

de la institucionalidad que prevalezca en cada país, tendría como razón de ser varios argumentos:

- A. Concentrar los esfuerzos de planificación en tareas fundamentales para superar la tradicional tarea de elaboración de planes nacionales, sectoriales y regionales y avanzar hacia funciones de mayor peso y envergadura con mayor beneficio en la asignación y eficiencia de los recursos. Es decir, tener mayor influencia tanto en la capacidad decisional como en la capacidad asignativa.
- B. Asignar a las Oficinas Nacionales de Planificación (ONP) roles de mayor trascendencia, trasladando a las dependencias sectoriales otro tipo de responsabilidades y funciones, como la elaboración de sus respectivos planes y la ejecución y seguimiento de programas y proyectos. Las ONP están llamadas, por un lado, a cumplir funciones específicas de definición de horizontes, identificación de variables clave para la transformación social y económica, anticipación de desafíos, alineación de metas y recursos, medición de impacto de los programas estratégicos de lucha contra la pobreza y la desigualdad y, por otro lado, a promover procesos de concertación con visiones de futuro en relación a: dónde se quiere llegar, en qué momento y por medio de cuáles mecanismos.
- C. Delegar en las ONP todo lo relacionado con la generación de "bienes públicos" y los temas "duros" de la gestión pública de carácter transversal, como son: definir los objetivos y las prioridades nacionales, monitorear y evaluar la lucha contra la pobreza, mirar los desafíos del futuro, concertar el esfuerzo colectivo mediante alianzas y pactos con el sector privado y la sociedad civil, coordinar la marcha de las diferentes políticas para generar el máximo de sinergia, promover la productividad y el emprendimiento, incentivar la ciencia y la tecnología, generar información para la toma de decisiones y evaluar dentro de una gestión por resultados el desempeño de las políticas públicas. Es decir, lograr que las ONP sean referente central de las agendas pro-pobre y procrecimiento.

#### 5.4 Función de prospectiva o visión de largo plazo

Según Ortegón y Medina (2005), la prospectiva se instaura como alternativa con los siguientes objetivos: romper con el cortoplacismo tradicional de las políticas públicas, introducir en ellas una visión de más largo plazo,

aprender a construir futuros posibles, probables y deseables, visualizar los costos y beneficios de escenarios futuros que requieren acciones anticipadas, promover la disposición al cambio, suscitar la cultura de nuevos métodos y herramientas de intervención y engendrar el desarrollo de visiones, valores y capacidades para la sociedad futura del conocimiento.

De igual manera, como disciplina para el análisis de sistemas sociales, ayuda a conocer mejor la situación presente, identificar tendencias que preocupan al colectivo y analizar los impactos que la ciencia y la tecnología tendrán sobre la sociedad como un todo. En este sentido, lo que distingue a los estudios de futuro de otras disciplinas es su preocupación por la forma como construimos el futuro cada día. Y es sobre este convencimiento que busca analizar las perspectivas de cambio. Bastante razón tenía Maurice Blondel (1861-1940) con su filosofía de la acción cuando decía: "el futuro no se predice sino se construye".

En consecuencia, la prospectiva no es predicción, utopía, ciencia ficción, profecía ni adivinación. Es una disciplina para el análisis de sistemas sociales que moviliza actores para generar visiones compartidas de futuro y que se liga a un pensamiento de largo plazo, por cuanto desarrolla una función que se ocupa de la visión estratégica de un país, territorio o institución, es decir, de la imagen estructurada de futuro y de las alternativas de política pública para lograrlo. Esta función de visión estratégica conlleva dos conceptos:

- A. **Complejidad e incertidumbre.** En los trabajos prospectivos, la estrategia inexorablemente está ligada a la complejidad y la incertidumbre. Para fines prácticos de este documento, en un **sistema complejo** las partes o los actores interactúan libremente, generando nuevas situaciones o situaciones emergentes no previstas. Al mismo tiempo, sistemas complejos, como los sociales, económicos y ambientales, no son totalmente predecibles porque al interactuar generan nuevos escenarios posibles. Así, la complejidad puede ser vista como el modo de relación de los elementos que componen una estructura tanto con la dinámica interna del sistema como con el desarrollo de nuevas formas de hacer las cosas y los patrones de comportamiento del colectivo a partir de sus interrelaciones y coordinaciones. Mientras tanto y por el contrario, en un **sistema complicado**, como el motor de un auto, las conexiones son simples y predeterminadas. En los sistemas complejos, los componentes

interactúan libremente dando lugar a nuevas realidades, en la mayoría de los casos no previstas.

A su vez, el concepto de incertidumbre está relacionado con la dificultad de predecir un sistema complejo a lo largo del tiempo y con las percepciones que sobre el mismo tenga el observador. Es decir, la incertidumbre parte desde el mismo momento en que se establece una relación entre el observador y su contexto. Estas dos consideraciones hacen que la construcción de estadios o escenarios posibles se desarrolle bajo incertidumbre.

El corto plazo o el devenir, como secuencia de hechos cotidianos, se diferencia del futuro en cuanto este constituye una construcción social que utiliza como puente para lograrlo la estrategia o la política pública. Por esta razón, cuando un Estado o una organización descuidan su futuro, quedan atrapados en el día a día e inmersos en su propia realidad; y el futuro, en lugar de convertirse en una oportunidad, se transforma en una amenaza o una oportunidad perdida por no tener un horizonte o punto de llegada<sup>2</sup>.

**B. Imagen movilizadora.** Una visión de futuro, desde el punto de vista de las políticas públicas, tiene importantes implicaciones políticas, económicas, culturales y sociales, por cuanto introduce una imagen movilizadora que pone en escena tres sentidos de la acción colectiva (Stafford y Sarrasin 2000):

- El sentido-dirección: a dónde debe llegar una comunidad en el futuro.
- El sentido-utilidad: para qué deben esforzarse sus miembros.
- El sentido-finalidad: por qué deben hacerlo.

La anticipación, enmarcada en las políticas públicas, consiste en la capacidad que ellas posean para pensar hacia adelante; pasa por una

---

2. Para Marcelo Manucci (2006) el devenir es la secuencia de hechos cotidianos que en su interrelación generan sucesos emergentes; el futuro, una construcción, el punto donde la organización coloca el sentido de su existencia; y la estrategia, el puente entre el devenir y el futuro como marco de intervención en el presente sobre la base de un proyecto compartido (2006: 33).

adecuada comprensión del entorno cultural, político, económico, tecnológico y social en el cual se desarrollan; depende de la herencia social y cultural; obedece al contexto sociopolítico; acata el medio ambiente del momento; y considera los objetivos, propósitos y expectativas del mismo.

En consecuencia, la visión de largo plazo de la nueva planificación, a diferencia de la tradicional, más que centrarse exclusivamente en previsiones de las magnitudes homogéneas que componen el cuadro macroeconómico, tiene que adoptar enfoques más territoriales y perseguir objetivos cuantificables en términos agregados. El criterio de construcción de futuro debe ser apuntalar los recursos hacia situaciones viables y deseables, es decir, aclarar los escenarios en aquello que se estime probable.

Construir el futuro no solo implica una escogencia y una manera de decidir sobre los estilos de sociedad que se desea cimentar, también envuelve un proceso histórico y participativo. Además, desde el punto de vista epistemológico, es un proceso históricamente dinámico, con principios éticos para que el interés de algunos no se realice a expensas de los otros.

Al enfrentar el futuro, el planificador debe buscar estrategias robustas, esto es, que puedan dar un resultado razonablemente favorable, por cuanto la incertidumbre, el riesgo y el disenso siempre estarán presentes. A lo sumo, la planificación puede reducir la incertidumbre, no eliminarla. Por ello, la mejor respuesta a la incertidumbre es elaborar una estrategia que, en lugar de ser óptima para un futuro que no podemos predecir, pueda funcionar bien en una gran cantidad de futuros posibles. La estrategia, de cara a los escenarios plausibles, podrá con el tiempo adaptarse y mejorarse a medida que se dispone de nueva y mejor información. Para ello, la metodología prospectiva o de exploración sistemática de escenarios futuros propone que se tengan en cuenta los siguientes elementos:

- Considerar grandes conjuntos de escenarios, prever varias alternativas y brindar la opción de mezcla de políticas (*policy mix*) para alcanzar un escenario meta.
- Identificar estrategias robustas en lugar de estrategias óptimas.
- Lograr la robustez mediante **adaptabilidad**.
- Explorar de forma iterativa una multiplicidad de futuros plausibles (Lempert *et al.* 2003).

Entre los principales beneficios de los escenarios alternativos, se encuentra su capacidad para provocar la conversación estratégica y vincular a los

participantes con puntos de vista e intereses diferentes para discutir sobre su futuro inmediato y construir relatos sobre él. Por tratarse de historias integrales y no analíticas, estas ayudan a experimentar con el cambio sistemático. Por ser historias positivas o negativas sobre el futuro, aunque más difíciles las primeras que las segundas, permiten analizar la interacción entre las partes del sistema en estudio. Así, los escenarios, como cuadros del devenir, ayudan a motivar y estimular la preocupación sobre las tendencias y sus consecuencias<sup>3</sup>.

Dado que los escenarios **"solo son historias"** y todavía sin presentación de planes en concreto, uno se puede entretener y discutir con ellos en un terreno con muy poca dedicación de compromiso. Dado que los escenarios son divergentes, pues no obligan a la convergencia, en principio, a un consenso, permiten puntos de vista ampliamente distintos para conseguir una audiencia respetuosa. Por esta razón, son buenas herramientas para vincular a toda una comunidad, o a toda una nación (Ogilvy 2006).

#### 5.4.1 Definiendo el escenario

Ahora bien, ¿qué es un escenario? Esta pregunta puede responderse de diferentes maneras, dependiendo del entorno y del marco conceptual que se maneje. La palabra escenario se deriva del latín *scaena*, que significa 'escena' y originalmente se utilizó en el contexto de las artes de la representación, como el teatro y el cine. Con el tiempo, las grandes empresas del sector privado la incorporaron como herramienta de planeación de largo plazo y los gobiernos como base para la descripción de **futuros posibles** y futuros deseables.

En términos generales, reconociendo la presencia de incertidumbre y riesgo, un escenario es un panorama coherente de futuro sobre un problema o situación en estudio. Busca un enfoque más comprensible y menos cuantitativo, incorporando un alto número de suposiciones. Nos muestra las tendencias y los cambios que se presentan en las variables y en su entorno. Dado ese panorama, establecemos alternativas para la toma de decisiones sobre estrategias viables, pero el escenario también nos da idea sobre las consecuencias de la inercia por no hacer cambios, adaptaciones, sintonizaciones, reorientaciones o reacciones de manera oportuna y de conformidad con las fuerzas del poder y el ambiente organizacional (Glenn y Gordon 2002).

3. La estrategia del escenario se convierte así en el puente entre el devenir y el futuro. Además, legitima una intervención pública, a través de la política pública, para construir un futuro o generar un cambio.

Así, al igual que Marcel Proust decía que "el verdadero viaje del descubrimiento consiste no en buscar nuevos paisajes sino en tener nuevos ojos", los escenarios son campos exploratorios que se asocian más a una especulación estructurada coherentemente que a una estrategia propiamente tal. Sus tipologías pueden variar según los objetivos, el diseño y el contenido macro y las características micro en función del proceso, los insumos, el método, el tema y el nivel de integración. Hay, por lo tanto, muchos tipos de enfoques para los escenarios, los cuales van desde los exploratorios hasta los orientados a las decisiones y desde los intuitivos hasta los analíticos. Los escenarios normativos son visiones de futuro, mientras que los exploratorios buscan mostrar cuán diferente puede ser el futuro y qué puede impulsar los cambios, en consecuencia se les exige que sean creíbles, consistentes, aplicables, divergentes y retadores para cuestionar creencias y suposiciones.

No hay un enfoque "ideal" o "correcto", por cuanto distintos contextos requieren distintos enfoques de escenarios dependiendo de los grados de incertidumbre e influencia que se manejen. Puede haber distintas definiciones de **escenario**, pero en ellas hay acuerdo respecto a que **no es una predicción**: "Los escenarios son descripciones consistentes y coherentes de futuros hipotéticos alternativos que reflejan diferentes perspectivas sobre desarrollos pasados, presentes y futuros, que pueden servir como base de acción" (Van Notten 2006).

#### 5.4.2 Construcción de escenarios

Según Peter Schwartz (1995), referente obligatorio en la planificación por escenarios, esta tarea es un proceso intenso, interactivo e imaginativo que requiere creatividad, perspicacia y cierta capacidad intuitiva de reconocimiento de las formas. Schwartz propone cinco etapas en la construcción de escenarios:

- Primera: identificar la pregunta o la decisión principal. Es decir, delimitar el "objeto" que se va a examinar. El primer paso antes de actuar es entonces saber: ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde vamos?, ¿por donde empezar? y ¿qué estamos haciendo?
- Segunda: reconocer los factores clave del microentorno o las variables rectoras clave tanto internas como externas. Esto permite delimitar el terreno con conceptos clave o conceptos-herramienta que faciliten la dinámica de la intervención.

- Tercera: identificar las fuerzas motrices del macroentorno, es decir, las “tendencias fuertes” que influyen sobre los factores clave, sean estas sociales, económicas, políticas, fiscales, ambientales o tecnológicas.
- Cuarta: clasificar por orden de importancia e incertidumbre los factores clave y las fuerzas motrices o impulsoras.
- Quinta: escoger la lógica de los escenarios, es decir, definir los ejes alrededor de los cuales los escenarios van a diferir o moverse. Generalmente se trata de cuadrantes de dimensiones combinadas.

Por ejemplo, al diseñar escenarios posibles sobre las tendencias de la economía, estos pueden ser visualizados mediante cuatro cuadrantes delimitados por un coeficiente de desigualdad, como la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la población con ingresos más altos y una tasa de crecimiento del PIB, por ejemplo, mayor o menor a 6%. Dependiendo de la combinación entre mayor o menor desigualdad y entre mayor o menor crecimiento, cada cuadrante puede representar una agrupación de países denominados “dinámicos-inequitativos”, “dinámicos-equitativos”, “estancados-inequitativos” o “estancados-equitativos”.

El nombre de los cuadrantes es parte de la creatividad o **intriga**: ganadores-perdedores; innovadores-imitadores; excluyentes-incluyentes; abiertos-cerrados; pesimistas-optimistas, moderados-conformistas, etc.

En gran medida, un ejercicio ejemplar de escenarios fue el que dio origen al valioso concepto de “**casillero vacío**” de la Cepal, en referencia a la dificultad de América Latina para crecer con políticas públicas que garanticen crecimiento estable a largo plazo y a la vez menor desigualdad<sup>4</sup>.

Con lo anterior queremos resaltar que la calidad de la construcción de escenarios depende fundamentalmente de la determinación, desde un comienzo, de las variables “estructuradoras” o “delimitadoras” de los escenarios probables, deseables o posibles, por cuanto son estas las que permiten realizar mediciones y establecer límites entre uno y otro. Por último, tal calidad también depende del diseño de los escenarios emergentes o de los que pueden surgir de la interacción o coordinación entre actores

4. La relación de desigualdad en los países avanzados en la década de 1980 era de 0,8%. Es decir, el 40% de la población de ingresos más bajos tenía un ingreso que equivalía al 80% del ingreso del 10% de los ingresos más altos. Para América se tomó un valor de 0,4%, es decir, la mitad del de los países industrializados (Fajnzylber 2006:311-336).

o componentes del sistema –llámese político, económico, social o ambiental– sobre los cuales hay pocos antecedentes porque no son frecuentes ni conocidos. Esta lógica es la mejor manera de enfrentar el riesgo.

En el análisis prospectivo existen numerosos métodos con sus ventajas y desventajas. Su utilidad dependerá del criterio del investigador y de la situación objeto de estudio. Entre otros, se encuentran el método Delphi o de opinión de expertos; el ábaco de Regnier o de interacción entre individuos; la extrapolación de tendencias o imagen de futuros posibles; la tormenta de ideas; el panel de expertos; los árboles de competencias; el análisis morfológico u organización de la información de modo pertinente para resolver un problema; el análisis estructural, el método Micmac<sup>5</sup>; el impacto cruzado o exploración del futuro sobre la base de una serie de eventos que pueden o no ocurrir dentro de un horizonte dado; los mapas de trayectorias tecnológicas para identificar, evaluar y seleccionar alternativas estratégicas; los juegos de actores para comprender los conflictos mediante el uso iterativo de dinámicas de simulación del comportamiento de los actores; la estrategia de los actores o matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones (Mactor)<sup>6</sup>; el concilio o juego de actores en línea; el múltiplo o multicriterio<sup>7</sup> y el *quest*<sup>8</sup> o agregación de visiones para definir opciones estratégicas (Medina y Ortegón 2006).

#### 5.4.3 Actitudes frente al cambio: ¿cómo actuamos?

Combinando incertidumbre y potencialidades del futuro, Godet (1995) y su escuela de futuribles distinguen cuatro posibles actitudes frente al futuro:

5. El método Mic Mac (matrices de impactos cruzados-multiplicación aplicada para una clasificación) o estructural utiliza una matriz donde se interconectan todos los componentes del sistema y determina cuáles son las variables internas y externas y sus respectivas relaciones. Se basa en un enfoque sistémico que permite estructurar y organizar ideas para la toma de decisiones.
6. Con el método Mactor (matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones) se trata de identificar las variables clave independientes y dependientes para lograr impactos directos e indirectos.
7. El método multicriterio se refiere a situaciones en las que el decisor se ve confrontado con una elección en presencia de criterios múltiples o puntos de vista diferentes.
8. El método Quest (*quick environment scanning technique*) es un proceso de investigación del futuro que tiene en cuenta las visiones individuales del medio en el cual se encuentra inserta la organización.

- **Pasiva**, padecer el cambio.
- **Reactiva**, esperar el cambio para reaccionar.
- **Pre-activa**, prepararse anticipadamente para un cambio.
- **Pro-activa**, actuar para provocar un cambio deseado.

Las dos últimas constituyen la **actitud prospectiva**.

#### 5.4.4 Ejemplo social de aplicación del método de escenarios

Para el estudio sobre políticas públicas que llevó a cabo el BID en 2006 y con base en las movilizaciones sociales en casi todos los países de la región en el período 1989-2005, se adelantó un ejercicio de escenarios a partir de las definiciones anteriormente señaladas. El supuesto de trabajo estableció que en el ámbito de las políticas públicas y los tipos de movimientos sociales que conlleva concretarlas, estos se pueden clasificar sobre la base de dos dimensiones:

- Según la especificidad o generalidad relativa del problema que suscita el movimiento social y, por lo tanto, de la cantidad de población movilizada.
- Según la actitud del movimiento social, es decir, si pretende cambiar la política pública de manera constructiva en una dirección determinada (proactiva) o si, simplemente, persigue bloquear las políticas o expresar insatisfacción con la administración pública.

De la combinación de las dos dimensiones mencionadas surgen cuatro posibles escenarios:

- Movilizaciones específicas reactivas.
- Movilizaciones específicas proactivas.
- Movilizaciones generales reactivas.
- Movilizaciones generales proactivas.

Los movimientos sociales tanto específicos reactivos como específicos proactivos son escasos en América Latina, salvo los de carácter reivindicatorio por parte de determinados gremios, regiones, sindicatos o etnias, o los relacionados con situaciones de violencia y seguridad.

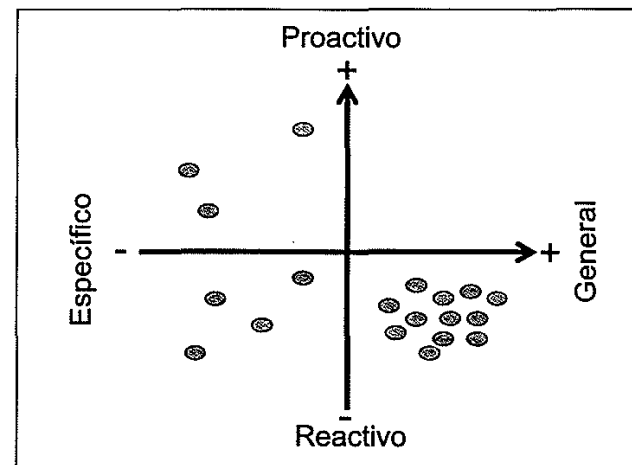
La mayoría de los movimientos sociales se localizan en el cuadrante de los generales reactivos, es decir, se trata de movimientos que no expresan con claridad la oposición a algo mediante propuestas constructivas. Son

demostraciones generales de repudio o expresión de veto, sin proactividad. Por lo tanto, sin organización ni política para provocar el cambio deseado.

Dichos movimientos de masas, espontáneos y no estructurados, pueden ser un factor de desestabilización de las políticas públicas y su impacto sobre la gobernabilidad depende de la fuerza para movilizar nuevos actores, del entusiasmo que generen para una mayor participación ciudadana y de los mensajes de ajuste a las políticas que se transmiten a los decisores políticos.

En el gráfico 20, los puntos en los casilleros muestran las movilizaciones en un período de siete años. Tal como se puede ver allí, uno de los rasgos más sobresalientes en América Latina es la ausencia de situaciones con características tanto proactivas como generales. En la región, muy pocas manifestaciones han movilizado segmentos amplios y representativos de la población y han sido capaces de formular propuestas constructivas. Es decir, la combinación de proactividad (movilizarse para generar un cambio) y generalidad (amplitud de la movilización) da lugar a un cuadrante vacío.

Gráfico 20.  
Clasificación de los movimientos sociales



Fuente: BID (2006).

Entonces, surge una pregunta general: ¿cuáles son las barreras que necesitan ser superadas para fortalecer las reformas de las políticas y los cambios institucionales que América Latina requiere? Algunos anticipan el debate enfatizando las barreras de carácter institucional, otros las de índole

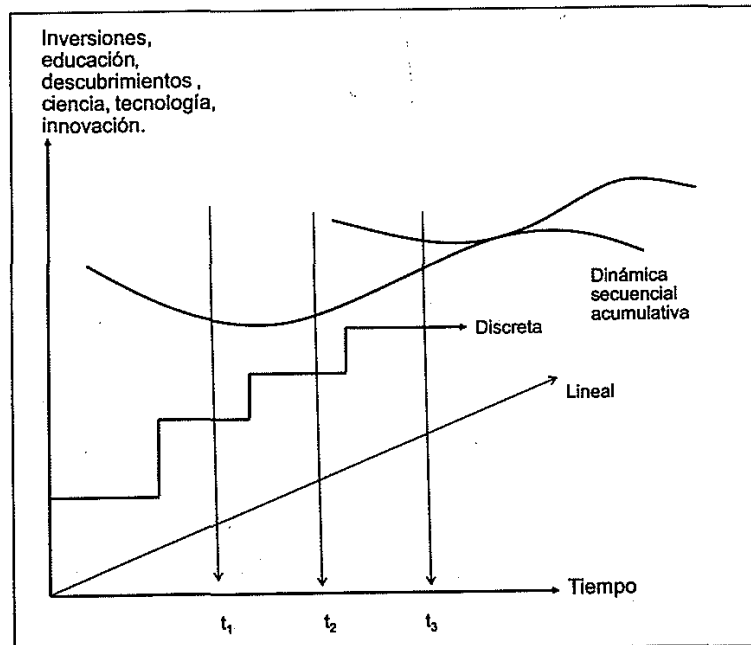
político o las de naturaleza económica y muchos las de signo social, teniendo como foco la desigualdad.

#### 5.4.5 Trayectorias y evolución de las políticas

Entre las visiones de largo plazo de las políticas públicas están presentes diferentes elementos: entidades, variables y parámetros. Estos elementos se pueden trabajar mediante varios tipos de visiones o modelos. Así, se encuentran las visiones dinámicas o estáticas donde las variables cambian o no con el tiempo; las visiones estocásticas o determinísticas, donde la incertidumbre está presente o ausente; y las visiones continuas o discretas, donde las variables pueden cambiar continua o discretamente.

Con base en dichas visiones, el gráfico 21 muestra tres trayectorias o formas de evolución posible de las políticas públicas, las cuales se explican a continuación.

Gráfico 21.  
Trayectoria o evolución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo



Elaboración propia.

**A. Trayectoria lineal:** está basada en la teoría del progreso continuo, según la cual el crecimiento económico, a través del capitalismo, tendría un desarrollo lineal con distintos estadios de superación cuyo fin es el desarrollo. La realidad objetiva se orienta mediante leyes matemáticas exactas y tanto el pasado como el futuro están asociados a la idea de progreso; en consecuencia, lo que importa es el corto plazo. El rasgo del progreso es la perfectibilidad de la especie humana y una visión optimista de la marcha de las cosas y del espíritu humano<sup>9</sup>.

Este progreso tiene sus fundamentos en la idea cartesiana de **método**, donde la linealidad y el progreso eran un ingrediente común y se daban de manera paulatina y constante. Las ciencias sociales y naturales han estado sometidas al influjo de esta idea en la que el optimismo del hombre por la cultura y el proyecto universal son los pilares de explicación. Sin embargo, la historia enseña que el desarrollo de la teoría de la política pública, al igual que el de la teoría económica, no puede ser considerado como un proceso evolutivo lineal, sino que, por el contrario, se caracteriza por la presencia de paradigmas alternativos. Según esta visión, la proyección de inversiones y nuevos descubrimientos son la razón fundamental del crecimiento y de la conquista del hombre sobre la naturaleza. Como se puede ver, el modelo no prevé ningún cambio de trayectoria y, por lo tanto, se podría proyectar su tendencia sin mayores dificultades; la indeterminación, la complejidad y el riesgo de los fenómenos sociales y económicos no estarían presentes. Así, las políticas públicas se podrían proyectar sin mayores problemas a partir de la historia, el conocimiento acumulado y la información recopilada. El modelo lineal de la ciencia, la tecnología y la innovación, por ejemplo, considera solo una ruta sin retroalimentación ni alteración durante el proceso. Por lo tanto, la investigación conduciría automáticamente al desarrollo tecnológico y este, con posterioridad, al desarrollo económico. Desarrollos ulteriores de modelos de relaciones causales (*chain-link model*), modelos interactivos, modelos de múltiples actores y modelos más sistémicos y dinámicos han

9. Turgot, el ministro reformista de Luis XVI, y Condorcet, el noble revolucionario, fueron precursores de esta trayectoria. "Eran newtonianos sociales que evitaban, en la medida de lo posible, los razonamientos y las hipótesis que no estuvieran basados en la experiencia" (Villota 1999).

recuperado las características complejas, acumulativas e inciertas del transcurso de un estadio a otro.

Tal como lo menciona la teoría de la decisión racional, se supone que para analizar situaciones es necesario simplificar la realidad, es decir, visualizarla y representarla por medio de un modelo. No obstante, un problema real tiene muchas variables, restricciones y actores, y los comportamientos de todos estos son impredecibles y muchas veces imposibles de modelar o medir. Por lo tanto, se puede decir que las consecuencias futuras de una decisión política rara vez son determinadas, es decir, predecibles con certeza. En este orden de ideas, conviene aclarar los siguientes conceptos:

- Existe **certidumbre** si se conocen las variables y las relaciones entre ellas. Por ejemplo, en el campo de la educación se puede conocer con cierta anticipación la rentabilidad que puede rendir la educación básica o secundaria en la movilidad social de las personas o el efecto de una campaña de vacunación sobre la salud de los niños.
- Existe **riesgo** si se conocen las variables pero solo se pueden estimar las relaciones entre ellas, es decir, las probabilidades. Un ejemplo de ello son las relaciones entre fumar y enfermar con cáncer.
- Existe **incertidumbre** si se conocen todas las variables pero algunas no se pueden medir y se desconocen las relaciones entre ellas. Por ejemplo, el impacto de la nanotecnología en el medio ambiente.
- Existe **ambigüedad** si tienen que identificarse todas las variables pertinentes. Por ejemplo, el impacto de los biocombustibles sobre la pobreza.

En breve, certeza, riesgo, incertidumbre y ambigüedad se sitúan en un continuo entre el determinismo y la indeterminación, entre la baja y la alta complejidad, de modo que cada situación implica un tipo diferente de eventos y supuestos. Estas categorías, en el contexto de las políticas públicas, son importantes para interpretar y entender el comportamiento organizacional respecto a los escenarios transparentes, unívocos, simples y ordenados que plantea la teoría tradicional de la organización.

**B. Trayectoria discreta:** en una evolución discreta el factor de incertidumbre o el azar no están presentes. Es decir, se considera que los fenómenos son extremadamente lentos, que representan un alto

grado de continuidad y corresponden a lo que se llamaría **certezas estructurales** (Jouvenel 2004), que utilizan caracteres inherentes a un orden en el cual se tiene un alto grado de confianza.

Se trata de hechos supuestamente inmutables o estables, que dependen generalmente de condiciones naturales (clima, geografía, etc.), de la condición biológica y psicológica del hombre o de la evolución histórica de un sistema supuestamente inamovible.

Ese tipo de trayectoria sería un proceso escalonado sin mayores mutaciones. La historia está plagada de ejemplos donde las políticas y los fenómenos no siguen tal trayectoria. Entre otros, pueden citarse la crisis petrolera de 1973, las quiebras bursátiles, las predicciones erróneas, las proyecciones equivocadas, la inestabilidad de las expectativas, las guerras o los cambios políticos inesperados.

**C. Trayectoria dinámica y acumulativa:** en la tercera trayectoria todos los elementos y las variables cambian continua o instantáneamente. El mundo es complejo y dinámico, con múltiples actores y funciones que interactúan. Hay tendencias pesadas o procesos de cambio acumulativo con enormes consecuencias si se modifican sus causas o sus comportamientos generadores.

Son alteraciones de mediana y larga duración que conllevan corrientes de cambio y, si se consolidan, marcan la trayectoria colectiva de una sociedad. Estas tendencias no pueden ser modificadas por una sola persona u organización. Ejemplos de estos fenómenos son las corrientes demográficas, la evolución del medio ambiente y los recursos naturales.

También intervienen en este modelo las llamadas tendencias emergentes, es decir, corrientes de cambio que pueden ser transformadas y, como entrañan un proceso de definición, existe en ellas lucha de intereses, pugnas y disensos y la negociación es muy difícil.

En este prototipo de trayectoria de la política pública también están presentes elementos de ruptura o hechos trascendentales de gran impacto que generan el cambio o la discontinuidad de las tendencias existentes, modifican el orden actual de las cosas y generan nuevos paradigmas. Constituyen también hechos imprevistos, los cuales surgen sin previo aviso y no pueden explicarse o deducirse de evoluciones anteriores, por lo tanto, no pueden ser objeto de un pronóstico científico tradicional.

En este tipo de trayectoria estarían incluidas las crisis, entendidas como una suspensión de los determinismos, las estabilidades y las restricciones internas en el seno de un sistema al que le imprimen desorden, inestabilidad y azar. Por su efecto multiplicador, las crisis podrían frenar las tendencias precedentes y romper cualquier esquema de predictibilidad.

Así vistas, las tendencias de las políticas tendrían un primer factor de impulso o de despegue, un rendimiento inicial o un impacto a partir del cual se generarían los cambios en las personas o en las instituciones. Con esto se consolidan las transformaciones hasta que se agoten sus efectos y comiencen a decrecer los rendimientos, es en ese momento cuando se requiere un nuevo impulso o un nuevo paradigma, llámese discurso o plan, para seguir promocionando el cambio. Ese ciclo de vida o de tendencia lo registra la historia y es una buena lección sobre la importancia del cambio permanente, la adaptación constante y el esfuerzo persistente en las políticas públicas para seguir avanzando.

## CAPÍTULO 6

### LA FUNCIÓN BÁSICA DE EVALUACIÓN