debe contener cinco componentes: Estado de derecho (Imperio de la Ley), libertades civiles, gobierno representativo, burocracia weberiana<sup>61</sup> y distribución de los recursos económicos.<sup>62</sup>

De esta forma, la burocracia es una organización o conjunto de estructuras que debe promover la eficiencia en el desempeño, lo que dotará de legitimidad al régimen. Es un cuerpo de funcionarios cuya principal tarea es la de brindar apoyo técnico y profesional a los representantes legítimos del poder, mediante la implementación y aplicación de las determinaciones del poder político.

Con el fin de construir la acepción de alta función pública, congruente con los objetivos de este trabajo, podemos argumentar que una función pública “neutral”<sup>63</sup>—no política—no es necesariamente la mejor fórmula para las sociedades que se encuentran en procesos dinámicos de democratización. *“A nuestro juicio, la utilidad de la función pública y del aparato gubernamental en general, se obtiene en tanto es capaz de dirigir los esfuerzos del desarrollo”*<sup>64</sup>.

Con la finalidad de promover el desarrollo, los funcionarios públicos tienen que asumir posiciones más allá de la neutralidad y de su vocación de servicio; necesitan ser proactivos en el proceso de cambio. Esto significa que tienen que ser capaces de

---

<sup>61</sup> Para Max Weber la burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, esto es, en la adecuación de los medios a los objetivos con el fin de alcanzar la máxima eficiencia posible. Es un aparato administrativo que corresponde al tipo de dominación racional-legal, es decir, aquella que está sustentada por la legitimidad de la creencia en la justicia de la ley o en procedimientos fijados por normas y reglamentos sancionados legalmente. Asimismo, la burocracia es una organización en la cual la selección de las personas para ocupar los distintos cargos está basada en el mérito y en la competencia técnica y no en las preferencias personales de los superiores ni en criterios políticos de tipo partidista.

<sup>62</sup> Bunce Valerie, “The Struggle for Liberal Democracy in Eastern Europe”, World Policy journal, vol. 7, num. 3, 1990, pp.395-430.

<sup>63</sup> En términos estrictamente weberianos.



visualizar de manera amplia y global el proceso de transformación a fin de guiarlo y tomar decisiones congruentes con el mismo.

Este es el tipo de funcionario al que se le propone utilizar las herramientas de la Prospectiva Estratégica, materia de esta propuesta de trabajo.

En el entendido de que es necesaria una función pública bien organizada, altamente capaz y hábil, en los países en vías de democratización, a fin de promover los cambios y las reformas. Puede servir mejor a la causa de la democratización, si interpretando la voluntad de la gente a quien se sirve cotidianamente, es capaz, al mismo tiempo, de cuestionar a las élites y dialogar con ellas<sup>65</sup>.

La adaptabilidad, la capacidad de respuesta rápida, la responsabilidad por sus actos (rendición de cuentas) y el mantenimiento de un conocimiento actualizado dentro de un mundo globalizado y abierto, son cualidades ventajosas de la alta función pública, tanto en el camino hacia cualquier democracia, como en su posterior mantenimiento.

En virtud de lo anterior, es lógico suponer que la capacidad de respuesta y la “inteligencia” de la alta función pública, desempeñarán un papel cada día más importante. Los cambios y retos del mundo actual<sup>66</sup> requieren, en cualquier caso, una alta función pública capaz de responder a los mismos, hábil y adaptativa.

Una vez establecidos estos criterios preliminares, es prudente abordar lo concerniente a la alternancia política que se vive en México.

---

<sup>64</sup> Janetti, op cit.

<sup>65</sup> Se espera que los funcionarios públicos sean como una zona de contención temporal, mientras se acomodan los grupos emergentes y las instituciones políticas existentes (o en su caso nuevas). Si las funciones públicas media y alta, fallaran al tratar de abrir un canal de expresión para estos nuevos grupos, el sistema correría el riesgo de perder legitimidad y aún la gobernabilidad podría tornarse más difícil, de ahí que resulte esencial una función pública representativa y conectada a las masas y a los nuevos grupos. (Janetti).

<sup>66</sup> Por ejemplo: “La configuración del poder en América Latina, el espectacular cierre de la economía de la República Popular China, en cuarto lugar en contribución al producto interno bruto mundial, los ajustes en la distribución de los presupuestos en la Unión Europea son, entre otros aspectos, los que habrán de diseñar la nueva arquitectura mundial para los siguientes años”. Oliva Posada, Javier, *“El sistema bajo presión”* en la Jornada, 26 de dic. 2005. México.

La transición política de México ha sido un largo y singular proceso de democratización: los acontecimientos de los últimos veinte años en la vida nacional han ido conformando un régimen plural y democrático en el que el país ha experimentado la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial; así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales.

La correlación de fuerzas políticas ha manifestado recomposiciones relevantes.

La transición política ha sido una transición votada, de este modo, ha arribado a la alternancia política y, con ello, a una cantidad de retos que aún se están tratando de sortear para darle continuidad a la tan pretendida transición.

La paulatina transformación del régimen impulsada por las fuerzas políticas ha tenido su expresión más acabada en la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal (2 de julio de 2000). Pero sin duda se redimensiona en el escenario del proceso electoral de este 2006. El cambio se inició en los niveles locales y regionales con la alternancia en los cargos de elección popular en municipios y en las entidades federativas, así como con frecuentes situaciones de gobierno sin mayorías legislativas en diversos estados.

Esta alternancia se logró mediante el sufragio, en las urnas, sin necesidad de establecer un nuevo pacto fundacional y sin que aconteciera un rompimiento del marco institucional vigente.

Asimismo, este proceso de alternancia se acompaña de una surte de poder compartido—gobierno dividido<sup>67</sup>—que exige la convergencia, el establecimiento de

---

<sup>67</sup> Se denomina así a la ausencia de mayorías legislativas bajo el control de un solo partido. Hoy es normal, tanto en las democracias parlamentarias como presidenciales. Sin embargo, sólo en el último caso se ha considerado al gobierno dividido como un factor causal de un conjunto de consecuencias negativas para un régimen democrático como: ser el conflicto estructural entre poderes y la parálisis decisional. (Negretto L. Gabriel, "Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina", seminario El Gobierno Dividido en México: riesgos y oportunidades. CIDE, Mayo de 2002. [www.bergop.mx/docs/diplomado2002/Negretto\\_paper\\_pdf](http://www.bergop.mx/docs/diplomado2002/Negretto_paper_pdf)) "La falta de mayoría en el Congreso, por parte del partido del Presidente, el llamado gobierno dividido, hace a los sistemas presidencialistas poco efectivos para impulsar las reformas legales que permitan gobernar...Esto es aún más grave, cuando los partidos políticos son disciplinados, votando en general en bloque, como en nuestro caso...El presidencialismo tiene que estar acotado para evitar el abuso, pero ser efectivo para evitar la parálisis del país". Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Efectivo y acotado", en Nexos virtual.

acuerdos y la corresponsabilidad en la tarea de gobierno entre las diversas fuerzas políticas.

*“Sin una mayoría en el Congreso, el partido del Presidente pierde la capacidad de orientar el cambio en las políticas. Con solamente un tercio de los votos, el partido del Presidente puede evitar que cualquier iniciativa se convierta en ley. En condiciones de gobierno dividido, cada partido de oposición gana influencia pero carece de poder para vetar los cambios en las políticas”<sup>68</sup>*

Hoy la transición mexicana se caracteriza por una rica pluralidad política, patente en la práctica, convivencia y alternancia en el poder en todos los niveles de gobierno.

La pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y niveles de gobierno, entre los partidos y entre las diferentes fuerzas sociales. Más que nunca, con la participación de los diversos actores políticos y sociales, el gobierno debe construir las bases de una nueva gobernación que reconozca y de cauce a las demandas e inquietudes de una sociedad más activa y comprometida.

La alternancia en el poder debe responder a una realidad social y política por demás compleja. En el sistema democrático que se pretende construir, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuenta a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno.

En la actualidad<sup>69</sup>, se busca que los actores políticos entiendan que México no debe seguir en el mismo proceso de contradicciones y negociaciones entre los distintos

---

<sup>68</sup> Nacif, Benito. “Policy making under divided government in Mexico” Workin paper 305, March 2003. [www.nd.edu/~kellog/wp301\\_310.html](http://www.nd.edu/~kellog/wp301_310.html)

<sup>69</sup> En este sentido, S.M. Juan Carlos I Rey de España, en su mensaje a la Cámara de Diputados (1er. Período Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LVIII Legislatura, Noviembre 18, 2002. Sesión Solemne de Congreso General), reconoció que “en México se ha vivido en estos dos últimos dos años una alternancia política bajo un clima de civismo y respeto...México ha demostrado con naturalidad la madurez de sus instituciones y la responsabilidad y lealtad de su clase política...Es encomiable que esta alternancia política se haya llevado a cabo manteniendo en equilibrio las principales variables económicas a pesar del cambio de tendencia en la economía mundial, lo que demuestra la fortaleza de la economía mexicana”.

poderes públicos, porque sería muy peligroso para la viabilidad del país. La importancia de las elecciones de 2003 radicó en apostar a que se comprendiera la necesidad de entrar en márgenes razonables de gobernabilidad, para lograr un ejercicio eficiente y eficaz del gobierno en turno, en consecuencia, que la tarea de gobernación fuese productiva. Sin embargo, la sucesión adelantada, de la Presidencia de la República, ha puesto cada vez más obstáculos a los acuerdos, a las reformas y, con ello, se ha visto seriamente comprometido el crecimiento económico y el desarrollo social y humano. De ahí que la alternancia, tenga aún pendiente, corroborar las aspiraciones sobre las que cimentó y justificó su conveniencia.

Para varios especialistas, la alternancia política tiene un nivel bajo de gobernabilidad, que se pone en evidencia en el grado de conflictividad, manifiesto y latente. En apoyo de esta afirmación, se argumenta que *“casi siempre, la actuación del gobierno federal ha sido titubeante<sup>70</sup> y ha permitido que las fuerzas opositoras violentas, desafíen la normatividad e institucionalidad del nuevo régimen... La eficacia gubernamental tampoco ha sido un indicador de gobernabilidad promisorio”<sup>71</sup>*.

Si bien un gobierno democrático cuenta a su favor con una legitimidad de origen, por cuanto fue elegido por la vía del sufragio, esto no es garantía, por sí misma, para su capacidad de actuar (gobernación).

*“Ninguna de las tres principales fuerzas políticas del país han sabido leer correctamente el nuevo papel que están llamados a desempeñar en el escenario político-económico abierto a raíz de la alternancia presidencial, y han preferido moverse en el inmediatismo y quedarse en la superficie antes que comprometerse con una transformación seria de muchas estructuras y prácticas autoritarias que desgraciadamente, aún prevalecen en todo el país. Lejos de ello, todos parecen aferrarse a un guión del pasado que satisface sus intereses particulares de corto plazo pero que acaba por eludir todo compromiso con los grandes problemas y desafíos que inaugura el siglo*

---

<sup>70</sup> Baste mencionar algunos eventos tales como el fracaso en la aprobación de las reformas estructurales, el aumento de la violencia y el narcomenudeo, Atenco, el dasafuero de AMLO; el Presidente Hugo Chávez de Venezuela y recientemente, la aplicación extraterritorial de la Ley Helms-Burton, en el caso de la expulsión de los cubanos del Hotel María Isabel Sheraton; sólo por mencionar los casos de mayor impacto mediático.

<sup>71</sup> Cansino Cesar, *“México 2003: Los retos de la gobernabilidad”*, ITESO, Página de Internet.

*XXI(...)*Hasta el momento, el proceso de cambio político no ha alentado estos desenlaces”<sup>72</sup>.

La pluralidad social resultante de la democratización exige que los funcionarios públicos tengan la habilidad de dirimir conflictos y pronunciarse entre distintos grupos sociales. Si la democracia significa que se comparte el poder, la función pública viene a ser una zona de equilibrio, de distribución del mismo.

Los temas de la legitimidad, la gobernabilidad y la gobernación predominan en el debate, en este sentido, se busca que la función pública contribuya al equilibrio. Ello significa que, aún en tiempos de turbulencia<sup>73</sup>, los funcionarios deben continuar desempeñándose en sus tareas cotidianas, a pesar de que puedan presentarse dificultades. También significa que los mandos medios y altos trabajen en la preservación y mejoramiento de la legitimidad política, sirviendo como defensa contra el caos y representando un papel estabilizador.

En obvio, que bajo las peculiares circunstancias de la alternancia política en México, es preciso que la alta función pública cuente con la visión para sortear y trascender las “turbulencias” de la coyuntura y ser “arquitectos” (policymaker) de políticas de largo aliento. Para este fin, es que la Prospectiva Estratégica emerge como una alternativa de trabajo, pero sobre todo de pensamiento y de visión, que facilite su rol, dentro de los procesos de legitimidad, gobernabilidad y gobernación, en un régimen en proceso de democratización y en búsqueda de la ansiada consolidación y estabilidad democráticas.

La reivindicación de la capacidad administrativa<sup>74</sup> es una condición inmanente de las nuevas democracias: satisfacer necesidades específicas y cumplir expectativas

---

<sup>72</sup> Cansino, Op. Cit.

<sup>73</sup> “Por un lado, se hace cada vez más difícil refutar la democracia, pero por otro lado se hace también más difícil administrarla”. Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, México, Alianza Editorial, 1993.

<sup>74</sup> En este inicio de siglo, las innovaciones, prácticas y conceptos de la administración pública están dadas, en el terreno de lo político, por el concepto de gobernación; en el ámbito económico, por el equilibrio financiero y la eficiencia; desde el aspecto cultural, por una idea del Estado que incorpora el nuevo ciclo de la participación ciudadana y de la sociedad civil; y, en el rubro administrativo, por el paradigma de la nueva gestión pública, es decir, por la dirección estratégica y la gestión de calidad. (Luis F. Aguilar Villanueva, *“Las políticas públicas recientes. Una mirada”*, participación en las VI Jornadas del Centro Regional de Investigaciones

ciudadanas, es el requisito para su propia continuidad política. La dinámica del cambio y evolución de la sociedad exige la implementación de políticas de largo aliento, que construyan futuro<sup>75</sup> y superen el inmediatismo de los intereses coyunturales, independientemente de quién se encuentre encabezando los poderes públicos, éste, de acuerdo con la lógica del presente trabajo, es uno de los retos principales que se debe afrontar—la alta función pública—en el contexto de la alternancia política.

---

Multidisciplinarias de la UNAM. "CONTINUIDAD, CAMBIO Y VIABILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS").

<sup>75</sup> Objetivo de la prospectiva estratégica.

TERCERA PARTE:  
EL ASPECTO FUNCIONAL

## ***MODELO DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS***

A lo largo de este trabajo se ha hablado de una propuesta para abordar el problema de la toma de decisiones y la ejecución de políticas, desde la esfera gubernamental.

En particular, nos hemos referido al papel de la función pública en el contexto político que atraviesa el país: la alternancia en el poder y las necesidades actuales para la gobernación.

A través de las páginas anteriores, se ha descrito, técnicamente, los elementos que dan forma a la Prospectiva Estratégica y, se ha abordado el entorno político de México que requiere de una actitud estratégica para afrontar los retos de la compleja sociedad mexicana de principios del actual milenio.

Por ello, en este momento del trabajo, es pertinente enfocarnos al aspecto funcional de la propuesta, a partir del desarrollo de un estudio de caso, en el cual se materializa y sintetiza lo expuesto en las dos secciones precedentes.

En este momento, sabemos en qué consiste la Prospectiva y cómo se aborda con una visión estratégica; cuál es el papel de la función pública en el entorno político y cómo es éste, en el convulsionado proceso de alternancia y consolidación democrática que vive México.

En virtud de lo anterior, es la oportunidad de poner en “blanco y negro” un planteamiento muy concreto que, en mi opinión, engloba y caracteriza un problema social y político que demanda inminente atención; ya que impacta, de manera sustancial, al desarrollo institucional de la sociedad que somos y de la que aspiramos a ser: la equidad de género.



## **Programa de Educación Preescolar en Equidad de Género:**

### **Prácticas de Convivencia Democrática en la Familia.**

(Como estrategia del Programa de Democratización de la Familia del Instituto Nacional de las Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

La preocupación por la no discriminación y por la igualdad de oportunidades entre los sexos en el ámbito de la educación, ha surgido como respuesta a las demandas que se han desarrollado en nuestro país, con especial énfasis durante la última década.

Se han producido una serie de circunstancias y de condicionamientos sociales, económicos, culturales y políticos que han llevado a poner en evidencia al sexismo en el ámbito educativo.

Entre estas circunstancias hay que destacar, sobre todo, la concepción de la educación como un sistema democrático, igualitario y obligatorio, cuyo objetivo es formar a las futuras ciudadanas y ciudadanos.

La educación se concibe así, como un derecho del que todas las personas deben disfrutar, que es regulado desde la esfera de responsabilidad del Estado, mediante un sistema estructurado de escolarización.

## **5.1. REFLEXIÓN PROSPECTIVA: DEFINICIÓN DE FUTURABLES.**

A. Institucionalizar la perspectiva de género<sup>1</sup> en el diseño de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género.

A su vez, el concepto de equidad de género se refiere al principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquellos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos

- B. Suprimir los resabios culturales que promueven y reproducen patrones de comportamiento de inequidad entre los géneros.
- C. Propagar modelos de convivencia familiar democrática.
- D. Aminorar los casos de violencia intrafamiliar.
- E. Desenvolverse en una cultura de democracia paritaria.<sup>2</sup>

## 5.2. DIAGNÓSTICO

### 5.2.1. PERFIL DE MUJERES HOMBRES EN MÉXICO<sup>3</sup>

La población en México se ha duplicado en los últimos 30 años. En 1970, México contaba con 48.2 millones de habitantes y en el año 2000 esta cifra ascendió a 97.5 millones, de los cuales 47.6 millones eran hombres y 49.9 millones eran mujeres. Según los últimos tres censos de población, el número de mujeres se ha mantenido ligeramente mayor en relación con los hombres. De acuerdo con los resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre pasado, los mexicanos sumábamos 103.1 millones; de los cuales 53.0 millones somos mujeres, en tanto que los hombres ascienden a 50.3 millones.<sup>4</sup>

Según los datos del Censo General de Población y Vivienda 2000, la distribución de la población es predominantemente urbana, ya que sólo el 25.4% de los mexicanos

---

los ámbitos de la vida social, económica, política y familiar. Fuente: Ley de Instituto Nacional de la Mujeres, publicada el 12 de enero de 2001 en DOF, art. 5.

<sup>2</sup> Se define como una representación equilibrada de hombre y mujeres, de forma que ninguno de los dos sexos tenga una presencia mayor del 60% ni menor del 40%. El objetivo es que llegue un momento que no tengan que existir cifras definitivas de la equidad, porque de hecho existirá la igualdad en el acceso y permanencia de las mujeres en la política. Fuente: *"Hablemos de democracia"* de Micaela Navarro, Sria. de Igualdad del PSOE y diputada. Publicado en *Cambio 16*, noviembre de 2001. [www.nodo50.org/mujeresred/paridad-m\\_navarro.html](http://www.nodo50.org/mujeresred/paridad-m_navarro.html). Se trata de resolver el cumplimiento efectivo de la ciudadanía para las mujeres y, en consecuencia, la ampliación de la democracia. Hacer a la representación, representativa, ya que en la participación política, hombres y mujeres no ocupan posiciones simétricas, los contenidos políticos también son asimétricos, de tal manera que el género sigue condicionando la concepción política, la ideología, las formas de vida y la decisión sobre el patrón antropológico.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de las Mujeres. Dirección general de Evaluación y Desarrollo Estadístico, México, mayo de 2003, 1ª edición.

<sup>4</sup> Resultados Preliminares del II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, divulgados el 13 de febrero de 2005, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

habitan en localidades rurales. Del total de la población rural, 50.4% son mujeres y de la urbana representan casi el 52%.

En los últimos treinta años se ha registrado un significativo descenso de la mortalidad en nuestro país, de 9.7 muertes por cada 1000 habitantes en 1970 se redujo a 4.4. en 2000, con una mortalidad masculina mayor que la femenina. La esperanza de vida para el año 2005 se estimó en 77.9 años para las mujeres y 73.0 para los hombres<sup>5</sup>.

El nivel de la Tasa Global de Fecundidad (TGF) muestra un descenso importante en los últimos años y, particularmente, desde la puesta en marcha de los programas de planificación familiar en el país. Ésta pasó de casi 6 hijos por mujer en el año de 1976 a 2.3 en el 2002. El 70.8 % de las mujeres unidas, en edad fértil, usa algún método anticonceptivo.

En el año 2000 se identificaron 1.8 millones de personas con discapacidad, las cuales representan aproximadamente 2% del total de la población. La distribución por sexo de la población discapacitada muestra una ligera desventaja para los varones (52.6% son hombres y 47.3% mujeres).

El tipo de discapacidad que se presenta con mayor frecuencia es la discapacidad motriz, seguida por la discapacidad visual, en ambos casos, las mujeres presentan una incidencia ligeramente superior que los hombres.<sup>6</sup>

Es un hecho que la cobertura de las instituciones de seguridad social es insuficiente en todo el país. Solamente el 39.6% de los hombres y 40.7% de las mujeres tienen acceso a los servicios de salud. Esta situación empeora, considerablemente, en estados como Chiapas donde la cobertura no alcanza ni un 18%.

En materia de violencia intrafamiliar, el segmento más vulnerable es la infancia<sup>7</sup>. Las cifras de maltrato infantil, de acuerdo con lo reportado en el año 2001 por el Sistema

---

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación, Dirección General de Comunicación Social: Comunicado de Prensa 27/12/05 "En 2005 se agregó poca más de un millón 85 mil habitantes a la población del país", en [www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx)

<sup>6</sup> Motriz: Hombres 44.4%, mujeres 46.4. Visual: Hombres 24.5% , Mujeres 24.5%.

para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se recibieron 29 mil denuncias. De estos casos el 50.8% fueron niños y 49.2% niñas. Los tipos de maltrato más frecuentes son el maltrato físico, la omisión de cuidados y el maltrato emocional.

Según los datos de la Secretaría de Salud, en el año 2001 se atendieron 854.5 miles de casos por lesiones, de éstos el 1.7% se debió a violencia familiar. De los casos de violencia familiar, 60.35% fueron en contra de mujeres y 39.7% en contra de hombres.

Por lo que se refiere a las condiciones educativas, en general las mujeres se encuentran en desventaja en relación con los hombres. Los indicadores de tasa de analfabetismo, inasistencia escolar y población con educación básica incompleta son ejemplos ilustrativos que muestran las diferencias entre géneros y entre estados de la República (Tabla 1).

La participación de mujeres y hombres en el trabajo extradoméstico se ha incrementado en las últimas tres décadas. En 1970, la tasa de participación económica femenina era de 17.6%, en 1991 fue de 31.5% y en el año 2001 de 35.3%. Aunque el incremento en las tasas de participación femenina ha sido más importante que el de la participación de los hombres, aún es inferior, en relación con la masculina. (Tabla 2)

A pesar de estas tendencias, prevalecen los roles tradicionales del hombre “proveedor” y mujer “ama de casa”: 30.4% de los hombres sólo realiza trabajo extradoméstico y 47.8% de las mujeres se dedica exclusivamente a los quehaceres domésticos.

Uno de los más significativos rasgos de transformación de nuestro país, sin duda, se percibe en la composición de las familias mexicanas. En el año 2000 se registraron 22.3 millones de hogares, de los cuales 4.6 millones tienen como jefa a una mujer; esta cifra representa 20.6% del total de hogares mexicanos. Los mayores porcentajes de hogares con jefatura femenina corresponden al D.F., Guerrero, Morelos, Veracruz y Oaxaca y los menos en Nuevo León y Chiapas.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a los resultados de la Consulta Infantil 2003 (IFE-UNESCO), el 28% de los niños

## 5.2.2. INDICADORES BÁSICOS DE LA SITUACIÓN DE LA MUJER<sup>8</sup>

A. Esperanza de vida al nacimiento <sup>9</sup> (2000):	77.6 años
B. Tasa de mortalidad materna <sup>10</sup> (1999):	5.1 por cada mil
C. Mujeres con discapacidad <sup>11</sup> (2000):	2.2 por ciento
D. Tasa de analfabetismo <sup>12</sup> (2000):	7.4 por ciento <sup>13</sup>
E. Hogares con violencia <sup>14</sup>	30.4 por ciento
Según el sexo del jefe de familia	32.5 por ciento



---

entre 6 y 9 años dijeron ser golpeados y el 13.8% ser insultados.

<sup>8</sup> Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer (SISESIM). Instituto Nacional de las Mujeres, [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

<sup>9</sup> La esperanza de vida al nacimiento ha aumentado considerablemente y de forma gradual de 1930 al año 2000. Este indicador demográfico da cuenta del descenso de la mortalidad, el cual está relacionado con el aumento de los niveles de bienestar que ha experimentado la población. Es importante mencionar la sobremortalidad masculina reflejada en una mayor esperanza de vida para las mujeres.

<sup>10</sup> La mortalidad materna, considera un indicador del estado de salud y del grado de desarrollo de la población, disminuyó considerablemente en los últimos 20 años.

<sup>11</sup> Para la población masculina el porcentaje es muy similar. Para ambos sexos, el tipo de discapacidad más frecuente es la motriz y le sigue en importancia la visual. Las diferencias entre sexos no son muy notables.

<sup>12</sup> Porcentaje de la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir un recado.

<sup>13</sup> Ceca del 60% de la población de 15 años y más que no tiene instrucción son mujeres. En el nivel nacional y en relación con el rezago educativo (población de 15 años o más que no tiene la educación básica completa) el porcentaje de mujeres es casi 3% superior al de los hombres. Es importante mencionar que existen diferencias considerables en el interior de los Estados del país, siendo Chiapas el estado con mayor porcentaje de población con rezago educativo (67.8 para hombres y 75.2 para mujeres) y el D.F., con el menor (30.5% para hombres y 36% para mujeres). Solamente en 5 de las 32 entidades federativas es menor el porcentaje con rezago educativo de la población femenina, respecto de la masculina.

<sup>14</sup> El 30.4% de los hogares considerados en la Encuesta del Área Metropolitana de la Ciudad de México, presencian actos violentos. Con relación al sexo del jefe del hogar, es mayor el porcentaje de hogares violentos en aquellos cuyo jefe es hombre respecto a los hogares con jefatura femenina. Los tipos de violencia van desde la emocional y la intimidación hasta la violencia física y sexual.



22.0 por ciento

#### F. Pobreza

Niñas de 13 a 15 años que no asisten a la Escuela y trabajan, según condición de Pobreza, (1999).

Pobres extremos 11.2 por ciento

Pobres no extremos 6.5 por ciento

Población de 15 años en hogares pobres analfabetas, (1999).<sup>15</sup> 11.5 por ciento

#### G. Toma de decisiones (Poder y participación en la toma de decisiones).<sup>16</sup>

Presidentas municipales 3.5 por ciento

Diputadas federales (LIX Legislatura) 24.0 por ciento

Diputadas ALDF 31.8 por ciento

Senadoras 23 .0 por ciento

Participación en la Administración

Pública Federal 23.1 por ciento

---

<sup>15</sup> Es innegable que la pobreza limita una serie de oportunidades a la población que la vive. En materia educativa, el 11.5% de las mujeres mexicanas de 15 años y más no sabe leer ni escribir, este porcentaje se incrementa al 31.4% de las mujeres que viven en hogares pobres y aún más entre las mujeres que viven en hogares con pobreza extrema (43.5%).

H. Participación económica<sup>17</sup> (Tasa de participación económica en el trabajo doméstico, (2000).

Participación económica 36.4 por ciento

Participación en el trabajo doméstico 95.4 por ciento

Participación económica por nivel de instrucción<sup>18</sup>:

- Sin instrucción o primaria incompleta 28.1 por ciento

- Primaria completa 33.2 por ciento

- Secundaria completa o incompleta 38.7 por ciento

- Media superior 40.7 por ciento

- Superior 62.0 por ciento

### **5.3. PROSPECTIVA EXPLORATORIA: ANÁLISIS FODA (ESTABLECIMIENTO DE BRECHAS).**

El siglo XX se caracterizó por transformaciones sin precedentes (revolución e innovación). Quizá uno de los cambios de mayor trascendencia ha sido el surgimiento de las mujeres con presencia y fuerza importante en la vida pública, en todo el mundo, a lo cual nuestro país no ha sido ajeno. Esta transformación, aunque desigual, es el resultado del desarrollo humano protagonizado tanto por hombres y mujeres.

Las mujeres mexicanas han sido agentes activas de cambio y transformación en los planos demográfico, económico, social y político, en especial a partir de 1970; de tal

---

<sup>16</sup> Es claro que el poder y la participación de las mujeres en la toma de decisiones está muy por debajo del poder que ejercen los hombres; aún cuando ha habido un avance en la integración de las mujeres en estos rubros.

<sup>17</sup> La tasa de participación femenina es considerablemente menor que la de los hombres. Mientras que el 36.4% de las mujeres de 12 años y más participaron en la actividad económica, casi el 80% de los hombres de esas edades lo hicieron. Sin embargo, si se observa la participación en el trabajo doméstico la relación se invierte de manera notable. Casi el doble de las mujeres con respecto a los hombres participan en los quehaceres domésticos propios de su hogar. Es importante mencionar que aunque los hombres participan cada vez más en las actividades domésticas, la carga de estos quehaceres sigue recayendo en las mujeres.

<sup>18</sup> Aunque es evidente la menor participación económica femenina con respecto a la masculina, la diferencia se hace menor conforme aumenta el nivel de instrucción. Lo anterior da cuenta de la

modo que las cuatros transiciones<sup>19</sup> que experimenta el país en su ingreso al nuevo siglo, no podrían explicarse sin la incursión femenina.

#### **a) Transición demográfica.**

El cambio poblacional no podría llevarse al cabo sin considerar el papel que el incremento de la escolaridad de las mujeres y su masivo ingreso al mercado laboral han ejercido en el aplazamiento de la nupcialidad, en la reducción del número de hijos y del tamaño de la familia, así como por el achicamiento de la base de la pirámide de población y por el incremento de la esperanza de vida de las mujeres, fenómenos ligados estrechamente a una transición demográfica orientada hacia una creciente edad madura.

Es a partir de 1970, año en que se amplía la cobertura de los servicios de salud, que se generalizan las prácticas de contracepción favoreciéndose la elevación de la escolaridad de las mujeres y, consecuentemente, su incorporación al trabajo extradoméstico. Con ello, la tasa de fecundidad comienza a experimentar un importante descenso, dando origen a una verdadera revolución demográfica, marcada por la reducción de la mortalidad infantil y materna que fuera la principal causa de muerte, todavía hasta los años 50's.

#### **b) Transición social.**

El cambio de la mentalidad y las expectativas de vida de las mexicanas, a partir de su creciente participación en el mercado de trabajo, ha influido en las expectativas de vida de las más jóvenes, las cuales hoy aspiran a tener una carrera laboral, así como actuar en diversas esferas de la economía, la política, la cultura, las asociaciones civiles y no sólo a cumplir con el rol tradicional de esposas y madres.

Tales cambios están estrechamente relacionados con la búsqueda de una redefinición, tanto de los roles masculinos y femeninos, como de las relaciones de autoridad y decisión en el interior del hogar.

---

importancia de la educación, entre otras cosas, para una mayor participación de las mujeres en las actividades económicas.

<sup>19</sup> Demográfica, económica, social y política.



La nueva percepción que tienen de sí mismas las mujeres, o las novedosas maneras como se ubican en la sociedad, ante el poder, en la participación social, en la actividad económica o en la vida política, modifica de raíz los arreglos entre el Estado, el mercado, la comunidad y la familia; provocando cambios en cascada y de larga duración, que debieran derivar en relaciones igualitarias entre hombres y mujeres.

Sin embargo, este cambio se distribuye de manera muy desigual entre las mujeres que viven en el medio urbano y las que habitan en el ámbito rural. Entre éstas últimas, el nivel de escolaridad no ha sido mayor que el que se tenía hace treinta años a nivel nacional, del tal modo que han permanecido excluidas de los avances en las oportunidades educativas alcanzados por el país.

### **c) Transición económica.**

Es evidente e inevitable que el impacto de la globalización y la modernización económica nacional haya alcanzado al sector femenino de la población. Hoy puede hablarse de una nueva presencia económica de las mujeres mexicanas, que está directamente asociada a los profundos cambios en la estructura sociodemográfica de la población que a su vez, es producto de una mejor salud reproductiva y de la elevación de la escolaridad femenina.

Hoy en día las mujeres se han consolidado como un actor económico, tanto en el medio urbano como en el rural, al grado de que se ha generalizado, paulatina pero consistentemente, la feminización en la economía que incluye a algunos sectores como la industria maquiladora, la agricultura de exportación, la industria de la confección, los servicios personales y el trabajo doméstico remunerado.

Así, mientras que en 1970 había solo 1.3% de ejidatarias, en la actualidad las mujeres representan un 25% de los sujetos con derecho a tierra; así como el 43% de la fuerza laboral en el sector servicios, el 23% de la ocupada en el comercio y el 20% de la industrial y, sobre todo las mujeres jóvenes (53%) están adquiriendo una presencia cada vez más significativa en la migración nacional (20%), como en la internacional (14%); así como una creciente presencia en como microempresarias y en actividades informales. No obstante, esta creciente presencia de las mujeres en el mundo laboral,

que en los últimos 30 años se ha duplicado, se caracteriza por la informalidad y la precariedad de ingresos y condiciones laborales, en sectores intensivos muy desprotegidos legalmente.

#### **d) Transición política**

Las mujeres han salido del ámbito de lo privado y se han integrado a la vida política del país, enarbolando demandas relacionadas con sus condiciones de vida, el mundo doméstico o la familia; pero desde hace algunos años, es creciente su participación en temas relacionados con la ciudadanía. Esta movilización social ha logrado superar barreras y restricciones diversas a la participación en espacios de poder y decisión, anteriormente vedados para ellas, y en una trayectoria que se inicia con la conquista de los derechos civiles y políticos, ha transformado lentamente los mecanismos de acceso al poder político, merced al establecimiento de medidas afirmativas como el sistema de cuotas de representación, entre otras.

Actualmente la participación de la mujer es el resultado de una serie de movimientos organizados. Los primeros logros de la mujer respecto a la igualdad política electoral surgen en 1916, cuando en Chiapas, Tabasco y Yucatán se reconoce la igualdad jurídica para votar y ser elegida a puestos públicos de elección popular.

Sin embargo, es hasta 1947, en el gobierno del presidente Miguel Alemán, cuando se le reconoce a la mujer mexicana—a nivel nacional—el derecho a votar y ser votada en los procesos municipales. Más tarde, en 1953, el presidente Adolfo Ruíz Cortines expide la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I constitucionales, que otorgan plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer mexicana.

Las mujeres son mayoría tanto en el Padrón Electoral como en la Lista Nominal; el grupo de quienes tienen entre 20 y 39 años encabeza los porcentajes, de acuerdo con el Instituto Federal Electoral.

El Padrón Electoral tenía registrados hasta el 30 de enero pasado a un total de 71 millones 950 mil 276 electores, de los cuales 69 millones 570 mil 388 cuentan con su credencial de elector vigente.

De acuerdo con los datos contenidos en las Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal del IFE, en ambos casos el porcentaje de mujeres es mayor al de hombres. Lo anterior se debe a que del total del ciudadanos empadronados, 51.79% son mujeres y 48.21% hombres; lo mismo que en la lista nominal, en donde el 51.83% lo conforma la población femenina; mientras el 48.17% el sector masculino.

En virtud de lo anterior, en la jornada electoral 200-2003 se observó una participación política de las mujeres en relación con los hombres. Del 40.9% de los ciudadanos que votaron en las elecciones federales de 2003, 53.8% eran mujeres y 46.2% hombres. De la ciudadanía que no votó, 50.2% eran mujeres.<sup>20</sup>

Actualmente en nuestro país solamente hay una gobernadora electa en 2004, Amalia García en el estado de Zacatecas; en tanto que de acuerdo con los datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en marzo de 2005, 3.5.% de las presidencias municipales eran ocupadas por mujeres y en la conformación de los cabildos, 30% de los regidores y 12% de los síndicos son de género femenino.

En los Congresos locales, incluyendo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, están compuestos en un 80 por ciento por hombres y 20% por mujeres.<sup>21</sup>

No obstante, la evidencia de estas cifras, la participación femenina en la LIX Legislatura (2003-2006) es del 24 por ciento, lo que implica una diferencia significativa respecto de la Legislatura anterior, donde la participación de la mujer era 8 por ciento inferior (16%).

---

<sup>20</sup> [http://www.ife.org.mx/internetCDA/estadisticos/DERFE/RFE2/PHP/est\\_sex.php?edo=0](http://www.ife.org.mx/internetCDA/estadisticos/DERFE/RFE2/PHP/est_sex.php?edo=0) Página web del IFE

<sup>21</sup> Fuente: Indujeres, procesamiento con base en INAFED. Sistema Nacional de Información Municipal, versión 16 de marzo de 2005.

Dentro de los poderes del Estado las mujeres sólo representan 23.1 por ciento de los funcionarios.

La brecha es aún mayor a la hora de ocupar cargos importantes, por ejemplo en a inicio del “*Gobierno del Cambio*”, las mujeres alcanzaron el 16.7 por ciento de la titularidad de dependencias de gobierno, al haberse designado a 3 Secretarías de Estado, mientras que, en el ocaso del sexenio, las mujeres sólo ocupan el 5.5 por ciento de los cargos, pues de 18 secretarías la de Desarrollo Social está encabezada por una mujer.

De la información recabada en las diferentes instituciones que conforman los poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las cabezas de sector, los organismos descentralizados de control directo y los entes públicos federales, se obtuvo el registro de 16 mil 799 funcionarias públicas de niveles medio y superior.

Proporcionalmente, el número de funcionarias registradas equivale al 23.1 por ciento del universo total de mandos medios y superiores de los poderes, conformado por 72 mil 575 servidores públicos; ello quiere decir que, en ese ámbito, el porcentaje de mujeres está por debajo del que representan en el total de la población económicamente activa, que el 2002 era de 35.9 por ciento. También se encuentra por abajo del porcentaje que representan las mujeres ocupadas en la Administración Pública y Defensa (32.5% en 2002)<sup>22</sup>.

La mayoría de las mujeres (46.9%) se desempeñan como jefas de departamento, el puesto más bajo de la jerarquía de cargos públicos de mandos medios; le siguen las subdirectoras de área, con 27.4 %; y sólo 2.1% de ellas ocupa puestos de mandos superiores (directoras generales y coordinadoras generales).

En suma, el porcentaje de la participación total de las mujeres para cada uno de los niveles de puestos, es como sigue: 22.6% en jefaturas de departamento o puestos

---

<sup>22</sup> INMUJERES, *La mujeres en la toma de decisiones, su participación en la Administración Pública Federal*. p. 20. Ed. Inmujeres, México, diciembre de 2003, disponible en [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

homólogos; 24.4% en subdirecciones de área; 29.2 % en direcciones de área; 10.1 en asesorías y puestos homólogos; 4.7% en auditorías; 12.9% en direcciones generales; 10.4% en coordinaciones generales y 19.2% en oficialías mayores.<sup>23</sup>

En estas condiciones, siendo el 52% de la población ciudadana, las mujeres no han conseguido conquistar el umbral crítico de la incorporación política (30% de los cargos públicos<sup>24</sup>) que marcan los estándares establecidos por organismos internacionales como Naciones Unidas. No obstante, no puede escatimarse el reconocimiento de tener, por medio del voto, la función de catalizadoras del cambio político y de la democratización de nuestro país.

#### **e) Transiciones subyacentes:**

- *Familiar*: La posibilidad de aplazar la maternidad y regular la fecundidad ha favorecido una mayor presencia femenina en la vida pública, dando lugar a nuevas identidades y figuras sociales de las mujeres, y a cambios en las relaciones domésticas y familiares. Lenta, pero incesantemente, las mujeres van logrando mayores márgenes de influencia en las decisiones sobre el presupuesto familiar, la educación de los hijos y las decisiones reproductivas, transformándose en consecuencia, los patrones tradicionales de autoridad masculina, empero la distribución de tareas y responsabilidades domésticas no ha variado tan rápidamente, razón por la cual las mujeres tienen dobles y hasta triples jornadas de trabajo.
- *Normativo-jurídica*: Con el reconocimiento y la expansión de la ciudadanía, las mujeres han logrado el reconocimiento de sus derechos humanos y la creación de organismos gubernamentales especializados en el fomento de la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social, así como en su consecuente defensa.

---

<sup>23</sup> Inmujeres, op cit., p. 38.

<sup>24</sup> Cifra considerada por la ONU como estándar, sin embargo, en países como España, la aspiración asciende a una proporción de 40-60 por ciento, esperando que en el futuro sea innecesario establecer cifras mínimas.

Las transformaciones y los avances que evidencian los indicadores de la situación de las mujeres en México, aportan elementos para argumentar que las mujeres están inmersas en un proceso profundo de cambio, de modernización de sus papeles tradicionales y de ampliación de sus espacios de socialización, por ende, se ubican en un momento de transiciones en lo individual y lo colectivo lleno de contrastes, ambigüedades y contradicciones que entorpecen el camino hacia la igualdad, lo que obliga a implementar medidas para que esta situación se corrija.

### **5.3.1. ESTABLECIMIENTO DE BRECHAS.**

En este sentido, pese al avance que representan los cambios anteriores, las actitudes discriminatorias y los sesgos inequitativos de las instituciones sociales, económicas y políticas, continúan gravitando negativamente sobre las mujeres, haciendo que algunos de estos avances se reviertan en forma de mayores cargas de trabajo y de responsabilidad.

Por ejemplo, en el ámbito familiar, la transformación de las mujeres como generadoras de ingresos, ha flexibilizado algunos roles entre hombres y mujeres al interior de las familias, sobre todo en las generaciones jóvenes, pero sin modificar esencialmente la asignación de recursos y oportunidades en el interior del hogar. La coexistencia de una mayor independencia económica de las mujeres con la rigidez inmutable de los modelos de autoridad masculina en la familia, ha generado un desfase de expectativas de comportamiento entre los sexos, que frecuentemente produce tensiones.

No obstante el tránsito que han hecho las mujeres de proveedoras exclusivas de cuidados y servicios domésticos, a proveedoras de ingresos, no se ha traducido en uno equivalente de la distribución de oportunidades de desarrollo personal y profesional entre hombres y mujeres porque, al no haber una distribución más equitativa de cargas de responsabilidades domésticas, las mujeres están obligadas a elegir trabajos de medio tiempo, a destajo, o de carácter informal, que resulten compatibles con las tareas que tienen en el hogar.

Así, la rigidez de la asignación del trabajo doméstico cierra el círculo que fija a las mujeres en las actividades laborales de menor remuneración y calidad: maternidad y atención del hogar no debe ser opuestas al acceso a remuneración laboral digna.

El desafío está en la democratización de las estructuras familiares<sup>25</sup> mediante la distribución equitativa de las responsabilidades tanto económicas como de crianza entre hombres y mujeres, en una asociación armoniosa y libre de violencia, entre todos sus miembros como elemento indispensable para el bienestar, tanto de la familia, como de la sociedad.

En el ámbito de los derechos humanos, en algunos casos, las reformas logradas en la legislación federal, o las derivadas de la incorporación de tratados internacionales suscritos por México, se ven contrariadas o anuladas por disposiciones jurídicas en los restantes niveles de gobierno.

El desafío es lograr el establecimiento de una plataforma jurídica homogénea de derechos y garantías fundamentales para todas las mujeres del país. Es también necesario avanzar en lo que se refiere al acceso a la justicia, sin distingo de condición social; así como una transformación cultural que arraigue el reconocimiento de los derechos de las mujeres en equidad con los hombres.

En el ámbito educativo, aún cuando se registra un incremento indiscutible de las niñas en el nivel de educación básica, fundamentalmente en preescolar y primaria, con lo que en términos cuantitativos existe una proporción equitativa con respecto a los niños; no se han modificado los patrones culturales tradicionales que se reproducen en las escuelas y las expectativas acerca de la forma de ser y comportarse que se espera de las niñas y los niños.

Por otra parte, el incremento del desarrollo humano de las mujeres, no siempre se traduce en un aumento de sus oportunidades laborales y mejores condiciones de vida.

---

<sup>25</sup> Implica la revaloración de la función social de la maternidad y la paternidad.

El reto urgente es diseñar políticas públicas en donde participen las instancias gubernamentales y civiles, para convertir todo espacio de convivencia humana, en uno educativo, que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias sexuales y genéricas de las personas.

En el ámbito laboral, las oportunidades de empleo productivo para las mujeres y las condiciones de trabajo y remuneración, marchan, prácticamente, en sentidos opuestos. La flexibilización laboral ha descargado sobre ellas buena parte de las estrategias para evadir el cumplimiento de los derechos laborales.

El empleo de las mujeres sigue siendo segregado, concentrándose en actividades que son una extensión de sus roles domésticos, persistiendo una fuerte discriminación en el acceso a puestos de mando.

El desafío es potenciar el papel de las mujeres mediante el empleo productivo y en plena igualdad de oportunidades que los hombres, incluso en el acceso a los puestos de mando y a la toma de decisiones, con el objeto de promover su independencia económica, frenar la feminización de la pobreza y fomentar una distribución equitativa de los bienes de producción, el patrimonio, las oportunidades, los ingresos y los servicios de seguridad social.

Por lo que toca a los temas de salud, la concentración de la atención en la edad reproductiva de las mujeres, ha llevado a soslayar la atención de mujeres que pasan por el climaterio y la vejez. Además persiste la carga de las responsabilidades y los costos vitales de la planificación reproductiva sobre las mujeres, sin considerarse como un asunto de la pareja.

Asimismo, los mecanismos de pensiones no han considerado las características del ciclo de vida laboral de las mujeres, sus formas de retribución económica y su esperanza de vida, para la confección de un nuevo sistema pensiones de capitalización individual.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Se ignora con frecuencia que las mujeres por su constante entrada y salida del mercado laboral, tienen generalmente menor número de años de cotización, salarios más bajos y



Por lo que toca a la política social es necesario hacer compatibles los roles<sup>27</sup> de madres, amas de casa y trabajadoras, crear redes de seguridad apropiadas y fortalecer los sistemas de apoyo del Estado y de las comunidades, a fin de que todas las mujeres, en especial las jefas de familia y las que viven en la pobreza, puedan hacer frente a entornos económicos adversos y mantener sus medios de vida, sus bienes y sus ingresos aún en tiempos de crisis.

En el campo de la participación política, a pesar de los avances logrados en términos de aceptación social y receptividad institucional, subsiste una cultura política discriminatoria en el aparato público, en los partidos políticos, en los sindicatos y en otras organizaciones sociales, que impone resistencias y obstáculos a la participación creciente y democrática de las mujeres.

Por ello es preciso implementar políticas que eliminen los obstáculos que aún existen para la inserción de las mujeres en los procesos públicos y privados de la toma de decisiones, en plena igualdad con el hombre.

Dichas políticas deben de estar implementadas a partir de líneas estratégicas específicas, tales como:

1. Fortalecer la cultura política democrática garante de la formación de valores cívicos y de la equidad de género.
2. Promover el diseño de mecanismos que faciliten y consoliden la participación equitativa de hombres y mujeres, en los procesos de toma de decisiones en los tres poderes públicos y en los tres niveles de gobierno.
3. Diseñar mecanismos que permitan fortalecer el desarrollo de una cultura cívica participativa y de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los procesos de consolidación de la vida democrática en los ámbitos familiar y escolar.

---

aportaciones menores a su fondo que los hombres, en cambio, más años de esperanza de vida que pensionar.

<sup>27</sup> Se les atribuye el cuidado de los hijos e hijas pequeños, las personas ancianas y los enfermos.

4. Promover la sensibilización y la capacitación en género en las instancias directivas y de toma de decisión de las estructuras de sindicatos, empresas, partidos, organismos sociales, privados y asociaciones cívicas y profesionales.

De nueva cuenta, adicional a las acciones afirmativas, se requiere que se cumplan las expectativas señaladas en todos los ámbitos precedentes, para arribar al conjunto de condiciones equitativas y de oportunidades para que las mujeres consigan el empoderamiento que refleje, en cantidad y calidad, el peso de su presencia en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

### **5.3.2. AMENAZAS Y OPORTUNIDADES.**

Ante la evidencia de los avances y las brechas que persisten y colocan a las mujeres en situación de inequidad frente a los hombres, es prudente y necesario, en términos de planeación estratégica, afrontar las condiciones que son una ventana de oportunidad en materia de equidad y género, así como las amenazas a las que se ven expuestos constantemente los cursos de acción política con perspectiva de género.

Como es posible discernir a partir de los argumentos arriba expuestos, los cambios registrados, en términos de las diferentes transiciones, son irreversibles y consistentes, pese a todas las resistencias, la dinámica del cambio demográfico desafía permanentemente a los modelos tradicionales de autoridad masculinos. Pese a las condiciones adversas, el avance imparable de la participación femenina obliga a la transformación y redefinición de los roles tradicionales, los cuales son cuestionados por las propias circunstancias cotidianas.

En virtud de lo anterior, inmersos en un proceso de consolidación democrática en México, la gobernabilidad requiere de la inclusión—en términos comunicación política, de acción de gobierno y de mercadotecnia electoral—del segmento mayoritario de la ciudadanía, es decir, de las mujeres, porque sin este sector, no es posible ganar elecciones, obtener aprobación y mantener en funcionamiento la mecánica de la

economía de mercado. Nadie en su sano juicio, podría obviar las necesidades y expectativas del 52% de la población.

De este modo, en términos de oportunidades, éstas se centran en el reconocimiento de la importancia que ha cobrado la participación femenina y que, por ende, tiene posibilidades de traducirse en política pública de largo aliento, tendiente a la transformación de los modelos tradicionales de convivencia familiar y, por extensión, social.

Asimismo, las amenazas se pueden distinguir en dos vertientes. En la primera, se encuentra la persistencia de los modelos tradicionales de autoridad masculina, reproducidos por los patrones culturales, en la mayoría de las instituciones sociales<sup>28</sup>, lo cual está colocando a la familia mexicana en estado de tensión y descomposición; así como el rezago en el que se amuralla el hombre, en tanto cambio de mentalidad y adaptación a las transiciones que se registran en todos los ámbitos.

La segunda se encuentra en el ámbito gubernamental, donde se reconoce la necesidad de la perspectiva de género en políticas públicas, pero ésta se limita a la coyuntura (“planes sectoriales”), carece de visión prospectiva, por lo que no trasciende más allá de un plan sexenal que condiciona su eficacia; sin percibir que por encima de las acciones afirmativas, se debe incidir el sistema educativo, para incorporar las “transiciones” a los comportamientos y actitudes de las generaciones futuras. El soslayar la reingeniería actitudinal que requiere la sociedad mexicana, sólo significa que la perspectiva de género sea asumida como imposición o política compensatoria, no como cambio de mentalidad dentro del proceso de transición de la sociedad mexicana, en pleno siglo XXI.

---

<sup>28</sup> Familia, iglesia, escuela y Estado.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO

### Análisis FODA.

#### Oportunidades:

- Transiciones irreversibles
- Superioridad numérica y alta tasa de esperanza de vida de las mujeres.

#### Amenazas:

- Reproducción de los patrones tradicionales de autoridad masculina.
- Miopía gubernamental.

En abono a estas consideraciones, es necesario establecer que en particular, nos interesa la convergencia de la *oportunidad* “transiciones irreversibles” con la *amenaza* “Reproducción de los patrones tradicionales de autoridad masculina”.

### 5.3.3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES.

Para el actual gobierno, la institucionalización de la perspectiva de género se concreta con la creación del INMUJERES<sup>29</sup>, organismo que tiene a su cargo el impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la elaboración de programas, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas tareas se llevan a cabo, atendiendo al criterio de transversalidad<sup>30</sup>.

En esta materia, El Proequidad es el eje rector de la perspectiva de género, en el cual se establecen metas a través de las cuales se evalúa y da seguimiento a la política de equidad y género.

---

<sup>29</sup> Discurso de la Lic. Patricia Espinosa Torres, Presidenta del Inmujeres, 14 de marzo de 2003, p 1. [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

<sup>30</sup> Implica propiciar acciones en el ámbito de la Administración Pública Federal, con los poderes del Estado y en los órdenes de gobierno, y no sólo en el área operativa del aparato gubernamental, sino incluso en los ámbitos normativos y administrativos. Transversalidad es una forma de trabajo horizontal con la Administración Pública Federal, para lograr que a quienes les corresponde diseñar los programas y políticas públicas, lo

Se considera como principio básico, el impulsar mecanismos de coordinación través de la firma del Acuerdo Nacional por la Equidad con las Secretarías de Estado; así como la creación de la Mesa de Enlaces de Género del Gobierno Federal, como espacio de concertación, conformada con 53 enlaces pertenecientes a las tres comisiones de gabinete: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

El *Proequidad* es un programa especial, subordinado al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se consignan los objetivos, las estrategias y las metas que trascienden a las políticas sectoriales, y se contempla la intervención multisectorial. En esta medida, este es el eje de toda la política pública y refleja, de manera conjunta, los propósitos y compromisos del aparato de gobierno a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

El *Proequidad* desarrolla el objetivo rector número 2 del Área de Desarrollo Humano del Plan Nacional de Desarrollo: "acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades" que implica "utilizar ciertos criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana".

Asimismo, desarrolla las estrategias pertenecientes a este objetivo, básicamente en lo que se refiere a:

- Avanzar hacia la equidad en la educación,
- Crear condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.

En el diseño del *Proequidad*, se desarrollan objetivos, líneas estratégicas y metas, clasificadas en "a corto plazo" (diciembre de 2002), "a mediano plazo" (diciembre de

---

hagan tomando en cuenta que más de la mitad de la población, son mujeres que no acceden a ellas.

2004) y “a largo plazo” (junio de 2006). Con base en esta clasificación de metas, es posible afirmar que pese al diagnóstico y al adecuado marco conceptual bajo los cuales se ha concebido al programa, éste carece de una verdadera visión prospectiva, ya que en ninguna de ellas se proponen metas cuantificables, que constituyan una construcción de un futuro concreto, deseable y realizable a través de acciones estratégicas, propias de la acción de gobierno.

En este sentido, cabe decir que los objetivos de Proequidad<sup>31</sup>, pueden, en el mejor de los casos, considerarse futurables, sin que se llegue a procesar con visión prospectiva y estratégica, la conversión del futurable en futuribles.

Esta es sin duda una de las brechas más significativas que se pueden establecer en materia de convivencia democrática e igualitaria entre hombres y mujeres, ya que la concepción de la política pública en materia de equidad y género, carece de una visión constructora, porque, a pesar de tener diagnosticados los problemas estructurales y los ámbitos críticos, los deja de lado, para concretarse en las “acciones afirmativas”, que sólo cumplen un papel equivalente a los placebos, sin constituir el arribo a resultados cuantitativa y cualitativamente considerables.

---

<sup>31</sup> Por citar como ejemplo, en el objetivo específico 8. “Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres”, más que una imagen de futuro, se trata de una mera expectativa. Para este objetivo se conciben como líneas estratégicas, entre otras, las siguientes: “fortalecer la cultura política democrática garante de la formación de valores cívicos y de equidad de género” y “Diseñar mecanismos que permitan fortalecer el desarrollo de una nueva cultura cívica participativa y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los procesos de consolidación de la vida democrática en los ámbitos familiar y escolar”. Sin embargo, el problema sustancial que nos permite observar que no se trata de una política de largo aliento, se presenta en la determinación de metas que, por su evidente incongruencia y desapego a las propias líneas estratégicas, es obvio que carece de reflexión prospectiva. De este modo, las metas de largo plazo, son totalmente limitas al final del sexenio y se concretan en una ley de Servicio Civil de Carrera, en la que el Instituto no tiene ninguna participación y en alcanzar el estándar mundial de 35% y 65%, entre hombres y mujeres en los ámbitos de toma de decisiones en los tres poderes públicos y en los tres niveles de gobierno, tal y como se recomienda en el ámbito internacional, se puede deducir que a partir de algún decreto o algo similar, porque en ningún momento se apela a cambios estructurales que deberían ser considerados para la consecución de las metas. Es decir, no se piensa en la construcción del futuro deseado, sino sólo en la mera aspiración a éste. Fuente: Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 52-53, [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

De tal forma, se han considerado como logros “significativos” los siguientes<sup>32</sup>:

- Integración de las comisiones de Equidad y Género en ambas Cámaras de Congreso de la Unión.
- Creación del Instituto Nacional de las Mujeres
- Aprobación de la reforma que garantiza un mínimo de 30% de candidaturas para las mujeres a cargos de elección popular.<sup>33</sup>
- Obtención de rango constitucional al derecho a vivir sin discriminación.
- Aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Etiquetar recursos para los programas como “Mujer y Salud”, “Arranque parejo en la Vida” y proyectos productivos para mujeres, entre otros.
- Aprobación del dictamen para que en los títulos profesionales se use el genérico femenino o masculino, según sea el caso.
- Iniciativa de modificación a la Ley Federal de Trabajo, para prohibir el examen de no-gravidez.
- Institucionalización del Parlamento de Mujeres de México.

Lo anterior corresponde al Balance Ciudadano de la LVIII Legislatura en materia de equidad de género.

Con respecto a lo anterior, basta conocer el resultado inmediato de esta medida. De las 6 mil personas registradas como candidatos ante el IFE, en las elecciones federales de 2003, solamente un mil 770 fueron mujeres, es decir, el 29.5%.<sup>34</sup> A esta escasa representación femenina en candidaturas, se suma una gran mayoría que compitió en los distritos dominados por partidos rivales, lo que en términos reales reduce el número de legisladoras que arribó a la LIX Legislatura.

Asimismo, todos los partidos hicieron uso de la fracción A del artículo 175 del COFIPE, que excluye del cumplimiento de la obligación de no más de 70% de candidaturas para

---

<sup>32</sup> Del valle Sonia, *“Dan balance en Equidad de Género”*, Reforma, 20 de junio de 2003, p. 8.

<sup>33</sup> Reforma al art. 175 del COFIPE, abril de 2002.

<sup>34</sup> Acuerdo del Consejo General del IFE del 18 de abril de 2003.

un mismo género, en el caso de que las éstas sean resultado de procesos de voto directo de los militantes, para la selección de candidatos.

De ahí que bajo la premisa anterior, el PAN sólo registrara un 27% de mujeres candidatas; el PRI 11%, en tanto que en la Alianza para Todos (97 distritos) sólo se registraron 18 mujeres.

El PRD cumplió con la cuota de género, debido a que sólo realizó procesos de elección en 44 distritos, mientras en los restantes 256 fueron designaciones cupulares.

Aunque sin ninguna oportunidad de representación nacional. sobresale el caso del Partido México Posible que fue el único que registró 51% de mujeres candidatas.

La llamada Ley de cuotas propició un salto histórico de 6% en la representación femenina en el Congreso, donde habrán 114 diputadas federales. Sería el máximo alcanzado por las mexicanas, luego del 17.4 logrado en la LVII Legislatura.

De aquí que pese a la “buena intención” de una acción afirmativa como la de cuotas de género en las candidaturas a puestos de elección popular, es obvio que no ataca las razones estructurales que colocan, en franca desventaja, a las mujeres dentro de los procesos político-electorales.

Asimismo, es más que evidente que una reforma legislativa—aún a nivel de iniciativa—para contravenir las reglas gramaticales y poder usar los genéricos masculino y femenino en los títulos profesionales, no incide de manera sustancial en los modelos tradicionales de autoridad, ni el acceso de las mujeres a los niveles de educación superior.

En pocas palabras, existe una amplia brecha entre lo que se considera como logros en materia de equidad y género y la construcción de una verdadera democracia paritaria. Los extremos de esta larga línea están marcados por la visión que denominaremos “de las acciones afirmativas”, eminentemente reactiva, estrecha, inmediateista y basada



en medidas legales y, en el extremo opuesto, la visión “prospectivo-estratégica”, de largo plazo, proactiva, enfocada a las acciones dirigidas a la estructura conductual y al nivel de las percepciones.

Bajo la estrecha visión y alcance de las “acciones afirmativas”, se desarrolló la propuesta de “Agenda mínima de género”, presentada por el INMUJERES a los candidatos a legisladores federales<sup>35</sup> en el proceso electoral de 2003, en la que consideraron como prioritarios a los siguientes temas:

- **Derechos Humanos:** Legislar sobre los derechos de las mujeres privadas de su libertad; garantizar los derechos de las mujeres migrantes y legislar sobre el comercio, prostitución, pornografía y explotación de las niñas; así como sancionar la pornografía infantil en internet.
- **Trabajo:** modificar la legislación laboral para castigar el hostigamiento sexual, prohibir la solicitud de certificado de ingravidez y sancionar a quienes lo soliciten. Asimismo se debe dar certidumbre jurídica a las trabajadoras domésticas.
- **Desarrollo Social:** legislar en materia de tenencia de la tierra para propiciar el derecho de las mujeres ejidatarias a la sucesión en primera instancia de la pareja.
- **Educación:** Reformas a la Ley General de Educación, para incluir la igualdad y la equidad de género en el sistema educativo nacional, desde la educación preescolar.
- **Salud:** Reforma a la Ley General de Salud, para establecer la necesidad de que exista personal especializado en los servicios de salud que oriente a las mujeres en materia de violencia familiar.
- **Justicia:** En materia de violencia intrafamiliar de deben modificar las leyes en materia civil, penal y familiar para sancionar aquellas disposiciones que toleren actos de acoso, intimidación o violencia que atenten contra la dignidad, integridad y vida de las mujeres.
- **Economía:** Reformar las diferentes leyes para que se reconozca el trabajo doméstico y el cuidado de la familia como contribución económica. Se requiere

---

<sup>35</sup> Información difundida en rueda de prensa el día 10 de junio de 2003, por la presidente del INMUJERES, Lic. Patricia Espinosa Torres. [www.cimac.com.mx](http://www.cimac.com.mx)

legislar para apoyar a campesinas y productoras en condiciones de equidad e impulsarla elaboración de presupuestos con enfoque de género.

- **Participación de las mujeres en la toma de decisiones:** Impulsar leyes electorales, a nivel nacional que permitan un mayor número de mujeres en los congresos federal y locales.

Aún cuando ha primera vista pareciera que del cumplimiento de esta agenda legislativa depende el éxito en el combate al rezago en materia de equidad de género, uno de los vicios de este planteamiento es no reconocer el carácter y el alcance de la política pública, como prerrogativa del Ejecutivo, al desplazar la responsabilidad hacia el Legislativo al reducirla a un problema de leyes inequitativas.

Como ya se ha reiterado, el factor común a las prácticas discriminatorias e inequitativas en contra de la población femenina, en todos los ámbitos de la vida pública y privada, es la persistencia y reproducción de los modelos tradicionales de autoridad masculina. Y estas conductas, cabe destacar, no son atribuibles exclusivamente a los hombres, son comportamientos aceptados y extendidos ampliamente en toda la sociedad, en todas sus instituciones; sin que ello signifique que son inmutables o sólo combatibles por medio de medidas legales.

Este planteamiento es la base sobre la cual puede fincarse la reflexión prospectivo-estratégica en materia de política pública de equidad y género.

De esta forma es posible observar que en la determinación de las debilidades y fortalezas, en la problemática de la institucionalización de la perspectiva de género, encontramos que existe falta de visión de largo plazo y de cambio estructural por parte de la alta función pública; por lo que se carece de una pirámide de prioridades y del diseño de políticas que en cascada, incidan en todos los ámbitos de la vida pública y privada, no sólo en lo que se refiere a las mujeres, sino para la sociedad mexicana en su conjunto.

Es decir, aún cuando los problemas, vía el diagnóstico, se perciben dentro de un complejo entramado de desventajas que afectan en mayor o menor medida a las mujeres de acuerdo a su ubicación geográfica, situación socioeconómica, instrucción escolar y particularidades culturales; las soluciones—aún cuando se busca su implementación a nivel nacional—evidencian un tratamiento parcial del fondo del problema. Por citar ejemplos, el hecho de que los títulos profesionales registren los genéricos masculino y femenino, según sea el caso, no incide en el aumento de oportunidades para que las mujeres accedan a la educación profesional; como tampoco, las cuotas de género en las leyes electorales impulsan de manera sustancial y equitativa una mayor presencia femenina en cargos de elección popular.

No obstante lo anterior, a nivel de fortalezas, es posible destacar que, vía la presión internacional—tratados internacionales suscritos por México—<sup>36</sup>implícita en el proceso de globalización, el desarrollo de instituciones democráticas en nuestro país se encuentra en ascenso, lo que conlleva a la inclusión de la perspectiva de género en los distintos ámbitos del quehacer público.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO	
Análisis FODA.	
Fortalezas:	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presión Internacional</li><li>▪ Desarrollo Institucional</li></ul>
Amenazas:	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Actitud reactiva de la alta función pública.</li><li>▪ Gobierno federal de derecha</li></ul>

---

<sup>36</sup> Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), instrumento ratificado por México el 3 de septiembre de 1981. Asimismo, en virtud del cumplimiento de la Plataforma de acción de Beijing, entre otras cosas, se crea el Inmujeres y se implementan programas internacionales como el de Convivencia Democrática en la Familia, así como la reforma legal del 30 de abril de 2002 por la que se incorporan las cuotas de género para candidaturas en el COFIPE. Fuente: "Sustentación del Quinto Informe de México para la CEDAW ante el Comité para la eliminación de la

#### 5.4. ACCIÓN ESTRATÉGICA: FUTURIBLES Y CURSOS DE ACCIÓN POLÍTICA.

**Futurible:** *Convivencia familiar democrática, en México, al paso de una generación (25 años).*

**Curso de acción:** *Programa de educación preescolar en equidad de género.*

- Argumentación.

De acuerdo con James Heckman<sup>37</sup>, premio Nobel de Economía 2000, con base en estudios elaborados por sociólogos de distintos países, se reconoce que el ambiente familiar impacta la formación de aptitudes y que, un ingreso bajo de las familias se origina, precisamente, en la escasez de aptitudes. Así una manera de eliminar las diferencias de ingreso es con políticas de atención en los años tempranos del proceso de formación de aptitudes.

El beneficio de la inversión en capital humano es más grande en los primeros años de vida. Más tarde este beneficio es mucho menor. Las repercusiones económicas de esta afirmación de Heckman son muy importantes. La economía plantea que las inversiones tienen que ser significativas y para que lo sean tienen que ser óptimas y alcanzar el beneficio más alto, es decir, que se tiene que invertir mucho más en los años tempranos de la vida que en los posteriores. “La obviedad es que si se invierte en una persona mayor, la persona tiene menos tiempo para beneficiarse de la inversión, por lo tanto, no va ser una inversión tan redituable”.<sup>38</sup>

El planteamiento anterior es plenamente compatible con la formulación de las políticas públicas.

---

discriminación contra las mujeres, 6 de agosto de 2002 en la sede de las Naciones Unidas, N.Y. USA.

<sup>37</sup> John Cawley, James Heckman y Edward Vitlacil. “*Understanding the role of cognitive ability in accounting for the recent rise in the economic return to education*”, Publicado en Arrow Kenneth (et. al.) editores, *Meritocracy and economic inequality*. Princeton University Press, 2000.

<sup>38</sup> Heckman, Ob. Cit.

Hoy en día, existe el Programa de Democratización de la Convivencia Familiar, auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a través del Instituto Nacional de las Mujeres. Tan sólo en el año 2002, en Inmujeres aportó un millón y medio de dólares<sup>39</sup> y el PNUD 50 mil dólares, para la fase preparatoria de dicho proyecto, que tiene como objetivo transformar las relaciones de poder en la pareja, y el vínculo entre padres e hijos para inhibir la violencia intrafamiliar.

Hasta el momento y aún en fase preparatoria, dichos recursos han sido destinados a la recopilación de información, a la selección de funcionarios e instancias gubernamentales para que participen en el estudio que, aplicará un modelo piloto en las entidades federativas seleccionadas: Puebla, Guanajuato, Querétaro, Sonora, Nuevo León, Sinaloa, Yucatán, Veracruz y Distrito Federal.

La inversión de poco más de millón y medio de dólares no ha generado, aún, ningún curso de acción, o cuando menos la formulación de metas concretas y susceptibles de evaluación.

En virtud de lo anterior y en congruencia con el planteamiento de J. Heckman, se propone como curso de acción, dentro del Programa de Democratización de la Convivencia Familiar, la implantación en educación preescolar de contenidos y prácticas de equidad de género, con base en el sistema nacional de educación, siendo reforzado en los niveles subsecuentes, a partir de la revisión de contenidos<sup>40</sup> en los libros de texto gratuitos de la educación básica.

La educación debe buscar el camino y la transformación permanente de las realidades en las que vivimos, lo que significa que dentro y fuera de los centros educativos se debe educar, en el sentido más amplio de la palabra, con un sentido de justicia y equidad.

---

<sup>39</sup> cimaxnoticias.com, 12 de febrero de 2002.

<sup>40</sup> Eliminación de los contenidos que reproducen modelos y prácticas inequitativas y discriminatorias en contra de las mujeres.

En la vida cotidiana de las escuelas y, particularmente en las aulas, es donde se establecen relaciones que promueven y transmiten valores, reglas, normas y formas de comportarse, que por mucho, han contribuido a reforzar los estereotipos de género.

*“Por ello, para elevar la calidad y la pertinencia de la educación y responder a las necesidades de aprendizaje, se debe considerar, desde una posición abierta, todos aquellos factores internos y externos a las escuelas que son producto de una estructura social que excluye y discrimina a las niñas y a las mujeres, a la población indígena, a quienes viven en situación de pobreza y las personas con necesidades especiales”.*<sup>41</sup>

Asimismo, se reconoce que la edad, la identidad cultural, la discapacidad y la orientación sexual pueden influir en el desarrollo de la violencia contra las mujeres, así como los patrones culturales y estereotipos sexistas fomentan y agudizan el problema. Eliminar estos estereotipos para corregir las desigualdades puede y debe darse a partir del sistema educativo.

Incidir en los contenidos de la educación básica, permite utilizar al sistema educativo nacional para promover una imagen valorada de las mujeres. Esta revaloración comprende, tanto el rol de las mujeres en el desarrollo económico, social y cultural del país, así como el rescate de la función social de la maternidad y la paternidad. Esto se consigue a través del diseño de diversos programas educativos que contribuyan al cambio de actitudes, valores y prácticas discriminatorias y sexistas, que impulsen una cultura de pluralidad y tolerancia.

**META:**

Lograr en el transcurso de 25 años, la primera generación de familias educadas en el Modelo de Convivencia Familiar Democrática.

**MISIÓN:**

Potenciar el papel de las mujeres mediante su participación, en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de

---

<sup>41</sup> Proequidad, p. 37

todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad.

Dicha misión se traduce en la promoción de patrones de conducta que propicien una cultura democrática y paritaria, que reproduzca actitudes propicias para el abatimiento de la violencia intrafamiliar y de la desigualdad por motivo de estereotipos de género.

### **VISIÓN:**

Tener un sistema educativo que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género, además que garantice, con igualdad y equidad, en todos los niveles, tipos y modalidades educativas, atención específica a las niñas y a las mujeres, para ampliar su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana, con sentido de justicia, al margen de prejuicios y discriminaciones.

### **OBJETIVOS:**

1. Fomentar el papel de la familia como fuente de afecto, solidaridad y vivencia democrática.
2. Impulsar estrategias educativas, desde la perspectiva de género, que garanticen en el ámbito escolar y extraescolar el cambio de actitudes, así como garantizar la coordinación entre los niveles federal y estatales, para la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas y modalidades educativas, para desarrollar de manera integral y equitativas, las habilidades y competencias, bajo los principios de respeto, como un recurso pedagógico que genera la valoración, la confianza y la autonomía.
3. Educar a la infancia para formar jóvenes con sólidas bases para las relaciones y la convivencia, libres de estereotipos de género.
4. Incorporar en la currícula de la educación básica, contenidos educativos sobre género y resolución no violenta de conflictos.
5. Fortalecer la cultura democrática paritaria, garante de la formación de valores cívicos y de la equidad de género.

6. Contar con mecanismos que permitan fortalecer el desarrollo de una cultura cívica participativa y de corresponsabilidad, entre hombres y mujeres, en los procesos de consolidación de la vida democrática dentro de los ámbitos familiar y escolar.

## **5.5. FORMULACIÓN DE ESCENARIOS.**

### ***A. ESCENARIO DE RESISTENCIA AL CAMBIO, DENTRO DEL SENO FAMILIAR.***

Se implementa el Programa de Educación Preescolar de Equidad de Género, previa formación de los educadores, con grandes resistencias por parte de los padres de familia, lo que dificulta la reproducción de las prácticas escolares en el seno familiar, confundiendo al educando y generando tensión entre padres de familia y autoridades educativas.

En este escenario, la variable clave es la aceptación del programa y como actor fundamental podemos ubicar a los padres de familia.

En el pasado, las asociaciones de padres de familia, principalmente las de corte ultraconservador, se han manifestado en contra y han cuestionado e intentado movilizar a la opinión pública en torno a contenidos temáticos que consideran como atentatorios de la estabilidad familiar, por ejemplo, la educación sexual. No obstante, sin mayores repercusiones, con base en objetivos superiores de salud pública y política poblacional, se han operado los cambios en los contenidos educativos. De aquí que el tipo de resistencia que puedan representar los padres de familia no se considera como un obstáculo insalvable, para la implementación del Programa de Educación Preescolar en equidad de Género.

La plena aceptación de un programa como el señalado, es una aspiración que depende del trabajo de sensibilización e información que pueda hacerse, a través de los educadores y de los organismos de la sociedad civil enfocados a las causas de la



equidad de género. En tanto, la función de las autoridades educativas en este escenario, se concentra en la operación técnica y en la evaluación del programa, sin magnificar las resistencias ni polemizar respecto a los contenidos, buscando evitar que las resistencias al cambio se politicen y sobrepasen su ámbito decisonal.

### ***B. ESCENARIO DE QUIEBRE EN EL REFORZAMIENTO DEL APRENDIZAJE, EN LOS NIVELES EDUCATIVOS SUBSECUENTES.***

El Programa de Educación Preescolar de Equidad de Género se implementa con buena acogida por parte de educadores y padres de familia, hay reforzamiento del aprendizaje dentro del seno familiar, pero éste se interrumpe en la escuela primaria y secundaria, por la falta de actualización y congruencia de los contenidos educativos, con respecto a lo aprendido en preescolar.

En este escenario, la variable clave es el reforzamiento del aprendizaje en los niveles subsecuentes del sistema educativo nacional, en tanto que los actores fundamentales son las autoridades educativas, quienes, por falta de recursos técnicos y presupuestales, no consiguen hacer extensivos los objetivos del programa de educación preescolar.

La falta de una programación de largo plazo impide actualizar y revisar los contenidos del material didáctico, así como la actualización de los educadores en temas de equidad de género.

En este escenario, el Inmujeres provee de los recursos necesarios para la revisión de los contenidos dentro del sistema educativo nacional, así como promueve y concerta con los organismos de la sociedad civil su participación en la tarea de sensibilización y actualización de los educadores en temas de equidad de género.

Lo anterior, a fin de que las autoridades educativas se comprometan a operar los cambios necesarios para el reforzamiento del aprendizaje.

### ***C. ESCENARIO DE DESVINCULACIÓN DE LOS PADRES DE FAMILIA, RESPECTO A LAS PRÁCTICAS ESCOLARES DE EQUIDAD DE GÉNERO.***

Con base en la buena acogida del Programa, existen deficiencias en el reforzamiento del aprendizaje en el seno familiar, debido al no involucramiento y/o inclusión de los padres de familia, con respecto a las prácticas escolares.

En este escenario la variable clave sigue siendo el reforzamiento del aprendizaje, pero ahora se trata de éste en el seno familiar, por lo que como actores fundamentales podemos ubicar a los padres de familia.

El problema en el reforzamiento radica en la desinformación y desvinculación que se da entre el educador y los padres de familia, ya que el sistema educativo, tal como lo conocemos, no provee de los estímulos necesarios para que los padres se involucren, consistente y sistemáticamente, en el proceso educativo. Esta brecha crece significativamente en el medio rural, donde son persistentes los modelos tradicionales de autoridad.

En estas circunstancias, la coordinación del sistema educativo, en los tres niveles de gobierno genera las estrategias que involucran a los padres de familia en el proceso educativo, ya sea a través de talleres, de prácticas extraescolares, etc. y se consiga su participación no sólo en el reforzamiento de lo aprehendido por los menores, sino para que operen en el seno del hogar, los principios del modelo de convivencia democrática.

### ***D. ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN EXITOSA***

Se implementa con amplia aceptación el Programa de Educación Preescolar de Equidad de Género, el cual se reproduce exitosamente en los subsecuentes niveles escolares, consiguiendo el cambio de actitudes dentro del seno familiar de los educandos, lo que propicia la formación de jóvenes formados en la práctica de la convivencia familiar democrática.

En este escenario, la alta función pública hecha a andar el programa, poniendo especial cuidado en los debidos equilibrios que deben guardar las estrategias de implementación; de ello se desprenden oportunidades para sortear con éxito las resistencias, mediante una comunicación eficiente y la estrecha vinculación de los padres de familia con el proceso educativo.

Asimismo, se hacen extensivos los cambios al resto de los niveles del sistema educativo nacional con lo que se refuerza lo aprehendido en preescolar y, paralelamente se contribuye a la reconversión de actitudes y patrones de conducta anacrónicos.

#### **5.5.1. ANÁLISIS DE ESCENARIOS Y ADOPCIÓN DE ESTRATEGIAS.**

Como se puede observar, el interés de enfocar los cursos de acción en este nivel educativo, tiene la ventaja de ser mínimamente agresivo, ya que se centra en la etapa de la formación de aptitudes y actitudes, la edad preescolar. No se trata de un proyecto de reconversión de actitudes, sino de formación en valores y prácticas, por ello su viabilidad está dada en función de una formulación pedagógica correcta y pertinente.

En este sentido, el reforzamiento del aprendizaje en el seno del hogar, es una de las variables clave que se deben vigilar, ya que de ello depende, en gran medida, la reproducción de los modelos de autoridad basados principios de equidad y justicia. Por lo anterior, se requerirán esfuerzos adicionales, como la realización de talleres dirigidos a los padres de familia, principalmente a las madres, que les involucren en tareas escolares donde se realicen prácticas congruentes con el ánimo de la convivencia democrática.

Asimismo, aún cuando el vértice se ubica en la educación preescolar, es necesario revisar, paralelamente, los contenidos educativos de los diferentes niveles y modalidades educativas para que no se obstaculice el ejercicio de las actitudes de

equidad y respeto de género, previamente aprehendidas, y éstas se reproduzcan con éxito en todo el sistema educativo nacional. Por ello será pertinente la eliminación de los estereotipos sexistas contenidos dentro de los libros de texto, así como la actualización permanente del magisterio, para funcionar como agentes de cambio, en la tarea de formación y reconversión de actitudes.

En el ámbito de la alta función pública, se deberán establecer los mecanismos permanentes de evaluación del Programa Preescolar de Equidad de Género, con base en la participación social, a través de las instituciones y organizaciones de dentro y fuera de la esfera gubernamental. Asimismo, será necesaria la promoción de una imagen de las mujeres equilibrada y respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.

En general, cualquiera de los escenarios cuenta con amplios márgenes de maniobra para la acción estratégica que permita la consecución del futuro. No obstante, cada uno de ellos pone el énfasis en distintos aspectos, lo que determinará las acciones específicas a seguir. Asimismo, es posible que de acuerdo con las diferencias geográficas, económicas, sociales y culturales en el amplio mosaico nacional, estos y otros escenarios se presenten de manera simultánea, por lo que se precisará de la total coordinación de los niveles federal y locales del sector educativo, para que se implementen, estrategias particulares y congruentes.

### **5.5.2. CURSOS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA**

1. Creación del Grupo de Trabajo sobre Contenidos Educativos del Sistema Educativo Nacional (SEP, Universidad Pedagógica, Inmujeres ONG'S). Con cargo al presupuesto del Inmujeres.
2. Elaboración e implementación del Programa de Educación Preescolar en Equidad de Género.
3. Elaboración y difusión de materiales educativos con perspectiva de género.

4. Implementación de talleres de reforzamiento “Convivencia democrática en la Familia” para padres de familia, enfocado a la reconversión de actitudes, principalmente, de las madres.
5. Difusión de testimoniales de experiencias de convivencia democrática familiar en las comunidades, principalmente rurales.
6. Revisión y depuración de los contenidos educativos y eliminación de estereotipos sexistas en los materiales de trabajo del sistema educativo nacional, principalmente en la educación básica.
7. Calendarización del plan de acciones conjuntas para eliminar estereotipos sexistas y discriminación en los contenidos e imágenes de los libros de texto gratuito.
8. Instituir prácticas de gobierno estudiantil, para la reproducción de modelos de democracia paritaria.
9. Instrumentar la campaña permanente de comunicación política para la difusión de temas de equidad y perspectiva de género (20% de los spots de radio y televisión de la SEP y el 100% de los del Inmujeres).
10. Inclusión de la perspectiva de género en la educación para adultos.

Entre las múltiples acepciones que existen en torno al concepto, para efectos de este trabajo se concibe a la política como la actividad que se refiere a las manifestaciones y al ejercicio del poder, dentro del espacio del Estado y sus instituciones. En el Estado contemporáneo ya es secundaria la discusión sobre su “tamaño” o su injerencia en la economía, ahora el debate gira en torno a la eficiencia para administrar el conflicto e implementar las políticas distributivas, para equilibrar las diferencias y las desigualdades producidas por el mercado, en concreto, se discute sobre la capacidad y eficacia del gobierno.

Los incentivos de la economía de mercado operan a favor de los intereses particulares, lo que obviamente obliga a ignorar el bienestar de los demás. Para tratar de resolver esta contradicción, los ciudadanos acuden a la política y al gobierno, el cual para poder actuar, necesita contar con poder y origen legítimo. Legitimidad que en nuestros días, a través de las largas batallas históricas, es conferida por el origen democrático.

La importancia del Estado es un asunto de carácter estratégico, pues sin él, no es posible que la vida individual y colectiva tengan elementos de realización.

La complejidad de la sociedad moderna ha hecho que los problemas se hayan colectivizado a tal nivel, que la degradación y desvío hacia los mecanismos de mercado pueden derivar en un futuro incierto. Hoy en día, la legitimidad, la capacidad organizativa, la eficiencia de los gobiernos y la estabilidad política, son condiciones básicas que requieren de niveles satisfactorios de desempeño gubernamental.

En estas circunstancias, el papel del Estado es ser eficiente para reducir los márgenes de riesgo e incertidumbre, en virtud de lo cual ejerce su potestad, a través de la acción política.

En la sociedad contemporánea, el Estado acredita su carácter visionario cuando a través de acciones de gobierno y de una administración pública competente, crea las condiciones óptimas para el mejor desarrollo de la sociedad; es decir, que gobierna y administra reconociendo que tiene recursos limitados, mismos que deben aplicarse con criterio estratégico.

Ubicada en el centro de las decisiones y acciones continuas, la gestión pública se traduce en el conjunto de movimientos que permiten la gobernación y administración de la sociedad.

La gestión pública es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar, con sentido positivo, las condiciones de vida pública. Es el medio para que el gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana.

Como eje de planeación, la gestión pública es el medio para ordenar la acción del gobierno, tomando en cuenta todos los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de recursos y la cobertura de la agenda institucional.

La realidad de la gestión pública es el gobierno en acción, motivo por el cual se enlaza con los procesos de decisión consensuada.

El carácter factual de la gestión pública es eminentemente político, ya que es producto de la interacción gobierno-ciudadano, dado que en la misma concurren expectativas, negociaciones, acuerdos y decisiones a implementar.

Es este punto, el que nos sirve de partida para establecer el espacio donde cobra relevancia la *Prospectiva Estratégica*, es decir, en el espacio del tomador de decisiones, en el campo de la gestión pública. Aquí se hace indispensable la visión de futuro para diseñar un porvenir adecuado a las demandas y necesidades de la compleja sociedad contemporánea, anticipándose a las amenazas y convirtiendo al

riesgo en una variable en permanente consideración, sobre la cual se tiene la capacidad de influir.

Se trata de concebir un futuro, de diseñarlo, de planearlo estratégicamente para superar la respuesta meramente coyuntural que, carece de elementos para ser un medio de alcance de objetivos de mediano y largo plazo, en una sociedad altamente demandante.

Los estudios de futuro constituyen un tipo de investigación especialmente creativa, orientada a la exploración del porvenir, con objeto de proporcionar información relevante, en una perspectiva a muy largo plazo, que permita apoyar la toma de decisiones. Estos estudios parten del supuesto de que el futuro no se descubre, pero sí se diseña, y que el porvenir del hombre depende de una amalgama de decisiones presentes, previas a los hechos.

La *Prospectiva Estratégica* tiene como base la idea de que el futuro no está predeterminado, y que el hombre puede construirlo al influir con sus decisiones y manteniendo una actitud interactiva, estructurada a partir del ejercicio de la planeación.

El diseño del futuro es pues, un plan que articula diversas decisiones y convierte a éstas en el objeto del pensamiento estratégico.

En este orden de ideas, el problema de la toma de decisiones resulta un tema fascinante que igual cautiva a los filósofos y a los científicos. Refleja la complejidad y la contradicción de la propia naturaleza humana, a partir de la forma como visualiza su tiempo y sus intereses.

Por esta razón, uno de los intereses de este trabajo ha sido presentar las consideraciones elementales de la teoría de la decisión, ya que un proceso creativo como la *Prospectiva*, requiere de elementos técnicos que permitan calcular la incertidumbre y visualizar escenarios para los cursos de acción política.



La teoría de la decisión es el resultado de los esfuerzos conjuntos de economistas, matemáticos, filósofos, científicos sociales y estadísticos, para explicar cómo toman o cómo deberían tomar decisiones los individuos y los grupos. En esta teoría perdura el esquema tradicional de la decisión; este esquema divide a la decisión en tres momentos: preparación, decisión y ejecución.

En general, la teoría de las decisiones concibe el principio de racionalidad y éste, por ende, implica el principio de la linealidad: concepción, deliberación, toma de decisión y deseo u objeto. En relación con la Prospectiva, es necesario romper con dicho principio, ya que el objeto deseado se convierte en el punto de partida del proceso; de tal suerte que en lugar de tratarse de una línea unidireccional, las decisiones son un proceso cíclico y continuo.

En consecuencia, tenemos que la Planeación Estratégica es un proceso continuo, flexible e integral, que genera una capacidad de dirección (rumbo), que da a los tomadores de decisiones la posibilidad de definir la evolución que debe seguirse para aprovechar las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno.

El pensamiento estratégico es un proceso intelectual en el que se toma un conjunto de decisiones interactivas y superpuestas, que conducen al desarrollo de una estrategia eficaz (secuencia coherente de acciones a realizar) para el logro de un futuro.

Este es el interés que mueve a la realización del presente trabajo ya que, en las últimas décadas ha surgido en los campos científicos un movimiento de anticipación, que puede ser definido como el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable. Estos es Prospectiva: la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir.

Para el uso específico de la Prospectiva, la planeación es vista como la toma anticipada de decisiones, lo cual considera inevitablemente al futuro y, en función de éste, adelantarse a sus efectos y consecuencias. En este sentido, planear significa elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa proveer los medios necesarios para alcanzarlo.

En síntesis, la planeación se orienta a obtener o impedir un determinado estado futuro de cosas. Así se dirige al futuro aportando decisiones presentes.

En este proceso, el papel de la Prospectiva es mirar hacia delante o imaginar el futuro deseado. En la planeación, el estilo prospectivo funciona a la inversa del tradicional, ya que éste se inicia con la caracterización de los futuros posibles para después seleccionar el futuro más deseable; en cambio, en la Planeación Prospectiva, primero se determina el futuro deseado, y se le diseña creativa y dinámicamente, sin considerar el pasado y el presente como trabas insalvables; estos se incorporan en un segundo paso, al confrontarse con el futuro, para desde ahí explorar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente (futurible).

La prospectiva, en su calidad de aproximación constructora del porvenir, brinda la posibilidad de reflexionar sobre el futuro, diseñando la imagen deseada y proyectando las acciones hacia el presente, para lograr tanto una mejor comprensión del mismo como un acercamiento progresivo al futuro deseable.

La definición de la situación futura y la selección del curso de acción, integran una secuencia de decisiones y eventos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituyen un ejercicio de planeación.

Bajo estas premisas, el futuro es múltiple, existen varios futuros posibles y, el camino que conduce a uno u otro, no es forzosamente el único. La descripción de un futurible y la trayectoria asociada a él, constituyen un escenario.

De aquí se desprende la importancia de que el tomador de decisiones y el planificador, conozcan del método para la formulación de escenarios, ya que de la construcción adecuada de éstos depende el tipo de estrategias por las que se opte.

El camino lógico del método de escenarios es, la construcción de una base de reflexión, la elaboración de escenarios cuantificados y la evaluación de las estrategias

alternativas. El método de escenarios en prospectiva, puede ayudara una reflexión constructiva sobre el futuro, no puede describir lo que será el futuro.

El planteamiento de escenarios se propone inventar la estrategia y probar las características estructurales que se relacionan con las múltiples representaciones futuras del entorno.

Por lo anterior, podemos concluir que el proceso de planeación en la *Prospectiva* es complejo, dinámico y particularmente creativo. Es una visión estratégica que se puede emplear en política con excelentes probabilidades de éxito, ya que como considera la actuación humana, la interacción y los cambios del entorno como espacios en los que se puede intervenir, vía el poder de la decisión y la sistematización de metas, objetivos y futuros deseados.

Bajo esta perspectiva, se revalora la posibilidad del ser humano de rebasar la coyuntura y construir su devenir, (“no sentarse a esperarlo”); en política, permite diferenciar a un sujeto de un verdadero estadista y a un simple funcionario de un verdadero estratega.

En países como el nuestro, priva la necesidad de visiones de futuro, más allá de planes sexenales o transexenales; por lo que se precisa que los agentes del cambio pueden traducir sus impulsos y expectativas en futurables y futuribles, capaces de trascenderlos a ellos mismos.

*“La gobernabilidad de la democracia”* en **La Comisión Trilateral y la coordinación de la política en el mundo capitalista**. Cuadernos Semestrales del CIDE, número 2-3, 2º semestre de 1977- 1er semestre de 1978, México.

Ackoff, *Russell*, **A concept of corporate planning**, Wiley, New York, 1970

Acosta, E.D. **Planeación Estratégica**. Guía Técnica de lectura. CEDA, México, 1997.

Aguilar, Luis F. **“Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”**. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre 2000, Colima

----- *“El concepto de Gobernanza”* en **Gobernanza y Justicia**, FLACSO-México, 21-22 de abril de 2005.

Alvin Toffler, **El Cambio del poder**, Plaza y Janes Eds. Colombia. 1991.

Amara, Roy, **“Probing the future”**, en J. Fowles (ed) *Handbook of futures research*, Greenwood Press, Connecticut, 1978.

Andrews, K.R. **The concept of corporate strategy**, Homewood Ill. Richard d- Irwin. 1980

Angulo Rayo, *“Técnicas cuantitativas de la prospectiva del desarrollo nacional”*, en Sachs, Wladimir M. **Técnicas para la planeación prospectiva del desarrollo nacional**, Fundación Javier Barro Sierra A.C. documento institucional, México. D.F. 1976

Ansoff.H. Igor, **Corporate Strategy: An analytic approach to business policy for growth and expansion**. Nueva York, McGraw Hill, 1965

Arellano Gault, David. *“Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”* en **Gestión y Política Pública en México**, CIDE, vol. V, no. 1, primer semestre de 1995.

----- **Gestión Estratégica para el sector público**. Ed. FCE, Segundo semestre de 2004.

Balbi,Eduardo Raúl y Crespo María Fabiana, **Capturando el futuro**, Ed. Formato, Buenos Aires-Argentina, 1997

Bobbio, Norberto, **Liberalismo y democracia**, México, FCE, 1991

C. F. Friedrich, **El Hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política**. Ed. Tecnos, Madrid.

CEDAW. Recomendación general no. 19, 11º período de sesiones, 1992.  
[www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

Cerón S. Gabriela. "Prospectiva" en [www.timania.cl/Articulos/Varios/prosp01/htm](http://www.timania.cl/Articulos/Varios/prosp01/htm)

CIVITAS. **Pluralidad y Estabilidad hacia el estado estratega en México**, Baja California, México, 1992.

Clarke, I. "The Pattern of prediction", **Futures**, Vol.2, Num. 1, febrero, 1970.

Cox, H.J. "Christianity's Conflicting Views of future" **The Futurist**, Vol 3, Num 4. Agosto, 1969.

D. Apter, **Política de la Modernización**, Buenos Aires, Piados, 1972.

Dalkey, Norman y Helmer, Olaf "An experimental application of the Delphi Method to use of experts", en **Management Science**, Vol 9, Num. 4, 1963

DATAR (1971) "Une image de la France en l'an 2000" (scenarrio de l'inacceptable) **Travaux de recherche de Prospectiva**, no. 20, París.

**Diccionario de las Ciencias de la Educación**, Vol.II, Santillana, México, 1984

**Diccionario Enciclopédico Santillana**, Ed. España, 1992

Diego Valadés, **El control del poder**, Ed. UNAM, México, 1998

Eisenstadt, S.N. "Burocracia y desarrollo político", en J Lapalombara, **Burocracia y desarrollo político**, Ed. Piados, Argentina, 1970.

Espinosa Torres, Patricia. "La Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal", 14 de marzo de 2003. Quinta Reunión Anual del Parlamento de Mujeres de México. [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

-----"Presentación del Inmujeres en la sustentación del Quinto Informe de México para la CEDAW. Naciones Unidas, NY USA, 6 de agosto de 2002.

Galbraith y Kazanjian, **Strategy Implementation**, St. Paul: West Publishing, 1986

Godet Michel, **De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia**. Ed. Alfaomega-Morocombo,

----- **La caja de Herramientas de la Prospectiva estratégica**. Cuaderno no.5, GERPA, España, 2000.

Goldfeder Guitela y Aguilar Eduardo, **Planificación y administración: un enfoque integrador**, Ed. Trillas, México, 1997

González, Román. "México: Inmujeres propone agenda legislativa de género", cimacnoticias.com. 10 de junio de 2003.

Grant, Robert M. **Dirección estratégica: conceptos, técnicas y aplicaciones**. Ed. Civitas, Madrid, 2002.

Green, Thomas y Wilfson, Robert, **Progress Report**, citado en Sage, Daniel y Chobot Richard, **The scenario as an approach to studying the future** en Hancley, Stephen y Yates

Guerrero, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización**, México, Ed. Plaza y Janés, 1992

Heijden, Kees Van Der, **Escenarios: el arte de prevenir el futuro**. Ed. Panorama.

Herman Kanh y Anthony J. Wiener, **The year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty Tree Year**, Nueva York, Macmillan, 1967.

Hofer y Schendel, **Strategy Formulation: analytical concepts**. St. Paul: West publishing, 1978

Hummel, Charles, **Education today for world tomorrow**, UNESCO, París, 1977,

Huntington , S. **El orden político en las sociedades en cambio**. Paidós. Buenos Aires, 1972.

Ignatovich, Frederich, "**Morphological Análisis**" en Hencley, Stephen y Yates James. **Futurism in Education: methodologies**, McCutchan, USA, 1974

Instituto de Prospectiva Estratégica, "**Aproximaciones al futuro**"  
"Metodología I y II"  
"Análisis de futuros"

[www.propectiv.es](http://www.propectiv.es)

Instituto Nacional de las Mujeres. "Los aportes de las madres mexicanas al desarrollo de México y al bienestar de las familias."  
[www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

----- **Indicadores básicos de la situación de la Mujer.** [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

----- **Perfil de mujeres y Hombres de México.** Ed. Inmujeres, mayo de 2003, México.

----- **Las mujeres en la toma de decisiones, su participación en la Administración Pública Federal.** México. Dic. 2003. [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

J. Arturo Ortega Balke, **Diccionario de planeación y planificación**, Oikos-Tau, España, 1980

Jacquín N. Eduardo. "**Prospectiva: generación de escenarios futuros en negocios**" en [www.umartima.cl/ingeco/articulos/modelo.doc](http://www.umartima.cl/ingeco/articulos/modelo.doc)

Janetti Díaz, Ma. Emilia. "La alta función pública y el proceso de democratización" en Hemeroteca Virtual ANUIES. [www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/150/sec\\_7.htm](http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/150/sec_7.htm)

Lara "The TJK technique for participatory planning" **Cuaderno prospectivo 64**, Fundación Javier Barros Sierra. México, abril de 1977.  
Learned, Christensen, Andrews y Guth, **Business Policy: test and cases**, Homewood, Ill. Richard D. Irwin, 1969

**Ley del Instituto Nacional de las Mujeres**, enero 12 de 2001, [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

Lozano Avilés Berha (et al) "**Una ubicación teórica y conceptual de los estudios de prospectivos**" en Gestión y Estartegia no.14 Julio-Diciembre, 1998, UAM-A.

Machado E. Tranquilino, "**La predicción estratégica: la herramienta prospectiva como metodología válida para pronósticos sobre seguridad y defensa.**" En [www.ndu.edu/chds/redes2002/documentos/MachadoFP.doc](http://www.ndu.edu/chds/redes2002/documentos/MachadoFP.doc)

Marello, Agustín, **Prospectiva, Teoría y Práctica**, Ed. Guadalupe. Buenos Aires , 1973.

Mario Herreros Arconada. **Teoría y técnica de la propaganda**, Colección Comunicación y relaciones públicas, ESRP-PPU, Barcelona España, 1989

Massé, Pierre, **Le plan au l'anti-hasard**, Gallimard, París, 1965

Maya, Rafael. "**Aportó el Inmujeres 1 millón 500 mil dólares para programa de democratización de la familia**", cimacnoticias.com, 12 de febrero de 2002.

Meadows, D. Et al. **Los Límites del Crecimiento**. Ed. FCE, México, 1972.

Método Delphi, [www.gtlic.ssr.upm.es/encuestas/delphi.htm](http://www.gtlic.ssr.upm.es/encuestas/delphi.htm)

Michael D. Resnik. **Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión**. Ed. Gedisa, Barcelona

Miklos Tomás y Tello Ma. Elena, **Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro**; Ed. Limusa, México, 1994.

Mintzberg H, "**Strategy Formation: Schools of Thought**", en **Perspectives on Strategic Management**, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1951  
Morales Herrera, Oscar, "**los objetivos nacionales el poder nacional y la democracia**". El Salvador, Colegio de Altos estudios Estratégicos, marzo 1995.

\_\_\_\_\_ "**Las cinco P de la estrategia**" en Mintzberg, Quinn y Voyer. **El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos**. Ed. Prentice Hall, México, 1997.

Mintzberg, Quinn y Voyer. **El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos**. Ed. Prentice Hall, México, 1997

Moore Mark H. **Gestión estratégica y creación de valor en el sector público**. Ed. Paidós, Barcelona, 1999.

Mosqueda Lafuente, Javier. **Cuadernos de dirección estratégica y planificación**, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1996.

Mujereshoy.com. "Diputadas aumentan de 16.8% a 22.8%".

**Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres 2001-2006** (PROEQUIDAD).  
[www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

Rafael Maya. "Avance histórico de la presencia femenina en el Congreso", cimacnoticias.com. Lunes 14 de julio de 2003.

Ramírez, Francisco *"Visión prospectiva en la enseñanza de la historia"*, **Cuaderno Prospectivo IIB**, Fundación Javier Barrios Sierra. México, agosto 1978

**Reforma al Sistema Presupuestario**. SHCP, México 1994-2000, p. 113. (Basado en los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE).

Robbins Stephen y De Cenzo David, **Fundamentos de Administración: conceptos y aplicaciones**, México, Prentice may Hispanoamérica, 1997

Robert Dalh, **La Democracia. Una guía para los ciudadanos**. Ed. Taurus, España, 1998

Ronald Perri. **Elecciones por ordenador**. Ed. Fundesco/Tecnos, Madrid, 1986.

Sachs Wladimir, **Diseño de un futuro para el futuro**, Fundación Javier Barrios Sierra A.C. México, D.F., 1980

Schwarz, Brita, et al, **Methods in futures studies, problems and applications**, Westview, USA, 1982

Serra, Jordi. "Imaginar el mañana"  
"Términos más usados en prospectiva"  
"El futuro sorprende"

Revista La Vanguardia, Ciencia y Salud,  
[www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.htm](http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.htm)

Sfez, Lucien; **Crítica de la decisión**. Ed. FCE, México, 1984

Solano, José Ramó, "Los estudios de futuro: evolución y perspectivas" en  
[www.futurovenezuela.org/propsectiva/prospectivaJRS/htm](http://www.futurovenezuela.org/propsectiva/prospectivaJRS/htm)

Stuart, Haywood y Rodríguez, Jeff. *"El nuevo paradigma para la gestión Pública"*, en Klisberg, Bernardo (comp.) **El Rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional**, México, INAP-FCE, 1994

The economist. "Se busca nueva forma de planificar el futuro",  
[www.elluniversal.com](http://www.elluniversal.com)

Ulloa Ziáurriz, Teresa, (comp.) **Informe Sombra: la discriminación de las mujeres en México, cuatro años después, avances y retrocesos, 1998-2000**. [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)



Uvalle Berrones , Ricardo. *“El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”*, **Revista del IAPEM**, No. 37. Enero-marzo, México, 1998.

Vázquez Gallardo Anahí, “Prospectiva socioeconómica para un México alternativo” en **Gestión y Estrategia**, edición Internet, UAM-A

Vázquez Medina Javier, “**Conversando acerca del método de escenarios**”, CIDER-Magister en planificación y administración del desarrollo regional. [www.cider.uniandes.edu.co](http://www.cider.uniandes.edu.co)

Von Neumann, J.O. Morgestern, **Theory of de games and economic behavior**, 2ª. Ed. Princeton, Princeton University Press, 1947

Velázquez, J. **Empleados públicos y funcionarios: algunas ideas sobre la función directiva**. GAPP, no. 10, 1999.

[www.FuturoVenezuela.org](http://www.FuturoVenezuela.org)

**Xenofon, The Anabasis or Expedition of Cyrus and the Memorabilia of Sócrates**, Trad. J.S. Watson. Nueva York, Harper and Row, 1869.

Yehekel Dror. **Enfrentado el futuro**, Ed. FCE, México, 1993

## PLAN ESTRATÉGICO MAESTRO

CLAVE PROGRAMÁTICA	DENOMINACIÓN PROGRAMA O PROYECTO	OBJETIVOS	META	INDICADOR	TIEMPO	PRESUPUESTO	COORDINACIÓN
	Programa de Educación Preescolar en Equidad de Género: Prácticas de Convivencia Democrática en la Familia.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar el papel de la familia como fuente de afecto, solidaridad y vivencia democrática.</li> <li>2. Impulsar estrategias educativas, desde la perspectiva de género, que garanticen en el ámbito escolar y extraescolar el cambio de actitudes, así como garantizar la coordinación entre los niveles federal y estatales, para la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas y modalidades educativas, para desarrollar de manera integral y equitativas, las habilidades y competencias bajo los principios de respeto.</li> <li>3. Educar a la infancia para formar jóvenes con sólidas bases para las relaciones y la convivencia, libre de estereotipos de género.</li> <li>4. Incorporar en la currícula de la educación básica, contenidos educativos sobre género y resolución no violenta de conflictos.</li> <li>5. Fortalecer la cultura democrática paritaria, garante de la formación de valores cívicos y de la equidad de género.</li> <li>6. Contar con mecanismos que permitan fortalecer el desarrollo de una cultura cívica participativa y de corresponsabilidad, entre hombres y mujeres, en los procesos de consolidación de la vida democrática dentro de los ámbitos familiar y escolar.</li> </ol>	Lograr en el transcurso de 25 años, la primera generación de familias educadas en el Modelo de Convivencia Familiar Democrática.	<p>1 Programa de Educación Preescolar</p> <p>4 talleres para padres de familia por plantel de preescolar.</p> <p>1 curso de actualización por cada 100 educadores.</p> <p>1 revisión de materia didáctico de educación primaria.</p> <p>1 revisión de material didáctico de educación secundaria.</p> <p>1 manual de prácticas de equidad de género, por plantel del sistema educativo nacional.</p>	ENERO 2006 A AGOSTO 2008	Aportación de mil quinientos millones de pesos del Programa del Inmujeres para Una Convivencia Democrática en la Familia.	<p>Concertación entre el Inmujeres y la SEP para realizar el programa de educación preescolar.</p> <p>Coordinación de la SEP y sus similares estatales para la implementación del programa preescolar y la extensión al resto de los niveles de la educación básica.</p> <p>SEP e Instancias de enseñanza e investigación pedagógica.</p> <p>Inmujeres y ONG's.</p>