

Hans Seidel Stiftung (La Paz).

# **LA PLANIFICACION Y LA PROSPECTIVA, HOY: Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y la toma de decisiones.**

AGUILAR, Tatiana, VITALE, Javier, ACEITUNO, Paola, BAENA, Guillermina y PAPAGNO, Sylvina.

Cita:

AGUILAR, Tatiana, VITALE, Javier, ACEITUNO, Paola, BAENA, Guillermina y PAPAGNO, Sylvina (2018). *LA PLANIFICACION Y LA PROSPECTIVA, HOY: Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y la toma de decisiones*. La Paz: Hans Seidel Stiftung.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/tatiana.lena.aguilar.torrico/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pR3E/bzX>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA, HOY:

Innovaciones para el fortalecimiento  
de la capacidad de gobernar y  
para la toma de decisiones



Hanns  
Seidel  
Stiftung

Unidad de  
**Gestores  
Municipales**



## **LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA, HOY:**

Innovaciones para el fortalecimiento  
de la capacidad de gobernar y  
para la toma de decisiones

**El libro: LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA, HOY: Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y para la toma de decisiones**

## **GESTIÓN 2018**

Dr. Luis Revilla Herrero  
**Alcalde Municipal de La Paz**

Lic. Álvaro Blondel Rossetti  
**Secretario Ejecutivo Municipal**

## **COORDINACIÓN GENERAL**

Dr. Marco Antonio Saavedra Mogro, Ph.D.  
Lic. Sylvia Estensoro Cernadas  
**Unidad de Gestores Municipales - UGEM**

Tatiana Lena Aguilar Torrico Ph.D.

## **EDICIÓN**

Tatiana Lena Aguilar Torrico Ph.D.

## **DISEÑO DE TAPA Y CONTRATAPA**

Beimar Adolfo Ballón López  
**Analista Técnico – UGEM**

## **DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN**

Impresión Digital

**Depósito Legal:** 4-1-623-18 P.O.

**ISBN:** 978-99974-372-0-4

## **UNIDAD DE GESTORES MUNICIPALES – GAMLP**

Av. 16 de julio, Edificio Hermann Piso 1 – El Prado  
Teléfono (591-2) 2310405

Esta publicación ha contado con el coauspicio de:

## **FUNDACIÓN HANNS SEIDEL**

Av. Ecuador, N° 2523, Ed. Dallas, piso 11, Dpto. 1101  
Telf. (591-2) 2416162

La Paz – Bolivia, noviembre de 2018

El contenido de los ensayos y/o artículos son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del GAMLP, de la UGEM ni de la Fundación Hanns Seidel.

# CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN   | 7   |
| Luis Revilla Herrero   |     |
| PRÓLOGO  | 9   |
| Tatiana Lena Aguilar Torrico   |     |
| PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL  | 15  |
| Guillermina Baena Paz - México   |     |
| TOMA DE DECISIONES Y PROSPECTIVA. HACIA UNA VINCULACIÓN  | 41  |
| Paola Aceituno Olivares - Chile  |     |
| LAS CONEXIONES SIGNIFICATIVAS ENTRE PROSPECTIVA<br>Y RETROSPECTIVA   | 57  |
| Marco Antonio Saavedra Mogro - Bolivia   |     |
| ESTADO, PLANIFICACIÓN Y MERCADO: LA INTROSPECTIVA<br>Y LOS FUTUROS DEL TRIÁNGULO PERFECTO EN BOLIVIA                                 | 85  |
| Tatiana Lena Aguilar Torrico - Bolivia   |     |
| CAPACIDADES ESTATALES Y PLANIFICACIÓN.<br>EL APORTE DE LA PROSPECTIVA: LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN<br>COMO CAPACIDAD ANTICIPATORIA | 105 |
| Javier Vitale - Argentina  |     |
| Silvina Papagno - Argentina  |     |
| EL DISEÑO REFLEXIVO DE PROBLEMAS CON LA VISIÓN<br>DEL GRUPO DECLARADOR   | 119 |
| Lucio Mauricio Henao Vélez - Colombia  |     |
| PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN CIENTÍFICA EN BOLIVIA  | 153 |
| Blihtz Lozada Pereira - Bolivia  |     |

|   |     |
|---|-----|
| LA RENTA SOCIAL AMBIENTAL Y TERRITORIAL<br>APUNTES PARA SU CONSTRUCCION MEDIANTE LA PROSPECTIVA<br>ESTRATÉGICA: APORTES DE LOS GESTORES MUNICIPALES | 183 |
| Luis Gabriel Escobar Blanco - Argentina<br>Gabriel Agustín Sanchez Mendoza - Argentina  |     |
| LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA PAZ: UNA MIRADA<br>DESDE LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA  | 209 |
| Álvaro Blondel Rossetti - Bolivia   |     |
| PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA<br>EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ, BOLIVIA  | 227 |
| Javier Marcelo Arroyo Jiménez - Bolivia<br>Carla Cordero Sade - Bolivia   |     |
| RESEÑA DE LOS AUTORES   | 259 |

# PRESENTACIÓN

El modelo de gestión desarrollado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), en los últimos años, ha logrado concretar respuestas satisfactorias a las y los paceños y no paceños. El gerenciamiento público, caracterizado por una relación asertiva y empática con el ciudadano, ha fortalecido la gobernanza y con ello la legitimidad, logrando una institucionalidad sólida y transparente.

La visión de *la ciudad que queremos*, plasmada en el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", traza las líneas estratégicas para nuestra carta de navegación hacia futuros promisorios, sostenibles y sustentables. Desde una perspectiva de integración de lo rural con lo urbano; lo nacional con lo regional; la identidad latinoamericana en proyección con el nivel mundial.

La innovación en los modelos de gobierno es una necesidad actual y constituye una tarea urgente y permanente, a ser encarada principalmente con inteligencia. Conscientes de nuestra responsabilidad, estamos enfocados en realizar nuestro trabajo, generando incidencia en los planes nacionales mediante sinergias conducentes a mejorar la calidad de vida de las bolivianas y bolivianos, a partir de nuestra contribución como municipio de la ciudad capital administrativa del país.

Para la elaboración del libro "LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA, HOY: Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y para la toma de decisiones", el GAMLP a través de la Secretaría Ejecutiva Municipal y la Unidad de Gestores Municipales (UGEM) ha convocado a *thinks tanks* o tanques de pensamiento de nuestra región latinoamericana y centroamericana. Todos ellos y ellas, intelectuales y líderes de



laboratorios de ideas, cuyo reconocimiento a nivel nacional e internacional, avala la calidad del libro que tengo el agrado de presentar.

Este libro se constituye en una herramienta conceptual y comparte metodologías de la disciplina de la prospectiva aplicada para la planificación y toma de decisiones. Sin duda, un trabajo de gran valía de gestores municipales compartiendo sus experiencias junto a importantes académicos.

Un paso estratégico más para el fortalecimiento de la gestión inteligente del GAMLP. La integración de académicos(as) e investigadores referentes de la prospectiva latinoamericana, en torno a la innovación del conocimiento y de las nuevas tecnologías ahora vigentes en países con mayor desarrollo; resultado de la siempre demandada y trascendente alianza estratégica entre la gestión pública y la academia.

Como Alcalde va mi reconocimiento a la generosidad de los investigadores que, con total desprendimiento, comparten en el presente libro sus saberes y experticias, mostrándonos métodos anticipatorios, estudios de futuros y análisis de escenarios en temáticas prioritarias, como un aporte al desarrollo social y económico en el municipio, el país y la región. Tengo la certeza de que este trabajo contribuirá a la mejora continua de la gestión pública y, en particular, a la posibilidad de contar con planes efectivos y oportunos, contribuyendo con el fortalecimiento de aquellas herramientas con las que estamos construyendo ahora la ciudad de La Paz del 2040. De esta manera nos congratulamos por ser un Municipio, no solamente proactivo; esta es la muestra del salto cuántico de los municipios de la Era de las Tecnologías y la pre actividad.

Esta es nuestra contribución, desde el GAMLP, a los demás niveles de gobierno; con total solidaridad y compromiso, compartimos innovaciones metodológicas para la planificación, para la Prospectiva, para el nuevo Estado y para la toma de decisiones estratégicas.

Luis Revilla Herrero  
**ALCALDE MUNICIPAL DE LA PAZ**

# PRÓLOGO

La prospectiva como disciplina multiescalar, interdisciplinaria, multicultural, inter e intra institucional, coadyuva con metodologías científicas en la planeación estratégica. Ante las transformaciones intensivas de los modelos y sistemas de gobierno, los gestores de los municipios a nivel mundial, han asumido un nuevo papel, como líderes *pre activos*.

Lo dicho, se debe a que las ciudades inteligentes del futuro que se están construyendo en este momento, requieren de líderes capaces de adelantarse a los acontecimientos, mediante decisiones estratégicas en el presente. *Innovar o perecer*, es la premisa, que conlleva a la transformación del modelo de gestión municipal.

**“LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA, HOY: Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y para la toma de decisiones”**, representa la consecución del proceso iniciado en la construcción y consolidación del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", donde se privilegia la necesidad de formar un nuevo perfil del servidor municipal a un sujeto proactivo con competencias profesionales y habilidades, capaz de responder con eficacia a la demanda de la población.

El presente libro escrito por intelectuales, académicos, gestores municipales, investigadores y prospectivistas latinoamericanos, es una valiosa herramienta conceptual y metodológica para el diseño de políticas públicas, planes de mediano y largo plazo, mediante el análisis de escenarios políticos, mapas de actores y variables estratégicas.

La prospectiva es expuesta en el presente libro como la disciplina relevante y necesaria para el análisis anticipatorio de escenarios futuros, desde el pensamiento complejo y la locura de emprender la construcción del futuro deseado.

La Dra. Guillermina Baena (México), en el ensayo **“Prospectiva gubernamental”**, nos abre el telón mostrándonos el mundo del futuro; ella devela *“De repente nos encontramos viviendo en tiempos muy confusos porque muchas de las cosas sobre las que habíamos estructurado nuestras vidas están desapareciendo. Tenemos que darle un sentido a nuestra vida dentro del no sentido que nos rodea, así que es fundamental hacerse cargo del futuro, no solo responder a él”*.

A su vez, con la genialidad que la caracteriza logra generar la necesaria autointerpelación cuando asevera *“Nos interesa el futuro porque tenemos que hacer algo por lo que no ha sucedido todavía, tanto para salvar a una humanidad que ha construido el sentido de su vida durante miles de años y también para salvar a las generaciones futuras, no solo las inmediatas que aún no han nacido, sino las que deberán estar aquí en 100 o 500 años, o más”*. Dicho de esta manera, moviliza la necesidad de evaluar nuestra capacidad de gestionar las inteligencias colectivamente a fin de no morir en el intento de subsistir en un mundo altamente globalizado, con la robotización del trabajo, la tecnologización de las organizaciones y la creciente individualización.

**“Toma de decisiones y prospectiva. Hacia una vinculación”** de la Mgtr. y candidata a Dra. Paola Aceituno (Chile). Un tema vigente, con una mirada fresca y desde la experiencia del trabajo en instituciones académicas y en instancias de asesoramiento al gobierno y otros organismos importantes de Chile. Con la peculiaridad que la caracteriza la Mgtr. Aceituno fundamenta la necesidad de la prospectiva en la toma de decisiones a cargo de los líderes de las organizaciones, que bien pueden aplicarse a las autoridades gubernamentales, no gubernamentales y privadas.

A este respecto, la Mgtr. Aceituno presenta su contribución, principalmente con la intención de *“...exponer los elementos fundamentales de la teoría decisional y su relación con la Prospectiva. Se plantea que la introducción de la Prospectiva en el proceso decisorio de políticas públicas, contribuiría en la generación de políticas públicas de calidad, siendo en todo caso necesario que los tomadores de decisiones jueguen un rol activo en la implementación y seguimiento de las mismas”*.

El Dr. Marco Antonio Saavedra Ph.D. describe magistralmente **“Las Conexiones Significativas entre Prospectiva y Retrospectiva”**. La agudeza con la que expone la erudición de autores de la ciencia ficción, nos devela a hombres y mujeres que se adelantaron a su tiempo y siendo los visionarios de futuros impensables, en su momento, registraron en el papel y la tinta la tecnologización que nos inunda. Mediante la solvencia académica del Dr. Saavedra, podemos acaso aproximarnos a la propuesta que nos plantea sobre las *“...utopías y las distopías, de la perfectibilidad y de la imperfección humanas; de hecho los virajes de la función cognitiva de la ciencia ficción en la era cibernética...”*. La reflexión, desde las ciencias políticas, es una invitación a adentrarnos en el estudio y la aplicación en las políticas públicas y de gestión, en nuestra manera de ser y hacer, en tanto dichas utopías y distopías *“...sí ha replanteado sus visiones de la formación social, del modo de producción, del*

*capitalismo neoliberal-financiero, de la cultura de la imagen, del sistema de comercialización y marketing, de la endocolonización capitalistas y de la catástrofe ecológica*”, tal como el autor afirma.

**“Estado, planificación y mercado: La introspectiva y los futuros del triángulo perfecto en Bolivia”** de la Dra. Aguilar, es un ensayo que a través de la investigación bibliográfica, de la historia política de Bolivia, hace un recorrido por la construcción del Estado a partir del 46. El principal motivador es la comprensión de la necesidad de espacios de concertación y generación de consensos, con amplia participación de las colectividades. A esta activación del Estado, acompaña el complejo ejercicio de la planificación, donde la autora incorpora la necesidad de aplicar metodologías científicas, a fin de alcanzar la objetividad necesaria para la generación de bienes públicos urgentes, para la restauración de una base social productiva para el desarrollo integral del país. El modelo de la economía popular es, en suma, el retrato de los procesos sociales y la resultante de sistemas económicos practicados en las últimas décadas; vale la pena mirarse con interés estas concatenaciones entre la economía y los nuevos tejidos sociales.

Con la luz del rigor científico y académico del Lic. Javier Vitale y la Mgtr. Silvina Papagno (Argentina), ambos nos invitan a un recorrido reflexivo sobre las **“Capacidades estatales y planificación: el aporte de la prospectiva en los procesos de planificación como capacidad anticipatoria”**; ambos investigadores con amplia experiencia en la aplicación de métodos prospectivos y políticas públicas señalan: *“La planificación lleva implícita la construcción de capacidad estatal y, en particular, la capacidad política que permite lidiar con los conflictos propios de los procesos de desarrollo, a los efectos de asegurar la autonomía del Estado”*; cuyas reflexiones y análisis, estoy segura, contribuirán a la necesaria instrumentación del proceso autonómico en Bolivia.

Ambos nos adentran con precisión sobre *“Los cuestionamientos al método tecnocrático de la planificación, y el surgimiento de los movimientos sociales que problematizan la cuestión social, comienzan a ser clave para la transformación del modelo de toma de decisión en la planificación pública, incorporando elementos de deliberación y participación”* y, a tiempo de invitarnos, señalan la necesidad de fortalecer las capacidades anticipatorias, mediante la aplicación de la disciplina prospectiva.

Con la invariable erudición, el Dr. Lucio Henao (Colombia) en su trabajo denominado **“El diseño reflexivo de problemas con la visión del grupo declarador”**, muestra una vez más su solvencia intelectual y la comprensión de los paradigmas intrínsecos en los estudios prospectivos. Nos obsequia la posibilidad de adentrarnos al conocimiento, manejo y aplicación de la inteligencia compleja, durante la aplicación de los estudios de los futuros, en entornos organizacionales y señala que *“La propuesta de diseñar el problema es apropiar una situación, evento o fenómeno situacional de un grupo que se integra e interactúa para declararlo transformable, en el inicio del proceso prospectivo, antes de desear o crear la visión de futuro, en princi-*

*pio, los hombres siembran*". Esta perspectiva humana y holística del pensamiento prospectivo del Dr. Henao enriquece al desarrollo de las inteligencias complejas, tornándose aún más complejas en los entornos diversos en los que el sujeto global se moviliza por el mundo y el universo, en la actualidad.

Un tema clave, es abordado por el Dr. Blithz Lozada Pereira Ph.D., en el ensayo **“Prospectiva de la educación científica en Bolivia”**, trabajo excepcional, donde retrata desde adentro la realidad de las políticas públicas de la educación científica en Bolivia, con un horizonte temporal al 2030, de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y ante escenarios futuros mostrados por expertos que hacen un exhaustivo análisis con base a las tendencias educativas. En este sentido, el Dr. Lozada asevera *“Hoy es ampliamente aceptada como alta prioridad la construcción de una educación inclusiva y de calidad, entendiéndola como la principal herramienta social para conducir a las sociedades por vías de crecimiento económico, progreso cultural y desarrollo moderno con pluralismo y tolerancia”*. A partir de cuya reflexión científica el autor nos embarca en un análisis argumentativamente sustentado. Transitando sobre la evaluación de la calidad educativa en Bolivia, las intersecciones culturales y con manifiesta preocupación, sostiene que *“Ocho expertos recientemente consultados coinciden en que la educación formal pública en Bolivia no forma a las personas de manera satisfactoria ni auspiciosa. Reproduce un nivel académico deleznable y una calidad científica de muy bajo desempeño”*. Visibiliza las brechas actuales entre ricos y pobres y que marcan las diferencias en el acceso a la educación con calidad. Reflexiona con agudeza las variables y aporta recomendaciones, orientadas a la disminución de la pobreza, la incidencia de la educación en temas de género, la inclusión de políticas incluyentes de pueblos indígenas personas con capacidades diferentes y las que demandarán los mercados laborales futuros. Enfatiza certeramente en el desarrollo de capacidades críticas.

La responsabilidad de los gobiernos en posibilitar el acceso a la educación no sólo por y para el desarrollo económico del país, sino también individual de las personas como sujetos activos de la transformación del modelo educativo del país. Entonces el Dr. Lozada afirma: *“En contextos como el boliviano, marcados por la pobreza y el desarrollo, la equidad educativa implica precautelar los derechos de las diversas facciones sociales para alcanzar la alfabetización universal, generar las capacidades críticas y preparar a los destinatarios que corresponda para el ejercicio profesional y la creación de conocimiento científico”*. Señala críticamente los sistemas del temor y odio a lo foráneo, al etnocentrismo, como parte de la postergación para el desarrollo de capacidades profesionales competitivas en la actualidad y, de suponer, en los escenarios futuros.

El ensayo **“Renta Social ambiental y territorial. Apuntes para su construcción mediante la prospectiva estratégica”** de dos prominentes abogados argentinos como el Dr. Luis Gabriel Escobar y Dr. Gabriel Agustín Sánchez, remarcan dos necesidades a la vez insolubles, 1) la necesidad de participación de los actores involucrados y 2) la apli-

cación de la prospectiva estratégica; en tal caso, esta vendría a ser la técnica que posibilita la realización de diagnósticos previos con participación de diversos actores sociales, la perfilación de escenarios alternativos, la identificación y evaluación de actores destacados, el juego de roles de los actores, la identificación de las tendencias sutiles y pesadas. Según revelan, la prospectiva estratégica sería un gran aporte por su carácter convocativo y de diálogo, logrando la identificación y el involucramiento de los actores y contribuyendo a direccionar y constituirse en la brújula de los planes de corto mediano y largo plazo.

En opinión de ambos especialistas, en la evaluación de proyectos ejecutados, enfocados inicialmente en el desarrollo humano, es importante la verificación de los indicadores, con el fin de lograr una verdadera construcción de futuro y ahondar más los aciertos y hacer la correspondiente intervención oportuna, con respecto a los errores. En este caso, la clave se basa en un esfuerzo multidisciplinario ya que estas intervenciones se constituyen en ecuaciones para evaluar el rumbo. Respecto a la necesidad de la transdisciplinariedad en la construcción de las políticas, el contacto directo de los gestores municipales son, en sus propias palabras, “...*el nexo esencial entre el pueblo y actores destacados con los técnicos y políticos que establecen la dirección, los marcos y los medios para desarrollar el proyecto, que sea adecuado para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*”. A su vez, abren una puerta donde se perfila la faceta invisibilizada del gestor municipal, porque “*A veces los gestores municipales se constituyen en los actores destacados o son los técnicos o son los referentes de políticas locales*”. Esta última parte es necesario comprenderla, tal como recomiendan los expertos, en tanto se “...*hace mención a la función y no a la persona*”, lo que deja completamente clara la necesidad de lograr continuidad al fortalecimiento de competencias técnicas, profesionales y humanas subyacentes del gestor municipal.

**“La transformación del municipio de La Paz: Una mirada desde la planificación y la prospectiva”**. Es altamente destacable la participación, en el presente libro, de la Secretaría Ejecutiva del GAMLP. El Lic. Álvaro Blondel, además de poner relieve a la presente publicación, comparte con profesionalismo y total experticia el proceso de transformación del municipio paceño. En justo homenaje a la ciudad más importante del país, a través del análisis meticuloso del autor, abre a nuevos debates sobre los modelos de planificación y gestión, emergentes desde el municipio de La Paz.

Destaca el modelo de “Planificación en Red”, a partir de espacios de diálogo abiertos con diferentes actores del municipio de La Paz. Con particular destreza académica y peculiaridad desde su liderazgo como gestor municipal, enfatiza que “*La formulación de una estrategia integral para el largo plazo denominada Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", en actual implementación, presenta la prospectiva municipal nutrida de una metodología participativa técnico-social...*”.

Resulta alentador y eficazmente estratégico el manejo descrito, en tanto *“Los resultados de la prospectiva municipal implementada...”*. Desde su experiencia, asevera que desde su implementación *“...han fortalecido, posicionado la gobernabilidad y toma de decisiones del Municipio de La Paz, constituyéndose a su vez como referente a nivel nacional e internacional.*

**“Planificación para el desarrollo: La experiencia en el municipio de La Paz, Bolivia”**. Ensayo desarrollado con visible profesionalismo y experticia en la autoridad del GAMLP Mgtr. Javier Marcelo Arroyo, que junto a la Mgtr. Carla Cordero Sade, ofrecen un meticuloso recorrido sobre los procesos de institucionalización del municipio de La Paz, hasta la consolidación de modelos de planificación de corto, mediano y largo plazo que trazan la trayectoria de las acciones orientada hacia la consolidación de gobernanza, devolver la credibilidad a los contribuyentes y fortalecer su institucionalidad.

El presente libro representa el tejido hecho de experiencias, métodos, ideas, esperanzas y sueños compartidos. Bienvenidos al futuro...

Tatiana Lena Aguilar Torrico

Investigadora de la Red de Prospectiva Latinoamericana y del Caribe-CYTED

Investigadora del Componente 4 Py CYTED:

Prospectiva aplicada a la Agricultura y la Alimentación

Investigadora Principal del Centro Boliviano de Investigación Prospectiva

Académica y asesora en estrategia prospectiva aplicada

La Paz, noviembre de 2018

# PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL

Guillermina Baena Paz<sup>\*</sup> - México

## RESUMEN

La prospectiva gubernamental es una especialidad urgente y necesaria por desarrollar, existen ejercicios cada vez más frecuentes de los gobiernos para trabajar visiones de largo plazo en planeación y atención de emergencias. En este artículo se dan los elementos básicos que articulan una prospectiva gubernamental desde la importancia de construir el futuro, hasta con ejemplos de los avances que los Emiratos Árabes tienen en este campo y terminando con la conceptualización de la prospectiva gubernamental y sus funciones.

**Palabras Clave:** Prospectiva gubernamental, futuro, Gobierno y visión de futuro.

## ABSTRACT

Government prospective is an urgent and necessary specialty to be developed, there are more and more frequent exercises by governments to work on long-term visions in planning and attention of emergencies. This article gives the basic elements that articulate a governmental perspective from the importance of building the future, even with examples of the progress that the Arab Emirates have in this field and ending with the conceptualization of the governmental prospective and its functions.

**Key Words:** Government prospective, future, Government and vision of the future.

---

\* Licenciada en Ciencias de la Información. Maestra en Administración Pública y Doctora en Estudios Latinoamericanos. Miembro de la *World Future Society*, de la *Association of Professional Futurists*, de la *World Futures Studies Federation (executive Board)* y Vicepresidenta para la Región Latino Americana de la misma WFSF. Desde 1968 es profesora de la UNAM y diversas instituciones educativas.



## INTRODUCCIÓN

Definitivamente este es un nuevo mundo. Totalmente diferente al que conocimos apenas en el siglo pasado. Y parece que no nos hemos dado cuenta de ello. Nos toca vivirlo y nos toca enfrentarlo, debemos prepararnos. Nuevos retos y más sorpresas inesperadas nos esperan, el problema es que sin conocimientos actualizados, nuevos, necesarios, urgentes, no podremos enfrentarlos y por ello, muchas veces estaremos en los límites de la supervivencia.

Mientras la Administración Pública aplicó solo métodos y técnicas para resolver las necesidades de sus gobernados mediante la llamada acción de gobierno, pareció no existir mayor problema que aplicar fórmulas que pudieran resultar útiles durante mucho tiempo. Pero nunca como ahora el pasado, ya ha pasado.

Sin embargo, en la medida en que los problemas de la humanidad se hicieron más complejos y que las incertidumbres se presentan cada vez más densas, en la medida en que no se ha resuelto una visión de largo plazo para la humanidad, es necesario aplicar nuevas herramientas para las nuevas problemáticas. Es cuando empezamos a preocuparnos por el futuro y a pensar en términos de largo plazo. Es cuando los gobiernos más allá de tener en el discurso o en la legislación la palabra futuro, tienen que tomarla en serio y planear con diferentes visiones y nuevas metodologías.

La estructura piramidal y enfocada a un solo tema que daba nombre a una Secretaría de Estado o una dependencia, ya no es más funcional, los métodos tradicionales de la Administración Pública como el de raíz (que nunca llegaba al fondo del problema porque las raíces no estaban en un solo lado, se bifurcaban y diseminaban a través de otros problemas) y el incremental (andarse por las ramas, dedicarse a resolver lo que les toca y solo en horas de oficina), ya no resisten los embates de las nuevas situaciones.

### **¿POR QUÉ DEBE INTERESARNOS EL FUTURO?**

El futuro nos importa porque la sociedad se ha envuelto en procesos de complejidad, crisis y cambio que nos han desestructurado de la vida personal y grupal y global que vivíamos. La sociedad actual se caracteriza por su complejidad y la penetración en la incertidumbre. Ya nada tiene una certeza, todo cambia y puede hacerlo en un instante, después ya nada es igual.

Nos interesa el futuro porque tenemos que hacer algo por lo que no ha sucedido todavía, tanto para salvar a una humanidad que ha construido el sentido de su vida durante miles de años y también para salvar a las generaciones futuras, no solo las inmediatas que aún no han nacido, sino las que deberán estar aquí en 100 o 500 años, o más.

Los riesgos se multiplican y casi nadie se interesa en estudiarlos. Cuando menos, dice Sandberg (2014) hay cinco graves riesgos para la humanidad en estos momentos:

- 1) La probabilidad de una guerra nuclear cuyo invierno enfriaría y secaría el planeta.
- 2) Una pandemia provocada por los avances biotecnológicos en manos de terroristas.
- 3) La generación de una superinteligencia (IA), mientras que hay procesos para activarla, se ignora lo que pueden hacer las superinteligencias que no garantizan que puedan hacer algo bueno o moral. Cada vez más se trabaja en el software que mejora la inteligencia y se prevé una verdadera “explosión de inteligencia”. Tampoco sabemos, qué tan peligrosas serán las distintas formas de inteligencia que puedan crearse.
- 4) Los avances de la nanotecnología que implica el control sobre la materia con precisión atómica o molecular, como es el caso presente de la impresión en tercera dimensión de armas.
- 5) Los desconocidos no conocidos que de alguna manera presuponemos su acción, por ejemplo: extraterrestres, meteoritos, la misma edad de la tierra en proceso de cambio climático.

### **¿Seguiremos hablando del Apocalipsis sin hacer nada para prevenirlo?**

Independientemente de lo que hagamos o dejemos de hacer, nos encontraremos con el futuro. Wallerstein dice que el mundo está entrando a un sistema histórico nuevo, cuyos contornos no podemos conocer por anticipado, pero cuya estructura podemos ayudar a modelar.

Parafraseando a Gastón Berger, vivir en la sociedad actual es manejar en una carretera desconocida a gran velocidad y sin luces que nos permitan ver más lejos. La rapidez en la que vivimos nos hace necesitar luces potentes que alumbren cada vez más lejos. ¿Hasta dónde llegaría la locura de manejar velozmente sin ver nada? El problema es que manejamos hacia adelante viendo por el espejo retrovisor. Esto es, cuántas decisiones hemos tomado con paradigmas, actitudes y sistemas de pensamiento del siglo XIX y del siglo XX.

Consideremos que el parabrisas es más grande que el retrovisor porque lo que nos espera adelante es muy amplio y muy extenso, pero no estamos estudiando el futuro. Porque todo lo que ahora es incertidumbre y eventos inesperados, complejidad, crisis y cambios acelerados nos impactarán y tendrán consecuencias a partir de mañana en adelante... ¿o en un rato?

Cada vez es más difícil entender la realidad turbulenta que nos envuelve en la incertidumbre y los eventos inesperados. Ahora la sociedad está signada por seis características: Complejidad; Caos; Contradicciones; Cambio; Crisis; Conflictos. Todas estas características

se encuentran entrelazadas. Los problemas son cada vez más complejos y las explicaciones ya no pueden ser lineales, ni solamente debidas a una sola causa. La multicausalidad provoca que aparezcan muchas realidades, no una sola, realidades que conviven simultáneamente y son “leídas” y seleccionadas por cada persona en función de la comodidad o incomodidad que les provocan.

De igual manera, el mundo global se ha vuelto tan dinámico que los problemas se entrelazan unos con otros, la imbricación de todos los eventos es sistémica, va hacia lo profundo en niveles de visibilidad, no visibilidad e invisibilidad y es holística porque es transversal, integradora.

La linealidad que vivíamos era tan simple que podíamos identificar un fenómeno fácilmente, parecía estático, se repetía de manera continua y las leyes de Newton reinaban en todos los aspectos de la vida cotidiana. Todo parecía acomodarse matemáticamente: si tienes una carrera, tendrás un buen trabajo, si te casas serás feliz –recordar a Walt Disney– si besas muchos sapos tendrás a tu príncipe, dos bolillos más dos bolillos siempre son cuatro, aunque había quienes se complicaban la vida preguntando quién era el dueño de los bolillos y cómo iban a ser repartidos, pero como esos eran científicos sociales, poco importaba su opinión.

La hegemonía newtoniana llegaba a su declinación, la visión lineal y matemática que se había extendido ya no funcionaba en la realidad actual y compleja, ¿en qué momento y cómo fue el cambio?, ¿qué sucedió que nos agarró desprovistos de todo? La ciencia no pudo prever, con las metodologías existentes, por más sofisticadas que eran, las soluciones o respuestas ante las nuevas problemáticas. La ciencia dominante se volvió acto de fe, lo que se descubriera era la luz, la verdad. Por esta vía, los errores se multiplicaron y salieron a la luz, la misma definición de una ciencia como permanente búsqueda de la verdad se contradecía a sí misma. De ahí que se dieran movimientos críticos a lo largo del siglo XX, donde hubo tres revoluciones científicas apenas perceptibles para toda la humanidad:

1. Einstein con su teoría de la relatividad.
2. Los físicos cuánticos con su teoría del quanta.
3. La teoría del caos con los científicos duros en la década de los noventa con su antecedente en la teoría matemática de las catástrofes.

Por otra parte, cambios estructurales empezaron a desfigurar la economía, así lo veía Wallerstein (2005): “el mundo que hemos conocido ha sido de una economía del mundo capitalista que hoy ya no es capaz de manejar las presiones estructurales a las que está sometido”. Las presiones son tres: 1) La primera consecuencia de la desruralización del mundo que se consumaría, según el autor para el 2030, lo que hace crecer el costo de trabajo como porcentaje del valor creado. 2) La segunda consecuencia a largo plazo de la

externalización de los costos que condujo al agotamiento ecológico. 3) La tercera deriva de la democratización del mundo con demandas crecientes sobre el gasto público en educación, salud y garantías de ingreso para toda la vida. (p.72). He ahí el señalamiento de la posibilidad de construir el futuro.

Todos los sucesos que se empezaron a dar desde la década de los setentas no podían entenderse, porque aún no había ni instrumentos de observación, ni metodologías que pudieran hacer que los comprendiéramos. Nuestra formación positivista nos había puesto anteojeras para seguir un solo camino y encerraba en el lado izquierdo a nuestro cerebro.

Bastó salirse de la “caja mental” que nos impusieron y como caja de Pandora, salieron nuevas ideas, nuevos pensamientos, los científicos del caos descubrieron que si solo se consideraba la armonía, como lo había hecho la ciencia, el considerar el caos podría darnos otras respuestas, hacer ver lo que no veíamos. Por ejemplo, el modelo económico, no dejarlo en las mentes humanas sino en la “mano invisible del mercado”, utopía que no ha funcionado para el bienestar de la humanidad.

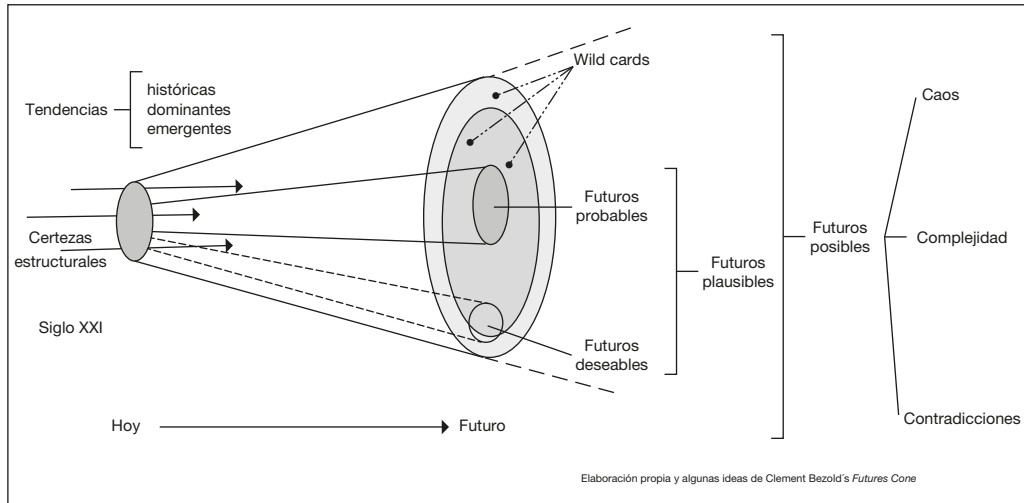
Edward Norton Lorenz descubrió que, en los sistemas dinámicos no lineales, las cosas nunca pasan de la misma manera, un pequeño cambio en una variable puede afectar a otra y a otra. Este proceso interactivo es lo que se ha llamado el *Efecto mariposa*, que describe la imagen de una mariposa batiendo sus alas en Asia y causando un huracán en el Atlántico: metáfora de cómo cambios pequeños pueden causar cambios o eventos con resultados complejos e inesperados.

El caos, la complejidad y el cambio empezaron desde la mitad del siglo XX, se aceleraron en los años setenta de manera vertiginosa y nos sorprendieron al inicio del siglo XXI con una situación completamente diferente a la que pensábamos con nuestra cortedad de conocimientos arcaicos.

Para millones de personas el futuro llegará demasiado pronto, decía Toffler, encontrarán demasiadas dificultades para adaptarse a ello... es más, va a pasar enfrente de nosotros...y estaremos desprovistos para enfrentarlo. “Complejidad creciente y... comprensión retardada” reflexionaría Ezequiel Ander Egg (1998).

De repente nos encontramos viviendo en tiempos muy confusos porque muchas de las cosas sobre las que habíamos estructurado nuestras vidas están desapareciendo. Tenemos que darle un sentido a nuestra vida dentro del no sentido que nos rodea, así que es fundamental hacerse cargo del futuro, no solo responder a él.

**Figura1: Cono del futuro**



## LA DOBLE CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO

El futuro se construye dos veces:

- 1) Primero en la mente. Al futuro hay que situarlo en el ámbito de la imaginación y la creatividad. Esto nos lleva a cambiar de actitud, a romper paradigmas, a preguntar de manera diferente, a reflexionar fuera de la caja. Pero sobre todo, a tomar previsiones sobre las múltiples posibles situaciones que pudieran acontecer. Eso es pensamiento anticipatorio.
- 2) Luego se concreta en la realidad. Si lo podemos pensar, lo podemos crear. El mundo puede verse en varias dimensiones. Lo que hacemos ahora es inmediatista, reactivo, pero tiene profundas repercusiones de largo plazo.

## Gestión de la incertidumbre

Muchos de los problemas actuales no se resuelven por el nivel de incertidumbre que los envuelve, se gestionan. La prospectiva es la gestión de la incertidumbre.

Vivimos el imperio de la eficacia, el instante, el corto plazo, la satisfacción, la urgencia, la velocidad, la inmediatez, la ligereza y la flexibilidad. La mayor parte de decisiones políticas que adoptamos tienen impacto sobre generaciones futuras: demografía, cambio climático, salud, agua, pensiones, desempleo. Todo esto corresponde a la justicia intergeneracional. Esta interdependencia generacional requiere un nuevo contrato social

El actor público no acciona, reacciona. Dice Innerarity (2009) que los actores políticos están continuamente apagando fuegos y no formulan objetivos de largo plazo. Deciden sistemáticamente en favor del corto plazo y en contra del largo, renunciando a la idea de que les corresponde arbitrar entre ambos. Se sobrevalora la respuesta inmediata como antídoto para la incertidumbre. Las falsas urgencias se multiplican y se extiende la presión de actuar inmediatamente. Y cuando algo es urgente, ya es demasiado tarde.

Robert Jungk, alemán, escritor, futurista y luchador social, pasó toda su vida protestando por lo que consideraba errores sociales y criticó al nazismo y luego a la bomba atómica. Hasta que le tocó entrevistar en Japón (1960) a un hombre que moría de leucemia como resultado de la bomba atómica lanzada en Hiroshima, el hombre le dijo tristemente, “Ahora protestas contra la bomba, pero es demasiado tarde. Tú siempre comienzas demasiado tarde”.

Si seguimos en el presente pensando en el pasado, llegaremos demasiado tarde al futuro.

¿Queremos llegar demasiado tarde al futuro?

Con el rompimiento de los paradigmas. Nuevos cambios se presentan en la vida de la humanidad. Los niveles de comprensión de los problemas son insuficientes con los instrumentos científicos que teníamos anteriormente. Se requieren nuevas formas de ver y de pensar. Pensar en el futuro nos ayuda a comprender y resolver problemáticas complejas. Nos ayuda a dar soluciones, no salidas.

La meta del futuro, dice Cornish (2004) no es predecir el futuro, sino mejorarlo. Especialmente, queremos saber sobre las oportunidades y riesgos para los cuales deberemos estar listos. Para Edward De Bono se puede analizar el pasado, pero se necesita diseñar el futuro. Esa es la diferencia entre sufrir el futuro y disfrutarlo.

Cuando pensamos que el futuro se puede construir y pueden en él conciliarse nuestros sueños y nuestras utopías es cuando le damos una nueva significación a la vida y nos sentimos motivados y alertas porque nosotros estamos construyendo lo que vendrá.

Lindman decía, “si pudimos poner un hombre en la Luna ¿por qué no tenemos la visión para construir una comunidad ideal?”.

Si lo podemos pensar, lo podemos crear (pioneros de la aviación).

¿Cuáles son las actitudes que cada uno asumimos frente al futuro?

- El avestruz pasivo, quien acepta el cambio.
- El bombero reactivo que espera que suene la alarma para apagar el fuego.
- El agente de seguros preactivo, quien prepara cambios futuros a manera de prevención.

- El conspirador proactivo quien actúa para provocar cambios deseables.
- El actor anticipativo, quien combina de manera sorprendente todos los anteriores, pero adopta una actitud anticipatoria, en otras palabras, mezcla las actitudes: reactiva, preactiva y proactiva. (Godet, *Creating futures*, p.7).

Luego entonces el actor anticipativo reflexiona con acción, por lo cual, las tres preguntas claves en los estudios de futuros son:

- *Diagnosis* el ¿qué está pasando? Lo obtenemos por medio de métodos o técnicas que describen tendencias dominantes, tendencias motoras del cambio y tendencias emergentes y de identificar los impactos cruzados en las tendencias, el cómo interactúan entre sí.
- *Prognosis* el ¿qué podría pasar? Lo obtenemos a partir de la construcción de escenarios que nos permite visualizar con imágenes de futuro un abanico de situaciones que podemos enfrentar.
- *Pronóstico* el ¿qué vamos a hacer si pasa? Está en el nivel de la acción se trata de la toma de decisiones para la elaboración de la estrategia y de las acciones en consecuencia.

## ¿CÓMO INCURSIONAR EN ESTE NUEVO MUNDO?

Nuevas herramientas de observación son requeridas. Para penetrar en la incertidumbre, nuestras linternas son las tendencias, dominantes, históricas y emergentes. Tendencia es una modalidad de la evolución de un fenómeno considerado de naturaleza suficiente para jugar un papel determinante en la configuración futura del fenómeno y que difícilmente cambiaría. Partimos de las tendencias que están presentes en el momento actual y cuya evolución podemos observar, así como el cruce que impone la complejidad entre algunas y el crecimiento de otras. Las tendencias, por ejemplo en cuanto a tecnología, nos permiten ver la aceleración de procesos científicos y tecnológicos en cualquier ejemplo, es el caso del celular que pasó de ser un teléfono móvil a toda una oficina que nos conecta con todo y con todos, podemos trabajar, escuchar música, ver videos tomar fotografías, lo que nunca habíamos imaginado: tener el mundo en la palma de la mano.

La otra parte referida a los eventos inesperados nos lleva a la lectura de las débiles señales (WE) para detectar los eventos emergentes (WI). Los WEWI, también llamados los signos del futuro. Van a incluir una tercera dimensión, la interpretación del observador en el sentido que le da a las débiles señales y a los eventos emergentes respecto de los futuros por venir. Actuar así es monitorear el ambiente.

Ahora se ha perfilado un sistema de inteligencia colectiva, que muy pronto será de sabiduría colectiva que monitorea el ambiente de manera multidisciplinaria y obteniendo información profunda, para estar atentos ante lo que puede surgir de manera imprevista.

Si las tendencias son las fuerzas motoras que proveen la dirección fundamental del futuro. Si los impactos cruzados nos dan la información sobre las tendencias interactuando entre sí. Los *wild cards* son eventos de baja probabilidad pero que nos pueden dar sorpresas de alto impacto provocando que la humanidad experimente colisiones, convergencias de fuerzas globales que surgen, se recombinan, chocan entre sí, causando oleadas sucesivas de eventos con impactos de: primero, segundo y tercer orden, cuando esto pasa, todo se sale de balance.

Hay cuando menos tres tipos de sorpresas que podemos esperar:

1. Eventos conocidos que ocurrirán sin certeza de tiempo, temblores, tsunamis, erupciones volcánicas.
2. Eventos futuros desconocidos para el público en general, una guerra nuclear, una amenaza biológica.
3. Eventos intrínsecamente desconocidos para los cuales no hay expertos, ni conceptos, ni medios de observación. El número de estos es infinito.

Manejar los *wild cards* requiere de métodos no convencionales: y del pensamiento no lineal (fuera de la caja), pensamiento sistémico, entrenamiento creativo, intuición, pensamiento asociativo o sincrético y construcción de sueños.

## ¿POR QUÉ PROSPECTIVA?

La prospectiva construye futuros, es una ciencia social que sirve para entender los problemas complejos en estructuras sistémicas, nos permite ver “más allá de donde ven los ojos” para reconsiderar el pasado y descubrir nuevas posibilidades futuras.

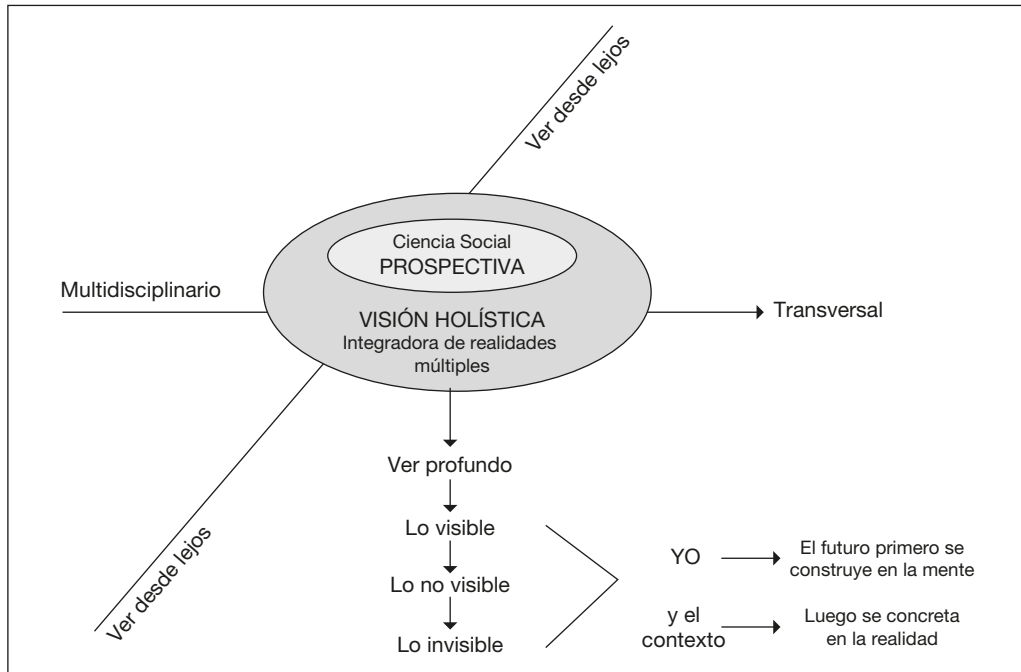
Es una actividad que permite tomar decisiones más acertadas ante los hechos o situaciones. Es la gestión de la incertidumbre, es la herramienta metodológica que nos permite sistematizar conocimientos múltiples, es un ensayo inacabado porque el futuro no ha sucedido, pero se concilian en él nuestros sueños y nuestras esperanzas.

¿Qué es la prospectiva? Las coincidencias hasta ahora encontradas se sintetizan en: 1) Construcción de futuros. 2) El arte de todos los posibles e imposibles. 3) La gestión de la incertidumbre. 4) La ciencia de la esperanza. 5) Libertad, poder y voluntad.

¿Qué no es la prospectiva? Sólo planeación estratégica; sólo métodos cuantitativos; proyecciones, pronósticos, series de tiempo; sólo escenarios o delphis; adivinación; profecía; escenarios tendenciales.



**Figura 2: Prospectiva**



Las características de la prospectiva se desglosan en:

- Ver hacia lo lejos, al futuro.
- Ver desde lejos, desde el pasado.
- Observar en profundidad.
  - Hacia el individuo, en su mente, en su futuro personal.
  - En estructuras sistémicas de información significativa.
- De manera holística, integradora, porque los problemas son transversales.
- Es sistemática, organiza todo tipo de información.
- Multidisciplinaria, aunque se ubica como ciencia social integra todas las disciplinas.

En prospectiva hay tres conceptos fundamentales:

1. Libertad, para decidir el futuro que queremos.
2. Poder, para actuar sobre la construcción del mismo.
3. Voluntad, para construirlo.

Por lo tanto, no es espera, es esperanza... Hay que hacer que las cosas pasen... Las claves significativas de la prospectiva son: ¿Por qué no...? ¿Qué pasaría si...? El no ya lo tenemos. Busquemos nuestro grial. Veamos el lado brillante de la vida. No estamos muertos todavía.

Parece increíble que, en estas circunstancias de la humanidad, con lo que hemos vivido a partir de este siglo XXI, donde la incertidumbre y los eventos inesperados se suceden cada vez más rápido, todavía hay quienes no actúan con previsión y no desarrollan un pensamiento anticipatorio. Más aún, hay un conjunto de obstáculos como resistencia a la prospectiva parafraseando a Hodara (1984) se complementan:

1. El carácter fragmentado, lento y contradictorio de la información, no se le hace llegar a todos y a veces solo un grupo privilegiado la maneja.
2. Las modalidades de decisión que siguen persistiendo como autoritarias disfrazadas de democracia o en un afán por integrar a la gobernanza.
3. Las presiones y restricciones coyunturales que plantean decisiones en el inmediatismo abandonando la idea del largo plazo.
4. Insuficiencias en la educación científica, no se imparte en niveles universitarios una formación prospectiva y se privilegia la histórica.
5. Tendencia a la ideologización a costa del análisis. Las ideologías son necesarias, diría Hodara, como sistemas de interpretación y legitimación de las realidades circundantes, sin ellas se crea un vacío existencial, se borran significados y valores (p.30).

## **EL GOBIERNO DEL FUTURO EN LOS EMIRATOS ÁRABES**

Los Emiratos Árabes Unidos anunciaron el 12 de octubre de 2016, la primera estrategia para el futuro en el mundo, en voz del vicepresidente y primer ministro de la Unión de Emiratos Árabes, Shaikh Mohammad. El anuncio refiere que cada departamento de gobierno tendrá un director encargado de manejar la planeación de futuro. Se trata de una estrategia de largo plazo, que dirigirá el crecimiento transformacional de la nación, identificando las necesidades y desafíos del futuro. Aborda planes de largo plazo que puedan incidir y fortalecer exitosamente nuevas oportunidades para el desarrollo integral.

La estrategia es un amplio mapa de ruta que tomará la nación en su siguiente etapa de desarrollo. La Estrategia para el Futuro de la Unión de Emiratos Árabes es el nuevo enfoque para planear el futuro a partir de predecir, analizar e implementar planes de acción efectivos que aceleren el desarrollo”, señaló Shaikh Mohammad. “Como nación, siempre tenemos que mirar hacia adelante y planear el futuro, lo que ha sido una clave de nuestro éxito”.

## Las claves de la estrategia

La estrategia se centra en tres grandes temas de manera principal: nuevo modelo operacional para el gobierno, construir una capacidad nacional y establecer prioridades estratégicas para el futuro. Al impulsar el primer tema, se adoptará un proceso de pensamiento centrado en el futuro en todas las agencias gubernamentales.

Los ministros a cargo de los diferentes departamentos liderarán la carga en la implementación de planes centrados en el futuro. Alentarán el pensamiento estratégico, proporcionarán orientación y apoyarán la planificación estratégica mediante la realización de estudios y la elaboración de escenarios para sus respectivos sectores. Los ministros compartirán opiniones sobre el futuro del respectivo sector en las reuniones del Gabinete.

El Ministerio de Asuntos de Gabinete y el Futuro desempeñará un papel de apoyo y coordinación, fortaleciendo los esfuerzos, iniciativas, proyectos y políticas para los distintos departamentos gubernamentales y monitoreando su progreso.

Para impulsar el segundo tema del fortalecimiento de la capacidad nacional, el gobierno trabajará para establecer una sólida infraestructura organizacional para invertir en cuadros nacionales. Los conceptos básicos de la previsión del futuro se incluirán —de forma simplificada— en los programas escolares. Se enviarán delegaciones especializadas para capacitar a nacionales calificados para la planificación futura, además se publicará material relacionado —diseñado exclusivamente para el Gobierno de los EAU— y los temas serán impartidos en las universidades nacionales.

Como parte del tercer tema de establecer prioridades estratégicas para el futuro, los ministros trabajarán para convertir sus ministerios en un prototipo de los ministerios del futuro y representarán al país como Embajadores del Futuro, lo que refleja la posición pionera de los Emiratos Árabes Unidos en la construcción del futuro. A través de este tema, el gobierno también trabajará para establecer los Emiratos Árabes Unidos como un destino global para la sostenibilidad y el futuro.

## Prototipos futuros

Como parte de la estrategia, se desarrollarán prototipos futuros para sectores como la salud, la educación, el desarrollo social y el medio ambiente. Estos constituirán la base para la formulación de políticas gubernamentales. La estrategia también se centra en la creación de competencias humanas nacionales en todos los sectores clave, el fortalecimiento de las asociaciones internacionales y el desarrollo de laboratorios especializados en investigación y desarrollo que evalúen los retos y las oportunidades futuras.

Un paso más, es que han lanzado una plataforma electrónica inteligente e interactiva en línea, para apoyar sus esfuerzos por difundir una cultura de previsión y conocimiento en la preparación para los desafíos futuros. La llamada Plataforma de previsión futura de los Emiratos Árabes Unidos proporcionará contenido científico y el conocimiento a todos los interesados.

La Plataforma pretende ser un punto de referencia para documentar los esfuerzos de los Emiratos Árabes Unidos hacia la construcción de las capacidades nacionales, al proporcionar recursos para perfeccionar habilidades básicas para llevar a cabo tareas de gestión diarias, manteniendo los constantes cambios. La Plataforma de previsión futura de los Emiratos Árabes Unidos apoyará la ejecución de la estrategia del país para anticipar oportunidades y desafíos en los campos vitales, analizar y ejecutar planes preventivos a largo plazo, para alcanzar los objetivos nacionales. El sitio web –[uaefutureforesight.ae](http://uaefutureforesight.ae)– incluye secciones que demuestran los esfuerzos internacionales y direcciones en el campo de la prospectiva futura. La plataforma sugiere estrategias, iniciativas y prácticas pertinentes a diversos sectores. Muestra un calendario de actividades, así como programas de formación y objetivos relacionados con futuras referencias especiales.

La red de Previsión Futura del gobierno de los Emiratos Árabes Unidos se estableció en *LinkedIn*, para crear una red de expertos que pueda apoyar y desarrollar el curso del gobierno para el futuro. Esta red servirá como una plataforma para el intercambio de ideas y conocimientos entre expertos de los Emiratos Árabes Unidos y mejorará el conocimiento de la importancia de planificar para el futuro. La red trabajará en descubrir oportunidades para el desarrollo del país en el futuro.

La red de los Emiratos Árabes Unidos para la Previsión del Futuro incluye a graduados del Programa de Capacitación sobre Previsión del Futuro, organizado por la Oficina del Primer Ministro en el Ministerio de Asuntos del Gabinete y el Futuro, en cooperación con la Universidad de Oxford. (<http://m.gulfnews.com/news/uae/government/uae-launches-future-foresightplatform-1.1974945>. *Smart and interactive electronic platform supports efforts to spread a culture of foresight*. wam recuperado el 7 de febrero, 2017).

## **HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL**

La aldea global de McLuhan ha llevado a que se acumulen las cuestiones públicas y las presiones, dice Ackoff, lo que requiere que los gobiernos respondan más rápidamente que nunca antes que en el pasado. Cada vez es más difícil pasar de una situación insatisfactoria a otra satisfactoria en particular con los programas de desarrollo.

En palabras de Prebish, inspirador de la CEPAL, el desarrollo no es mera reconstrucción económica sino un síndrome de revoluciones simultáneas en todas las áreas que están concatenadas y desatan inestabilidades sinérgicas: en agricultura, en industria, en comercio internacional, en valores, en los sistemas de administración. Con toda probabilidad, declaró Hodara con gran visión desde la década de los ochentas, este encadenamiento de sorpresas e incertidumbres habrá de ampliarse en los próximos años, entre otros factores, por las innovaciones que arrastra *La tercera Ola* (nombre de un libro de Tofler que se refiere a la tecnología).

## ¿PARA QUÉ SIRVE UNA PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL?

La prospectiva gubernamental es una nueva forma de administrar y gestionar las nuevas problemáticas, es una manera de encontrar soluciones, no solo salidas a los problemas. Así que la prospectiva gubernamental puede actuar:

1. Para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes locales, con visión holística e integradora.
2. Para tener una visión de largo plazo, más allá del periodo sexenal o administrativo para resolver problemáticas y no dar solo salida a problemas.
3. Para evitar los esquemas que ya no son funcionales ante la complejidad como la planeación que se plantea solo con la misión, visión y el FODA tradicional.
4. Para apoyarnos con escenarios en múltiples respuestas ante una sola situación.
5. Para tener una responsabilidad intergeneracional.
6. Para optimizar recursos de todo tipo antes de que emergencias y desastres se sucedan. Los desastres son más costosos, cuando algo ya es urgente, es demasiado tarde.
7. Para involucrar a nuevos actores a la solución de los problemas, ir en camino hacia la gobernanza y por ende, recíprocamente a la gobernabilidad.
8. Para construir un futuro compartido y con ello lograr insumos para generar políticas públicas robustas, no reactivas (aquellas que tapan el pozo después del niño ahogado).
9. Para generar entre todos, el PROYECTO DE NACIÓN que deseamos.
10. Para diseñar las propuestas de los Organismos Internacionales como el caso de la Agenda 2030, que piden expresamente una visión prospectiva a los gobiernos.

Como nueva especialización, la prospectiva gubernamental aparece integrando estas características y se define como: *Prospectiva gubernamental es la actividad holística, transversal, sistémica que en términos de complejidad nos permite resolver problemas inherentes a la acción del*

*Estado y de la Administración Pública de manera anticipatoria a través de aplicar métodos, técnicas y conocimientos científicos al ejercicio de la profesión con visión de futuro conducentes al mejoramiento de la población y a elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir. Principalmente para lograr estabilidad, gobernabilidad, en el cambio.*

## **¿POR QUÉ NOS TENEMOS QUE PREPARAR EN PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL?**

La formación en prospectiva gubernamental es necesaria para todo aquél que ejerce una acción de gobierno en instituciones públicas. La necesidad de prepararse deviene:

- Para ser competentes, éticamente responsables y tener una visión integradora ante lo que es y lo que vendrá.
- Para planear estratégicamente para que tengamos estrategias de procesos irreversibles en beneficio de la gente de su situación y hacia una mejor calidad de vida.
- Para construir futuros compartidos con las comunidades.
- Para plantear soluciones, no salidas improvisadas que son más dañinas cuando los problemas no se resuelven, se ocultan, se simulan y peligrosamente pueden caer en la impunidad y la corrupción.

La institucionalización de los procesos prospectivos debe llevar necesariamente a la integración de gobierno, sociedad y academia y se vuelve punta de lanza en la concreción de la acción prospectiva; integra la formación de administradores públicos, de teorías, conceptos y metodologías y la aplicación de las mismas al desarrollo de futuros compartidos con la gente.

No importa la duración del periodo en funciones, lo que importa es que con inteligencia y creatividad se gobierne para el largo plazo y, que existan procesos irreversibles que logren sacar adelante a las comunidades. No podemos seguir con la “*Ley de la piñata*” de Ernst Feder quien señalaba que cada administración que llega rompe la piñata de la anterior y empieza a construir la suya, borrando con ello incluso la memoria histórica de una comunidad.

## **ACTIVIDADES ESPECÍFICAS Y FUNCIONES DE LA PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL**

Los problemas de la prospectiva gubernamental son transversales y están planteando necesidades inminentes y urgentes que se deben resolver como las de seguridad humana, derechos humanos, gobernanza, emergencias y desastres, la victimización de los criminales y la reinserción social, cuidado y conservación de recursos naturales como el agua, la defo-

restación, la contaminación, el cambio climático, problemas de salud (diabetes, enfermedades cardiovasculares, hipertensión) epidemias y pandemias (sida, gripe aviar, influenza AH1 N1), ciencia y tecnología, proyecto educativo integral, etc. La prospectiva gubernamental posee características particulares para su desempeño como son:

1. Se caracteriza por ser una democracia anticipatoria.
2. Debe tener información completa, suficiente y oportuna que se constituya en los nervios de todo gobierno.
3. Tener a la previsión como manera de ser.
4. Apoyarse en grupos de think tanks.
5. Diseñar la planeación prospectiva estratégica.
6. Facilitar la gobernanza anticipatoria.

### **Democracia anticipatoria como nueva forma de gobierno**

Toffler en “*El Shock del futuro*” sugiere un nuevo modelo de gobierno llamado *Democracia anticipatoria*, una idea que fue retomada por un grupo entre el cual estaba Clement Bezold y crearon el Comité de Democracia Anticipatoria el cual permeó después a la Cámara de representantes y al Senado de los EEUU.

Varios gobiernos crearon instituciones dentro de las estructuras gubernamentales orientadas al estudio de futuros durante las décadas de los setentas, ochentas y noventas. Destaca un informe en alemán que se hizo para Noruega por el Scientific Council for Government Policy cuyo trabajo se tituló *Wise before event* donde revisaron 20 años de trabajo y el resultado fue un trabajo que debería ser una meta de todo gobierno, corporación o individuo. Así que, construir la democracia anticipatoria debería llevarnos a:

- Lograr un consenso con los diversos grupos de la sociedad hacia la configuración de políticas públicas robustas no correctoras, ni reactivas.
- La conducción de gobierno con una interacción de los poderes y el seguimiento cuantitativo y cualitativo de los Programas de gobierno. Determinar con claridad políticas sociales y no asistencialistas. Fiscalización de contribuciones y no terrorismo de impuestos.
- Conformación de un grupo multidisciplinario de think tanks, asesor en la toma de decisiones.
- Diseñar un sistema de sabiduría colectiva con estrategias de información completa, sobre temas de necesidades básicas y sociales.

## **Información completa suficiente y oportuna como los nervios del gobierno**

La ausencia o debilidad de la capacidad previsoras hace que los dirigentes sean sorprendidos por el giro de los acontecimientos. A veces no tienen información o la reciben con retraso o parcialmente, lo que dificulta la toma de decisiones y provoca “efectos sorpresa” con reacciones lentas o trágicas.

La información debe fluir como si fueran los nervios del gobierno (concepto acuñado por Karl Deutsh). La escasez de información repercute negativamente en formular y aplicar políticas correctoras y porque la imprevisión fomenta modalidades lineales de reflexión que no sirven para entender y menos resolver problemáticas en sistemas complejos (cfr Hodara).

Una tarea fundamental más será la de promover culturas apoyadas en los medios de comunicación. De respeto al medio ambiente, de cuidado a nuestros recursos naturales, de valores, de respeto a los ancianos, de responsabilidad intergeneracional y promover de forma particular el urgente reto de la atención y el cuidado de los mínimos comunes y los bienes públicos globales.

## **Previsión como manera de ser**

La previsión debe ser una manera de ser y no solo una manera de hacer. Los efectos sorpresa y los eventos inesperados se suceden por ausencia o debilidad de la capacidad previsoras, de ahí que sorprendan a los tomadores de decisiones.

La previsión es una característica sine qua non de la anticipación, la integra y la complementa. La previsión concebida por Eleonora Barbieri es una actitud, una postura, un modo de ser, una mentalidad, un modo de concebir la vida, el mundo y los comportamientos sociales e individuales. Una forma de aprendizaje y de anticipación del futuro.

Ya James Botkin junto con Mahdi Eldmandjra y Mircea Malitza (1979) en su reporte al Club de Roma afirmaban que mirar al futuro tenía como consecuencia en los estudios de futuros una manera de pensar, una manera de construir nuestras mentes, una forma de conceptualizar la vida, nuestras acciones cotidianas y cada decisión. Una forma de pensar sobre el mundo, la sociedad y la relación de la sociedad con la naturaleza. Esta forma de pensar, dicen los autores, permite la posibilidad de educarnos a nosotros mismos y a otros hacia el futuro, hacia el hecho de que el futuro es parte de nuestra vida entera, un tipo de anticipación del futuro mismo.

La previsión está directamente ligada a la acción, por ello es normativa, indica propósitos y los medios para lograrlo.



## **Necesidad de los think tanks**

Los think tanks o institutos de investigación política se iniciaron por propuesta de un Comité de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo) en 1966. En ese Comité estaban varios intelectuales renombrados como Raymond Aaron, Briggs, Dahrendorf, Lazarsfeld, Oppenheimer, Massart y Hofstee, quienes señalaron la existencia de una brecha entre los sistemas políticos y el pensamiento de largo plazo y que los gobiernos deberían hacer algo al respecto. Una manera de hacerlo era crear una interfase entre la política y el mundo académico que llevó a la creación de los tanques pensantes.

Un think tank es una red de expertos comprometidos con el análisis de políticas eficaces y sistémicas, tanto para los problemas actuales como para los desafíos de largo plazo (Victor Vahidi, 2013).

En español se definen como tanques pensantes, grupos de personas generalmente asesoras de gobiernos y empresas transnacionales. Gente muy competente en sus áreas. Un lugar reconocido por sus think tanks es el MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts).

Un experto típico o analista no necesariamente aplica la Metodología de Investigación de futuros al abordar el futuro. Pero los futuristas profesionales a menudo usan métodos conocidos mientras abordan los futuros alternativos y la perspectiva de cambio. Según Vahidi, se calcula en la actualidad que hay como 4 500 think tanks de los cuales solo 30 están orientados hacia el futuro.

Todo gobierno debería tener su unidad multidisciplinaria de tanques pensantes, sea esta interna o externa en una consultoría. Un gobierno que toma decisiones y vive en situaciones de eventos inesperados y de incertidumbre debe tener un grupo que pueda pensar y prevenir o al menos saber cómo afrontar los eventos inesperados que se presenten, cada vez más y más frecuentes.

## **Trabaja con la planeación prospectiva estratégica**

La planeación prospectiva estratégica va más allá que la simple planeación clásica o que la misma planeación estratégica. Mientras que en esta última solo se considera un futuro contenido en la Visión y con ella se determinan la Misión a partir de un FODA creado en tiempo presente; la Planeación prospectiva estratégica contempla los diferentes futuros posibles que podamos enfrentar. O lo que puede quedar más claro en una frase de Godet: “Lo importante no es avisar que vamos a chocar contra un iceberg sino está en evitar la colisión”. Eso debe hacer la planeación prospectiva estratégica. Está basada en un proceso prospectivo que se forma con:

- Leer las SEÑALES DÉBILES.
- Identificar los EVENTOS PORTADORES DE FUTURO.
- Generar ESCENARIOS.
- Plantear la ESTRATEGIA.
- Elaborar los OBJETIVOS, LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN.
- Generar un sistema vigía como SISTEMA DE INTELIGENCIA COLECTIVA O DE SABIDURÍA COLECTIVA.

En síntesis, dos grandes fases:

- 1<sup>a</sup>. **Pensar escenarios** incorpora la detección de un diagnóstico que tiene como resultado las prioridades por atender, la consideración de diversos escenarios y la selección de un escenario apuesta.
- 2<sup>a</sup>. **Planear escenarios** donde se determinan las formas que han de concretar nuestro escenario apuesta como son la estrategia, los objetivos y líneas estratégicas, las acciones concretas o programáticas y las acciones inmediatas en el aquí y en el ahora para empezar a caminar.

### **Es facilitadora de gobernanza anticipatoria**

La Gobernanza anticipatoria, como Gobierno hacia el futuro, ha de incorporar nuevos actores en el debate estratégico y nuevas formas de acción colectiva, en la toma de decisiones.

Si queremos construir una gobernanza anticipatoria, la información es prerrequisito de la prospectiva. El punto es evitar la neblina informativa en que se mantiene a la colectividad por parte de actores que manipulan la información para controlar el poder.

Son fundamentales las decisiones de largo plazo y una adecuada administración de las crisis y la incertidumbre. El lapso de una administración puede ser corto, pero las repercusiones de sus decisiones pueden tener impactos muy graves y abarcar incluso la responsabilidad intergeneracional para los que no han nacido.

Con una gobernanza como acción colectiva, el gobierno procura evitar una planeación pobre, errática y contradictoria. Apoyadas por la sociedad, la academia, el mercado mismo, se fortalecen las instituciones científicas que forman capital humano en vez de verlas como incómodas al tomador de decisiones. Las ideologías no han de ser extremas sino necesarias para darle significados y valores a un gobierno.

La capacidad de llegar a consensos entre los distintos grupos de poder en las redes, no solo alienta la gobernanza, sino que es condición para la gobernabilidad. La participación social en la toma de decisiones tiene que darse a partir de ejercicios colectivos de planeación prospectiva estratégica. Prioridades por atender, la visión de futuro, la estrategia y las acciones inmediatas. Las políticas públicas, los planes, programas, proyectos surgidos de las comunidades han de ser compartidos en los tres niveles de gobierno.

## **PRINCIPALES TÉCNICAS Y MÉTODOS DE APOYO A LA PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL**

La prospectiva trabaja por igual con métodos cuantitativos y cualitativos, aunque los primeros son útiles no son suficientes para construir visiones de futuro.

Los *métodos cuantitativos* son los procedimientos formales mediante los cuales se obtiene y analiza la información mediante procesos estadísticos y modelos matemáticos. Ejemplos: pronósticos, proyecciones, series de tiempo, elección racional o teoría de juegos. Sin embargo, los métodos cuantitativos son solo la visión de datos duros. LA FOTOGRAFÍA.

A su vez, los *métodos cualitativos* son la visión de datos blandos. LA PELÍCULA. Los métodos cualitativos son los procedimientos que se basan en información subjetiva con base en la experiencia y la intuición de los expertos e involucrados directa o indirectamente en el tema de estudio.

## **ESCENARIOS**

La prospectiva gubernamental utiliza de manera frecuente la construcción de escenarios junto con la toma de decisiones. Herman Kahn mientras trabajaba en la RAND (Research AND Development) inventó el concepto de escenario. Según Peter Bishop: el Escenario es el arquetipo de los estudios del futuro ya que encarna los principios centrales de la prospectiva.

Es vital que pensemos de manera profunda y creativa sobre el futuro, de lo contrario corremos el riesgo de ser sorprendidos y no estar preparados ante ello. Dado que el futuro es incierto, debemos prepararnos para múltiples posibles futuros y no sólo para el que esperamos que suceda. Los escenarios son historias de estos futuros, desde el esperado hasta el inesperado.

Los escenarios, en palabras de Peter Schwartz (1996) son los vehículos más poderosos que se conocen para cambiar nuestros modelos mentales sobre el mundo y quitar las anteojeras que limitan nuestra creatividad e iniciativa (p. XV). Según Godet, un escenario no es la realidad futura sino solo un medio de interpretación de esa realidad (p.18). Un

escenario no es un fin en sí mismo, sólo tiene sentido a través de sus resultados y de sus consecuencias para la acción (p.19).

Los escenarios ayudan a identificar en las fuerzas dominantes, posibles vías de evolución y el abanico de contingencias que puede ser confrontado. Son particularmente usados cuando el grado de incertidumbre sobre el futuro es alto, Nikki Slocum.

## Características

- **Objetivo.** El objetivo es identificar el mayor número posible de incertidumbres que afectan las decisiones estratégicas para las organizaciones, nos permite ver cómo las decisiones que hoy se toman pueden jugar un papel evaluado y probado contra la incertidumbre del futuro.
- **Visiones múltiples.** Los escenarios siempre implican más de una visión de futuro. Es su objetivo explícito. Una sola visión es predicción. Desarrollan diferentes lógicas, un escenario puede basarse en las fuerzas del mercado, otro podría enfatizar fuerzas sociales y políticas.
- **Cambios cualitativos.** Los escenarios son más apropiados mientras las situaciones sean más complejas e inciertas donde se mueven fuerzas cualitativas, que no cuantitativas.
- **Objetivos.** El objetivo describe lo que podría pasar, no aquello que queremos que pase. Si los escenarios son vistos como imposibles o no factibles, serán rechazados.
- **Con final abierto.** Los escenarios son historias. No explican detalles precisos. Permiten que el lector añada detalles que mantienen vivos a los escenarios y permiten extrapolar a otros ejemplos más allá de la descripción.
- **Relevantes.** Deben resultar en las incertidumbres y fuerzas de cambio relevantes a las decisiones estratégicas de una organización o país.

Cada escenario debe llevar un nombre que sea conciso, vívido y memorable. El nombre identifica la lógica del escenario respecto a los demás. Entre los extremos negro y blanco, hay multiplicidad de grises, de ahí que buscar un nombre literario pueda representar mejor la imagen de futuro que se analiza.

## Tipos de escenarios

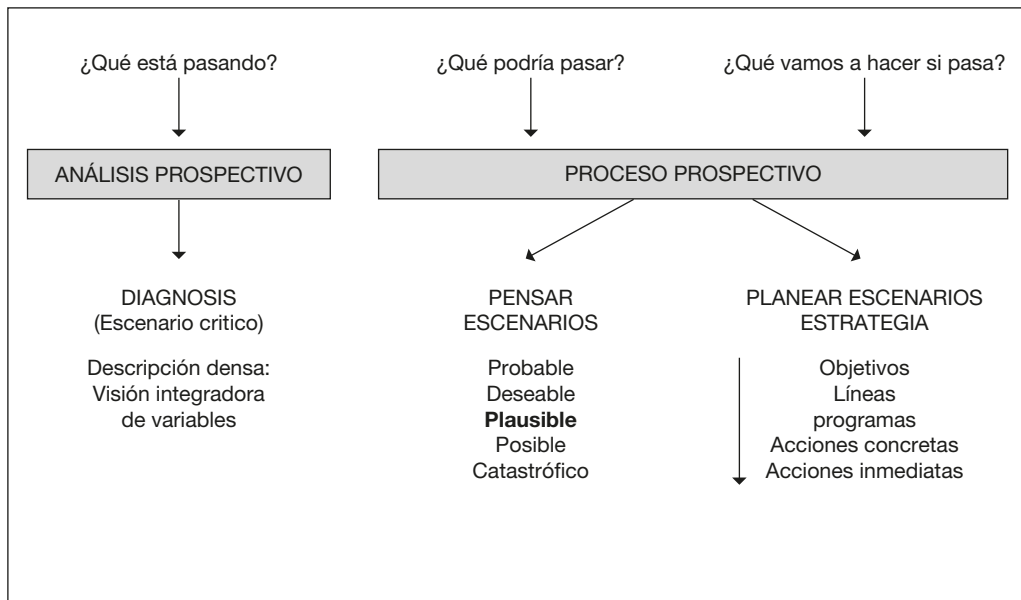
- **De coyuntura:** El escenario de coyuntura se refiere al momento en que el suceso se realice los escenarios se refieren al cómo puede modificarse. Sus límites son de

tiempo y de espacio. Responde solo a la pregunta posterior al diagnóstico, el “qué podría pasar”

- **De prospectiva:** Más allá del que podría pasar después de un hecho, los escenarios prospectivos se preguntan ¿qué vamos a hacer si pasa? Se trasladan a la acción.

De ahí que se complete el proceso: diagnosis, planeación, estrategia y acciones.

**Figura 3. Preguntas para los escenarios prospectivos**



### Escenarios críticos o transformadores

Esta nueva clasificación de escenarios se vuelve indispensable en la prospectiva gubernamental dado que tiene dos elementos fundamentales, el escenario plausible que se va construyendo a partir de la planeación y el escenario catastrófico que toma en cuenta los eventos inesperados y cómo los efectos, impactos y consecuencias obligan a cambiar lo planeado.

Los escenarios se centran en la construcción de escenarios plausibles para enfrentar situaciones problemáticas. Cuando la complejidad de los problemas es excesiva estamos frente a escenarios críticos, cuyo fin sería que transformaran la situación indeseable a una deseable.

## Limitaciones de los escenarios

- El *problema zeitgeist* (espíritu de la época). La dinámica del grupo deliberativo se enfoca en temas dominantes como los sociales y culturales.
- El *problema de la opacidad del contexto*. Cuando los participantes se enfocan más a cierto sector que conocen y omiten evaluar las implicaciones sociales, económicas y políticas de los cambios asociados al sector.
- El *problema de la falacia del énfasis*. La gente tiende a enfatizar detalles irrelevantes, puede sobre estimar eventos de baja probabilidad y subestima la probabilidad de eventos probables.

Somos producto del pasado y proyecto del futuro, al ser un proyecto podemos incidir en su construcción y desde ahí lograr que nuestras esperanzas, sueños, deseos sean realizables, por qué solo pensarlas si podemos crearlas. Tenemos que creer en el futuro para darle forma. El futuro está en nosotros y podemos construirlo antes que suceda. Y es que si no podemos construir el futuro ni siquiera podremos rescatar nuestro pasado.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Cada gobierno debe pensar en visiones de largo plazo, no puede llegar tarde al futuro con más razón que la velocidad de los acontecimientos, nos impone soluciones ante eventos inesperados, construcción de escenarios constante frente a la incertidumbre.

Es importante tomar en cuenta lo que la Unión de Emiratos Árabes está haciendo. No en balde ellos están siempre adelante en tecnología, ciudades, construcciones en impresión 3D y en múltiples avances que para nuestros pueblos están lejanas.

Pero podemos empezar, pensar en áreas de planeación con visión prospectiva, en una Secretaría del Futuro, en introducir la anticipación al gobierno para planear y atender emergencias. Hay muchas tareas, pero no podemos estancarnos en la miopía de las actuales formas de gobierno. Es necesaria una reestructuración de la Administración Pública si queremos ver hacia adelante y encontrar múltiples opciones para gobernar con imaginación, creatividad, tecnologías, invención e innovación. Todo está a nuestro alcance considerarlo es el punto fundamental que toca a los tomadores de decisiones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Ackoff, R. L.** (1992). *Rediseñando el futuro*. México: Limusa Editores.

**Ander Egg, E.** (1988). *Educación y prospectiva*. Buenos Aires: Editorial Magisterio del Río de La Plata.

- Arapé, J.** (2000). *Manual de Metodologías*, Tomo II. *La técnica Bayesiana*, *Manuales de Prospectiva Tecnológica para Latinoamérica y el Caribe*, ONUDI. Venezuela.
- Baena, G.** (2014). *Prospectiva gubernamental*. Conferencia en la presentación del libro de Sergio Montero. *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*, junio 2014. Toluca, Estado de México.
- Baena, G.** (2011). *Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional*, (Papers de prospectiva n.º 3). En [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva). UNAM, México.
- Baena, G.** (2011). *Desarrollo del pensamiento anticipatorio*, (Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano 3). En [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva). UNAM, México.
- Baena, G.** (2010). *Cómo realizar un análisis prospectivo de la situación del país*, (Papers de prospectiva n.º 1). En [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva). UNAM, México.
- Baena, G.** (2010). *Constructores del devenir: aportaciones para la historia de la prospectiva*, (Papers de prospectiva n.º 2). En [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva). UNAM, México.
- Baena, G.** (2009). *Construcción de escenarios y toma de decisiones*, (Working Papers n.º 12) en [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva) UNAM, México.
- Baena, G.** (2008). *Nuevas visiones sobre el concepto del futuro... y otras formas de análisis político para construirlo*. (Working Papers n.º 8). En [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva). UNAM, México.
- Baena, G.** (2004). *Prospectiva política*. En [ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva](http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva). UNAM, México.
- Barrera, M. F.** (2002). *Planificación prospectiva y holística*. Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio.
- Bas, E.** (1971). *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Bell, W.** (2003). *Fundamentos de estudios del futuro*, vol. 1. New Jersey, USA: Transaction Publishers.
- Bell, W.** (1999). "Prólogo" a la obra de Enric Bas (2003). *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Botkin, J., Elmandjra Mahdi y Malitza, M.** (1979). *No limits to learning: bridging the human gap*. Report to Club de Roma. Oxford: Pergamon Press.
- Decouflé, A.C.** (1974). *La Prospectiva*. Barcelona: Oikos Tau, S.A. Ediciones.

- Encel, S., Marstrand, P., Page, W.** (1978). *El arte de la España anticipación*. Buenos Aires: Ed. Troquel.
- Godet, M.** (2001). *Creating Futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Paris: Económica.
- Hiltunen E.** (2010). *Weak signals in organizational futures learning*. Helsinki: Helsinki School of economics.
- Hodara, J.** (1984). *Los estudios del futuro: problemas y métodos*. A.C. México: Instituto de Banca y Finanzas.
- IAPEM**, Revista N° 96, Enero–Abril 2017, México, IAPEM, pp. 221–222.
- IAPEM**, Revista N° 95, Septiembre–Diciembre 2016, México, IAPEM, pp. 201–204.
- Innerarity, D.** (2009). *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Jouvenel, H. de** (2004) *Invitation á la prospective. Invitación a la prospectiva*. Lima: CON-CYTEG y Futuribles.
- Jouvenel, H. de** (1996), *El arte de la conjetura*. Madrid: Ed. Rialp.
- Marsh, N., McCallum, M., Purcell, D.** (2002). *Strategic Foresight. The Power of Standing in the Future*. Australia: Crown Content.
- Motlagh, V.** (2008), WFSF-LIST, 22/05/08.
- Sandberg, A.** (2014). “*The five biggest threats to human existence*” en The Conversation, 29 May 2014 en <http://theconversation.com/the-five-biggest-threats-to-human-existence-27053>, recuperado el 23 de julio de 2014
- Schwartz, P.** (2003). *Inevitable Surprises. Thinking ahead in a time of turbulence*. New York: Gotham Books.
- Serra Del Pino, J.** *La importancia de las cuestiones previas en el trabajo prospectivo*. (Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano 2) en <http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/>
- Vahidi Motlagh, V.** (2013). *Think tanks y futuros*. Seminario global de formación prospectiva, Videoconferencia, abril 26. México.
- Wells, H. G.** (1932). Wanted Professors of foresight, programa de fecha 19 de noviembre, BBC Radio.
- Wells, H. G.** ( s.f.) *El descubrimiento del futuro*, conferencia en el Royal Institution.



## **Referencias web**

<http://es.wikipedia.org/wiki/Distop%C3%ADa>

<http://m.gulfnews.com/news/uae/government/uae-launches-future-foresightplatform-1.1974945>. Smart and interactive electronic platform supports efforts to spread a culture of foresight.wam (recuperate el 7de Ferrero, 2017).

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/futuro/13-2664-2012-03-04.html>

<http://www.wfs.org/node/269>

[http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD\\_WRR\\_publicaties\\_1972-2004/Wise\\_before\\_the\\_event.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/Wise_before_the_event.pdf)

[www.jrc](http://www.jrc.europa.eu) European Commission for Learn.

# TOMA DE DECISIONES Y PROSPECTIVA. HACIA UNA VINCULACIÓN

Paola Aceituno Olivares\* - Chile

## RESUMEN

En pocas ocasiones somos conscientes de que las decisiones están condicionadas, entre otras cosas, por el nivel de información que se posea, por la experiencia cultural, por los sesgos propios o inducidos, por el esfuerzo reflexivo utilizado, los sentimientos involucrados o el nivel de riesgo que visualizamos. Lo anterior, tiene particular relevancia cuando las decisiones son tomadas en niveles jerárquicos superiores, y en especial, en la elaboración e implementación de políticas públicas. El objetivo de este trabajo es exponer los elementos fundamentales de la teoría decisional y su relación con la Prospectiva. Se plantea que la introducción de la Prospectiva en el proceso decisorio de políticas públicas, contribuiría en la generación de políticas públicas de calidad, siendo en todo caso necesario que los tomadores de decisiones jueguen un rol activo en la implementación y seguimiento de las mismas.

**Palabras Clave:** Prospectiva, gestión pública, decisiones, institucionalidad.

---

\* Magister en Ciencia Política, Diplomada en Prospectiva y Políticas Públicas y doctorante en Ciencias de la Administración en la Universidad de Santiago de Chile, (USACH). Es especialista e investigadora en Prospectiva y políticas públicas. Ha publicado diferentes artículos y es autora de los libros: *Prospectiva; Bases y práctica fundamental para la toma de decisiones* (UTEM 2017). *Prospectiva Estratégica. Historia, desarrollo y experiencias en América del Sur* (edit) (UTEM, 2015) y *Prospectiva y Partidos Políticos*. (RiL Editores, 2013). Actualmente es vicepresidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, -entidad sin fines de lucro-, y es Académica y Editora de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, del Programa de Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, (UTEM). Correo electrónico: paola.aceituno@utem.cl. orcid.org/0000-0001-7690-7328.

## ABSTRACT

We are rarely aware that decisions are conditioned, among other things, by the level of information that is possessed, by cultural experience, personal or inducted biases, by the reflective effort used, the feelings involved or the level of risk what we visualize. The foregoing is particularly relevant when decisions are taken at higher hierarchical levels, and especially in the production and implementation of public policies. The aim of this work is to expose the fundamental elements of the decisional theory and the relation with Foresight (or Prospective, following the french school of thought). It is argued that the inclusion of the Prospective in the decision making process of public policies, would contribute to the creation of quality public policies, being in all cases necessary that the decision makers play an active role in the implementation and follow-up of these.

**Key Words:** Prospective, Public Management, decisions, institutionality.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Comúnmente, tomar decisiones es visto como algo repetitivo, rutinario, a veces instintivo o incluso azaroso, que puede o no estar basado en consejos, y que utiliza incluso ingredientes intermedios que se alimentan de palabras que conjugan la suerte, el destino o simplemente hacen alusión a no tener otra alternativa.

En muy pocas ocasiones somos conscientes de que nuestras decisiones están condicionadas, entre otras cosas, por el nivel de información que poseamos, por nuestra experiencia, cultura, sesgos propios o inducidos, por el esfuerzo reflexivo que utilizamos, por sentimientos involucrados o el nivel de riesgo que visualizamos.

En este contexto, la toma de decisiones no es percibida como un tema crucial, que nos condiciona día a día; es más, su rol es prácticamente invisibilizado, sea por nosotros mismos o por otros que influyen en las futuras selecciones que podamos escoger. El anhelo por simplificar nuestro mundo o que otros nos los simplifiquen, implica, en gran medida, postergar el control de nuestras decisiones.

Por ello, identificar cómo decidimos y cuáles son las creencias, deseos y la percepción del mundo que nos acompaña en las decisiones, es indispensable cuando éstas son de orden estratégico-administrativo. Decidir a nivel operativo no es lo mismo ni tiene el mismo impacto, que cuando se lleva a cabo en los más altos niveles de una organización. Por lo

---

1 Algunos de los contenidos que se exponen en el presente trabajo, han sido extraídos del libro *Prospectiva, Bases y práctica fundamental para la toma de decisiones*, publicado por esta autora en el año 2017, en Chile.

tanto, en esta esfera, se requiere contar con procesos que hayan sido contruidos teniendo en cuenta las dificultades propias del razonamiento y la predisposición natural del decisor en la generación y preferencia de sus relaciones.

Si a lo anterior se agrega la creciente complejidad derivada de las turbulencias, cambios y tendencias de este mundo globalizado, así como el cambio de paradigmas asociados al poder, la gobernanza, la gobernabilidad, que interpelan a quienes toman decisiones en las altas esferas de la administración, se torna indispensable contar con técnicas o herramientas que, desentrañen y generen mejores procesos que, en primer lugar, ayuden a entender el mundo de hoy, y en segundo lugar, optimicen y colaboren en las decisiones de nivel 2, o sea, en aquellas que necesitan esfuerzos mentales deliberativos y de mayor concentración, cuestión que ha derivado en la revalorización, en el ámbito público, de los procesos decisionales, la planificación y la estrategia, pero también de una disciplina que existe desde hace, más o menos, 70 años, esto es, los estudios de futuro o, en Latinoamérica, específicamente, la Prospectiva.

Comenzaremos entonces, realizando un breve recorrido por el desarrollo de la teoría decisional y sus conceptos fundamentales, para proponer su vinculación a la Prospectiva, su rol en la política pública y la necesidad de su institucionalización.

## DECISIÓN

### Decisión: conceptos y principios

Ciertamente, el proceso eterno de tomar decisiones puede resultar agotador para cualquiera, y eso nos lleva a establecer ciertas acciones repetitivas y convencionales, en las que el nivel de energía y concentración utilizado es mínimo, operado de manera automática o con escaso esfuerzo, modelando el proceso y dejando de lado o – no utilizando – el sistema<sup>2</sup> que lleva a cabo operaciones más complejas y que requiere niveles mayores de concentración, vigilancia y energía.

Como dice Kahneman, conviven en nosotros dos sistemas, el automático y el de reflexión, que se presentan tanto para pequeñas decisiones, como también para las grandes. Sin embargo, la tendencia a utilizar el nivel automático de decisiones, nos pone en serios riesgos de cometer equivocaciones a la hora de hacer una elección.

Desde diferentes disciplinas o áreas del conocimiento, se ha buscado desentrañar cómo y en razón de qué hacemos una elección y no otra. De hecho, tratar de explicar la conducta humana y, por cierto, predecirla, ha sido objeto de estudio a lo largo del tiempo. Especí-

---

2 Kahneman sostiene que en nuestro cerebro conviven lo que él llama, Sistema 1 y el Sistema 2, el Sistema 1 es asociado a un pensamiento rápido y el Sistema 2 a un pensamiento lento.

ficamente, la ciencia económica y administrativa ha sido pionera en analizar y explicar el proceso de elección, desarrollando grandes avances en la materia, entregando diferentes e interesantes explicaciones de cómo tomamos decisiones en contextos de incertidumbre.

Ello ha dado lugar a la teoría decisional, que identifica a la racionalidad<sup>3</sup> como un pilar fundamental del proceso decisorio. Otras disciplinas como la psicología y la neurociencia también han avanzado en estas investigaciones generando nuevas e interesantes perspectivas.

Uno de los primeros hallazgos sobre el proceso decisorio, es que las decisiones no son guiadas o no dependen simplemente de las probabilidades o de la estadística de distribución de una recompensa o valor monetario distributivo, sino que obedecen a la *utilidad* monetaria esperada. (Bernoulli (1738) y Cramer (1728) citados en Plata, Mejía y Accinelly, 2009). Este descubrimiento permitió identificar –y luego, establecer– que los individuos poseían diferentes apreciaciones respecto al *valor*, pero a la vez, dejó de manifiesto la importancia de conocer el trasfondo de las *preferencias* individuales en una decisión.

Posteriormente, a mediados del siglo pasado, los matemáticos Von Neumann y Morgenstern desarrollaron un modelo a partir de los postulados de la teoría de juegos, para explicar que los decisores elegían buscando la utilidad máxima, partiendo de la base de que, para un decisor, el mundo real y percibido, son lo mismo. Estos autores llegaron a la conclusión de que el decisor manejaba conocimientos amplios y una gran capacidad de calcular o medir beneficios y costos. Los planteamientos descritos son la base de la teoría decisional racional clásica o estándar.

Ahora bien, la *teoría de la utilidad esperada* planteada por Von Neumann y Morgenstern, no estuvo exenta de críticas y la principal es que el modelo sólo funcionaba en ambientes estables y sin cambios, pero no en ambientes inestables y empíricos.

En efecto, March y Simon se percató de esta problemática e introduce la idea de *restricción a la racionalidad* en la decisión. Dicho de otra manera, concluyen que la racionalidad es limitada, toda vez que los *miembros de las organizaciones tienen necesidades, motivos e inclinaciones, y son limitados en sus conocimientos y en sus capacidades para aprender y solucionar problemas* (March y Simon, 1969, p.150). Al proponer que la racionalidad es limitada, dejan entrever, que el ser humano realiza esfuerzos por alcanzar la racionalidad en medio de su ecosistema; asumen que, al contrario de la perfección propuesta por la teoría decisional racional estándar, las decisiones en la praxis están ineludiblemente impregnadas por emociones, creencias, capacidad de cálculo, conocimiento restrictivo o aspectos culturales del decisor, lo que limita la aspiración de una perfecta racionalidad, y evidencia la distancia existente entre un mundo ideal y uno operativo o real. Enfrentado a estos límites, el decisor no buscaría

---

3 La racionalidad, se define, para estos efectos, como un proceso mental de reflexión, deliberación, raciocinio, análisis, evaluación comparación, inferencia o deducción. (Bonatti, 2011).

ciegamente una maximización del beneficio, pudiendo decidir simplemente al encontrar aquella retribución que lo satisfaga, aunque no fuese la máxima posible.

Con la entrada de otras disciplinas al estudio del comportamiento económico decisional, como, por ejemplo, la psicología, el concepto de decisión, o más bien, el proceso decisorio, se fue complejizando. De hecho, en el año 2012, los psicólogos Daniel Kahneman y Amos Tversky plantearon que a pesar de que un decisor pueda tener suficiente información como para tomar una decisión “racional”, hay factores que pueden incidir o determinar que la decisión que tome vaya en contra de su propio interés económico. A ello, además, se suma la natural aversión a las pérdidas, la disponibilidad heurística de cada uno y los llamados *sesgos permanentes*, tales como el sesgo de confirmación, el efecto Halo, el efecto Marco y las estadísticas o tasa base ignorada, entre otros (Kahneman, 2012).

Ejemplos de lo anterior, serían nuestra natural inclinación a buscar personas que piensen como nosotros (homofilia), el asociar la belleza a lo positivo o viceversa, el ignorar estadísticas o estudios que evidencien nuestras probabilidades frente a un riesgo o situación, la búsqueda en nuestra memoria de semejanzas o información coincidente a la cual otorgamos una mayor importancia, etc. Todos estos elementos, como adelantábamos en la introducción, generan riesgos que debemos vigilar o tener presente a la hora de tomar decisiones.

Por su parte, la neurociencia también ha contribuido con nuevas aportaciones.<sup>4</sup> En efecto, Damasio, en el 2014, expuso nuevas perspectivas frente a lo que por años se identificó como separado o contrario a la razón, como son los sentimientos y emociones, planteando que estos cumplirían un papel crucial en la toma de decisiones y que el conocimiento y el razonamiento no son suficientes cuando decidimos. Complementando lo dicho respecto a la importancia del cómo tomamos o debiéramos tomar decisiones, se hace necesario tomar en cuenta el contexto; esto es, el “mundo” o los “ambientes” en el cual debemos tomarlas (Pavesi, 2011). Decidir en un ambiente suavizado u operativo, no es lo mismo que hacerlo en un ambiente opuesto a este mundo de restricciones, ya que las probabilidades se transforman en posibilidades y las variables que podamos identificar tienen la misma o equiprobabilidad de suceder.

En este contexto, la teoría decisional actual asume que no es posible establecer premisas a priori, ya que la existencia de cualquier bosquejo determinista de ideas, privaría al supuesto decisor de la capacidad misma de decidir. Y si *decidir*, etimológicamente significa: cortar; su significado nos ayuda para comprender que, si hay decisión, es que existe, además, la posibilidad de *seleccionar*. Pero, aclaramos, que decisión no es sinónimo de alternativa. Sobre

---

4 La neurociencia, es un campo del conocimiento que seguramente, seguirá entregando nuevas luces en torno a la decisión. De hecho, ya ha generado nuevas discusiones sobre lo que se entiende por libertar para decidir, pues hay investigaciones respecto a la operatividad cerebral, que claramente cuestionan el supuesto libre albedrío del que gozaríamos para tomar decisiones (Siong Soon, Chun, Brass, Marcel et al., 2008).

el punto, es cotidiano oír calificar como *única alternativa*, la supuesta “forzada” elección que tuvo que realizar tal o cual decisor, cuando en realidad simplemente no había más opciones para seleccionar. Pero claramente, la palabra alternativa, lleva implícito que existe más de un curso de acción a seguir. Es más, incluso podemos decidir que nada cambie. La decisión de no modificar y optar por mantener es, como afirma Pavesi, una elección, mínima, por cierto, pero que significa conservar una realidad, a pesar de que aparentemente no se está eligiendo nada.

## **Decisión, elección y acción**

Antes de continuar, conviene precisar que para que exista una decisión, debe existir un ambiente de mayor o menor incertidumbre, o de mayor o menor conocimiento o información. Cuando no existe incertidumbre, hablamos de certeza y ello implica reconocer que conocemos toda la información que necesitamos, que no hay ninguna duda, incluso, de los estados presentes o futuros que adoptarán las variables observadas.

Entonces, aunque suene obvio, en un mundo de certezas no es necesario, o más bien no es posible, tomar decisiones, ya que sólo bastaría recurrir a la repetición de conductas o actos ya materializados previamente. En este sentido, la complejidad, la incertidumbre, la carencia de certezas, de conocimiento o información, justifican el desarrollo de la teoría decisional y, en el fondo, de los esfuerzos para poder entregar mayor sentido al estudio del proceso decisional, ya que, a mayor incertidumbre, mayor dificultad para tomar decisiones que satisfagan nuestras expectativas futuras.

Aclarado aquello, y como señalamos en el numeral anterior, decidir es, ante todo, un proceso que contiene el mundo percibido, las subjetividades y condicionamientos de quien decide. Decidir significa deliberar, reflexionar y podríamos también agregar, que este proceso, es necesario refinarlo identificando nuestros sesgos y creencias.

Se trata entonces de una tarea poblada de elementos, pero que sólo involucra un proceso mental, en el que se determinan los posibles cursos a seguir frente a un estímulo, necesidad, interpelación, etc. Lo que nos lleva a afirmar que los conceptos de decisión, elección y acción, si bien corresponden a términos fuertemente vinculados, no son lo mismo.

Una decisión, en efecto, implica un proceso y contexto cognoscitivo, práctico y evaluativo, para arribar a una elección determinada, pero ello no implica que la misma será llevada a cabo a través de una acción (esto es así, aunque parezca un juego de palabras. Por ejemplo, puedo decidir dónde ir de vacaciones el verano que viene, pero finalmente no concretarlo). El contenido detrás del concepto de acción propiamente tal, es mover, iniciar, actuar, ejecutar, practicar la selección decidida. Por lo tanto, debemos reconocerla como una etapa distinta del proceso decisional. Entre ambos conceptos, decisión y acción,

existen diferentes espacios temporales o como decíamos, simplemente puede que la etapa de la acción no llegue a materializarse.

Finalmente, la decisión y la acción están separadas por la elección. Por lo tanto, el proceso decisional tiene su límite en la selección de una entre varias alternativas, y la acción lleva aparejado el iniciar, empezar o realizar efectivamente algo y con ello traspasar el umbral de la psiquis del decisor. La elección, consecuentemente, es el proceso final de la tarea decisora.

Por cierto, hacemos énfasis en que, si la elección no es practicada, ello no implica ni quiere decir que el proceso decisional reflexivo no haya existido. Todo lo contrario, ha existido en su sentido más restricto, el que comúnmente es asociado a mantener un estado inicial, toda vez que, como indicaba Pavesi, siempre podemos elegir no hacer nada.

## VINCULACIÓN DE LA TEORÍA DECISIONAL CON LA PROSPECTIVA

En décadas pasadas, era impensado el involucramiento de otras disciplinas del conocimiento, en la caracterización de una problemática o un objetivo. Al día de hoy, dicha apreciación ha dado lugar a la multidisciplinariedad en el enfoque o resolución de problemas. Lo anterior proporciona un nuevo significado en la confluencia de diferentes conocimientos, percepción y subjetividades, que fortalecen decisiones. En este estado de las cosas, la Prospectiva agrega valor a las decisiones y otorga un espacio de acción que el administrador puede gestionar, pues su marco de navegación estaría dado no sólo por sus preferencias, formación o decisiones limitadas, sino también por la observación y análisis de problemáticas desde otros ámbitos, donde múltiples disciplinas colaboran en una mejor caracterización y, evidentemente, contribuyen a una mejor o más informada decisión.

Entonces, tanto decisión, planificación y estrategia, llevan consigo el componente futuro, porque indudablemente las decisiones que se toman impactan, afectan o van construyendo el futuro. La planificación lo va guiando y las acciones estratégicas lo van conformando. *Planificar* responde a la pregunta de qué es lo que queremos hacer y la *estrategia*, responde al cómo vamos a lograrlo<sup>5</sup>.

El rol de la Prospectiva en esta constelación es, en primer lugar, clarificar en base a sus propias características, las elecciones que se van a seleccionar, en segundo lugar, proveer a la planificación de un objetivo *futuro co creado*, desde el cual extraer estrategias y acciones, que pueden finalmente ser clasificadas según el rango de acción o importancia que se le otorgue.

---

5 La planificación tiene diferentes definiciones y alcances, en este texto, la entendemos a partir de la planteada en *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe* (2014) de Máttar y Perrotti en cuanto a relevar la imagen objetivo y la elección racional del itinerario para su consecución. Cfr p.15.



Para finalizar este punto, es importante hacer hincapié en que cualquier esfuerzo planificador que esté orientado a simplemente gestionar o re-pensar lo que ya existe o lo que ya se hace, no está, de ninguna manera realizando acciones o estrategia, sino más bien *optimizando las operaciones* (Hax y Majluf, 2014, p. 101).

## **EL ROL DE LA PROSPECTIVA EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Decíamos que la Prospectiva permite aclarar las elecciones que se van a seleccionar y provee a la planificación de un objetivo futuro co creado, lo que llevado al ámbito de la decisión en las políticas públicas, resulta trascendental, como analizaremos a continuación.

En efecto, debemos recordar que la Prospectiva, tiene su soporte filosófico en la escuela francesa, cuyos mayores exponentes son G. Berger, B. de Jouvenel y M. Godet, quienes otorgan un rol preponderante a los actores sociales en el proceso de formulación de escenarios y su puesta en acción, postulado que lo aleja de los estudios iniciales de futuro y del cariz determinista de los mismos. Para esta corriente de pensamiento, el futuro es construible y, por lo tanto, es considerado un espacio para la decisión, pero también para la acción.

Así, la Prospectiva, cuyo objetivo básico es colaborar en el proceso de toma de decisiones y en la planificación, ha sido promovida para su uso en el ámbito público, como apoyo estratégico para la gobernanza, la participación, la modernización de la gestión pública y la transparencia, (Mattar y Cuervo, 2016), toda vez que una de las tareas fundamentales de gobernar, es gestionar las políticas que se llevarán a cabo para solucionar los problemas concretos de la sociedad o construir el futuro deseado, debiendo contemplar en el proceso, una visión ampliada, que incluya a los diversos actores.

La incorporación de la Prospectiva en la planificación y así como la relación positiva entre estudios de futuro y administración pública, ha sido largamente debatida y analizada (Schmidt, J., (2015); Petit Jean, M.; Walker, D.M, (2007), S., (2017); Heinonen, S. y Lauttamäki, V., (2012); Solem, K. E., (2011); Tuomo, K., (2011)). En esta misma línea, ILPES CEPAL, incluso va más allá y derechamente propone *adoptar la prospectiva como instrumento de planificación capaz de contribuir a la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo, con una visión de largo alcance en la región. Es imposible alterar tendencias seculares en el curso de un período de gobierno; en cambio, es del todo factible sentar las bases de una transformación a largo plazo, mediante la construcción colectiva de imágenes de nación basadas en el uso de la valiosa herramienta que ofrece la prospectiva.* (ILPES-CEPAL, 2013, p.12).

Si se piensa que actualmente nuestra sociedad, es una sociedad más informada, demandante e interconectada, la Prospectiva juega un papel crucial, pues permite integrar a los interesados, afectados y expertos en una materia, oportunidad o problemática concreta,

en el proceso mismo de la construcción de visiones de futuro o escenarios alternos en el caso de la visualización de tendencias.

La Prospectiva, entonces, encuentra su medio ambiente ideal en la política pública, ya que, con sus procesos, herramientas y principios, colabora en el cumplimiento de los estándares actuales esperados. A su vez, integra una visión de largo plazo, contiene una mayor participación, toma en cuenta tendencias y las anticipa, pre visualiza resultados, se crean escenarios bajo consenso y propone acciones para su consecución, elementos que, mirados en conjunto, se acercarán a lo que Lahera (2008) denominó *política pública de calidad*.

## EL CAMINO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN

El Inter American Dialogue<sup>6</sup>, el año 2015 inauguró en su página web un sitio destinado a reunir trabajos con enfoque de largo plazo y de alcance mundial, este repositorio, actualmente ha reunido más de 800 registros. Y si bien, no todos ellos utilizan metodología prospectiva, se puede observar la tendencia a mirar el largo plazo.

La base, que es denominada *Reports Global Trends and Futures Scenarios*<sup>7</sup>, puede ser revisada por: región hemisférica, país, autor, institución, año de publicación y enfoque temático. Es un excelente repositorio donde podemos informarnos, de qué está o no abordado, lo cual pueden servir, como base para futuros estudios prospectivos. Para Latinoamérica, se presentan los datos en el cuadro 1, los que van desde 1998 al 2016, donde se observa que a contar del 2008 existe un incremento en los estudios.

---

6 <http://globaltrends.thedialogue.org/>

7 Revisado en agosto 2017.

**Cuadro 1: Estudios prospectivos de 1998 a 2016<sup>8</sup>**

| Países                 | Frecuencia | Porcentaje  | Acumulado |
|------------------------|------------|-------------|-----------|
| Alemania               | 1          | 0,74        | 0,74      |
| Argentina              | 12         | 8,89        | 9,63      |
| Bolivia                | 3          | 2,22        | 11,85     |
| Brasil                 | 33         | 24,44       | 36,29     |
| Chile                  | 16         | 11,85       | 48,14     |
| Chile, Argentina       | 1          | 0,74        | 48,88     |
| China                  | 2          | 1,48        | 50,36     |
| Colombia               | 7          | 5,19        | 55,55     |
| Costa Rica             | 1          | 0,74        | 56,29     |
| Dinamarca              | 1          | 0,74        | 57,03     |
| República Dominicana   | 2          | 1,48        | 58,51     |
| Ecuador                | 2          | 1,48        | 59,99     |
| El Salvador            | 1          | 0,74        | 60,73     |
| Estados Unidos, México | 2          | 1,48        | 62,21     |
| Guatemala              | 2          | 1,48        | 63,69     |
| Honduras               | 2          | 1,48        | 65,17     |
| México                 | 21         | 15,57       | 80,74     |
| Nicaragua              | 1          | 0,74        | 81,48     |
| Panamá                 | 1          | 0,74        | 82,22     |
| Paraguay               | 1          | 0,74        | 82,96     |
| Perú                   | 14         | 10,37       | 93,33     |
| Uruguay                | 1          | 0,74        | 94,07     |
| Venezuela              | 3          | 2,23        | 96,30     |
| Otros países           | 5          | 3,70        | 100,00    |
| <b>Total</b>           | <b>135</b> | <b>100%</b> |           |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos públicos del Dialogo Interamericano<sup>9</sup>.

En el presente, es probable que el número de estudios de largo plazo haya seguido en aumento, toda vez que como sucede en Uruguay, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se encuentran en desarrollo, diversos procesos prospectivos para la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay al 2050<sup>10</sup>.

8 Esto es solo una visión parcial, ya que la base del Dialogo Interamericano, se nutre de los envíos voluntarios, por lo tanto, pueden existir diferencias debido a la no entrega de estos trabajos.

9 En este recuadro aparecen países que no son latinoamericanos, lo cual responde a que existen trabajos realizados entre ese país y un país latino.

10 [https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia\\_una\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Development\\_Uruguay\\_2050-Publicacion.pdf](https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de_Development_Uruguay_2050-Publicacion.pdf)

Gracias a iniciativas como la impulsada por CEPAL y la labor de académicos, expertos, técnicos, y algunos políticos, la Prospectiva ha tomado fuerza en los últimos años, no obstante, sigue teniendo un presente no exento de discontinuidades<sup>11</sup>, pues como señalan Shuff y González (2018) existen algunas problemáticas en la puesta en práctica de los estudios, *que se vincula, en general, con el hecho de que no suelen existir estructuras y mecanismos institucionales pre-establecidos que contribuyan a dinamizar y facilitar dicha vinculación.* (p, 42).

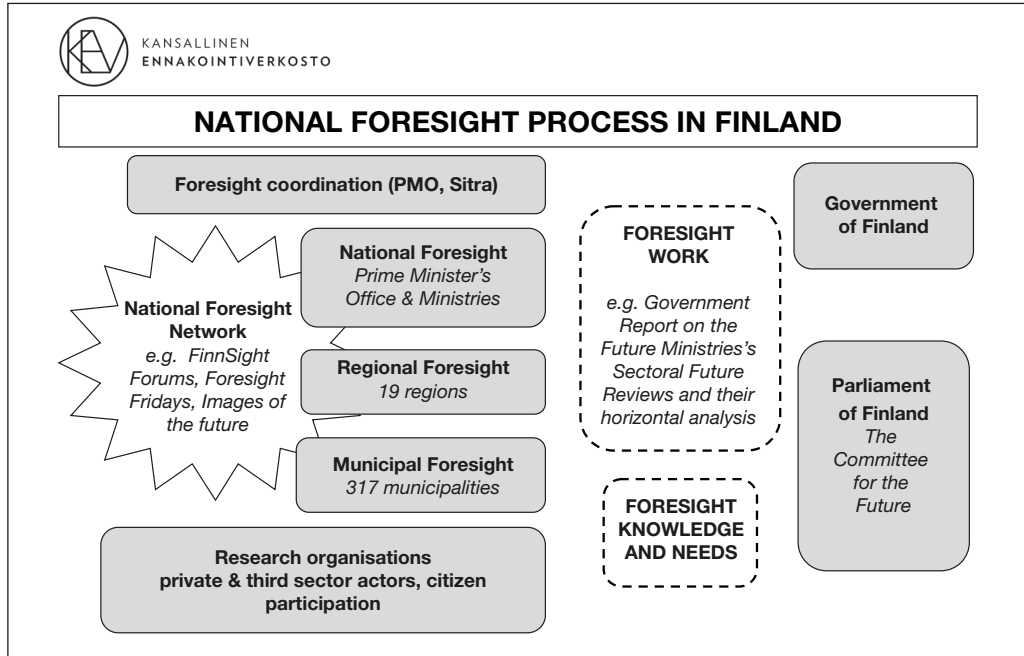
Por ello, su institucionalización juega un rol preponderante, pues la administración de las acciones establecidas mediante esta construcción de conocimiento, no son infalibles ni sobreviven por sí solas, sino, que es necesario darle continuidad, y que tanto los decisores como la ciudadanía se involucren en la implementación, mantención y seguimiento. La falta de institucionalidad o de un sistema virtuoso de prospectiva, es un riesgo constante, que horada la gestión de sus resultados.

En Europa, han entendido lo anterior, existiendo ejemplos concretos por fortalecer, institucionalizar o crear un sistema nacional de prospectiva, como *France Stratégie*, organización de estudios y prospectiva, que trabaja para el Primer Ministro francés, constituyendo un lugar de debate, consulta y diálogo, interlocutores de la sociedad civil y que enriquece el análisis y refinación de propuestas para la elaboración de políticas públicas<sup>12</sup>. Por su parte, Finlandia, tiene la más larga tradición e institucionalización de un sistema prospectivo, generando, a través de la unión de redes, universidades, sectores público y privado, estudios de largo plazo en áreas de interés nacional y que resultan estratégicos para la sociedad, los que son entregados al Parlamento, el que tiene plazos fijos para realizar reparos o retroalimentaciones, para luego llevarlos a la política pública, independiente del cambio de Primer Ministro, quien también cumple un rol en este sistema.

---

11 Por ejemplo, en Argentina este año acaba de ser eliminado el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que cumplía un rol estratégico en la promoción de la prospectiva.

12 <http://www.strategie.gouv.fr/>

**Figura 1: Sistema Nacional de Foresight de Finlandia<sup>13</sup>**

Fuente: Presentación de la Dra. Sirkka Heinonen, Directora del Finland Futures Research Centre (FFRC), University of Turku, Finlandia, en el primer Seminario de Prospectiva y Estrategia Chile 2030, (2016).

Como es posible apreciar, la estructura que debiera soportar un sistema prospectivo, contiene un engranaje organizado y dispuesto, donde la sociedad en su conjunto, así como los altos niveles decisionales colaboran formalmente. Comprender, ante todo, que realizar un proceso prospectivo, no pretende anticipar sino edificar, es un primer paso en su instalación y por consiguiente su institucionalización. Anticipar en este caso, está relacionado con la capacidad de crear caminos y que esos caminos tengan una guía o un mapa y no la oscuridad de la incerteza.

13 Finlandia cuenta con un comité para el futuro, el cual está formado por 17 miembros del Parlamento y fue creado en 1993. Su misión es generar un diálogo con el gobierno sobre los principales problemas y oportunidades de futuro. La principal tarea del Comité es preparar la respuesta del Parlamento (presentación de futuros) al informe del Gobierno sobre el futuro y este a su vez, (el Gobierno) debe emitir un informe sobre las perspectivas de largo plazo y sus objetivos, como por ejemplo Finland's Future Options (1993). Finland and the Future of Europe (Part I 1996), Skill and fair play – An active and responsible Finland (Part II 1997), Finland 2015: Balanced development (2001); focus on regional development, Finland for people of all ages (2004); focus on Finland's population policy and preparations for changes in the age structure, Government Foresight Report on Long-term Climate and Energy Policy: Towards a Low-carbon Finland (2009), Government Report on the Future: Well-being through sustainable growth (2013) y The transformation and the future of work (2018). Por su parte el Comité ha publicado al menos 9 documentos en inglés relativos al futuro en distintas áreas.

Por lo tanto, cuando queremos hacer prospectiva, primero debemos introducir en los involucrados algunos conceptos, teniendo claro, cuáles son nuestros objetivos, o sea ¿qué queremos planificar?, ¿el futuro de qué?, ¿por qué es necesario?, ¿qué puede suceder si no lo hacemos?, ¿cuál es la situación actual?

Junto con lo anterior, debemos consensuar a qué horizonte temporal estaremos mirando, justificando nuestra decisión no de una manera azarosa o con raíz imitativa, debemos tener una respuesta al porque de esa decisión.

Luego en el proceso mismo, en el cual se aplican técnicas y herramientas, debemos buscar variables que pueden explicar y definir el sistema estudiado, cómo ellas influyen, se influyen o se comportan. Acto seguido, identificar un conjunto de variables claves, las cuales deben ser explicadas respecto a su significado y alcance, porque son esas variables, las que buscaremos gestionar estratégicamente. Visualizar el comportamiento de actores, cuáles son las tendencias que afectan o pueden afectar nuestro sistema, y por cierto, consensuar cuáles y cuántos serán mis escenarios y en base a ellos delinear acciones y objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Si bien hemos mostrado el proceso prospectivo de manera abreviada, en la práctica, es un largo camino de co construcción. Por ello, como cualquier instrumento, proceso o disciplina asociada a la creación o elaboración de política pública, debe ser conducida por un decisor y una institucionalidad que lo acompañe, a fin de no correr el riesgo de desarticulación o disminución. Ese el siguiente desafío de la prospectiva latinoamericana.

## **REFLEXIONES FINALES**

Al revisar diferentes conceptos asociados a la teoría decisional, hemos querido mostrar estadios o etapas, que la han atravesado. La decisión, a lo largo de su historia, ha estado ligada al mundo económico, la administración, la psicología y en los últimos años, a la neurociencia.

Al día de hoy, entonces, a la hora de tomar decisiones, es necesario tener presente los límites a la racionalidad y que en ella coexiste un sujeto –su mundo– y mundos diferenciados por su complejidad, encaminándonos al cómo podemos optimizar este complejo proceso. Los sesgos permanentes, ante los cuales somos fácilmente modelables, son en primer lugar, para la administración, condiciones que debemos tratar de sortear.

Todo lo expuesto, nos permite reconocer, que la toma de decisiones es un proceso con matices y bemoles, en el que la racionalidad es limitada, en el que existen sesgos, donde está involucrada la emocionalidad de la decisión, los mundos complejos donde debe actuar, entre otros aspectos. Este es, precisamente, el nuevo paradigma, al que se enfrentan los tomadores de decisiones, en la actualidad.

Al llevar lo explicado a la práctica, se torna indispensable dejar atrás las decisiones verticales, la discusión entre lo que coloquialmente se denomina “cuatro paredes”, o el rodearnos sólo de personas con pensamiento u opiniones similares o derechamente, no contemplar la opinión del que piensa diferente.

Para evitar lo anterior, es necesario incluir en nuestros equipos diferentes visiones, y expertos de otras disciplinas, que nos permitan abrirnos hacia nuevas perspectivas. En pos de este objetivo, la utilización de estudios prospectivos colabora por sí solo, a través de sus características y principios. Específicamente, la gestión de políticas públicas se ve fortalecida y reforzada, con la integración de un análisis prospectivo en su diseño.

No obstante, ver los procesos prospectivos de manera utilitaria o creyendo que con ello podemos predecir, es simplemente un engaño frente a lo cual debemos estar atentos, porque como señala Kanheman (2012), es una trampa conocida como exceso de confianza o también llamada ilusión de certeza, debido a que *somos propensos a sobreestimar lo que entendemos del mundo y a subestimar el papel del azar en los acontecimientos. El exceso de confianza es alimentado por la certeza ilusoria de las retrospecciones* (p, 27).

Por lo tanto, en vez de esperar certezas automáticas desde la Prospectiva, es importante construir certidumbres sobre los estudios prospectivos. Y este desafío, no se refiere a navegar con rigidez a través de sus resultados, ya que pensar, que tan solo, con crear una visión a 10 o 20 años, se puede borrar el azar o el surgimiento de nuevos paradigmas o intereses es, por decir lo menos, ilusorio. Los intereses, necesidades sociales, las tecnologías que modelan o impactan, así como las perspectivas, en general son móviles.

En este medio ambiente, el rol del decisor es fundamental, pues si los mandos medios y cargos políticos, que se encuentran involucrados en la gestión, presentan resistencia, desconocimiento o indiferencia hacia los escenarios, seguramente tendremos un buen producto, pero aquellas certezas que buscábamos construir, no cristalizarán en el futuro esperado.

Nuestra recomendación es, avanzar hacia la institucionalización de la Prospectiva en el ámbito público, para lo cual debemos mirar las experiencias internacionales o bien, confluir hacia una estructura, que permita no tan solo perfeccionar el proceso decisorio, sino que entregar objetivos de largo alcance para la planificación y gestión pública, así como para su seguimiento, ya que una valorización extendida o generalizada por parte de la sociedad y de los decisores, es fundamental para colaborar en resistir los vaivenes propios de la política contingente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Aceituno, P.** (2017). *Prospectiva, bases y práctica fundamental para la toma de decisiones*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Baack, D. W., Dow, D., et al.** (2015). Confirmation bias in individual-level perceptions of psychic distance: An experimental investigation. *Journal of International Business Studies*, 46, pp. 938 – 959.
- Bonatti, P.** (2011). *Teoría de la decisión*. Buenos Aires: Editorial Person Education.
- Bonatti, P. y Pavesi, P.** (s.f.). *Teoría de la decisión, La decisión*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Argentina.
- Buchanans, L. y O’Connell, A.** (2006). A Brief History of Decision Making, *Harvard Business Review*, junio 2006.
- CEPAL** (2013). *Prospectiva y Desarrollo, el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Damasio, A.** (2015). *El error de Descartes*. México: Editorial Planeta S.A.
- Estrada, F.** (2008). Economía y racionalidad de las organizaciones. Los aportes de Herbert A. Simon, *Revista de Estudios Sociales*, 3, pp. 84 -103.
- Godet, M.** (1995). *De la Anticipación a la acción*. México: Ediciones Alfa Omega.
- Hax, A. y Majluf, N.** (2014). *Lecciones en Estrategia, hacia una gestión de excelencia*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Heinonen, S; Luttamäki, V.** (2012). Back casting scenarios for Finland 2050 of low emissions. *Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy; Bradford* 14 (4), pp. 304-315.
- Hernández, S. y Rodríguez, G.** (2012). *Administración: teoría, proceso, áreas funcionales y estrategias para la competitividad*. Tercera edición. México: Ed. Mc Graw Hill.
- Kahneman, D.** (2012). *Pensar Rápido, Pensar Despacio*. Buenos Aires: Editorial Debate.
- Kuosa, T.** (2011). *Practising Strategic Foresight in government, the cases of Finland, Singapore and the European Union*. Rajaratnam School of International Studies. Monograph N° 9.
- Lahera, E.** (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y Simon, H.** (1969). *Teoría de la organización*. Madrid: Ed. Ariel S.A.
- Máttar, J. y Perrotti, D.** (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe, tendencias y desafíos*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile: Ediciones CEPAL.



- Matus, C.** (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Santiago de Chile: Ediciones ILPES/CEPAL.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. y Lampel, J.** (2013). *Safari a la estrategia, una visita guiada por el management estratégico*. México: Ediciones Garnica.
- Pavesi, P. F. J.** (1991). Cinco lecturas prácticas sobre algunos problemas del decidir. *Revista Alta Gerencia* 1(1).
- Petit Jean, M. y Brunet, S.** (2017). Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy. *Bradford* 19(3), pp.280-290.
- Plata, L., Mejia, I. y Accinelli, E.** (2009). Sobre la teoría de decisiones bajo incertidumbre de VNM: antecedentes, extensiones y el papel de la racionalidad acotada de H. Simon. *Revista Mexicana de Economía Agrícola y de los Recursos Naturales*, 2 (3), Julio-Diciembre.
- Schackle, George L.S.** (1966). *Decisión, Orden y Tiempo*. Madrid: Editorial TECNOS.
- Schmidt, J. M.** (2015). Policy, planning, intelligence and foresight in government organizations. *Foresight* 17 (5), pp. 489-511
- Shuff, P. y González, L.** (2018). La vinculación entre los estudios prospectivos y el proceso de elaboración de políticas públicas. Aprendizajes del ejercicio CNIA-INTA. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* 6(1).
- Simon, H.** (1984). *La nueva ciencia de la decisión gerencial*. Buenos Aires: Editorial Ateneo.
- Siong, S. C., Brass, M., et al.** (2008). Unconscious determinants of free decisions in the human brain. *Nature Neuroscience*, Volumen 11, pp. 543 – 545.
- Solem, K.** (2011). Integrating foresight into government. Is it possible? Is it likely? *Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy; Bradford* 13 (2) pp.18-30.
- Von Neumann, J. y O. Morgenstern, O.** (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Walker, D.** (2007). Foresight for Government. *The Futurist, Washington* 41 (2), pp. 18-22.

# LAS CONEXIONES SIGNIFICATIVAS ENTRE PROSPECTIVA Y RETROSPECTIVA

*Marco Antonio Saavedra Mogro*\* - Bolivia

## RESUMEN

El presente ensayo expone la necesidad de conectar significativamente la prospectiva con la retrospectiva. Visualizar los acontecimientos primordiales que podrían suceder las próximas décadas solo es posible a partir de una explicación de lo que fue el pasado y la tradición, de cómo funciona el presente y de los modos como podría suceder el porvenir. El trabajo revaloriza la función cognitiva de la ciencia ficción, reflexiona sobre las relaciones existentes entre pasado, presente y futuro, busca contribuir a las innumerables visiones de futuro en medio de la esperanza y el escepticismo de un incierto porvenir que va más allá de lo que podemos ver y que es siempre perspectivismo plural; pasado, presente y futuro son un juego de fuerzas entre lo posible y lo imposible, el futuro no es la llegada a un sistema de perfección, sino que es un viaje sin fin, una ausencia de acabamiento. Hace falta pensar en las maneras diferenciadas como se anticipan a los hechos los hombres, las mujeres y las maquinas, pero no hay duda de que las sensibilidades y las técnicas son distintas para conectarse con el futuro y con el pasado.

**Palabras Clave:** Conexiones significativas, prospectiva, retrospectiva, función cognitiva, ciencia ficción, utopía, distopía, pasado, presente, futuro, esperanza, escepticismo, pervivencia residual, incierto porvenir, perspectivismo plural, ausencia de acabamiento, sensibilidades distintas.

---

\* Político y Abogado, Magister en Filosofía y Ciencia Política, Doctor en Filosofía. Docente Emérito de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.

## ABSTRACT

The present essay exposes the need to significantly connect the prospective with the retrospective. Visualizing the primordial events that could happen in the coming decades is only possible from an explanation of what was the past and the tradition, of how the present works and of the ways in which the future could happen. The work revalues the cognitive function of science fiction, reflects on the existing relationships between past, present and future, seeks to contribute to the innumerable visions of the future amid the hope and skepticism of an uncertain future that goes beyond what we can see and that is always plural perspectivism; Past, present and future are a game of forces between the possible and the impossible, the future is not the arrival to a system of perfection, but it is a journey without end, an absence of finishing. It is necessary to think of the differentiated ways men, women and machines anticipate events, but there is no doubt that sensitivities and techniques are different to connect with the future and with the past.

**Key Words:** Significant connections, prospective, retrospective, cognitive function, science fiction, utopia, dystopia, past, present, future, hope, skepticism, residual survival, uncertain future, plural perspectivism, lack of finishing, different sensibilities.

“El mundo es más profundo que lo que el día lo piensa”  
(F Nietzsche)

## INTRODUCCIÓN

La prospectiva es una manera de pensar lo que está por venir prediciendo las tendencias políticas, sociales, económicas y medioambientales y el estado al cual arribará el mundo y su ecosistema. La prospectiva en tiempos de globalidad, hipersimultaneidad y de compresión del espacio tiempo (Harvey, 2014) demanda mucha imaginación para identificar las principales tendencias geopolíticas, ecológicas, tecnológicas, demográficas, culturales, ideológicas, económicas, militares y de inteligencia artificial que dominarán las organizaciones del futuro. Sin embargo el sistema de certezas de los prospectivistas no podría ser útil ni podría determinarse la calidad de sus pronósticos sino no se los compararía con el presente y con el pasado en términos de aciertos y errores y de mejoras y empeoramientos; estos permanentes actos humanos de prognosis demandan un tipo de analistas polifacéticos con base interdisciplinaria y con habilidades para interpretar los signos, las tendencias, los patrones y las fuerzas que gobiernan el mundo de vida de hoy y del mañana. Definir los acontecimientos primordiales que podrían suceder las próximas

décadas solo es posible a partir de una explicación de lo que fue el pasado y la tradición<sup>1</sup>, de cómo funciona el presente y de los modos como podría funcionar el futuro, es decir, se trata de conectarlos de manera significativa; ello supone tomarse en serio la historia en tanto cambios, dinámicas e interacciones de los repertorios de la movilización y la acción colectiva (Tilly, 2017).

Los tiempos van y vienen, la historia de los sistemas sociales cambian con asombrosa rapidez y nuestros pronósticos sobre el futuro de la humanidad y de la democratización o desdemocratización de sus sistemas políticos son cada vez más falibles; la escala de certidumbres de los prospectivistas sería más propenso al error sino habrían comparaciones sucesivas entre el presente y el pasado y si no se abandonaran los códigos antropocentristas. Si la prospectiva es una manera de pensar el porvenir y de predecir las tendencias políticas y económicas mundiales y el estado al cual arribara el planeta tierra, entonces pronosticar la ciudad futura en gran medida supone estudiar la diversidad de pensamientos y las maneras de edificar y vivir en la ciudad prototipo de la gran potencia mundial.

La prospectiva se ha convertido en una necesidad humana, una disciplina no lineal sino más bien relacional con el tiempo, cuanto más lejos está el futuro es más impredecible y por el contrario cuanto más se acerca el futuro es más incierta su predicción; el pasado, el presente y el futuro están relacionados dialécticamente e intrínsecamente, esta relacionalidad tridimensional opera a cada instante en un intercambio continuo entre promesa e incumplimiento en una especie de equilibrios inestables entre utopías y distopías y, porque no decirlo, de lucha entre el poder del relato de la revolución y el llamado a la conservación a modo de un ajuste mutuo, un ajustarse infinito entre prospectiva de esperanza y retrospectiva de escepticismo. En consecuencia, las visiones de futuro y los modelos del progreso no son ni pueden ser lineales, el advenimiento se trata de una doble síntesis entre lo poético de lo radicalmente nuevo y la ética de la tradición, de la moderación y el exceso, de la dilapidación destructiva y del ascetismo reconstructivo, de los límites del crecimiento, del consumismo salvaje y del porvenir posapocalíptico.

El presente ensayo revaloriza la función cognitiva de la ciencia ficción y reflexiona sobre las relaciones existentes entre pasado, presente y futuro y, sobre las conexiones significativas que deben existir entre prospectiva y retrospectiva. Si bien el enfoque tiene un componente deontológico en términos morales de lo que debería ser el camino para construir el futuro bueno, lo relevante de este trabajo es reencontrar el fundamento dialógico entre utopía, distopía y retrotopía, sus historias por alcanzar sueños y sus denuncias sobre los peligros del hundimiento en la pesadilla del autoritarismo y la violencia; pre-

---

1 Gershom Scholem cuando habla de la *cábala* judía la define como tradición, como cosa divina, secreta y profunda “La mística judía es en lo esencial teosofía: profundización en los secretos de la divinidad y de su acción respecto de la creación y el enigma de la existencia”. Scholem, G. (2001). “...todo es cábala”. Madrid: Editorial Trotta. Pág. 14.

cisamente ese fue el trabajo del filósofo inglés Michael Oakeshott quien al preguntarse ¿Qué deben hacer los gobiernos?, termina identificando dos grandes tendencias: los que tienen esperanza en la capacidad humana para dirigir, controlar y planear los destinos de la humanidad, entre los que se encontraban Rousseau y Marx y, los escépticos que advierten la imposibilidad de alcanzar la perfección y los peligros que subyacen en torno a la concentración de poder y las tiranías opresoras, entre ellos están Montaigne, Pascal y Hume (Oakeshott, 1998).

La búsqueda de esas conexiones existentes entre pasado, presente y futuro es persistente y su recuperación como anamnesis que supera el olvido es necesaria, revalorizando las distintas maneras como se imagina lo que fue, lo que es y lo que será desde la ciencia ficción, la filosofía, la poesía y la religión y, su función cognitiva sobre algo que nos perturba a cada instante: el futuro. Si aceptamos las tesis de Paul Virilio sobre las mutaciones de la vida pública hacia la imagen pública (Virilio, 1989) hoy la imagen, la velocidad y la simultaneidad lo son todo, la omnipresencia de la pantalla, la infotécnica y el marketing alienan, enajenan y seducen a la vez al sujeto en un proceso de endocolonización que adviene como la nueva forma de control global; la clarividencia canalizada por la utopía y la distopía son un devenir inalcanzable e inmanejable y, sus aportes mediante las distintas disciplinas es enorme, desde la escritura hasta la imagen.

Frente a la nueva realidad de la civilización de la imagen, del dominio virtual y de la escritura fragmentaria, se requiere de una bibliografía selecta traducida en una especie de manual de sobrevivencia al poder de esas imágenes y de los efectos perversos de la tecnolización de la sociedad; en esa perspectiva no se puede dejar de mencionar la importancia de seguir leyendo libros ni tampoco se puede dejar de mencionar la importancia de la cultura de la imagen; de ahí que ofrezco una breve bibliografía y una apretada videografía que sirvan para mirar nuestra sombra y sirvan como una guía para fracturar la endocolonización de las mentes víctimas de la civilización digital.

De nuevo, el presente ensayo busca contribuir a las innumerables visiones de futuro a través de las conexiones significativas que deben existir entre prospectiva y retrospectiva y entre esperanza y escepticismo de un incierto porvenir que va más allá de lo que podemos ver y que es siempre perspectivismo plural.

## **LA FUNCIÓN COGNITIVA DE LA CIENCIA FICCIÓN**

Las visiones de futuro y el anclaje del presente se han manifestado a través de distintos géneros literarios como la ciencia ficción, la novela, la profecía religiosa, la poesía, los comics, la manga, las viñetas, la televisión, el cine y los videojuegos. Estas distintas manifestaciones exploran críticamente lo realmente existente en sus aspectos culturales, políticos, económicos y filosóficos y, de lo que podría estar por venir. La variedad de géneros que canalizan

las utopías y distopías es mucho más extensa en la ciencia ficción donde los subgéneros van desde el ciberpunk, las ucronías, la literatura postapocalíptica hasta el terror, la fantasía y los superhéroes<sup>2</sup> (Moreno, 2011; Haley, 2015).

El crítico de ciencia ficción Guy Haley la define como sucesos, tecnologías y sociedades que son imposibles e irreales pero que pueden narrarse en el futuro, en el pasado o en mundos alternativos; la ciencia ficción ante todo es realista, emplea el lenguaje de la ciencia y no es predictiva, pues trabaja con preguntas del tipo “¿Qué pasaría si....?”:

---

“La diferencia fundamental entre la ciencia ficción y los otros ‘géneros fantásticos’, como la fantasía y el terror, es esta: la base de la ficción es la racionalidad. Las ciencias que esta racionalidad genera pueden ser especulativas, muy equivocadas o incluso imposibles, pero aun así las explicaciones se basan en una visión materialista del mundo”<sup>3</sup>.

---

El teórico de los estudios culturales Fredric Jameson, proyecta las olas de ciencia ficción en seis fases:

---

“1. Aventura o “serie espacial”, que deriva de manera más inmediata de la obra de Jules Verne, pero podría quizá estar marcada por la tradición estadounidense creada por *Una princesa de Marte* [1917] de Edgar Rice Burroughs.  
 2. Ciencia (o al menos la imitación de la ciencia), que podría clásicamente datarse a partir de las primeras obras populares de ciencia ficción en la revista *Amazing Stories* de Gressbach, a partir de 1926.  
 3. Sociología, o mejor aún, sátira social o “crítica cultural”, que es convencional atribuir a la innovación de *Mercaderes del Espacio* [1953] de Pohl y Kornbluth.  
 4. Subjetividad, o década de 1960: las diez grandes novelas de Philip K. Dick se escribieron todas, por ejemplo, en el concentrado periodo de 1961 a 1968.  
 5. Estética o “ficción especulativa”, por lo común asociada a la revista *New Worlds* de Michael Moorcock, editada de 1964 a 1977; pero en Estados Unidos se asocia con la obra de Samuel Delany (1942-).

---

2 El crítico de ciencia ficción Guy Haley ha realizado una clasificación del género de ciencia ficción en al menos 35 subgéneros a saber: Apocalipsis zombi, aventuras planetarias, ciencia ficción blanda, ciencia ficción dura, ciencia ficción ecológica, ciencia ficción erótica, ciencia ficción literaria, ciencia ficción militar, ciencia ficción postapocalíptica, ciencia ficción comedia, ciencia ficción espionaje, ciencia ficción fantasía, ciencia ficción terror, ciberpunk, espíritu en la máquina, exploración espacial, ficción apocalíptica, ficción distópica, ficción especulativa, ficción utópica, historia del futuro, infiltrados, invasión extraterrestre, irrealidad, lo inexplicable, monstruos, mundos alternativos, mundos perdidos, ópera espacial, steampunk, superhéroes, techno-thriller, viajes en el tiempo, viajes extraordinarios, western espacial. Cfr. Haley, G. (2015). *Ciencia Ficción. Crónica visual del género más apasionante de la galaxia*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.

3 Haley, G., Op. Cit., pág. 10.

6. *Cyberpunk*, iniciada con estrépito por *Neuromante* [1984] de William Gibson. Una ruptura general de periodo, consecuente no sólo con la revolución neo-conservadora y la globalización, sino también con el ascenso de la fantasía comercial como competidora genérica y en último término vencedora en el terreno de la cultura de masas”<sup>4</sup>.

La función cognitiva de la ciencia ficción tiene mentes creadoras de enorme potencial, ellos han tratado problemas del optimismo y el pesimismo en el diseño de mundos mejores, de la espiritualidad y la tecno-ciencia y sus contradictorias bondades y perversidades, del ciberespacio como nuevo modelo de sociedad relacional entre máquinas y humanos, de la indistinción entre realidad y virtualidad, de las utopías y las distopías, de la perfectibilidad y de la imperfección humanas; de hecho los virajes de la función cognitiva de la ciencia ficción en la era cibernética ha replanteado sus visiones de la formación social, del modo de producción, del capitalismo neoliberal-financiero, de la cultura de la imagen, del sistema de comercialización y marketing, de la endocolonización capitalista y de la catástrofe ecológica.

Las obras de Stanislaw Lem proyectan enormes adelantos científicos como fue el caso de la nanotecnología (su clasificación de los extensores, los minimoides y las simetriadas) o la imaginación de nuevas formas de vida vegetal en *Edén* (Lem, 2013). “Para Lem la ciencia ficción es un laboratorio donde se ensayan experimentos sobre las nuevas formas de pensamiento” (Chimal, 2012: 82), en “*Solaris*” (Lem, 2015) y “*La voz del Amo*” (Lem, 2017) están presentes las tesis de Lem de lo otro como radicalmente incognoscible “*de que lo radicalmente ajeno no puede comprenderse con categoría humanas*” (Jameson, 2009: 98), el contacto del yo con el no-yo hacen esa imposibilidad de encontrarnos en el universo con seres similares a nosotros; el mensaje que Lem manda es que somos prisioneros de un sistema de pensamiento antropomórfico o actitud geocéntrica que es la forma más peligrosa de ignorancia, de narcisismo y de error; en esa medida lo otro es incomprendible para nosotros e imposible de conocer el cuerpo alienígena anticipadamente.

La materia oscura, los hoyos negros, los universos paralelos, los lúgubres y artificiales espacios del afuera, la manipulación de la gente común por fuerzas que no controlan y las dudas sobre la realidad o, si se quiere la supresión de la diferencia entre real y virtual fueron trabajadas en la ficción de Philip K. Dick (Dick, 2015 y 2011) “...películas, como el *Show de Truman*, *Dark City* y *Matrix* exploraban las incertidumbres paranoicas y las dudas sobre la realidad que eran sellos inconfundibles de las mejores obras de Dick” (Haley, 2015: 149); los relatos de Dick sobre la identidad entre los androides y los humanos y la imposibilidad de hacer distinciones entre organismos artificiales y seres humanos está planteado en “*Blade*

4 Jameson F. (2009). Arqueologías del futuro. El deseo llamado utopía y otras aproximaciones de ciencia ficción. Madrid: Ediciones Akal, S.A., pags. 122 y 123.

*Runner. ¿Sueñan los androides con ovejas eléctricas?*” (Dick, 2016); en una especie de introyección virtual, Dick es la expresión más fascinante de esquizofrenia de elevada metafísica.

La ciencia ficción tiene en Philip Kendrick Dick y James Graham Ballard dos notables cabezas pensadoras de la conquista de la subjetividad, del pensamiento *del adentro, del Yo* introyectado. James Ballard ensaya un discurso de endocolonización capitalista mediante la relacionalidad entre cuerpo y tecnología; la apertura del cuerpo a la máquina mediante la sexualización y la pornografía basada en la tecnología suponen un pensamiento político de la ficción en tanto vínculo erótico y en cuanto la pornografía nos revela “...cómo nos utilizamos y explotamos unos a otros, del modo más urgente y despiadado” (Lorca, 2010: 126); en Ballard la erotización de la máquina implica que los mayores adelantos del futuro tendrán lugar en el espacio interior, en el mundo interior de nuestras mentes, de nuestros sueños, esperanzas y ambiciones; se trata de un entrecruzamiento del software mental y el hardware tecnológico que modelan lo real con un predominio de lo virtual “El torrente de información mediata que se precipita sobre el hombre urbano reemplaza las vivencias inmediatas y crea cierta sensación de irrealidad que hace imposible discernir entre experiencias reales y virtuales” (Ballard, 1993).

La desilusión con el comunismo soviético y las advertencias de hacer el bien buscando alterar la evolución de los sistemas sociales y su inevitable degeneración en sistemas violentos y fascistas fue muy marcada en los hermanos Arkady y Boris Strugatsky (Strugatsky 1978; 1975)<sup>5</sup>. A su vez Arthur C. Clark (Clark 2015, 2011 y 2010) advertía en sus novelas sobre las malicias e imposibilidades que implicaba decodificar el universo. Contrario sensu B.F. Skinner en Walden Dos (Skinner, 2017) proyecta la posibilidad de una sociedad científicamente construida; bajo los principios y adelantos del conductismo que enarbola el psicólogo norteamericano, se construye una utopía en la que ya es posible programar una comunidad perfecta donde finalmente la técnica hace realidad el ocio y los planes a largo plazo.

Las novelas de Kim Stanley Robinson están marcadas por el ecologismo, la justicia social y la búsqueda de alternativas al capitalismo; en el marco de la crisis y la catástrofe plantea los dilemas éticos que significan la terraformación en Marte rojo y la defensa de la naturaleza marciana en su estado original. La novela en tres partes “Marte Rojo” (Robinson, 2017), “Marte Verde” (Robinson, 2016), y “Marte Azul” (Robinson, 2016) narra la evolución de una sociedad en Marte tras dos siglos de terraformación; sin embargo el fracaso de la humanidad tras la desaparición del Marte rojo, proyecta colonos dispuestos

---

5 “La obra de los hermanos Strugatsky...enseña la lección histórica sobre la no intervención desde una perspectiva marxista, en la que el intento altruista de intervenir en la evolución de los modos de producción y de humanizar un sistema feudal de gran brutalidad catapultó a éste más allá del capitalismo, introduciéndolo en el fascismo”. Jameson, F., Op. Cit., pág. 81.



a crear un nuevo mundo, expuestos a la vez, a insurrecciones, conflictos y, lidiando con la desconfianza y la no cooperación; este conflicto de las utopías (los que están a favor de y los que están en contra de) lleva a Robinson a realizar un comentario deprimente, una alegoría política sombría con la que termina la famosa trilogía de Marte “...si algún día encuentro una ciudad buena perdonare al hombre”.

No se puede dejar de mencionar a Ursula Kroeber Le Guin cuyas ideas, filosofía política y aportes a los estudios de género fueron canalizadas mediante la ciencia ficción; y si bien “*Los desposeídos*” (Le Guin, 2013) es una de las utopías mejor construidas en el Siglo XX, es en la “*La rueda celeste*” (Le Guin, 2017) donde problematiza las tensiones existentes entre la visión científica y espiritual del mundo de vida y, profetiza siniestramente los peligros que entraña el poder absoluto y los potenciales de autodestrucción del ser humano.

Si la utopía abre la esperanza y las ensoñaciones con el paraíso, la distopía es el cierre a la alternativa<sup>6</sup> y la posibilidad de la pesadilla que se encamina al infierno; es el presente negativo a favor del futuro positivo, la energía contra la entropía en revoluciones infinitas. El presente es más que la unicidad y el futuro se abre siempre como multiplicidad, pero lo que marca el final de la sociedad pre-móvil es su transformación adictiva hacia la revolución móvil y de gran conectividad que tensiona los sueños maravillosos en horribles pesadillas; de esa manera se puede entender la utopía de INTERNET en tanto comunidad global y distopía realmente existente de sistema cibernético codificado y de sociedad de control total. La infotecnología, las autopistas de la información, la geolocalización son a la vez comunidad infinita y desplazamiento de la privacidad; sensores que recogen información continua convierten al ciudadano en un código, una estadística automática y útil para los gobiernos que usan la tecnología para espiar a sus ciudadanos-clientes. Nuevos fenómenos como el abuso tecnológico, la velocidad y profundidad de la endocolonización, la adicción a las selfies obturan el futuro por medio de la retrotopía (Bauman, 2017), del vivir el ahora como se vivía antes, cara a cara, interactuando con la gente.

El escritor de ciencia ficción es un inventor nato, inventa universos alternativos a veces con mensajes encriptados, otras veces impregnados de proyecciones utópicas o distopías políticas. La utopía, así como la imaginación del futuro siempre, han sido cuestiones políticas sometidas en sus formas de visualización a contradicciones y ambigüedades estructurales;

---

6 “Lo devastador no es la presencia de un enemigo sino la creencia universal no sólo de que esta tendencia es irreversible, sino de que las alternativas históricas al capitalismo se han demostrado inviables e imposibles, y que ningún otro sistema socioeconómico es concebible, y mucho menos disponible en la práctica. Los utópicos solo ofrecen concebir dichos sistemas alternativos; la forma utópica es en sí una meditación representativa sobre la diferencia radical, la otredad radical, y sobre la naturaleza sistémica de la totalidad social. ....La dinámica fundamental de cualquier política utópica (o de cualquier utopismo político) radica siempre, por lo tanto, en la dialéctica entre la identidad y la diferencia, en la medida en la que dicha política tenga por objetivo imaginar, y a veces incluso hacer realidad, un sistema radicalmente distinto a éste”. Jameson, F Op. Cit., pags. 8 y 9.

el diseño de programas de mundos, Estados y ciudades mejores y para una calidad de vida perfectas, han fallado por la imperfección de sus súbditos. Imaginar formas sociales y económicas alternativas supone una dialéctica entre pasado, presente y futuro, entre identidad y diferencia en la medida de que lo que imaginamos busca hacer realidad un sistema social radicalmente distinto a este en el que el presente nos hace vivir. A sabiendas de que los sistemas sociales centrales y periféricos persistirán en el *cambio de fase* y en su visión del fin del patriarcado, de la propiedad y del dinero.

La función cognitiva de la ciencia ficción pasa por imaginar órdenes alternativos [como el ciberespacio imaginado por William Gibson en Nuromante (Gibson, 2014)] a través de su doble relación con la utopía y la distopía, que permite estar simultáneamente en dos lugares, en el lugar de la esperanza en un futuro alternativo y mejor y, a la vez, en el lugar del escepticismo y de la advertencia al señalar los peligros que suponen sueños de mundos mejores que terminan en pesadillas grises y en regímenes represivos. Pero la mayor fuerza cognitiva de la ciencia ficción radica en su proyección del entendimiento de cómo se metamorfosea la bestia en el siglo XXI y las mil maneras como despliega su poder mediante la transformación tecnológica y sus complejas estrategias de marketing para controlar el *Yo psíquico*; nuevas formas de poder computacional y de dominación ubicua operacionalizadas por tecnologías digitales de control, de rastreo e identificación son el signo esencial de las recientes sociedades postdisciplinarias y de control (Deleuze, 1993). Es esto último lo que cuenta en los sistemas de información procesada por la infotécnica y manipulada por la microfísica del poder y, sobre ello versan los nuevos relatos de la ciencia ficción.

La función cognitiva de la ciencia ficción debe restaurar los pesos y contrapesos de la esperanza utópica y del escepticismo antiutópico y, saber deconstruir esta síntesis de opuestos entre fracasos y éxitos de ambos y ninguno; Fredric Jameson al plantear la ironía como posibilidad de estar en dos lugares al mismo tiempo dice “En todo caso, creo que éste es también el emplazamiento trazado por la idea de la metautopía y del metagénero planteada por Morson, la cual nos permite *par excellense* ser utópicos y antiutópicos al mismo tiempo” (Jameson, 2009: 219); el juego perenne se da entre lo utópico que denuncia lo existente y lo antiutópico que advierte contra esas ensoñaciones de inventar un constructo radicalmente nuevo; estas valencias dialécticas no deben impedirnos soñar ni advertir de las consecuencias de lo deseable y lo indeseable al momento de proyectar nuevas formaciones sociales e intentar diseñar nuevas y mejores/peores instituciones políticas.

## **CONECTAR SIGNIFICATIVAMENTE LA PROSPECTIVA CON LA RETROSPECTIVA**

En las distintas maneras de hacer prospectiva e incluso retrospectiva está también presente el realismo y el idealismo, el neorealismo y el nuevo idealismo; pero también hay enfoques

de la elección racional y reivindicaciones neopositivistas que utilizan modelos formales y tecnologías avanzadas para determinar probables tendencias de lo que está por venir. Desde el viejo positivismo de Durkheim que asumía que los modelos “*deben contrastarse por lo adecuado de sus predicciones más que por lo adecuado de sus supuestos*” (Beyme, 2001: 749), hasta los sistemas cognitivos y análisis de inteligencia apoyados en tecnología avanzada y con inversiones billonarias, ellos carecen de precisión, tienen errores, serias dificultades para hacer predicciones o simplemente fracasan en sus previsiones “*Después de invadir Irak en 2003, Estados Unidos puso todo Irak patas arriba buscando las armas de destrucción masiva, pero no encontró nada. Fue uno de los peores fracasos de la inteligencia en la historia moderna, quizá el peor de todos*” (Tetlock y Gardner, 2017: 88).

¿Porque los pronósticos no se cumplen o tienen márgenes de error recurrentes?; ¿Qué función cumplen los modelos híbridos de prospectiva en una sociedad compleja y de incertidumbre elevada?; ¿Porque nos perturba el futuro y su prospectiva apocalíptica y a la vez de esperanza?; ¿Por qué debería interesarle a las técnicas y modelos de prospectiva el pasado?

El futuro está lleno de incertidumbre, las capacidades predictivas cada vez tienen mayores márgenes de error debido a la velocidad de los cambios globales; a pesar de las confusiones y desaciertos que provoca la aceleración y la hipersimultaneidad de las nuevas tecnologías capitalistas, la humanidad debe enfrentar las turbulencias del futuro; y lo incierto del porvenir está vinculado con la crisis de la democracia, los efectos perversos del avance científico tecnológico y la autoverdad.

Las democracias han ingresado en una fase de crisis y de desdemocratización (Tilly, 2017), en el nuevo milenio la clase política (con una fuerte carga de realismo cínico) ha construido un pensamiento inmediatista y ha rebajado a la democracia a un simple trámite, un procedimiento y tramitología donde se ocultan triquiñuelas y trampas para que unos pocos se apropien de los poderes públicos; aquellas transiciones de los autoritarismos hacia la democracia que hace 36 años en Bolivia se veía con mucha esperanza en términos de democratización y de consolidación de las democracias hoy nos plantea los dilemas que significan los ciclos políticos que son asimétricos e inestables y cuyo rumbo nunca es lineal y, por lo tanto la democracia puede entrar en crisis y en desvíos contrademocráticos en pleno siglo XXI degenerando hacia *anocracias*, es decir, regímenes políticos que son una mezcla de populismo y autoritarismo.

La tecnología, la big data, la inteligencia artificial y la bioingeniería no son necesariamente benévolos traen consigo simultáneamente efectos perturbadores para la humanidad. La terrorífica anticipación sobre el ciudadano ya está presente en los motores de búsqueda como Google o Facebook que pueden anticipar todo sobre el individuo, los estados y los movimientos del sujeto, sin que se los pregunten; las aplicaciones generan lealtades

y almacenan datos bajo principios de propiedad arbitrarios. Confiar la individualidad a los motores de búsqueda significa la despersonalización inmediata y el daño a la imagen personal, la identidad digital, el derecho al olvido y la nueva identidad hoy es cuestión judicial, de protección de datos, de borrar imágenes y eliminar rastros. Edward Snowden denunció el espionaje cibernético a través de los motores de búsqueda y Julien Assange reveló los Wikileaks. Invasión de la privacidad, connivencia entre empresas de datos con los gobiernos; internautas desgoogleándose, búsquedas en la red sin caer en el espionaje y con derecho a la privacidad, aplicaciones que no guarden los datos de los usuarios, vivir sin que Google me use y evitar que las redes sociales en las que pagamos para navegar, no negocien con nuestros datos, son apenas algunos fenómenos de la posmodernidad y de la ciudadanía digital. La propiedad de los datos y las nuevas tecnologías de control de los ciudadanos mediante la endocolonización de sus cerebros funda una nueva era de dominio global-digital.

La posverdad como un estado de cosas en el cual el ciudadano no tiene capacidad de diferenciar entre verdad y mentira ha derivado en un fenómeno de mayor virulencia que se denomina autoverdad, es decir, percepciones del mundo de vida propias que la ciudadanía construye como su verdad sin importar lo que el resto diga o haga. La autoverdad como propiedad inherente del yo puede legitimar los ultra nacionalismos, la religiosidad de la política, la destrucción del ecosistema y pueden ayudar a hackers y trolls a difundir noticias falsas personalizadas.

Han sucedido demasiados acontecimientos en el siglo XX para que la humanidad deposite sus esperanzas en el futuro, la gente está asustada por el agotamiento del planeta, por el incremento de las guerras, el terrorismo, las catástrofes naturales y el consumismo salvaje. En una primera tradición filósofos como Jean François Lyotard y Frederic Jameson piensan que los medios han triunfado sobre los fines y el capitalismo lo ha invadido todo invalidando al ser humano al punto que todo aquello que no se puede calcular prácticamente deja de existir: utilitarismo y cosificación son el signo de esta época. La otra tradición filosófica, expresada por Gianni Vattimo y Jürgen Habermas, afirma que la revolución científica ha traído consigo la crisis de la idea de futuro en cuanto esperanza de mejoras en el mundo de vida. Es decir que lo posmoderno y el porvenir ya no tienen por qué ser mejores, todo lo contrario el futuro está cargado de negatividad y catastrofismo.

Comprender el paradigma de la posmodernidad implica en gran medida la sensación generalizada de pesimismo en el porvenir, de la distopía como representación escéptica en el siglo XX y lo que queda del siglo XXI. La ausencia de alternativa obliga a resignificar el funcionamiento de la promesa en las sociedades del socialismo real<sup>7</sup> y del capitalismo

---

7 Fue Rudolph Bahro quien acuñó el término “socialismo realmente existente”. Cfr.: *La Alternativa. Contribución a la crítica del socialismo realmente existente*. Alianza: Madrid, 1980.

existente y aunque no parezcan opciones vitales para las nuevas generaciones, en el espacio (lo sincrónico) y en el tiempo (lo diacrónico) la humanidad persiste en buscar la ciudad buena, pero nunca la encuentra, más por el contrario su historia es una historia de fracturas y fracasos, de ahondamiento de miedos y de ahogamiento en la sinrazón del consumismo, el terrorismo y de los desastres naturales. A pesar del miedo y de lo perturbador que significa pensar el futuro, afirmar las interconexiones entre pasado y presente nos ayuda a entender ese futuro libre de catastrofismos y decidir hacia donde puede y quiere ir la humanidad y el mundo de vida restituyendo los equilibrios sistémicos.

En las profecías religiosas la promesa futura es la redención; en cambio en los racionalismos de las ciencias sociales que reclamaron el estatuto de ciencia el horizonte siempre fue el de la liberación; especialmente el marxismo dogmático tenía fe en un orden nuevo y perfecto, de ahí que construyeron una ciencia determinista que trazaba el camino al comunismo a través de leyes ineluctables, su visión etapista y evolucionista de la historia incluso les hizo poner a los comunistas soviéticos fecha de advenimiento de la fase de cambio a la que tenía que llegar la humanidad<sup>8</sup>. De otra parte el escepticismo en la sociedad buena y perfecta condujo a advertencias sobre el advenimiento de experimentos violentos y autoritarios que terminarían en los fascismos y los totalitarismos.

La cuestión del tiempo es crucial para enfrentar el futuro, decodificarlo en clave cultural y de dominación hipersimultánea supone dar cuenta de las nuevas tecnologías de control ciudadano y de endocolonización de la mente humana. La antropología ha demostrado que el tiempo es concebido de manera distinta según la cultura y la sociedad de la que se trate, esta diversidad de concepciones sociales del tiempo tiene mucho que ver con la manera como se organizan en el espacio y el tiempo las formaciones sociales y, el modo de explotación serial de los grupos humanos. Si el tiempo es una construcción cultural y a la vez un dispositivo de ordenamiento social, se puede decir que los grandes sistemas del siglo XX (capitalismo y socialismo) tuvieron formas propias de organizar el tiempo y el espacio. La manera como conceptualiza y vive el tiempo el capitalismo es lineal e irre-

---

8 El XXII Congreso del PCUS realizado en octubre de 1961 proyecto que la superioridad del comunismo sobre el capitalismo llegaría en 1980 “En el Programa del PCUS, aprobado en el XXI Congreso del Partido en 1961, se precisan clara y concretamente la esencia, las tareas y funciones del Estado que sirve de instrumento para la construcción del comunismo y como forma de transición a la autogestión social comunista y a la extinción de toda organización estatal.....El PCUS plantea la tarea de asegurar que, para el año 1980, el nivel de vida en la URSS sea superior al de cualquier país capitalista”. Cfr. F. Burlatski. *El Estado y el Comunismo*. Moscú: Editorial Progreso (s/d) Págs. 3 y 170. El XXII Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética conducido por Nikita Jruschov es un intento de desestalinización y de condena del pasado y una voluntad política de construir el futuro descentralizando y democratizando el sistema político soviético. Cfr.: Serge Berstein “Los regímenes políticos del siglo XX. Una historia política comparada del mundo contemporáneo”. Barcelona: Editorial Ariel, 2015, págs. 184 y 185.

versible “*compuesto de unidades equivalentes y divisibles*”<sup>9</sup>. Por el contrario el socialismo no daba importancia al tiempo en términos de rotación y circulación “*la mayoría de las veces los líderes soviéticos actuaban como si el tiempo estuviera de su lado*”<sup>10</sup>; el marxismo oficial tenía una fe ciega en la planificación de largo plazo y una concepción etapista de los modos de producción (del comunismo primitivo se llegaría mediante “leyes científicas” al comunismo científico), esta ingenua concepción evolutiva de la historia termino siendo blanco de las burlas y entonces sobrevino la desaceleración en los setentas y la simultaneidad del hundimiento de la utopía comunista en 1989.

Si de superioridad sistémica se trata no fue precisamente la burguesa o la proletaria la que triunfaría en el futuro. La predicción más perturbadora fue la que hizo Daniel Bell en la “sociedad postindustrial” en la que venía venir una nueva clase dominante compuesta por científicos y técnicos (Bell, 2006) convertida en una trasnochada dictadura científica. Las máquinas controlando a sus creadores, es la visión apocalíptica que trae consigo la metáfora de la inteligencia artificial, el miedo a la infotecnología como poder de endocolonización y el tecnopoder en cuanto capacidad de control reticular ya es el presente y, el poder de transfiguración de la naturaleza y de las relaciones humanas en tanto sustitución de la primera naturaleza por una segunda naturaleza artificial es el futuro inmediato. Entonces la conexión significativa entre lo que pronosticamos y lo que realmente sucede consiste en mirar retrospectivamente para evaluar las imágenes de como creíamos que serían las cosas después de proyectarlas en el tiempo. ¿Para qué mirar atrás?, para reflexionar históricamente sobre las fisuras entre la optimalidad del deseo humano y la factibilidad de las necesidades de las minorías dirigentes y, sobre los peligros que conlleva construir nuevos sistemas sociales y los posibles cursos de acción de los regímenes políticos que terminan forzando a los otros a lo irrealizable; después de todo soñamos cuando más desesperados estamos y la realidad siempre es superior a nuestras peores pesadillas.

Cuando conectamos significativamente la prospectiva con la retrospectiva podemos advertir que las cosas no solo progresan sino que también regresan y superviven en procesos asimétricos y de interseccionalidad. Si eso es así la expectativa del progreso social lineal esta embrollado con la coexistencia de modos de producción antiguos y con el retroceso

---

9 Para la antropóloga Khaterine Verdery el tiempo es una construcción social por tanto un proceso político “El capitalismo sólo existe como una función del tiempo, y como una concepción específica de él. En su mismo centro se encuentran esfuerzos por incrementar las ganancias al aumentar la velocidad de circulación del capital. Por consiguiente, cada organización importante del capitalismo ha implicado, en términos de Harvey, ‘una compresión del espacio-tiempo’: un encogimiento de los horizontes temporales de la toma de decisiones pública y privada, cuyas consecuencias abarcan espacios cada vez más grandes debido a una tecnología de las comunicaciones y del transporte transformada”. Verdery, Katherine (2017). ¿Qué era el socialismo y porque se desplomó? México: Fondo de Cultura Económica. Pag. 50.

10 Nuevamente Verdery afirma que las nuevas tecnologías de compresión del tiempo y el espacio provoco un choque de la inercia socialista con la aceleración capitalista “Habrían experimentado de modo directo las tecnologías occidentales de eliminación del tiempo, con las que se llevaba a cabo una transacción bancaria en milésimas de segundo en comparación con las horas llenas de papeleo y los días que requería su sistema financiero”. Verdery, Op. Cit., Pag.53.

hacia sistemas sociales primarios<sup>11</sup>, en otras palabras el deseo de viajar al futuro puede terminar en un regreso al pasado; por tanto depende de cómo imaginamos lo bueno para determinar a dónde quiere llegar la imaginación bien intencionada. De varias maneras combinar la prospectiva con la retrospectiva logrando conectarla es restaurar la lejanía de los tiempos paralelos, es lograr integrar el todo y la síntesis; es el devenir en términos de afirmación de la diferencia y de la pluralidad, donde el devenir es siempre relación con lo discontinuo y con la fragmentación.

Fue Kevin O'Donnell en su obra *Ora:cle* quien describía a principios de los ochentas la llegada de una tecnificada sociedad futura en la que las computadoras y las redes de datos serían el nuevo modo de ser de la sociedad; allí visualizaba al paria antisistema como un referente revolucionario que no necesita salir de su apartamento ni puede separarse de su computadora para transformar el orden de las cosas “La revolución nunca ha sido tan intelectual y tan poco física” (O'Donnell, 1987).

La era de la civilización digital y del Internet de las cosas, trae consigo nuevas visiones del mundo, nuevas generaciones sedientas de emociones y ambiciones, conocimientos y experiencias distintas de hace no más de 20 años atrás. Los Millennials y la Generación Z o también llamados posmillennials han crecido con los teléfonos inteligentes, en contacto más estrecho con la tecnología digital y con las comunicaciones en línea, se trata de una generación sin límites y a la vez con limitaciones emergentes de la desigualdad social y económica; una nueva era tecnológica hiperacelerada e hipersimultánea permiten advertir un mayor potencial transformador que la humanidad no ha conocido desde sus albores; pues ellos viven la vida de manera diferente, o más bien nos hacen vivir entre dos mundos el *online* y el *offline*. Cobra vida una nueva realidad marcada por la velocidad hiperacelerada de los cambios, la ruptura de las viejas concepciones de fronteras y nuevos ritmos e intensidades. Hoy las oportunidades, los emprendimientos, la creatividad y las innovaciones

---

11 Fredric Jameson recuerda que Marx en los *Grundrisse* publicados en 1939 identificaba 5 modos de producción a manera de pervivencia residual “En los cuadernos preparatorios escritos en 1857 para *El capital*, Marx identificaba lo que parecían ser cinco modos precapitalistas específicos: comunismo primitivo o sociedad tribal; el modo asiático (más tarde vulgarizado por Wittfogel como `despotismo oriental`; el modo antiguo, es decir, la *polis* y la esclavitud en la que se basa; el modo germánico (agricultores terratenientes que se reúnen periódicamente en una asamblea o *Ding*); y el feudalismo”. Jameson F., Op. Cit., pág. 46. Por otra parte la tesis de Karl Polanyi consideraba al capitalismo como una anomalía de la historia que rompe violentamente con la memoria de las sociedades antiguas. Cfr. Polanyi, K. (2006). *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica. Kari Polanyi-Levitt hija de Karl Polanyi afirma que su padre advertía sobre los efectos destructivos y catastróficos que traía consigo la subordinación a la economía de mercado “La aproximación de Polanyi fue comparativa. No hay en su trabajo sugerencia de progreso o de alguna implicación de que las sociedades modernas sean más o menos desarrolladas que las del pasado. Pienso que por eso cuestionaba el concepto de desarrollo. Su rechazo al desarrollo no refleja indiferencia por las naciones que emergían del poscolonialismo en Asia y África. Por el contrario, esperaba que su alerta sobre los efectos destructivos de la subordinación de la sociedad a los requerimientos de la economía de mercado pudiera salvar a la humanidad de catástrofes nunca antes experimentadas”. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842014000100016](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842014000100016).

no solamente pasan por el capital social sino y sobre todo por la conexión entre personas y máquinas y de máquina a máquina. Es decir toda una economía de la realidad virtual, con la cual hay que ser optimistas pero también críticos respecto de sus consecuencias negativas a largo plazo.

Dentro del irrefrenable tecnicismo y tecnologización están en juego no solo millones de dólares sino también la manera como en el futuro los seres humanos redefinirán sus formas de vida ya sea que fueren sostenibles y en armonía con su medio ambiente o, dando continuidad al viejo paradigma del progreso que más temprano que tarde será autodestructivo para el ser humano. *El homo data* y *el homo consumus*, consumidor de energías innecesarias, de bienes de lujo y de alimentos en exceso provoca un dilema sobre el futuro de la existencia antropomórfica, y justamente la innovación, la creatividad, la forma inteligente de vivir en las ciudades del mañana pasan por cambiar las formas de vida, de trabajo y de consumo y de hacer los negocios con responsabilidad social y ambiental; un cambio de chip nos obliga a pensar que tipo de energías consumiremos, energías limpias y renovables (solar, eólica, hídrica, biomasa) o energías contaminantes y, que tipo de organización social desarrollaremos ya sea de estatismos asfixiantes o de zonas y enclaves sin organización y fuera del control del Estado.

Está en juego hoy una filosofía, una política y una economía sobre las vías de desarrollo que debe elegir la humanidad, los estados y los políticos, como también la visión de desarrollo que estuvo en disputa en la década de los sesenta entre modernizadores y dependientistas marcados por fuertes controversias ideológicas en torno al desarrollo capitalista o el desarrollo socialista; esto lo reflejo muy bien en el terreno de la economía política la famosa obra de Paul Baran “La economía política del crecimiento” (Baran, 1959) que influenció sobre varias generaciones de teóricos de la dependencia en América Latina.

Las visiones de futuro plantean que el 47% de los empleos a nivel global corren el riesgo de desaparecer por la automatización en los próximos 10 o 20 años; pero la caída sostenida de empleos viene también por el estallido de las burbujas financieras y la quiebra de compañías globales como es el caso de Lehman Brothers que arrastró consigo la pérdida de millones de empleos, con los consecuentes costes humanos y económicos. Ya se puede ver el fin de los empleos tradicionales, muchos empleos en las ciudades están desapareciendo; lo que muestra que con el avance tecnológico los empleos desaparecen cada vez más rápidamente y son reemplazados por máquinas inteligentes, con tecnología barata, con abaratamiento de costos en las oficinas públicas y privadas. Hoy día se produce barato, los costes de la automatización han bajado y China es el principal beneficiario ¿Estamos frente a una nueva ola de desempleo masivo?, ¿Que deben estudiar nuestros hijos?, ¿Que debemos estudiar y en que debemos capacitarnos nosotros?, ¿A quién impactara más la automatización?



Es difícil predecir el empleo del futuro, sin embargo podemos saber cuáles son los empleos de más rápido crecimiento y cuales se hacen obsoletos, cada vez el empleo es más especializado, los empleos ya no son de horarios fijos ni tampoco de salarios fijos; en muchos casos ni siquiera hace falta ir a o tener oficinas. Debemos asegurarnos de que los trabajadores estén capacitados para la transición hacia nuevos trabajos en ciudades que demandan trabajos calificados y exigen adaptarse a estas nuevas tendencias de la automatización. Si bien hay una relación inversamente proporcional entre robótica y mano de obra barata, las nuevas generaciones deben estudiar lo que les guste, lo que les motive, pero sin darle la espalda a la tecnología. No se debe olvidar que se es humano porque se yerra, porque se fracasa, porque somos no solo sujetos pensantes sino también sujetos deseantes; esa perspectiva nos hace ver la necesidad de crear un ejército de innovadores privados y reducir el ejercito de adictos al Estado, la pregunta es ¿Podemos encontrar en medio de la burocracia publica innovadores?, ¿Es posible romper con una cultura política clientelar que los servidores públicos se niegan a abandonar? ¿Los decisores políticos seguirán tratando la educación y la capacitación como algo residual?

Una primera tendencia de futuro es que las ciudades triunfarán sobre las no ciudades, la urbanización tendrá como resultado la conectividad, la homogeneidad y la sensación de vida confortable en una sociedad totalmente administrada y cosificada. Las predicciones de la ciudad futura nos hace pensar que viviremos en espacios reticulares y en realidades programadas computacionalmente y, seguramente las pistas que tendremos para alterar la realidad se producirán cuando alguna variable sea cambiada por algún futuro héroe del tipo hacker que intentara liberarnos del laberinto reticular, de la matrix, de las estructuras de división y del futurismo, al más puro estilo de las novelas de ciencia ficción de Philip K. Dick. Los consumidores conectados a Internet perderán su libertad, su seguridad y llegará un nuevo tiempo de vacío, miedo y un control totalitario de tecnología muy avanzada. Si bien la ciudad inteligente lograra soluciones tecnológicas eficaces, su hiperconectividad dará paso al triunfo del desinterés por los demás.

Las profecías no necesariamente buscaran la autorrealización de utopías sino también la realización de distopías en ciudades tecnológicamente muy avanzadas pero claustrofóbicas, donde ya nadie se animará a salir de sus cómodos, perfectos y seguros apartamentos; una estética gris de la ciudad inteligente saturada de tecnología, de obsoletos cables, chips y monitores y, de espacios públicos y privados inundados por múltiples formas de corrupción, contaminación, escasez y canibalismo (McCarthy, 2013). La descripción del futuro mostrará un modelo de ciudad donde no habrá reconciliación entre gobernantes y gobernados, el impune abuso de poder, la antipolítica y la impolitica serán irreversibles de tal manera que la crisis de la democracia podría derivar en nuevos ideales fascistas, sentimientos de destrucción de todo gobierno y la llegada de heterotopias con forma de auto organización ciudadana en anarquías dispuestas a aniquilar la forma Estado.

A la vez que las leyes de mercado se impondrán de manera más salvaje que las que conocemos hoy (Pohl, F. y Kornbluth, C. 2008), para ello la genética jugará un rol determinante no en cuanto a mejorar la calidad de vida sino en tanto el perfeccionamiento de la fuerza de trabajo transfigurada en lo humano robotizado vaciado de amor (Niccol, 1997); la virtualidad, la publicidad y la inteligencia artificial lo dominaran todo, degenerando la humanidad en una diada de vendedores y consumidores sin que nadie pueda regular la obsesiva cosificación del mundo de vida. El futuro estará gobernado por el vacío, por el sinsentido de la vida de consumo en ciudades programadas reticularmente bajo el poder del nuevo sujeto dominante, el genio, el científico y el gobernante corrompido; de hecho la intensificación de la inteligencia artificial obligará a producir drogas de última generación (Huxley, 2001) que permitan al humano poder soportar el contacto con un tipo de realidad intolerable y lo coaccionen psíquicamente hacia la normalización de una *anocracia* inaguantable cuyo fondo ya es una dictadura que controla al ciudadano mediante la violencia exacerbada.

Lo que no se puede predecir solo se puede entender con la mirada retrospectiva, de esa manera se puede asumir una perspectiva no lineal ni etapista de las transformaciones sociales; a manera de ucronia un ejemplo de esta manera de pensar es el triunfo del comunismo como alternativa mundial y de ese ambicioso proyecto de nueva sociedad que fue la fallida Unión Soviética. En gran medida las conexiones significativas son un ajuste mutuo entre los grandes relatos (Lyotard, 1994) del futuro y las pequeñas historias ya pasadas. Este modo de conectar pasado y futuro nos permite concebir el tiempo de manera no lineal ni etapista; es decir que el discurrir del tiempo es algo más que cíclico o de eterno retorno de lo mismo.

## CONCLUSIONES

Admitámoslo, admitamos que el futuro no es la llegada a un sistema de perfección, sino que es un viaje sin fin, una ausencia de acabamiento y una incertidumbre perenne; entonces las propiedades y posibilidades de las predicciones son una tensión entre la esperanza y la desesperanza. Por tanto conectar significativamente prospectiva y retrospectiva es una manera de salir de la mentalidad encasillada, una forma de conocer la totalidad y el pensamiento del todo como verdad múltiple y multiplicidad infinita; es ante todo ruptura con el Dios uno y apertura al pensamiento plural (Blanchot, 1969: 686-687). Ese es el punto de partida de la prospectiva y su retorno dialectico a la retrospectiva en tanto unicidad de pensamiento del azar y abundancia de significaciones. Nietzsche dirá que lo propio del hombre es la veracidad y “*Uno siempre se equivoca, mientras que la verdad comienza en dos*” (Blanchot, 1969: 688).

A lo largo del tiempo se desarrollan imágenes, deseos y sueños humanos de una vida mejor, casi siempre sobreviviendo en las fronteras del descenso a los infiernos y el ascenso a los cielos; lo mítico en todo momento es lo que fue y lo que será, la distinción entre lo auténtico y lo falso del buen gobierno y de la vida buena en la ciudad futura. La labor que debe encarar la conexión significativa entre prospectiva y retrospectiva quizás sea el de contribuir a los procesos reflexivos que exigen las mejoras en la capacidad de gobernar interconectando a los pronosticadores de la calle con los pronosticadores profesionales de las instituciones, con la finalidad de ponerle frenos a este mundo deshumanizado y superar la justicia corrupta. En la tradición de Friedrich Nietzsche y Edgar Allan Poe pensar el más allá es sospechar mucho más profundamente, es ver más allá de las percepciones regulares, de lo que otros no ven ni pueden ver, pero también pensar el más acá equivale a lo terrible, a lo extraño; estas conexiones entre pasado, presente y futuro no puede pretenderse transparente es, ante todo, incognoscibilidad e incertidumbre del devenir otro.

A pesar de lo extraordinario que resulta ser el cerebro humano, éste en términos de futuro no produce objetividad sino juicios subjetivos. Imaginar la ciudad futura en tanto ciudad buena nos conduce a la cuestión política en perspectiva del rol que jugará el dominio de la tecnocracia y sus variantes corrompidas, y de la función de los mercados y los gobiernos para reinventar lo perfecto frente a lo imperfecto y lo aceptable frente a lo inaceptable; también entrarán en juego la manera en que se superarán las necesidades materiales del cuerpo y como se producirán los deseos postmaterialistas y de la “época de descanso”. Esta dialéctica entre pasado, presente y futuro de ciudades “tontas” e “inteligentes” se llenará de ambivalencias en la medida de la certeza de que la ciudad inteligente no resolverá problemas de la humanidad; en esa misma medida las políticas de inteligencia humana y artificial traerán consigo lo irrealizable y el irrecuperable abandono de la esencia del ser social.

El despliegue tridimensional de pasado, presente y futuro es un juego de fuerzas entre lo posible y lo imposible, de ahí que esa relacionalidad profundamente subjetiva entre prospectiva y retrospectiva es una permanente producción de despliegues y repliegues; el futurismo de ninguna manera puede entenderse como una disputa maniquea entre la superación del pasado y la conquista del futuro. Una nueva ontología del mañana como despliegue y repliegue de la fuerza humana y de las fuerzas del mundo de vida exige conexiones significativas entre prospectiva y retrospectiva, esto es, romper con el antropocentrismo y conectar el más acá con el más allá en tanto multiplicidad de fuerzas vitales que son finitud e infinito al mismo tiempo. Si algo tiene que decir la nueva prospección es que el porvenir no está asegurado (Bataille, 2009: 165) y que nuestras predicciones jamás podrán llegar a ser matemáticamente infalibles (Zamiátin, 2011).

Hace falta pensar en las maneras diferenciadas como se anticipan a los hechos los hombres, las mujeres y las máquinas, pero no hay duda de que las sensibilidades y las técnicas son distintas para conectarse con el futuro y con el pasado. Podemos imaginar escenarios de futuro, podemos proyectar mundos alternativos, pero la realidad siempre supera la ficción; y es que la era tecnológica se caracteriza por manipular la existencia de generaciones futuras que no llegaremos a conocer. Así como ya no hay un centro que lo vigila todo sino circuitos de redes cibernéticas de poder y control; así también ya no hay la gran utopía sino una variedad interminable de utopías, de lo que se dispone es de una *metautopía* donde nadie tiene derecho a imponer su utopía (Nozick, 1990). El futuro está mezclado con el presente y el pasado, no hay manera de escapar a esa simbiosis, quizás la ambición consista en construir meta-teorías capaces de dar cuenta de las consecuencias del cambio con pervivencia residual, de ahí que la seguridad del ahora consista en educar mentes mejor preparadas para hacer frente a esos cambios combinados y ello es más probable contando con prospectivistas con la mirada retrospectiva densa y con conocimiento de la ciencia ficción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adorno, T. y Horkheimer, M.** (2013). *La industria cultural*. Buenos Aires: El Cuenco de Plata.
- Agamben, G.** (2007). *La potencia del pensamiento*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
- Aldiss, B.** (1990). *Heliconia Verano*. Barcelona: Ediciones Minotauro.
- (1986). *Heliconia Primavera*. Barcelona: Ediciones Minotauro.
- Aristóteles** (2010). *Poética*. Madrid: Alianza Editorial.
- Asimov, I.** (2016). *Trilogía de la Fundación*. España: DEBOLSILLO.
- Bachelard, G.** (2014). *La tierra y las ensoñaciones del reposo. Ensayo sobre las imágenes de la intimidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2012). *El aire y los sueños*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bahro, R.** (1980). *La Alternativa. Contribución a la crítica del socialismo realmente existente*. Madrid: Alianza.
- Bajtín, M.** (2017). *Problemas de la Poética de Dostoievski*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ballard, J. G.** (2015). *Para una autopsia de la vida cotidiana. Conversaciones*. Argentina: Caja Negra Editora.

- (2008). Noches de cocaína. Barcelona: Ediciones Minotauro.
- (2002). “¿Por dónde se va al espejo interior?”, en Guía para usuarios del Nuevo Milenio. Barcelona: Ediciones Minotauro.
- Baran, P.** (1959). La economía política del crecimiento. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barthes, R.** (2017). Un mensaje sin código. Buenos Aires: Ediciones Godot.
- Bataille, G.** (2007). La parte maldita. Buenos Aires: Las Cuarenta.
- Bauman, Z.** (2017). Retrotopia. Argentina: Editorial Paidós.
- Bell, D.** (2006). El advenimiento de la sociedad. Post - Industrial. Madrid: Alianza Editorial.
- Berstein, S.** (2015). Los regímenes políticos del siglo XX. Una historia política comparada del mundo contemporáneo. Barcelona: Editorial Ariel.
- Beyme, K. von** (2001). Teoría política: teoría política empírica. En: Goodin, R.; Klingemann, H. (eds.) (2001). Nuevo Manual de Ciencia Política. Madrid: Ediciones Istmo, S.A.
- Blanchot, M.** (2015). La escritura del desastre. Madrid: Editorial Trotta.
- (1969). Nietzsche y la escritura fragmentaria. En: ECO Revista de la Cultura de Occidente, Tomo XIX/5-6-7: Nietzsche 125 Años. Bogotá: Librería y Galería Buchholz.
- Bloch, E.** (2006). El principio esperanza. Madrid: Editorial Trotta.
- Bobbio, N.** (1994). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Braudel, F.** (1997). En Torno al Mediterráneo. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Brunner, J.** (1985). Órbita Inestable. Barcelona: Ediciones Martinez Roca S.A.
- Burguess, A.** (2015). La naranja mecánica. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- Burlatski, F.** (s/d). El Estado y el Comunismo. Moscú: Editorial Progreso.
- Burroughs, W. S.** (2015). Los chicos salvajes. Argentina: El Cuenco de Plata SRL.
- (2013). La revolución electrónica. Argentina: Caja Negra Editora.
- (1989). El almuerzo desnudo. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Capek, K. y J.** (1966). R.U.R. Robots Universales Rossum. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Chimal, C.** (2012). Futurama. Literatura y ciencia a través del tiempo. México: Fondo de Cultura Económica.

- Clarke, A.** (2017). 2010 Odisea Dos. Barcelona: DEBOLSILLO.
- (2015). El fin de la infancia. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- (2011). 2001 Una Odisea Espacial. Barcelona: DEBOLSILLO.
- (2010). Las fuentes del Paraíso. Madrid: Alamut.
- Cortázar, J.** (2017). Rayuela. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Deleuze, G.** (1993). “Posdata sobre las sociedades de control”. Barcelona: Revista Ajo-blanco, Número. 15.
- Derrida, J. y Roudinesco, E.** (2009). Y mañana, qué..... Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Derrida, J.** (2006). Sobre un tono apocalíptico adoptado recientemente en filosofía: México: Siglo Veintiuno editores.
- Dick, P. K.** (2017). Dr. Bloodmoney o Cómo nos la apañamos después de la bomba. Barcelona: Minotauro, Editorial Planeta S.A.
- (2016). Blade Runner. ¿Sueñan los androides con ovejas eléctricas?. Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- (2016). Fluyan las lágrimas dijo el policía. Barcelona: Minotauro, Editorial Planeta S.A.
- (2015). Valis. Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- (2011). Ubik. Barcelona: Clásicos Minotauro, Editorial Planeta S.A.
- Dror, Y.** (1996). La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elias, N.** (2010). Sobre el tiempo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J.** (1995). Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Etzioni, A y E.** (2003). Los cambios sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M.** (2009). El cuerpo utópico. Las heterotopías. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Friedman, G.** (2015). Los próximos 100 años. México: Editorial Océano.
- Gardner, H.** (2012). Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples. México: Fondo de Cultura Económica.

- Gibson, W.** (2014). *Neuromante*. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- Glukhovskiy, D.** (2011). *Sumerki. Crepúsculo*. Barcelona: timunmas – Scyla Editores.
- Habermas, J.** (2013). *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Haldeman, J.** (2013). *La guerra interminable*. Barcelona: NOVOPRINT.
- Haley, G.** (2015). *Ciencia Ficción. Crónica visual del género más apasionante de la galaxia*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- Harvey, D.** (2014). *Breve historia del neoliberalismo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado – Centro de Investigaciones Sociales (CIS).
- Hegel, G.W.F.** (2005). *Poética*. Argentina: ESE Servicios editoriales.
- Heidegger, M.** (2006). *¿Qué es metafísica?*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2000). *El ser y el tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1992). *Arte y Poesía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heinlein, R. A.** (1956). *Túnel en el Espacio*. Editora y Distribuidora Hispano Americana S.A.
- Herbert, F.** (2016). *Dune*. Buenos Aires: Debolsillo – Penguin Random House Grupo Editorial.
- Hobsbawm, E. J.** (2017). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Barcelona: Colección Booket.
- Hofstadter, D.R.** (2008). *Yo Soy un Extraño Bucle*. España: Tusquets Editores.
- Hölderlin, F.** (2001). *El Archipiélago*. Madrid: Alianza Editorial.
- Horkheimer, M.** (2002). *Crítica de la razón instrumental*. Madrid: Editorial Trotta.
- Horkheimer, M. y Adorno, T.** (1997). *Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Huxley, A.** (2001). *Un mundo feliz*. Barcelona: Plaza & Janes Editores S.A..
- Jameson, F.** (2013). *Valencias de la dialéctica*. Buenos Aires: Eterna Cadencia Editora.
- (2009). *Arqueologías del futuro. El deseo llamado utopía y otras aproximaciones de ciencia ficción*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Joyce, J.** (2013). *Ulises*. Madrid: Cátedra.
- Keane, J.** (1992). *La Vida Pública y el Capitalismo Tardío*. Madrid: Alianza Editorial.
- Leguín, U. K.** (2017). *La rueda celeste*. Barcelona: Minotauro, Editorial Planeta S.A.

- (2014). La mano izquierda de la oscuridad. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- (2013). Los Desposeídos. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- (2013). El nombre del mundo es bosque. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- (2011). Historias de Terramar. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- Lem, S.** (2017). La Voz del Amo. Madrid: Editorial Impedimenta.
- (2016). Fiasco. Madrid: Alianza Editorial.
- (2015). Solaris. Madrid: Editorial Impedimenta.
- (2015). Vacío perfecto. Madrid: Editorial Impedimenta.
- (2015). Retorno de las estrellas. Madrid: Alianza Editorial.
- (2014). Congreso de futurología. Madrid: Alianza Editorial.
- (2013). Diarios de las estrellas. Madrid: Alianza Editorial.
- (2013). Relatos del piloto Pirx. Madrid: Alianza Editorial.
- (2013). Edén. Madrid: Alianza Editorial.
- (2012). Golem XIV. Salamanca: Editorial Impedimenta.
- (2012). Ciberíada. Madrid: Alianza Editorial.
- (2010). Magnitud imaginaria. Madrid: Editorial Impedimenta.
- (2005). Más relatos del piloto Pirx. Madrid: Alianza Editorial.
- (2005). Aventuras estelares del piloto Pirx. Madrid: Alianza Editorial.
- Liu, C.** (2017). El bosque oscuro. España: Nova - Grupo Editorial S.A.U.
- Lorca, J.** (2010). Historia de la ciencia ficción. Y sus relaciones con las máquinas (de las naves espaciales a los cyborgs). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Luhmann, N.** (2004). La política como sistema. México: Fondo de Cultura Económica – Universidad Iberoamericana – Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lyotard, J.F.** (1994). La Condición Postmoderna. Madrid: Cátedra.
- McCarthy, C.** (2013). La carretera. Barcelona: DEBOLSILLO.
- Mannheim, K.** (2004). Ideología y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marcuse, H.** (2011). El carácter afirmativo de la cultura. Buenos Aires: El Cuenco de Plata.



---(1972). El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada. Barcelona: Editorial Seix Barral. S.A.

**Marx, K. y Engels, F.** (2011). Manifiesto Comunista. Madrid: Alianza Editorial.

**Miéville, Ch.** (2013). Embassytown. La Ciudad Embajada. Barcelona: Fantasy.

**Moro/Campanella/Bacon** (1996). Utopías del Renacimiento. México: Fondo de Cultura Económica.

**Nietzsche, F.** (1985). Así habló Zaratustra. Madrid: Alianza Editorial.

**Niven, L.** (2013). Mundo Anillo. Madrid: La Factoría de Ideas, S.L.

**Niven, L. y Pournelle, J.** (2010). La paja en el ojo de Dios. Barcelona: Clásicos Minotauro.

**Nozick, R.** (1990). Anarquía, Estado y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica.

**Oakeshott, M.** (1998). La política de la fe y la política del escepticismo. México: Fondo de Cultura Económica.

**O'Donnell, K.** (1987). ORA:CLE. Barcelona: Ultramar Editores S.A.

**Orwell, G.** (1998). Rebelión en la Granja. Barcelona: Ediciones Destino S.A.

---(1997). 1984. Barcelona: Ediciones Destino S.A.

**Poe, E. A.** (2014). Cuentos. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.

**Pohl, F. y Kornbluth, C.** (2008). Mercaderes del espacio. Barcelona: Clásicos Minotauro.

**Polanyi, K.** (2006). La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica.

**Popper, K.** (1988). Sociedad abierta, universo abierto. Madrid: Editorial Técnos S.A.

**Ricoeur, P.** (2005). Caminos del reconocimiento. Madrid: Editorial Trotta.

**Robinson, K. S.** (2017). Marte Rojo. Barcelona: Minotauro.

---(2016). Marte Azul. Barcelona: Minotauro.

---(2016). Marte Verde. Barcelona: Minotauro.

---(2016). 2312. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.

---(2008). Tiempos de arroz y sal. Barcelona: Minotauro.

**Russell, B.** (2017). Viaje a la Revolución. Barcelona: Editorial Ariel.

- Scholem, G.** (2001). “...todo es cábala”. Madrid: Editorial Trotta.
- Selbin, E.** (2012). El poder del relato. Revolución, rebelión, resistencia. Buenos Aires: INTERZONA.
- Skinner, B.F.** (2017). Walden Dos. Hacia una sociedad científicamente construida. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.
- Stapledon, O.** (2008). Hacedor de estrellas. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- Strugatsky, A. y B.** (1978). Picnic Extraterrestre. Buenos Aires: EMECE Distribuidora S.A.C.I.
- (1975). Que Difícil Es Ser Dios. Barcelona: Ediciones Acervo.
- Taylor, Ch.** (2003). Las variedades de la religión hoy. Barcelona: Editorial Paidós.
- Tetlock, P.E. y Gardner, D.** (2017). Superpronosticadores. El arte y la ciencia de la predicción. Buenos Aires: Katz Editores.
- Tilly, Ch.** (2017). Democracia. España: Ediciones akal.
- Vattimo, G.** (1985). Introducción a Nietzsche. Barcelona: Ediciones Península.
- Verdery, K.** (2017). ¿Qué era el socialismo y porque se desplomó?. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vonnegut, K.** (2009). Galápagos. Barcelona: Clásicos Minotauro.
- (1994). La Pianola. Barcelona: Plaza & Janés.
- Virilio, P.** (1989). La máquina de visión. Madrid: Cátedra.
- Wolin, S.** (1993). Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental. Argentina: Amorrortu editores.
- Zamiátin, E.** (2011). Nosotros. Madrid: Ediciones Cátedra. Introducción de Fernando Ángel Moreno.
- Zizek, S.** (2016). El sublime objeto de la ideología. México: Siglo XXI editores.

## REFERENCIAS VIDEOGRÁFICAS

- Anderson, Michael** (1956). 1984. (Adaptaciones de George Orwell). Productora: Holiday Film Productions.
- Bay, Michael** (1998). Armageddon. Guion: Jonathan Hensleigh, J.J. Abrams. Productora: Touchstone Pictures. Productor: Jerry Bruckheimer Films.

- Besson, Luc** (1997). *The Fifth Element*. (Le cinquième élément). Guion: Luc Besson, Robert Mark Kamen (Argumento: Luc Besson). Productora: Gaumont.
- Bluth, Don y Goldman Gary** (2000). *Titan A.E.*. Guion: Ben Edlund, John August, Joss Whedon. Productora: 20th Century Fox.
- Brooker, Charlie** (2011). *Black Mirror: The National Anthem* (TV). Productora: Zeppotron. Distribuida por Channel 4.
- Cannon, Danny** (1995). *Judge Dredd*. Guion: William Wisher, Steven E. De Souza Productora: Buena Vista.
- Cronenberg, David** (1996). *Crash*. (Novela: J.G. Ballard). Productora: Coproducción Canadá-Reino Unido; Alliance Communications Corporation / Recorded Picture Company (RPC) / Movie Network, The (TMN) / Téléfilm Canada.
- Duguay, Christian** (1995). *Screamers*. (Relato: Philip K. Dick). Guion: Dan O'Bannon, Miguel Tejada-Flores. Productora: Triumph Films / Fuji Eight Company Ltd. / Fries Film Company / Allegro Films
- Emmerich, Roland** (1994). *Stargate*. Guion: Dean Devlin, Roland Emmerich. Productora: Carolco Pictures / Canal+ / Centropolis Film Productions. Distribuida por MGM / United Artists. Productor: Mario Kassar.
- Emmerich, Roland** (1992). *Universal Soldier*. Guion: Richard Rothstein, Christopher Leitch, Dean Devlin. Productora: Carolco Pictures. Productor: Mario Kassar.
- Emmerich, Roland** (1990). *Moon 44*. Productora: Centropolis Film Productions.
- Fleischmann, Peter** (1989). *El poder de un dios*. (Novela: Arkadi y Boris Strugatsky) Guion: Jean-Claude Carrière, Peter Fleischmann, Boris Strugatsky. Productora: Coproducción Alemania del Oeste (RFA)-Unión Soviética (URSS)-Francia; B.A. Produktion / Garance / Hallelujah Films / Mediactuel / Sovinilm / Studio Dowschenko Kiew / Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF).
- Garland, Alex** (2002). *28 Days Later*. Productora: Fox Searchlight / DNA Films / UK Film.
- Gilliam, Terry** (1985). *Brazil*. Guion: Terry Gilliam, Tom Stoppard, Charles McKeown. Productora: Universal Pictures; Productor: Arnon Milchan.
- Hillcoat, John** (2009). *The Road*. (Novela: Cormac McCarthy). Guion: Joe Penhall. Productora: Dimension Films / 2929 Productions.

- Kubrick, Stanley** (1968). 2001: A Space Odyssey. (Historia: Arthur C. Clarke). Productora: Coproducción Reino Unido-Estados Unidos; MGM / Stanley Kubrick Production.
- Lawrence, Francis** (2007). I Am Legend. (Novela: Richard Matheson) Guion: Akiva Goldsman, Mark Protosevich. Productora: Warner Bros./Village Roadshow Pictures.
- Lynch, David** (1984). Dune. (Novela: Frank Herbert). Guion: David Lynch. Productora: Universal Pictures. Productor: Raffaella De Laurentiis.
- Linklater, Richard** (2006). A Scanner Darkly aka. (Novela: Philip K. Dick). Guion: Richard Linklater. Productora: Warner Independent Pictures.
- Niccol, Andrew** (1997). Gattaca. Productora: Jersey Films / Columbia Pictures.
- Soderbergh, Steven** (2002). Solaris (Novela: Stanislaw Lem). Productora: 20th Century Fox / Lightstorm Entertainment.
- Spielberg, Steven** (2002). Minority Report. (Historia: Philip K. Dick). Guion: Scott Frank, Jon Cohen. Productora: 20th Century Fox / Dreamworks Pictures.
- Stanton, Andrew** (2008). WALL•E. Guion: Andrew Stanton, Jim Reardon (Historia: Andrew Stanton, Pete Docter). Productora: Walt Disney Pictures / Pixar Animation Studios.
- Tarkovsky, Andrei** (1979). Stalker. (Novela: Arkadiy Strugatskiy, Boris Strugatskiy). Guion: Arkadiy Strugatskiy, Boris Strugatskiy, Andrei Tarkovsky. Productora: Mosfilm.
- Tarkovsky, Andrei.** (1972) Solyaris (Solaris) (Novela: Stanislaw Lem). Guion: Fridrikh Gorenshstein, Andrei Tarkovsky. Productora: Mosfilm Studios.
- Travis, Pete** (2012). Dredd. Guion: Alex Garland (Personajes: John Wagner, Carlos Ezquerro). Productora: Lionsgate Films / DNA Films / IM Global / Reliance Big Entertainment.
- Trousdale, Gary y Wise, Kirk** (2001). Atlantis: The Lost Empire. Guion: Tab Murphy (Historia: Kirk Wise, Gary Trousdale, Joss Whedon, Bryce Zabel, Jackie Zabel, Tab Murphy). Productora: Toon City / Walt Disney Feature Animation / Walt Disney Pictures.
- Verhoeven, Paul** (1997). Starship Troopers. (Novela: Robert Heinlein). Guion: Edward Neumeier Música Productora: TriStar Pictures / Touchstone Pictures.

**Verhoeven, Paul** (1990). Total Recall. (Relato: Philip K. Dick). Guion: Dan O'Bannon, Gary Goldman, Ronald Shusett. Productora: Carolco.

**Woo, John** (2003). Paycheck. Guion: Dean Geogaris (Relato: Philip K. Dick). Productora: Paramount Pictures / DreamWorks.

## **REFERENCIA WEB**

[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842014000100016](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842014000100016).

# ESTADO, PLANIFICACIÓN Y MERCADO: LA INTROSPECTIVA Y LOS FUTUROS DEL TRIÁNGULO PERFECTO EN BOLIVIA

*Tatiana Lena Aguilar Torrico\** - Bolivia

## RESUMEN

La decisión de mediano y largo plazo en la gerencia pública y privada es impensable sin la planificación oportuna y adecuada. La acción de planificar, se constituye en la brújula para alcanzar los objetivos estratégicos, describen los principales referentes de acción, en los organismos de cualquier dimensión. Por su propio camino, los sistemas económicos, además de los modelos que de ellos existen, tienden a la globalización en entornos cada vez más virtualizados. Ante las actuales megatendencias, ¿cuáles son los nuevos retos para los que debería estar preparado el Estado Boliviano?, ¿el nuevo modelo de Estado Plurinacional, contiene pautas para encaminar el autogobierno? y sino, ¿qué alternativas de gobernabilidad se visualizan en el futuro? Estas y otras son algunas reflexiones y aproximaciones que motivan el presente ensayo. A partir de la perspectiva desde la teoría institucionalista Estado-poder y estado-sociedad, en una lectura sistémica. Al presente, la necesidad de fortalecer las coexistencias no es sólo un tema de actualidad, si no, que adopta cada vez mayor vigor en la toma de las decisiones, genera interés incremental cotidianamente en el campo de las ciencias sociales y los estudios políticos. Los cuerpos sociales, activos, en la última década, han asumido un papel de carácter decisivo. A su vez, desarrollando una relación esclavista de los gobernantes

---

\* Doctora en Economía Social, Magister en Desarrollo Humano, Diplomada en Prospectiva Política Aplicada. Es especialista e investigadora en Prospectiva y políticas públicas. Ha publicado diferentes artículos a nivel nacional e internacional. Es académica y se desempeña como consultora en asesoramiento de organismos gubernamentales y no gubernamentales en estrategias aplicadas. Correo electrónico: [prospectabolivia@gmail.com](mailto:prospectabolivia@gmail.com). [orcid.org/0000-0002-3197-1673](https://orcid.org/0000-0002-3197-1673).

progresistas, que gravitan en torno a fuerzas populistas. En este contexto otras formas de Estado han tomado cuerpo; algunos con el evidente reforzamiento de gobiernos corporativistas. En el actual estado de las cosas, en América del Sur hoy, Bolivia es bastión de los liderazgos populares actuales y vigentes en el mundo, es y será por mucho tiempo escenario de la reinterpretación del Estado y del ejercicio del poder en el siglo XXI.

**Palabras Clave:** Estado, planificación, mercado, prospectiva, populismos, institucionalismo.

## ABSTRACT

Midterm and long term decision in public and private management is unthinkable without timely and adequate planning. The act of planning is constituted in the compass to reach the strategic objectives; they describe the main referents of action on the organisms of any dimension. In their own way, economic systems, and the models that exist because of them additionally, turn to globalization in increasingly virtualized environments. Given the current megatrends, what are the new challenges the Bolivian State should be prepared for? -The new model of Plurinational State, contains guidelines to guide self-government? And if not, -What governance alternatives are visualized for the future? These and others thoughts and approaches are the reasons to present this essay. From the perspective of the institutionalist theory State-power and state-society, in a systemic reading. Presently, the need to strengthen coexistences is not only a current issue, but it is also taking more and more energy in decision-making, it increases the interest on a daily basis in the field of social sciences and political studies. The social bodies, active, in the last decade, have assumed a decisive role. At the same time, developing a "slave" relationship with the progressive governors, who gravitate around populist forces. In this context other forms of State have taken shape; some with the evident reinforcement of corporatist governments. In the current state of affairs, in South America today, Bolivia is a bulwark of current and active popular leaders in the world is and will long be the scene of the reinterpretation of the State and the exercise of power of the XXI century.

**Key Words:** Estate, planification, market, prospective, populist, Institucionalism.

“El principio de la relatividad junto con las ecuaciones de Maxwell demandan que la masa es una medida directa de la energía contenida en los cuerpos”  
Einstein (1905)

## INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica la generación de los 80', fue protagonista de la culminación de una fase histórica, marcada por el golpismo de los años 60 y 70. Mientras la época dorada, en América del Norte y Europa se encontraban en pleno auge, dejando tras de sí, los últimos resabios de la Segunda Guerra Mundial. Así, trasluce el estado de los Estados, con el arraigo a su salud económica, a pesar de sustanciarse un fenómeno dicotómico. Y se consagra, en tanto, orientadora del comportamiento de los mercados, y gobierna con la mano invisible de Adam Smith<sup>1</sup>.

El ingreso al siglo XXI, contempla una Era Tecnológica sin precedentes, el *homo faber*<sup>2</sup> ha logrado desarrollar a su imagen y semejanza, la *inteligencia artificial*. La Big Data es herramienta indispensable de los mercados, con la mano no sólo más visible, sino también robotizada, llegando a situarse en un lugar privilegiado en la cadena productiva.

La ficción ha trascendido el considerado mundo especulativo, atribuido a la imaginación e inventiva de mentes geniales. Y el acceso a las tecnologías, han superado diversas barreras y paredes de los laboratorios y co-habitan con personas corrientes, en sus hogares, oficinas, calles, plazas. A su vez se ciernen opiniones alarmistas, ante la amenaza de la sustitución del hombre en el trabajo y la desaparición de varias profesiones o empleos. Estos anclajes evolutivos en la línea de tiempo, y en el contexto de la reflexión dialéctica, *los avances*, conllevarían *retrocesos*, acaso en razón de su impacto cultural, casuístico.

Sin embargo, el fenómeno de dichas transiciones se explica de muchas maneras, una de ellas a través de la ley natural, cuya característica es la *adaptación*, y la ley de la materia cuyo curso es la *transformación*. De ahí que adaptación y transformación vendrían a ser las dos claves para continuar en el largo camino de nuevos descubrimientos y pasos agigantados en el bien de la humanidad.

En el campo de la sociología se ha develado, mucho tiempo atrás, como tema de análisis de las transformaciones, que el proceso civilizatorio, el desarrollo, el progreso conlleva en sí la arista de la destrucción, las transformaciones contienen destrucción de cultura de

---

1 Smith, Adam. Mano invisible, liberación de los mercados regulas según las leyes de la oferta y la demanda. 1970.

2 Homo faber es un término que define al hombre que hace, el hombre que fabrica. En el presente documento la autora restituye el término para una comprensión del quehacer humano como parte de producción capitalista. Sin embargo, también alude a la necesidad de reinventar un nuevo significado a la producción humano en el aparato productivo.



carácter destructivo. Entonces, dónde está la clave para lograr el desarrollo, el vivir bien, la mejora de la calidad de vida, sino se incorporan las nuevas tecnologías y más aún, si nos adelantamos a ellas. Esta contradicción no existe, siempre que al hombre, las culturas y las naciones no se impongan ni se les arranque la memoria genética, la comprensión de una constante. La cosmovisión o la visión holística o el pensamiento sistémico de que en dichas culturas para algunos “trivales”, retrógradas, atrasadas, obsoletas, mas bien no nos hemos detenido a estudiar desde adentro, que las lógicas pensamientos de dichas culturas, definen los futuros desde el ayer, donde el presente es determinante y el devenir está detrás de nosotros. Con esta recuperación de conocimientos, coincidimos en la singularidad del pensamiento prospectivo, preponderantemente Preactivo. Entonces, sólo así, se puede comprender la acción de la construcción del/os futuro/s, es posible sólo ahora.

## EL ESTADO, ANTES Y HOY

### Qué entendemos por Estado

En la antigua Roma, el término “res publica”; se utilizaba para designar a la cosa pública, lo público, el bien público. También, para definir el Estado, como todo lo que representa el interés común. De aquellos tiempos históricos hasta ahora, el significado simbólico no ha cambiado mucho, pero es irrefutable la metamorfosis conductual experimentada en los últimos años, logrando la consolidación de particularidad interpretativas y distorsiones de su aplicación a nivel mundial. Porque el devenir trae consigo, lógicamente, cambios históricos, porque los fenómenos climáticos dieron lugar a migraciones, porque los sistemas políticos se han ido modificando, conforme los modelos de mercado se han impuesto, porque el modelo de gobierno expansionista se mantiene y muchos etc. mas de este orden.

Por lo expresado, y retomando la razón científica de las ciencias políticas, desde la Antigüedad, la “polis”, la “civitas”, y desde la Modernidad, “lo stato”, ha sido el eje de toda reflexión sistemática sobre la política<sup>3</sup>, principalmente, en la indagación necesaria de la relación Estado - Sociedad.

Por consiguiente, conjugar el concepto de *Estado* como espacio geográfico y territorios políticos, económicos y sociales en Latinoamérica, en el transcurso de las dos últimas décadas, se ha consolidado en parte del eslabón, importante y definitorio, en la cadena de transformaciones sociales, estatales y de las dinámicas de los mercados.

---

3 Agenda 2003. Guerra del Gas

## Los movimientos sociales

En Bolivia en la primera década del siglo XXI, de forma consecuyente, se desarrollaron eventos de protestas, manifestaciones y confrontamiento, promovidos y protagonizados por fuerzas colectivas de la ciudadanía. A partir de ello, se ha ido instituyendo la capacidad movilizadora de nuevos actores sociales, compuesto por sindicalistas, juntas vecinales, activistas y ciudadanos, como parte sustancial en la transformación del Estado.

Los resultados han marcado hitos históricos importantes, principalmente en la transición del Estado vigente a otro prometedor, pero incierto. La esperanza de rediseñar el modelo económico favorable a la disminución de las brechas sociales entre pobres y ricos, mediante la distribución equitativa y justa de la riqueza.

Las movilizaciones sociales, compuestas por diversas agrupaciones civiles y organizaciones ciudadanas, surgen inicialmente a raíz de la afinidad y la empatía con demandas concretas. En algunos casos, vinculadas a los derechos de sectores hasta ahora marginados y el desconocimiento de sus derechos, éstas coinciden y articulan con el malestar generalizado de la sociedad civil, ésta asume un rol protagónico bajo el rótulo y con una respuesta negativa al modelo neoliberal vigente entonces, a los albores del siglo XXI. Un nuevo siglo y nuevas expectativas de megatendencias, en campos financieros, políticos, sociológicos, climatológicos, demográficos y el surgimiento de nuevos ciudadanos.

El escenario boliviano en los albores del nuevo siglo es caracterizado por la hegemonía partidista, de corte neoliberal, adjetivada como: depredadora, privatista y mercantilista. La continuidad del modelo monoproduktivo y extrativista de los recursos no renovables, da lugar a la creciente ola de temor, frente a más futuros productivos inciertos.

El modelo economicista ensayado, genera como consecuencia la tensión social. Sumado a ésto el avasallamiento de los derechos de pueblos indígenas, cierne el manto amenazador de su propia sobrevivencia, por la contaminación de su hábitat natural y su medio de sobrevivencia, resultando en impactos negativos en el medio ambiente, y por ende el desmedro de la calidad ambiental generalizada.

La trayectoria histórica de estos levantamientos civiles de finales de 1999 y principios del 2000, encuentra a la ciudad de Cochabamba transformada en territorio de la “Guerra del agua”. Tienen lugar manifestaciones callejeras protagonizadas por pobladores urbanos y rurales, en rechazo a la privatización y el alza del costo por el servicio del agua potable administrada por la empresa Aguas del Tunari con capitales de la norteamericana Edison, Politropolis S.A. Petricevich y SOBOCE S.A, Bechtel con el 27,5%, Abengoa S.A. de España con el 25%.

La Guerra culmina con la renuncia de la empresa, la municipalización y la conformación de la Coordinadora del Agua, integrada por regantes y representantes de la sociedad civil.

Para el siguiente año, en octubre del 2003 en la ciudad de La Paz, se instala el territorio de “Guerra del Gas” con la participación masiva de movimientos indígenas y ciudadanía, de todos los sectores y desde diferentes puntos del territorio nacional, haciendo evidentes sus manifestaciones de repudio y denuncias. Denuncias de supuestos negociados y actos de corrupción estatal, se constituyen en el detonante de la respuesta ciudadana, que observan con preocupación la amenazada estabilidad económica y sobre los recursos no renovables y los renovables, poniendo en evidencia el debilitamiento institucional.

## **BOLIVIA, FUTUROS ESCENARIOS SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO**

Estas son las motivaciones primigenias de las movilizaciones ciudadanas de finales de los 90s y principios del 2000. La expansión y el enraizamiento, en el imaginario colectivo, sobre la necesidad de reflexionar y asumir acciones, para la recuperación del derecho a la participación, en la decisión sobre la distribución de la riqueza y la gestión de los recursos naturales. Acrecentada y nutrida con la falta de capacidad de respuesta de las instituciones responsables de la generación de políticas públicas y la gestión pública innecesariamente burocratizada.

Las razones mencionadas junto con otros afines emergentes de la Región, consolidan un nuevo concepto de hacer Estado. Para Pajuelo (2004) este fenómeno corresponde al incremento de la movilización de los indígenas en Latinoamérica y en consecuencia la composición de varios partidos políticos indígenas<sup>4</sup>. Éste retrata cabalmente el escenario político y social desde el 2000 al 2010 en Bolivia. En el último contexto, se legitima el papel protagónico de las naciones indígenas y originarias del país, vale decir, poblaciones directamente afectadas en su hábitat natural y amenazadas en la supervivencia de sus poblaciones y especies, que por efectos de la contaminación de las aguas principalmente, se ven aún más vulneradas en el bienestar sus comunidades en cuanto al impacto negativo en la salud de las comunidades, y variedades de especies endémicas en alto riesgo de extinción.

El influjo por la recomposición de los Estados en Latinoamérica y en Bolivia, en las últimas décadas, ha proporcionado elementos valiosos para la configuración de una nueva lectura regional. Ésta, reconfigura a su vez otra visión de futuro, con tendencia plural, no sólo por la marcada diversidad étnica, cultural, social; sino también por el endurecimiento de las tendencias políticas de las últimas dos décadas anteriores y del entramado escenario

---

4 Pajuelo, Ramón T. (2004). Identidades en movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimientos indígenas en los países centro andinos, Caracas: Universidad Central.

político interno, caracterizada por variables muy peculiares aportadoras a otra lectura de los Estados en Latinoamérica, sin dejar de considerar el marco mundial. Cuyo contexto se ciñe al endurecimiento de las tendencias globalizantes, resurgimiento de dogmas nacionalistas, etnocentrismos extremados y la intolerancia normalizada de la xenofobia.

El estado de cosas dibujado se refleja en referentes políticos y la sociedad boliviana, gestionando la necesidad de la construcción de un nuevo Modelo de País, poseedora de capacidades para restablecer los diálogos necesarios para hacer Estado. A partir de la necesidad de los nuevos paradigmas emergentes, el protagonismo civil y las confrontaciones internas, legitiman la necesidad de fundar *otro Estado*.

### **La construcción del Estado desde el gobierno indígena**

El 2006 para Bolivia, y la ascensión a la presidencia de un representante del sindicato agrario del Sector de Cocaleros del Chapare (Trópico de Cochabamba), marca un hito histórico. La consolidación de la alternativa del Estado Inclusivo, va adoptando una forma más clara de la nueva esperanza. Bolivia se convierte en el centro de atención de los medios internacionales y de líderes de países de corte populista, políticos de líneas progresistas, tornan su mirada sobre el representante del país. Esto no sólo en el entorno local y regional, y tampoco solamente por el origen indígena del nuevo presidente del país, sino por la originalidad de la apuesta para la construcción de un nuevo modelo denominado, Estado Plurinacional.

Se traduce en el nuevo Estado: un sentido de la conjunción de aspiraciones, frente a la negación de los derechos legítimos y democracias representativas, limitadas a intereses sectarios<sup>5</sup>. El perfil del nuevo Estado se caracteriza, principalmente por la inclusión, a partir de entonces se traza el camino hasta el 2009 donde tiene lugar la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional<sup>6</sup>, con 36 nacionalidades originarias y campesinas legalmente reconocidas, incorporadas en los derechos fundamentales, y el reconocimiento de sus Derechos Humanos. Etnias, razas y pueblos que cohabitan la extensa y diversificada geografía nacional.

---

5 Castillo Gallardo, Mayarí (2011) "Movimiento cocalero en Bolivia: Violencia, discurso y hegemonía". Universidad de Chile. Extraído de: [http://www.ugr.es/~pwlac/G20\\_35Mayari\\_Castillo\\_Gallardo.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G20_35Mayari_Castillo_Gallardo.html)

6 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2010).

## ESTADO Y PROPIEDAD

“Hablar de la Revolución del 52 no sólo es hablar del pasado o del presente sino, sobre todo, es pensar el futuro de la clase obrera”

Javo Ferreira (2016)  
Dirigente de la LOR-CI

Para Engels (1884)<sup>7</sup> la propiedad privada surge a partir de la propiedad de la tierra y da lugar a la formación del Estado<sup>8</sup>. El fenómeno de Bolivia tiene lugar con la entrega de títulos de propiedad durante el gobierno del Gral. Barrientos (1964) y sella la alianza militar-campesina. Cuyo decurso data de la insurrección popular del 46, que fue seguida por enfrentamientos armados liderados por el sector minero, siendo entonces, la minera, principal actividad económica y sustento del país.

Por entonces, la explotación y venta del estaño, era monopolio de empresas trasnacionales, los barones del estaño: Patiño, Hochschild y Aramayo, dominaban la explotación y la exportación de los minerales.

La conformación de un modelo monopolista del mercado estañífero por un lado, y el latifundio, con el 92% de la propiedad de la tierra por contados terratenientes, son dos razones imprescindibles en la lectura de lucha obrera e indígena boliviana. Es entonces, sobre esta secuencia de hechos tiene lugar el proceso largo de transformación del Estado Boliviano: de uno excluyente del ejercicio democrático indígena, a otro, que inicia con el establecimiento del voto universal.

La visibilización del indígena como clase social, se constituye en un avance de reconocimiento de ciudadanía y de identidad, y en la transformación no solo de los discursos políticos porque se haya sustituido el término peyorativo “indio” por el de “hermano campesino”, -¿Una señal de respeto y reconocimiento a la identidad de la población mayoritaria? ¿Un avance en el proceso civilizatorio concertado? ¿Otra artimaña demagógica de los gobernantes? La historia se encargará de disipar éstos y otros cuestionamientos o inquietudes.

## SUBJETIVIDAD EN EL NUEVO PARADIGMA IDENTITARIO

La subjetividad en la participación de la clase indígena del país, ha transcurrido con demasiada lentitud, entre la representatividad simbólica y la fáctica, sin lograr la contundencia necesaria. Aquel fenómeno de uso politizado de la razón indígena y cultural de la población mayoritaria, asociado al malestar de la población, se traduce en la organización

---

7 Engels, Friedrich, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. 1884.

8 Ibid.

de partidos políticos indigenistas que reivindican su pertenencia, identidad y el reconocimiento de los derechos. En este punto es importante sugerir la necesidad de apropiarse de las ideologías, con plena certidumbre de que entre unos y otros, éstos y aquellos, nosotros y los otros, no hay mas que una delgada línea que vulnera el ejercicio universal de los derechos humanos de todo habitante del planeta.

La volátil estructura estatal configura la sombra latente detrás de la fragilidad institucional, en una secuencia de actores gobernantes, con similares aspiraciones, propuestas y decisiones sin una introspección necesaria de la realidad vigente. El malestar de las sociedades latinoamericanas se va sucediendo secuencialmente, en el intento de la consolidación de la democracia lograda a través de la lucha constante y el sangriento pasado y aún latente en su memoria histórica.

Mientras las naciones desarrolladas han creado sus propias guerras para asegurar fortunas, a costa de la obnubilación producida por el boom de la Era Tecnológica de las masas. El uso verdaderamente útil se está produciendo en otras fronteras para el robustecimiento del dominio del capital concentrado en pocas manos.

De aquí el confrontamiento entre el nuevo modelo capitalista y la decadencia de los ejercicios frustrados del populismo y la nueva izquierda, que ha demostrado la poca capacidad de proponer modelos de desarrollo a la medida de las necesidades de sus regiones y sus poblaciones, carentes con una auténtica visión de futuro, en contextos vertiginosos y arrolladores. Esta forma de vulnerabilidad moderna fragiliza a su tiempo la capacidad de previsión, reacción o atención de los constantes cambios del mercado, los fenómenos naturales, la influencia de la política internacional, el incremento del fenómeno migratorio y la violación de los Derechos Humanos, principalmente de poblaciones desde siempre soslayadas del espectro utilitarista, refiriéndonos al conjunto de mujeres, niños, ancianos, personas con capacidades diferentes y los pueblos indígenas.

## **NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL**

Las determinaciones iniciales del nuevo gobierno boliviano, desde el 2006, traslucen la estrategia para la retoma del control y recuperación del poder por el Estado, e inicia con la nacionalización de empresas mineras, petroleras y de servicios básicos. Y entre aquellas se encuentra la necesidad de restituir la propiedad de las tierras a los campesinos. La función social de la tierra ha sido una de las principales premisas, propuesta en el Plan de Gobierno del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), para cumplir el compromiso asumido con el porcentaje masivo de la población boliviana, 62,2% indígena según el censo del 2002<sup>9</sup>.

---

9 Instituto Nacional de Estadística (INE) Datos Censo 2002. Porcentaje de población indígena en Bolivia.

Aunque, el Censo de 2012 muestra una caída porcentual al 40,57% en Bolivia a diferencia del crecimiento poblacional, tal como se puede advertir en los resultados del censo indígena de América Latina<sup>10</sup>. En este punto, se hace necesario detenerse para reflexionar sobre este resultado contradictorio, que sí tiene relación con los nuevos paradigmas emergentes.

En el análisis de Schorr y Rodríguez (2016)<sup>11</sup>, para este fenómeno, de la identidad o adscripción a un grupo étnico, declarado en los censos poblacionales, existiría una hipótesis central fundamentada en el influjo de “desarrollos políticos que cambiaron los incentivos individuales”. Y éstos también habrían influido en las fluctuaciones identitarias.

Una variable a considerar, en las estadísticas de poblaciones, es la enorme influencia de las tasas migratorias internas, del campo a las ciudades. La ampliación de la mancha urbana, a partir de la ascensión de un gobierno con un visible matiz indigenista y populista, trajo consigo la migración del campo a las ciudades. Quizá pueda ser entendida como la representación de la apropiación simbólica y de esta nueva identidad emergente, entre lo rural y lo urbano, hasta ahora distanciada con una gran brecha en la distribución de los recursos a ciudades y municipios, muchos olvidados y marcados por la extrema pobreza.

Otro dato de reflexión se encuentra en el último censo del 2012 que muestra el resultado del incremento de la clase media. Según analistas económicos, esto sería resultado del incremento en los ingresos familiares y el crecimiento del PIB al 5,2% de la tasa anual.<sup>12</sup> Aunque las razones del vaciamiento de las zonas rurales del país, también se haya debido por los fracasos de las políticas de incentivo de la agricultura familiar, la desertificación de la tierra, sequía o inundaciones a causa de fenómenos climatológicos, que generó cuantiosos daños a productores y familias campesinas, en sectores de la ganadería y la agricultura y cuyos efectos tuvieron incidencias negativas en la salud, la educación y conllevaron la evacuación de poblaciones de sus lugares de origen, dejando atrás también su patrimonio cultural, usos y costumbres propias.

## **El rol de los pueblos originarios en el nuevo Estado**

La Carta Magna promulgada en febrero del 2010, destaca el mandato de priorizar la atención a la población indígena y ésta es restablecida en su rol de custodia de la Madre Tierra, otorgándole el importante papel consultivo; con pleno reconocimiento de la auto-

---

10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014): Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos, Santiago de Chile: CEPAL.

11 Schorr, Bettina; Rodríguez Silveira Rodrigo. (2016) ¿dónde están todos los indígenas? Un estudio sobre la variación en las adscripciones étnicas en Bolivia. Ciencia Política. Publicada en *condistintosacentos Investigación y reflexión sobre América Latina*.

12 Ibid.

determinación de los pueblos, en cuanto a la libre determinación y administración de sus recursos naturales de acuerdo a sus necesidades y prioridades.

La imagen de lo indígena, una vez más, es utilizada para lograr un discurso demagógico, de conquista, basado en el pensamiento romántico de la preservación de valores en las etnias, las naciones indígenas y la población de campesinos. Sin que este razonamiento signifique discutir su validez, por el contrario, lo que intentamos es develar el uso del patrimonio de la humanidad, representado por la multiculturalidad de pueblos “originarios”.

### **La planificación, desde y por el Estado Plurinacional**

En un recorrido por la línea temporal de las políticas públicas en Bolivia, (13 años del último período de gobierno), a partir de la primera gestión de gobierno, la primera medida, fue identificar las líneas estratégicas y en función a éstas lograr la articulación con los planes, políticas y acuerdos internacionales. Vale decir, las líneas nacionales demarcaron el espacio institucional sobre las cuales se trazaron los planes de largo, mediano y corto plazo.

Es de esta manera, que durante la primera gestión del actual gobierno nacional se elabora y aprueba el primer plan de mediano plazo. Necesario para encausar el futuro de las y los bolivianos teniendo como base la filosofía cosmocéntrica el Vivir Bien.

El carácter plurinacional complejiza la concertación de las acciones, entre las multiplicidades de visiones, intereses y propósitos regionales, con todos los matices étnicos, raciales, sociales, culturales, religiosos y otros. Cada uno, con una mirada diferente, con respecto al presente y su propio futuro. En aras de construir una visión de futuro compartido.

Las primeras etapas se caracterizaron por la exacerbación y permanente manifestación de tensiones sociales internas, entre pobladores y regiones. Esta perceptible conducta de masas identificadas con el conservadurismo, surge de la intolerancia y la resistencia al cambio. El proceso de transformación epistemológica, la toma del poder no es amigable, como no lo es la pérdida de la concentración del poder entre las oligarquías dominantes.

La materialización de un nuevo sistema de gobierno conlleva, de igual manera, la construcción de nuevos modelos económicos y sociales en coherencia con las nuevas premisas, prioritariamente. Observamos en un primer momento un vacío en la institucionalidad, el marco legal de anteriores modelos de gobiernos aún sigue vigente, continúa sosteniendo la burocracia y demarcando el camino de la gestión pública.

Se asumen tareas urgentes, como el reto de delinear la nueva ruta de la “res pública” con una lógica de pensamiento que acoja lo plurinacional.



## Plan Nacional de Desarrollo - PND

El Plan Nacional de Desarrollo – PND “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien”, lineamientos estratégicos 2006–2011, configura la visión del país que se aspira, en otras palabras el futuro deseado de las y los bolivianos. Inicialmente éste se sustenta en cuatro pilares fundamentales en el nuevo paradigma del desarrollo.

Tal como se lee en el propio documento del PND, éste se “...constituye en el instrumento de Planificación, gestión y monitoreo para el Desarrollo Nacional, con la finalidad de orientar y coordinar el desarrollo. Plantea el modelo de economía plural para Bolivia, es decir que el Estado está impelido a considerar las diferentes formas de propiedad como privada, estatal, social, cooperativa y PyMES, y la inversión extranjera del país en los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional...”(D.S. N° 29272)<sup>13</sup>, vale decir las tres áreas prioritarias, como principal punto de partida.

En el primer PND del nuevo gobierno se establecen los lineamientos filosóficos del pensamiento en contraposición al concepto del desarrollismo. En su lugar se define la ruta hacia el Vivir Bien, a partir de cuya base filosófica se ha pretendido instrumentalizar los mecanismos para el desarrollo del país. A más de una década, los resultados aún incipientes y lejos aún de alcanzar el añorado desarrollo y de la instrumentación efectiva del nuevo modelo económico. Manteniéndose en las estadísticas las necesidades crecientes del país, principalmente la existencia de la pobreza, el hambre, escasos avances en la calidad educativa y de los servicios de salud pública.

## EL MODELO ECONÓMICO Y EL MERCADO ACTUAL

La NCPE delinea el modelo de economía plural para Bolivia, tal como se había señalado con anterioridad el Estado reconoce y asume responsabilidad sobre las diferentes formas de propiedad: privada, estatal, social, cooperativa y PyMES, y la inversión extranjera. A partir de este marco general, y con motivo de la conmemoración de los 200 años de fundación de Bolivia el 2025, se presentó la Agenda Patriótica que consigna 13 pilares fundamentales, donde en cada pilar subyacen otras “dimensiones” haciendo un total de 68, en el contexto del objetivo principal, cual es la construcción de la Bolivia Digna y Soberana según mandato de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEP). Bajo ese Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE, los planes para el largo, mediano y corto plazo del país se organizan funcionalmente:

---

13 Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014): Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos, Santiago de Chile: CEPAL.

- PLAN DE LARGO PLAZO
  - Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien – PGDES
- PLANES DE MEDIANO PLAZO
  - Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien – PSDI
  - Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien – PTDI
  - Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien – PGTC
  - Planes Estratégicos Institucionales – PEI
  - Planes de Empresas Públicas
  - Estrategias de Desarrollo Integral – EDI
- PLANES DE CORTO PLAZO
  - Planes inmediatos (también se contemplan Planes de contingencia por desastres naturales)
  - Planes Operativos Anuales – POA
  - El Plan de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien 2015-2020 – PDES.

En la mencionada lógica, la Agenda Patriótica constituye el Plan de Desarrollo General Económico y Social (PDGES), a partir del cual se articulan los demás planes de mediano plazo que colaboran con la consecución de los pilares del PDGES<sup>14</sup> y simultáneamente se articula con los dos documentos en el contexto de la política internacional:

- Complementariedad de la ONU para el Vivir Bien 2018-2022.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030.

## **MIRANDO POR ELLENTE DE LOS INSTITUCIONALISMOS**

Las instituciones son las reglas del juego de la organización, aquellas que rigen el accionar interno con el propósito de lograr equilibrio en su interacción con las sociedades. Vale decir, son las leyes, normativas legales y disposiciones enmarcadas en la jurisprudencia que aseguran el trazado justo y oportuno de la intervención de las estructuras estatales, en la generación de valor público.

Entre los 90 y 2000, Bolivia el escenario de manifestaciones sociales tiene como antesala la insatisfacción y la ausencia de respuestas a soluciones a problemáticas no satisfechas y la permanente desatención de sus demandas.

---

14 Plan de Desarrollo Económico y Social. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/agenda-patriotica-2025-plan-de-desarrollo-general-economico-y-social-para-el-vivir-bien>.

## Las crisis institucionales en Bolivia

En el 2000 con la Guerra del Agua y el 2003 con la Guerra del Gas, se redactan en la historia como dos reductos importantes del descontento social, mediante la organización y la movilización de las comunidades y la población, seguida por organizaciones civiles, abriendo su cauce, frente al agotamiento, por la falta de respuestas a las demandas legítimas.

Las estructuras gobernantes y de poder ingresan en la fase de la entropía originada por la incapacidad de atención a las necesidades básicas, trabajo, salud y educación de calidad; como también por el deterioro proyectado desde las instituciones estatales, nacional, departamental y municipal en su propio extravío, en el laberinto del engolosinamiento de poder, el servilismo partidario, el prevendalismo, y las corruptelas estatales. Ambos factores se constituyen en freno al desarrollo económico del país en la esfera mundial y regional.

El año 2003, Bolivia y principalmente el departamento de La Paz, se convirtió en el territorio de encuentros y desencuentros, donde se leyó frustración ante un Estado en Crisis Institucional, caracterizado por la exclusión de naciones indígenas y culturas que han formado parte de la sociedad desde siempre, pero que, sin embargo, estaban pasando desapercibidas en su derecho de participación en la toma de decisiones.

Es, entonces, donde el imaginario social desenmascara el modelo de gobierno vigente, carente de capacidades para lograr “res pública”. Se manifiesta y moviliza para configurar otro posible; un futuro que profundice la interculturalidad.

En la lectura de la “refundación del país”<sup>15</sup> para Tapia (2011) es “La construcción de un Estado Plurinacional implica que no sólo se trata de reformar las relaciones entre Estado y sociedad civil o entre ciudadanos y gobierno y estructuras estatales, que pertenecen en última instancia a un mismo tipo de sociedad, sino que lo que se trata de articular estructuras sociales provenientes de diferentes matrices de sociedad, además de poblaciones que se han socializado o formado en diferentes conjuntos de relaciones sociales, cosmovisiones, lenguas y también bajo diferentes estructuras de autoridad”.<sup>16</sup>

La aseveración de Tapia pone sobre la mesa la complejidad del tejido sociocultural existente en el país. Y que la nueva Constitución Política del Estado (NCPE) vigente desde el 9 de febrero de 2009, identifica al país como un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, inclusivo, con libertad y autodeterminación de los pueblos originarios, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con

---

15 Decreto Supremo N° 0405. (2010) 22 de enero fecha de fundación del Estado Plurinacional.

16 Tapia, Luis (2011). “Consideraciones sobre el Estado plurinacional”. Vicepresidencia del Estado Plurinacional y FBDM, La Paz.

autonomías. En dicho contexto la esfera del sistema de Gobierno se define en el orden del régimen Democrático participativo, representativo y comunitario.

Como correlato se pone de manifiesto la construcción de un nuevo marco institucional, que se convertiría en la estrategia y la hoja de ruta para crear los posibles.

## **¿LA DESCOLONIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PODER?**

Los espacios de gobierno, aún se corresponden a un modelo piramidal sustentado, a su vez, en el modelo de estructura organizacional de anteriores modelos gobernantes. Compuesta por una cabeza política visible que concentra el poder en la imagen del presidente, reproduciendo la práctica del caudillismo, seguida por la cartera de ministerios, cooptado por los socios del partido de gobierno. Podríamos conjeturar que organizaciones políticamente activas, pero ausentes del protagonismo gobernante hasta ahora, como la Central Obrera Boliviana, las Centrales Obreras Departamentales, Cooperativistas Mineros, sindicatos agrarios, Organización de mujeres campesinas, choferes y gremiales, resignifican el poder.

### **Los mismos espacios de poder, otros actores**

Las instancias consultivas, son liderizadas por dirigentes políticos partidarios del actual gobierno, reproducen consignas políticas en desmedro de intereses colectivos, y falta de mejoras y mayor bien público, subsumidos a intereses partidarios y de organizaciones allegadas al partido gobernante. Es entonces, donde... aparece la tiranía del corporativismo, la dominancia de los movimientos sociales, conformados por los actores ya descritos anteriormente.

Esta forma de gobierno corporativo se pone de manifiesto en la imposición de la consigna política para salvaguardar la imagen política y la perpetuación en el gobierno y tras intereses prebendales que, a su vez, generan pugnas internas. Los ministerios pasaron de ser bastión de partidos cogobernantes, para ser propiedad de los “movimientos sociales”.

### **Gobiernos subnacionales y autonomías**

La necesidad de concentrar el poder, a fin de atender con mayor precisión y celeridad las diferentes necesidades regionales, según sus propias potencialidades y capacidades. El 19 de julio de 2010 se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”, con el objetivo principal de desconcentrar el poder y hacer más eficiente y oportuna la solución a las problemáticas según características regionalizadas <sup>17</sup>.

---

17 Villarroel Castro, Patricia. Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo. Colección: Documentos de Proyecto. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 2014.

Para el año 2015, 11 municipios habían iniciado el proceso de confección de sus estatutos con el objeto de convertirse en Autonomías Indígenas Campesinas, siendo el Estatuto Autonómico de Charagua el que, en septiembre de ese mismo año, entró por primera vez en vigencia. A este proceso de conversión en autonomías indígenas, José Luis Exeni lo ha caracterizado como una “prolongada transición” donde la finalidad consistiría en “dejar de ser gobiernos municipales del estado-nación y (poder así) ejercer el autogobierno en el estado plurinacional” (Fulop, 2016)<sup>18</sup>.

## PRODUCCIÓN Y MERCADOS EN EL NUEVO ESTADO

En *El Capital* (1867) de Karl Marx, una de sus obras más conocidas, a tiempo de definir al hombre en el sistema capitalista, a tiempo de aludir la definición de Benjamín Franklin en términos de que “el hombre es el animal que hace herramientas”, desde una percepción objetual del individuo. En tanto en los términos del sistema capitalista, él vende su fuerza de trabajo a cambio de un salario.

Por su parte, el filósofo francés Henri Bergson sugiere el reconocimiento del sujeto creativo, inteligente, dueño y hacedor de sus propios medios de producción y define la inteligencia como “la capacidad de crear objetos artificiales, en particular herramientas para hacer herramientas, y susceptibles a ser modificadas de modo ilimitado”. Bajo esta definición, se hace un reconocimiento de la capacidad humana en tanto sujeto, creativo y con un potencial ilimitado, para transformar su entorno y generar sus propias sinergias, de manera colectiva o individual.

Ambas concepciones del hombre, como parte del engranaje de la maquinaria del desarrollo de los países, describen el papel de la intervención humana en la cadena productiva, y con acierto identifican su rol, de acuerdo a las diversas corrientes económicas en pugna y actual debate. Un papel de uso u otro más proactivo e incluso quizá preactivo.

“El mundo artificial, como resultado de la constante reificación, tiene su razón de ser en cuanto que el homo faber reinventa el escenario adecuado para la manifestación espontánea de su existencia, misma que se realiza en actos y palabras”<sup>19</sup>. Vale decir, la materialización de la interacción en y con los medios de producción. Sin embargo, con la tecnologización y la influencia globalizante, al sujeto-objeto se ubica en contexto, donde su existencia corresponda a las demandas de los mercados y los constantes cambios económicos.

---

18 Fulop, Francisco. “*El Estado Plurinacional de Bolivia*”, en V Jornadas de Teoría del Estado. Cátedra de Teoría del Estado a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016.

19 Martínez M., Miguel Ángel. “Del homo faber al animal laborans: la violencia de la racionalidad instrumental”. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de Monterrey. versión On-line ISSN 2594-1100/versión impresa ISSN 1870-879X. En-clav. pen vol.1 no.1 México jun. 2007.

## **Modelo de Economía Comunitaria**

En el contexto de la economía plural y comunitaria, en el marco del populismo y el Estado Plurinacional, lo que prevalece y ha surgido con mayor fuerza es la Economía Popular. Esta economía se caracteriza por ser aglutinadora de familias de comerciantes y las comunidades que se construyen en torno al comercio formal e informal y los negocios que, a su vez, dan lugar a espacios de compartimiento, siguiendo costumbres y prácticas culturales. Es así que la proliferación de las entradas folklóricas que son una manera de restablecer el intercambio y el reconocimiento a la dinámica colaborativa, cimienta la base de la economía popular.

Los mercados y la economía popular, habría que preguntarse qué políticas surgen desde el gobierno, para la apertura de mercados internacionales; por el contrario, las cifras nos han dado resultados negativos con la disminución de las exportaciones de la industria maderera, de joyas, textiles, que han tenido una baja lamentable en los últimos años.

En el tema agrícola es importante tomar en cuenta el porcentaje del aporte de la agricultura en el PIB. Podría ser un punto de partida para avisorar la situación económica política, qué es lo que se está haciendo en terminos de planificación del futuro.

## **Participación de Género**

Las políticas públicas vinculadas a la participación económica de la mujer, las tendencias de los últimos años, correspondieron a la tenencia de la tierra. Para esto es necesario considerar el aporte femenino a la economía en contextos del Nuevo Modelo Económico, Social y Productivo, desde la Constitución Política del Estado Plurinacional.

La invisibilización estadística del aporte familiar y social no remunerado de las mujeres en Bolivia persiste, muy a pesar de escasos logros.

## **EL ESTADO DEL FUTURO EN BOLIVIA: APROXIMACIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Respecto a los tipos de gobiernos, al momento de plantear a manera de interrogante si con la democracia se ha fortalecido el autogobierno o son otros, quienes toman las decisiones finales. Inferimos de esto la necesidad de problematizar para asumir conciencia sobre la democracia en el siglo actual.

El Estado en sentido amplio de la palabra no sólo se compone por quienes se encuentran en el aparato de la estructura de los gobiernos, a esta deben incorporarse a las sociedades, sean geográficamente establecidas o tecnológicamente vinculadas cuya existencia es innegable, por su gran capacidad de influencia mediante comunidades virtuales, sociedades

multiculturales, sociedades afines y aquellas conformadas por poblaciones descartables, dentro del actual sistema dominado por los mercados, y donde la obsolescencia poblacional, se ha naturalizado. La población mundial está envejeciendo, las zonas rurales del país está poblada por personas viejas, allí y en las ciudades conforman los bolsones de pobreza. Y, por el otro, resultado de la falta de políticas de educación permanente para evitar la masificación de la población de analfabetos tecnológicos, directamente desechados por la veneración a las tecnologías y la industrialización.

Las naciones, con fronteras abiertas a la migración, han logrado la sensibilización y la solidaridad; sin embargo, aún no se han dado cuenta que los gobiernos deben incluir en el Estado, la planificación y los mercados, el carácter sociológico. La planificación estancada en etnocentrismo, el nacionalismo, no ha incluido estas Sociedades fluctuantes, virtualizadas, obsoletas y diversas, en sus planes.

Los municipios deben empoderarse necesariamente, incluyendo a dichas sociedades; las tasas de crecimiento demográfico son cada vez más inciertas, la necesidad de empleo y la diversificación no se ha identificado, así como las políticas de educación y salud aún no han tomado en cuenta que hace tiempo vivimos en la pluralidad, y que esta debe ser escuchada a través de medios efectivos que recojan la información necesaria para la construcción de políticas de gobierno.

La prospectiva, como disciplina posee herramientas muy valiosas que posibilitan encuentros y diálogos. Contribuyen a la construcción colectiva de soluciones a problemas comunes, sin embargo, los planes de largo, mediano y corto plazo aún siguen construyéndose con estadísticas distorsionadas y la ausencia del gran aporte desde las universidades, la academia y la investigación. Sin embargo, y por cuya razón, era necesario el recorrido histórico de los procesos sociales en Bolivia, a manera de conclusión y dicho de esta manera, los actores estatales somos nosotros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Agenda Patriótica** 2025. *¿Quién hace qué?* En Serie *Autonomía para la gente* 6.

**Arendt's, H.** (1958). *The Human Condition*. Segunda edición. Chicago: University of Chicago Press.

**Castillo Gallardo, M.** (2011). *Movimiento cocalero en Bolivia: Violencia, discurso y hegemonía*. Universidad de Chile. Extraído de: [http://www.ugr.es/~pwlac/G20\\_35Mayari\\_Castillo\\_Gallardo.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G20_35Mayari_Castillo_Gallardo.html)

**CEPAL** (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago de Chile (s.e.).

- Ciencia Política** (s.f.). Investigación y reflexión sobre América Latina. En *condistintos-centos*. Chile.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** (2010).
- Decreto Supremo N° 0405**. (2010). 22 de enero fecha de fundación del Estado Plurinacional. Bolivia.
- Engels, F.** (1884). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. s.e.
- Instituto Nacional de Estadística (INE)**. *Datos Censo 2002*. “Porcentaje de población indígena en Bolivia”. La Paz.
- Fulop, F.** (2016). *El Estado Plurinacional de Bolivia*, en V Jornadas de Teoría del Estado. Cátedra de Teoría del Estado, a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Martinez M., M. A.** (2007). *Del homo faber al animal laborans: la violencia de la racionalidad instrumental*. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de Monterrey. Versión On-line ISSN 2594-1100 versión impresa ISSN 1870-879X. En-clav. Pen vol.1 no.1 México.
- North, D.** (s/f). *Los nuevos institucionalismos*. Madrid: UNAMED.
- Ministerio de Autonomías**. (2014). *Plan de Ministerio de Autonomías, Estado Plurinacional de Bolivia*. Segunda Edición. La Paz (s.e).
- Smith, A.** (1970). *Mano invisible, liberación de los mercados según las leyes de la oferta y la demanda*. (s.e.).
- Schorr, B., Rodriguez Silveira, R.** (2016). *¿Dónde están todos los indígenas? Un estudio sobre la variación en las adscripciones étnicas en Bolivia*. Chile.
- Tapia, L.** (2011). *Consideraciones sobre el Estado Plurinacional*. Bolivia: CIDES-UMSA
- Villarroel Castro, P.** (2014). Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo. *Colección: Documentos de Proyecto*. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## REFERENCIA WEB

Desarrollo Económico y Social. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/agenda-patriotica-2025-plan-de-desarrollo-general-economico-y-social-para-el-vivir-bien>





# CAPACIDADES ESTATALES Y PLANIFICACIÓN. EL APORTE DE LA PROSPECTIVA: LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN COMO CAPACIDAD ANTICIPATORIA

*Javier Vitale\** - Argentina  
*Silvina Papagno\*\** - Argentina

## RESUMEN

Este ensayo se propone presentar a la prospectiva como una capacidad estatal vinculada a los procesos de planificación y gestión estratégica de los gobiernos. Interesa reflexionar sobre la recentralidad del Estado en la planificación para el desarrollo, en la revisión de las capacidades estatales y su vinculación con las aproximaciones de futuros, y finalmente la prospectiva como capacidad anticipatoria. Para ello, se combinan estrategias metodológicas de análisis bibliográfico y análisis de entrevistas a referentes calificados de la ciencia política y de la prospectiva gubernamental.

**Palabras Clave:** Estado, Gobierno, Futuro, Escenarios.

## ABSTRACT

This essay aims to present foresight as a state capacity linked to the processes of planning and strategic management of governments. It is interesting to reflect on the recentralization of the State in planning for development, in the review of state capacities and its connection with futures approaches, and

---

\* Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (UNCUYO). INTA-Centro Regional Mendoza - San Juan; UNCUYO-Centro de Estudios Prospectivos; CYTED-Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva; Federación Mundial de Estudios de Futuro [vitale.javier@inta.gob.ar](mailto:vitale.javier@inta.gob.ar).

\*\* Mgter. en Gobierno (UBA). INTA-Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas; UNCUYO-Centro de Estudios Prospectivos; CYTED-Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva; Federación Mundial de Estudios de Futuro [papagno.silvina@inta.gob.ar](mailto:papagno.silvina@inta.gob.ar)

finally the prospective as anticipatory capacity. For this, methodological strategies of bibliographic analysis and analysis of interviews to qualified referents of political science and government prospective are combined.

**Key Words:** State, Government, Future, Scenarios.

## INTRODUCCIÓN

La transición de modelos de desarrollo y las tendencias mundiales que marcan las transformaciones del siglo XXI indican que gobernar ha de significar, primordialmente, la incorporación de la mirada de mediano y largo plazo para la planificación gubernamental y el fortalecimiento de los Estados para implementar procesos de desarrollo sostenibles.

Los países latinoamericanos asistieron a un importante auge de la planificación de mediano y largo plazo durante el siglo XX, interrumpido con la irrupción del ciclo neo-liberal en la última parte del siglo pasado, con gobiernos que abandonaron su práctica y desmantelaron su institucionalidad (Sotelo Maciel, 2013).

A partir de los nuevos gobiernos de corte neo desarrollistas, se problematizó el rol del Estado en la planificación para el desarrollo (CEPAL, 2014), la necesidad de reforzar su protagonismo y aumentar su efectividad, generando las condiciones de posibilidad para el renacer de la planificación de largo plazo en los países de la región. Se advierte el comienzo de una nueva etapa en la historia de la planificación, caracterizada por un mayor despliegue de su práctica en el diseño de políticas públicas, nuevos desarrollos metodológicos e institucionales; a partir de los desafíos que presenta un futuro complejo, incierto, ambiguo y cambiante frente a las agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (Papagno y Vitale, 2017).

Las transformaciones de los sistemas productivos, el crecimiento no planificado de las ciudades, el impacto del cambio climático y la falta de coordinación y articulación entre los instrumentos de políticas, son algunos de los procesos que tornan necesaria la incorporación de la mirada de mediano y largo plazo en la planificación y gestión. Implica la construcción de una visión estratégica y un plan de acción, para transitar desde una situación presente a una situación futura deseada. Esta es su función normativa, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos estratégicos y metas. Pero la planificación supone también la coordinación y articulación de acciones y la orientación de actores en la implementación de visiones de futuros. Ésta es su función paragógica (Sotelo Maciel, 2013), que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos (e incluso contrapuestos), a efectos de hacer viable la trayectoria elegida. Tal como afirma la CEPAL (2017: 7), “la

planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la construcción de sentido de pertenencia y de futuro”.

La planificación lleva implícita la construcción de capacidad estatal y, en particular, la capacidad política que permite lidiar con los conflictos propios de los procesos de desarrollo, a los efectos de asegurar la autonomía del Estado.

Como afirman Mattar y Perrotti (2014: 46) “El concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional; el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se ha abierto también a los avances de la planificación en otros ámbitos”. El saldo negativo de la década neoliberal ha llevado a plantear la necesidad de que la planificación vuelva a ser una herramienta privilegiada, a la hora de estimular el desarrollo (Leiva Lavalle, 2010).

Desde ya, estos impulsos planificadores se enfrentan a distintos desafíos (Sotelo Maciel, 2013). El concepto de desarrollo se ha enriquecido con la incorporación de nuevas dimensiones, fundamentalmente en lo vinculado a la sostenibilidad. El Estado, por otro lado, enfrenta desafíos diversificados, como la presión sobre los recursos naturales, el capital desnacionalizado, los actores desterritorializados pero con incidencia nacional, las demandas y necesidades de la sociedad por participación en la toma de decisiones, entre otros. Dadas las nuevas complejidades, los gobiernos pueden aspirar a hacer transformaciones sólo en la medida que su liderazgo político les permita contar con amplias mayorías nacionales. Los cambios que se pueden esperar son graduales y requieren grandes consensos y apoyos de la sociedad en su conjunto.

Los cuestionamientos al método tecnocrático de la planificación, y el surgimiento de los movimientos sociales que problematizan la cuestión social, comienzan a ser clave para la transformación del modelo de toma de decisión en la planificación pública, incorporando elementos de deliberación y participación. La participación, con la inclusión de actores no estatales bajo estructuras de cooperación e intercambio, fundamentalmente en políticas focalizadas, surge en el marco de este modelo y “lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre este y la sociedad (...) y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado” (Abal Medina, 2012: 44-45). Poner el acento en cuestiones metodológicas y resultadista a corto plazo, contribuyó a desdibujar el rol del Estado como garante de soberanía en relación al desarrollo y la equidad social, y a la pérdida de una tradición de planificación centralizada en el nivel nacional, surgiendo dos niveles lo local y lo global, acuñando el término de globalización.

Como sostiene Soletto Maciel (2013: 55) “si la planificación del desarrollo no aborda como desafío propio la construcción de capacidades estatales, no sólo en el plano de la

provisión de bienes y servicios, sino fundamentalmente en el terreno de la puja entre actores, no pasará de constituir una práctica superflua del proceso de desarrollo”.

## LA RECENTRALIDAD DEL ESTADO

Hevia (2015) plantea que parte de los estudios sobre el Estado de los últimos tiempos han centrado sus discusiones en las reformas necesarias para su mejor funcionamiento, haciendo eje en la crítica al tamaño del aparato estatal, expresada en la dicotomía entre más o menos Estado. La consecuencia de la primera discusión, en su correlato estado vs mercado, se tradujo en avance de la frontera agrícola, el desmonte y el desplazamiento de las poblaciones sobre todo las más vulnerables, entre otros procesos territoriales. A partir de este recentramiento, es que surge la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía y desarrollo de capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones. A partir de esta característica es que será abordada la relación de estos Estados con la sociedad, la forma en que se procesan las demandas y se lideran los procesos de desarrollo en el territorio.

Luego de los cuestionamientos a la ineficiencia de los Estados, centrados en el tamaño de sus burocracias y los programas internacionales que proponían medidas para eficientizar su desempeño, en el marco de lo que se denominó la Nueva Gestión Pública; resurge en la región, a partir de las últimas décadas, una revalorización del rol del Estado como promotor de la planificación del desarrollo y de la institucionalidad necesaria para ello.

Desde distintos paradigmas, a lo largo de la historia del Estado moderno, la satisfacción de las demandas y la resolución de problemas que plantea una sociedad<sup>1</sup>, han ido pendulando, entre una matriz estado céntrica, característica del Estado de Bienestar, a una mercado céntrica, librando a la oferta y la demanda la configuración de las políticas públicas de planificación y gestión, instalándose en el debate público y académico una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social de los países (Isuani, 2011). En contra de la visión de la Nueva Gestión Pública, el nuevo paradigma ubica al Estado como centro de decisiones para la coordinación social, en contra de las concepciones que colocaban al mercado como el más eficiente administrador de los recursos y eje de la interacción socioeconómica (Rey, 2011). Acompañando este debate, el concepto de capacidades estatales, se presenta adecuado para pensar que tipo de capacidades son requeridas para las tareas mencionadas.

El quiebre con el paradigma neoliberal, no sólo ha provocado la recuperación de viejos atributos estatales, sino también, la incorporación de nuevas capacidades (CEPAL, 2014). El Estado cumple un rol protagónico en el momento en el que la inclusión se vuelve un

---

1 Oszlak, O. Políticas públicas y capacidades estatales (inédito).

valor central de las propuestas de gobierno. Fortalecer el papel del Estado y de la política es clave para concertar voluntades en pos del cambio estructural para modificar los sistemas productivos, implementar políticas públicas integrales, sin perder de vista la calidad de vida.

Entendemos que el Estado es el único actor que puede integrar una visión de corto plazo con una de largo, el manejo del ciclo económico coyuntural con el fomento del crecimiento sostenido, los esfuerzos para el cambio productivo con las oportunidades sociales. Las capacidades del Estado, en cuanto su extensión territorial, legal, recursos financieros y humanos, junto con las garantías de un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos, permite afirmar que resulta indispensable que el Estado retenga una posición central, aunque no necesariamente exclusiva, en el diseño de políticas públicas de largo plazo (Abal Medina, 2012).

Cada proyecto político se expresa en la configuración del territorio, el Estado es un actor clave, no sólo a la hora de definir el perfil social y productivo del país, sino como garante, distribuidor y regulador de los recursos y oportunidades. Es a raíz de su capacidad de alcance y la magnitud de sus recursos, que se posiciona como un actor diferencial para propiciar cambios que persistan en el largo plazo.

Al contrario de las décadas pasadas, el Estado ha realizado un esfuerzo en gran parte de América Latina para incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento (CEPAL, 2014). El vehículo de esta participación fue el apoyo y la construcción de actores sociales por parte del Estado con los cuales construir la gobernabilidad y la autonomía necesarias para encarar los procesos de cambio estructural. El pasaje de un estadio de subdesarrollo a uno de desarrollo con inclusión social, entraña conflictos y supone riesgos. La capacidad política del Estado requiere de una autonomía relativa de los poderes fácticos. Skocpol (1995) sostiene que “la explicación de las capacidades del Estado está estrechamente relacionada con la explicación de la fijación de objetivos autónomos por parte de los Estados, ya que es sumamente probable que los funcionarios estatales intenten hacer cosas que parezcan viables con los medios de que disponen. Sin embargo, con mucha frecuencia, los Estados persiguen objetivos (ya sean propios o impuestos por grupos sociales poderosos) que estén fuera de su alcance” y, a su vez, de un grado importante de enraizamiento con actores sociales y económicos críticos para el desarrollo (Evans, 1995).

“El concepto de “enraizamiento” puede ser referido a un tipo de relacionamiento de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales autónomos que pueden articular intereses comunes. Así, la capacidad estatal no es más que la habilidad para utilizar las agencias estatales, a partir de un círculo virtuoso con la sociedad, en orden a la positiva implementación de las políticas” (Rey, 2011: 34).

No obstante, el nuevo rol del Estado presenta una fuerte tensión. “El Estado capitalista sólo puede ser realmente un Estado popular en circunstancias históricas muy especiales y de corta duración. El Estado no puede dejar de ser lo que está determinado por su realidad profunda: emanación, garante y organizador de una relación de dominación que sesga estructuralmente lo que sus momentos objetivados, derecho e instituciones, reactivan sobre la sociedad” (O Donnell, 1978: 29 en Cirio, 2014).

Esto supone un Estado que, como garante y mediador de las relaciones capitalistas, a partir de su hacer o su “no hacer”, tiene un rol preponderante en la configuración social, y que esta se presenta como el resultado también del accionar de otros actores sociales.

### **Capacidades estatales**

Haciendo una revisión por la literatura sobre capacidades estatales Hildebrand y Grindle (1997) definen la capacidad estatal desde un punto de vista instrumental, entendiéndola como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Alonso, 2007; Bertranou, 2011, 2015)

Isuani (2011) sostiene que son varios los trabajos que analizan a las capacidades estatales como variable dependiente y sugieren diversos condicionamientos que contribuyen a potenciar o limitar su fortaleza. Así, uno de los enfoques más difundido es el planteado por Evans (1995), quien señala que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra desarrollar una “autonomía enraizada”. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se agrega. Se trata, señala el autor, de una autonomía insertada en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y las políticas.

Repetto (2004: 6) entiende por capacidad estatal “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”.

La capacidad de coordinación encuentra una serie de condicionamientos que limitan o potencian sus efectos. Uno de estos condicionamientos, y en un plano macro, lo constituyen, como señala Repetto (2004), el entramado institucional general que enmarca la gestión de lo público en un país determinado.

Isuani (2011) destaca la función orientadora de la coordinación, donde el poder juega un papel relevante. Retoma a Repetto, en tanto participar activamente en la coordinación de políticas públicas requiere de dotaciones importantes de poder, por lo que la clave está en los recursos que le otorgan poder a los actores responsables de la coordinación.

Para Bertranou (2013: 32), las capacidades estatales solo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir”.

Mientras que para Alonso (2007) las capacidades técnicas y las administrativas pueden unificarse conceptualmente debido a que la adopción e implementación de políticas públicas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento técnico-burocráticos. Por otra parte, las capacidades institucionales y políticas se encontrarían imbricadas puesto que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses y demandas provenientes de la sociedad. Esta última unificación de dimensiones lleva al autor a caracterizar una nueva dimensión de las capacidades estatales, denominada relacional, que refiere a la relación que mantiene el Estado con su entorno socioeconómico.

En esta dimensión el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros, aun cuando resulte evidente la diferencia cualitativa que representa para el mismo la ventaja decisiva de poder modificar las reglas de juego (al menos las formales) y la posibilidad de ejercer la coerción como respaldo a sus decisiones, para evitar bloqueos a sus políticas o inducir cambios en la conducta de los actores sociales.

Diferenciándose de los postulados puramente administrativistas, el componente “político” es reivindicado por Bernazza y Longo (2014) a partir de la propuesta de Carlos Matus. “La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control” (Matus, 1987: 75).

Acordamos entonces con los autores citados, en tanto la necesidad de re orientar el concepto de capacidades estatales, no centrándolo en la consistencia de las reglas de juego,



la orientación a resultados y la profesionalización de los agentes públicos, sino en las capacidades de gobierno y el compromiso con lo público.

Entendiendo que los ejes que debieran ser considerados a la hora de revistar estas capacidades vinculadas a un proyecto de desarrollo debieran contener: una visión transformadora; una conducción estratégica y la organización de un Estado soberano al servicio de un desarrollo incluyente (Bernazza y Longo, 2014).

Finalmente, Rios (2017) realiza un interesante aporte, retomando los conceptos del triángulo de gobierno de Matus, a partir de la categoría de capacidades de planificación y gestión. Sostiene que el análisis conjunto de la planificación y gestión busca indagar en la capacidad del Estado de elaborar, programar y gestionar políticas en forma planificada, en forma sostenida en el tiempo y a largo plazo en respuesta a las demandas sociales y con capacidad de combinar acciones estratégicas con acciones programadas. El seguimiento de un proyecto colectivo, que implica una definición político-ideológica, aúna los conceptos de planificación y gestión e implica el direccionamiento, según metas de distinta naturaleza que no están libradas a necesidades coyunturales o decisiones políticas espasmódicas.

Para vom Hau (2012: 4) la capacidad estatal se refiere a la “habilidad de los estados para aplicar e implementar opciones de política pública al interior de las fronteras territorial que pretenden gobernar”, (en Bertranou 2011: 11) relacionado con el rol más clásico de los estados, como el control de las fronteras, el cumplimiento de contratos, la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos, entre otros, y a lo largo de todo su territorio.

El camino hacia el desarrollo requiere un Estado protagonista con mayores capacidades estatales, las cuales son puestas a prueba continuamente por las demandas sociales y los agentes económicos. El Estado debe combinar adecuadamente diversas herramientas a la hora de controlar, incentivar, regular y disciplinar a las fuerzas del mercado y los movimientos sociales, a efectos de producir resultados para el desarrollo (CEPAL, 2013).

## **CAPACIDAD ANTICIPATORIA COMO INSUMO INDISPENSABLE PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA**

El imaginario sobre los países de América Latina parte de la creencia que sus recurrentes crisis e inestabilidad harían inviable el pensamiento sobre el futuro y la planificación de mediano hoy largo plazo junto a lo mencionado anteriormente, acerca del desmantelamiento de los sistemas de planificación en la región, debilitando las capacidades de los estados para planificar el desarrollo.

De acuerdo con Medina (2014), los auges y caídas de la demanda de prospectiva en las últimas décadas en América Latina y el Caribe tienen que ver, en primera instancia, con los cambios a nivel macro en el modelo del desarrollo, el rol del Estado, el valor de la planifi-

cación para el desarrollo y el desarrollo de las instituciones de planificación. Esto significa que la aceptación de la prospectiva varía según los contextos y los momentos históricos, y el valor que se le asigne en la teoría y la práctica de la planificación para el desarrollo, así como por la evolución misma de las instituciones y organizaciones de la planificación.

En efecto, la prospectiva surge en América Latina en los momentos históricos donde cambia el modelo de desarrollo. En estos momentos históricos simultáneamente cambia el rol del Estado, el tipo de planificación, las instituciones de planificación y las necesidades de pensamiento de largo plazo (Medina, 2014).

Hoy en día en el mundo existe un amplio consenso acerca de la necesidad de los gobiernos de contar con sistemas prospectivos que permitan construir la capacidad de enfrentar los cambios globales presentes futuros, esperados e inesperados.

En este marco, la prospectiva como disciplina de las ciencias sociales, surge en Francia a mediados del siglo pasado, cuando Gastón Berger utiliza la palabra prospectiva en contraposición a retrospectiva. Si la retrospectiva se refiere al estudio del pasado, la prospectiva es el estudio del futuro. Para Berger la finalidad de la prospectiva es comprender el futuro para poder influir en él. En esta primera definición se encuentra la intencionalidad política de la prospectiva, influir el futuro para la transformación política y social, a partir de la reflexión y debate del pasado y presente.

Una definición más estructurada de prospectiva la brinda la Red de Prospectivistas Europeos, quienes la consideran como un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro, y construir visiones a mediano y largo plazo con el objeto de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente, y movilizar las acciones conjuntas para construir ese futuro deseado.

Medina (2014) define a la prospectiva en sentido amplio, como una disciplina apoyada en una comunidad integrada por personas e instituciones del sector público, privado, académico y social, que comparten una serie de metodologías, prácticas, valores, derechos y responsabilidades para la observación de las transformaciones sociales, la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones estratégicas y la generación de respuestas sociales e institucionales frente a sus grandes desafíos.

De esta manera, el objetivo de la prospectiva no es adivinar o predecir el futuro, sino es analizar posibles escenarios de un determinado objeto de estudio y, sobre éste, poder identificar y priorizar políticas públicas que permitan alcanzar el escenario deseado (Vitale, 2015).

La prospectiva cuenta con un conjunto de conceptos y métodos que permiten explorar con rigurosidad el futuro, de una manera ordenada y estructurada. Las técnicas e instrumentos de la prospectiva se basan en la evidencia del pasado, en los conocimientos y

experiencias de los expertos, y en la interacción de los sujetos sociales implicados en el objeto de estudio.

El abordaje prospectivo se enmarca en tres ejes epistemológicos, a saber: la construcción social de conocimiento relacionado al futuro, el abordaje de la complejidad a través de la interdisciplina, y la convergencia entre el pensamiento y la acción. Por ello, la prospectiva requiere la construcción de un marco conceptual compartido que permita comprender la complejidad del objeto. Para la transformación de la realidad, lo más relevante del enfoque es la preminencia del proceso por sobre el producto final (publicable). El proceso es el garante de la apropiación por parte de los sujetos sociales del estudio.

La construcción social del futuro no es un proceso neutro, implica relaciones asimétricas de poder. Se asume que los sujetos implicados presentan objetivos estratégicos antagónicos pero que, desde su punto de vista, son legítimos.

Casi todo estudio de prospectiva parte de un diagnóstico en profundidad que da respuesta a la pregunta de ¿De dónde venimos? (comprensión del pasado). Este diagnóstico es dinámico, multidimensional y explicativo de los procesos de cambio o transformación que atravesó el objeto de estudio. Unido a este diagnóstico se confecciona una caracterización de similares características que responde a este ¿Dónde estamos? (comprensión del presente). Para luego, visualizar futuros posibles a través de la construcción de escenarios respondiendo a las preguntas ¿A dónde vamos? (futuro tendencial), ¿Hacia dónde queremos ir? (futuro deseado) y ¿Hacia dónde podemos ir? (futuro realizable) (Vitale, 2016).

Del diagnóstico prospectivo se identifican y priorizan procesos críticos de transformación que explican, en gran parte, el comportamiento presente y futuro del objeto de estudio. Finalmente, el producto de la prospectiva son los escenarios entendidos como narración compuesta por un conjunto formado por la descripción de una situación futura (imagen/visión) y la trayectoria de eventos (acciones) que permiten pasar de la situación inicial a la situación deseada. El escenario deseado se transforma en objeto meta para alcanzar en el mediano y largo plazo.

De esta forma, se entiende a la prospectiva como una capacidad anticipatoria gubernamental para reflexionar, debatir y construir el futuro común de la planificación y gestión estratégica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal, J. M.** (2012). El Estado. En Abal, J.M. y Cao, H (Comps.). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ed. Ariel.
- Alonso, G.** (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Alonso, G. (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- Bernazza, C. y Longo, G.** (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Estado y Políticas Públicas* N° 3.
- Bertranou, J.** (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.
- Bertranou, J.** (2015) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas* N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X 37-59 pp.
- CEPAL** (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL** (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL. LC/W.633.
- CEPAL** (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. En Máttar, J. y Cuervo, L. *Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cirio, W.** (2014). Planificación Territorial y Acumulación Capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014. *Realidad Económica* N° 286.
- Evans, P.** (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Hevia, F. J.** (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Reforma y Democracia*, núm. 62, junio, 2015, pp. 107-134. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M.** (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? En Grindle, M. (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- Isuani, F.** (2011). Las capacidades estatales. Conferencia. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, *VI Seminario de Reforma del Estado “Gestión Pública para el Buen Gobierno: balance y perspectivas”*, del 24 al 28 de octubre de 2011. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Leiva Lavalle, J.** (2010). *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. Brasilia: CEPAL, IPEA.
- Mattar, J. y Perrotti, D.** (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. *Serie Gestión Pública N° 80*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Matus, C.** (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Medina, J., et al.** (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Papagno, S. y Vitale, J.** (2017). La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la agenda 2030. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, *Reunión de expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial*. En proceso de edición. Santiago de Chile: CEPAL.
- Repetto, F.** (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, *Serie de Documentos de Trabajo I-52*, julio de 2004.
- Rey, M.** (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la postconvertibilidad. En *Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social"*, Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- Rios, L.** (2017). *Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)*. Tesis doctoral - Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Skocpol, T.** (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En Acuña, C. (comp.) (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Proyecto de Modernización del Estado Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Agosto de 2011. 169-197. Buenos Aires.
- Sotelo Maciel, A. J.** (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, N° 1, Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Vitale, J.; Medalla, A.; y Barrientos, J.** (2015). "La prospectiva en Argentina: enfoques y aplicaciones en Mendoza" en Aceituno, P. *Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Vitale, J.; Pascale Medina, C.; Barrientos, M. J.; Papagno, S.** (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Buenos Aires (s.e.).
- Vom Hau** (2012). State capacity and inclusive development: new challenges and directions, *ESID Working Paper N° 2*, Manchester, UK.



# EL DISEÑO REFLEXIVO DE PROBLEMAS CON LA VISIÓN DEL GRUPO DECLARADOR

## *APORTE A LA PRÁCTICA ORGANIZACIONAL DE LA PROSPECTIVA<sup>1</sup>*

*Lucio Mauricio Henao Vélez\* - Colombia*

### **RESUMEN**

El objetivo de este artículo es el aportar un concepto al estudio de la prospectiva, para mirar diferente el tema de la toma de decisiones en el construir la propuesta de futuro. El aporte de esta mirada prospectiva es la configuración de un grupo que declare transformable una problemática desde un contexto que ha sido diagnosticado y apropiado. El grupo declarador, como se ha designado un concepto más amplio que el grupo de interés, es la conformación de un colectivo donde los actores se convierten en investigadores y constructores de la visión de futuro que desean emprender. El problema evoluciona sobre la imagen que se intenta como deseable, evitando caer en el fatalismo de lo probable.

Este texto aborda la base teórica sobre el diseño reflexivo de problemas, con el objetivo de conformar un grupo declarador que apropie una problemática en su contexto, por medio de un proceso propuesto. Al final la conclusión a la que se llega, es una propuesta de promover el inicio del proceso prospectivo por medio de la apropiación de una problemática en el contexto declarado por un grupo que se denomina declarador.

---

\* Economista Industrial con posgrado en Prospectiva Organizacional, lucio@proseres.com

1 Este hace parte de la monografía de grado, requisito para optar por el título de Especialista en Prospectiva Organizacional en la Fundación Educativa ESUMER, institución de educación superior en la ciudad de Medellín, Colombia, Sur América.



**Palabras Clave:** Diseño reflexivo de problemas, grupo declarador, práctica prospectiva, pensamiento ecléctico del tiempo fractal, dinámica organizacional.

## ABSTRACT

The objective of this book is to contribute a concept to the study of foresight, to look at the issue of decision making in the construction of the future proposal. The contribution of this prospective look is the configuration of a group that declares a problematic transformable from a context that has been diagnosed and appropriate. The declaratory group, as it has been designated a broader concept than the interest group, is the creation of a collective where the actors become researchers and builders of the vision of the future that they wish to undertake. The problem evolves over the image that is intended as desirable, avoiding falling into the fatalism of the probable.

This text is composed of two main parts; In the first, the theoretical basis on the reflective design of problems is developed, with the aim of forming a declarative group that appropriates a problem in its context, through a proposed process. The second is the descriptive application of the theory, around a problematic in the process of appropriation: the ignorance of the utility of the prospective, by a group of prospective students, who have tried on several occasions to conform as a declarative group. In the end, the conclusion reached is a proposal to promote the beginning of the prospective process by means of the appropriation of a problem in the context declared by a group that is called a declarator.

**Key Words:** Reflective design of problems, declarative group, prospective practice, eclectic thinking of fractal time, organizational dynamics.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo está elaborado especialmente, para personas que estén interesadas en conocer la prospectiva, metafóricamente, como una semilla para constituirse en la ciencia de la esperanza y puedan verla más allá de una serie de herramientas para la planeación de escenarios. No se intenta desvirtuar ni cambiar las teorías existentes de los grandes eruditos de la disciplina, más si, se pretende hacer un aporte al esfuerzo de iniciar o emprender a hacer prospectivas nuestras acciones. En ella se desarrolla un aporte teórico al inicio del proceso prospectivo, con la intención de motivar la actitud humana de apropiar una problemática que le concierne y le afecta.

En este primer aparte de un proceso con pretensiones prospectivas, la propuesta es, que el diseño de problemas no se ubique sólo en una parte en particular del proceso, cómo lo expresa la ONUDI<sup>2</sup> en su programa de autoformación, al referirse a la fase inicial del sistema de esfuerzos de la prospectiva tecnológica: “el proceso es dinámico, transpuesto, repetitivo y ocurren simultáneamente (sus etapas)”, por ello se presenta un concepto nuevo: el diseño de problemas como una propuesta insertada en el proceso de formación académica, como fruto del pensamiento prospectivo. Lo expresado en este artículo es un aporte metodológico, en el requerimiento de procesar el conocimiento aprendido en un lapso de tiempo relativamente corto y con un enfoque parcial.

Desde la visión holística de los teóricos de la prospectiva de las escuelas Francesa y Anglosajona, el iniciar el proceso de construcción de futuro, lo enfocan desde diferentes conceptos, que por lo general se describen de las siguientes formas:

- Por la obtención de una base contextual. El profesor Francisco José Mojica como uno de los precursores de la prospectiva en Colombia y Sur América inicia las etapas del proceso prospectivo desde la precisión de tendencias, los factores de cambio y las características del entorno<sup>3</sup>. Por la definición o formulación de un problema. El más sobresaliente prospectivista de la escuela francesa en su segunda generación, el profesor Michel Godet, propone la prospectiva estratégica, desde la base teórica de los humanistas fundadores de la prospectiva, interactuando con los métodos matemáticos de los principales centros de forecasting (proyectiva) y foresight (previsión) estadounidenses desarrollados desde la época de los inicios de la guerra fría. Su método de los escenarios parte de la formulación de un problema para examinar el sistema por medio de los talleres de prospectiva estratégica<sup>4</sup>.
- Por un concepto normativo de futuro. El profesor Russel L. Ackoff quien ha sido un impulsor de la investigación de operaciones y la planeación interactiva, parte del concepto del imaginario o la función objetivo, construido racionalmente<sup>5</sup>. Pero también el profesor Thomas Miklos, matemático y promotor de la prospectiva en el mundo hispano parlante, parte de un imaginario o escenario deseable (futura), es decir, en su primera fase pregunta ¿cuál es el futuro que deseamos? ¿cómo puede ser nuestro futuro?, para obtener un futuro deseable lógico<sup>6</sup>.

---

2 ONUDI programa de Technology foresight online training, en el sitio web : Wh@t is.... , <http://www.foresight.ics.trieste.it/icswbt>. ONUDI desarrolla el programa de autoformación orientado a promover la prospectiva tecnológica regional, en el que sus fases iniciales referidas son: Observando modelos y casos – analizando – ganando y participando en experiencia – construyendo una base de conocimiento.

3 Mojica Francisco. Ponencia pronunciada en el III encuentro latinoamericano de prospectiva UNESCO Río de Janeiro 20, 21 y 22 de septiembre de 1999.

4 Godet, Michel (2001). *Creating Futures*. London: Economica.

5 Ackoff, Russell L. (1998). *Planificación de la empresa del futuro*. México: Limusa.

6 Miklos, Thomas y Tello, María Elena (1998). *Planeación interactiva*. México: Limusa.

En ningún momento se opondría el concepto del diseño reflexivo de problemas a los aportes metodológicos de gran importancia que tienen estos autores. La propuesta de diseñar el problema es apropiarse una situación, evento o fenómeno situacional de un grupo que se integra e interactúa para declararlo transformable, en el inicio del proceso prospectivo, antes de desear o crear la visión de futuro, en principio, los hombres siembran. Tomando elementos tan valiosos como la interactividad grupal, los talleres de prospectiva y la caracterización del entorno, el diseño reflexivo de problemas se nutre y no diverge con ellos.

Esta pues, dispersa en la literatura prospectiva la carencia, de una propuesta inicial lógica de carácter organizacional, que permita apropiarse reflexiva y activamente el problema a ser evolucionado. El proceso de expresarse la organización desde sí misma, a declararse viva y a trascender su dinámica organizacional, es una necesidad que requiere ampliarse. El proceso prospectivo es un devenir en la acción, siempre y cuando se conforme un grupo declarador que exprese su razón de ser en el contexto que lo participa.

La apropiación por conformación colectiva para ser un declarador grupal, se propone como una condición “sine qua non”<sup>7</sup> en el emprender un proceso de transformación del presente con la mira de obtener una incertidumbre menor hacia el futuro. Este concepto parte de lo importante en el proceso prospectivo, la gente y sus organizaciones de intereses, así, la conformación de un grupo de carácter prospectivo, por medio de la apropiación, se convierte necesariamente en guía pertinente para el camino a emprender.

La declaración de un grupo que desea transformarse para influir en su contexto, es el fundamento para que el diseño de problemas sea precedente crítico de los siguientes pasos del proceso, bien sea por el método de los escenarios o bien por una construcción racional o intuitiva. La apropiación del problema a transformar al interior de una propuesta grupal, es una declaración pro activa de sentido, para converger hacia un objetivo de apropiación: entre todos somos el problema y lo vamos a transformar. El problema lo empezamos buscando en nosotros, lo transformamos nosotros y sin culpar a nadie ni menos culparnos. Eso sí sin aislarnos e incluyéndonos en el contexto.

En el último capítulo del texto “De la anticipación a la acción” de Michel Godet<sup>8</sup>, declara como conclusión, la importancia de la reflexión y la imaginación de la mano del hombre en la prospectiva y la estrategia, anticipando el peligro que podrían tener los excesos de racionalismo al confiar de manera ciega y mecánica en los instrumentos construidos para las diferentes etapas de su método de los escenarios.

Es la intención de este el hacer un aporte teórico-práctico sobre la aplicación de conceptos en torno de una problemática declarada y sentida. Pero también se pretende que

---

7 Condición “sine qua non”: condición sin la cual (exigencia)

8 Godet. M. (1996). De la anticipación a la acción. Bogotá: Alfaomega.

sea apropiada y transformada en una problemática concreta, en su tiempo futuro - presente y en su espacio, es decir, situacional. Desde el interior de un grupo de personas que han puesto el empeño en una etapa de su vida por formarse para declarar lo logrado, en una dirección sentida individual y colectivamente.

En los siguientes dos apartes se desarrolla una base teórica del diseño reflexivo de problemas y una aplicación de esta como docente, con los estudiantes del módulo de Diseño de Problemas en la Especialización en Prospectiva Organizacional Esumer, en su segunda cohorte, de la que además formaba parte el autor.

La primera parte en la concepción teórica, se parte del conjunto problemático problema - objeto - objetivo - justificación (contexto), para desarrollar el concepto del diseño reflexivo de problemas en un esquema desde los diferentes tipos de pensamiento (organizacional, semántico, operativo, esquemático, sistémico y holístico). Ilustrando al final el objetivo planteado, un concepto de proceso para la apropiación del problema desde un grupo conformado para declarar transformable el problema.

En el segundo aparte, desde la base teórica y la evolución de la cátedra Diseño de Problemas<sup>9</sup>, se procede de igual forma a la metodología desarrollada en el punto anterior, en la cual se expone la aplicación de los conceptos desarrollados en el contexto de un grupo declarador, como grupo de estudiantes de prospectiva en un entorno situado específicamente en el tiempo y en el espacio.

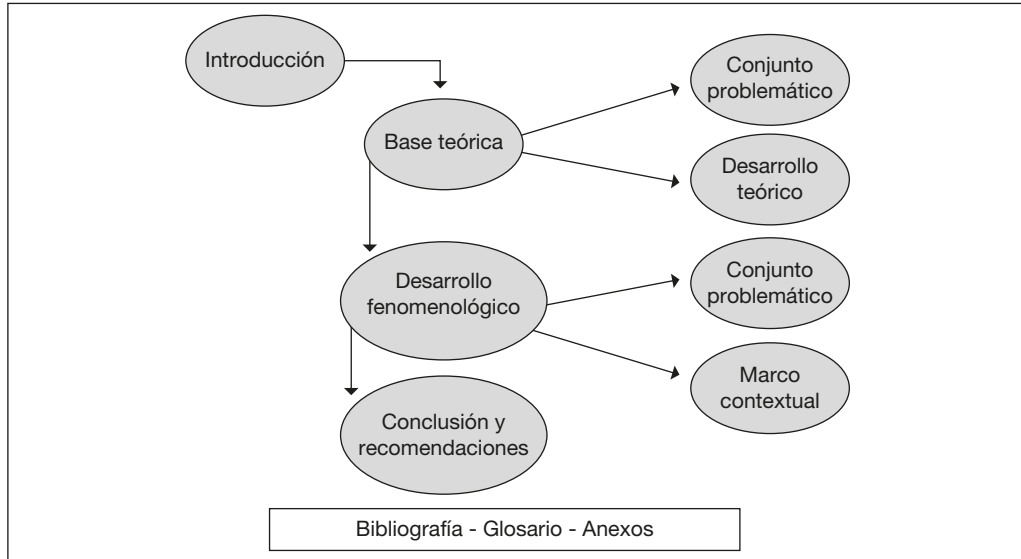
En este artículo no se describe el desarrollo fenomenológico práctico para el conjunto problemático en la conformación del marco conceptual<sup>10</sup>.

---

9 Henao Vélez, Lucio Mauricio se desempeñó como docente en Diseño de problemas: Diplomado en Empresas Públicas de Medellín y en la Especialización en Prospectiva Organizacional, desde Esumer en el año 2000.

10 Se puede leer en la monografía de grado: <https://www.monografias.com/trabajos11/disepro/disepro.shtml>

**Figura 1: Planteamiento esquemático**



## LA BASE TEÓRICA

Como primera parte de este texto se desarrollan, de acuerdo a una propuesta metodológica basada en el método de la investigación científica<sup>11</sup>, los conceptos fundamentales de la prospectiva: el diseño reflexivo de problemas, el grupo declarador y la visión apropiada de este.

La definición del problema del diseño reflexivo de problemas en la prospectiva parece un pleonasmio, lo mismo de lo mismo, pero en esencia es el punto de arranque de este, se debe primero contextualizar el problema, objeto y objetivo de ella, para poder luego desarrollarlo.

### El problema (en el inicio del proceso prospectivo)

El problema, en el inicio del proceso prospectivo, consiste en no iniciar con una apropiación de una problemática al interior de los afectados por ella, de acuerdo a lo descrito en la introducción a este capítulo, referente a las etapas seguidas por ilustres profesores de la prospectiva. La falta de apropiación de una problemática o insatisfacción, es una carencia de emprendimiento organizacional por lo cual se hace necesaria para el proceso, declararla así como problema.

11 Sierra Lombardía, Virginia M y Alvarez M. de Zayas, Carlos. El método científico. La Habana : S/n versión electrónica. 1996. La propuesta se basa en el conjunto: problema – objeto – objetivo – justificación y desarrollo teórico.

El problema se debe ubicar en el inicio del proceso prospectivo, para evitar caer en otro enunciado erróneo, de que es el proceso en sí, el problema. Antes de iniciar dicho proceso, hace falta la apropiación de la problemática por parte de los afectados.

### **El objeto (del grupo declarador)**

El ver la prospectiva como fuente de transformación organizacional y humana, evitando convertirse solo en fuente de estudios, permite dirigir el objeto hacia los sujetos que la actúan.

El objeto de estudio es la conformación del grupo declarador en la problemática con intención de transformarla. Se puede decir entonces, que el objeto de estudio es la prospectiva o su proceso, pero desde el problema planteado, el objeto de estudio se ubica al interior de la formación prospectiva organizacional. En síntesis, el objeto como la conformación de un grupo declarador, es la expresión de sujetos intentando una transformación posible y deseada, con posibilidades de declararlo.

Esta dinámica organizacional es la expresión de lo transformable. Según la metodología de la investigación científica, expresada en el texto de Sierra y Álvarez<sup>12</sup>, el objeto de la investigación es aquella parte de la realidad sobre la que se actúa (grupo declarador) para la resolución (alcanzar el objetivo) del problema. Así pues, en la conformación de un grupo de tipo prospectivo, para plantear la intención de apropiar una problemática en su contexto, es el objeto de estudio.

El objeto de la práctica prospectiva no es el futuro, es un sujeto – verbo, dado que es sobre quién se actúa para lograr su transformación hacia el mencionado futuro.

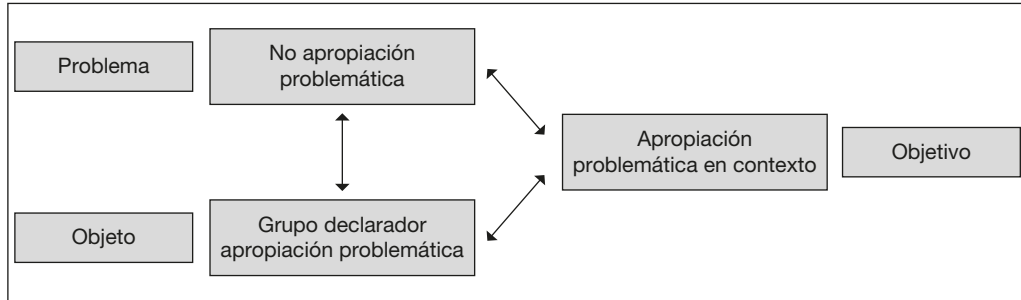
### **El objetivo (para la apropiación de la problemática)**

Aunque para la metodología ortodoxa el objetivo es el contra – problema con una sola y única presentación, aquí se ubica de dos formas. Primero en forma general, en la cual el objetivo es iniciar el proceso prospectivo con la apropiación y evolución de la problemática, de tal manera que contribuya al proceso prospectivo, en el sentido de emprender con esperanza. Segundo en forma particular por medio de la autodeterminación organizacional del grupo declarador, como base de un continuo transformar de la realidad, en la que se inserta la problemática aún al final del proceso prospectivo, dándole permanencia, coherencia, pertinencia, plausibilidad y evolución al grupo.

---

12 Sierra Lombardía, Virginia M y Alvarez M. de Zayas, Carlos (Ibíd. Pág. 6)

**Figura 2: Conjunto problemático**



## JUSTIFICACIÓN

Para ilustrar una justificación de las diversas necesidades que emergen, se empieza primero con lo construido al interior de un grupo personas en su entorno, desde cada uno de los conocimientos recibidos y aportados por la prospectiva organizacional, desde sus comportamientos en/para, una institución de formación andragógica superior. Este transcurrir por las aulas como docente y docente, a través de las cátedras profesoras y los textos de autores en prospectiva, se conforma un conocimiento propio de su utilidad, beneficios, intencionalidad, aporte teórico y práctico, formación para el trabajo y competencias necesarias para el ejercicio profesional y ético.

La segunda necesidad resulta del direccionamiento, que ha apartado las técnicas para la prospectiva del concepto mismo desde su operatividad, para permitir negar la identificación de ella como esencia, con un conjunto de herramientas prospectivas, sin un propósito común a un grupo.

Desde este punto de vista se entiende la transformación de un colectivo que se conforma para proponer y apropiarse de una problemática en pos del bien común, sin importar las técnicas utilizadas.

La tercera necesidad tiene que ver con la visión, generada por los eventos sucedidos en los años transcurridos en nuestra formación prospectiva, de poder aportar a estudiantes, practicantes, políticos, docentes y otros actores de los futuros, para que tomen las mejores decisiones y actúen para el desarrollo de la práctica en Prospectiva Organizacional.

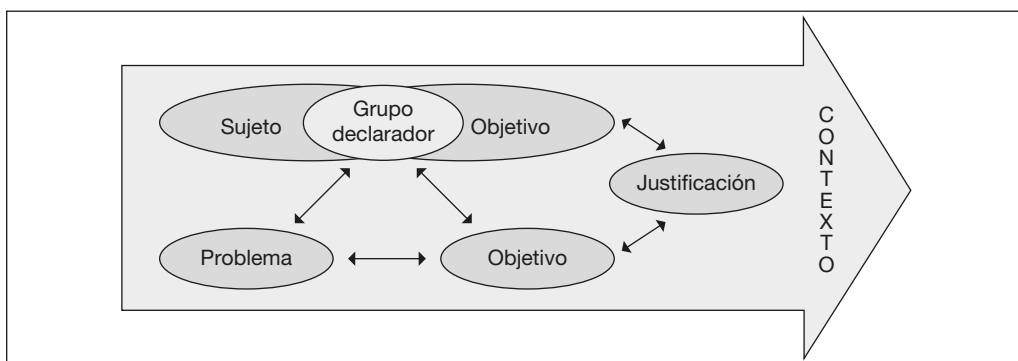
Como cuarto y último punto, es importante resaltar la necesidad que tiene, no solo nuestra Región sino también nuestra Patria y Latinoamérica, de promover un pensamiento de largo alcance que pueda estar soportado en la prospectiva del tipo humano y social<sup>13</sup>, en

13 Medina, Javier. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional. ILPES. S/n versión electrónica. 2000.

un intento por superar los niveles instrumental y operativo avanzando desde lo estratégico hacia la conformación de una identidad apropiada y planteada en nuestra visión.

El conjunto problemático expuesto por el problema - objeto - objetivo - justificación (contexto), comprende lo descrito en las relaciones múltiples e interrelacionados los elementos de este artículo.

**Figura 3: Esquema teórico**



## DESARROLLO TEÓRICO DEL DISEÑO REFLEXIVO DE PROBLEMAS

### Preámbulo

Una mañana a un niño de 7 años, se le preguntó después de saludarlo: ¿qué vas a ser cuando seas grande?, miró y dijo: yo no sé, ¿y usted que va a ser? ¡Vaya! que problema el que dejó: yo tampoco lo sé<sup>14</sup>.

Este preámbulo al tema se puede haber leído en un periódico matinal, como haber sido, una situación cotidiana e intrascendente, pero en el fondo de esta corta historia existe todo un proceso por recorrer y mucho de nosotros por aportar.

Haciendo referencia con lo anterior, es apropiada la frase de Michel Godet<sup>15</sup>, el mundo cambia y los problemas permanecen.

La teoría prospectiva se afronta al interior del pensamiento, como la base teórica de la transformación para la acción presente preocupados por el futuro, con calidad coherente y colectiva. Este fundamento se basa en las relaciones entre objeto-problema y objetivo, las cuales son la etapa inicial del proceso prospectivo, en la fase de la contemplación<sup>16</sup>.

14 San Agustín decía: si alguien me pregunta qué es el tiempo, yo lo sé para saberlo, pero no lo sé, para decirlo.

15 Godet, Michel. (op. cit. Pág. 3).

16 Escobar Quijano, José Bernardo (2000). El Proceso Prospectivo, un Aporte Teórico para la Práctica Prospectiva. Monografía de grado. Esumer, Medellín-Colombia.



Iniciamos el tema de la formulación de problemas, haciendo claridad que al interior de un proceso prospectivo no solo se identifican los problemas, también se relacionan con el objeto y el objetivo, se delimitan en su contexto, se describen y se estructuran, por la intención de un grupo (sujeto) de apropiarlo y declararlo transformable. Se denomina diseño reflexivo de problemas, por la gran similitud que tiene el proceso mental de crear y descubrir y en el soporte que se tiene para la epistemología del diseño de procesos de gestión<sup>17</sup>.

Cuando enfrentamos en el día a día los hechos rutinarios, en ellos está permanentemente involucrada nuestra capacidad de decidir, por eso el ser humano se diferencia de los demás seres vivientes, por su racional toma de decisiones y por la vinculación de esta a las consecuencias que puede o podría tener en el inmediato o más lejano futuro. Al tomar decisiones siempre se compromete futuro, de una u otra forma las resoluciones mentales se transforman en algún tipo de acción que se ubica en el presente para el futuro y con la cual se afecta a alguien más e incluso a posteriores acciones en el futuro.

Se podrá entonces vincular las decisiones de futuro a la incertidumbre, para ello se hace un corto recorrido sobre la forma como se enfrenta el tema de futuro como problema o incertidumbre en la toma de decisiones humanas.

Enrique de Miguel<sup>18</sup> relaciona, al hablar de la previsión en la planeación, a la reducción de la incertidumbre con el arte de la conjetura para poder emprender la toma de decisiones con la que enfrentaremos el futuro. La incertidumbre está en el espacio del futuro y no en el pasado ni en el presente, por eso en el campo de la pro acción lo incierto, no debe aparecer, por haber sido considerada en el diseño de problemas mediante la actitud constructiva.

El ser humano al decidir sobre su porvenir está en tres dominios, interrelacionados entre sí. El porvenir como dominio de la libertad, donde no nos enfrentamos a un futuro cierto. Si el futuro estuviera predeterminado sería la negación total de la libertad y bastante aburrido en la imaginación. Por lo tanto la prospectiva se basa en que el futuro no se prevé, ni se predice, ni mucho menos se adivina, se construye y se propone, en principio, por este dominio que poseemos de la libertad. Este nos permite afrontar una gama de futuros posibles que en parte están “hipotecados a las acciones que emprendimos ayer”<sup>19</sup>. Pero a pesar de las tendencias del pasado y su fuerte incidencia en algunos fenómenos, se insiste que el futuro se ofrece a nosotros como una fuente de posibilidades dentro de las cuales

---

17 Restrepo, John (1998). The role of the complex relationships among on the design managment process. S/n versión electrónica EAFIT.

18 De Miguel, Enrique (1993). Introducción a la gestión. Universidad Politécnica de Valencia. España.

19 De Jouvenel, Huges. Prospectiva de la ingeniería y su vinculación con la sociedad. Conferencia en la ciudad de México el 7 de noviembre de 1992. S/n versión electrónica.

se puede ubicar libremente los deseos y anhelos. La inercia de los actos del pasado no se desconocen pero se propone libremente una dirección desde él nosotros.

El segundo dominio es el de la voluntad que se posee de emprender, de construir, de intentar los sueños y aspiraciones, es la fuerza emprendedora que une y desune colectivos; es el motor de arranque de la construcción de futuros y está basado en la antigua política de la autodeterminación de los pueblos, por sus formas culturales, económicas y sociales, es decir en ella radican los sueños individuales y organizacionales de los grupos que así lo han deseado o desean en la actualidad.

El tercer dominio es el poder, el cual delimita las relaciones entre los hombres y los pueblos y a la vez promueve la pro actividad de anticipar su voluntad; iniciando el afrontar con libertad los actos declarativos. La dialéctica del actor y el sistema se evidencia en el poder, “como los navegantes que permanentemente se enfrentan a la dirección del viento y a los arrecifes que se interponen en su camino, debiendo tomar la decisión de ser cauteloso para no naufragar o de acelerar la ruta hacia el puerto escogido”<sup>20</sup>.

Estos dominios que constituyen un postulado básico de la prospectiva, están relacionados con las actitudes que asumimos frente al futuro generando posiciones de anticiparnos libremente, apropiarnos con voluntad del futuro deseado y la proposición derivada de nuestro poder del diseño que le damos en la toma de decisiones.

Michel Godet<sup>21</sup>, ilustra cuatro actitudes frente al futuro: la actitud pasiva, la reactiva, la preactiva y la proactiva. Estas actitudes humanas frente a los problemas actuales y potenciales se pueden explicar así:

La actitud **pasiva**, esquivada y/o indiferente del hombre parecido al avestruz o a la ostra, que espera que todo le llegue y cuando esto sucede se esconde, para ver si pasan los problemas sin ser afectado.

La actitud **reactiva** del bombero el cual cuando los eventos suceden reacciona, cree estar preparado para solucionar cualquier problema, pero casi siempre aunque logra controlar la situación sale afectado por los impactos de la situación que lo sorprende.

La tercera actitud es la del **preactivo** que se parece al amante de los seguros, por que continuamente está asegurando todo cuanto puede, para estar preparado a cualquier problema, es el típico asegurador de eventualidades, es un previsor de los problemas previsibles.

La cuarta y última actitud la **proactiva**, es la generada por un pensamiento prospectivo, la persona u organización que con sus actuaciones presentes a la luz del futuro, construye

---

20 De Jouvenel, Huges. (Ibid. Pág. 11).

21 Godet, Michel. (op. cit. Pág. 4).

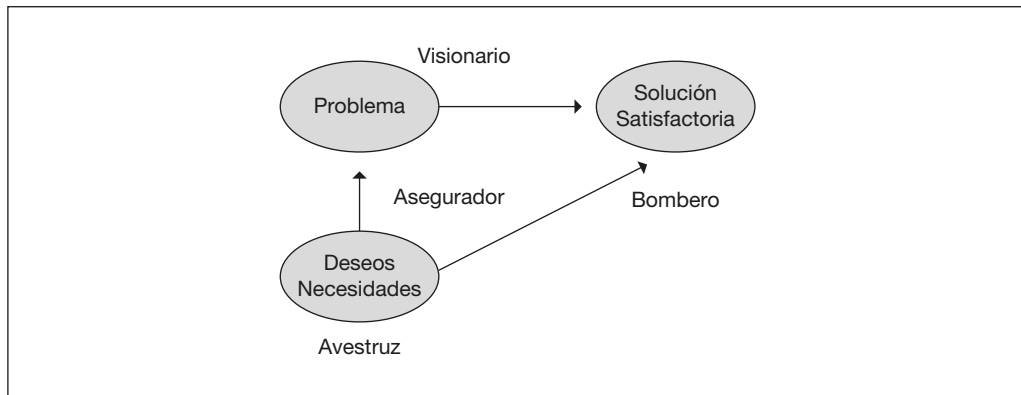
permanentemente el porvenir, este visionario actúa en pro de la evolución de los problemas prediseñados, preocupándose de palabra, pensamiento y obra por el futuro.

Estas actitudes se encuadran en el tema que nos convoca, en el proceso de ¿cómo buscamos resolver mediante la toma de decisiones nuestros problemas?

Ante deseos o insatisfacciones se pretende muchas veces obviar o ignorar el asunto tomando la actitud del avestruz, en ocasiones también se reacciona como bomberos primariamente a solucionar sin ninguna reflexión la situación problemática, en otras circunstancias estos deseos o querencias los cuasi aseguramos mediante acciones previas intentando prever su ocurrencia, en un intento de diseñar el problema. Pero cuando verdaderamente se diseña y se emprende, la actitud de visionar el futuro, se puede pro accionar por caminos que permiten estratégicamente afrontar con prospectiva un abanico de soluciones.

Estas actitudes son dialécticamente transponibles en la acción, ninguna se puede descartar por sí misma, la propuesta esta dirigida hacia una actitud integral. El diseño reflexivo de problemas asocia las cuatro actitudes en la siguiente secuencia:

**Figura 4: Las actitudes frente a los problemas**



Elaboraciónn propia

## **APROXIMACIÓNTEÓRICA AL DISEÑO REFLEXIVO DE PROBLEMAS**

La Real Academia Española de la Lengua<sup>22</sup>, define Problema: “Cuestión que se trata de aclarar. Conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin. Proposición de solución dudosa. Disgusto”.

22 RAE. Real academia española de la lengua, diccionario virtual en Internet. www.rae.es

En el método investigativo de las ciencias, encontramos en Sierra y Álvarez<sup>23</sup> que define: “el problema - el por qué - de la investigación: es la situación propia de un objeto, que provoca una necesidad en un sujeto, el cual desarrollará una actividad para transformar”. En el argot popular existe un dicho muy popular: “Si no tiene solución no es un problema y si la tiene ¿cuál es el problema?”.

De las definiciones y del dicho anterior, emprendemos una aproximación teórica al diseño de problemas detectando inicialmente tres aspectos, el primero la participación de un sujeto o actor, segundo la ocurrencia de un suceso insatisfactorio reflejado en un objeto y un tercero la intención de transformarlo.

En el método PES (Planeación Estratégica Situacional) describe lo siguiente: “Un problema es el resultado del juego para un actor siempre que este lo declare insatisfactorio y evitable”<sup>24</sup>. Con relación a esto en una cátedra reciente, un dicente declaraba ante la pregunta del docente ¿dónde se inicia el problema para la prospectiva?, “Los problemas surgen cuando aparecen otros actores, para dejar de ser una inquietud individual y transformarse en problema y estos los declaró como de tipo ético”. Lo que describimos como la posibilidad de transformar una inconformidad o malestar en problema, cuando se declara al interior de un sistema.

Se evoluciona así, el tema del problema al ámbito del futuro, completando cinco elementos: Actores (1) en un entorno (juego-escenario) que por la declaración (2) de uno de ellos que en su insatisfacción (3) pretende transformar el suceso (objeto) (4) en una propuesta (5) de futuro. Más, esta declaración pudiera superar en tiempo y espacio el problema actual, puesto que la insatisfacción puede aún no haber sucedido y se ubicaría en el futuro, por lo tanto, sería una declaración no sentida pero además de deseable puede ser diseñada. Este concepto del problema evolucionado se basa en las otras fuentes monográficas de colegas<sup>25</sup>.

Ubiquémonos entonces, en el campo de los estudiosos de futuros y de la planeación, donde desde mediados del siglo pasado ellos han venido presentando enfoques diferentes de enfrentar el problema con el ánimo de resolverlo unos y otros de definirlo en su contexto. Este conjunto problemático se presenta en las diferentes escuelas, tácitamente en unos casos y en otros como parte del procedimiento o método a seguir, pero pocas veces distinguiendo expresamente en su proceso como la fase inicial de la apropiación y evolución del problema a ser enfrentado en el futuro.

---

23 Sierra Lombardía, Virginia M y Alvarez M. De Zayas, Carlos. (op. cit. Pág. 6).

24 Matus, Carlos. Políticas, planificación y gobierno. Naciones Unidas e ILPES. 1987.

25 Duque, Amparo y BETANCUR, Jairo. Aproximación Metodológica y Conceptual a la Fase Inicial de un Proceso Prospectivo. Monografía de grado, ESUMER, 2000. y ESCOBAR, José. (op. cit. Pág. 10).

Se describen a continuación los diferentes enfoques de planeación de futuros que se han presentado sobre el tema de enfrentar el problema, en la fase inicial de los diferentes enfoques del estudio de futuros, apoyado en los textos de estudio de Thomas Miklos<sup>26</sup>, Russell Ackoff<sup>27</sup> y Javier Medina<sup>28</sup>:

- **Planeación racional:** Se basa en la formulación lógica del problema actual como datos y tiene tres variantes a saber:
  - Optimizante: Mediante la instrumentación matemática de una función objetivo, donde se enfrenta el problema como la relación matricial de una serie de restricciones y variables.
  - Satisfaciente: No es exhaustiva en la delimitación del problema y solo alcanza niveles controlables de satisfacción, la cual esta inversamente relacionada con la complejidad del problema.
  - Comprensiva: Se basa en el diagnóstico exhaustivo y sistémico de un conjunto de problemas cuantificables en determinado entorno.
- **Planeación normativa:** Fija criterios ideales (deseados) para la conformación de objetivos y estrategias dirigidos a su logro. El problema esta tácito en la formulación de los criterios.
- **Planeación participativa:** Esta fundamentada en la interacción de los actores para la apropiación del conjunto problemático y así encauzar el futuro deseado.
- **Proceso prospectivo:** Diseño de problemas, en forma racional, normativa y participativa, desde la fase inicial hasta las otras fases evolucionando el conjunto problemático en su contexto.

Estos diferentes enfoques convergen en principio en la Planeación Estratégica Situacional cuando esta se acerca al proceso prospectivo desde la planeación interactiva. Ella tiene su centro en los problemas y estructura la parte cuantitativa en cuatro modelos para ubicar en ellos los dos tipos de problemas en el futuro.

Primero unos problemas estructurados que pueden abordarse en serie y se representan por modelos determinísticos en los que se puede predecir con exactitud la solución y por modelos estocásticos, con los que se puede predecir con probabilidad estadística.

Segundo, los problemas cuasi estructurados que sólo pueden ser tratados uno a uno, se representan con modelos de incertidumbre cuantitativa donde solo se pueden prever las

---

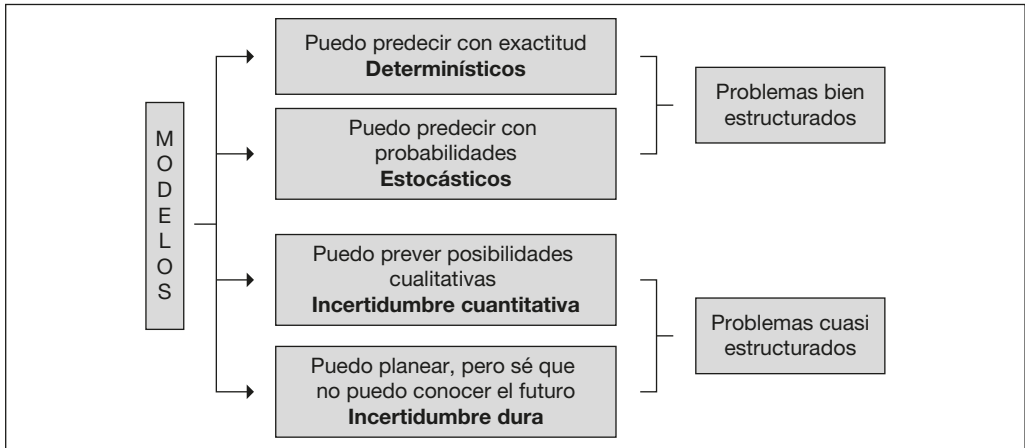
26 Miklos, Thomas. (op. cit. Pág. 3).

27 Ackoff, L. Russell. (op. cit. Pág. 3).

28 Medina Javier. (op. cit. Pág. 9).

probabilidades cualitativas y con otros modelos de incertidumbre dura, donde sé que no puedo conocer el futuro pero el espacio para planificar permanece abierto<sup>29</sup>.

**Figura 5: Modelos de planeación y tipos de problemas**



Elaboración propia

Las características de los problemas estructurados son de carácter independiente, se pueden enumerar todas sus variables, se pueden precisar todas las relaciones entre variables y su solución es objetiva y no depende de intereses o posiciones. En los problemas cuasi estructurados solo se pueden enumerar algunas de sus variables, apenas se puede precisar algunas relaciones entre las variables y su solución es situacional (delimitada) es decir, debatible según intereses y posiciones de los actores en juego.

En este intento por abordar la clasificación y enfoques de cómo los humanos y sus organizaciones abordan los problemas se encuentra el aporte de Carlos Matus<sup>30</sup> concerniente a los tipos de problemas que se presentan dependiendo del punto de vista como se aborden.

- **Naturaleza:** Amenazas, el peligro potencial de perder una conquista o agravar una situación. Oportunidades o posibilidades que el juego abre y sobre las cuales se puede actuar para aprovecharlas con eficacia o desperdiciarla. Problemas que son deficiencias presentes detectadas en la observación y la calificación del juego en proceso.
- **Tiempo:** Actuales o del presente, que comprenden en muchos casos los problemas del pasado y los potenciales, es decir, amenazas y oportunidades futuras.

29 Matus, Carlos. PES guía de análisis teórico. Fundación Altadir. Caracas. 1993.

30 Matus, Carlos. (Ibid Pág. 14).

- **Proceso:** Tiene que ver con la fase en que se encuentra el problema. Terminales, que considera evitada la situación. En proceso, que habiendo iniciado este, aún persiste la insatisfacción de la problemática.
- **Plano situacional:** Flujos, las jugadas o causas inmediatas del marcador (datos), es decir, producción, movimiento, acciones y realizaciones.

Acumulaciones, capacidades o incapacidades que caracterizan a los actores del juego y que estos utilizan para su desarrollo. Reglas, normas formales o de hecho que se aplican en el juego.

- **Gobernabilidad:** Bajo control, absoluto dominio de las decisiones que afectan la causa y todo depende del actor que explica y planea. Fuera de control, del actor pero con influencia compartida o ninguna sobre las causas. Fuera de juego, causas provenientes de otros problemas que tienen otras reglas, otros jugadores y otros propósitos.
- **Cobertura:** Macro problema, resultado del gran juego está constituido por problemas o juegos parciales. Mega problema, subconjunto de juegos con intereses diferentes y problemas comunes y territoriales (organizacionales, meso problemas y micro problemas).
- **Estado:** Único, el estado del problema siempre se conoce con certeza. Múltiple, se sabe en qué estados puede estar. Contingencia, se construyen planes con partes condicionales, basadas en sensores. Exploración, el agente debe aprender el efecto de las acciones.
- **Complejidad:** Estructurados, son conocidos sus niveles de estabilidad y homogeneidad. No estructurados, desconocidos en su dinamismo y complejidad los eventos.

Hasta ahora hemos hecho la aproximación teórica a la clasificación de los problemas para sustraer elementos constitutivos de estos y los diferentes enfoques que se proveen. Podemos entonces retomar la conceptualización de los problemas en torno a unos elementos constituyentes: Actores, descripción declarativa, insatisfacción del actor en su entorno, cualidad de ser evitable, la referencia en el tiempo y su dinámica evolutiva. También se puede adicionar elementos generales como, una estructura (juego) conformada por relaciones (reglas, capacidades y causas inmediatas), variables, intereses y opciones.

Para concretar esta parte teórica, se propone un modelo del diseño de problemas, donde se haga mayor preponderancia al proceso mental y de interrelación grupal que a la parte del actuar, a la que dejamos su solución (transformación).

Son innumerables los autores que han contribuido en forma colateral y directa en la construcción de este modelo de diseño reflexivo de problemas, mas sin embargo, se basa en las escuelas de diseño Finlandesa y Canadiense, con la síntesis del profesor John Restrepo de la Universidad EAFIT, la escuela de Prospectiva Humana y Social expuesta en nuestro medio por el profesor Javier Medina de la Universidad del Valle, el aporte hecho desde Esumer por el Especialista en Prospectiva y profesor Hernando Granados, entre otros. También por algunos autores que han investigado el aprendizaje de las organizaciones.

Los modelos mentales y sus relaciones al interior de una organización, tienen gran importancia en el tema del diseño de problemas, pues su carácter sistémico les proporciona la intencionalidad necesaria para el actuar humano.

---

El diseño de problemas es un modelo mental creado colectivamente al interior de una serie de actores organizados que declaran como (transformable) evitable un conjunto de situaciones dentro de un entorno delimitado.

---

Este modelo está integrado por enfoques de conocimiento que varían de acuerdo al avance que se dé en la complejidad, en el consenso y en la transparencia del proceso de diseño reflexivo de problemas.

Este concepto modelado se puede tabular en: describir con el conocimiento lingüístico-semántico; identificar y definir con el conocimiento operativo; especificar con el conocimiento esquemático y reproducir relaciones bajo el conocimiento sistémico.

### **Cuadro 1: Proceso del diseño reflexivo de problemas**

| <b>Concepto</b>       | <b>Tipo de conocimiento</b> | <b>Propósito</b>           |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Emprender             | Organizacional              | Grupo declarador           |
| Describir             | Lingüístico-semántico       | Tema                       |
| Identificar y definir | Operativo                   | Características Definición |
| Especificar           | Esquemático                 | Prioridades                |
| Reproducir relaciones | Sistémico                   | Estructura                 |
| Apropiar              | Holístico                   | { Problemático }           |

El conocimiento lingüístico y semántico es el primer nivel que interviene al pretender describir el tema que es observado por el conjunto declarador conformado, debido al contacto grupal - individual con la realidad específica. El tema como elemento estructurante y delimitador del problema es quien ubica el conjunto problemático en el marco conceptual con aportes de creatividad y dinámica organizacional importantes.



El conocimiento operativo, desde el punto de vista mental, en contraposición con el instrumental, se encarga de elegir por medio de la identificación y definición un conjunto de problemas que conforman el sistema (juego) al interior del tema.

Con el conocimiento esquemático, se estructura el esquema de variables componentes de dicho conjunto por medio de la coherencia e importancia de estas en el grupo que ejecuta la declaración problemática. Luego es necesario tener la visión holística por medio del conocimiento sistémico de las relaciones que los rigen. Por último es la apropiación resultante del proceso la que hace que evolucione el conjunto problemático en el grupo declarador como suyo y como transformable.

Se propone para el diseño reflexivo de problemas, un proceso desde el punto de vista holístico, como un modelo mental colectivo, el cual conduce hacia el objetivo planteado, la apropiación de la problemática por parte de un grupo que la declara como transformable. Este modelo es caracterizado por varios elementos:

- **La organización de un grupo declarador:** en un elemento emprendedor, es decir, se debe crear algo más que una empresa, crear una organización. Esta creación es el objeto del problema, es donde se transforma y evoluciona, en un contexto determinado y diagnosticado, la problemática. Es una dinámica organizacional en el que “el sistema se considera con ciertos deberes hacia sus partes y el sistema que lo contiene. Su función es contribuir al desarrollo de sus partes y del sistema”<sup>31</sup>. Es un elemento estratégico y organizacional, puramente prospectivo, de la apropiación que es lo que lleva a la efectividad de la transformación. Lo anterior se puede ver en la conformación de un grupo declarador cuando una “visión” organizacional “es una semilla del cambio que subyace en el proceso histórico”<sup>32</sup>. La visión solo puede darse en la conformación de un grupo que la modele mentalmente y la apropie desde la problemática contenida.
- **La declaración semántica:** el describir el contexto y el grupo, por medio del pensamiento lingüista - semántico, es un elemento inductor de una declaración de: quiénes son los declarantes pasivos y quiénes los activos, qué lo influyen desde el mismo grupo y el entorno, quiénes son los interesados directos o indirectos de esta organización, cuáles son sus valores y qué áreas temáticas, temas y problemas lo afectan. La declaración lleva a afirmar al grupo como sistema, por medio de la creatividad sin restricciones, por lo menos, semánticas o con el conocimiento lateral.
- **La caracterización de la problemática:** los problemas formulados al interior de un grupo que empieza a declarar, necesitan ser identificados con el pensamiento

---

31 Ackoff, Russell L. (1998). El arte de resolver problemas. México: Limusa.

32 Medina, Javier (2001). La imagen y la visión de futuro en los estudios de futuro. Tesis doctoral. Roma.

operativo que caracteriza sus propiedades, atributos y cualidades. Le permitirán declarar una aproximación a la definición del problema, en su contexto. La definición en el sentido de construcción de identidad para el grupo, es superior a una imagen pero no aún una visión de él.

- **La esquematización de alternativas:** lo específico se manifiesta entonces, en el conocimiento esquemático, este elemento escoge o da prioridad a lo construido por el grupo, de forma que pueda configurar un esquema de consenso acerca de cómo piensa el grupo inicia la construcción de visión de sí mismo en su contexto.
- **La sistematización de las relaciones:** el grupo declarador es en esencia un significativo en una red de relaciones, sociales, económicas y tecnológicas, pero también, lo es en sí mismo en forma fractal. Su forma de relacionarse es base fundamental en el conocimiento de cómo se comporta él y cómo debe comportarse el grupo declarador desde los agentes del sistema. Como elemento declarador de relaciones humanas este colectivo reflexiona sobre la estructura. El sistema de relaciones se establece como elemento clave en la construcción de visión, por las implicaciones que tiene en la transformación de la problemática. El grupo declarador está alrededor de la inter actuación de su visión de futuro, por lo tanto se basa en sus descripciones, identidad, escogencia y relaciones apropiadas, en un contexto declarado; para conformarse y evolucionar.
- **La apropiación de la problemática:** puede en algunos casos no haberse apropiado la problemática por la no-declaración de confianza o porque las relaciones grupales al no converger perdieron su articulación. El grupo tiene la posibilidad de convergencia activa a través de su visión fractal del tiempo en forma holística y dinámica. Este refuerzo de intromisión pro activo en sí mismo, conlleva por medio del diseño reflexivo a la apropiación de una problemática por lo menos declarada.

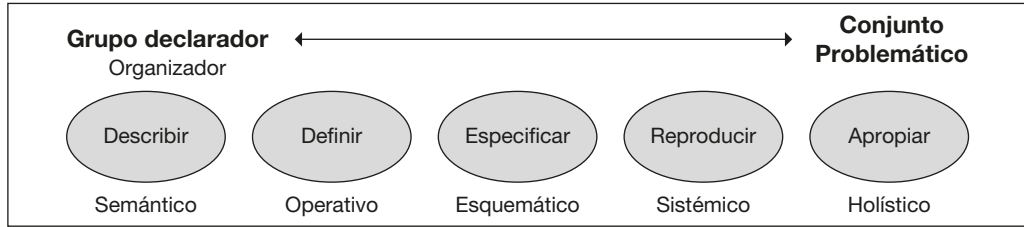
El diseño está encaminado a hacer propio, de un grupo, una serie de situaciones que lo afectan y que se desean transformar; para lo cual, se declara por medio de un proceso transformable y desde él nosotros, dichas situaciones como visión compartida.

## METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO REFLEXIVO DE PROBLEMAS

El mapa mental propuesto está obviamente en la mente, pero tiene una característica importante, no en nuestra mente solamente, es la de un colectivo que pretende desde sus conciencias individuales transformar lo que afecta a todos como sistema. Esto se puede dar en colectivos dispersos, pero unidos por una forma de declarar similar un conjunto problemático.

En los siguientes apartados se plantea la metodología a seguir para la apropiación de la problemática, como un aporte al inicio del proceso prospectivo desde lo expuesto anteriormente como se ilustra en la Figura 6.

**Figura 6: Metodología del diseño reflexivo de problemas**



Elaboración propia

### La organización del grupo declarador

En la teoría organizacional encontramos las diferentes formas como los humanos nos organizamos colectivamente. El profesor Gareth Morgan<sup>33</sup> explora el arte de comprender las organizaciones desde las metáforas que los hombres aprendemos para identificar nuestras organizaciones. Ilustra seis tipos de organizaciones:

- La organización como máquina (metáfora mecanicista)
- La organización como organismos (metáfora ecológica)
- La organización como fenómeno cultural (metáfora social)
- La organización como sistema de poder (metáfora política)
- La organización como cárcel psíquica (metáfora de Platón)
- La organización como cerebro (metáfora holográfica)

Nos atrae la organización como cerebro para proponerla en este punto inicial del diseño reflexivo, por su proceso de autoformación y cibernética, por su iniciativa pedagógica de aprender y de aprender a aprender, desde la visión holográfica. Pero es necesario resaltar que este efecto organizacional en el inicio del proceso prospectivo es dinámico. Desde la intención tacita o explícita de declarar conformar una organización, los intereses de los conformadores y peticionarios se conjugan en relaciones de poder e información que afecta el tipo de grupo que se constituye. Es decir, desde la metáfora planteada en el actuar organizacional se delimita el tipo de estructura, bien sea funcional – mecanicista al asignar tareas, bien sea cultural en el diagnóstico del contexto social, bien sea en el planteamiento de los intereses de acuerdo a la gobernabilidad de poder de los actores, etc. Esto lleva a proponer que la conformación organizacional del grupo declarador debe pasar por una evolución estructural de los diferentes tipos de organización poniendo como imagen

33 Morgan, Gareth (1991). Imágenes de la organización. México: Alfaomega.

deseable convertirse en una como la metáfora del tipo cerebral autopoietica. Depende de la forma como se constituya el grupo declarador, las estrategias se dirigen hacia diferentes objetivos y por ende la apropiación se da en diferentes espectros<sup>34</sup>.

## **Describir - declarar**

El describir está íntimamente relacionado con la creatividad por la necesidad de soñar, observar e ilustrar un conjunto de situaciones alrededor de un tema específico que es la representación de una realidad compleja. Adicionalmente por la oportunidad de convocar e intentar crear consensos de dicha realidad en actos declarativos.

Existen muchas técnicas de creatividad de grupos para la descripción de diferentes situaciones que contienen o no problemas. Muchas de ellas solo nos aportarán al comportamiento del grupo y otras, las herramientas para la delimitación del entorno, pero lo importante en el ejercicio es el intento estratégico de reunir diferentes mapas mentales de una realidad específica para su descripción colectiva.

## **La delimitación del entorno**

Al interior de la planeación estratégica convencional se definen la Misión, Visión y Valores del negocio para iniciar su proceso, allí encontramos una fuente importante de elementos que pueden constituir una técnica valiosa para el inicio de la delimitación pretendida<sup>35</sup>.

El primer componente para describir es la ubicación temporal y espacial, la visión del territorio y del tiempo a ser considerado, es el punto de partida de cualquier ejercicio semántico. Es recomendable que sea en el aquí y en el ahora esta parte inicial del proceso.

El segundo componente está configurado por los peticionarios (“stakeholders”)<sup>36</sup> de una situación, estos son todos los participantes que de una u otra manera aportan o son aportados, directa o indirectamente por el grupo declarador. Este componente del entorno es básico para la identificación de los actores en juego, pues es una descripción de los sujetos organizados o no, desde un sistema en el aquí y ahora.

La definición del objeto de estudio es el tercer componente, el cual se identifica por medio de preguntas acerca de la realidad específica observada, ¿en qué estamos interesa-

34 Zuluaga, Hernando (2002). Conversaciones para el trabajo de grado. Medellín.

35 Hax, Arnoldo y Majluf, Nicolas (1984). Strategic management. New York: Prentice Hall y Henao, Lucio Mauricio (2000). Conferencia El plan de negocios SENA. Medellín.

36 La norma ISO 9000:2000, los define como parte interesada: persona o grupo que tenga interés en el desempeño o éxito de una organización’, ejemplo, los clientes, el personal de una organización, proveedores, banqueros, sindicatos, socios o la sociedad. También, Shann Turbull en <Stakeholders Cooperation’s> nos ofrece las siguientes definiciones: De Freeman: “Aquellos grupos sin cuyo apoyo la organización podría dejar de existir”. De Clakson: “Personas o grupos que voluntaria o involuntariamente resultan expuestos a riesgos de las actividades de una firma”

dos?, ¿quiénes somos?, ¿cómo somos?, etc. El objeto de estudio por lo general responde a la pregunta del QUÉ (del interrogarnos) y en la mayoría de los casos es el sujeto que posee una necesidad evidente.

Un cuarto componente es un esquema de influencias que este entorno tiene en los actores en aspectos económicos, sociales, tecnológicos, etc. Es un flujo de dependencias e independencias del grupo declarador.

El componente quinto del definir, es la percepción de los valores de la organización individual, social, económica y de otras índoles. Se refiere a su concepción filosófica de pensar y actuar, siendo para muchos la ética de la acción y del entorno en descripción. Estos valores soportan epistemológicamente la forma de afrontar la vida, los negocios o el servicio.

Esta delimitación descriptiva tiene como fin, el poder basar el proceso sobre un tema específico con restricciones generales declaradas. En este punto se pretende obtener un entorno del grupo de acuerdo con las técnicas de preguntas y esquemas.

Las siguientes técnicas entre muchas otras, pueden ayudar a la obtención de una base semántica. Es importante resaltar la utilidad de la estadística descriptiva en la descripción del conjunto problemático, pero en el describir solo se ilustran herramientas cualitativas, suponiendo que ella (la estadística) no esté disponible, para fenómenos complejos.

### **Tormenta de ideas**

Esta técnica de creatividad derivada del “brainstorming”, es conocida ampliamente por su utilización en grupos de intereses homogéneos (pertenecientes a una organización) pero con alta heterogeneidad en su declaración semántica. La técnica consiste en la participación libre y espontánea de cada uno de los participantes en un grupo con el fin de obtener el mayor número posible de ideas y problemáticas, aplazando por ahora los juicios sin realizar críticas, para el acercamiento al tema que ya hemos delimitado en principio. En este punto se pretende obtener un bosquejo del tema alrededor del cual trabajaremos el diseño de problemas.

### **Tablero de ideas**

Esta herramienta es la mezcla del pool de ideas para priorizar preguntas abiertas en una reunión y el método de la Planeación orientada a Objetivos (ZOOOP). En un tablero aplicaremos las inquietudes o deseos sobre el tema obtenido y por votaciones en grupo se podrá depurar el contenido y detectar actos declarativos; en esta herramienta se utilizan reglas de juego que permiten organizar la participación colectiva.

Por medio de esta práctica se pretende visualizar el tema obtenido en el punto anterior en la forma de una depuración de los diversos enfoques que tenga el tema.

## Árbol de problemas

Existen varias herramientas en la construcción de un árbol o una organización gráfica de causa y efecto; el más común es el que utilizaremos para hacer una aproximación descriptiva del conjunto problemático desde el tema escogido. Una vez identificado el tema con respecto a un fenómeno, hacemos una descripción genérica de dicho fenómeno de tal forma que nos permita configurarlo desde el punto de vista de su situación actual, así podremos entrar en el análisis de las posibles causas que lo generaron para entonces, anotar los efectos que dicho fenómeno tiene en su conjunto.

Después ilustramos las relaciones que en el esquema causa efecto se presentan y por último se verifica la lógica e integridad del árbol que se ha construido. En este punto se acerca el tema al conjunto problemático por primera vez.

## Vector descriptivo de problemas (vdp)

Esta herramienta se basa en la explicación de un problema, una amenaza o una oportunidad<sup>37</sup>. La precisión del problema se basa en la metáfora de un juego. En todo juego se pierde o se gana, se crean oportunidades o amenazas potenciales, todos los jugadores son libres de tomar sus decisiones en su entorno de poder, todo juego tiene uno o varios marcadores dependiendo de su complejidad. La descripción debe cumplir unos requisitos tales como: los descriptores deben ser precisos y comprobables que verifiquen la existencia del problema; cada descriptor debe ser necesario a la descripción, el conjunto de descriptores debe ser suficiente para cerrar las interpretaciones y ningún descriptor debe referirse a causas o a consecuencias ni debe reiterar de otra manera lo dicho por otros descriptores. Además la descripción debe ser suficiente, por lo tanto debe eliminar toda ambigüedad sobre el contenido del problema y cuando frente a una prueba de eliminar hipotéticamente la carga insatisfactoria que expresan los descriptores la consecuencia debe ser la resolución del problema, en el caso que el problema se mantenga, la descripción es incompleta o inadecuada.

Los elementos de una explicación son las causas, la descripción y las consecuencias del juego en cuestión. Las causas están conformadas por las capacidades de producción de los actores por medio de las cuales juegan o se producen jugadas y las reglas de juego que limitan en su pertinencia y validez a las capacidades y las jugadas de los jugadores. El enunciado es el vector descriptivo de problemas VDP, que es uno o varios marcadores

---

37 Matus, Carlos. (op. cit Pág. 14).

que evidencian el problema, en un juego común es un descriptor y en un juego social es un vector. El VDP es relativo al actor que lo declara, en un momento dado puede ser un problema para el actor, una amenaza para un segundo, una oportunidad para un tercero y un éxito para un cuarto. Las consecuencias son otros problemas que hacen parte del gran juego, la relación entre los diferentes problemas es el VDP. Cuando se actúa sobre problemas configurados en el presente se hace re activamente y cuando se enfrentan amenazas y oportunidades se hace pro activamente.

Para este solamente utilizaremos el modelo causal sin adentrarnos en la detección, que el método PES hace de los nudos críticos, ni su normatividad de vectores influenciados. El modelo causal es una matriz que permite diferenciar los diferentes elementos descritos para la depuración de la descripción, se aprecian la relatividad de ellos y aporta criterios importantes para los módulos siguientes.

### **Los seis sombreros de pensamiento**

Representan seis maneras de pensar y se deben considerar como direcciones de pensamiento más que etiquetas para el pensamiento<sup>38</sup>. Son seis sombreros metafóricos que cada participante puede ponerse o quitarse para indicar el tipo de pensamiento que está utilizando pero el grupo debe ser coherente en el tipo de sombrero que se use, es decir utilizar el mismo para estimular el pensamiento lateral. Los seis sombreros son diferenciados por colores así: Blanco, tiene que ver con hechos, cifras, necesidades concretas o ausencia de información. Rojo, esta relacionado con la intuición, los sentimientos y emociones sin tener que justificarlas con la lógica. Negro, es el sombrero del juicio y de la cautela, para algunos es el más valioso y debe ser siempre lógico. Amarillo, tiene que ver con la lógica positiva y mira siempre hacia los resultados de una acción propuesta. Verde, es el loco del paseo y está relacionado con la creatividad, los cambios, las alternativas y propuestas. Azul, es holístico o de visión global, controla el proceso y no se enfoca en el hecho sino en el pensamiento. Por medio de esta herramienta se da un retoque de lateralidad al conjunto problemático descrito y configura la primera parte del proceso.

### **Identificar – definir**

No podemos creer que con la descripción del conjunto problemático tenemos diseñado ya el problema y que podemos adentrarnos en el mundo de las estrategias y de los cómo solucionarlo. Hasta ahora solo hemos utilizado el conocimiento lingüístico y semántico, con algunas excepciones en las dos últimas herramientas del punto anterior, en el que se pretende hacer fluir el pensamiento complejo.

---

38 De Bono, Edward (1985). Six thinking hats. S/n versión electrónica. Honolulu.

Una vez descrito el problema debemos adentrarnos en él, penetrarlo o introducirnos en sus características que abarcan los actores y los objetos de este para poder identificar los elementos claves de su estructura<sup>39</sup>.

Existen dos tipos de características, unas están en el mundo real y las otras solo existen en el mundo mental, las unas al momento de ser observadas son independientes del sujeto que las observa y las otras dependen de él. Las características contienen los subconjuntos de [(atributos – propiedades) – cualidades]. Los atributos son aquellos que son asignados o atribuidos al objeto, es decir, lo que es capaz de hacer, su función de uso por lo que es reconocido en el objeto. Las propiedades corresponden a la serie de características que identifican al objeto por ser su identidad constituye lo propio en el contexto del carácter normativo geográfico, histórico y cultural diferenciador. Los atributos y propiedades son reconocidos por simple acuerdo objetivo en el mundo real. Las cualidades son características subjetivas las cuales dependen de la opinión del sujeto que las observa, por lo tanto no existen en el objeto pero si en el sujeto que las crea y las declara<sup>40</sup>.

Es necesario pues, que el conjunto problemático descrito sea identificado mediante la técnica de la caracterización para poder volverla operativa y depurar los sesgos de subjetividad en las esferas del objeto que no lo requiera. De acuerdo a esta herramienta se pretende identificar y definir un imaginario objetivo-subjetivo del conjunto problemático.

## Especificar

Hasta ahora en el proceso de diseño de problemas, sólo nos hemos referido a herramientas o técnicas de creatividad y diseño, en el método de los escenarios propuesto por Francisco José Mojica, se promueve una herramienta valiosa para esta fase del proceso de dar la importancia pertinente al problema. Una herramienta – método para la contundencia de los problemas, es el Ábaco de Regnier<sup>41</sup>, la cual es usada en la clarificación y clasificación de eventos problemáticos, permitiendo que se especifiquen al interior de un grupo, donde se hace valer la opinión de los que no están de acuerdo con la mayoría. Las actitudes que se toman frente al tema van desde muy grave hasta sin importancia o interés, sirviéndose del sistema de colores del semáforo para identificarlos.

La importancia del tema radica en que permite medir las actitudes de un grupo frente a un tema, determinando la intensidad de un problema. Para esto el conjunto problemático identificado en el imaginario expuesto se debe presentar en atributos y propiedades que puedan ser cuantificables.

---

39 Henao, Lucio Mauricio (2001). Memorias módulo formulación de problemas, ESUMER docencia en la especialización prospectiva organizacional y diplomado en EPPM. Medellín.

40 Appadurai, Arjun (1991). La vida social de las cosas. México: Grijalvo. y Restrepo John. (Op. cit. Pág. 10).

41 Mojica, Francisco (1991). La prospectiva. Santa Fe de Bogotá: Legis.



Por medio de un cuestionario construido en grupo, se reflexiona individualmente ante lo cual se decide si desea o no responder a cada variable preguntada, si no lo desea su calificación es negro, si así lo desea pero no tiene opinión al respecto su asignación es blanco, pero si quiere darla debe escoger por su actitud entre el Verde oscuro (V), problema muy grave, verde claro (v), problema grave, amarillo (A), indecisión, rosado (r), problema poco importante y Rojo (R), problema sin importancia, no hay problema. Cada componente del grupo posteriormente soportará su posición si así se requiere y podrá cambiar o ratificar su voto al escuchar las opiniones de sus compañeros. Al final tendremos una matriz que nos mostrará la importancia o gravedad de determinada variable en el conjunto problemático y la visión general de cada miembro del grupo con respecto al tema.

## **Estructurar**

“Tal como van las cosas, van bien” decía el experto que se había equivocado tanto que ganó así, su denominación. Esta introducción no pretende distraer la atención sino convocarla a seguir adelante en el diseño reflexivo de problemas.

En los apartados anteriores hemos descrito, identificado y especificado un conjunto problemático que nos permite a estas alturas, entrar en la fase más coherente del diseño, por medio del pensamiento sistémico. Estructuraremos las relaciones entre los diferentes pasos que hemos acometido. En los puntos anteriores obtuvimos información descriptiva valiosa para este ejercicio.

El despliegue de la función de calidad QFD<sup>42</sup>, fue introducido por los ingenieros japoneses en la década de los 70's, rápidamente fue divulgada por los principales centros de conocimiento en relación del proceso de manufactura de grandes compañías. Poco a poco fue aplicado a diferentes áreas del pensamiento derivando en una técnica llamada la voz del cliente o la casita de la calidad, por medio de la cual se relacionan, los qué, los cómo, los quiénes, los cuáles, es decir, todas las variables del proceso que hemos seguido.

La casita de la calidad es una matriz relacional que permite a partir de los deseos y necesidades (el qué, el problema), encontrar sus requerimientos básicos, (el cómo, las relaciones), relacionarlos en función de las características en la búsqueda de calidad, llamados valores objetivos, adicionalmente se ponderan estos valores para compararlos con posibles alternativas y en algunos casos con los competidores u oponentes del juego. Esta técnica nos permite establecer una red de relaciones necesarias para obtener el contexto teórico con visión sistémica.

---

42 Hales, Robert (1998). Quality Function Deployment, Proaction development.

## **Apropiación del conjunto problemático**

El problema diseñado esta en un mapa mental, que en el proceso que transcurrimos es muy dinámico como es la realidad, por lo tanto complementamos este con la apropiación de visión, la dinámica fractal y el juego del laberinto; no tanto como técnicas, pero si, como un aporte reflexivo al proceso que continúa. Este proceso de reflexión grupal es un aporte organizacional de tipo pedagógico en la transformación cultural, en cuanto pretende asignar a una estructura organizativa elementos propios de contingencia, a la vez que atribuye a esta características de habilidad aprendida representada en un mapa mental de contexto.

## **Visión holística situacional**

El parque de Berrío en la ciudad de Medellín - Colombia, como cualquier plaza del mundo, nos permitirá hacer un ejercicio holístico por medio del cual, nos paramos en su esquina oriental (Bar Pilsen), para luego ver el parque desde un edificio cercano, para después verlo desde un helicóptero y observar el entorno macro, desde allí superamos la imagen completa, por último, con una foto aérea, nos completa el panorama a 1000 pies de altura. Pero debemos devolvemos en este ejercicio, para completar la visión que nos permita en las dos direcciones comprender y visualizar los entornos, las relaciones desde y hacia él, la visión sincrónica y diacrónica. Desprendernos del efecto situacional que lleva implícito el ver delante de nosotros, en una sola dirección.

Cuando la famosa frase del pensar global y actuar local nos convoca, es porque ya hemos pensado localmente con la posibilidad de actuar global. Este ejercicio pretende asumir que la visión de los problemas es muy diferente visto desde quien lo declara, en un momento y situación determinada, el que se detecta en un entorno al cual no se pertenece ni se participa, discrepando o ignorando de la visión que se tiene de él.

Este mismo ejercicio se hace con el rompecabezas tradicional, en el que solo puede iniciarse el proceso armando el marco, pues es una ruta mucho más dispendiosa el iniciarlo sin conocer el contexto y mucho menos si no se conoce la imagen a armar, en la cual el grupo trasciende la noción del tiempo y el espacio<sup>43</sup>.

## **Dinámica fractal del tiempo**

Apoyados en un simulador virtual, nos ubicamos en el polo sur del sol, desde allí observamos como la tierra gira alrededor de este en el sentido de las manecillas del reloj, pero, ¿cómo es posible si la traslación de nuestro planeta es en el sentido inverso de las manecillas del reloj? Estamos virtualmente presenciando como la tierra involucre en el

---

43 Barrera, Marco Fidel (2000). Planificación prospectiva y holística. Caracas: SYPAL.

tiempo o lo que es mejor como construimos pasado continuamente. Esta introducción para traer como referencia al futuro, porque no se trata de una flecha lanzada desde el pasado y que el tiempo no es una línea recta que graficamos con facilidad impresionante. Hemos reducido la esencia del tiempo a mera cantidad, ya no nos damos cuenta de sus cualidades, ignoramos completamente su naturaleza interior, su movimiento intrínseco.

El matemático Luigi Fantappiè, introduce el revolucionario concepto de sintropía, y propone un nuevo paradigma, en el que, junto al principio de causalidad, se considere el principio de finalidad que enunciaba, pues, según observó, la ecuación de D'Alembert sobre las ondas admite dos tipos de soluciones. Según el "principio de causalidad", a partir de una fuente situada en el pasado se generan ondas divergentes a las que corresponden fenómenos entrópicos. Estos fenómenos pueden, por tanto, ser reproducidos experimentalmente. Según el "principio de finalidad", las ondas convergen hacia una fuente (fin) situada en el futuro, dando lugar a fenómenos sintrópicos. Estos fenómenos resultan "espontáneos" para nosotros y, puesto que la fuente está en el futuro, no pueden reproducirse experimentalmente. Los fenómenos de la Vida serían, según Fantappiè, fenómenos sintrópicos y, en general, todos los procesos constructivos en los que se tiende a una mayor complejidad.

## **El juego del laberinto**

Cuando usted está en un edificio moderno y le piden que lo evacue, puede tranquilamente dirigirse hacia la salida guiado por los letreros luminosos de ruta de evacuación que están por todos lados ubicados encima de usted o simplemente seguir a las personas que conocen la salida. Si estos no existieran debería empezar a ensayar por diferentes sitios, pudiendo renuentemente volver al sitio de partida o llegar a puntos de puerta cerrada. Con esta situación introducimos el juego del laberinto (también llamado del bosque), en el cual si fuera posible levitar para poder tener visión holística sería fácil encontrar la salida. El juego consiste en dejar mojones (piedras como en el cuento) por el camino recorrido y memorizar los diferentes entornos en que va estando. Los problemas siempre cambian de forma, pero en su esencia permanecen estructuralmente iguales y parecen estar inmersos en laberintos, por lo tanto, es importante esta técnica, sobre todo porque en la vida real los laberintos son mutantes y para eso estamos proponiendo el crear hitos en cada acto de nuestras vidas.

## **Yo soy el problema, usted es el problema, otros son el problema: todos somos el problema**

Este es el momento del proceso prospectivo en donde las partes del grupo declarador superan el paradigma, de asignarle el problema a terceros o emprenderlo solo, por medio de

la apropiación del conjunto problemático. Desde el proceso seguido para obtener el objetivo de la declaración: todos somos el problema, se introyecta lo elemental de la apropiación.

En el proceso PROSPECTIVO, al iniciarlo con la colectivización de los problemas y su apropiación es una característica distintiva e innovadora. Para el diseño de problemas se pueden aplicar todas las técnicas prospectivas y de otras ciencias – disciplinas en el logro de estos dos objetivos (colectivización – apropiación), siendo lo importante lograrlo con un contenido de verosimilitud, transparencia, pertinencia y coherencia sistémica. El uso de los diferentes tipos de conocimiento genera en la aplicación de las técnicas la base del diseño integral.

El inicio del proceso prospectivo es colectivo, es decir organizacional, cuyos miembros se reconocen como grupo declarante para emprender acciones que necesariamente impactarán pro activamente en la cultura de la organización y del entorno que estudia y pretende transformar con sus actitudes y habilidades construidas en el diseño de problemas.

En este rápido recorrido por el proceso de diseño de problemas, hemos cubierto la fase contemplativa inicial con que se empieza a desarrollar en la prospectiva y otros estudios de futuro, el camino hacia la modelación de soluciones, estrategias y planes de acción.

**Figura 7: Aprendizaje organizacional de la prospectiva**



Lo expuesto en este artículo pretende ser un aporte a la prospectiva; se debe seguir ampliando y estructurando a profundidad y, en sencillez, la propuesta para el inicio del proceso prospectivo, para que sea aún más amplia, colectiva y pro activa, en función del logro de transformar la realidad que contiene el conjunto problemático.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

La conclusión debería ser que el problema está apropiado, pero no es exactamente esto lo que ha pasado. El conjunto problemático ha sido planteado como un paradigma en el inicio del proceso prospectivo, no para resolver una problemática, sino para transformarla, por lo tanto, el aporte a la evolución del tema expuesto representa una forma inicial de concluir.

Es pertinente proponer en este final de texto, la necesidad de continuar con el desarrollo teórico – práctico del diseño reflexivo de problemas, la visión del grupo declarador, las dinámicas organizacionales y la evolución del conjunto problemático en su contexto. A usted amable y tolerante lector, la invitación a propender la ínter acción comunitaria y la construcción de imágenes que los represente en un grupo para una visión del futuro deseable y humana.

Al final se pretende hacer unas breves recomendaciones, desde lo expuesto anteriormente.

Primero, sobre la base teórica propuesta al inicio del proceso prospectivo como un método simple para problemas complejos, de forma fractal, el configurar un grupo para declarar transformable una situación que lo afecta, es en opinión del autor más urgente e importante en nuestro medio y época que la aplicación racional en exceso a veces, de un proceso instrumentado de reflexión de futuro de una suma de individuos sin organización, ni declaración.

Segundo, desde el punto de vista práctico, en el contexto delimitado, se sugiere la formación andrológica y colectiva que es requerida para la educación prospectiva.

En las Escuelas de Prospectiva o de futuros se propone insertar procesos de apropiación de contextos delimitados con ejercicios de creatividad y reflexión simples, pero profundos sobre el conjunto de actores elementales.

Por último, siendo consciente de las limitaciones, recomendar enfocar los estudios de futuro desde el actuar humano y para el actuar humano, con la racionalidad, espiritualidad y emotividad que lo caracterizan.

El diseño reflexivo de problemas es en fin parte de nuestro diario vivir, la sugerencia final es convertirlo en un proceso dinámico y estructurado para que el pensamiento prospectivo sea posible y espontáneo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackoff R. L.** (1998). *Planificación de la empresa del futuro*. Limusa, México. 357 p
- Ackoff R. L.** (1998). *El arte de resolver problemas*. Limusa. México. 255 p.
- Ackoff R. L.** (1994). *Rediseñando el futuro*. México: Limusa. 322 p.
- Ackoff R. L.** (1991). *Un concepto de planificación de empresas*. México: Limusa. 157 p.
- Acuña Echeverría, H. y Konow H.** (1990). *Métodos y técnicas de investigación prospectiva para la toma de decisiones*. Santiago: Fundación de Estudios Prospectivos, Planificación Estratégica y Decisiones de Alto Nivel de la Universidad de Chile – FUNFUTURO, 113 p.
- Ander Egg, E.** (1998) *Educación y prospectiva*. Buenos Aires: Magisterio del Río de la Plata. 107 p.
- Ander Egg, E.** (1995). *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Lumen. 206 p.
- Appadurai, A.** (1991). *La vida social de las cosas*. México: Grijalvo. 220 p.
- Barbieri Masini, E.** (1993). *La Previsión humana y social*. México: Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra y el Fondo de Cultura Económica. 129 p.
- Bas, E.** (1999). *Prospectiva*. Barcelona: Ed. Ariel. 157 p.
- Barrera, M. F.** (2000). *Planificación prospectiva y holística*. Caracas: SYPAL. 135 p.
- De Bono, E.** (1985). *Six thinking hats*. s/n versión electrónica. Honolulu. 15 p.
- De Jouvenel, H.** (1992). *Prospectiva de la ingeniería y su vinculación con la sociedad*. Conferencia en la ciudad de México. S/n versión electrónica.
- De Miguel, E.** (1993). *Introducción a la gestión*, Tomo I. Universidad Politécnica de Valencia. España. 633 p.
- Decouflé, A.C.** (1974). *La prospectiva*. Barcelona: Oikos-tau. 120 p.
- Duque, A. y Betancur, J.** (2000). *Aproximación metodológica y conceptual a la fase inicial de un proceso prospectivo*. Monografía de grado, Esumer. Medellín.
- Escobar Q., J.B.** (2000). *El proceso prospectivo, un aporte teórico para la práctica prospectiva*. Monografía de grado. Esumer. <http://www.monografias.com/trabajos6/pros/pros.shtml>
- ESUMER**, Fundación Educativa. [www.esumer.edu.co](http://www.esumer.edu.co)

- Gabiña, J.** (1997). *El Futuro revisitado*. Bogotá: Alfaomega. 220 p.
- Gabiña, J.** (1997). *Prospectiva y planificación territorial*. Bogotá: Alfaomega. 182 p.
- Godet, M.** (2001). *Creating futures*. London: Economica. 269 p.
- Godet, M.** (1996). *De la anticipación a la acción*. Bogotá: Alfaomega. 360 p.
- Hales, R.** (1998). *Quality funtion deployment Proaction development*. S/n versión electrónica.
- Hax A. y Majluf, N.** (1984). *Strategic managment*. New York: Prentice Hall. 468 p.
- Henao, L. M.** (2001). *Memorias, módulo formulación de problemas*. Especialización Prospectiva Organizacional ESUMER y Diplomado Prospectiva EEPPM. Medellín. [www.proseres.com](http://www.proseres.com)
- Henao, L. M.** (2000). Conferencia *El plan de negocios*. Medellín. SENA.
- Matus, C.** (1993). PES guía de análisis teórico. Fundación Altadir. Caracas. 207 p.
- Matus, C.** (1987). Políticas, planificación y gobierno. Naciones Unidas e ILPES.
- Medina, J.** (2000). *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. ILPES. S/n versión electrónica. 82 p.
- Medina, J.** (2001). *La imagen y la visión de futuro en los estudios de futuro*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Roma. 332 p.
- Miklos, T.y Tello, M.E.** (2000). *Planeación prospectiva*. México: Limusa. 204 p.
- Miklos, T.y Tello, M.E.** (1993). *Planeación interactiva*. México: Limusa. 105 p.
- Mojica, F.** (1991). *La prospectiva*. Bogotá: Legis. 144 p.
- Morgan, G.** (1991). *Imagen de la organización*. México: Alfaomega. 408 p.
- ONUUDI** Programa de Technology foresight online training, autoformación en el sitio web :Wh@t is.... , <http://www.foresight.ics.trieste.it/icswbt>.
- Ortegon, E. y Medina, J.** (Comp.) (1997). *Prospectiva: Construcción social del futuro*. Universidad del Valle – ILPES. Santiago de Cali. 372 p.
- RAE.** Real academia de la lengua española, diccionario virtual [www.rae.es](http://www.rae.es)
- Restrepo, J.** (1998). *The role of the complex relationships among on the design management process*. S/n versión electrónica EAFIT. 15 p.

**Rivera P. E.** *Una perspectiva de la prospectiva*. S/n versión electrónica. [www.tau.org.ar/404\\_page.html](http://www.tau.org.ar/404_page.html)

**Sierra Lombardía, V. M y Alvarez M. de Zayas, C.** (1996). *El método científico*. La Habana: S/n versión electrónica.





# PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN CIENTÍFICA EN BOLIVIA

*Blithz Lozada Pereira\** - Bolivia

## RESUMEN

El artículo expone la prospectiva educativa de ocho expertos nacionales y extranjeros entrevistados por el autor sobre la formación científica en Bolivia. Se trata de opiniones congruentes con el cuarto objetivo establecido por la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas realizada en septiembre de 2015; opiniones que, sin embargo, explicitan posiciones estratégicas de mayor alcance. Aparte de la equidad, debe haber calidad en todos los niveles educativos; pero especialmente, en el nivel superior universitario, donde además de la profesionalización, es imprescindible motivar y planificar la investigación científica y tecnológica y el conocimiento para la innovación. El artículo muestra que en el futuro para contextos como el boliviano, solo la educación científica de calidad implementada con convenientes políticas de Estado puede hacer expectable mejoras efectivas en las condiciones de vida y el bienestar de la población.

**Palabras Clave:** Educación científica y moderna. Prospectiva educativa. Intolerancia cultural. Xenofobia en educación. Diálogo intercultural. Desarrollo y bienestar.

---

\* Miembro de Número de la Academia Boliviana de la Lengua y Miembro Correspondiente de la Real Academia Española. Miembro de Número de la Academia Boliviana de Educación Superior. Docente emérito de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UMSA; y de las carreras de Historia y Filosofía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; investigador emérito del Instituto de Estudios Bolivianos.

## ABSTRACT

This article exposes the educational prospective of eight national and foreign experts interviewed by the author on scientific training in Bolivia. Although these are opinions like the fourth objective established by the World Summit on Sustainable Development of the United Nations held in September 2015, specify more far reaching strategic positions. Besides the equity, there must be quality at all educational levels; but especially, at the university level, where in addition to professionalization, it is essential to motivate and plan scientific and technological research and knowledge for innovation. This article shows that in the future for contexts such as Bolivian, only quality scientific education implemented with convenient State policies can make effective improvements in living conditions and the wellbeing of the population.

**Key Words:** Scientific and modern education. Educational prospective. Cultural intolerance. Xenophobia in education. Intercultural dialogue. Development and well-being.

## INTRODUCCIÓN

Extremando corrientes todavía en boga en nuestro medio y suponiendo que la educación formal regular, desde el nivel de primaria hasta el universitario, solo reprodujese las expresiones folklóricas manifiestas en los bailes, las fiestas, las costumbres, la comida y un sinnúmero de expresiones materiales autóctonas, incluyendo a las lenguas de origen vernáculo; cabría preguntarse si dicha educación reglada auspiciaría mejor futuro para la sociedad que la reprodujese. Dicho de otra forma: ¿Es apropiado esperar según una prospectiva económica auspiciosa que la educación de contenido indianista permitiría proyectar hoy a largo plazo, cambios económicos significativos para Bolivia?

Aparte de que la respuesta sea taxativamente negativa, la posición teórica que sustenta el presente artículo es que dos dimensiones de formación son indispensables para la prospectiva educativa: En primer lugar, la formación humanística que es indispensable para cultivar los valores morales, los hábitos y las actitudes de tolerancia y valoración de la pluralidad. Y, en segundo lugar, la necesidad de proyección estratégica viable de la educación con contenido científico –si se pretende cabalmente mejorar el bienestar de la población en el futuro próximo y mediano-. Es decir, cultivar el amor al conocimiento, la satisfacción de la curiosidad y el empeño por encontrar respuestas a las preguntas que surjan sobre el entorno natural y el mundo social, debían ser las orientaciones estratégicas para desplegar la educación científica.

## RELEVANCIA DE LA EDUCACIÓN CIENTÍFICA

Dando continuidad a los objetivos del milenio establecidos el año 2000 y que debían realizarse los tres lustros siguientes, en septiembre de 2015 se realizó la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El evento reunió a más de 150 líderes mundiales, con la presencia de jefes de Estado y de gobierno. Se definieron 17 nuevos objetivos de desarrollo sostenible<sup>1</sup> expresados en el documento Agenda 2030 y que deberían aplicarse a escala global; es decir, trata de los objetivos que se lograrían los próximos quince años a partir de 2016. Respecto de los objetivos explicitados a inicios del milenio, se presentaron las respectivas evaluaciones y documentos<sup>2</sup>. Según el informe del Secretario General, en lo que concierne a los objetivos educativos del milenio hasta 2015, se habrían realizado significativamente, en especial, los de formación primaria. Según la información de las Naciones Unidas, a escala mundial, la tasa de matrícula de los países subdesarrollados en dicho nivel alcanzó el 91% en 2015, disminuyendo a la mitad la cantidad de niños que no asistirían a la escuela. Asimismo, serían muy encomiables los logros de las tasas de alfabetización, con resultados auspiciosos también en la educación de las niñas y la equidad de género.

Sin embargo, la realización de los objetivos educativos del milenio se habría dificultado por los altos niveles de pobreza, la multiplicación de entornos de conflicto armado y por otras emergencias. La mitad de los niños no escolarizados en edad del nivel primario vivirían en zonas de conflicto. Las disparidades subsistirían, siendo actualmente 103 millones los jóvenes sin habilidades básicas de alfabetización –con una proporción de mujeres del 60%-. Además, a escala global, seis de cada diez niños y adolescentes no lograrían competencias mínimas de lectura y matemáticas.

- 
- 1 Los 17 objetivos de desarrollo sostenible del milenio son los siguientes: 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. 3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. 4) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. 5) Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. 6) Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. 7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. 8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. 9) Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. 10) Reducir la desigualdad en y entre los países. 11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. 15) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica. 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Y, 17) fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Véase el siguiente sitio web: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit>
- 2 Véase, al respecto, la *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. Se trata del documento de las Naciones Unidas elaborado para la Asamblea General del septuagésimo periodo de sesiones en septiembre de 2015. Incluye información estadística sobre el logro de objetivos del milenio. Naciones Unidas, Nueva York, ISSN 0252-0036, pp. 35 ss.

Los países más pobres del mundo sumarían considerables cantidades de población a los 61 millones de niños en edad escolar que no asisten a la escuela y, en general, a los 263 millones de niños y jóvenes ausentes; en tales países la exclusión de las niñas continuaría siendo mayor. En seis de 15 países de América Latina, menos de la mitad de los estudiantes alcanzarían mínima competencia en matemáticas en el nivel primario; siendo ostensible la diferencia de logro de competencias de acuerdo a los recursos socioeconómicos del hogar; en lectura, las diferencias se agrandarían si se trata de entornos urbanos y rurales. Aparte de que el acceso a electricidad y al agua potable gravite en la calidad de la educación, sería determinante la capacitación de los docentes. Por lo demás, en 2015, la estrategia fundamental orientada a la educación universal inclusiva y equitativa de calidad dejaría advertir exiguos resultados: La cooperación internacional para becas disminuyó en doscientos millones de dólares desde el año anterior; y aunque 65 países subdesarrollados tendrían 60% de acceso a computadoras y a Internet para actividades docentes en primaria y secundaria; en más de la mitad la proporción apenas alcanzaría al 40%.

Como plataforma educativa para el año 2030, las Naciones Unidas plantearon lo siguiente: Sobre la finalización de estudios, en los niveles de primaria y secundaria, que la realicen todos los jóvenes en edad de manera gratuita, equitativa y con calidad, produciendo resultados escolares pertinentes y eficaces. También que los alumnos adquieran conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de la cultura de paz y la no violencia, para la ciudadanía mundial y para la valoración de la diversidad cultural. En lo referido a la amplitud de acceso, ausencia de discriminación de cualquier tipo. Sobre la calidad educativa, que se realice en los servicios desde la primera infancia y la enseñanza preescolar hasta la formación técnica, profesional y superior; con especial atención a las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños vulnerables. Sobre las competencias, garantizar que los adultos, hombres y mujeres, adquieran las que sean pertinentes para la lectura, escritura y las operaciones aritméticas; también que se formen competencias técnicas y profesionales para el empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. Sobre los recursos humanos, incrementar los docentes calificados recurriendo a la cooperación internacional; también aumentar las becas disponibles para los países subdesarrollados proyectando los talentos de los estudiantes a nivel superior, formación profesional y para programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnologías de información y comunicación. Sobre las instalaciones educativas, finalmente, que respondan a las necesidades sin ningún tipo de discriminación en entornos seguros, no violentos, inclusivos y eficaces.

Hoy es ampliamente aceptada como alta prioridad la construcción de una educación inclusiva y de calidad, entendiéndola como la principal herramienta social para conducir a las sociedades por vías de crecimiento económico, progreso cultural y desarrollo moderno con pluralismo y tolerancia. Es necesario que los niños completen la educación primaria

y secundaria gratuita gozando de acceso igualitario a la formación técnica asequible, sin inequidad de género ni por diferencias de ingreso. Es un propósito universal el acceso a la educación superior de calidad, toda vez que las entidades educativas forman a los ciudadanos para que sean conscientes de sus derechos y obligaciones y para que dimensionen la importancia de construir tesis de aceptación y respeto, contrarias a regímenes autoritarios o que busquen homogeneizar a los individuos con cualquier coartada discursiva. Gracias a la educación, finalmente, se proyectan las expectativas individuales de vida creando las condiciones propicias para el libre despliegue de las cosmovisiones religiosas, éticas y culturales.

Solo gracias a la educación científica cualquier país, pese a la situación de postración y subdesarrollo en la que eventualmente podría encontrarse, es posible que supere su precariedad. Por muy atrasado, pobre y decaído que se halle un país, es inadmisibles que sus fines políticos se agoten, por ejemplo, en generar empleo informal y subempleo; en cancelar las oportunidades de formación de la población forzándola apenas a labores de escasa calificación y pobre remuneración; en reproducir la intolerancia culturalista cancelando el diálogo de las herencias culturales y simbólicas con el acervo occidental; en claudicar ante el imperativo de capitalizar la riqueza para el crecimiento material de la sociedad; o en olvidarse de que los pueblos deben desplegar siempre madurez y dignidad.

Enseñar intensiva y extensamente las ciencias y una visión moderna del mundo con base en el sentido común, contribuye a que el destinatario forme criterios de discernimiento sobre los contenidos y valores universales. Además, cultiva actitudes críticas frente al acervo cultural tradicional de su entorno y le orienta hacia actitudes comunicativas racionales que le permiten alcanzar entendimiento con los demás miembros de la sociedad, sea individual o colectivamente.

## **COMUNICACIÓN INTERCULTURAL Y FORMACIÓN PARA LA TOLERANCIA**

La crítica individual al mundo de vida que el entorno ha forjado en el sujeto, solo es posible si la educación fomenta lo que Jürgen Habermas llama “una pre-comprensión común de los participantes en la argumentación”<sup>3</sup>. Es obligación de la educación moderna formar actitudes pre-cognitivas para que prevalezca en el sujeto la primacía de la argumentación racional como criterio de verdad definitorio ante cualquier controversia moral o política. Para lograr esto es imprescindible que la educación forme para la tolerancia y que despliegue una comunicación efectiva entre personas y culturas.

---

3 Jürgen Habermas (1974). *Teoría de la acción comunicativa (I): Racionalidad de la acción y racionalización social*, Trad. Manuel Jiménez Arredondo. Madrid: Editorial Taurus, p. 135.

El filósofo alemán insiste que a diferencia del valor relativo de las expresiones de identidad, en oposición a la verdad circunstancial de las culturas plausibles solamente para quienes ostentan cierta pre-comprensión favorable y común a la suya, existirían valores universales que permiten el entendimiento y la comunicación intercultural. Se trata, en primer lugar, de las orientaciones globales para discutir acerca de las expresiones verdaderas y de los actos humanos consecuentes a la luz de la razón, inclusive independientemente de su contenido empírico. En segundo lugar, de la rectitud de las normas morales exentas de cualquier forma de heteronomía; y, finalmente, de la inteligibilidad y respetuosa formación de las expresiones simbólicas sin centralismo de ningún tipo.

La educación tolerante enseña que ninguna cultura es superior a otra y que las identidades son circunstanciales, legítimas, verdaderas y plausibles. Cada identidad es legítima universalmente, pero verdadera y plausible solo para quienes comparten el mundo de vida respectivo. Que alguien se auto-adscriba a una cultura es justo porque le asiste el derecho universal a afirmar su posición asertiva, pero si y solamente si no vulnera, no agrede, no ofende, no impide ni deteriora el derecho de quienes no compartan esa cultura aceptando la afirmación de lo suyo.

Formar para y en la tolerancia facilita la comprensión del otro asumiendo la restitución de la diferencia con la valoración de dar y recibir del otro. Es enseñar y aprender, tolerar, aceptar y respetar a los demás con la conciencia de que las ideas, acciones y formas de afirmación de cada uno no vulneran las creencias, las opiniones, las acciones y las afirmaciones del prójimo. Especialmente para las culturas otrora intrusivas y colonialistas, hoy día es un imperativo moral desplegar pautas de comprensión de lo diferente desbrozando los obstáculos para una comunicación consciente, racional y constructiva de igual a igual.

Es decir, tanto cuanto es imprescindible que la educación actual promueva el valor universal de los conocimientos científicos, es también necesario que no ceje en proclamar la rectitud de las normas morales que estén exentas de cualquier heteronomía, y que no reparen en demandar inteligibilidad autónoma de las expresiones simbólicas libres. Los contenidos cognitivos, éticos y simbólicos universales deben ser presentados estimulando el espíritu crítico y racional ante los mismos; así es expectable que los discursos teóricos, prácticos y estéticos sean desmenuzados sin restricción. En suma, entendiendo que cualquier aseveración cultural tiene siempre carácter relativo —aunque se funde en mitos o creencias religiosas— la educación moderna debe estimular actitudes que relativicen la verdad y la justicia universal de dichos asertos; siendo viable que sometidos a cualquier crítica potencial —infinita en teoría— sean posiblemente cuestionados o invalidados.

Respecto de las aseveraciones sobre el estado de cosas en el mundo, la educación debe formar para que el sujeto tenga exigencias impertérritas sobre los argumentos que justifiquen la pretensión universal de valor científico y racional de las proposiciones. Se trata de

que exija poner en evidencia la resistencia a la crítica de las proposiciones y la validez de sentido de las orientaciones morales y de las expresiones simbólicas. En suma, la educación moderna debe forjar que el sujeto explicité argumentos sobre los discursos teóricos, prácticos y explicativos exigiendo que siendo criticables, hayan resistido a la crítica y que sin gozar de privilegio cultural alguno, formulen enunciados que ampliamente podrían ser aceptados como verdaderos y justos de modo universal si resistiesen la fuerza de los argumentos inteligibles que los ataquen.

La potencialidad de la educación radica en que es un medio eficaz para evitar que el sujeto de hoy día sea un destinatario pasivo o una marioneta de la información; es decir, evita que sea un objetivo masivo cosificado de la manipulación de los medios. La educación debe permitirle al sujeto descubrir la cosificación y ser consciente de que el consumo y los excesos de la sociedad actual tienen efectos adversos deplorables sobre la ecología, las relaciones humanas y la equidad.

Educar para la libertad implica formar el carácter y la inteligencia de manera que el destinatario denuncie la domesticación de la conciencia a través de la manipulación del lenguaje que lo convierte en una mercancía cultural objetivada y valorizada gracias a las tecnologías de información y comunicación prevalecientes en el milenio. La educación debe reivindicar el sentido humanamente profundo y el potencial constructivo de la comunicación en pos del entendimiento, habida cuenta de que la tecnología supera los límites temporales y espaciales, y la sincronía de intercambio de mensajes y la infinita e instantánea disposición de materiales y contenidos útiles para la educación permiten el crecimiento personal y la mejora de la calidad humana, tanto de formadores como de educandos. Además, es preciso que la formación regular reivindique el valor universal del tribunal de la razón, de modo que el entendimiento entre los seres humanos comprometa a todos en la construcción de un mundo tolerante recíprocamente, dialógico y razonablemente vinculante.

La educación debería proveer las herramientas esenciales para aprender y los contenidos básicos para desarrollar capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar en el desarrollo mejorando la calidad de vida, tomando decisiones morales y siguiendo nuevos procesos de aprendizaje. Formaría la responsabilidad de las personas para que respeten y enriquezcan su herencia cultural, lingüística y espiritual y para que contribuyan al desarrollo colectivo a la altura del momento histórico, educando a otras personas, fomentando el imperio de la justicia, protegiendo y preservando el medio ambiente y tolerando los sistemas sociales, políticos y religiosos distintos a los propios. Así, la educación difundiría una cultura de paz y solidaridad en entornos de multiplicidad y diferencia.

Por otra parte, la educación es un escenario en continua transformación, pudiendo diversificarse y modificarse ampliamente. Particularmente, la educación formal se dirige



a personas en situaciones cruciales de vida; por lo que su desenvolvimiento es decisivo para que se conozcan a sí mismos, forjen sus identidades y delinee sus gustos, intereses y aptitudes en contextos determinantes del futuro. Inclusive para entornos sociales renuentes al diálogo y a la modernidad, aun en contextos que se regodean en fundamentalismos de cualquier tipo, la educación tiene el mayor potencial de cambio que impide perder la esperanza civilizatoria. La formación presenta siempre posibles expectativas de cambio y auspiciosas tendencias de la sociedad a mediano y largo plazo; además, dota al sujeto para que tenga la fuerza requerida para mejorar y orientar su crecimiento, enfrentando las prácticas no criticadas, las costumbres inveteradas y la idiosincrasia generalizada.

### **La tensión entre equidad e igualdad**

En las últimas décadas, la proyección social de la educación regular ha generado que, a escala global se implementen políticas públicas centradas en oportunidades equitativas para el acceso masivo a los distintos niveles de formación. Los estudios sobre la igualdad educativa en varios países se focalizan, por ejemplo, en logros significativos para que los grupos de inmigrantes étnicamente diferenciados se beneficien de la apertura y la expansión de la formación regular. También hay avances importantes contra la desigualdad de género, la discriminación de minorías y la acción contra situaciones precarias que se agravan por las condiciones económicas, sociales y culturales adversas, incidiendo en la subsistencia del analfabetismo, la cobertura insuficiente y los indicadores alarmantes de deserción escolar, reprobación y bajo rendimiento.

Según las orientaciones mundiales, es una política incuestionable hoy día, que la totalidad de la población aprenda a leer y escribir. Pero, quien tenga ambas competencias es deseable que también comprenda críticamente cualquier discurso pudiendo asumir, defender y sustentar una posición crítica propia, por ejemplo, ante cualquier persuasión política que se le presente, siendo consciente además, de que es posible que sea tomado como objetivo de cualquier manipulación ideológica.

En Latinoamérica desde los años noventa del siglo pasado se ha facilitado la formación gratuita y obligatoria en primaria y secundaria. El propósito ha sido fomentar la equidad abriendo las puertas de escuelas y colegios a más estudiantes; la ampliación de la cobertura ha incorporado a los sistemas educativos, poblaciones heterogéneas con capitales culturales diversos, ha ocasionado la disminución ostensiva de la calidad y ha explicitado desafíos no resueltos de integración de contenidos étnicos y culturales combinados con la ciencia universal y la cultura moderna.

A escala global existe una tensión creciente entre la equidad y la calidad de la educación, impidiéndole trascendencia social y que sea un mecanismo eficiente de desarrollo y competitividad. Es difícil conciliar políticas educativas que, por una parte, implementen la

igualdad de oportunidades para que al margen de las limitaciones económicas y sociales, quienes tengan motivaciones y eventuales dificultades, ingresen a las instituciones formales y se titulen realizando estudios en los distintos niveles de la educación regular; y, por otra parte, con criterios de selección por méritos, se dirija la formación científica y tecnológica de más alto nivel solo a quienes evidencien el máximo aprovechamiento proyectando la creación de masas críticas para la investigación en las fronteras de la ciencia. Cuando la educación se dirige a destinatarios masivos, crea competencias y habilidades útiles para la vida cotidiana y profesional, generando la impresión de que habría terminado su misión, siendo innecesaria la formación de elites; mientras tanto que si se dedica a formarlas es denunciada como una tarea sin una solidaridad social, abierta e indiscriminada.

A la altura del desarrollo histórico universal actual, existen medios abundantes para que la educación regular forme al ser humano para que tenga libertad de pensamiento, para que aquilate y defienda su integridad y dignidad de persona, para que reproduzca críticamente su cultura respetando las diferencias de los demás y para que cultive un espíritu democrático de compromiso consigo mismo, con los demás, el medioambiente y la sociedad.

De las agregados sociales que presentan poblaciones autómatas adoctrinadas para el trabajo maquinal; de los entornos sociales donde la población repite consignas políticas y se restringe al uso de la razón instrumental expresando la coerción, el temor y la represión ominosa que prevalece; de los medios culturales que adiestran la conciencia para el control de las ideas y para el adormecimiento de la libertad; no cabe la posibilidad de calificarlos de sociedades educadas y menos de entornos culturales moral y humanamente bien formados.

Desde el ingreso al nivel inicial, el alumno primero y después el estudiante, tienen derecho a competir en igualdad de oportunidades para culminar con éxito cada nivel, ingresando y cursando el siguiente hasta alcanzar la universidad y, eventualmente, el postgrado. Es una obligación de la sociedad y de los gobiernos, diseñar las políticas educativas que ofrezcan oportunidades para que los educandos recorran trayectorias formativas que les beneficien como individuos. En contextos como el boliviano, marcados por la pobreza y el subdesarrollo, la equidad educativa implica precautelar los derechos de las diversas facciones sociales para alcanzar la alfabetización universal, generar las capacidades críticas y preparar a los destinatarios que corresponda para el ejercicio profesional y la creación de conocimiento científico.

Es inadmisibles que la alfabetización se instrumente como un medio para optimizar la propaganda ideológica proclive al poder imperante y como un mecanismo de lavado de cerebro. Si buscan domesticar la conciencia, fomentando la sumisión y la pleitesía de rebaño, los discursos de igualdad de oportunidades y las políticas de alfabetización se pervierten. En la segunda década del milenio, es imperativo que la educación regular forme para la intransigente defensa de los derechos humanos, que favorezca el disenso constructivo,

que desarrolle la personalidad autónoma y la conciencia crítica, y que inculque valores humanistas universales. La prospectiva educativa determinante para las próximas décadas del siglo indica estimular actitudes de compromiso para la construcción de una sociedad mejor, por la sostenibilidad del planeta, la solidaridad indiscriminada con el género humano y contra los excesos del poder.

La mejora de la calidad de la educación se da con indicadores como la medición de logro de competencias y habilidades en el grado respectivo de educación formal. Pese a que la calidad es necesariamente comparativa, efectuar contrastes regionales permite establecer el grado exitoso de las políticas públicas y la respuesta estratégica a los requerimientos, atendiendo los desafíos del conocimiento y de la formación.

### **Intolerancia cultural y chauvinismo educativo**

Contrario a la educación científica y a la racionalidad moderna aparece el chauvinismo educativo que va de la mano con la intolerancia culturalista. Para ambos, la formación científica de calidad, actualizada y estimulante para forjar carreras dedicadas a la investigación y la producción de conocimiento reconocido ampliamente carece de importancia. En cambio, estos “modelos” hacen un culto inveterado a los valores autóctonos presentándolos como contrarios a los valores de la modernidad y de la civilización occidental; además, presentan rimbombantes contenidos morales de corte étnico sin atender ni relacionarlos con los valores universales fundamentales.

A partir del plexo de identidad, una cultura es intolerante si no reconoce los derechos de afirmación y reproducción de otras culturas en un contexto complejo y compartido de valoración relativa. En tal caso, desde el punto de vista externo a las culturas en juego, la cultura inicial pierde legitimidad de afirmarse como una posibilidad asertiva. Es decir, la tolerancia es universal y se aplica a cualquier manifestación particular si y solamente si la cultura en cuestión tolera otras expresiones también tolerantes. La educación moderna no puede regodearse en expresiones culturales propias de cualquier identidad –sea étnica, social, religiosa o política– como si fuesen las únicas manifestaciones posibles y legítimas. Toda expresión cultural que tuviese presencia en el diagrama del entorno social es legítima solo si respeta a las otras manifestaciones existentes; si no lo hace, pierde legitimidad por negar libertad de expresión a otras culturas que la toleran.

Cuando la educación proclama determinadas culturas del contexto inmediato o mediato como contrarias o enemigas al plexo de identidad de la cultura de base; si aquellas son tolerantes con la cultura de referencia, entonces incurre en el chauvinismo educativo. Este concepto refiere el estímulo de un tipo de formación orientado a la xenofobia cultural que pretende la fanática adscripción a un plexo de identidad determinada y a la formación de actitudes agresivas contra los otros. Pero, incurrir en el chauvinismo educativo cercena

el derecho de reproducción de una cultura intolerante. Entendiendo el chauvinismo y la xenofobia<sup>4</sup> como rechazo a lo que es foráneo; el chauvinismo educativo consiste en la valoración y la reproducción social a través de la comunicación, del ego colectivo a través de la negación y la condena de lo que identifica al enemigo. Así, por la negativa, gracias al otro –o a los otros– la cultura de base adquiere consistencia y sentido para quienes se identifican con ella, desplegando temor y odio. Dicho en breve, el concierto universal moderno no debe tolerar sistemas educativos xenófobos, porque al temer y odiar lo foráneo sin aceptarlo ni tolerarlo, pierden el derecho de ser un medio para facilitar la reproducción y la creación cultural propia.

Educar en contra de la tolerancia para la reproducción cultural xenófoba expresa la escasa seguridad colectiva del plexo cultural de base. Es, además, la evidencia de un imaginario primitivo acrítico de individuos proclives a asumir y reproducir tradiciones míticas, ritos, magia y un conjunto abundante de acciones y expresiones materiales sin pretensión alguna de validez universal. Regocijarse en la propia afirmación cultural como expresión absoluta por sí misma, exenta de cualquier argumentación verosímil que le otorgue sentido y validez universal, la anula como expresión moderna. Es decir, es consecuente que tales afirmaciones se fortalezcan como parte de sistemas invulnerables a la crítica, cerrados a la comunicación, reactivos a la interacción sincera con otras culturas e inconscientes de su valor híbrido, histórico, temporal y relativo.

La educación intolerante aboga por los derechos de una cultura cualquiera para escar-necen los derechos de quienes no pertenecen a tal cultura y agrede las manifestaciones humanas disímiles a una supuesta identidad que constriñe adscripciones psicológicamente coaccionadas. En suma, recurre con ambages como ardidés retóricos, a amedrentar, agredir, silenciar e inclusive a reprimir.

Los sistemas educativos reproducen prejuicios en las culturas pre-modernas para que los hombres, individual o colectivamente; asuman contenidos sobre el nacimiento y la muerte, la enfermedad, la suerte, la felicidad, la desgracia, la culpa, el amor, la solidaridad

---

4 Etimológicamente, la palabra “fobia” proviene de Φόβος (fobos) que significa temor, espanto, pánico, terror y miedo. Se trata de un trastorno emocional o psicológico manifiesto en el temor intenso y desproporcionado a objetos o situaciones concretas (por ejemplo, aracnofobia o acrofbia). La imagen del dios Fobos –hijo de Ares, dios griego que evoca la guerra, y de Afrodita, la diosa asociada con el amor– sugiere la síntesis de situaciones opuestas. La misma unión de sentimientos distintos se da en la “xenofobia”: no se trata solamente del temor a los extranjeros, sino también del odio que genera lo foráneo. De esta manera, es más difícil concebir el miedo solo como un sentimiento aprendido como asevera el conductismo, en comparación por ejemplo, a la visión psicoanalítica que lo ve como una emoción profunda y filogenética radicada en el inconsciente; curiosamente próxima al odio y al amor. Según esta interpretación, parecería que los seres humanos odian lo que les causa temor, porque en el fondo también lo desearían. Por otra parte, si bien *χένος* (xenos) se traduce del griego por “extranjero”, refiere también lo ajeno, lo *otro* y lo foráneo a cualquier sistema. En este sentido, “xenofobia” significa tanto una intensa sensación desagradable por la presunción de cualquier riesgo real o imaginado ante lo que es extraño y exógeno –es decir, el temor a lo diferente– como también significa el odio a lo foráneo, asumiendo que dicho odio surge como una expresión derivada de la ansiedad o el terror.

y la soledad, encapsulándose en posiciones que se legitiman a sí mismas y se auto-valoran. No están diseñados para comprender otros sistemas de referencia cultural distintos y menos pretenden un entendimiento intercultural. Abundan concepciones mágicas e imágenes míticas del mundo impidiendo que la formación construya nociones científicas de la realidad y actitudes críticas de la cultura, forzando lazos colectivos de coerción de la conducta que anulan la libertad individual.

Según Jürgen Habermas, las sociedades arcaicas reproducen y recrean certidumbres y estilos de vida carentes de criterios universales para juzgarlos racionalmente. Se trata de contenidos impenetrables, incuestionables e incommunicables según la razón moderna: plétoricos de falacias e inconsistencias, que se auto-excluyen de cualquier diálogo con otros sistemas<sup>5</sup>. Además, es peculiar que dirijan las acciones según un determinado mundo de vida. Careciendo de condiciones universales para la comunicación inteligible, verosímil, veraz, recta y que procure la verdad construida desde distintas perspectivas; tales sociedades solo atinan a difundir imágenes y sentidos sesgados de la realidad, oscureciendo las perspectivas de otros mundos de vida e impidiendo cualquier entendimiento que, eventualmente, podría facilitar algún consenso.

El mundo de vida como sistema cultural de interpretación e imágenes del mundo que los individuos sostienen y aplican en su entorno social, refiere una estructura intelectual que despliega algún tipo de racionalidad. Si las acciones del sujeto se ajustan a su propio mundo de vida, entonces son racionales; si no corresponde con su mundo de vida que ha hecho suyo –dándose la posibilidad de que rebose de contenido mítico o religioso–<sup>6</sup>, entonces son acciones irracionales. Resulta palmario, en consecuencia, que la peor educación es la que fomenta o naturaliza la irracionalidad. No puede haber peor deterioro social que institucionalmente se forme a los protagonistas del futuro para que detracten, distorsionen y violen cualquier mundo de vida que el entorno social les inculcó y que asumieron como su propia identidad cultural. Es posible admitir como legítimo y hasta deseable que existan cambios en el mundo de vida de las personas –por ejemplo, el tránsito de un mundo primitivo a otro moderno– porque es dable que representen una transformación de la argumentación mágica a una racionalidad moderna; pero que la educación reproduzca como espontáneas la inconsecuencia, la astucia, las falacias, el cinismo y la impunidad moral, es simplemente inadmisibles.

Si la educación reglada predispone a que el sujeto aplauda los ardidés retóricos que agasajan los atropellos de la intolerancia culturalista, estimulando al individuo a ser parte de dichos desafueros para aprovecharse personal y marginalmente de ellos; entonces la educación se convierte en un eficaz mecanismo de perversión social. Forma identidades

---

5 Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa* (I): Op. Cit., pp. 78, 83, 88, 90-1.

6 Ídem, pp. 69-71.

agresivas de retaliación e irracionales generando la prevalencia de intereses egoístas y prosaicos; estimula a los sujetos para que asumen sin rodeos argumentos peregrinos que podrían ocurrírseles o que los repitan cínicamente amplificándolos como si se tratase de justificaciones verosímiles de sus acciones; en general, de un mundo de vida ambiguo, incoherente, contradictorio y arbitrario.

## LA PROPUESTA INDÍGENA DE 2004 Y LA LEY 70

A fines del año 2004 fue publicado un texto de diez organizaciones indígenas y originarias de Bolivia: Por una educación indígena y originaria: Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y sociocultural<sup>7</sup>. Se trata de la propuesta para la educación del país que fue varias veces defendida en eventos participativos. Se funda en exigencias políticas e ideológicas previas: El reconocimiento del Estado como una realidad plurinacional, la valoración excesiva de la democracia comunitaria, la reproducción acrítica de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios, el reordenamiento territorial con autonomía, la retórica en torno a un modelo económico-social comunitario y la gestión de los recursos naturales. Tales contenidos fueron asumidos íntegramente por la Constitución Política del Estado promulgada en 2009.

La propuesta educativa indígena fue asumida en su totalidad por la Ley 70 en 2010; aunque relevaba la interculturalidad, sobrevaloró el movimiento de las naciones indígenas concibiéndolo como ideológicamente hegemónico; aunque decía buscar relaciones igualitarias de respeto mutuo entre las culturas, incurría recurrentemente en una visión indígena etno-céntrica con intolerancia culturalista. El documento de 2004 es una combinación ecléctica de iniciativas peregrinas, válidas solamente por la procedencia de sus proponentes. Sin articulación racional, habla de la filosofía de la solidaridad y la unidad de quienes tendrían identidad étnica incuestionable, refiriendo conceptos humanistas que motivan fáciles adscripciones. Afirma que la educación intercultural bilingüe sería transversal con aristas filosóficas, políticas, organizativas, territoriales y jurídicas siendo defendida por los pueblos indígenas y originarios.

La Ley 70 asumió explícitos contenidos proclamados por los indígenas y campesinos sobre una educación plurinacional, pluricultural y plurilingüe; cediendo prerrogativas a la cosmovisión, a las identidades y a los valores culturales de los mencionados pueblos. Las posiciones indígenas y campesinas fueron validadas porque presentaron un victimismo secular, refiriendo la explotación, la opresión y la pobreza como las causas de la exclusión

---

7 Las organizaciones coautoras fueron el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, la Asamblea del Pueblo Guaraní, el Consejo Educativo Aymara, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, el Consejo Educativo Amazónico Multiétnico, el Consejo Educativo del Pueblo Originario Guaraní y el Consejo Educativo de la Nación Quechua.

y como desventajas para los estudiantes que soportarían rémoras históricas de marginalidad. Como si nunca hubiese existido la Ley 1565, posiciones carentes de mínima objetividad abominaron de la educación boliviana como “unicultural y monolingüe”<sup>8</sup>; la denunciaron como la desvaloración de las culturas locales, aplastando la visión del mundo originaria, promoviendo la muerte de las lenguas de contenido vernáculo y priorizando contenidos foráneos en el currículum. Entre las expresiones extremas, grupos indígenas y campesinos rechazaron vehementemente la interculturalidad, sustituyéndola por lo “intra-cultural” –que no tuvo casi ninguna elaboración teórica– y atacaron la dignidad, la libertad, la democracia y la igualdad por tratarse supuestamente de valores de Occidente.

La propuesta indígena y campesina, particularmente la referida a que sus bachilleres sean formados por profesores que irrecusablemente tengan la misma procedencia étnica, constituye el factor de depravación de la calidad educativa. Desde principios del milenio y consagrado en la Ley 70, existe el errado criterio de que la educación formal debe reproducir los contenidos culturales de los grupos indígenas y campesinos; y no solo la educación local, sino la nacional. Pero lo más grave de tal intolerancia culturalista que reproduce la endogamia en la formación docente, radica en el aislamiento cognoscitivo y, por tanto en la obsolescencia educativa, convirtiéndola en un factor retrógrado que repetiría contenidos de la vida de las comunidades, sin que sirva efectivamente para cambiar la situación de postración y subdesarrollo. Sin crítica, creer que una identidad local microscópica deba convertirse mediante la educación formal en una identidad común e incluso en la identidad cultural nacional, apenas garantiza la reproducción de costumbres subalternas, creencias y ritos pletóricos de supersticiones, prejuicios de toda laya, valores deleznable y la repetición de formas de organización colonial en un ambiente hermético condenado indefinidamente a carecer de relación con el mundo y a lo sumo a recrear lo mismo cíclicamente y por inercia.

Pese a que los derechos de los pueblos indígenas y originarios sobre el territorio, sus sistemas jurídicos, sus lenguas y la reproducción cultural, vinculan legítimas reivindicaciones educativas; la propuesta indígena y originaria no ha explicitado advertencias críticas sobre el riesgo de la intolerancia culturalista en la que incurrió tanto teórica como prácticamente. Que la sociedad haya repetido ampliamente por varios años las reivindicaciones subalternas con contenido étnico, particularmente desde 2006, no ha permitido la articulación ni la audición de voces críticas. En educación, las peores consecuencias se dieron con la intromisión de una visión chauvinista y sesgada de culturas autóctonas que han impactado ampliamente en la desvaloración de la ciencia y el conocimiento occidental, que se han abrogado privilegios disimétricos conceptuando a la escuela –no solo la organizada para ellos mismos, sino de todo resquicio urbano y rural, privado y público– como el lugar de

---

8 Por una educación indígena originaria, pp. 36-8.

reproducción de sus características culturales, obligatorias para el conocimiento y valoración de todos. Así, la intolerancia culturalista no se ha agotado en acciones simbólicas como la inclusión de la wiphala en los símbolos patrios, sino que ha generado una progresiva decadencia de la formación científica de bachilleres, profesionales e investigadores, perdiéndose toda capacidad competitiva a nivel internacional sin la posibilidad de servir eficientemente al país.

## PROSPECTIVA EXPERTA SOBRE LA EDUCACIÓN CIENTÍFICA

Ocho expertos recientemente consultados<sup>9</sup> coinciden en que la educación formal pública en Bolivia no forma a las personas de manera satisfactoria ni auspiciosa. Reproduce un nivel académico deleznable y una calidad científica de muy bajo desempeño. Pero lo más grave radica en que las políticas públicas de los últimos lustros, cancelan las evaluaciones de rendimiento y las pruebas estandarizadas, ocultando la certidumbre de los resultados. Por lo mismo, los expertos ofrecen auspiciosas recomendaciones que como políticas de Estado, deberían ser las pautas que realizarían una efectiva prospectiva de la educación científica.

Hay una opinión generalizada de que en Bolivia existiría un impacto negativo de los medios de comunicación y de las tendencias ideológicas, neutralizando los esfuerzos institucionales por la formación humana y científica de calidad. Los medios divulgarían con mucha eficacia hoy día, la emulación de prácticas deleznales, formas de vida políticas pletóricas de anti-valores y actitudes inmorales apañadas por la soberbia del poder hegemónico. La educación en sentido amplio, la que se reproduce informalmente en la sociedad y se amplifica por los medios masivos, habría perdido los horizontes de formación moral de la población, reproduciendo como si fuesen gestos encomiables, la astucia y la carencia de vergüenza de politicastos con discursos rebosantes de falacias y mentiras. Burlarse de la recta razón del auditorio, de su sentido común y su salud psíquica y mental destinatarios de televisión, sería hoy habitual y difundido. La ignorancia y el atrevimiento serían factores de liderazgo, con identidades vergonzosas sin decoro, modales, moral ni disciplina.

La idiosincrasia apañada por falsos liderazgos habría devaluado los títulos profesionales y las tareas de los científicos. Con evidente impacto negativo, los últimos tres lustros las políticas públicas no promoverían el talento, la inventiva, el carácter investigativo ni la innovación. No habría fundaciones para la ciencia y abundarían situaciones ficticias, por ejemplo, en la asignación de tiempo de trabajo para la investigación en las universidades

---

9 El libro Veintiuna voces sobre educación, investigación científica y bienestar en Bolivia ha consultado a 21 expertos locales e internacionales en temas concernientes a la ciencia, la tecnología y la educación. En esta parte se presentan las opiniones de reconocidas personalidades intelectuales con valiosa experiencia en el campo educativo, destacándose las opiniones de Susana Käss, Rosalía Arteaga Serrano, Hugo Celso Felipe Mansilla, Enrique Ipiña Melgar, Raúl Rivadeneira Prada, Carlos Coello Vila, Gustavo Rodríguez Ostría y Patricia Marín Naetter. Véase, Instituto de Investigación en Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz: 2017.



públicas sin que existan los productos respectivos. Además, para opiniones foráneas, en Bolivia predominarían conductas colectivas intolerables, con carencias básicas como la falta de higiene y buenas costumbres para la convivencia civilizada.

Según opinión de los expertos, Bolivia no sería un escenario adecuado para el crecimiento personal académico, moral, humano, científico ni profesional. El deplorable nivel científico de la educación sería consecuencia de la bajísima calidad de desempeño docente. Para una opinión radical, ni en medio siglo, la educación pública boliviana sería un factor dinámico para que los baluartes potenciales del país compitan y logren éxito mundial. La educación y en particular la Ley 70, condenarían a la ignorancia, el folklorismo, la incompetencia, el ridículo y el exotismo étnico; además a reproducir gestos primitivos, al oscurantismo pre-moderno y a la barbarie. Esto contrastaría con países como Brasil, Chile o Colombia que despliegan políticas de Estado con proyección estratégica para la educación científica, el crecimiento, el bienestar y el conocimiento.

Sobre las universidades públicas, las críticas de los expertos refieren el corporativismo de grupos de poder e interés. Para romperlos el cogobierno debería exigir procesos de titulación y la constitución de planteles estables con dedicación exclusiva, de catedráticos que deberían tener al menos títulos de maestría en las disciplinas científicas que imparten y que cumplan con la obligación regular de presentar productos de investigación. El fetichismo del título universitario de licenciatura debería combatirse promoviendo la formación técnica, la cultura artesanal y la titulación de quienes hubiesen adquirido experticia por acumulación empírica. La licenciatura no debería ser masiva, tendría que dirigirse solo a quienes tengan aptitud cognoscitiva y científica; el postgrado, más exigente todavía, debería ofrecerse sin discriminación alguna teniendo en cuenta rígidamente las aptitudes de aprendizaje, no por tráfico de influencias de cualquier laya. En Bolivia habría casos vergonzoso de pésima formación profesional de graduados de las universidades públicas y peor de quienes reciben títulos en las universidades privadas. En estas últimas, caracterizadas como instituciones de lucro, hablar de formación científica y de investigación referiría algo extraño y desconocido.

El sistema educativo boliviano debería reconstituirse desde su raíz, porque los bachilleres en general, no adquirirían competencias para leer ni escribir apropiadamente. Los titulados de las universidades serían incapaces de redactar un ensayo científico de calidad en su disciplina profesional. Habría que orientar y priorizar la formación técnica, valorar la labor docente y auspiciar las tareas tecnológicas y las actividades manuales promoviendo la cultura económica de servicios y oficios.

Los doce años de bachillerato deberían disminuir de manera que en los ocho primeros del nivel primario, el estudiante domine el razonamiento matemático, la comprensión lectora y las bases de la concepción científica del mundo. Comprender lo que se lee es

fundamental y es la forma imprescindible de crear amor por la lectura en tiempos en los que cunde la ignorancia y la incultura; las imágenes apabullan todo y las personas se deshumanizan. Después, en tres años de secundaria, el estudiante tendría que obtener un título de técnico medio y con dos años adicionales de práctica y estudio, el título de técnico superior. Esta formación serviría para contar con una base técnica que sostenga el mercado profesional auspiciosamente. Quienes muestren aptitud cognitiva para la ciencia verificada pulcra e intensivamente, después de cursar la primaria, ingresarían a la secundaria especializada con estándares académicos rígidos. Es decir, satisfaciendo sistemas probados de selección, se prepararían técnicamente o para efectuar estudios universitarios posteriores.

Las políticas públicas deberían permitir comprender a la población el sentido de igualdad de oportunidades en educación. Esto supondría transformar la idiosincrasia a mediano plazo gracias a decisiones que valoren la formación profesional e incrementen la estima social del esfuerzo y la superación personal. Se debería apoyar y premiar a quienes teniendo el talento requerido, se dediquen con asiduidad a su propio crecimiento. Que haya transparencia, inteligencia y eficiencia es indispensable para que la educación sea un medio selectivo que constituya minorías, pero no por el dinero que dispongan ni por el tráfico de influencias que practiquen, sino porque tendrían el talento, la dedicación, la disciplina y la voluntad para su propio crecimiento.

La universidad debería estructurarse otorgando atención masiva dirigida a la profesionalización de operadores sociales. Pero la mayor parte de recursos la asignaría para la formación de científicos, investigadores y tecnólogos que forjen el futuro gracias al conocimiento. Que haya igualdad de oportunidades educativas, independientemente de la clase socio-económica de los postulantes, significa que quienes tengan talento para formarse cognoscitivamente en lo más exigente del orbe, dispongan de facilidades para acceder a la formación de tercer y cuarto nivel en las universidades.

Sobre las transformaciones en la universidad, debería promoverse las innovaciones educativas y los cambios de estructura. Por ejemplo, incorporar intensiva y extensivamente las tecnologías de información y comunicación en las actividades docentes educativas; estimular el uso cotidiano de plataformas académicas y la creación de bibliotecas virtuales. Se debería implementar la capacitación continua de los docentes, erradicar el corporativismo, formar planteles estables de profesores, valorar económica y socialmente la investigación y vincular la universidad con las empresas.

Asimismo, los programas y proyectos de investigación tendrían que explicitarse según el modelo de demanda; disponiendo de recursos para superar la ciencia periférica, internacionalizar el desempeño y el conocimiento; instituir becas de postgrado para catedráticos y facilitar la movilidad externa estudiantil y docente. También los profesores e investigadores deberían ostentar prestigio y alto nivel académico, lo mismo se debería requerir de los

postulantes a autoridades. Ser docente en cualquier nivel de postgrado debería requerir como mínimo el título de maestría siendo significativamente valorado el título de doctorado. Debería ser imprescindible valorar a los profesionales con perfil científico formados en el exterior del país, y cumplir con los compromisos de cooperación internacional para la formación científica. Por último, se debería superar el memorismo en la enseñanza, fijar sanciones drásticas y sumarias al plagio en las tesis y los trabajos de las asignaturas, facilitar la indexación de las publicaciones, nivelar el salario de las universidades privadas y el postgrado, y desburocratizar los procesos empleando tecnologías apropiadas.

Naturalmente, estas medidas no se aplicarían sin reacciones adversas. Sería previsible la resistencia, en primer lugar, de los profesores y docentes de todos los niveles reglados. También se prevé la oposición de quienes detentarían una cultura de apariencias que solo atina a proclamar ser licenciados a toda costa, aunque no ejerzan la profesión que obtuviesen ni sean capaces de evidenciar casi ninguna competencia especializada. Habrá renuencia de los actores educativos que solo viven el instante sin visión a mediano ni largo plazo, declinando la educación y otros aspectos de la vida social y política, y condenándola a la reproducción de un nivel académico mediocre o ínfimo. Sin embargo, pese a esto, el desafío consiste en hacer de la más alta función del Estado, un factor útil y efectivo para el bienestar y el desarrollo económico y social del país.

Siendo una percepción generalizada el bajísimo nivel científico de la educación boliviana, los expertos consideran que medidas drásticas serían necesarias. Universalmente, la educación forma a niños, jóvenes y adultos en el conocimiento científico y la tecnología, sea para que orienten su desempeño profesional o para que los graduados de postgrado lo desplieguen en el futuro con aportes relevantes. Siendo el inglés el idioma de la ciencia, el bachiller de colegios públicos debería tener competencia comunicativa en esa lengua, en tanto que respecto del español; serían objetivos primordiales, escribir, leer, comprender lo que lee y tener un pensamiento crítico, estimulando la curiosidad científica, el sentido común y la visión realista del mundo.

Quien obtenga el diploma de bachiller después de doce años de estudio debería haber formado una concepción del mundo inteligible con fundamentos científicos, en tanto que sus competencias en matemática y ciencias naturales deberían corresponder con niveles aceptables de la época actual. Regularmente, el gobierno debería aplicar evaluaciones a los bachilleres sobre estos aspectos clave de la formación, siendo por ejemplo, la prueba PISA (Programa internacional para la evaluación de estudiantes) una posibilidad encomiable para aplicar a los jóvenes de 15 años; también ofrecen expectativas plausibles las pruebas de calidad del Mercosur.

Debería ser una política de Estado la educación de calidad en las disciplinas con contenido científico y tecnológico, motivando en los estudiantes destacarse limpiamente en

toda competencia. Tal política manifestaría imperativos en lo concerniente a la formación docente, las asignaciones financieras y las modificaciones curriculares. Debería multiplicarse el número de becas y sus componentes de cobertura, duración, renovación y compromiso. Las asignaturas de contenido humanístico y social debían ser complementarias a la formación científica, recomendándose cambiar los contenidos de la Ley 70 que sean inconvenientes o perjudiciales para la formación científica de calidad.

En la universidad, los contenidos científicos que se imparten para la formación profesional y la generación de ciencia y tecnología deberían orientarse a los procesos de innovación. En todas las carreras debería existir actualización científica disciplinar para que los docentes enseñen contenidos pertinentes según el momento histórico y el conocimiento universal, y no solamente cursos de capacitación para la enseñanza superior. Los procesos de evaluación y acreditación institucional deberían ser regulares y llevados a cabo cada cinco años con pares académicos de alto nivel.

Es auspicioso motivar la valoración social e institucional de los títulos profesionales nacionales y los que se hubiesen obtenido en el exterior eliminando cualquier límite salarial. Se debería retribuir de modo adicional a los docentes por sus publicaciones científicas indexadas; se tendría que asignar un soporte adicional anual nacional a las escuelas de postgrado restringiendo el lucro en las universidades privadas y resguardando la calidad. El incremento de la carga horaria docente con tiempo adicional de investigación en las entidades públicas debería correlacionarse con la conclusión de productos intelectuales obligatorios relevantes. Se debería estimular el emprendimiento de los profesionales destacados; asignar presupuesto adicional a cada universidad para la investigación, disponer de fondos para las publicaciones e implementar el escalafón del investigador. Finalmente, debería ser un requisito razonable para ser catedrático, enseñar con textos científicos en inglés, para lo que se facilitaría el acceso a redes de información y a bases de datos con membresía.

Para que el desempeño docente tenga calidad y contenido científico, aparte del empleo de textos actuales de valor académico, por lo general en inglés; los catedráticos deberían acreditar publicaciones indexadas y tener al menos título de maestría en su disciplina. Algunas buenas prácticas referidas al proceso docente educativo en la universidad incluyen motivar la curiosidad científica y orientar los procesos de investigación, por ejemplo, con el adecuado uso de internet para que sirva al crecimiento y la formación de los estudiantes. Es imprescindible que los docentes y el sistema sancione con prontitud y drásticamente el delito de plagio, que se critiquen y se erradiquen los vicios de copiar textos sin leerlos, de preguntar de modo peregrino sin entender ni estudiar, y que se condene todas las acciones de los estudiantes contra la formación de calidad; reforzándose gestos académicos dignos y constructivos.

Algunas tareas importantes solamente se realizarían con el acuerdo y la participación activa de distintos actores. Por ejemplo, cerrar temporalmente algunas carreras en la universidad pública porque tienen gran demanda y no ofrecen conocimiento científico ni tecnológico relevante, siendo dudosa su contribución al crecimiento económico y al bienestar de la población; solo será posible si existiesen políticas públicas para regular el funcionamiento del mercado profesional correspondiente, si restringiría las tareas lucrativas constatadas recurrentemente en las universidades privadas y si diversificaría la estructura económica del país, valorando nuevos campos de trabajo y ofreciendo alternativas de ejercicio profesional. La asignación de becas para quienes estudien en las universidades públicas, para profesionales en general y para docentes, debería realizarse como una política que involucre a múltiples actores.

La valoración especializada de los idiomas nativos como factores de enriquecimiento cultural, excluyéndolos del currículo de la enseñanza reglada en entornos urbanos, se compensaría con el trabajo profesional de lingüistas especialistas. El uso de las lenguas no se da por decreto, tales lenguas se estandarizarán gracias a la labor de los expertos en los institutos de investigación y en las universidades. En el entorno disperso, el área rural, se deberían analizar los logros críticamente, señalándose las limitaciones de la experiencia sobre educación intercultural bilingüe, de modo que se la reencauce auspiciosamente sin desmedro de la cultura ni del conocimiento occidental, enseñándose durante los primeros años en lengua nativa materna con el español como L2. Los actores educativos deberían entender que no es factible ni ofrece expectativas plausibles, la enseñanza de la ciencia ni el conocimiento de la tecnología actual en lengua nativa; estas labores de importancia crucial deberían desarrollarse en español necesariamente.

Las opiniones de los expertos han permitido establecer, finalmente, una lista de políticas públicas educativas para su aplicación en la escuela formal en Bolivia que se enumeran a continuación:

- Fortalecer la educación pública con recursos financieros y humanos que se empleen eficientemente en las labores científicas, técnicas y tecnológicas.
- Mejorar ostensiblemente la calidad científica de la educación formal, en cada uno de sus niveles y modalidades de implementación.
- Ofrecer una educación de alto nivel con formación humanística que enfatice los valores y promueva la madurez de la persona.
- Formar a los estudiantes de tercer nivel en las profesiones del futuro, superando las actividades rutinarias que cosifican al ser humano.

- Priorizar la educación científica en los niveles pre-universitarios con la finalidad de formar y orientar a los segmentos de la población que evidencien interés, talento y aptitudes, independientemente de los recursos económicos que dispongan.
- Favorecer a los sectores con menores posibilidades económicas y sociales para acceder a todos los niveles educativos, aplicando criterios meritocráticos.
- Institucionalizar la prueba PISA en el país.
- Evitar que la apertura en educación y la intransigencia de las demandas sociales se conviertan en las principales causas del deterioro de la calidad educativa.
- Desechar la demagogia en educación, el corporativismo y el clientelismo, honrándola como la principal función del Estado para beneficio social logrando estatus y reconocimiento.
- Institucionalizar evaluaciones docentes imparciales y remover a los profesores que muestren incompetencia en el desempeño de sus funciones académicas.
- Castigar ejemplarmente a los miembros corruptos de la comunidad educativa.

## **CULTURA POLÍTICA RESISTENTE A LA MODERNIDAD**

El modelo occidental no fue rígido al implantarse en los Andes, dándose la subsistencia del modelo amerindio que no debe ser ignorado. Por lo demás, existen los otros lados de Occidente, aquellos usualmente relegados que aparecen como minoritarios, débiles, peligrosos y heterodoxos: se trata de auspiciosos estímulos de la creatividad, la sostenibilidad medioambiental y la relación con el otro.

La cultura política prevaleciente en Bolivia y la suposición de que la universidad deba ser un centro político, son las causas de la limitación y ausencia de relevancia de la ciencia y la tecnología en el quehacer institucional. Son también las causas que impiden considerar los aspectos valiosos de la visión andina del mundo, proyectando sus aportes al conocimiento universal. La universidad debe superar su situación caracterizada como anómica y de inercia, con una clase media e intelectual que desprecia la ciencia, reproduciendo valores que condenan el estudio y la dedicación. Basta de que Bolivia destaque internacionalmente por absurdos como que algunos estudiantes sean becados por sorteo anónimamente; basta de hacer de la ignorancia una virtud y basta de que la venalidad aplaste el conocimiento y los méritos académicos.

## PROBLEMAS Y SOLUCIONES EN TORNO A LA LECTURA Y ESCRITURA

En Bolivia, la educación secundaria carece de acreditación de calidad. La educación pública otorga títulos de bachiller que no corresponde con un mínimo de competencias que el estudiante debería dominar. Se perpetúa e intensifica un decaimiento de la calidad de la educación, pese a que el bachiller habría aprobado doce grados. El egresado no sabe leer correctamente ni escribe con propiedad; solo el 3% de los bachilleres acredita conocimiento aceptable en ciencias puras y naturales; y el gobierno no auspicia para ellos la continuación de su formación con becas. Lo más grave radica en que no se aplican evaluaciones estandarizadas que midan periódica ni regularmente las competencias y los conocimientos de los estudiantes. El gobierno y el gremio de los profesores se niegan a hacerlo. Bolivia no es parte ni remotamente, de las pruebas PISA, las de Mercosur ni de otras metodologías como las que se realizan en países de la región con evaluaciones periódicas.

El principal problema de la población boliviana radica en su rechazo endémico a la lectura y, consecuentemente, la desvaloración de la ciencia. No es posible que haya científicos que no lean y que no sepan escribir; en esto radica la causa del insignificante aporte de Bolivia a la ciencia como acervo mundial, fijándose la causa en último término, de la deficiente formación primaria y secundaria que no estimula la lectura ni premia la escritura. No existe en el país, la idea de que el aprendizaje del lenguaje continúa de manera constante a lo largo de la vida. En Bolivia, no se presta atención al idioma ni existe la mínima valoración de su importancia cultural y científica. Que alguien termine el bachillerato se concibe como un gran logro y si acaba la universidad, todos creen que no tiene nada más que aprender, porque ya estaría en condiciones de trabajar y mantenerse por sí mismo. No hay amor al conocimiento ni a la investigación por sí misma, y los logros tecnológicos del presente se asumen como “caídos del cielo” y no como un estímulo y desafío para contribuir al propósito infinito y colectivo de generar conocimiento científico y tecnológico nuevo.

Los problemas de la formación con contenido científico se sobreponen y se hacen más densos al considerarse la calidad de preparación de los profesores de primaria y secundaria, y al tener en cuenta su incompetencia para aplicar métodos actuales. Todo científico debe adquirir y desarrollar la competencia de escribir y, por ejemplo, para aprender la ortografía del español, es muy fácil convertirla en un sistema matemático, produciéndose resultados extraordinarios.

En la Universidad Mayor de San Andrés, por ejemplo, hubo un tiempo en que el lenguaje fue imprescindible para la formación superior y el desarrollo científico. Pero esa etapa no duró y las experiencias notables simplemente se ignoraron. La mayor parte de los actores educativos piensa que debe comenzar de cero, ni se molestan en conocer los logros de sus colegas y a eso se suma la lucha de intereses económicos, por ejemplo, por la carga horaria.

La Carrera de Lingüística de la UMSA implementó innovaciones pedagógicas con muy buenos resultados en el dominio del lenguaje. Implementar como obligatorio un semestre de Lenguaje en todas las carreras sería conveniente para que los estudiantes aprendan a leer, resumir, sintetizar, exponer y a responder preguntas directas.

## **LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS PLURILINGÜES Y MULTICULTURALES**

El español y el aymara son parte de la realidad lingüística de Bolivia y sería absurdo negar por decreto el valor del español o establecer su extinción. La lengua es lo que el sujeto tiene más próximo a sí mismo. El hombre es su lengua, por lo que no tiene sentido negarla dado que tal acción implicaría negarse a uno mismo, cuestionándose la propia identidad. La lengua forja la ascendencia cultural y lingüística. Por lo demás, que los científicos bolivianos dominen el inglés es una necesidad insoslayable, más si sus investigaciones aspiran a tener relevancia universal; aunque también sería absurdo declarar con una ley que el idioma oficial del Estado boliviano sería el inglés.

El aprendizaje del inglés debería ser intensivo y eficiente, al menos en el nivel de secundaria; aunque lo más provechoso sería enseñarlo desde primaria. Se trata del idioma científico por excelencia a nivel mundial, aunque en Bolivia, los diez mil profesores que lo “enseñan”, apenas restringen su actividad docente a repetir prácticas inútiles e inclusive pedagógicamente perjudiciales. Los profesores de Estado encargados de inglés, en general, no comprenden lo que supuestamente enseñan y sus lecciones se agotan en la repetición sin beneficio lingüístico. Cursos largos, interminables y mal organizados no favorecen el conocimiento sino el lucro, no hay interés por la ciencia sino por el emprendimiento comercial y los resultados de entidades privadas son siempre mediocres.

Todas las carreras del Sistema Universitario Boliviano deberían ofrecer formación de tercer nivel otorgando títulos de licenciatura solo si y solamente si el postulante habría satisfecho la exigencia de conocimiento del idioma inglés. Dado que en todas las disciplinas, por cada texto científico escrito en español, existen al menos diez textos científicos escritos en inglés y ninguno escrito en aymara o en quechua; es lógico que el propósito de que los estudiantes adquieran competencias disciplinares, implique el dominio del inglés y no menoscaben su tiempo aprendiendo lenguas indígenas. Las clases en las aulas de las universidades deberían darse empleando textos en inglés; las unidades académicas deberían exigir el conocimiento de dicha lengua e impartir su enseñanza de manera eficiente y profesional; en tanto que enseñar aymara no reporta beneficio científico alguno, a excepción de lo que podría implicar para el desarrollo de la lingüística especializada.

Brasil y México tienen la mayor cantidad de lenguas originarias en la región. En estos países como también en Bolivia, espontáneamente, el español no interfiere sobre el espacio



natural de despliegue del aymara, el quechua y de otras lenguas nativas que son baluartes culturales y factores de identidad. Las políticas lingüísticas del Estado no deben limitar la educación, sino promover la normalización; el despliegue de vocabularios útiles para la literatura, forjando que la oralidad sea estudiada científicamente; por ejemplo, estableciendo la gramática a partir de la fonología y la fonética. Así, se conservaría la riqueza cultural de cada idioma, reconociendo al español como la lengua oficial para la comunicación de los bolivianos, especialmente en la multiplicidad de planos de la vida social.

Los estudiantes bolivianos, salvo extraordinarias excepciones, no brillan en nada; están ausentes en las disciplinas del conocimiento científico, en las letras y en las humanidades; pero también en campos como la música, el atletismo y la gimnasia. Y es que la educación regular que reciben no les motiva a que se esfuercen. No tienen la mínima disciplina para obtener cualquier logro por pequeño que fuese. Nada les interesa ni conmueve profundamente; no existe factor motivacional alguno que les interpele, por ejemplo, a amar la verdad, desplegar la inventiva y la creatividad, o desear destacarse por contribuir a resolver cualquier problema o desafío. Esta situación se debe en gran parte, a que sus maestros apenas atinan a repetir el folklore, supuestamente en aras de la valoración “intra-cultural” desde el kindergarten hasta la universidad y en todas las entidades de formación superior.

El niño, el adolescente y el joven cierran sus horizontes de comprensión del mundo reduciéndolos a la práctica folklórica de horas interminables. En lugar de que gracias a la escuela y el colegio, el educando aprecie y desee conquistar la ciencia, el conocimiento y la investigación, transcurre su tiempo irrecuperable entre bailes, música y un sinnúmero de actividades que terminan invariablemente induciéndolo a que practique habitualmente un sinnúmero de excesos de diverso tipo.

Hoy día, la buena educación incluye formar las habilidades del ser humano partiendo de las naturales como son las de oír, escuchar y hablar. Particularmente, es necesario enfrentar los problemas de diglosia referidos a las dificultades de pronunciación o realización de sonidos del español. Lo fundamental es cultivar las habilidades naturales abocándose al lenguaje en cada etapa de la vida. Los adolescentes deben aprender a expresarse con propiedad y también a escuchar y entender a los otros. Estos contenidos hay que enseñarles con gente formada, con personas que imbuyan en los jóvenes el amor por la expresión, por saber y escuchar, especialmente a quienes tienen otra cultura de base.

También se debe enfrentar las habilidades artificiales de la lengua: leer y escribir. Que los niños y jóvenes lean 270 palabras por minuto entendiendo el 95% de lo que leen representa un gran logro; también sería fantástico que lean 400 palabras por minuto y entiendan el 90% de lo que leen. Sobre la escritura, es imprescindible que conozcan el sistema ortográfico de la lengua y la puntuación para que escriban correctamente. Además, hoy día existen

métodos muy convenientes para aprender a escribir; los profesores deberían dominarlos para que puedan enseñarlos.

Llegamos a la escuela hablando y escuchando, por lo menos oyendo; pero muchas personas, lamentablemente, no aprenden escuchando ni siquiera después de doce años de permanencia en la escuela y el colegio. El colegio debería enseñar las habilidades artificiales creadas por el hombre de leer y escribir; pero después de doce años, el bachiller no adquiere tales competencias artificiales básicas ni mejora sus habilidades naturales.

La ciencia lingüística establece claramente cómo enseñar dos lenguas. El niño, sea de la ciudad o del campo, debería aprender primero muy bien, su propio idioma. Solamente después aprendería otra lengua, recién en segundo o tercer curso de primaria; así poco a poco iniciaría el conocimiento del segundo idioma, sabiendo además que el aprendizaje del lenguaje no tiene fin. Es permanente y perpetuo, continuaría más allá de los doce años de colegio.

### **Enseñanza de las lenguas nativas**

La única forma de enseñar ciencias en quechua y en aymara, entendiendo que la jerga científica tiene una nomenclatura universal –por ejemplo, en español: “meiosis”, “citoplasma”, “célula” o “fotosíntesis”– se daría con préstamos crudos o adaptaciones. Sin embargo, incluso con estos, se requeriría de especialistas que generen tal conocimiento a través de la normalización técnico-científica de las lenguas. En el caso de que un maestro usuario del quechua por ejemplo, desarrollase la docencia en lengua indígena, posiblemente realice adaptaciones de la terminología científica en español al idioma originario; pero el efecto desde el punto de vista de la proyección lingüística, sería la enorme dispersión y abuso, en especial por las limitaciones de la formación docente.

Que, por ejemplo en la Carrera de Lingüística de la Universidad Mayor de San Andrés, se fomente la tendencia de crear términos autóctonos que permitan a los nativos hablar de la tecnología –por ejemplo, el concepto “avión” se referiría con la palabra *lata-tunqu* que significa “pájaro de lata”– no tendría uso. Es decir, son iniciativas de los especialistas con muy escasa o casi ninguna utilidad, marcadas por la arbitrariedad restrictiva.

No es posible comparar las limitaciones de las lenguas de carácter vernáculo con el español para la enseñanza de la ciencia. Gracias a que el idioma de la península europea tiene raíces latinas y griegas, resulta espontáneo y natural que incorpore nuevos términos de la jerga de las disciplinas científicas, facilitando su progreso. Se trata de un bagaje terminológico apropiado que refleja unívocamente los contenidos de los conceptos; aspectos sustantivos para el desarrollo de la educación y la formación de una imagen objetiva del mundo, estimulando la inteligencia eficientemente.

Si la educación de los niños y jóvenes aymaras y quechuas buscaría crear competencias comunicativas con el mundo de la ciencia y una formación sólida basada en el conocimiento razonado del mundo, lo mejor es enseñarles contenidos disciplinares en español haciendo referencia a los orígenes etimológicos del griego y especialmente del latín. Tal recomendación se tendría que aplicar especialmente en los niveles de estudio especializados propios de las entidades técnicas y de la universidad. Constituye una tarea de los lexicógrafos, cuando no existiesen términos en español, crearlos, de acuerdo a las familias y las peculiaridades terminológicas que respeten los contenidos conceptuales científicos según la etimología de las lenguas clásicas.

Particularmente en el aymara, hasta el presente no se ha dado la normalización lingüística, entre otras razones por el desconocimiento de los usos dialectales de dicha lengua; carencia de conocimiento que también se da en algunos dialectos del quechua. Pese a las coincidencias que existirían entre las variantes dialectales del aymara, no existe un alfabeto de consenso y prevalecerían posiciones individuales que siendo superables no se las resuelve. Las diferencias son nimias, siendo discusiones exquisitas e inútiles entre los especialistas, por ejemplo, si se debería marcar los sonidos guturales o aspirados con doble comilla o de otra forma. Existe un alfabeto aceptado aunque no reconocido por todos basado en el latín, siendo deseable que al margen de la obstinación de algunos lingüistas, en el futuro se lo reconozca y sea asumido ampliamente.

Que en aymara y quechua existan fonemas explosivos de varios tipos relacionados con las letras “k”, “t”, “p” y “ch”, lamentablemente ha dado lugar a interminables e inútiles discusiones respecto de cómo se los debería escribir. También existirían sonidos simples que no coinciden con el español; en tanto que el español tiene letras que no existen en los idiomas nativos. En conclusión, para enseñar ciencias en las lenguas originarias hay distintas dificultades que convierten el fin en un despropósito.

### **Conocimientos poco útiles y gestiones descaminadas**

El objetivo de “recuperar” las lenguas indígenas no implica enseñar aymara en contextos urbanos y menos en colegios particulares. Inclusive en la época que tuvo fuerza la educación intercultural bilingüe en el contexto de la Reforma Educativa promulgada en 1995, no tenía sentido que el examen en aymara implicase apenas decir el propio nombre, saludar y despedirse. Ahora, la mayoría de los dirigentes anuncia que hablan en lengua originaria, pero a lo sumo repiten frases aprendidas. Además, la falta de profesores adecuadamente capacitados redundando en engaños al decir que los estudiantes estarían aprendiendo una lengua indígena en las escuelas y colegios.

En lo concerniente a las labores lingüísticas de los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios, a pesar de la innumerable cantidad de institutos de lenguas y cultura que se

fundaron, fueron una penosa experiencia y un fracaso. Los investigadores y docentes que deben desarrollar científicamente las lenguas indígenas son militantes partidarios, no hay lingüistas y todos los ítems se disputan políticamente en un contexto de absoluta ausencia de competencia académica; dando como resultado la carencia de alfabetos, vocabularios, diccionarios y gramáticas sobre las lenguas nativas. Tampoco hay enciclopedias que refieran el conocimiento especializado en las ciudades.

Pero, por otra parte, por ejemplo, las plantas tendrán siempre un nombre científico universal y si no lo tuviesen (por ejemplo, de especies andinas) se lo establecería como se ha dado en algunos casos en Bolivia. Si existiese alguna planta que tenga solo nombre quechua, entonces el especialista que la identificara podría nombrarla en latín; podría utilizar su propio nombre (“cardenálida” de Martín Cárdenas) o podría hacer referencia al topónimo respectivo. En resumen, debido a que los nombres son universales y los especialistas de las distintas disciplinas emplean los mismos glosarios, no sería necesario ni conveniente traducir la terminología científica a las lenguas originarias, debiendo enseñarles a los niños y jóvenes contenidos científicos con solvencia pedagógica en español.

Crear que existen saberes ancestrales crípticos es un lugar común sin evidencias. Los conocimientos indígenas fueron substituidos absolutamente por conocimientos modernos, desarrollados y completos; lo que se constata en las actitudes mestizas de rechazo y renuencia de lo indígena, y con la proclividad y valoración de lo occidental. Al respecto por ejemplo, un proyecto de la Fundación AUTAPO: Educación para el Desarrollo, proyecto de sistematización de la experiencia educativa e intercultural de una decena de pueblos indígenas, los resultados fueron decepcionantes por la pésima calidad de las consultorías encargadas a profesionales de distinta procedencia. Solamente se publicaron los diagnósticos de los quechuas, los aymaras y los guarayos, después de rehacerse las investigaciones que fueron inicialmente encargadas. En suma, respecto del diálogo y la integración del conocimiento occidental con los saberes indígenas, se avanzó muy poco; predominando la propaganda sobre herbolaria tradicional. Asimismo, pese a los derechos de los pueblos indígenas, los logros fueron prácticamente inexistentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cárdenas, M.** (1989). *Manual de plantas económicas de Bolivia*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.
- Coello, C.** (2009). *Léxico mestizo: Diccionario de préstamos de quechua al castellano boliviano*. Instituto Boliviano de Lexicografía y Otros Estudios Lingüísticos. Prólogo de Stefan Pfänder. La Paz.

- Comisión Económica para América Latina** (2015) <http://www.eclac.cl> *Perspectivas económicas de América Latina en 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. Naciones Unidas, LC/G.2627, Santiago de Chile.
- Coseriu, E.** (1991). *Principios de semántica estructural*. Trad. Marcos Martínez. Madrid: Gredos.
- Csutcb, Cidob, Conamaq et al.** (2004). *Por una educación indígena originaria: Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y socio cultural*. Santa Cruz de la Sierra.
- Eliade, M.** (1985). *Lo sagrado y lo profano*. Trad. Luis Gil. Barcelona: Editorial Labor. Punto Omega.
- Eliade, M.** (1980). *El mito del eterno retorno: Arquetipos y repetición*. Trad. Ricardo Anaya. 3ª ed. Madrid: Alianza.
- Fundación Autapo: Educación para el Desarrollo.** <http://portal.fundacionautapo.org>
- Gaceta Oficial de Bolivia** (2011). Ley N° 70 del 20 de diciembre de 2010. Ley de la educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez, seguida de sus Reglamentos. La Paz: UPS Editorial SRL.
- Habermas, J.** (1989). *Ciencia y técnica como “ideología”*. Trad. Manuel Jiménez Redondo & Manuel Garrido. Madrid: Editorial Tecnos, 2ª reimposición.
- Habermas, J.** (1976). “¿Qué significa pragmática universal?” En Complementos y estudios previos a la teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus.
- Habermas, J.** (1974). *Teoría de la acción comunicativa (I): Racionalidad de la acción y racionalización social*. Trad. Manuel Jiménez Arredondo. Madrid: Editorial Taurus.
- Ipiña, E.** (1996). *Paradigma del futuro: Reforma educativa en Bolivia*. Colección Aula XXI. La Paz: Santillana,
- Ipiña, E.** (1988). *Cultura e identidad nacional: Ensayo de interpretación del ser nacional ante el pensamiento simbólico del aymara*. La Paz: Editorial Educacional.
- Lozada, B.** (2017). *Veintiuna voces sobre educación, investigación científica y bienestar en Bolivia*. Instituto de Investigación en Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.
- Lozada, B.** (2016). *Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en Bolivia (2006-2016)*. Instituto de Estudios Bolivianos, La Paz.
- Lozada, B.** (2013). *Cosmovisión, historia y política en los Andes*. Producciones CIMA, 3ª edición, La Paz.

- Lozada, B.** (2013). *Claves teóricas para diseñar políticas públicas*. Fundación Konrad Adenauer e Instituto de Estudios Bolivianos, La Paz.
- Lozada, B.** (2011). *Ciencia, tecnología e innovación en Bolivia: Contexto internacional, investigación universitaria y prospectiva científica*. CEUB & IEB, La Paz.
- Lozada, B.** (2009). *Filosofía de la historia I: Ensayos sobre el retorno, la utopía y el final de la historia*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos – UMSA.
- Lozada, B.** (2006). *La transformación de la educación secundaria en Bolivia*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos – UMSA.
- Lozada, B.** (2005). *La educación intercultural en Bolivia: Valoración de experiencias y proyección política*, La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos – UMSA.
- Lozada, B.** (2005). *La formación docente en Bolivia*, Publicación de la UNESCO y el Ministerio de Educación de Bolivia. La Paz: Impresiones Multimac.
- Lozada, B.** (2004). *La educación y la investigación: Una crítica a la metodología positiva*. Centro de Investigaciones Educativas. Instituto Normal Superior Simón Bolívar. Calama. La Paz.
- Medina, J.** (2010). *Mirar con los dos ojos, gobernar con los dos cetros: Insumos para profundizar el proceso de cambio como un diálogo de matrices civilizatorias*. 1ª edición. La Paz: Garza Azul.
- Medina, J.** (2000). *Diálogo de sordos: Occidente e indianidad. Una aproximación conceptual a la educación intercultural y bilingüe*. La Paz: Editorial del CEBIAE.
- Mendizábal, R., Perez, C.; Ibiricu, F. y Mugurza, M.** (1995). *Diccionario griego-español ilustrado*. Dos volúmenes. 5ª edición. La Paz: Editorial Razón.
- OCDE** (2015). *Programme for International Student Assessment, PISA 2015 Results*, Vol. 1: *Excellence and equity in education*, Vol. 2: *Policies and practice for successful schools*. Paris: Publishing.
- Pfänder, S.** (2009). *Gramática mestiza con referencia al castellano de Cochabamba*. Colección Presencia del quechua en el castellano boliviano. Prólogo de Carlos Coello. La Paz: ¡Ah! Publicidad.
- Popper, K. R.** (1992). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Trad. Eduardo Loedel. Colección Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo. Barcelona: Editorial Planeta-Agostini en dos volúmenes.
- República de Bolivia** (1995). *Compilación de leyes y otras disposiciones de la Reforma Educativa. Ley N° 1565*. Incluye 13 Reglamentos complementarios. La Paz: Editorial UPS.

**Rodríguez, G.** (Coord.) (2000). *De la revolución a la evaluación universitaria: Cultura, discurso y políticas de educación superior en Bolivia*. La Paz: Editorial Offset, Fundación PIEB.

## **REFERENCIAS WEB**

www.mercosur.int. Recuperado septiembre 2018. *Mercado Común del Sur*.

<https://www.un.org>. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Asamblea General del septuagésimo periodo de sesiones. Septiembre de 2015. *Naciones Unidas*, Nueva York, ISSN 0252-0036.

www.unesco.org *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, 1990. Declaración Mundial de Educación para Todos: La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia.

# LA RENTA SOCIAL AMBIENTAL Y TERRITORIAL APUNTES PARA SU CONSTRUCCION MEDIANTE LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: APORTES DE LOS GESTORES MUNICIPALES

*Luis Gabriel Escobar Blanco\** - Argentina  
*Gabriel Agustín Sanchez Mendoza\*\** - Argentina

## RESUMEN

La renta social, en su aspecto ambiental y territorial, es introducida por la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza. Provee un concepto que permite mensurar la efectivización del derecho a un ambiente sano, previsto por el art. 41 de la Constitución Nacional Argentina y los Tratados Internacionales de jerarquía Constitucional (art.75 inc. 22). El éxito de una gestión puede medirse por la renta social ambiental y territorial que los habitantes obtengan con cada proyecto. Este trabajo se dirige a proveer pautas para que los gestores municipales comprendan el valor de su aporte para construir una fórmula útil para evaluar cuanto contribuyen los proyectos concretos al desarrollo humano, usando herramientas de la prospectiva.

**Palabras Clave:** Renta social ambiental estrategia prospectiva.

---

\* Asesor de empresas agrícolas y agroquímicas. Magister en Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Colegio Abogados de Mendoza: Encargado Relaciones Institucionales Comisión Derecho Ambiental; Jefe área Prospectiva Comisión Derecho Laboral.

Consejero en Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. Miembro Comisión redactora del Reglamento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial Profesor Asociado Cátedra Derecho Ambiental Universidad del Congreso. Módulos de Ordenamiento Territorial, Derecho Minero y Derecho Ambiental en la Empresa.

\*\* Abogado. Universitario. Diplomado en “defensa internacional de derechos humanos”. Universidad de Zaragoza-CLADH. 2016. Derecho Ambiental. Derechos Humanos. Profesor adscripto en la cátedra de Derecho Civil, Universidad Nacional de Cuyo.



## ABSTRACT

The social income, in its environmental and territorial aspect, is introduced by Law 8051 of Territorial Planning and Uses of the Land of the Province of Mendoza. It provides a concept that allows measuring the effectiveness of the right to a healthy environment, provided by art. 41 of the Argentine National Constitution. The success of a management can be measured by the environmental and territorial social income that the inhabitants obtain each project. This paper aims to provide guidelines for municipal managers to understand the value of their contribution to build a useful formula to assess how much concrete projects contribute to human development, using foresight tools.

**Key Words:** Social income, environmental, foresight.

## INTRODUCCIÓN

### El bien común frente al marco específico de la renta social

La actividad del Estado –por definición– se orienta al bien común, al beneficio del conjunto de los habitantes, usando rentas generales provenientes de los impuestos. La renta social ambiental y territorial es un concepto cualitativa y cuantitativamente diferente; es más modesto y más concreto, palpable, visible e inmediato y su finalidad es tan elevada y permanente como la del bien común. Ambos conceptos deben construirse con la participación de todos los actores involucrados, no son monetizables y son intangibles, aunque sí, pueden ser económicamente mensurables y contabilizables. Ambos requieren de una clara prospectiva estratégica para alcanzar su excelencia.

### La renta social ambiental y territorial

Es el beneficio no monetizable e intangible para las poblaciones en términos de: equidad social, cultural, de sostenibilidad ambiental, de empleo y protección de los recursos naturales en términos de valores intangibles (bienes de incidencia colectiva o bienes comunes), para la población, en virtud de la protección de los bienes de incidencia colectiva. El beneficio resulta de un proyecto, promovido por empresas, entes públicos estatales o no, que obtiene el sector afectado directa o indirectamente por el proyecto y que se financia con los recursos destinados a ese proyecto.

La renta social, en su aspecto ambiental y territorial, es un concepto introducido por la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza, Argentina. Es la única norma en el Derecho Argentino que trae una concreción mensurable, en cuanto a la efectividad, del derecho a un ambiente sano y equilibrado, previsto

por el Art. 41 de la Constitución Argentina y en los Tratados de Jerarquía Constitucional previstos en el Art.75 inciso 22 de la CN.

El éxito de la gestión ambiental y territorial y del buen gobierno se medirá por la renta social ambiental y territorial que sus habitantes obtengan con los proyectos que se concreten. Debe aclararse, su aplicación en Mendoza todavía está en ciernes, porque la Ley 8999, que concreta el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial se dictó en agosto de 2017 y recién se está implementando.

## **EL USO DE HERRAMIENTAS DE LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA**

La prospectiva estratégica es la técnica que permite realizar diagnósticos previos, crear los escenarios alternativos, hacer un relevamiento de los actores destacados y definir su juego de roles, identificar las tendencias sutiles y pesadas, consultar opinión de expertos. El futuro a largo plazo que se construye involucra a todos los que deben afrontar su costo y recibir sus beneficios, constituyendo la brújula de los planes, el plano de los programas e índice de los resultados en el corto, mediano y largo plazo.

La fórmula para evaluar, en cuánto contribuyen los proyectos concretos al desarrollo humano de los afectados, es esencial para verificar el cumplimiento de las metas en camino a construir el futuro y permiten intensificar aciertos y enmendar errores. Esta fórmula requiere un esfuerzo multidisciplinario para lograr una -o varias- ecuaciones que sirvan para evaluar el rumbo.

---

“...El futuro es un espacio por descubrir y comprender. Es una construcción social, una dimensión de la existencia humana que se prolonga más allá del presente y posibilita la capacidad humana de concebir futuros alternativos, de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente...”<sup>1</sup>

---

---

1 Ragno Luis y Vitale Javier, PROSPECTIVA ESTRATÉGICA un enfoque para construir el futuro deseado, UNCuyo - FCPyS – CEP, Seminario Global de Formación Prospectiva 2014 PLANEACIÓN PROSPECTIVA ESTRATEGICA, Marzo 2014.

## LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RENTA SOCIAL AMBIENTAL Y TERRITORIAL<sup>2</sup>

### El objeto de la renta social ambiental y territorial

La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8051 de la Provincia de Mendoza -Argentina-<sup>3</sup> - señala que su objeto es la consecución de beneficios no monetizables. Se debe definir qué se entiende por tal, para fijar los patrones a tener en cuenta por el funcionario que debe evaluar el proyecto y la obligación del proponente -público o privado-, al presentarlo y ejecutarlo.

Por lo pronto, estos beneficios han de incorporarse al patrimonio personal y a la masa de los bienes de incidencia colectiva<sup>4</sup> de los que disfruta la comunidad. En ese momento, nacen bienes, que se encuentran jurídicamente protegidos y que no son -en principio-, susceptibles de apreciación monetaria en su esencia. Son económicamente apreciables en sus consecuencias como externalidades positivas o negativas cuando se cristalizan lesiones subjetivas. No son mensurables en su esencia como precios de mercado cuando la externalidad se traduce en un daño ambiental, que suele ser inconmensurable en su esencia y trascendencia, dado que no puede establecerse cuáles serán los costos que deberá asumir esta y las futuras generaciones.

### La necesidad de una fórmula para medir la renta social ambiental y territorial

Estos beneficios no económicos se concretan mediante proyectos específicos en bienes colectivos que, al efectivizarse en un tiempo y lugar para una comunidad determinada, por su esencia no son monetizables. No se pueden someter a las reglas de la economía clásica,

---

2 Godet, Michel et al. (2000). La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, Prospektiker —Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, —Cuaderno n° 5— Cuarta edición actualizada, Zarautz (Gipuzkoa) – España, Pag. Sin embargo, la prospectiva territorial es más difícil de organizar que una prospectiva en la empresa por los consultores implicados en la animación. El origen y las finalidades del pedido rara vez están claras, los interlocutores tienen opiniones diversas y frecuentemente contradictorias, los medios económicos no están siempre a la altura de los objetivos perseguidos. El consultor es el chivo expiatorio cuando las incoherencias se manifiestan. Lo menos arriesgado por imagen, lo más fácil para comunicar y para los consultores consiste en contentarles con un informe de tipo clásico. Desgraciadamente esta solución es poco operativa y sin efecto duradero, y además olvida que la apropiación es indispensable para pasar de la anticipación a la acción.

3 Nota del autor: La Ley de OT y US. 8051 trae una noción -no una definición o concepto- que delimita la idea por su aspecto negativo, al referirse a “beneficios no económicos para las poblaciones en términos de equidad social, cultural, de sostenibilidad ambiental, de empleo y protección de los recursos naturales. ”. Tal vez debió decirse renta social ambiental territorial, dado los fines que la LOT y US 8051 tiene en mira. Igualmente debió referirse a beneficios no monetizables, porque los beneficios de la renta social ambiental son económicos, tienen un valor mensurable por la economía -no bajo las reglas clásicas de mercado, si en lo atinente a la economía ambiental.

4 Lorenzetti, Ricardo et al. (2013). Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, La discusión está planteada, *Revista de la Universidad de Congreso*, Rev 4756, Enero/Febrero/Marzo/Abril 2013, El Ambiente y los Derechos, Lorenzetti, Ricardo, pág. 13-14.

determinando su precio conforme oferta y demanda. Tampoco se puede determinar su precio por equivalencia o por compensación<sup>5</sup>. Debe ser delimitada y precisada para fijar las pautas que regirán la construcción de la fórmula, que tornen efectiva la renta social.

La fórmula se torna necesaria en cuanto sirve de guía efectiva para evaluar los proyectos y seleccionar los mejores, corregir deficiencias y medir resultados, orientando la acción política y afinando la gestión cotidiana.

Todo proyecto debe adecuarse al cumplimiento de los objetivos fijados por los programas y, en última instancia a los fines determinados por los planes. Estos fines y objetivos son prospectivos<sup>6</sup>, políticos, económicos, ambientales, desarrollo humano y administrativos<sup>7</sup>. Las pautas para resolver la fórmula a aplicar a la renta social solo pueden inferirse de los fines –plan–, objetivos generales –programas– y específicos –proyectos– y los términos exactos de la ecuación se resuelven conforme la adecuación de los proyectos entre si y dentro de los programas, en lo mediato y en lo inmediato al cumplimiento coherente del bien; y en lo mediato de las leyes de presupuestos mínimos provincial<sup>8</sup> y nacional, a las que se hace remisión en varias oportunidades.

La precisión de la fórmula permite establecer las incógnitas a despejar para construirla. Solo como ejemplo, en ésta deben incluirse indicadores sobre espacio público, la distribución equitativa del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, nivel de educación y capacitación de los recursos humanos y nivel de formalidad del empleo entre otros. En fin, la fórmula de la renta social se refiere a la calidad de vida de los habitantes.

Esto se traduce en una administración eficiente, en la gestión para construir eficazmente las bases que permitan el desarrollo humano, en lo ambiental a efectivizar el derecho humano a un ambiente sano; en lo económico a instaurar la economía ambiental; en lo

---

5 Lorenzetti, Ricardo et al. Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, La discusión está planteada, *Revista de la Universidad de Congreso*, Rev 4756, pág. 14-15.

6 Escobar Blanco, Luis Gabriel, Apuntes de Prospectiva Legal para la construcción de Legislación y Políticas Públicas ambientales preventivas, Universidad Nacional de Cuyo UNCuyo - CE Prospectiva Argentina, XVIII Conferencia Nacional de Abogados “Debate y desafíos a un año del nuevo Código Civil y Comercial - La Abogacía reflexiona en el Bicentenario de la Independencia” - COMISIÓN DE TRABAJO - LA ABOGACÍA FRENTE A LOS PRINCIPIOS, VALORES Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN QUE INSPIRAN EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN Y LO REFERIDO AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Tucumán, agosto 2016, Pag. 8: “...La Prospectiva implica una visión global, cualitativa, múltiple de futuros posibles (futuribles), basada en una evaluación sistémica, que propone estrategias para la construcción de un futuro deseado y factible “Prospectiva es una herramienta metodológica que nos sirve para reflexionar y proponer respuestas en un mundo complejo de estructuras sistémicas. 15 Se distingue de la previsión, que es una estimación cuantitativa determinista de hechos futuros basada en el pasado, focalizada en variables cuantificables conocidas...” [https://works.bepress.com/luis\\_escobarblanco/22/](https://works.bepress.com/luis_escobarblanco/22/)

7 LOT y US 8051 Artículo 1º- Objeto y Fines del Ordenamiento Territorial.

8 LOT y US 8051 Artículo 21 - CONTENIDOS BÁSICOS.

político a encaminar la acción al bien común y en lo prospectivo<sup>9</sup>, a internalizar el uso de las herramientas que permiten concretar el futuro, ese futuro deseado por el que hay que laborar hoy arduamente.

En conclusión, hay que establecer pautas para construir la fórmula de renta social ambiental y territorial, indicadores para medirla y principios de contabilidad ambiental para que el Estado y los particulares (principalmente las Empresas) puedan registrarla. Esta contabilidad ambiental es esencial para la planificación de políticas públicas y para que las empresas expliciten en sus balances la capitalización de estos bienes intangibles.

El concepto teórico se plasma al exigir que, en la etapa de evaluación de impacto ambiental, el proponente explicita el aspecto social del proyecto (además de los geográficos y económicos financieros) y es, sobre la base de esta información, que la Autoridad emite la Declaración de Impacto Ambiental. Se evalúa la contribución positiva y/o negativa de la intervención propuesta al desarrollo humano integral, a la ampliación del espacio público, a la distribución equitativa del ingreso, a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, al nivel de educación y capacitación de los recursos humanos, al nivel de formalidad del empleo y a la calidad de vida de los habitantes afectados directa o indirectamente por el proyecto.

Resulta evidente que se debe proporcionar a los gestores municipales, en esta etapa, de las directivas e instrucciones necesarias para que provean la información que despeje las incógnitas. Las esenciales son: si la fórmula es técnicamente correcta o es una fórmula equitativa; si se trata de una ecuación ceñida a la pura economía distributiva o de un ensamble de indicadores, sujetos a la Justicia concebida por el derecho humano a un ambiente sano.

## **La incidencia del cambio climático en la ecuación**

En toda medición –sea por indicadores de líneas de base para establecer tendencias o para contabilidad ambiental–, el cambio climático introduce la variable tiempo. El cronómetro del IPCC que indica grados de calentamiento global por años de no tomar medidas para mitigar y reducir emisiones es una variable que debe contemplarse en toda ecuación que involucre el ambiente, en lo que aumenta los riesgos y devalúa los proyectos que no han tenido en cuenta este fenómeno.

---

9 Ragno Luis y Vitale Javier, PROSPECTIVA ESTRATÉGICA un enfoque para construir el futuro deseado. “ La prospectiva es un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado...”.

## **LAS HERRAMIENTAS NECESARIAS PARA CONSTRUIR LA RENTA SOCIAL AMBIENTAL**

### **La transdisciplinariedad necesaria para construir la renta.**

La renta social ambiental y territorial se debe construir apelando a varias áreas del conocimiento, que deben interactuar trans-disciplinariamente. No basta enunciar un concepto teórico, como ocurre con el bien común<sup>10</sup>, que luego da lugar a interminables disquisiciones, valiosas para el saber académico. Se trata de establecer un procedimiento genérico y al mismo tiempo con un nivel de practicidad que permita usarlo como guía en cada proyecto, realizando las adaptaciones necesarias.

En términos filosóficos, serían la potencia y el acto; en términos jurídicos, sería comparable a la Justicia -como virtud de dar a cada uno lo suyo- y la equidad -la aplicación concreta de forma adecuada del principio- como en el campo moral, serían el precepto y la conducta ética; en el campo técnico, serían las reglas del arte y la obra realizada. Todos los pares se presentan como necesarios y complementarios, aunque representan momentos distintos en cada una de las áreas del conocimiento que se han referido. En el primer caso se refiere a principios y fines, en el segundo a preceptos y conductas permanentes y, en el tercero, a reglas físicas y resultados del obrar.

Estas diferencias representan que la comprensión de la realidad se adquiere de modo distinto para un político, para un jurista, para un economista y para un ingeniero; así como cualquier formación del pensamiento, en un área determinada. Y no solo eso: se decide y se obra en consecuencia, de modo distinto y en tiempos distintos. La ausencia de la trans-disciplinariedad en políticas públicas se detecta rápidamente, cuando cada uno de los implicados espera resultados distintos, en lapsos diferentes, usando medios disímiles, con cálculos de costo y beneficio incompatibles con la realidad. En este galimatías, el afectado -el pueblo llano- solía convertirse en un convidado de piedra o, peor aún, en un objeto que debe soportar, sufragar y sufrir lo decidido por unas mentes que se creen superiores.

---

10 NOTA DE LOS AUTORES. Diferencias entre bien común y renta social: Por definición, toda actividad del Estado se encamina al bien común que beneficia a todos los habitantes, usando rentas generales provenientes de los impuestos. La renta social es el beneficio derivado de la ejecución de un proyecto, promovido por empresas privadas, antes públicos estatales o no, que obtiene el sector afectado directa o indirectamente por el proyecto y que se financia con los recursos destinados a ese proyecto.

Este puede ser un ejemplo extremo, usado para evidenciar lo que en diversos grados acaece cuando no se aprehende en verdad<sup>11</sup> desde sus diversos ángulos la realidad<sup>12</sup>. El excesivo voluntarismo político, el desapego a las normas jurídicas y a las reglas técnicas, disfrazar los costos e inflar los beneficios para agradar a burócratas y pobladores, pueden tener como ingrediente la creencia de que se obra en aras del bien común, vicio frecuente en lo atinente a políticas públicas<sup>13</sup>. Al final, la ilusión se revela como tal y cunde la desazón y el resentimiento ante una obra inconclusa, o que no sirve a sus destinatarios o, que solo alimenta el ego de sus inauguradores o, que deviene en costos insoportables y pérdida de oportunidad de desarrollar otras políticas útiles.

Es la transdisciplinariedad, no la multidisciplinariedad ni la interdisciplinariedad, la que permite un diálogo permanente, eficiente y eficaz entre los expertos, necesarios para llevar a cabo un proyecto. Es la construcción y medición de la renta social ambiental y territorial la que permite palpar de a poco, por el cumplimiento de etapas fijadas mediante los programas –decisiones tácticas de cualificación de determinados escenarios como futuribles deseados–, el escenario de futuro venturoso previsto en el plan estratégico y prospectivo<sup>14</sup>.

- 
- 11 Millán-Puelles, Antonio, Las dimensiones morales del interés por la verdad, Anuario Filosófico, XLII/3 (2009), 531-553 Pag 531: "...La verdad no es un valor moral. Llamo aquí verdad al ajuste o concordancia de lo que se piensa con la realidad, con el ser. La veracidad, en cambio, sí tiene un valor moral; no mentir evidentemente posee un valor moral, por cierto muy positivo. Pero no lo tiene la verdad en el sentido de ajuste, concordancia, coherencia, coordinación del pensar con el ser (o con el no-ser, según el caso). No es que sea una inmoralidad. Cuando digo que la verdad no tiene valor moral lo que quiero decir es que no es algo ni moralmente bueno ni moralmente malo; es algo que **pertenece** al conocimiento. Se puede decir que es un valor, pero no moral, sino intelectual, meramente intelectual..."
- 12 Millán-Puelles, Antonio, Las dimensiones morales del interés por la verdad, Anuario Filosófico, XLII/3 (2009), 531-553 Pag 531: "... ¿Y el conocimiento de la verdad? —Pues lo mismo: el conocimiento de la verdad es un valor intelectual. Persona tan poco sospechosa de inmoralidad como Tomás de Aquino, Doctor Común de la Iglesia Católica, dice que la verdad es el bien del entendimiento, pero no de la voluntad. Para que se pueda hablar de valores morales hace falta que intervenga la voluntad. La veracidad sí que atañe a la voluntad, pero no la verdad llamada "lógica" —la verdad del logos—, esa coherencia o adecuación del pensar con el objeto pensado. Esta verdad es un bien del entendimiento, no de la voluntad..."
- 13 Millán-Puelles Antonio, Las dimensiones morales del interés por la verdad, Anuario Filosófico, XLII/3 (2009), 531-553; Pag. 532: "...Por tanto, debe haber vicios y virtudes en relación con el interés por la verdad, en tanto que este interés esté ejercido en forma de libre decisión. Alguien puede querer interesarse por algo, y entonces libremente poner los medios para obtener el conocimiento de ese algo, o desistir. Ahí interviene ya un acto de la voluntad en una forma muy característica suya, a saber, libremente.
- 14 **NOTA DEL AUTOR:** Al efecto se sigue la terminología del Artículo 7º de la LOT y US 5081 al enumerar los instrumentos del ordenamiento territorial, a saber: **1. Planes:** Contienen estrategias que orientan su ejecución y objetivos para alcanzar el modelo territorial deseado En resumen define la estrategia y son la matriz de programas. **2. Programas:** Son los instrumentos rectores, derivados de la planificación institucional, conformados por un conjunto de proyectos formulados para alcanzar determinados objetivos, establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial. **3. Proyectos:** Es el Conjunto de obras o actividades destinadas a alcanzar el cumplimiento de objetivos y metas definidas por un programa, tendientes a la obtención de resultados concretos de acuerdo al ámbito de competencia y responsabilidad de cada unidad. El proyecto concreta los objetivos establecidos por los programas, enmarcados dentro de los fines estratégicos enunciados en los planes. Esta mecánica de la LOT y US 8051 acota la noción de renta social que debe contener cada proyecto, al evaluarla conforme los fines y objetivos de la ley y del ordenamiento jurídico ambiental en general.

Diálogo en función prospectiva y acción en función estratégica deben sustentarse en la cotidiana transdisciplinariedad<sup>15</sup>.

Esto implica para cada experto una forma de conducta habitual de trabajo en equipo<sup>16</sup>. En términos jurídicos, abarca transmitir al equipo la noción de todas las posibles consecuencias concretas del bien común en aras del desarrollo humano. Para los economistas, poner sobre el tapete todas las preguntas posibles de la Ciencia Económica positiva y normativa. Para los técnicos señalar qué es lo factible acorde el tiempo y los medios. Los políticos, previo escuchar al pueblo y explicar los hechos con la verdad, decidir cuál es el futuro.

## LOS GESTORES MUNICIPALES

### Transformación del municipio desde el último cuarto del siglo XX al XXI

El modelo de Municipio en Argentina y en forma similar en Latinoamérica-, evolucionó desde la gestión tradicional tipo ABL -Alumbrado, Barrido y Limpieza-, burocrático y clientelar, al modelo gerencial. La reforma del Estado que vino de la mano de la ola liberal de la década de los '80, colocó a las comunas ante responsabilidades jurídicas y situaciones de hecho sin estar capacitadas, técnica, económica ni humanamente. El pasaje de modelo alteró su organización, misiones y funciones: mayor autonomía y vinculación con la comunidad recuperando los valores colectivos e identidad cultural.; informatización hermana con la planificación; fragmentación del poder en el territorio; y que las normas legales se conviertan en herramientas y no en límites.

La supuesta “antinomía” de modelos – ABL versus modelo gerencial-, tuvo una clara base ideológica disfrazada de idea neutra, sosteniendo que la racionalización consistía en contracción y gerenciamiento del Estado, como si fuera una empresa privada. La contradicción impactó en los municipios, los eslabones más cercanos al pueblo y como la cadena es tan fuerte como el eslabón más débil, las alcaldías sobrevivieron a la crisis. Su cercanía ayudó a los vecinos a superar los momentos más álgidos, demostrando que existen porque son imprescindibles y, representan la tela más exquisita y fuerte del tejido social.

---

15 Millán-Puelles, Antonio, Las dimensiones morales del interés por la verdad, Anuario Filosófico, XLII/3 (2009), 531-553; Pag. 532: “...El entendimiento tiene otro tipo de libertad, su enorme amplitud para abarcar la totalidad de lo real, aquello que puede denominarse “libertad trascendental”, pero aquí me refiero a la libertad en el sentido corriente de capacidad de elegir, de optar sin estar forzado, esto es, a la libertad electiva. Esta libertad puede ejercerse en el querer conocer la verdad. Por tanto, cabe que haya dimensiones morales en ese ejercicio. Y si las hay, para no limitarse a un tratamiento ocasional del asunto es preciso hablar de hábitos. La ocasionalidad no tiene mayor interés moral. Tiene algún interés, pero lo que aquí importa más bien son los comportamientos habituales, pues la palabra “moral” viene precisamente del latín *mos, moris*, que significa costumbre.

16 Millán-Puelles, Antonio, Las dimensiones morales del interés por la verdad, Pag. 532: “...La moral se refiere a las costumbres (mores), a lo habitual, como señala bien Kant, o Santo Tomás. (En griego, *ethos* significa lo mismo: lo acostumbrado, lo habitual). Los vicios son hábitos operativos malos, y las virtudes son hábitos operativos buenos.



En lo interno, el problema coyuntural fue y es la avalancha de nuevas responsabilidades funcionales que afronta un personal con antigüedad, mentalidad burocrática y sin preparación técnica, pero normalmente dotado de sensibilidad y presencia social. Además de este grupo cuantificable, hay otro pequeño calificado técnicamente, normalmente contratado y sin lazos fuertes en la comunidad.

La tensión aparece en el terreno de la gestión, cuando la reformulación del sector público y la búsqueda de eficacia pretenden una gestión gerencial pura, con parámetros del sector privado, diluyendo la dimensión política del Municipio. Este “nuevo contrato social” entre instituciones, sociedad y gobierno municipal, reclama un nuevo liderazgo local, que busca gobernabilidad con criterios racionales sin perder un ápice de sensibilidad y la participación individual<sup>17</sup>, grupal y sectorial. El ejecutivo municipal halla un desafío de alta complejidad que trae el siglo XXI, como lo es la concreción de proyectos cada vez más complejos dentro de un proceso de integración y coordinación, con políticas consensuadas de desarrollo territorial obtenidas con la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, en un marco interinstitucional y transdisciplinario. Las herramientas de la prospectiva le resultan sumamente útiles a los gestores municipales y sus líderes para salir airosos<sup>18</sup>.

El Alcalde como conductor de los equipos de gestores municipales debe encarnar esta armonía. Son estos equipos mixtos técnico – político los que van a asegurar la mejor calidad de vida posible para su pueblo.

## La importancia de los gestores

La visión estratégica estructurada desde la Nación, Región y Municipios se efectiviza cuando es una visión compartida que la torna política de Estado. Los órganos imbuidos de

---

17 Lumerman, Pablo Director et. al, Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales, Pag 15: “...En definitiva, ser ciudadanos de un régimen democrático no es condición suficiente para la consecución de un Estado justo, equitativo y eficiente sino tan sólo el requisito fundamental para conseguirlo. La democracia nos proporciona el “derecho a tener derechos” y esto supone que, como ciudadanos, tenemos la posibilidad y obligación de actualizar y hacer efectivos los contenidos de nuestros derechos y obligaciones.

18 Baena Paz, Guillermina, Aplicaciones de la Prospectiva a la Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México, Working Papers 4 Prospectiva Política, Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro, SEMINARIO DE ESTUDIOS PROSPECTIVOS CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, FCPyS “Nodo Futuro México Red Escenarios y Estrategia para América Latina Proyecto Millennium AC/UNU, México DF, Año 2005, pág. 5: “...La política encuentra en la prospectiva un sinnúmero de aplicaciones. En el incipiente camino de conocer el porvenir y de construir los futuros que deseamos, la política se vuelve elemento central de la reflexión, de la guía, de la crítica, del trabajo intelectual y del compromiso social. La Prospectiva, entonces, se vuelve un proyecto político de interpretaciones prácticas que llevan a soluciones en el presente para tener un mejor futuro. Los prospectivistas son indisciplinados, perversos, conspiradores, pero todos de filiación política definida en la búsqueda de concretar los sueños y fincar en ellos las redes de la esperanza. Por ello algunos prospectivistas le llaman la ciencia de la esperanza. Mientras la esperanza permanezca, tendremos la posibilidad de buscar nuevos caminos para edificar una nueva forma de vida, en el inmenso espacio de la creatividad que tiene a la imaginación como límite...”.

esta visión coordinada en todos los niveles, son los ejecutores que cualifican las acciones orientadas a una determinada estrategia<sup>19</sup> orientada al desarrollo humano<sup>20</sup>.

Es en la comuna donde la convivencia democrática se palpa en directo, porque no la amortigua la representatividad formal que existe en los organismos políticos de más alto rango regional o nacional. Los proyectos, reclaman en sus etapas esenciales de la información y participación pública -audiencia pública e informes sectoriales-, a diferencia de los programas y del plan estratégico prospectivo en los que la injerencia de los técnicos y los políticos es predominante.

Los gestores municipales son el nexo esencial entre el pueblo y los actores destacados con los técnicos y políticos que establecen la dirección, los marcos y los medios para realizar el proyecto que sea adecuado al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Y a veces los mismos gestores municipales se constituyen en actores destacados, o son los técnicos o son los referentes políticos locales. Por eso cuando se hace referencia a gestor municipal se atiende a la función y no a la persona.

## **La función de los gestores municipales y sus líderes**

*La gestión socio política: el gobierno por el pueblo:*

El modelo sistémico de gestión municipal precisa de instrumentos que articulen intereses, solucionen conflictos y cumplan los compromisos y objetivos, surgidos de un proceso dialéctico. Sus herramientas son los planes, programas y proyectos en el corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de las áreas urbana, de interface y rural.

Se define el modelo de gestión como sistémico<sup>21</sup> con un proceso dialéctico y participativo, porque la gestión social es un proceso completo de toma de decisiones y de

---

19 Godet, Michel et al. (2000). La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, Prospektiker —Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, —Cuaderno n° 5— Cuarta edición actualizada, Zarautz (Gipuzkoa) – España, Abril 2000, pág. 30: “...Los conceptos de prospectiva, estrategia, planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada de ellos conlleva el otro y se entremezcla: de hecho hablamos de planificación estratégica, de gestión y de prospectiva estratégica. Cada uno de estos conceptos representa un referente de definiciones, de problemas y métodos donde la especificidad de cada uno de ellos es tan evidente. ¿Cómo reencontrarlos? ¿existen grandes aproximaciones entre ellos?. A estas preguntas respondemos sin dudar. Existe una caja de herramientas y los gestores bien informados hacen buen uso de la misma para así crear un lenguaje común y multiplicar la fuerza del pensamiento colectivo, reduciendo en lo posible los inevitables conflictos. Para todo esto es necesario recordar los conceptos fundamentales de la planificación y su historia...”.

20 Godet Michel et al. La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, Pag. 7: “...La anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Esa es la razón por la cual la prospectiva y la estrategia son generalmente indisolubles. De ahí viene la expresión de prospectiva estratégica. Sin embargo, la complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente imponen el recurso a métodos que sean tan rigurosos y participativos como sea posible, al objeto de que las soluciones sean reconocidas y aceptadas por todos.

21 NOTA DEL AUTOR: La Ley 8051 de la provincia de Mendoza define el modelo de gestión como sistémico. De allí se extrae el principio cuyo concepto se desarrolla en este trabajo.

acciones, que incluye desde el abordaje, estudio y comprensión de un problema, hasta el diseño y la puesta en práctica de propuestas. Va más allá de lo sistemático, porque además de ajustar todas las herramientas a un sistema, pretende que ese sistema se encarne en la totalidad de la sociedad en todas sus etapas, mediante un procedimiento de aprendizaje con fuerte incidencia de los grupos sociales en el diseño, puesta en acción y control de las políticas públicas. El proceso se concibe como dialéctico porque tiene como componentes esenciales la interacción social y la progresividad en la consecución del desarrollo humano, impregnado de la humildad de los funcionarios y técnicos y la tolerancia de los actores destacados. Y, por último, se trata de un proceso intrínsecamente participativo, sostenido por tres apogemas fundamentales: los pueblos nunca se equivocan; la comunidad decide cómo interpreta su desarrollo humano y esta pauta es lo que guía la acción política; el bien es común si implica desarrollo humano que se concreta en una renta ambiental y territorial de la que todos disfrutan<sup>22</sup>.

*Los pueblos nunca se equivocan:*

El lema referido, ha ido y venido de mano en mano y ha sido proclamado como verdad o error absoluto. También aquí se presenta una falsa antinomia. La decisión del más pequeño proyecto hasta la planificación estratégica debe consensuarse, con la población que ha de recibir sus beneficios, afrontar los sacrificios y soportar los perjuicios y, en definitiva, convivir con el cambio o la decisión de no cambio, en esta generación y las siguientes. Tolerancia y humildad son esenciales en la interacción entre dirigente, equipo técnico, cuadros políticos, sectores y población. Se prevé una amplia participación ciudadana en todo el proceso, donde los dirigentes, equipos técnicos y cuadros políticos proponen un determinado proyecto, programa o plan (según la competencia). Luego, el pueblo o sectores del mismo se expresan por los diversos modos que establezca la legislación o se articulen como parte del proceso de diseño del plan, programa o proyecto, siguiendo la dialéctica del sistema.

Existe un intercambio dialéctico de información entre los actores destacados de la comunidad y los gestores municipales mediante el que debe arribarse a una decisión consensuada, sobre los puntos esenciales del proyecto.

---

22 Baena Paz, Guillermina, Aplicaciones de la Prospectiva a la Política, Pag. 5-6: "...Construir una civilización basada en la libertad, la solidaridad, la igualdad y la tolerancia, es comenzar a navegar las aguas de la primera revolución mundial. Es preciso, cuanto antes, asumir la urgente necesidad de la profundización de la democracia y de la reforma del pensamiento contemporáneo. Intentar pensar por fuera de los clichés educativos e informativos requerirá experimentar personal y colectivamente. Realizar conexiones inéditas que configuren caminos alternativos, y también, nuevas encrucijadas. No se trata de "sustentar" sino de transgredir y repensar el estado de ruina generalizada en medio de la proliferación de riquezas sin contención, ni distribución. \* ¿O que queremos seguir con el futuro colonizado? ¿Con la profecía que se autocumple de un destino manifiesto? ¿Queremos seguir sin espacio ni siquiera para ahogar la angustia? Podemos cambiar; si lo pensamos, lo podemos crear...". Dentro del texto se cita a Ruiz Balza Alejandro, "Apuntes para la construcción comunitaria del futuro. Propuesta para una revisión crítica de la prospectiva", en revista electrónica Prospectiva, número 4.

## **EL DESARROLLO HUMANO COMO GUÍA DE LA ACCIÓN POLÍTICA**

Ocurre que el Gobierno ofreció la “panacea universal” y el pueblo la rechazó, generando desazón en los equipos técnicos, conmoción en los cuadros políticos y la perplejidad al líder: ¿se equivocó el pueblo? Los técnicos deberán reconsiderar si la soberbia no los cegó al diseñar una solución no asumible, entendible o no querida por quienes van a tener que vivenciarla cotidianamente: parece que la panacea no era universal.

La publicidad puede lograr un momentáneo deseo. Cuando se trata del proyecto de vida, solo funciona la información en dos sentidos: la que transmite el gestor municipal o dirigente local que convive en la comunidad y la que recepta de sus vecinos.

Si parece que la gente no entendió lo que significaba la panacea, es que se ha incurrido en el vicio de la ilusión voluntarista de la panacea. El líder deberá meditar si no confundió su deseo de hacer obras vistosas con el bien común, aquel bienestar querido por la comunidad y no impuesto desde el poder.

Es necesario un baño de humildad que transforme a los tecnócratas y a los políticos. Ante la negativa del pueblo, deberán poner manos a la obra para diseñar una solución acorde a la petición de sus verdaderos “patrones” o son despedidos de la “empresa pública”. Los cuadros políticos necesitan ampliar su pericia para procesar la información que reciben y brindan. El líder, aprender a respetar la decisión libre y soberana de su pueblo, que no se equivoca cuando simplemente desea otro modelo que juzga más valioso para el logro de su propio desarrollo humano, porque nunca puede haberlo contra la voluntad de la comunidad o de espaldas a la misma<sup>23</sup>.

Son los gestores municipales quienes, como nexo entre técnicos y burócratas, traducen a la comunidad los valores del proyecto y traen los requerimientos que manifiestan los actores destacados. Son los portadores del conjunto de señales culturales que permiten al líder comprender cuál debe ser la decisión acertada y orientar adecuadamente el proyecto y a sus gestores y receptores.

### **Bien común, desarrollo humano y renta social ambiental y territorial**

El bien común define el proceso de construcción de un plan, el desarrollo humano el de un programa y la renta social ambiental y territorial es lo que cualifica un proyecto como un medio para garantizar la satisfacción de las necesidades, intereses y demandas de

---

23 Legna Verna Carlos A. La evolución de las ideas sobre desarrollo: desde su identificación con el crecimiento del PIB hasta la libertad como fin y medio, Universidad de La Laguna, XXV ENCUENTRO ARETHUSE, Ponencia, Málaga, 18 y 19 de septiembre de 2009, págs. 24 y 26.

la comunidad y crear conciencia de la responsabilidad social frente al desarrollo sustentable y la preservación del ambiente y el territorio.

Esta adecuación es la clara indicación de que la política y la técnica se subordinan al bien común, de esta generación y las venideras para crear la situación social, ambiental, cultural, institucional, económica y política que potencia las condiciones de vida, hasta alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas y dar oportunidad de progreso social y mejora en todos los órdenes de la vida personal y comunitaria, que redunde en el máximo nivel de desarrollo humano posible.

## **El gobierno para el pueblo: La igualdad ante la ley**

*El bien común, desarrollo humano y renta social ambiental y territorial:*

Los criterios cualitativos que se usan –superando la subjetividad–, indican que, para que los efectos del desarrollo humano sean integrales, las reglas de evaluación varían en relación a los tipos de núcleos poblacionales y sectores, sus necesidades y recursos.

El bien común representa un concepto abstracto, definible desde la ciencia política e inasible en la realidad concreta. En cambio, el desarrollo humano es mensurable usando coeficientes científicamente probados que revelan el avance en relación a una comunidad en general en un lapso de tiempo extenso. La renta social ambiental se mide en relación a una comunidad determinada –y reducida– y en un lapso breve.

El concepto abstracto de bien común es una necesaria guía para el plan que adopte cualquier sociedad, dado que establece un mínimo imprescindible de respeto por los derechos humanos y el bienestar general de los habitantes. Pero no implica desarrollo humano, solo es el soporte imprescindible para el mismo.

La noción de desarrollo humano <sup>24</sup> es uno de los aspectos del bien común. Por medio de éste se trasciende el progreso material y técnico, la economía clásica y el

---

24 Escobar Blanco, Luis Gabriel. Apuntes sobre Informe sobre Desarrollo Humano 2014 Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia (con especial referencia a Mendoza, Argentina), UNCuyo – CEP, Mendoza, noviembre 2014, pág. 5: “...El progreso humano comienza por el avance de los descubrimientos e innovación tecnológica, se extiende por las utilidades económicas derivados y se afianza cuando los beneficios alcanzan a todos los seres humanos. Es el sistema jurídico el que garantiza la libertad para investigar y fija el límite ético, determina quien se apropia de las utilidades que resultan y expande los beneficios a todas las personas...”.

beneficio monetizable y particular<sup>25</sup>. Por mérito de decisiones de política de estado<sup>26</sup> se reconducen las tendencias del mercado, traduciéndolas en la expansión de un mínimo de bienes y servicios asequibles a todos, que permite que cada humano elija libremente el modelo y calidad de vida requerido para desplegar su potencialidad<sup>27</sup>.

La renta social ambiental y territorial se define como aquellos beneficios no monetizables derivados de un proyecto específico en un tiempo y lugar cierto, para una comunidad determinada –y sus futuras generaciones–, en términos de equidad social, cultural, de sostenibilidad ambiental, de empleo y protección de los recursos naturales.

*La coherencia en la gestión es la que garantiza la igualdad:*

El pilar de la democracia no es el igualitarismo, entendido como igualación de los desiguales y que conduce inevitablemente a la injusticia y a desarticular el tejido social. La verdadera igualdad es la posibilidad del acceso a las oportunidades e instrucción para todos sin discriminación, garantizada por la igualdad ante la ley, instrumentada en

---

25 Ragno, Luis. Nuevas Metáforas en Gestión de Organizaciones, UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS Área de Desarrollo Editorial e Investigaciones Aplicadas LIBRO II – SERIE GESTION Y PROCESOS “ADMINISTRACION DE LA GESTION DE ORGANIZACIONES” Parte II – “EL PENSAMIENTO ESTRATEGICO: ESTADO ACTUAL DEL DEBATE” Año 2002 Pag 7: “...Peter Drucker sostiene que el reto al que se enfrentan las democracias, principalmente las desarrolladas de libre mercado, es hacer que el pluralismo de las organizaciones autónomas, basadas en la gestión del conocimiento, conduzca tanto a resultados económicos como a la cohesión social y política...”.

26 Lumerman, Pablo. Director et. al., Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales, UE - Fundación Directorio Legislativo - Fundación Cambio Democrático - Fundación AVINA, marco del proyecto “Fortalecimiento de Actores No Estatales en su capacidad de incidencia colaborativa en políticas públicas medio-ambientales orientadas al desarrollo sustentable de Argentina” ejecutado por Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo, Fundación AVINA Argentina y cofinanciado por la UE, marzo 2012, Pag. 15: “...En los últimos años las formas tradicionales de gobernar y gestionar los problemas de la sociedad han experimentado fuertes transformaciones. De una noción de gobierno centrada en el Estado como garante y centro articulador del poder político hemos pasado a una noción de Estado mercado céntrico. Aunque en estos diez años hemos asistido a un retorno del Estado como vertebrador, esto ocurre en un contexto donde el mercado ha ganado mucho poder, lo que obliga a esquemas de gobernanza más basado en redes (Lechner 1997)<sup>2</sup> que considere el crecimiento de la demanda social de participar en las decisiones públicas, en un marco de interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos...”.

27 Ragno, Luis. Nuevas Metáforas en Gestión de Organizaciones, Pag 8: “...Los cambios afectan a las personas y por ende a las organizaciones, generando en la mayoría de los casos confusión y desconcierto sin advertir que “parte de ello se deriva de nuestro afán de eficacia y expansión económica, en la creencia de que ambas son ingredientes necesarios del progreso. Al ir en pos de esas metas podemos sentirnos tentados a olvidar que somos nosotros, cada hombre y cada mujer individualmente, quienes debemos ser la medida de todas las cosas y no quienes debemos estar hechos a la medida de alguna otra cosa. Es fácil perdernos en la eficacia y tratar esa eficacia como un fin en sí misma y no como un medio para alcanzar otros fines...”.

la justicia social y la equidad<sup>28</sup>. Por eso la necesidad de la integración y la especificidad en los Planes que han de trazar los lineamientos prospectivo estratégicos, al mismo tiempo que los programas respeten las peculiaridades de las comunidades que integran la sociedad y de las subculturas que las componen.

En donde se percibe con toda intensidad la igualdad –o su quebrantamiento– es en la renta social ambiental y territorial, porque es mensurable la incidencia del mejoramiento de la calidad de vida de los afectados –por externalidad pasiva o activa– por la concreción y consecuencias del proyecto. Si bien, un proyecto permite ser evaluado con mucha precisión en cuanto incrementa o no la renta social ambiental y territorial, no se puede mensurar el desarrollo humano ni siquiera con varios proyectos. La integralidad del programa es la que da la coherencia a los proyectos que, en ese marco, se concretan, alentando el desarrollo humano.

El programa debe establecer una relación lógica entre todos los proyectos que lo integran, evaluando la interacción entre los mismos de modo que en el conjunto de su ejecución produzcan resultados valiosos en cultura, educación, salud, economía y cumplimiento de la ley. Los resultados de cada proyecto deben potenciar los de los demás –y no contradecirlos o anularlos–, distribuyendo la renta social ambiental y territorial del modo que mejor contribuyan al desarrollo humano<sup>29</sup>, atendiendo a los indicadores de la economía positiva y normativa.

---

28 Escobar Blanco, Luis Gabriel, Apuntes sobre Informe sobre Desarrollo Humano 2014, pág. 7: “...La creación de cupos mínimos, como forma de beneficios diferenciados, puede generar resentimientos en la población común que se siente discriminada ante esta “igualdad formal” que atenta contra la equidad. Es preferible diagnosticar las pautas culturales y sus efectos, que son el germen de la desigualdad. Partiendo de este análisis luego proceder a potenciar los valores que mitigan o eliminan la desigualdad, mientras se hace un esfuerzo simultáneo para reducir o eliminar aquellas pautas culturales que subyacen debajo de cualquier situación desigualitaria. Las Instituciones deben tener protocolos para impulsar estas conductas en la comunidad, los individuos tener claros sus deberes y derechos. Este conjunto de reglas deriva del sistema jurídico, como así también las referidas a la estructura que resguarda las infracciones a los derechos de los más vulnerables y que castiga las conductas disvaliosas...”.

29 Escobar Blanco, Luis Gabriel, Apuntes sobre Informe sobre Desarrollo Humano 2014, pág. 7: “...La pobreza es un problema que suele medirse en términos económicos, lo que no refleja su verdadera esencia, aunque da indicios valiosos. Su multidimensionalidad puede representarse como la encrucijada entre cultura, educación, salud, economía y sistema jurídico. Su solución es multidisciplinaria, primando el profundo análisis de las pautas culturales, que facilite la participación de los actores involucrados y permita generar escenarios que sean plausibles. La Prospectiva, con sus herramientas y métodos es uno de los caminos más adecuados. Es una ciencia muy útil que debe para resolver esta encrucijada a todos los aspectos, y especialmente aplicarse a los sistemas jurídicos. Supongamos una familia en una área rural que planta endivias, de alto valor comercial y con métodos “verdes” que agregan aún más valor: No tiene caminos y medios aptos para acceder a mercados competitivos. Su pobreza es artificial y fomentada por las reglas clásicas de mercado. No tiene forma de comunicarse con asistencia médica preventiva y curativa. Su falta de sanidad es insalvable. Los niños tienen que hacer 50 Km por sus propios medios para ir a una escuela donde la educación introduce patrones culturales extraños sobrevalorados relación a los propios que son denigrados. Su desarraigo es una consecuencia casi necesaria y se siembra la semilla del resentimiento. Erróneamente nuestra concepción cultural puede llevarnos a creer que la ausencia de televisión, falta de medios suntuarios o el aislamiento físico son componentes de la pobreza...”.

## El uso de las herramientas prospectivas por los gestores municipales

### *Herramientas útiles que aportan a la construcción de la fórmula:*

La prospectiva provee de toda una caja de herramientas<sup>30</sup> útiles para establecer precisiones sobre una realidad desconocida: el futuro<sup>31</sup>. Se trata de una multiplicidad de realidades posibles y las herramientas de la prospectiva tiene por fin, aportar rigor científico a la investigación de los futuribles<sup>32</sup>.

La variedad de herramientas disponible no implica que deban usarse todas, o que sea posible usarlas a todas<sup>33</sup>. Por esto se elige, como la más apropiada para la tarea que han de desempeñar los gestores municipales el método MACTOR, sin perjuicio de que se deban conocer las otras herramientas y participar en su uso.

### *Los conflictos<sup>34</sup> socio ambientales<sup>35</sup>:*

El campo de trabajo del gestor municipal es la comunidad, por lo que debe tener claro que existe una nación que aspira al bien común y una sociedad que desea el desarrollo humano. Su gestión, para que la renta social que provea un proyecto determinado, sea la óptima para su comunidad no puede soslayar que ésta se debe alinear con lo

- 
- 30 Godet, Michel, La Caja de Herramientas pág.20: “...En lo que concierne a las herramientas de la prospectiva estratégica, es preciso recordar su utilidad: estimular su imaginación, reducir las incoherencias, crear un lenguaje común, estructurar la reflexión colectiva y permitir la apropiación. Sin embargo, tampoco hay que olvidar sus limitaciones y las ilusiones que se derivan de la formulación: las herramientas no deben sustituir a la reflexión ni frenar la libertad de elección...”
- 31 Godet, Michel. La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, pág.20: “...Conviene precisar que los útiles de la prospectiva no pretenden servir a cálculos científicos como lo pueden hacer desde las áreas de la física (por ejemplo) para calcular la resistencia de los materiales). Se trata únicamente de apreciar de la forma más objetiva posible las múltiples realidades desconocidas.
- 32 Godet, Michel. La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, pág.20: “...El uso de estos métodos está inspirado por un deseo de mantener el rigor intelectual especialmente para ser capaces de plantear las buenas preguntas (pertinencia) y reducir las incoherencias en el razonamiento. Pero si la utilización de estos métodos puede estimular la imaginación no garantiza la creación...”.
- 33 Godet, Michel. La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, pág.20: “...De este modo es como luchamos para eliminar dos errores sistemáticos: Ignorar que el martillo existe cuando encontramos un clavo suelto —el sueño del clavo— o, por el contrario, debido a que conocemos el uso del martillo terminar por creernos que todos los problemas se asemejan a un clavo —el riesgo del martillo—. Se trata de un combate paradójico que hace tiempo llevamos desarrollando: Por una parte, difundir las herramientas y, por la otra, pasarnos una buena parte de nuestro tiempo disuadiendo a los neófitos de utilizarlas si no es de manera apropiada y oportuna.
- 34 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, ACTORES Y RESPONSABILIDADES. Estilos de abordaje, Universidad del Valle. Sede Zarzal Administración de empresas Toma de decisiones, mayo 2009, pág. 1: “...Parte del proceso social en el cual dos o mas personas o grupos se enfrentan unos con otros en razón de tener intereses, objetivos, valores o modalidades diferentes o exactamente iguales, donde cada uno quiere la posesión, el control o el poder total...”.
- 35 Lumerman, Pablo. Psathakis, Jimena y Ortiz, María De Los Ángeles. LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES Pag. 11: “... Estos conflictos son hechos sociales que, por su impacto en el ámbito de lo público, involucran no sólo aspectos sociales y ambientales, sino también dimensiones económicas, culturales y políticas. Existe una multiplicidad de factores que directa o indirectamente contribuyen a hacer emerger estos fenómenos: explotación intensiva de los recursos, consumo desmedido, crecimiento poblacional, distribución desigual de los ingresos, y escasez o ausencia de políticas públicas adecuadas...”.



mejor para la sociedad y la nación<sup>36</sup>. Esta es su guía para salir a enfrentar los conflictos socio ambientales que demandan soluciones<sup>37</sup> y, usando la técnica prospectiva, también a prevenir riesgos y construir un mundo con mayor calidad de vida. El accionar del gestor municipal, además ayudar a reparar y colaborar en recomponer, superar la función de prevenir y dar aviso de los riesgos<sup>38</sup>, para ser prioritariamente la de promover la creación de acciones proactivas<sup>39</sup>, para pasar a la transformación, como lo señala el Master. Luis Ragno<sup>40</sup>.

- 
- 36 Lumerman, Pablo. Director et al., *Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales*, pág 17: “... Desde la perspectiva de la transformación, esto implica no sólo mirar episodios de conflictivos en forma aislada, sino buscar entender cómo estos episodios se insertan en un patrón más amplio de las relaciones sociales. El cambio social se promueve tanto en relación a los conflictos urgentes o inmediatos como a nivel de los patrones más generales de interacción.
- 37 Agoglia, Ofelia, *El Marco categorial de la crisis ambiental en un contexto globalizado*, pág. 27-28: “... El sistema neoliberal implementado desde la consolidación del modelo de consumo, promueve un proceso de fuertes desequilibrios socioambientales, que por las características que reviste se puede definir como ruptura ambiental. Kapp (1995), señala al respecto que: el término ruptura ambiental engloba a todos aquellos fenómenos que afectan la calidad del medio ambiente social y natural del hombre y que tratan sobre cuestiones, que alcanzan al núcleo de la existencia humana y que en su complejidad trascienden el campo de acción y la competencia de cualquier disciplina en particular, razón por la cual, es preciso analizar las cadenas causales que ocasionan dicha ruptura, teniendo en cuenta que, solamente si se observa correctamente el proceso de causación se puede esperar progresar en la tarea de controlar, o al menos limitar, sus efectos más destructivos. (p. 130)...”.
- 38 Lumerman, Pablo. Director et al., *Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales*, pág 16: “...Aunque el panorama es alarmante, debemos enfocarnos en el potencial constructivo que reside en las crisis y en los conflictos. Estos pueden constituir oportunidades para promover procesos de transformación hacia la construcción de modelos de desarrollo realmente sostenibles, para incrementar la justicia en la interacción y en las estructuras sociales. Esto será posible en la medida que esos conflictos sean adecuadamente abordados. Los conflictos son entonces manifestaciones de cambio, como tal son dinámicos y tienen una energía inherente que puede manifestarse en consecuencias negativas o positivas. La conflictividad será negativa en la medida que profundice situaciones de desigualdad o asimetría social; incremente la polarización en la comunidad, o derive en situaciones de violencia e ingobernabilidad social...”.
- 39 Lumerman, Pablo. Director et al., *Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales*, pág 16: “...Sin embargo, los conflictos también tienen la capacidad de reflejar y dar visibilidad a la necesidad de generar cambios o reformas estructurales que atiendan y den soluciones a estas situaciones de injusticia, asimetría o desigualdad. La forma que tome esa energía dependerá de las decisiones que los actores puedan tomar en su curso con relación a ese conflicto y los elementos vinculados a él. En este sentido, y en la medida en que éstos sean manejados apropiadamente, pueden constituirse en catalizadores de cambio del statu quo, que fortalezcan las instituciones y las capacidades de los sistemas políticos de toma de decisiones para canalizar apropiadamente las demandas de la población e impulsar el desarrollo de políticas públicas más efectivas, eficaces, inclusivas y sostenibles.
- 40 Ragno, Luis, *TransformAcción: De la adaptación inconsciente a la anticipación consciente*, PLANEACIÓN PROSPECTIVA, ESTRATÉGICA TEORÍAS, METODOLOGÍAS Y BUENAS, PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA, PROYECTO PAPIE 2015, Dra. Guillermina Baena Paz, Coordinadora, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAL ACADÉMICO, ISBN UNAM: 978-607-02-6715-4

## *Los actores destacados: Método MACTOR* <sup>41</sup>

### *Los intereses y postura de los actores:*

El contacto directo del Municipio con la comunidad y con el proponente y ejecutor de un proyecto pasa por el gestor municipal. En su función –como agente estatal<sup>42</sup>– debe detectar y conocer los intereses y posiciones de los actores destacados de la comunidad, percibir la diferente naturaleza de los conflictos que estos actores encarna, diferenciando los subjetivos de los objetivos, los coyunturales de los que se han institucionalizado o –peor aún– se han cristalizado<sup>43</sup>.

Esto implica informarse adecuadamente, valorar objetivamente, internalizar las necesidades y temores de los actores, hacer las preguntas oportunas, escuchar activamente y generar un canal de comunicación fluida y clara. En tres palabras: tolerancia, confianza e intuición.

---

41 Godet, Michel. et al., La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, pág. 75: “...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 de objetivos asociados. A partir de este análisis, el objetivo de la utilización del método Mactor es el de facilitar a un actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianzas y de conflictos...”; pág.30: “Sin embargo, el método no es un fin en sí mismo, no es preciso ser prisionero de sus resultados, se trata simplemente de una ayuda a la pertinencia de la reflexión. Un método riguroso es también un método precioso para la cohesión del grupo y su motivación a la cual contribuyen los resultados intermedios que deben ser difundidos...”.

42 Lumerman, Pablo Director et al., Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales, Pag. 15: “...La estructura institucional del Estado presenta las bases y procesos normativos básicos que regulan la convivencia política de una sociedad y resguardan su cohesión interna, fundamentalmente con el objeto de prevenir y manejar de forma constructiva la conflictividad social. Sin embargo, el Estado, en ocasiones, a través del establecimiento de marcos normativos que modifican un status quo o cuando acciona sin involucrar de forma adecuada a todos los sectores y actores afectados, genera condiciones favorables para la emergencia de conflictos sociales que podrían derivar en la vulneración derechos humanos y el debilitamiento de las garantías democráticas básicas...”.

43 Lumerman, Pablo Director et al., Incidencia colaborativa de la sociedad civil en políticas ambientales, Pag.18: “... Las teorías de los conflictos identifican dos aspectos claves de la naturaleza de los conflictos. Uno de tipo subjetivo, se centra en identificar las percepciones de los actores sobre las incompatibilidades de sus intereses y objetivos. Este aspecto entiende al conflicto como una construcción social. Otro aspecto, de tipo más objetivo, busca el origen de los conflictos en la estructura social y política de la sociedad, por lo cual considera que el conflicto existe más allá de las percepciones o construcciones sociales de los actores y de los momentos concretos de conflicto visible en episodios de confrontación manifiesta...”.

*El replanteo de los conceptos básicos:*

La heterogeneidad de los actores destacados<sup>44</sup> de una comunidad cuya participación –o no oposición– resulta imprescindible para el éxito de un proyecto, lleva a replantearse conceptos básicos como democracia y representación política.

En el caso de la democracia, resulta que el peso específico de un solo actor destacado puede inclinar la balanza más que mil votantes. Los intereses y posturas requieren en este caso una fuerte e inteligente posición negociadora para equilibrar el interés general con las posturas particulares, mediante acuerdos, conciliación de puntos donde exista disputa y concordancia de aquellos en los que existe proximidad. Se debe influir para armonizar intereses y posturas porque es la tarea que perdura, no sobre las personas que es un modo endeble de sostener consensos<sup>45</sup>.

*Las clasificaciones de los actores:*

Suele separarse a los actores en tres categorías: decisores, aliados y resistentes.<sup>46</sup> Esta forma de pensar puede promover el conflicto antes que impulsar un proyecto, porque son los intereses y las posturas que encarna las que deben ser atendidas y no resulta útil para construir el encasillamiento. Suele ocurrir que un actor con una postura resistente manifiesta intereses aliados y un actor aliado tiene una postura resistente. Por otra parte, un actor resistente puede estar señalando un grave desajuste entre la percepción de la realidad que el técnico tiene y lo que realmente es el conflicto socio ambiental, quedando la tarea al gestor municipal de comprender que quien se resiste no está loco ni es maligno y, quien presiona, no tiene idea de donde está aplicando la fuerza y puede llevar a quebrar el diálogo. En casos concretos los líderes han tratado de mentirosos y negado hechos; tachado de “eco terroristas”<sup>47</sup> a quienes han señalado verdades que

---

44 Lumerman Pablo, Psathakis Jimena y Ortiz María de los Ángeles. LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES Pag. 12: “... En Argentina, un incremento de los conflictos socioambientales surgen probablemente del sobreuso al cual están sometidos los recursos naturales. Los conflictos socioambientales son complejos y en general son influenciados por varios factores, como por ejemplo, la presencia de actores heterogéneos, muchos de los cuales no se encuentran representados; la multiplicidad de jurisdicciones; y los nuevos movimientos sociales que ponen en agenda pública los temas ambientales. Por ello, surge la necesidad de fortalecer la gobernabilidad y generar consensos tanto en situaciones de inmediatez como en los procesos de elaboración de políticas públicas a más largo plazo...”.

45 Schulte Brockhoff, Andrea. Coordinación et al, MANUAL PARA LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICAS PÚBLICAS, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) – Asociación por los Derechos Civiles (ADC) – Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) – Fundación Cambio Democrático (FCD) – Fundación Directorio Legislativo (FDL) – Unión Europea., ISBN: 978-987-1350-18-6, pág. 286 Los decisores son aquellos que tienen la capacidad de tomar decisiones y/o implementar las acciones que son foco de nuestra incidencia. Es decir, son los actores clave, aquellos sobre los cuales queremos influir...”.

46 Schulte Brockhoff, Andrea. Coordinación et al, MANUAL PARA LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICAS PÚBLICAS, pág 286: “... Al respecto, es relevante abordar al menos tres categorías de actores: los decisores, los aliados y las resistencias...”.

47 NOTA DE LOS AUTORES: <http://www.anred.org/?p=96821>

han terminado emergiendo con inusitada fuerza<sup>48</sup>, descalabrando la confianza popular en sus gobernantes. Esto quita toda posibilidad de maniobra a los gestores municipales y los desalienta.

Es preferible diferenciarlos en actores primarios y secundarios, según sea directa o indirecta el peso y contenido de sus aportes en la concepción, dirección, construcción y consecuencias del proyecto que se pretende llevar adelante.<sup>49</sup> Es imprescindible distinguir actores conforme su modo de participar en el proyecto<sup>50</sup>:

**Estatales:** Si afecta a varios municipios o también a la autoridad supra estatal.

**Para estatales:** Si deben participar concesionarios privados de servicios públicos.

**Institucionales:** Si afecta a clubes o uniones barriales.

**Comunitarios:** Etnias o cualquier grupo con intereses o posturas que los identifique.

**Corporativos:** Si participan sindicatos, barra de abogados, colegios de médicos.

**Empresariales:** Si se involucran empresas privadas en cualquier escala etapa.

**Individuos destacados:** Personas con reconocida autoridad e influencia.

## Los indicadores. La identidad cultural (el gobierno del pueblo)

Este conjunto de símbolos que encarnan los valores, creencias y mitos, definen comportamientos, cohesionando al grupo por su sentido de pertenencia. Su interpretación requiere de un consenso cotidiano porque estos símbolos son multiequívocos.

El gestor municipal –y por añadidura el poder político–, debe desarrollar un fino tacto para entender cuál es la concepción predominante de estos símbolos, identificando indicadores objetivamente significativos. Como estos símbolos tienen vertientes positivas y negativas (o a veces mezcladas en zonas grises), además es tarea de la autoridad incentivar los aspectos valiosos y desalentar los no valiosos, mediante un tratamiento del mensaje que comprenda la desigual recepción por cada sector socio económico y un respeto por la diversidad. Como contrapartida, en la población debe abundar la tolerancia a los subgru-

48 <https://sinpelos2011.files.wordpress.com/2018/06/irrigacic3b3n-trazadores-radiactivos.pdf>

49 Schulte Brockhoffe, Andrea. Coordinación et al, MANUAL PARA LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICAS PÚBLICAS, pág 286: "...Actores principales: son aquellos que efectivamente tienen el poder de decisión. Algunas preguntas que nos pueden ayudar a identificarlos Los aliados son aquellos actores con los cuales compartimos intereses o necesidades en común y que podrían apoyar/acompañar nuestra iniciativa de incidencia. Los aliados son clave, son: ¿qué institución tiene la autoridad para concedernos lo que queremos? ¿Quién dentro de esa institución tiene el poder de decisión para lograr lo que buscamos? ¿Qué capacidad tenemos para influir sobre esa persona? · Actores secundarios: son aquellos que tienen capacidad de influenciar a los primarios (asesores, expertos técnicos, etc.). Es importante identificar quiénes son estas personas y cuál podría ser la mejor forma de vincularnos con ellas...".

50 NOTA DE LOS AUTORES: solo son ejemplos los que se señalan, sin excluir otros casos.

pos que eligen una visión minoritaria dentro de la multiequividad del símbolo, porque individualmente en algún momento se pertenece a una minoría y es preciso que los que forman la mayoría, sientan respeto y –si es posible– orgullo de pertenecer a una sociedad que es capaz de mostrar tantas vertientes y sentir las como propias.

Democracia e identidad cultural son conceptos vivos cuando se infunde la sensación de unión que amalgama, como sustento del fortalecimiento de la capacidad social y medio de lograr una integración justa y la convivencia armónica, llenando materialmente el cuenco formal que la Ley presenta a la sociedad.

La medida en que se contengan estos valores y se propaguen, nos brinda los indicadores que identifican las características ambientales y territoriales del suelo en relación con los presupuestos mínimos de riesgos naturales y antrópicos (tecnológicos, económicos, sociales).

La generación de indicadores culturales fiables para la Autoridad y la ciudadanía es una compleja cuestión de hecho, que debe tener en cuenta la información y experiencia que el gestor municipal acumula en su tarea. Con este conocimiento es posible desarrollar un proyecto de principio a fin, obteniendo el máximo de consenso posible y la más óptima renta social ambiental y territorial.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Sarmiento sostenía que la distancia que hay entre las chozas de los pobres y los palacios se llena con educación o con sangre. Parafraseándolo, se puede decir que esa distancia hoy hay que llenarla con educación y renta social ambiental o con graves perjuicios al derecho humano a un ambiente sano para ésta y futuras generaciones.

La distribución de información y conocimiento genera la distribución de las decisiones, por la vía de la participación. Es la vía democrática para evitar que un sector social privilegiado concentre el poder decisorio privilegiando sus intereses particulares y corporativos, eternizando un sistema dinámico en equilibrio estabilizado por la conveniencia de los que se benefician de esa estabilidad: las corporaciones que encarnan intereses sectoriales económicos y la burocracia administrativa.

### Cuadros sinópticos orientativos

| Nivel de satisfacción | Herramienta                                    | Meta                               | Grupo humano         |
|-----------------------|--|------------------------------------|----------------------|
| Renta social          | Proyecto                                       | Objetivos específicos              | Comunidad específica |
| Desarrollo humano     | Programa                                       | Objetivos generales                | Comunidades          |
| Políticas públicas    | Evaluación ambiental prospectiva y estratégica | Adecuación y diseño de legislación | Sociedad             |
| Bien común            | Plan   | Fines                              | Nación               |

| Cultura             | Tipos: fines/objetivos | Criterio de medición general | Mensurabilidad        |
|---------------------|------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Subcultura          |                        | efectividad                  | Muy precisa           |
|                     | Administrativos        |                              |                       |
| Diversidad cultural | Desarrollo humano      |                              |                       |
|                     | Economía               | eficacia                     | Relativamente precisa |
| Políticas de estado | Ambiente               |                              |                       |
|                     | Política               | sostenibilidad               |                       |
| Identidad nacional  | Prospectiva            |                              |                       |
|                     |                        | eficiencia                   | Poco precisa          |

#### Lineamientos sugeridos:

- **Guía general y guía específica para el proyecto**

Se sugiere que el gestor municipal cuente con directivas claras y concretas en relación a su misión, visión, valores, correlación dentro del programa y beneficios concretos del proyecto que inicia su evaluación ambiental, económica y cultural.

La guía general debe contener conocimientos básicos sobre los conceptos de bien común, desarrollo humano y renta social, glosario de terminología, formas de resolución de conflictos. El conocimiento que se transmite debe ser homogeneizado y mejorado mediante talleres periódicos con los gestores municipales.

La guía específica se dirige a proveer el mejor y más llano conocimiento del proyecto, desde su génesis a su finalización y consecuencias de su puesta en marcha. Incorpora necesariamente la participación y se completa y mejora con esta, por lo que el proyecto debe inclinarse a incorporar los aportes, satisfacer los pedidos y adecuarse en lo posible a las pautas culturales. En todos estos puntos debe resaltar la escasez de los

medios disponibles, los beneficios de la propuesta y los perjuicios de no llevarla a cabo por atender a sobre exigencias. Modestia en los medios y creatividad en las soluciones.

El lema es “Lo mejor es enemigo de lo bueno” como lo sostuvo Voltaire.

- **Aprender el método MACTOR<sup>51</sup> y a operar en la solución de conflictos**

El gestor municipal tiene que adquirir la máxima potencialidad para ser el nexo inapreciable entre los líderes, los técnicos, los actores y la comunidad.

Por esto resulta necesario aprender estas técnicas mediante los cursos teóricos y talleres periódicos. Debe agregarse en paralelo debates sobre los valores, principalmente ética, humildad y tolerancia, para que el gran valor del gestor municipal como nexo no se deprecie por la soberbia o la corrupción.

- **Seguir las recomendaciones de la Caja de Herramientas de GODET<sup>52</sup>**

**Fase 1:** Construir el cuadro “estrategias de los actores”

- Identificar tipos de actores (estatales, para estatales, etc.).
- Identificar actores principales y secundarios;

**Fase 2:** Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados;

- Separar posturas de intereses;
- Estudiar la coherencia interna entre postura e intereses;

**Fase 3:** Situar cada actor en relación con los objetivos estratégicos (matriz de posiciones);

**Fase 4:** Jerarquizar para cada actor sus prioridades de objetivos (matriz de posiciones evaluadas);

- Identificar coincidencias de los diversos actores;
- Identificar divergencias;

---

51 Godet, Michel. et al. La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, pág. 78: “...El método Mactor presenta la ventaja de tener un carácter muy operacional para una gran diversidad de juegos implicando numerosos actores frente a una serie de posturas y de objetivos asociados. En eso, se diferencia de las búsquedas resultantes de la teoría de juegos que desembocan frecuentemente sobre la construcción de modelos aplicados no aplicables. El método Mactor implica un cierto número de limitaciones, principalmente concernientes a la obtención de la información necesaria. La reticencia de los actores a revelar sus proyectos estratégicos y los medios de acción externos. Existe una parte irreductible de confidencialidad (con todo es posible proceder a contrastes y cruzamientos de información provenientes de diversas fuentes de una manera útil). El método presupone un comportamiento coherente de todos los actores en relación con sus finalidades, lo cual se encuentra a menudo en contradicción con la realidad...”.

52 Godet, Michel. et al, La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica, pág. 75-77.

- Fase 5:** Evaluar las relaciones de fuerza de los actores;
- Fase 6:** Integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y de divergencias entre actores;
- Fase 7:** Control constante de la integración con las estrategias y objetivos asociados para analizar la efectividad del método, ejecutar posibles cambios a realizar al proyecto a fin de aumentar el valor agregado por la renta social inicial. Canales de interacción permanentes con los actores destacados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agoglia, O.** (s/f), El marco categorial de la crisis ambiental en un contexto globalizado. En Baena, G. (2005), *Aplicaciones de la Prospectiva a la Política, Working Papers 4*. Prospectiva Política, Seminario de Estudios Prospectivos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Proyecto PAPIME: Laboratorio de Estudios del Futuro.
- Centro de Estudios Políticos, FCPyS** (s.f). Nodo Futuro México Red Escenarios y Estrategia para América Latina. Proyecto Millennium AC/UNU, México DF.
- Escobar, L. G.** (2016). Apuntes de Prospectiva Legal para la construcción de Legislación y Políticas Públicas ambientales preventivas, Universidad Nacional de Cuyo UNCuyo – CE Prospectiva Argentina, XVIII Conferencia Nacional de Abogados. *Debate y desafíos a un año del nuevo Código Civil y Comercial*. Tucumán.
- Escobar, L. G.** (2014). *Apuntes sobre Informe sobre Desarrollo Humano Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia (con especial referencia a Mendoza, Argentina)*, UNCuyo – CEP. Mendoza.
- Godet, M.** (2000). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, Prospektiker — Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, —Cuaderno n° 5— Cuarta edición actualizada, España: Zarautz (Gipuzkoa).
- Legna Verna, C. A.** (2009). La evolución de las ideas sobre desarrollo: desde su identificación con el crecimiento del PIB hasta la libertad como fin y medio. En Lumerman, P., Psathakis J. y Ortiz M. A. 2012. XXV Encuentro. Universidad de La Laguna.
- Lorenzetti, R.** (2013). Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. La discusión está planteada. En *Revista de la Universidad de Congreso*, 4756. Enero/Febrero/Marzo/Abril 2013. El Ambiente y los Derechos.
- Millán-Puelles, A.** (2009). *Las dimensiones morales del interés por la verdad*. Anuario Filosófico, XLII/3 531-553.



- Ragno, L. y Vitale, J.** (2014). *Prospectiva Estratégica, un enfoque para construir el futuro deseado*. En *Seminario Global de Formación Prospectiva 2014. Planeación prospectiva estratégica*. UNCuyo - FCPyS - CEP. Argentina.
- Ragno, L.** (2002). *Nuevas Metáforas en Gestión de Organizaciones*. Área de Desarrollo. Libro II – Serie Gestión y Procesos “Administración de la Gestión de Organizaciones”. Parte II– “El Pensamiento Estratégico: Estado Actual del Debate”. Editorial e Investigaciones Aplicadas. Facultad de Ciencias Sociales y Administrativas. Universidad del Aconcagua. Argentina.
- Ruiz B., A.** (s/f). Apuntes para la construcción comunitaria del futuro. Propuesta para una revisión crítica de la prospectiva. En *Revista electrónica Prospectiva*, n° 4.
- Schulte B., A. et al. (Coord.)** (s.f). *Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
- Unión Europea** (s.f). Asociación por los Derechos Civiles (ADC) - Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) - Fundación Cambio Democrático (FCD) - Fundación Directorio Legislativo (FDL), ISBN: 978-987-1350-18-6.
- Universidad del Valle** (2009). Resolución de conflictos, actores y responsabilidades. Estilos de abordaje. Toma de decisiones. Administración de empresas. Sede Zarzal.

# LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA PAZ: UNA MIRADA DESDE LA PLANIFICACIÓN Y LA PROSPECTIVA

*Álvaro Blondel Rossetti\** - Bolivia

## RESUMEN

Los últimos 20 años han marcado la transformación del Municipio de La Paz, guiada por una institucionalidad en constante fortalecimiento y una planificación continua y rigurosa. La formulación de una estrategia integral para el largo plazo denominada Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", en actual implementación, presenta la prospectiva municipal nutrida de una metodología participativa técnico-social, desde el capital humano idóneo en constante fortalecimiento, y mejora continua consolidando la desconcentración de la gestión municipal a través del modelo de "Planificación en Red", hasta la interacción con diferentes los actores integrantes del municipio paceño. Los resultados de la prospectiva municipal implementada han fortalecido, posicionado la gobernabilidad y toma de decisiones del Municipio de La Paz, constituyéndose a su vez como referente a nivel nacional e internacionalmente.

**Palabras Clave:** Planificación en Red, Prospectiva, toma de decisiones, Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos".

## ABSTRACT

The last 20 years have marked the transformation of the Municipality of La Paz, guided by institutionality in constant strengthening and a continuous

---

\* Economista de profesión de la Universidad Católica Boliviana, con experiencia de más de 15 años en gestión pública municipal. Actualmente desempeña funciones como Secretario Ejecutivo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

and rigorous planning. The formulation of a comprehensive strategy for the long term called Integral Plan La Paz 2040, in current implementation, presents the municipal prospective nourished by a technical-social participatory methodology, from the ideal human capital in constant strengthening, and continuous improvement consolidating the deconcentration of municipal management through the “Network Planning” model, until the interaction with different actors of the La Paz municipality. The results of the municipal foresight implemented have strengthened, positioned the governance and decision making of the Municipality of La Paz, constituting itself as a reference at a national and international level.

**Key Words:** Network Planning, Prospective, decision-making, Integral Plan La Paz 2040.

## INTRODUCCIÓN

El municipio de Nuestra Señora de La Paz es, hoy en día, referente exitoso de un modelo prospectivo de atención a las necesidades de la población, fruto de la institucionalidad, eficiencia, transparencia y confianza. El año 2000, la planificación a largo plazo, inicia la transformación del municipio, siendo el departamento de La Paz, el primero en presentar la primera planificación quinquenal, dejando de lado la improvisación, la falta de visión y enfocándose en la misión principal de otorgar calidad de vida a la población paceña.

El resultado de las actividades, programas y proyectos de tres planes de desarrollo municipal, y el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"; formulados con la población paceña, en un contexto ampliamente participativo y en un horizonte de largo plazo; proponen un municipio con territorio ordenado, crecimiento planificado, infraestructuras viales y un sistema de transporte municipal en constante renovación y crecimiento que facilita la movilidad.

Asimismo, el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", contiene la planificación de mediano plazo, a través del Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI – GAMLP 2016 – 2020, traducido en Ejes de desarrollo y acciones concretas, conducentes a desarrollar un municipio enfocado en la gente.

El resultado de la prospectiva formulada integra un proceso sostenido de institucionalización en el municipio de La Paz, caracterizada por una base de información e investigación permanente, con un soporte tecnológico y en constante desarrollo.

La planificación y prospectiva propuesta en el Modelo de Planificación Integral La Paz 2040, como herramienta principal en la toma de decisiones y gobernabilidad del municipio, describe, a su vez, la participación, en la planificación municipal, de las instancias

especializadas y sociales, considerando a todos los actores integrantes del municipio paceño, constituyéndose en referente para otras instancias del gobierno central y departamental.

A continuación, se presentan los componentes que han permitido implementar el modelo de planificación, la gobernanza y toma de decisiones del municipio de Nuestra Señora de La Paz.

### **Evolución del modelo de planificación (20 años de gestión)**

Las gestiones del municipio de Nuestra Señora de La Paz, entre 1996 y 1999, estaban signadas por una administración deficiente, de ingobernabilidad y corrupción. Asimismo, caracterizadas por una estructura institucional débil, con deficiente capacidad de gestión, alto porcentaje de gasto en funcionamiento (para burocracia y pago de sueldos), atención pobre de las demandas sociales, ausencia de mejoras en la calidad de vida de sus habitantes y un crecimiento de la deuda pública, que llegó a comprometer el 32% del presupuesto del Gobierno Municipal de La Paz, ocasionando la pérdida de su capacidad crediticia.

En las condiciones en las cuales se encontraba el Gobierno Municipal de La Paz, a principios de 1999, implicaba un importante desafío para el municipio y sus autoridades: recuperar la credibilidad y la capacidad de gestión.

El desafío se inicia con voluntad política para transformar el Municipio y poner al servicio de la ciudadanía la institución, generando equilibrios entre lo político y lo institucional. Es así que se elabora el Primer Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en la historia del municipio, bajo un proceso participativo desarrollado en las gestiones 2000 y 2001, que incluyó 543 talleres vecinales, 7 jornadas de género, 23 talleres en los distritos y 16 mesas ciudadanas.

El PDM 2001–2005 se basó en 7 lineamientos estratégicos, que estaban compuestos por 40 políticas y 198 proyectos con programación quinquenal. Este es el primer momento en el que la gobernabilidad comienza a tomar forma y enfocar la transformación de la institución municipal, a partir de la planificación.

Los lineamientos estratégicos se reorientan con un nuevo enfoque, dando prioridad a atender el desafío de su viabilidad como un espacio físico, geográfico e institucional para la construcción de la vida y comunidad de largo plazo.

La metodología empleada para la evaluación del PDM 2001–2005 fue el análisis por resultados, que permitió medir el desempeño de las políticas a partir de los resultados efectivamente logrados durante el periodo, según prioridades y su coherencia con los lineamientos estratégicos, concertados en la planificación participativa.

Entre el 2001 y el 2005 se invirtieron en el municipio 3.208,03 millones de Bolivianos, se realizaron un total de 12.155 proyectos en todo el municipio, con un promedio de 2.431 proyectos por año. Los rubros en los que más se invirtió fueron: espacios recreativos y áreas verdes (17%), prevención de riesgos y atención de emergencias (12%), educación (10%) y vías (7%); asimismo, se trabajó sobre la modernización del GAMLP, con acciones contra la corrupción, la descentralización y el manejo de la deuda municipal, cubierta aproximadamente por el 30% con recursos municipales.

**Cuadro 1: Grado de cumplimiento de metas (lineamientos)**

| <b>Productivo y competitivo</b> | <b>Habitable</b> | <b>Equitativo y afectivo</b> | <b>Identidad cultural</b> | <b>Solvente y transparente</b> | <b>Metropolitano e integrador</b> |
|---------------------------------|------------------|------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| 56%                             | 78%              | 59%                          | 44%                       | 77%                            | 32%                               |

Fuente: Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"

En este marco, se da un primer paso para que este tipo de documentos se conviertan en instrumentos prácticos, de uso operativo, para la toma de decisiones y la priorización de los recursos escasos que se administran en la gestión municipal de nuestro país, por la gran cantidad de demandas.

## **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Durante la gestión 2006 se formuló el segundo Plan de Desarrollo Municipal de La Paz, denominado JAYMA 2007-2011 (concepto aymara que implica un trabajo conjunto en tierra comunitaria). Esta segunda etapa marca un hito importante, al unificar la planificación estratégica, las políticas públicas y la participación ciudadana; buscando multiplicar la dinámica del desarrollo y consolidar la apropiación social de las propuestas.

El JAYMA PDM estableció una estrategia municipal compuesta por 7 Ejes y 21 Subejos, que permitieron orientar las acciones del GAMLP en este quinquenio, y se constituye en el instrumento orientador para la toma de decisiones. Modelo de gobernabilidad y relacionamiento entre el Gobierno Municipal, instituciones públicas y privadas y principalmente la ciudadanía.

Durante la formulación, se identificaron una serie de dificultades y vacíos de información, para realizar las acciones de evaluación y monitoreo del primer PDM 2001-2005, que dieron origen a la generación de un "Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Evaluación y Ajuste" del PDM (SISMA), que posibilite la generación de una batería de indicadores, permita extraer reportes de su avance y control, proponer medidas correctivas en su implementación y finalmente evaluar los resultados.

Los resultados obtenidos a partir de la evaluación del JAYMA PDM, bajo el Sistema de Seguimiento SISMA, establecen una ejecución de más de 5 mil millones de Bolivianos; vale decir, 12.000 operaciones y consolidación de más de 800 proyectos, logrando renovar el optimismo y confianza del ciudadano paceño en el gobierno municipal y la ciudad.

**Cuadro 2: Grado de cumplimiento de Ejes (Jayma 2007-2011)**

| La Paz     |               |                  |                   |             |            |                         |
|------------|---------------|------------------|-------------------|-------------|------------|-------------------------|
| Sostenible | Participativa | Revive el Centro | Barrios de Verdad | Competitiva | Equitativa | Metropolitana y Moderna |
| 80%        | 89%           | 70%              | 55%               | 79%         | 92%        | 82%                     |

Fuente: Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"

El instrumento de evaluación y monitoreo implementado al PDM, denominado SISMA, completa y sostiene el ciclo de la planificación participativa, permitiendo el involucramiento, corresponsabilidad y validación social, para retroalimentar la planificación a partir del análisis y la medición de resultados, así como para rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

La evaluación final al JAYMA permitió medir los alcances realizados e identificar los ajustes necesarios, debido principalmente, a la necesaria intervención a temas que cobraron relevancia como el desarrollo humano, transporte y espacio público, así como, la atención de emergencias por desastres naturales.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en el año 2009, introdujo cambios estructurales en la definición de acciones, en la toma de decisiones y la forma de planificación del Estado. De igual forma la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), en la gestión 2010, otorga al GAMLP la responsabilidad de planificar el desarrollo del Municipio de forma integral para el corto, mediano y largo plazo, integrando la planificación territorial, del desarrollo humano e institucional, con la Planificación del Desarrollo Económico – Social (PDES).

Durante la gestión 2011, a la finalización del PDM JAYMA 2007-2011, se desarrolla la formulación del denominado Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", en un espacio de diálogo con actores sociales públicos y privados, urbanos y rurales, considerando la planificación participativa, así como las Guías para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (PNOT) en municipios predominantemente urbanos.

Se contó con la participación de más de 10.000 personas en diversos espacios de diálogo, consulta y encuentro, como encuestas, estudios y 40 talleres (sectoriales, funcionales y territoriales) y la participación activa de los jóvenes (1ª. Asamblea Municipal de la Juventud).

La concurrencia de más de 2.000 jóvenes, marcan un hito clave, para quienes se les va a dejar la gestión y van a tomar la posta en la conducción de la ciudad.

El Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" se constituye en el 3<sup>er</sup>. Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el 1<sup>er</sup> Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), y es el primer Plan Municipal a largo plazo del municipio de La Paz que integra la planificación y ordenamiento del territorio con el desarrollo humano, socioeconómico, ambiental e institucional para el corto, mediano y largo plazo. Relaciona, propicia y regula el crecimiento del municipio.

El Plan permite identificar mecanismos de adaptación y resiliencia, del accionar municipal, para prever los posibles efectos del cambio climático, el crecimiento poblacional, el crecimiento urbano acelerado y desequilibrado, la tendiente escasez del agua, la inseguridad ciudadana y la creciente dificultad para garantizar la provisión de alimentos a la población, entre otros.

El Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" fue aprobado a través de la Ley Autónoma Municipal N°68/2014 de fecha 4 de abril de 2014. Está estructurado por 6 Ejes y 19 Subejos de Desarrollo, 59 programas, y más de 700 proyectos; plantea la visión y red de visiones que guían e inspiran la transformación del municipio a partir del ejercicio de la democracia inclusiva, estableciendo imágenes objetivo y define propósitos estratégicos a ser alcanzados a través de un Modelo de Desarrollo que considera las dimensiones del desarrollo para el municipio de La Paz y su población en un contexto metropolitano.

Al presente, el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" establece al municipio de La Paz como modelo de gobernabilidad, que permite continuar el proceso de transformación del municipio, con proyectos de gran impacto (movilidad, gestión de riesgos, culturas, salud, modernización e innovación tecnológica, educación, medio ambiente, desarrollo social, entre los más destacados); y de consolidación del municipio en un contexto regional, departamental y nacional, con acciones que trascienden de lo físico – estructural a servicios de calidad y con un alto nivel de corresponsabilidad ciudadana, amor y orgullo por una La Paz maravillosa.

### **Transparencia y credibilidad para canalizar recursos con base en los resultados de gestión.**

Para el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, la participación tiene un alto contenido de corresponsabilidad; el control social es un elemento esencial que debe respetar y promover la diversidad cultural, seguida de la transparencia que es la devolución de la ética a la función pública. Fue trascendental establecer buenos mecanismos de comunicación, para que la ciudadanía ejerza un eficiente control social, que garantice fundamentalmente,

la transparencia de cada una de las acciones y proyectos que encara la participación ciudadana plena y la promoción del diálogo intercultural.

El GAMLP fue la primera institución pública en Bolivia en tener un Programa de Transparencia, a través de la política denominada “Cero tolerancia a la corrupción.” En la actualidad, la transparencia es constantemente fortalecida en materia de ética pública y prevención de la corrupción, bajo los valores éticos, transparencia, honestidad y responsabilidad. Esto, considerando que las causas importantes para posibles actos de corrupción radican en la falta de acceso a información, desconocimiento de las normativas y procedimientos y la disminución de los valores éticos individuales y sociales en la ciudadanía y los servidores públicos.

A través, del contacto directo y permanente con actores internos, se realizan visitas administrativas a las Unidades Organizacionales concentradas, desconcentradas y descentralizadas del GAMLP, en las cuales se procede a la revisión de documentación física y digital, verificación de la calidad de la atención a la ciudadanía y respuesta inmediata. La aplicación de entrevistas a los servidores públicos municipales, con la finalidad de detectar y prevenir presuntas irregularidades, evitar la retardación de trámites y/o entrega de información y velar por el cumplimiento a las normativas vigentes.

Asimismo, se implementan talleres de sensibilización, actualización y capacitación, orientados a los servidores públicos municipales en temas éticos y aspectos vinculados a la normativa nacional y municipal. De esta manera, esta línea de acción contribuye a impulsar la formulación e implementación de planes, acciones, mecanismos y herramientas para prevenir los actos de corrupción en la gestión pública municipal, en procura de aportar a la consolidación de la misión y alcance de la visión del GAMLP, con calidad y calidez, en beneficio de la ciudadanía paceña.

La aplicación *Transparencia al Instante*, es un software de soporte importante que permite realizar denuncias de “comportamientos, acciones o hechos que puedan constituir transgresión tanto de las normas internas del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz como de las leyes, normativas o códigos éticos” que rigen en la Institución.

La recuperación de la credibilidad del municipio de La Paz, en todos sus ámbitos, enfrentó el desafío de revertir una administración (gestión 1999) caótica, marcada por un pesado aparato burocrático, ausencia de procedimientos, gasto corriente dispendioso, total ineficiencia e ineficacia, trámites que duraban años y un 40% del presupuesto destinado a gastos de la burocracia.

Tras el diagnóstico inicial, las primeras acciones para detener la caída, se concentraron en un régimen de austeridad, racionalización del presupuesto y recortes al gasto municipal. Las bases establecidas para restituir al ciudadano, la confianza en su ciudad. Para recupe-



rar el gobierno local para la comunidad, fue necesaria la aplicación de medidas drásticas para la lucha contra la corrupción. Ordenar la administración municipal y devolverle la credibilidad y capacidad crediticia a la Alcaldía, transparentando el manejo de los recursos.

Es así, que al 2004, concluida la primera gestión, sólo 11% del presupuesto se utilizaba para el pago de sueldos y gastos administrativos, la burocracia disminuyó 28% y se simplificaron, desconcentraron y automatizaron 31 trámites municipales. Además, se contaba con adecuadas plataformas de atención al público y se implementó un moderno sistema computarizado en línea y de última tecnología.

Aumentó la eficiencia tributaria y las recaudaciones de manera significativa. De esta manera, La Paz se constituyó en el municipio con mayor conciencia y eficacia en recaudación de impuestos municipales. Disminuyó considerablemente el gasto corriente, evitando los gastos dispendiosos y racionalizando la estructura y los niveles salariales.

La recuperación del equilibrio y la solvencia financiera, se tradujo en mayor inversión pública municipal, factor que coadyuvó a la recuperación económica regional. El presupuesto total aumentó de 82 millones de dólares americanos en 1999 a 119 millones en la gestión 2004. En cinco años se superó la quiebra municipal, se redujo, saneó y reprogramó el servicio de la deuda, se cumplió con las metas fiscales, se recobró la confianza internacional y se concretó el financiamiento en condiciones inmejorables. La reforma institucional incluyó un nuevo Sistema de Organización Administrativa (SOA) y la aplicación el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

La gestión 2008, por primera vez en la historia de los municipios del país, se emitieron bonos municipales por un monto de 12 millones de dólares, mismo que dio inicio a las operaciones de Crédito Público, que además fueron destinados a la Inversión en Proyectos Estructurantes, Proyectos Estratégicos y Fortalecimiento de Empresas Municipales, conforme detalla y manda la Ordenanza Municipal G.M.L.P. N° 794/2007. Página 13 | 222.

En dicho marco, se generaron extraordinarias fortalezas institucionales, capacidades y destrezas gerenciales y operativas, buenas prácticas, casos exitosos, desarrollo y modernización tecnológica, internalización de principios y valores éticos, conciencia ciudadana y, por sobre todo, el posicionamiento de un renovado concepto del servicio público. Todo esto, en busca del objetivo propuesto que fue recobrar el liderazgo nacional, en materia de gestión local.

En el ámbito financiero, el municipio de La Paz ha sido capaz de desarrollar su proyección internacional con base en sus particularidades y capacidades. Para lograrlo, tuvo que insertar dentro de su estructura organizacional, un área funcional responsable de esta importante tarea, a través del cual se logró posicionar en el ámbito internacional a la ciudad de La Paz en la mirada de los financiadores. Hacia el Gobierno Autónomo Municipal de La

Paz, como una entidad que goza de la institucionalidad y capacidad de gestión suficientes como para canalizar sus recursos hacia programas y proyectos a diseño final.

Al presente, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es una institución creíble y confiable para la sociedad, sus instituciones y la comunidad internacional.

## **EL CAPITAL HUMANO EN LA FORMULACIÓN DE PLANES**

En cumplimiento con el artículo 81 de la Ley de Municipalidades N° 2028, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, a través de la Dirección de Desarrollo Organizacional y Tecnologías de Información, formuló el Programa de Desarrollo Institucional (PDI), el cual se constituyó en un instrumento de planificación estratégica, con alcance e impacto institucional de mediano plazo (2008/2011).

El indicado programa tenía como principal objetivo fortalecer el proceso de reforma institucional. Contenía lineamientos estratégicos, políticas institucionales, objetivos estratégicos los cuales debían orientar las acciones y decisiones institucionales hasta el 2011, uno a nivel jerárquico y otro a nivel operativo, ambos, con el objeto de involucrar a los diferentes actores en el cumplimiento de las acciones estratégicas del programa.

A través del JAYMA PDM 2007-2011 el municipio promovió la generación de valor público, mediante la ejecución de acciones que coadyuvaron a la transparencia, eficiencia, eficacia, subsidiariedad y relacionamiento permanente con la comunidad, a objeto de mejorar la prestación de servicios.

En este entendido, se consolidó y profundizó el modelo de gestión y el proceso de Institucionalización del GAMLP, a partir del fortalecimiento institucional, que involucra la participación del personal del GAMLP.

Este proceso fortaleció y capacitó la gestión de políticas públicas. Asimismo, para ampliar y mejorar la calidad de la democracia en los espacios de competencia municipal, en la gestión 2005, se implementó el proyecto: Observatorio Local de Democracia Participativa; destinado a fortalecer y promover la participación ciudadana en diferentes instancias y áreas de la gestión municipal, así como ampliar y mejorar la calidad de la democracia, en los espacios de competencia municipal. Un espacio de consulta, información, análisis y debate de la participación ciudadana en el ámbito local, cumple a la vez las funciones de evaluación, seguimiento, sistematización y mejora en los procesos de elaboración de políticas públicas y de construcción de una ciudadanía crítica y propositiva. Su tarea consiste en "... perfeccionar y hacer seguimiento a todos los mecanismos y espacios participativos generados en el GAMLP, para facilitar el control social y de ese modo fortalecer la transparencia de la gestión".

El Observatorio Local de Democracia Participativa, ha venido evaluando los avances de la participación ciudadana en el Gobierno Autónomo Municipal, los espacios de participación ciudadana, creados y vigentes hasta el presente, así como, la percepción tanto de los servidores públicos municipales, como de la ciudadanía sobre estas temáticas, en función de encuestas de percepción de desarrollo institucional y de demandas ciudadanas.

Otro esfuerzo institucional excepcional constituye el proceso participativo y de consulta ciudadana denominado “Plan de Desarrollo Municipal PDM JAYMA 2007/11”, cuya estrategia fue realizada a través del equipo técnico municipal, habiéndose llevado a cabo cincuenta y tres (53) talleres y contó con la participación de todas las instancias del Gobierno Municipal de La Paz, de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

Recuperada la institucionalidad de la Municipalidad de La Paz, el nuevo modelo de gobernabilidad y relacionamiento entre el Gobierno Municipal, las instituciones públicas y privadas, y principalmente la ciudadanía, introducido por el PDM JAYMA 2007/11; incorporó un enfoque en el que las decisiones referidas a la gestión del desarrollo municipal, son concebidas en un espacio de diálogo y consulta ciudadana, promoviendo corresponsabilidad y compromiso entre los actores para alcanzar un desarrollo sostenible.

Si bien, se ha avanzado de manera sostenida, en el marco de las metas que recogen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana, el Plan 2040 ha priorizado políticas y estrategias de desarrollo que promueven la urbanización sostenible, la creación de empleo y la mejora de calidad de vida para el quinquenio 2016 al 2020, a través del PTDI – GAMLP 2016 – 2020. Este instrumento define una estrategia basada en la Gestión de los Sistemas de Vida y la Gestión de Riesgos y Cambio Climático, los cuales delinear la planificación y acciones en el territorio, considerando la complementariedad e interdependencia entre los seres humanos y los derechos de la naturaleza.

A su vez, la Gestión de Riesgos y Cambio Climático identifica las amenazas y vulnerabilidades en el municipio e implementa estrategias y prácticas orientadas a generar en la población capacidades de prevención y resistencia al riesgo climático, para reducir vulnerabilidad previniendo acciones de rehabilitación.

La visión metropolitana del municipio de La Paz, establecida en el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" ha contribuido al Segundo Foro de Desarrollo Metropolitano, proponiendo un modelo que oriente políticas coordinadas entre los municipios integrantes de la Región metropolitana. Con ordenamiento territorial, identidad y vocaciones económicas productivas propias de cada municipio; promoviendo la coordinación y concurrencia de la inversión pública nacional, departamental y municipal; articulando el PGDES, PDES, PDI del nivel central del Estado con los PTDI's de las entidades territoriales autónomas;

en el marco de una gobernanza territorial regionalizada, en la que se establezca un modelo que integre a los municipios, respetando su autonomía y un crecimiento ordenado.

## **LA BASE DE INFORMACIÓN PARA PLANIFICAR**

Dos fueron los intentos para fortalecer la institucionalidad y planificación en el Gobierno Municipal de La Paz. El primero, la creación el año 1987, del Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM) con autonomía operativa, administrativa y financiera, con la finalidad de crear proyectos financiados por el Banco Mundial y el propio Gobierno Municipal. De 1989 a 1999, el Programa fue distorsionado de manera discrecional y con el objeto de favorecer intereses político – partidarios.

El segundo intento, fue la creación del Instituto de Investigación y Planificación Municipal (IIPLAM) como entidad descentralizada cuyo mandato era la operativización de un Sistema Municipal de Planificación; esta se la puede caracterizar como la medida más seria para hacer planificación municipal. Sin embargo, su aislamiento del poder de decisión real del Gobierno Municipal, en lo político y técnico, debilitaron la indudable fortaleza que tenía y terminaron por hacer ineficaces la ejecución de los aportes que hizo. Varios proyectos importantes para el desarrollo de la ciudad, planes distritales, metodologías de planificación participativa, línea de base de información territorial, entre otros (10 años de transformación). Tanto el PFM como el IIPLAM fueron intervenidos el año 2000, dando inicio a un proceso sostenido de institucionalidad y fortalecimiento en el área de la planificación.

Del año 2000 al 2005, se creó la Dirección de Planificación y Evaluación, que absorbió todos los activos documentales del IIPLAM y sistemas informáticos. Posteriormente se creó la Dirección de Planificación y Control que prosiguió el trabajo de sistematización de la información y modernización de la gestión.

El año 2008, se crea la Dirección Especial de Planificación para el Desarrollo con dos Unidades Especiales: Gestión por Resultados y Estadísticas y Planificación y Proyectos, En el marco del avance institucional y los resultados alcanzados por la prospectiva y la planificación implementadas, el municipio se fortalece con la creación de la Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo y al presente la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo.

La investigación y análisis de información para la toma de decisiones, al presente cuenta con una Dirección de Investigación e Información Municipal, conformada por 3 unidades especializadas en: Información Municipal, Estadísticas Municipales y Análisis e Investigación Estratégica Municipal. Tiene el objetivo de establecer los lineamientos generales para la sistematización, producción y administración de la información estadística, geográfica y cartográfica oficial del municipio, sobre cuya base son desarrollados indicadores, índices e

investigaciones municipales destinados al soporte para la toma de decisiones, la formulación y evaluación de políticas públicas, traducidas en lineamientos de acción que contribuyan al desarrollo integral del municipio.

### **Institucionalización de la planificación, información e investigación permanente, con un soporte tecnológico en constante desarrollo.**

A partir de la gestión 2011, en la que se jerarquiza la hasta entonces Unidad de Investigación Municipal a Dirección de Investigación e Información Municipal. Se inicia una nueva etapa de generación de información para la planificación como herramienta esencial de la toma de decisiones. Se crea el Programa de Análisis e Investigación Municipal (PAIM) que tiene la finalidad de promover el desarrollo de investigaciones y la articulación de redes de investigación municipal, para el análisis temático sectorial, el soporte a la toma de decisiones y el monitoreo de políticas municipales, en el marco del Plan Territorial del Desarrollo Integral del Municipio.

Así como se hicieron cambios y ajustes en el Organigrama, para que se institucionalice el trabajo de generación de información, también, se realizó un importante salto tecnológico al introducir todo el proceso de planificación, ejecución y seguimiento de los Planes Operativos Anuales en un sistema informático, denominado inicialmente Sistema de Seguimiento e Inversión Municipal (SIM) y posteriormente Sistema de Inversión Municipal, al ir complementando sus módulos de manera integral para la administración de la inversión. El SIM se crea como una herramienta informática destinada a:

- Facilitar los procesos de elaboración de las carpetas de inversión.
- Acelerar los procesos de aprobación y validación de las mismas.
- Proveer información en línea sobre los avances administrativos, físico y financiero durante el ciclo de vida de un proyecto.

El sistema está diseñado en formato web, para facilitar el acceso desde cualquier equipo a través del portal del GAMLP, no requiere de instalación previa, por lo que se puede acceder desde cualquier equipo que se encuentre conectado a la red municipal.

Con el tiempo, se fueron mejorando e implementando mayores módulos de trabajo, primero, el seguimiento a la supervisión de obras y posteriormente, la licitación de obras, servicios y otro tipo de adquisiciones.

En el marco del mismo proceso de sistematización, se desarrolla el Sistema de Información Territorial (SIT), que está orientado a dotar de un conjunto de herramientas técnicas para la integración y difusión de información territorial de las diferentes instancias del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, que permita lograr una gestión eficiente y

transparente en la información y que coadyuve en los procesos de planificación, administración y desarrollo del municipio.

Las herramientas descritas han sido un componente importante en la toma de decisiones, pero a su vez su aplicación se ha extendido para informar a los ciudadanos, para que estos realicen sus trámites y para recibir las inquietudes de la población, con una visión convergente y progresiva, siendo un objetivo estratégico la relación entre el gobierno local y el ciudadano. En principio a través de microespacios difundidos por las principales radioemisoras locales (FIDESY ERBOL) y a partir del año 2002, por medio del sitio Web ([www.ci-lapaz.gov.bo](http://www.ci-lapaz.gov.bo)) como una herramienta de relacionamiento.

El municipio de La Paz ha sido pionero en la implementación del *egov* y ha implementado actividades consolidadas como: prestación electrónica de servicios e informaciones; seguimiento de trámites, reglamentación de las redes de información abarcando especialmente gobernanza, certificación y tributación; e-procurement, es decir, adquisición de bienes y servicios por medio de Internet, con licitaciones públicas electrónicas.

Las TIC, forman parte de la estrategia comunicacional, al coadyuvar en la consolidación de un gobierno electrónico más eficiente y con mayor atención al ciudadano. La información como herramienta para la inclusión social y consolidación de la capacidad de formular e implementar políticas a largo plazo.

### **Mejora continua, descentralización y Planificación en Red**

El PDM JAYMA 2007/11 definió la implementación de un nuevo modelo de planificación, denominándolo Planificación en Red. Siendo su premisa fundamental, lograr resultados para la efectividad de políticas que sustenten el desarrollo sostenible; entendiendo a este último desde su multidimensionalidad, enfocado desde el área del desarrollo comunitario, un desarrollo social que enfatiza los fines, la inclusión social, la lucha contra la desigualdad y la reducción de la pobreza; y que se complementa desde la visión del desarrollo económico y ambiental.

La Planificación en Red tiene como visión, sostener de manera planificada e integral, la gestión de políticas públicas de calidad, para la provisión efectiva de servicios de interés público valorados por la ciudadanía. Tres (3) son los principios que la rigen.

- Respeto a la experticia sectorial de las distintas unidades organizacionales, en su ámbito de acción.
- Carácter integral y centralizado, que requiere la planificación del desarrollo, a fin de que la institución, en su conjunto, tenga un solo rumbo estratégico.

- Transparencia, responsabilidad social (accountability) y amplia participación en la planificación de la gestión pública.

Tiene cuatro (4) subcomponentes:

1. La Planificación Participativa: destaca la importancia de elaborar planes orientados por las necesidades ciudadanas de obtener servicios de calidad. Implica también el uso de información para priorizar recursos hacia los sectores más necesitados.
2. La Gestión y Coordinación de Proyectos: se analizan factores determinantes para seleccionar y priorizar políticas públicas, que puedan traducirse en proyectos. Adquiere importancia la gestión de proyectos de manera integral, tomando en cuenta el ciclo de vida de cada proyecto, una visión integral de intervención y ejecución, a fin de asegurar la generación de resultados e impactos.
3. La Gestión por Resultados: define acciones que hagan más eficiente el uso de los recursos y se hace seguimiento (monitoreo y control) de la inversión pública, con el propósito de evaluar los procesos y productos obtenidos, para asegurar su efectividad.
4. La Investigación y Estadística: en todas las fases mencionadas se requiere contar con información cuantitativa, histórica y actual, así como con indicadores de éxito o fracaso de cada proyecto.

Todos estos subcomponentes están íntimamente relacionados y soportados por el Sistema de Información Municipal (SIM), como instrumento para la toma de decisiones y formación de políticas públicas, sobre información y herramientas de gestión.

## **EL PROCESO PARTICIPATIVO: FORTALECIMIENTO Y RECONOCIMIENTO DE LOS LÍDERES SOCIALES, LA IMPORTANCIA DE LA CONSULTA A TRAVÉS DE LAS AUDIENCIAS CIUDADANAS**

En el transcurso de vigencia de la ex Constitución Política del Estado se encuentran hitos normativos importantes para Bolivia y sobre todo para el ámbito municipal: la Ley N° 696, Orgánica de Municipalidades de 1985 (LOM), la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamental de 1990 (SAFCO), la Ley N° 1551, de Participación Popular de 1994 (LPP), la Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa de 1995 (LDA), la Ley N° 2027, del Estatuto del Funcionario Público de 1999 (LEFP), Ley N° 2028, de Municipalidades de 1999 (LM), la Ley del Diálogo Nacional de 2002 (LDN), entre otras.

La Ley de Participación Popular N° 1551, articuló a las Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas, Comunidades Indígenas y Juntas Vecinales a la vida jurídica, política y económica del país. En procura de mejorar la calidad de vida de los bolivianos, con una más

justa distribución de los recursos públicos. Además, fortaleció los instrumentos políticos y económicos para perfeccionar la democracia representativa y promocionar la igualdad de oportunidades, en los niveles de representación a mujeres y hombres.

La Constitución Política del Estado de 2009, del Estado Plurinacional de Bolivia, instituyó en su Artículo 11, la forma democrática participativa, representativa y comunitaria. Es así que existen tres formas de Democracia:

- Directa y Participativa, ejercitable a través del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.
- Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto.
- Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros.

La Democracia Directa y Participativa es un régimen de gobierno en el que la relación del pueblo con el Estado no se reduce a la expresión de su voluntad a través del voto, eligiendo a sus gobernantes y representantes. Este tipo de Democracia introduce los siguientes aspectos fundamentales:

- La participación ciudadana, entendida como “aquella intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Corresponden a intereses privados, individuales o colectivos, de la sociedad civil, en donde se reconocen y/o están articulados a intereses públicos y políticos”<sup>1</sup>.
- Es la participación inmediata, abierta, franca, sencilla y sincera, además de continua, activa y efectiva de cada ciudadano en la toma de decisiones juntamente con el Estado, a través de los mecanismos previstos en la propia Constitución, como son, el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea y el cabildo y la consulta previa; estas dos últimas con carácter deliberativo, conforme a ley.

El ejercicio de esta democracia lleva implícito el compromiso de parte de cada ciudadano de llevar a cabo ciertas tareas o acciones a partir de las decisiones adoptadas conjuntamente con las autoridades. En otras palabras, cada ciudadano no solo hace uso del poder de decisión en diversos asuntos que tienen que ver con la cosa pública, para desentenderse después, sino también, participa activamente como persona individual y de existencia visible en procura de cumplir lo decidido, puesto que la transformación positiva de la realidad en la que vivimos se da y depende solo a partir de la realización de lo decidido.

---

1 Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el G.M.L.P., 2005.



Esto introduce un elemento novedoso, el de la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados por la forma, el resultado y el impacto que se genere como producto de la gestión pública desarrollada de manera conjunta. Al respecto “para el Gobierno Municipal de La Paz la participación tiene un alto contenido de corresponsabilidad; el control social es un elemento esencial que debe respetar y promover la diversidad cultural, seguido de la transparencia que es la devolución de la ética a la función pública”<sup>2</sup>.

Por su parte, la Ley N° 026, del Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010, establece que la democracia directa y participativa se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular.

A su vez, la Ley Marco N° 031, de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiáñez", promulgada el 19 de julio de 2010, plantea directrices sobre la participación y control social en las Entidades Territoriales Autónomas y determina que la normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de ningún tipo, así como el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones.

La participación ciudadana ha sido y es uno de los elementos más valorados para la consecución de la gobernabilidad en la gestión del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. La construcción de una cultura de participación ciudadana apuntó a la generación de relacionamiento basado en valores de respeto, honestidad, compromiso y transparencia.

Se lograron avances en la generación de espacios y canales, para vincular al ciudadano con cada una de las instancias de decisión, de acción ejecutiva y operativa. Esto ha viabilizado la demanda social y ha ayudado a estructurarla y a incrementar la rapidez y efectividad de la reacción municipal; se forjaron lazos de confianza, espacios de diálogo y solución, reemplazando las tradicionales prácticas de interacción a base de presión, polarización y conflicto.

De esta manera, existe un salto cualitativo entre la democracia representativa y la democracia directa y participativa, aunque no ha sido ejercitada en toda su dimensión. Una actividad de importancia relevante está referida a las audiencias ciudadanas como espacios donde la primera autoridad edil toma contacto directo con los vecinos, presentando los avances de la gestión, escuchando sus principales necesidades y estableciendo una respuesta inmediata para ser atendidas el año venidero. Este espacio permite el acompañamiento social a la planificación de corto, mediano y largo plazo, a través de los Programas Operativos Anuales (POAs), fortaleciendo la gobernanza.

Si bien la Ley N° 1551 de Participación Popular promulgada el 20 de abril de 1994 y la Norma de Planificación Participativa Municipal, Resolución Suprema 216961, del 14 de

---

2 15 años de Municipalización, Juan del Granado – Alcalde de La Paz, FAM - 2009.

marzo de 1997 establecieron un tipo de relacionamiento y participación de la gente en la gestión pública municipal, dicha participación estaba limitada a la representación territorial.

Las personas tuvieron que involucrarse y aprender temas relacionados a la gestión pública y tomar decisiones juntamente con sus autoridades municipales y aún hacerse responsables de una serie de tareas, cuyo resultado afecta nuestra realidad. Este trabajo conjunto, Gobierno Municipal – Ciudadanía, ha posicionado al GAMLP como precursor en el desarrollo de la población a nivel local y ha establecido el beneficio que se tiene a partir de tres factores:

1. La presencia del Estado y su acercamiento a la gente por intermedio del Gobierno Municipal;
2. La cesión de muchas competencias, de parte de un Estado Unitario, por excelencia centralista, hacia la Municipalidad;
3. El ejercicio efectivo de la democracia (gobierno del pueblo) al permitir el involucramiento de las personas en la gestión pública municipal.

## CONCLUSIONES

La transformación del municipio de La Paz ha trascendido y posicionado un modelo de planificación participativo, integral y sistémico, como instrumento práctico de uso operativo, para la toma de decisiones y la priorización de los recursos que integra la planificación y ordenamiento del territorio con el desarrollo humano, socioeconómico, ambiental e institucional, relacionando, propiciando y regulando el crecimiento del municipio para el corto, mediano y largo plazo, en un marco técnico social participativo, que ha legitimado y nutrido el desarrollo del municipio.

La credibilidad y confianza institucional es resultado de las fortalezas institucionales, capacidades y destrezas gerenciales y operativas, buenas prácticas, casos exitosos, desarrollo y modernización investigativa, informativa y tecnológica, internalización de principios y valores éticos, conciencia ciudadana y, por sobre todo, el posicionamiento de un renovado concepto del servicio público de la institución.

Asimismo, el éxito del modelo ha dependido en buena medida de la generación de mecanismos e instrumentos de comunicación, difusión y prevención que han garantizado la transparencia de cada una de las acciones y proyectos, así como también la participación ciudadana plena y la promoción del diálogo intercultural.

La prospectiva planteada en el modelo de planificación de largo plazo del Plan Integral, "La Paz 2040: La Paz que Queremos", ha transformado el nivel interno institucional, generando una estructura de atención especializada en la generación del bien público, acorde a las necesidades de la población y visiones planteadas en el Plan, visibles en la

provisión de bienes y servicios públicos. Esta estructura liderada por un capital humano especializado, idóneo y legítimo es reconocida por la población municipal, basado en los resultados alcanzados como institución.

A su vez el nivel externo, constituido por los actores sociales, se ha fortalecido desde el involucramiento y construcción conjunta del desarrollo, posicionando líderes territoriales que promueven la participación masiva de la población, en la formulación de la planificación y sus ajustes, así como en su implementación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2007). Memoria de Gestión 2006.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2010). Compendio Estadístico del Bicentenario “10 años en cifras”.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2010). Anuario Estadístico 2010.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2015). Plan Integral La Paz 2040 – Tomo I Sistema de Evaluación del JAYMA/ LA PAZ BOLIVIA.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2015). Plan Integral La Paz 2040 – Tomo VI Diagnostico Institucional.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2015). Plan Integral La Paz 2040 – Tomo VII Estrategia La Paz Que Queremos.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2015). Plan Integral La Paz 2040 – Tomo Diagnóstico Sectorial.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2017). Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI –2016 – 2020.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2017). Plan Estratégico Institucional PEI 2016 – 2020.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2018). Estadísticas de Bolsillo 2018.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2018). Los ODS’s y su Localización en el Municipio de La Paz.

# PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ, BOLIVIA

*Javier Marcelo Arroyo Jiménez\** - Bolivia

*Carla Cordero Sade\*\** - Bolivia

## RESUMEN

La planificación surge para que los gobiernos locales puedan aprovechar sus recursos y potencialidades con una visión común, priorizando y orientando el desarrollo de las urbes, además de crear espacios de consenso, negociación, compromiso y corresponsabilidad entre los distintos actores de la ciudad. El presente estudio desarrolla el modelo de planificación para el desarrollo del municipio de La Paz, desde un enfoque general al específico, donde se identifica los factores que contribuyeron al éxito de este modelo.

**Palabras Clave:** Planificación para el desarrollo. Modelo de Gestión Municipal. Territorio.

## ABSTRACT

Planning arises so that local governments can take advantage of their resources and potentialities with a common vision, prioritizing and guiding the development of cities, as well as creating spaces of consensus, negotiation, commitment and co-responsibility among the different actors of the city.

---

\* Administrador de Empresas de profesión; con estudios de maestría en Gestión Financiera y doctorado en Desarrollo y Políticas Públicas; con experiencia de más de 15 años en gestión pública municipal. Actualmente desempeña funciones como Secretario Municipal de Planificación para el Desarrollo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

\*\* Ingeniera Comercial de profesión; con estudios de maestría en Gestión y Políticas Públicas y otros postgrados. Actualmente trabaja en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz como Gerente del Programa de Análisis e Investigación Municipal.

The present study develops the planning model for the development of the municipality of La Paz, from a general to a specific approach, where the factors that contributed to the success of this model are identified.

**Key Words:** Planning for development. Municipal Management Model. Territory.

## INTRODUCCIÓN

En un contexto cada vez más urbano caracterizado por ser complejo, dinámico y competitivo para las ciudades, existe la necesidad de desarrollar herramientas innovadoras que respondan a las nuevas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio. La innovación en los gobiernos locales surge como una de las consecuencias de la Nueva Gestión Pública (NGP), donde la descentralización – entendida como la transferencia de decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos desde procesos políticos administrativos centralizados hacia procesos políticos administrativos locales (Finot, 2001) – otorga a los gobiernos subnacionales nuevas funciones, competencias y recursos para atender las necesidades o los problemas de la población. En consecuencia, todo este proceso ha provocado que los gobiernos locales apliquen nuevas herramientas que han conducido a un reordenamiento territorial y planificación del desarrollo que han dado lugar al surgimiento de iniciativas innovadoras para responder a este nuevo escenario.

Es así que la planificación surge para que los gobiernos locales puedan aprovechar sus recursos y potencialidades con una visión común, priorizando y orientando el desarrollo de las urbes, además de crear espacios de consenso, negociación, compromiso y corresponsabilidad entre los distintos actores de la ciudad. Así como lo define la CEPAL (2017), la planificación se entiende como un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo. Asimismo, se plantean los siguientes retos:

- Participación.
- Pluritemporalidad.
- Intersectorialidad.
- Multiescalaridad.
- Evaluación y seguimiento.
- Mirar hacia adelante en la consolidación de los sistemas de planificación para el desarrollo.

En este sentido, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz – Bolivia ha incorporado el enfoque estratégico a su planificación, donde a través del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"<sup>1</sup>, se establece la visión a largo plazo que da continuidad al proceso iniciado el año 2000. Caracterizado por una planificación: para el desarrollo, estratégica, seria y participativa, que ha cambiado la forma de hacer ciudad en los municipios de Bolivia.

## DESARROLLO

### Planteamiento del problema

En Bolivia, en las últimas décadas, se ha registrado un proceso creciente de urbanización. En efecto, el 67% de su población reside en zonas urbanas, de cuyo dato el 46% vive en las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz (PNUD, 2015). De manera particular, “el municipio de La Paz cuenta con una superficie de 3.020 Km<sup>2</sup>, de los cuales 95% es área rural y 5% urbana<sup>2</sup>. De acuerdo a proyecciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), para el 2018, la población será de 943 mil personas; de las cuales 99,5% se localizarán en el área urbana y 0,5% en la zona rural” (GAMLP, 2018) y al ser el núcleo de su Región Metropolitana, ejerce una influencia en cuanto a oferta laboral, servicios, mercado de consumo, demanda de producción industrial y agropecuaria.

Empero, esta lógica de ocupación del espacio pone en evidencia tensiones y desafíos entre los ocupantes (población), y los planificadores del orden urbano en lo referente a la provisión de bienes y servicios públicos que permita mejorar la calidad de vida.

La Paz es un municipio complejo y dinámico, donde interactúan diferentes actores y procesos políticos, sociales, económicos y culturales de manera simultánea y que originan una gran heterogeneidad a la hora de planificar. Todo ello manifiesta la necesidad de una gestión pública eficiente que permita afrontar a la nueva realidad de las ciudades. Esto conduce a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que contribuyeron al éxito del modelo de planificación del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz?

A partir de dicho cuestionamiento, el presente estudio muestra el modelo de planificación para el desarrollo del municipio de La Paz, desde un enfoque general al específico, aplicando el método narrativo de Barzelav<sup>3</sup>. El estudio se realizó en el municipio de La Paz, tomando como sujeto de investigación al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

---

1 Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos".

2 El municipio de La Paz está dividido administrativamente por 9 macrodistritos: 2 rurales y 7 urbanos.

3 El método narrativo permite entender al estudio de caso como un medio o instrumento para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales, con el fin de extraer lecciones relativas a la mejor forma para que se constituyan en respuestas efectivas a los problemas prácticos. Para una mayor explicación véase Barzelav, Michael y Cotázar Velarde, Juan Carlos. 2004. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social.

El proceso de investigación se inició a partir de la revisión de fuentes documentales, con referencia a la planificación y los hechos acontecidos en esta temática. Además, se complementó el estudio con entrevistas semiestructuradas destinadas a funcionarios del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. En este sentido, el periodo de estudio fue desde el año 1964 hasta la gestión 2018.

## Antecedentes

La inestabilidad política de Bolivia durante la década de los años 70's y 80's, influyó para que las administraciones municipales no puedan afrontar un proceso de planificación, donde, producto de la migración campo – ciudad y el nuevo contexto urbano, las ciudades continuaron creciendo de manera desordenada y desorganizada, sin instrumentos que normen su desarrollo; donde la ciudad de La Paz estuvo sumergida bajo esta lógica.

No obstante, de acuerdo a Guardia (1968)<sup>4</sup>, desde fines de 1964, la Alcaldía de La Paz vino realizando obras en diferentes zonas y barrios de la ciudad<sup>5</sup>. Durante el periodo 1967 – 1968, se elaboró el Plan Bienal con la inclusión de planes y programas, constituyéndose en la primera tentativa de programar bajo premisas objetivas al desarrollo y la atención de los servicios públicos, dada la creciente demanda de servicios y bienes públicos, como resultado de la explosión demográfica y la expansión urbana. Además, se realizaron estudios y recopilación de información estadística de carácter físico y socio – económico, dirigidos a planes parciales de ordenamiento urbano, como el estudio de localización industrial y desarrollo del transporte de la zona El Alto y Villa Dolores y el análisis poblacional de dicho sector.

En 1970, la condición de La Paz como Sede de los VIII Juegos Deportivos Bolivarianos permitió la construcción del Estadio de fútbol “Hernando Siles”, la Piscina Olímpica, el Velódromo, el Coliseo Cerrado, la remodelación de El Prado, modificando la fisonomía de la ciudad. Igualmente, la construcción de la autopista La Paz – El Alto en 1974, fortaleció las relaciones entre estos dos lugares.

Bajo este contexto, el año 1976 la Alcaldía presentó el “Modelo de crecimiento”, documento que identificó los principales aspectos que afectaban el crecimiento metropolitano y planteó criterios para orientar decisiones con respecto a las áreas de expansión de la ciudad. Ese mismo año se presentó el Plan de Desarrollo Urbano, conocido como el “Plan de los Franceses” por su realización a cargo de la empresa francesa BGROM.

---

4 Guardia Butrón, Fernando (1968). Evolución de la forma de la ciudad de La Paz, Bolivia.

5 Entre las principales intervenciones señaladas por el autor se encuentran: alcantarillados, pavimentación, alumbrado público, canalización de riachuelos y servicio de mantenimiento de áreas verdes y la realización de la primera etapa del Plan Maestro del Servicio Autónomo Municipal de Aguas Potables y Alcantarillado (SAMAPA), para el rediseño y extensión de la red de aguas potables y alcantarillado de la ciudad.

En 1978 se siguieron ahondando en instrumentos de planificación territorial, donde la Alcaldía aprobó y dispuso la aplicación del Reglamento de Uso de Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA), para regular el uso del suelo y normar las edificaciones, así como las urbanizaciones.

A partir del año 1985, después de 33 años de la eliminación de la autonomía municipal, se eligieron a las autoridades municipales a través del voto en elecciones generales. En 1988<sup>6</sup>, la ciudad de El Alto, que era hasta ese entonces una sub-alcaldía del municipio paceño se independizó y se constituyó en una nueva ciudad.

En 1988 la alcaldía aprobó y dispuso la aplicación de la segunda versión del Reglamento de Uso de Suelo y Patrones de Asentamiento. Entre las gestiones 1990 – 1991, en la gestión del alcalde Ronald Mac Lean Abaroa se presentó el Catálogo de proyectos concertados, elaborado por la Oficialía Mayor Técnica, la Dirección General de Desarrollo y Planificación Urbana y el Departamento de Planificación Urbana, con iniciativas promovidas por el municipio a través de proyectos propuestos y que sean atractivos para el inversionista privado<sup>7</sup>.

Sin embargo, la crisis económica, política y social que afrontaba Bolivia, originó grandes cambios estructurales, como la implementación de las Reformas Estructurales, que establecían nuevas reglas de juego. En materia subnacional, la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994), estableció al municipio como la instancia más importante de la gestión pública local, al transferir nuevas competencias y recursos. Esta normativa introdujo el concepto de planificación participativa, con el propósito de alinear la programación de los recursos de la coparticipación tributaria a las necesidades y demandas de la población.

También, se amplió el mandato municipal de 2 a 5 años y se incorporó el área rural de Zongo y Hampaturi a la administración municipal paceña. Es así que el año 1996 durante la tercera gestión de Ronald Mac Lean, se establecieron los primeros intentos de planificación participativa a través del Plan Trienal de Obras, sobre la base de la distribución proporcional de recursos por población, para todos los distritos de La Paz. Frente a este

6 Mediante la Ley N° 1014, del 26 de septiembre de 1988, se eleva a rango de ciudad a El Alto y establece la administración de la Honorable Alcaldía Municipal con una estructura similar a las alcaldías de las ciudades capitales de departamento.

7 En este documento se proponen proyectos como Habilitación Río Choqueyapu, Panóptico San Pedro, Plaza Consistorial, Programa de recuperación del Casco Urbano Central, Revalorización y revitalización a través de la avenida Ecuador y Aspiazú, Peatonalización de vías como la Avenida Montenegro en San Miguel, Aprovechamiento de áreas urbanas de preservación Curva de Holguín, Funicular en la zona Sur, Restaurante mirador Alto Obrajés, Parque de servicios Orkojahuirá, Construcción de mercados modernos, Recuperación de las cuencas Quebrada Huayllani y Kollpajahuirá, Regularización de publicidad urbana en la Avenida 21 de Calacoto, dotación de mobiliario urbano en la Avenida Uruguay, Complejo cultural santa Bárbara, establecimientos de Mingitorios, establecimientos de gasolineras, Sub centros urbanos, Reconversión de la Ex fábrica Saíd a “Centro de producción y exposición artesanal”, recuperación de pasajes y canchones para comercio y abasto en la del Gran Poder, Programa de mejoramiento habitacional, Programa de estacionamientos y áreas de parqueo “Plaza Bolivia”, equipamiento de estaciones de Teleférico, Administración campos deportivos y polifuncionales, empresa de gas para La Paz, Empresa de limpieza. Municipalidad de la Paz. (1991).



ejercicio de planificación y distribución de obras, los dirigentes vecinales manifestaron su desacuerdo a la Alcaldía, donde argüían que la metodología empleada no les permitía identificar las obras a realizarse (Periódico digital Presencia, 3 de febrero de 1996).

Por otro lado, con la aprobación de la Ley N° 1178 o Ley de Administración Financiera y Control Gubernamental<sup>8</sup> (Ley SAFCO), se incorporaron los primeros elementos para orientar la gestión hacia resultados. Dicha norma impulsó el desarrollo de sistemas de información, monitoreo y evaluación, entre los cuales destacan: el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN); el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) y el Sistema de Información sobre Financiamiento Externo (SISFIN) del Ministerio de Planificación; el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) del Ministerio de Hacienda; y el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER) 1999 del Ministerio de la Presidencia, entre otros<sup>9</sup>.

Empero, aunque esta reforma fue necesaria, las gestiones subnacionales en el país no cambiaron en lo sustantivo. Particularmente en la Alcaldía de La Paz, el deterioro de la institucionalidad, caracterizada por la falta de planificación y visión de largo plazo, ha conducido a que la gestión no se constituyera en un espacio transformador del desarrollo. La crisis de los partidos políticos en el nivel local, se habían encargado de realizar “paskanus<sup>10</sup> anuales” caracterizados por la “corrupción e ineficiencia”, especialmente en las gestiones de Germán Monroy Chazarreta, Gabriela Candia y Guadalupe Andrade (Periódico digital La Razón, 30 de Junio de 2013).

## **TRANSFORMACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. EL PRIMER PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

En 1999, se realizaron las elecciones municipales en el país, donde la agrupación del Movimiento Sin Miedo (MSM) asumió la Alcaldía paceña liderada por el Dr. Juan Del Granado para el periodo 2000 – 2004.

En la gestión 2000, esta entidad municipal se debatía en una crisis institucional sin planificación, estrategias ni objetivos. Es así que para lograr la estabilidad política necesaria el MSM realizó pactos con los partidos políticos que conformaban el Concejo Municipal.

---

8 Aprobada el 20 de julio de 1990.

9 Azul del Villar. 2007. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Sistema de monitoreo y evaluación en Bolivia.

10 Paskanaku es un neologismo híbrido por agregación del sufijo quechua naku a la palabra castellana pasa. En política, esta palabra hace referencia a la práctica que consiste en alternarse los partidos políticos en el usufructo de una alcaldía o de otra administración pública.

---

...antes de la gestión 2000, la alcaldía vivió una época oscura con varias autoridades con procesos penales e inmiscuidos en hechos de corrupción. La primera gestión del Dr. Juan Del Granado se dedicó a generar institucionalización y confianza en la población, además de lograr eficiencia en las finanzas municipales y en la gestión para poder hacer de esta ciudad un lugar con condiciones para trabajar a partir de una institución sólida. *Entrevista a Vannia Villegas - Directora de Planificación Estratégica. 21 de agosto de 2018.*

---

De este modo, en el marco de la Ley de Municipalidades N° 2028 aprobada en 1999<sup>11</sup>, a través del Instituto de Investigación y Planificación Municipal (IIPLAM), entidad descentralizada del Gobierno Municipal de La Paz; se retomó la planificación del municipio de La Paz a través de la elaboración, entre octubre del 2000 y marzo de 2001, del primer Plan de Desarrollo Municipal<sup>12</sup> siguiendo la metodología de la planificación estratégica y participativa de la Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal, en municipios predominantemente urbanos, del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

En el proceso de elaboración del PDM, se realizaron 543 talleres vecinales, 7 jornadas de género, 23 talleres distritales, 16 mesas ciudadanas. Alrededor de 14 mil personas, participaron por primera vez, en un proceso donde se definieron la visión y las metas para el desarrollo del municipio de La Paz.

Es así que, la visión del municipio de La Paz fue construida de forma colectiva y orientó la planificación Municipal durante el periodo 2001 – 2005:

---

Consolidar La Paz como municipio democrático, transparente, solidario, equitativo y efectivo en el que se hayan mejorado significativamente las condiciones de vida, fortaleciendo sus capacidades competitivas, impulsando la construcción de una identidad colectiva y promocionándolo como un centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales. *Gobierno Municipal de La Paz. 2001. Plan de Desarrollo Municipal 2001 – 2005.*

---



---

11 Esta ley establecía que los municipios debían elaborar y elevar ante el Consejo Municipal para su consideración y aprobación el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los Planes y programas de desarrollo departamental y nacional para su aprobación.

12 Aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 047/2001 HAM-HCM 042/2001 de 30 de marzo de 2001, promulgado el 2 de abril de 2001.

El primer PDM<sup>13</sup> estuvo estructurado en 7 lineamientos estratégicos, 30 planes o proyectos estratégicos<sup>14</sup>, 62 planes o proyectos estructurantes y 20 lineamientos de intervención vecinal y barrial<sup>15</sup>. Sin embargo, el 19 de febrero de 2002, a raíz de una fuerte granizada, la institución municipal se ve forzada a realizar un ajuste en su agenda estratégica de gestión<sup>16</sup>. Los lineamientos estratégicos del PDM, se reorientaron en un nuevo enfoque, centrado en el desafío de la viabilidad de la ciudad como un espacio físico, geográfico e institucional para la construcción de la vida y comunidad a largo plazo<sup>17</sup>.

---

En febrero de 2002, cuando se iba a comenzar a implementar el primer PDM, se produjo una fuerte granizada, la cual develó el problema profundo que tenía La Paz, en todo lo que era gestión de riesgo. Lastimosamente el documento que tenía una lógica de planificación quedó como un instrumento muy difícil de ejecutar y se tuvieron que crear nuevas prioridades de la gestión desde una visión integral... *Entrevista a Vannia Villegas - Directora de Planificación Estratégica. 21 de agosto de 2018.*

---

Las viabilidades fueron el nuevo marco de la planificación hasta el periodo 2004, su perspectiva se concentró en 4 problemas principales de la ciudad, 2 relacionados con el gobierno municipal y dos con el desarrollo del municipio. En la Figura 1 se detalla la relación entre los ejes estratégicos PDM y el enfoque de viabilidades:

---

13 Gobierno Municipal de La Paz. 2007. Documento de evaluación PDM 2001 – 2005.

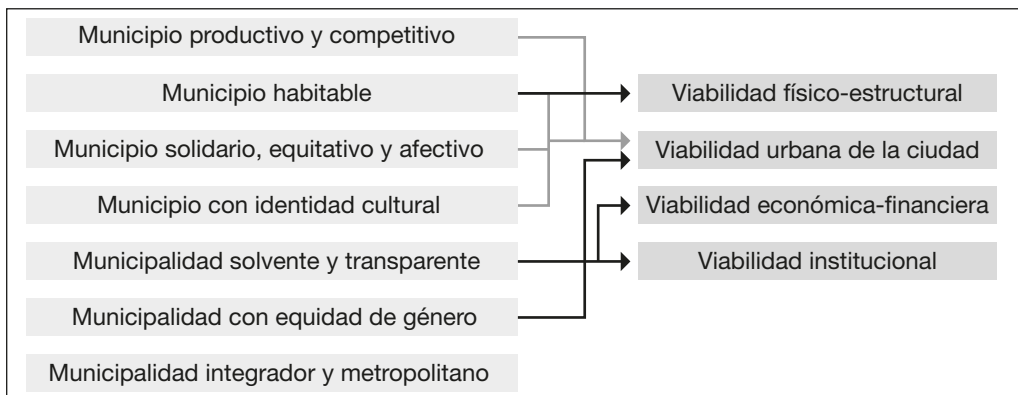
14 Los proyectos estratégicos son planes que en el momento de la formulación del PDM tuvieron un carácter especial o de mayor prioridad, debido a los impactos relacionados con las obras.

15 Los Lineamientos de Intervención Vecinal y Barrial fueron orientaciones para la programación de acciones cotidianas en las sub alcaldías y otras instancias de atención al vecino, es decir se trató de aquellos mecanismos recurrentes que pretendían mejorar la interrelación entre el GMLP, las Sub alcaldías y la ciudadanía.

16 La granizada provocó muchas inundaciones y deslizamientos de tierra, ocasionando a su vez 69 muertos y 130 heridos. Los daños estructurales fueron evaluados en \$us. 10 millones (daños en las vías de comunicación, los vehículos, los edificios públicos y privados, además de las interrupciones de alimentación en energía eléctrica y en agua potable (Villegas, 2002; OPS, 2002; GMLP, 2007; Nathan, 2008: 340) que agravaron los disfuncionamientos de la fase de urgencia. Además, aproximadamente 200 familias se vieron obligadas a abandonar sus viviendas damnificadas (Combaz, 2007).

17 Gobierno Municipal de La Paz. 2002. Informe de gestión.

**Figura 1: Relación entre los ejes estratégicos del PDM 2001 – 2005 y el enfoque de viabilidades.**

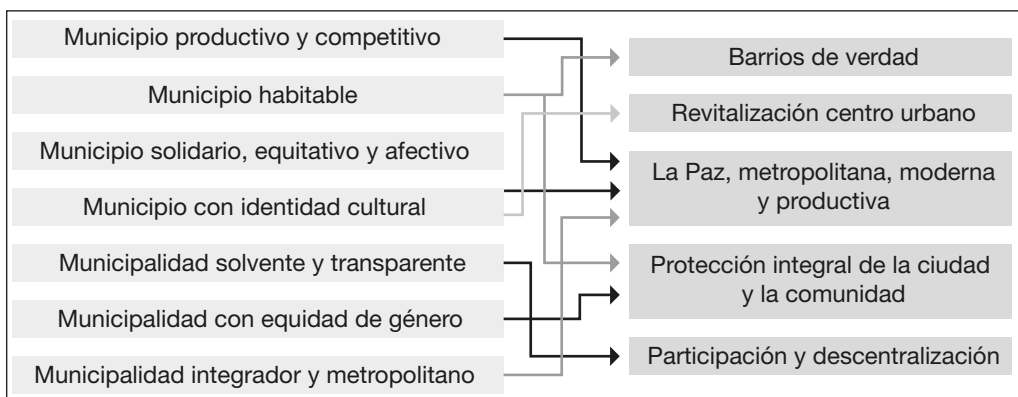


Fuente: Gobierno Municipal de La Paz. 2007. Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011.

### Documento de evaluación PDM 2001 – 2005.

A fines del 2004 se realizaron las elecciones municipales, resultando ganador el Movimiento Sin Miedo. Con su nuevo Programa de Gobierno, se estableció el marco estratégico de la planificación para el año 2005, donde se abordaron programas integrales, como el Programa de Barrios de Verdad, y el Programa de Revitalización Urbana (PRU) pero manteniendo la coherencia respectiva a los siete lineamientos del PDM como se señala en la Figura 2 y se detalla en el Anexo 1.

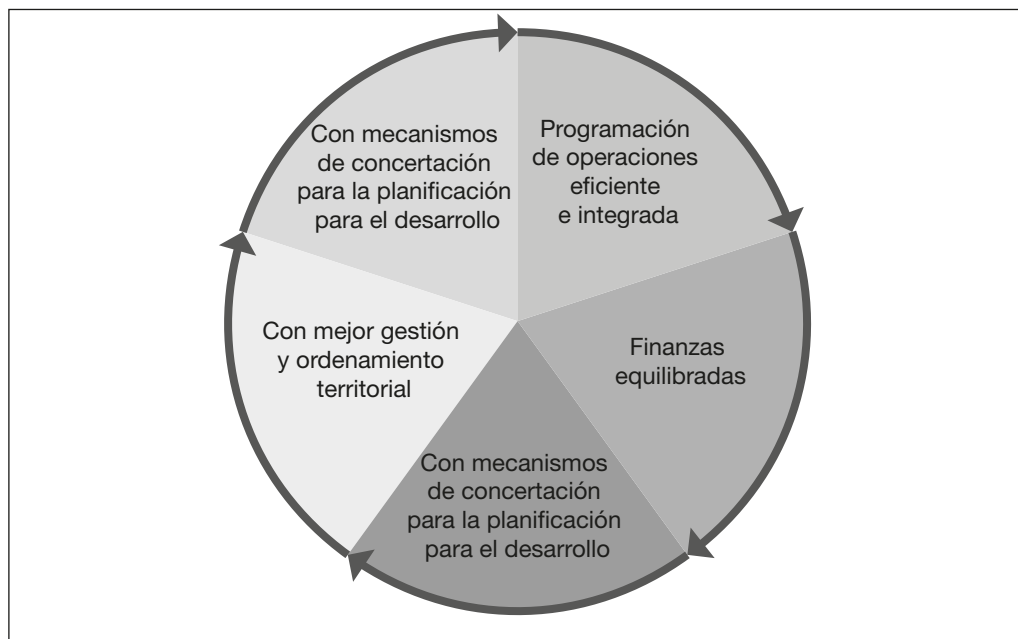
**Figura 2: Relación entre los ejes estratégicos del PDM 2001 – 2005 y el Programa de Gobierno 2005 – 2009.**



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz. 2007. Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011. Documento de evaluación PDM 2001 – 2005.

De esta manera, los principales logros del Gobierno Municipal de La Paz, en lo que concierne al modelo de planificación, se detallan en la Figura 3:

**Figura 3. Logros del modelo de planificación, 2001 – 2005.**



Fuente: Elaboración propia.

- Programación de operaciones eficiente e integrada

Se logró establecer la relación entre el Programa de Operación Anual (POA) – Presupuesto, a través de la determinación de niveles de coincidencia de manera agregada<sup>18</sup>. Además, se desarrolló el documento base del Sistema de Gestión por Resultados, que permitió el seguimiento físico – financiero de la ejecución del POA y el Presupuesto. También se estableció el Sistema de Intervención del PDM 2001 – 2005, y se instauró 3 tipos de fondos referidos al fondo estratégico, al fondo de demanda social y al fondo de funcionamiento<sup>19</sup>.

18 Estos niveles fueron: Presupuesto por Fondos (Estratégico y por Demanda Social), Lineamientos Estratégicos, Unidad Ejecutora y Proyectos. También se incorporó códigos para relacionar la información de Inversión Pública, el POA y el Presupuesto.

19 El fondo estratégico tuvo como objetivo financiar los cursos de acción que orienten de manera operativa el logro de la visión estratégica establecida en el PDM. El fondo de funcionamiento, albergó los gastos destinados a financiar las actividades recurrentes, para la prestación de servicios administrativos. El fondo de demanda social, tuvo la finalidad de cubrir la demanda vecinal y el déficit de atención, a través de obras barriales que mejoren la calidad de vida.

- Finanzas equilibradas

En octubre del 2000 se suscribió el Convenio del Plan de Readecuación Financiera<sup>20</sup> (PRF) con el Ministerio de Hacienda, el cual permitió efectuar el proceso de saneamiento y sostenibilidad fiscal. Para esto se tomaron una serie de medidas a través de políticas:

- De eficiencia tributaria, incrementando las recaudaciones a más del 100%.
- De racionalización permanente y sostenida del gasto corriente e incremento de las inversiones.
- De reprogramación y saneamiento de la deuda.
- De eficiencia y desconcentración administrativa a través de la implementación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) en las unidades ejecutoras de la alcaldía. Además de lograr la aprobación de los estados financieros.
- De diseño y estructuración del Plan de Reactivación Económica, que incluyó políticas de incremento de recaudaciones (regularización del derecho propietario y el cobro de la cartera tributaria en mora), como programas de inversión pública local, como el Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano (PRU) con financiamiento BID de \$us 20 millones, entre algunos.

Es así, que se recobró, durante la gestión 2003, la condición de la Alcaldía como sujeto de crédito:

- Con mayor capacidad administrativa

Se elaboraron y aprobaron reglamentos específicos y normativos, ajustes en la estructura organizacional, desarrollo de manuales de procesos y procedimientos.

Durante el año 2001, se estableció la liquidación del Instituto de Investigación y Planificación Municipal, en su lugar se creó la Unidad de Planificación y Control, que posteriormente se convirtió en la Dirección de Planificación y Control<sup>21</sup> con el objetivo de planificar y evaluar el desarrollo de la jurisdicción territorial del municipio, a través del Plan de Desarrollo Municipal, planes y proyectos estratégicos, planes de carácter normativo y de los Programas Operativos Anuales participativos, de acuerdo a disposiciones nacionales y municipales<sup>22</sup>.

---

20 El programa definió políticas de ajuste, orientadas a incrementar los ingresos propios, reducir y racionalizar el gasto corriente, incrementar la inversión, reestructurar la deuda a través de la refinanciación y reprogramación, además de lograr el fortalecimiento institucional tendiente a la eficiencia administrativa mediante la reformulación de la estructura orgánica, implementación de sistemas administrativos e informáticos, aplicación del SIGMA y el uso del Fondo de Garantía como mecanismo de pago de deudas.

21 Gobierno Municipal de La Paz. 2002. Ordenanza Municipal GMLP N° 016/2002.

22 Gobierno Municipal de La Paz. 2001. Ordenanza Municipal N° 046/2001 HAM – HCM 041/2001.

Durante el año 2002, se creó la Oficialía Mayor de Gestión Territorial (OMGT), que fue la instancia encargada de planificar, dirigir y administrar la gestión del territorio municipal, de manera integral y sostenible, en sus componentes técnico, legal y económico, además de ser la responsable de elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial. Una de sus funciones fue centralizar la información generada que tenía relación con la gestión del territorio y de definir los procedimientos, para mantenerla actualizada. Es así que para las gestiones 2003 – 2004, la OMGT administró y actualizó los datos gráficos y alfanuméricos del Sistema de Información Territorial generando niveles jerárquicos de acceso a la base de datos territorial<sup>23</sup>.

- Con mecanismos de concertación para la planificación para el desarrollo

Se logró un nexo eficaz entre la planificación estratégica y la planificación operativa, mediante el enfoque de gestión por resultados, que facilitó el logro de estos y la rendición de cuentas de manera efectiva y transparente. Mediante la planificación participativa, se consiguió la inclusión de la ciudadanía paceña en la concertación de estrategias de mediano y largo plazo, para el desarrollo del Municipio. Respaldados por sus organizaciones y representantes en procesos anuales de programación operativa, estableciendo la problemática vecinal y distrital, así como sus limitaciones y potencialidades.

- Con mejor gestión y ordenamiento territorial

Como resultado de la recuperación de las principales acciones de planificación urbana, que se realizaron en diferentes gestiones, como: el Plan de Desarrollo Urbano de 1976, los diagnósticos participativos elaborados por el IIPLAM (1997 – 1998), el Plan de Reordenamiento de las Áreas de Expansión Urbana (1997), el Plan Urbano de Tráfico y Transporte (1998), los conceptos y propuestas que fundamentaron el Plan de Usos del Suelo y su Reglamento de Intensidades (1988 – 1993), además, de los lineamientos estratégicos y la visión de ciudad del Plan de Desarrollo Municipal del año 2000, se elaboró el Plan de Ordenamiento Urbano (POU). Este último, hizo énfasis en tres lineamientos del PDM: Municipio productivo y competitivo, municipio habitable y municipio integrador y metropolitano<sup>24</sup>. Sin embargo, no llegó a ser ejecutado, por lo que el crecimiento continuó siendo tendencial.

---

23 Gobierno Municipal de La Paz. 2003. Ordenanza Municipal N° 016/2002 – Ordenanza Municipal N° 255/2003.

24 Durante la gestión 2002, la Fundación Cuerpo de Cristo, dirigida por el Reverendo Padre Sebastián Obermaier, en su calidad de Delegado Presidencial de El Alto, obtuvo recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano. El consorcio BCEOM-BRGM-PCA elaboró el Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de La Paz, documento que cuenta con un diagnóstico y propuestas en diferentes temáticas urbanas.

## EL PLAN DE LA CIUDAD. EL SEGUNDO PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011

Los cambios estructurales realizados en la alcaldía paceña, entre el periodo 2000 - 2004, a través del saneamiento financiero, ético e institucional, permitió emprender la transformación y modernización del Municipio, gracias al respaldo de la población a la continuidad de la gestión del Dr. Juan Del Granado, durante las elecciones del año 2004.

---

Transformada y recuperada la Alcaldía como institución al servicio de la ciudad, saneadas nuestras finanzas, derrotada la corrupción y la burocracia, restablecida nuestra capacidad de crédito, restaurada la confianza de la gente, recuperada la gobernabilidad, están dadas las condiciones para dar el gran salto como ciudad en el nuevo siglo. Ha llegado el tiempo por un lado de enfrentar y derrotar la marginalidad urbana y la exclusión social, y por el otro de construir la nueva ciudad con los grandes proyectos. *Programa de Gobierno. Revolución y transformación para la nueva La Paz. Presentación de Juan del Granado Cossío, 2004.*

---

Durante la gestión 2005, una de las actividades más importantes realizadas por la Dirección de Planificación y Control, fue la formulación del segundo Plan de Desarrollo Municipal (PDM), donde se generó un marco metodológico denominado “Plan del Plan<sup>25</sup>”, además de conformar el Consejo Ciudadano de Planificación Municipal<sup>26</sup> (CCPM), el cual funcionó como una instancia de consulta ciudadana para su elaboración<sup>27</sup>.

Después de un proceso participativo, en el que se desarrollaron 53 talleres y estudios cuantitativos, en junio del año 2007, se aprobó del Plan de Desarrollo Municipal JAYMA<sup>28</sup> PDM 2007/11<sup>29</sup>; además del desarrollo metodológico y conceptual del Sistema de Seguimiento Monitoreo y Ajuste (SISMA) del PDM como principal herramienta de acompañamiento y medición al cumplimiento del Plan<sup>30</sup>.

---

25 Aprobado según Resolución Municipal N° 0286/2006.

26 Resolución Municipal N° 0038/06.

27 En total se realizaron 8 sesiones preparatorias, donde el CCPM revisó y aprobó la metodología del proceso de formulación del PDM 2007-2011 y los instrumentos preparatorios del proceso como los documentos borradores de la Evaluación y el Diagnóstico Municipal.

28 Proviene del vocablo aymara que significa “Trabajo conjunto en tierra comunitaria”.

29 Mediante Ordenanza Municipal N° 330/07 de 6 de junio de 2007.

30 Hasta el año 2018 se desarrollaron seis encuestas a hogares, además de estudios de carácter cualitativo a través grupos focales y entrevistas a profundidad a nivel macrodistrital y distrital que permitió el establecimiento de la Línea de base e indicadores a los PDM.



El JAYMA PDM 2007/2011 ha basado sus estrategias en la Red de Visiones que se articularon en dos niveles: el primero, fue la red de visiones de los grupos vulnerabilizados<sup>31</sup> y el segundo, fueron las visiones sectoriales<sup>32</sup> (económica, territorial, desarrollo humano y metropolitana).

**Cuadro 1. Red de visiones del JAYMA PDM 2007-2011.**

| Red de visiones         |                          | Visión funcional   |
|-------------------------|--------------------------|--|
| Grupos vulnerabilizados |                          | Un municipio sensible y digno donde los grupos vulnerables, conviven en un espacio de respeto pleno y protección, con mejores condiciones y calidad de vida, participando activamente en el desarrollo, gozando de equidad, inclusión, y ejerciendo sus derechos y obligaciones.   |
| Visiones sectoriales    | Visión económica         | Un municipio productivo, competitivo y promotor del desarrollo local a partir de las potencialidades locales y regionales, con un tejido y vocaciones productivas locales fortalecidas que generen oportunidades de empleo e inversión privada en los ámbitos, urbanas y rurales del municipio.  |
|                         | Visión territorial       | Municipio seguro contra riesgos físicos naturales, con ordenamiento territorial consolidado y recursos naturales protegidos, que logra la sostenibilidad de su desarrollo, con adecuada cobertura de infraestructura básica, de equipamientos, servicios y suficientes áreas verdes y espacios públicos para mejorar la calidad de vida de su población. |
|                         | Visión desarrollo humano | Municipio con mejores condiciones de vida: cuenta con infraestructura educativa, acceso a servicios integrales de salud y formas de vida saludables, que práctica deportes, respeta identidades culturales, cuenta con un patrimonio tangible, intangible y natural protegido, y con seguridad ciudad democrática.                                       |
|                         | Visión metropolitana     | La Paz con liderazgo en la región metropolitana andina y fortalece el sistema urbano regional, con gestión territorial y ambiental acordes al desarrollo económico productivo – competitivo y donde sus habitantes tienen una mejor calidad de vida.   |

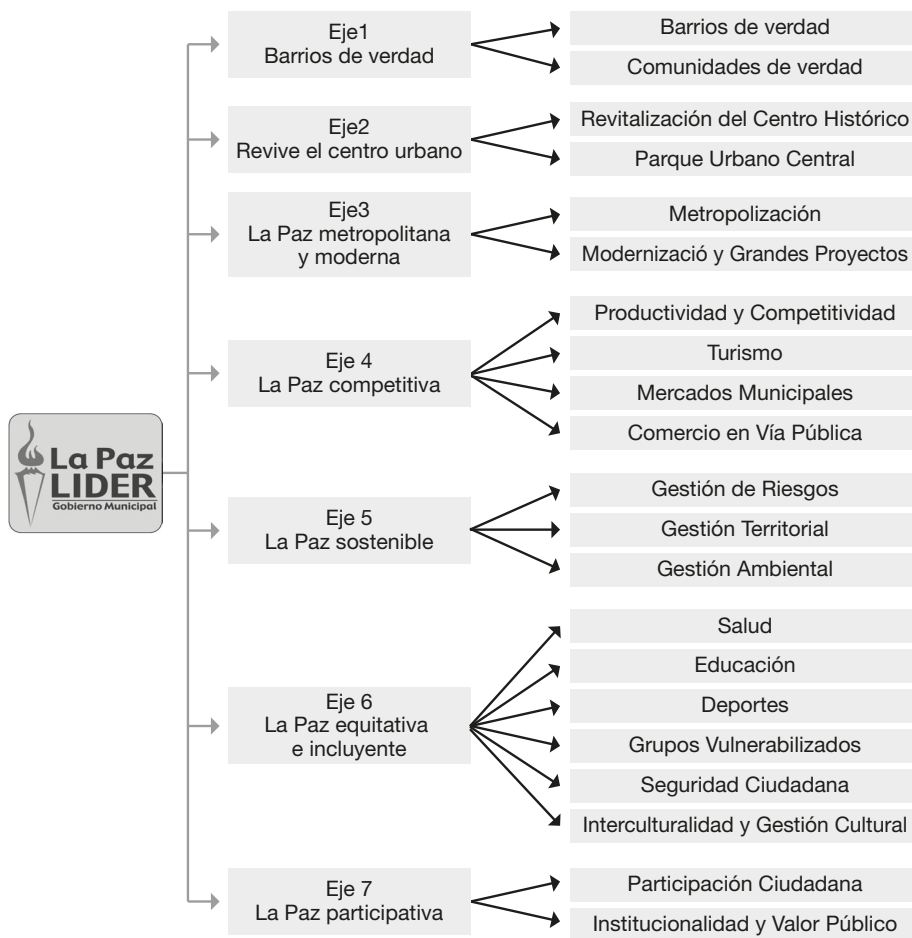
Fuente: Gobierno Municipal de La Paz. 2007. Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011. Estrategia de Desarrollo JAYMA PDM 2007/11.

31 Construida con base en las demandas y el estado ideal para la atención de grupos como: Niñez y adolescencia, jóvenes, género, adultos mayores y discapacitados.

32 Se mostró los estados ideales y demandas de rubros específicos como productividad y competitividad, turismo mercados municipales y centros de abasto comercio en vía pública, gestión del territorio, gestión municipal ambiental, manejo de riesgos y cuencas, transporte público e infraestructura vial; a nivel de desarrollo humano se priorizó: seguridad ciudadana, educación, salud, deportes y culturas.

En el JAYMA PDM 2007/2011 se identificaron 12 vocaciones<sup>33</sup> para el municipio, mediante 33 talleres territoriales de consulta ciudadana, a nivel distrital y macrodistrital. Con base en lineamientos trazados a partir de las visiones y vocaciones, el análisis de potencialidades y el diagnóstico territorial elaborado durante el proceso, se estructuró el JAYMA PDM 2007/2011, con 7 ejes o lineamientos estratégicos conformados por 21 sub-ejes.

**Figura 4. Ejes y sub-ejes estratégicos del JAYMA PDM 2007-2011.**

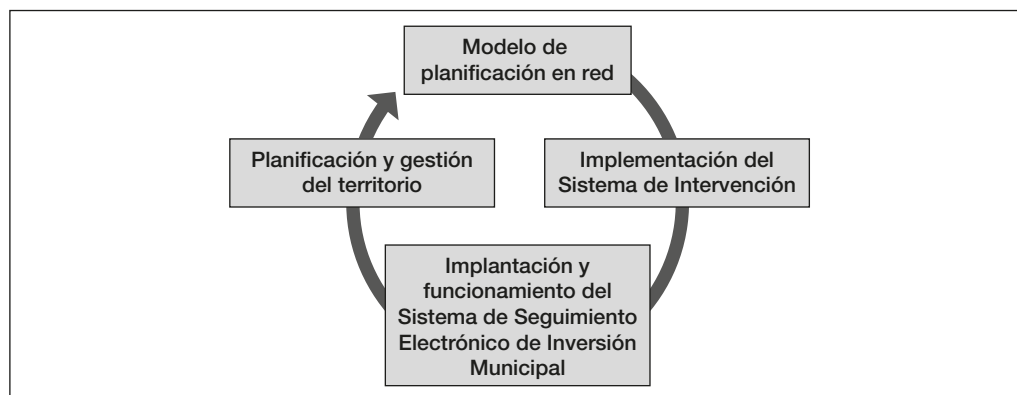


Fuente: Gobierno Municipal de La Paz. 2007. Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011. Estrategia de Desarrollo JAYMA PDM 2007/2011.

33 Las vocaciones dependieron de las características de cada macrodistrito y distrito y se las dividió en: i) Esparcimiento y recreativa, ii) residencial, iii) artesanal y micro empresarial, iv) turística, v) Centro Urbano, vi) comercial y de servicios, vii) industrial, viii) patrimonio cultural, ix) recursos naturales, x) agropecuario, xi) transporte y vinculación y xii) servicios de Desarrollo Humano.

Además, el JAYMA PDM 2007/2011 se corresponde con el Plan Nacional y el Plan Departamental de Desarrollo, como establecía la normativa legal vigente. De igual forma se encontraba relacionado con la Estrategia de Desarrollo Regional, a nivel internacional, con las Metas del Milenio y con el Programa de Gobierno. El modelo de planificación en este periodo fue caracterizado por:

**Figura 5. Logros del modelo de planificación, 2007 – 2011**



Fuente: Elaboración propia.

- Modelo de planificación en red

Durante la gestión 2005, la entonces Dirección Especial de Planificación para el Desarrollo (DEPD) identificó la necesidad de desarrollar un modelo de gestión que oriente la planificación de corto, mediano y largo plazo hacia la consecución de resultados para proveer servicios de interés público de calidad. De esta manera, nace el Modelo de Planificación en Red con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de la gestión pública municipal para gestionar y diseñar políticas públicas efectivas que generen resultados y valor público<sup>34</sup>. Este es un soporte estratégico a la dirección pública, que define los procesos y procedimientos para sostener el ciclo de formación de políticas públicas, desde el análisis de la situación hasta su evaluación y retroalimentación.

.....se trabajó en la configuración de un modelo de planificación para el desarrollo que hasta ese momento no existía, y se lo plasmó como un anexo dentro el PDM JAYMA. Fue un método innovador conocido como la planificación en red, el cual tiene sus propios con-

34 Gobierno Municipal de La Paz. Dirección de Planificación y Control. (2005). Planificación en Red. Sistema de Información Municipal.

ceptos y reglas. Se basa sobre la planificación sectorial, el respeto a las Máximas Autoridades Ejecutivas pero también subordina la visión sectorial y de especialistas a una planificación integral del municipio con una visión estratégica; fue la respuesta en su momento a este vacío que existía sobre la planificación a nivel institucional... *Entrevista a Gustavo Bejarano – Oficial Asesor. 20 de agosto de 2018.*

---

Se construyó el Sistema de Información Municipal para sostener decisiones y acciones de calidad para la provisión efectiva de servicios de interés público valorados por la ciudadanía, enmarcados en los siguientes principios:

- El respeto a la experticia sectorial, de las distintas áreas organizacionales del GMLP, en su ámbito de acción.
- El carácter integral y concentrado, que requiere la planificación del desarrollo municipal e institucional.
- La transparencia y el accountability en la gestión pública.

Bajo este contexto, a nivel institucional, se decidió reforzar la toma de decisiones a través de la recopilación de datos estadísticos sobre la realidad municipal, para lo que se crea la Unidad de Investigación y Estadísticas Municipales (UIEM)<sup>35</sup>. Es así que, en la gestión 2006, se publican los primeros documentos estadísticos y analíticos con información a nivel municipal, como: el Dossier estadístico del municipio de La Paz 2000 – 2005 y Atlas sociodemográfico del municipio de La Paz.

---

...un elemento que creo que es estratégicamente trascendental fue la creación de la Unidad de Investigación y Estadísticas, ya que era imposible hacer y construir el PDM sin información y datos sobre el principio que para tomar decisiones se debe contar con un diagnóstico integral de la situación basado en la explotación de información y datos pero aprovecharlos en términos de investigación. Es así que en ese quinquenio se produce el primer atlas sociodemográfico, también se creó el primer dossier estadístico y se estableció el Fondo de Inversión para las investigaciones... *Entrevista a Gustavo Bejarano – Oficial Asesor. 20 de agosto de 2018.*

---

---

35 De acuerdo a la Ordenanza Municipal GMLP N° 197/2005 que aprueba la estructura organizacional del Gobierno Municipal de La Paz para la gestión 2005.

- Implementación del sistema de intervención

A partir de la elaboración del PDM, en el año 2007 se realizó la implementación del Sistema de Intervención del Gobierno Municipal, como política para la distribución de recursos del GMLP y rescataba las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la gestión municipal; toda vez que se consideraron criterios de equidad, eficiencia y responsabilidad.

Se modifica la estructura y orientación de los fondos, principalmente de Demanda Social y Estratégico, con un enfoque desconcentrado. Con el ajuste y creación de 2 fondos adicionales (Fondo de Servicios y el Fondo de Servicio de la Deuda), además de 18 subfondos<sup>36</sup>.

El Fondo de Demanda Social fue ajustado a lo que hoy se denomina Fondo de Atención Social, incorporando criterios para la distribución de sus recursos a partir de un enfoque más equitativo y que privilegie y respete la participación ciudadana.

Para el año 2009, de manera excepcional, se creó un fondo transversal a toda la estructura organizacional para financiar las distintas actividades y obras en conmemoración del Bicentenario de la Revolución del 16 de julio de 1809.

---

...con el modelo de planificación en red y el PDM JAYMA se empezó a discutir los grandes paraguas conceptuales para la construcción de la ciudad en los siguientes cinco años. Entonces surgió el modelo distributivo de los recursos municipales como brazo operador de la planificación que reflejó la visión política e institucional. Por primera vez se creó una fórmula de redistribución donde se manejan distintas variables para garantizar la eficiencia y la eficacia, pero también la equidad en la distribución de los recursos... *Entrevista a Gustavo Bejarano – Oficial Asesor. 20 de agosto de 2018.*

---

- Implantación y funcionamiento del sistema de seguimiento electrónico de inversión municipal

Bajo esta lógica, mediante la Resolución Municipal N° 0466/2006 del 24 de agosto de 2006 se instruye la implantación y funcionamiento del Sistema de Seguimiento Electrónico de Inversión Municipal<sup>37</sup> “SIM”, como sistema informático de utiliza-

36 Para el año 2019, se crearon 24 subfondos.

37 A través de la Resolución Municipal N° 132/2010 de fecha 8 de abril de 2010 se modifica el nombre a Sistema de Inversión Municipal.

ción obligatoria, por parte de todas las áreas organizacionales del GMLP. Además de ser una herramienta informática para la elaboración y monitoreo del avance administrativo, físico y financiero de las carpetas de inversión municipal.

También se aprueba el reglamento de uso del SIM, a través de los módulos de planificación y formulación del Programa Operativo Anual, los módulos de ejecución, seguimiento y control, reformulación, y evaluación. Y permitieron, modernizar y desconcentrar el proceso de formulación del POA a través de la reducción de tiempos en los procesos de validación, seguimiento y control de la inversión. Además de contar con reportes dinámicos, que posibilitaron la toma de decisiones del nivel ejecutivo.

---

...el SIM surge y se convierte en una de las herramientas tecnológicas más poderosa de planificación y ejecución presupuestaria del país. Se vincula con el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y el sistema municipal de planificación a través de la ejecución de los proyectos y la sistematización e informatización de todo el proceso de la creación de proyectos, a través de la prefactibilidad.

Además, permite identificar datos de inversión a nivel municipal y territorial, entonces se logró territorializar la información y como la información es poder eso nos dio mucho más poder en el ámbito municipal para la toma de decisiones correcta y nos constituimos en una entidad estratégica para la toma de decisiones... *Entrevista a Gustavo Bejarano – Oficial Asesor. 20 de agosto de 2018.*

---

- Planificación y gestión del territorio

A cargo de la Oficialía Mayor de Gestión Territorial se continuó planificando y dirigiendo la gestión del territorio y se administraba el Sistema de Información Territorial y Catastral, a cargo de la Dirección de Información Territorial.

Respecto a la gestión territorial, el 2007 fue aprobado el Plan de Uso de Suelos y Patrones de Asentamiento (USPA 2007) instrumento de ordenamiento territorial; para promover el desarrollo urbano y beneficiar a la población al incorporar parámetros mediamientales en la construcción; fomentar la inversión privada; rescatar la interculturalidad de La Paz; optimizar el uso de suelos y de los espacios; facilitar el proceso administrativo y transparentarlo; descentralizar la administración territorial y mejorar la imagen urbana. Fue elaborado y aprobado en forma consensuada con apoyo interinstitucional (Colegio de Arquitectos, Sociedad de Ingenieros de Bolivia, Empresarios privados, Cámara de la Construcción, Federación de Juntas Vecinales).

En el año 2012, se aprueba e implementa el denominado Sistema de Información Territorial<sup>38</sup> en su segunda versión (SIT v2), cuya instancia administradora fue la entonces Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo.

## **EL PLAN INTEGRAL "LA PAZ 2040: LA PAZ QUE QUEREMOS" 2014 – 2040**

En febrero de 2009, se promulgó la Nueva Constitución Política del Estado, donde Bolivia adoptó una forma de gobierno democrática participativa, directa y representativa. El proceso autonómico se consolidó el año 2010 con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, donde se precisaron competencias para las autonomías departamentales, indígena originario campesina, municipal, regional y el nivel central del Estado. Se definió que los gobiernos autónomos municipales son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios. Este proceso reconfiguró los retos y alcances de la gestión local.

En abril del año 2010, se realizaron los comicios municipales donde el Movimiento Sin Miedo, obtuvo la victoria en la alcaldía de la ciudad de La Paz, por tercera vez, liderado por el Dr. Luis Revilla con su Programa de Gobierno denominado “10 Tareas para La Paz”.

No obstante, en febrero de 2011 se produjo el mayor deslizamiento de tierras en la historia del municipio, afectando la ladera Este, conocido como el mega deslizamiento. El estudio denominado “Zonificación de áreas de riesgo y medidas de mitigación deslizamiento complejo Pampahasi – Callapa<sup>39</sup>” estableció que entre las causas naturales que provocaron el desastre están las geológicas, el relieve de terreno, la presencia de aguas subterráneas, la saturación del suelo y las precipitaciones pluviales que cayeron con mucha intensidad en esas fechas. El documento identificó causas antrópicas que provocaron el desastre, como la expansión urbana, la recarga de taludes, la nivelación de terrenos, la apertura y pavimentación de vías, el uso de pozos sépticos, el deterioro en los sistemas de agua potable y alcantarillado y la erosión de las quebradas. Este acontecimiento provocó que las autoridades municipales prioricen y enfoquen su esfuerzo hacia la gestión y prevención de riesgos y desastres, en la ciudad de La Paz.

---

38 Aprobado mediante Resolución Ejecutiva N° 180/2012 de 4 de julio de 2012 Artículo 1.

El SIT v2 es un componente del Sistema de Información Municipal (SIM), desarrollado para recopilar, almacenar, procesar y publicar información espacial georeferenciada del municipio de La Paz. Coadyuva en el marco de los planes de desarrollo a la planificación, ordenamiento, administración y control del territorio, facilitando la socialización de la información y el soporte a la toma de decisiones para lograr un desarrollo armónico, equilibrado, integral y sostenible.

39 El estudio fue encomendado a la empresa consultora Sociedad Accidental “Proyecto Bolivia”, contratado por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con un costo aproximado de Bs. 2,5 millones. El trabajo inició el 8 de diciembre de 2011 y concluyó el 17 de septiembre de 2012. (Erbol, 25.10.12).

Por otra parte, dado que el PDM JAYMA finalizó el año 2011; en la gestión 2012 y mediante la Ordenanza Municipal No 235/2012 se autorizó el inicio de la formulación del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", elaborado a través de un proceso estratégico, participativo, concurrente y consensuado, con la colaboración de más de 10 mil actores, quienes intervinieron en 21 talleres sectoriales, 9 talleres macrodistritales, y una asamblea de jóvenes, entre otros.

---

...cuando se elaboró el PDM JAYMA, hubo la continuidad del personal, por lo que permitió ser autocrítico con los procesos que se llevaron a cabo. Por ejemplo, en ese momento se tenía la ilusión de llevar a cabo el proyecto del transporte masivo en 5 años, pero se ha podido vivir la realidad y nos dimos cuenta que no se podía planificar una ciudad en 5 años, se tiene que mirar a largo plazo. Es ahí donde nace el concepto de La Paz 2040, donde pese que no se había hecho jamás una experiencia de este tipo en La Paz ni en Bolivia, se decidió abordar este tipo de trabajo, donde se pudo identificar los temas más estructurales para nuestro municipio con la lógica de no limitar a las próximas generaciones, sino que tengan un norte, una idea de lo que estaba pasando y lo que se necesitaba... *Entrevista a Vannia Villegas - Directora de Planificación Estratégica. 21 de agosto de 2018.*

---

El Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"<sup>40</sup> contempla el tercer Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el primer Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT). Es el primer Plan Municipal a largo plazo del municipio de La Paz y “se constituye en un gran desafío, que pretende hacer frente a los grandes cambios que están ocurriendo a nivel global, continuar con la transformación del municipio, con proyectos de gran impacto e identificar los lineamientos que logren reposicionar al municipio en el marco de un desarrollo sustentable<sup>41</sup>”.

Los principales retos establecidos en este instrumento fueron: i) identificar mecanismos de adaptación y resiliencia, ii) dar continuidad al proceso de transformación del municipio, iii) incorporar la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial, iv) generar las condiciones, que permitan coadyuvar en el reposicionamiento del municipio en su contexto regional, departamental y nacional y, v) concebir su desarrollo a partir de una visión de largo plazo que permita un desarrollo integral y sustentable. Además, entre sus características el plan es: integrador, articulador, estratégico, flexible y dinámico, orientador, preventivo, propositivo,

---

40 Este instrumento fue aprobado por el Concejo Municipal en fecha 18 de marzo 2014 promulgado con Ley Autónoma Municipal N° 68/2014, por el Alcalde en fecha 4 de abril de 2014.

41 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. 2014. Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos". Tomo 7. Estrategia La Paz que queremos. Pág. 1.



innovador, participativo y multidisciplinario. La visión del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", se expresa a continuación:

---

La Paz, municipio sustentable con desarrollo humano pleno, interculturalidad, seguridad y co-responsabilidad social; eco productivo, impulsor de la región metropolitana autónoma que presta servicios de alta calidad con gestión del conocimiento y tecnología, en un modelo de desarrollo territorial compacto, poli céntrico y ordenado, cuyo desarrollo es armónico con la naturaleza. *Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos". Tomo 7. Estrategia La Paz que queremos. Pág. 32.*

---

Esta visión se compone por la red de visiones sectoriales, que se detallan a continuación:

### Cuadro 3. Red de visiones del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"

| Sector                                       | Visión   |
|--|--|
| Eje 1<br>Sustentable y ecoeficiente          | Municipio habitable y sano, protege y conserva su medio ambiente, fomenta el uso sostenible y sustentable de los recursos naturales, genera resiliencia socio ambiental frente al Cambio Climático y establece equilibrio entre el desarrollo productivo, la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural de La Paz.  |
| Eje 2<br>Protegida, segura y resiliente      | Municipio que garantiza el bienestar social y la seguridad de la población habitante y estante, capaz de sobreponerse y restablecerse de una crisis; que controla y reduce los factores de riesgo de desastre y sus efectos. Asegura la disponibilidad y estabilidad en el acceso a los alimentos saludables para satisfacer las necesidades y preferencias alimenticias de los habitantes del municipio. Previene y reduce de manera efectiva el delito y la victimización.   |
| Eje 3<br>Viva, dinámica y ordenada           | Municipio comprometido con el desarrollo integral de su territorio, capaz de generar dinámicas territoriales intermunicipales que lo posicionen como modelo, promotor del respeto a su entorno físico natural y a las condiciones culturales de ocupación, generador de viviendas a través de sus espacios públicos e intervenciones urbanísticas, con un reordenamiento que permita construir sostenibilidad del territorio.  |
| Eje 4<br>Feliz, intercultural e incluyente   | Municipio con calidad y condiciones de vida, equitativas, incluyentes, dinámicas con respeto pleno y protección a la diversidad; sensibles, afectivas, confiables, atractivas; y en armonía con su pasado. Con población feliz, sana y saludable ; que accede a oportunidades para el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades; que genera conocimiento, con calidad de tiempo para el trabajo digno, el ocio y la recreación en un entorno agradable e inclusivo; que ejerce sus derechos y obligaciones. Intercultural e incluyente con su sociedad en la toma de decisiones. |
| Eje 5<br>Emprendedora, innovadora y próspera | Municipio de innovadores y emprendedores, integrada de manera equilibrada y recíprocamente a su región metropolitana, posicionada competitivamente en el ámbito macro regional a partir de una economía a base de tecnologías que genera valor agregado en la oferta especializada de cadenas de valor de servicios, comercio y complejos productivos eco-eficientes, a través de su talento humano altamente calificado que goza de empleos de calidad y acceso equitativo a oportunidades en el desarrollo económico local.  |

| Sector   | Visión   |
|--|--|
| Eje 6<br>Autónoma participativa y corresponsable | Municipio eficiente, moderno y generador de valor público; con transparencia, gobernabilidad local, participación, intercultural y corresponsabilidad social para coadyuvar en el desarrollo integral y sustentable del municipio, con inclusión, equidad y solidaridad. |

Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. 2014. Plan Integral La Paz 2040. Tomo 7. Estrategia La Paz que queremos.

También se establece un modelo de desarrollo territorial como un “municipio compacto, policéntrico, integrado y en equilibrio<sup>42</sup>”. Para este fin, el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" ha identificado 6 ejes estratégicos de desarrollo y 19 subejos de desarrollo:

**Figura 6. Ejes y sub-ejes estratégicos del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos"**



Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. 2014. Plan Integral La Paz 2040. Tomo 7. Estrategia La Paz que queremos.

42 Municipio compacto implica una compacidad de funciones, interrelación de actividades, favorecidas por la densidad, en un entorno orientado a las personas. Municipio policéntrico es la estructura espacial basada en la interacción entre múltiples centros para la mejora de las funciones, generando la proximidad de la vivienda, al comercio, la administración, el parque, el colegio. Municipio integrado considera la integración física - social -servicios. La integración equilibrada al desarrollo socioeconómico con el desarrollo integral y sustentable. Municipio en equilibrio es lograr la eficiencia sostenible, diversificada, ecológica y competitiva, protegiendo y conservando los recursos naturales estratégicos.

## PLAN TERRITORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL GAMLP 2016-2020

En enero del año 2016 se aprobó la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) N° 777 con el objetivo de establecer los mecanismos del sistema de Planificación Nacional de Bolivia, y determinar los procedimientos a realizar para la planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Vivir Bien. De esta manera se introduce un sistema de planificación integral para todas las instituciones del Estado, mediante un conjunto organizado y articulado de normas, procesos, metodologías y procedimientos para la planificación de largo, mediano y corto plazo. La planificación de largo plazo tiene un horizonte de 25 años<sup>43</sup>.

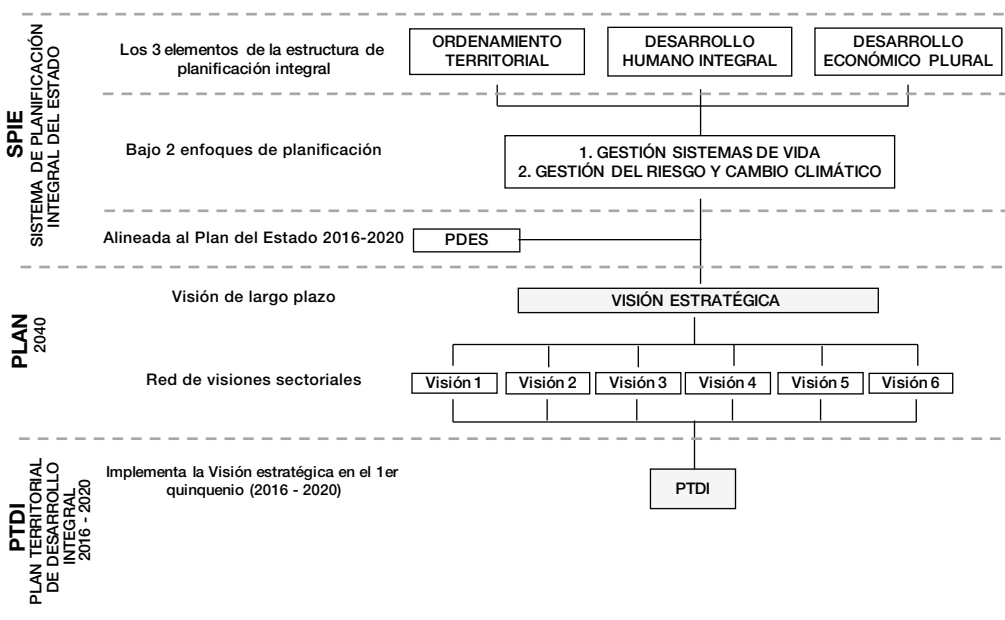
Un cambio importante a resaltar es la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) municipales, con los planes municipales del antiguo Sistema de Planificación (SISPLAN), donde los municipios deben elaborar los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), por un lado, y por otro los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), conjunciando el ordenamiento territorial con la planificación socioeconómica. Al mismo tiempo se consideran dimensiones como el desarrollo humano integral, la ocupación territorial, la gestión de riesgo, el cambio climático, la administración territorial, la economía plural y la gestión de sistemas de vida.

En este marco, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz en Bolivia, a través de la formulación de su PTDI, busca alcanzar la visión estratégica de desarrollo de largo plazo, construida en el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", así como su red de visiones sectoriales y ejes estratégicos de desarrollo para el quinquenio 2016 – 2020. En la Figura 7, se describen los lineamientos de planificación tomados en cuenta en el PTDI:

---

43 Está constituida por el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien (PGDES), bajo los parámetros de los 13 pilares de la Agenda Patriótica 2025. La planificación de mediano plazo tiene un horizonte de cinco años y está constituida por el Plan de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien (PDES). Al mismo tiempo, los ministerios elaboran los Planes Sectoriales Desarrollo Integral (PSDI). Los departamentos, los municipios y las regiones elaboran los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI). Los pueblos indígena originarios campesinos realizan los Planes de Gestión Comunitaria (PGTC). A nivel institucional, corresponden los Planes Estratégicos Institucionales (PEI). De igual forma, las empresas estatales hacen sus planes. Por último, están las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) para regiones, regiones metropolitanas y macrorregiones.

**Figura 7. Lineamientos de planificación del PTDI GAMLP 2016 – 2020.**



Fuente: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. 2018. Plan Territorial de Desarrollo Integral GAMLP 2016 – 2020.

El PTDI se constituye en el tercer plan quinquenal del municipio y responde a la normativa nacional vigente, pero emerge de una visión integral a largo plazo, planteada en el Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" con énfasis en lograr un municipio ordenado, integrador, que respete la naturaleza y el cuidado del medio ambiente; que genera políticas de ecoeficiencia, trabaja por la mejora del transporte, el acceso a servicios de salud, educación y administración del territorio, de manera eficiente.

## CONCLUSIONES

Este documento es producto de la reflexión e investigación, del estudio de caso de la planificación para el desarrollo, efectuada por la Alcaldía del Municipio de La Paz. En este sentido, expone con detalle las soluciones prácticas, adoptadas por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, para afrontar los desafíos enfrentados. A continuación, se mencionan los principales avances según la CEPAL<sup>44</sup>.

44 CEPAL. 2017. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas.

- **Articulación de actores, apropiación social y construcción de ciudadanía (el reto de la participación).**

Las soluciones que se adoptaron para garantizar los procesos de participación ciudadana en el municipio de La Paz son diversas, además de estar institucionalizados y normativamente reguladas. La participación ciudadana se la incluye desde la construcción de la visión de ciudad en los planes de desarrollo, hasta aspectos más operativos con la distribución del presupuesto a través del Fondo de Atención Ciudadana, donde son los vecinos quienes definen los proyectos prioritarios en sus barrios.

- **Articulación entre plazos y horizontes de tiempo (el reto de la pluritemporalidad).**

El Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" promueve la articulación del largo plazo con el mediano y el corto plazo. El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ha desarrollado metodologías y herramientas que contribuyen a consolidar el sistema de planificación en el ámbito local, como su modelo de planificación en red y su Sistema de Información Municipal, que permiten una ruta de navegación para fortalecer la articulación de los plazos en los ejercicios de política pública y planificación.

- **Articulación entre sectores (el reto de la intersectorialidad).**

La planificación y la gestión por resultados han sido incluidos en el modelo de planificación en red donde se promueve la generación de valor público, la provisión de servicios de calidad y el establecimiento de políticas públicas efectivas, los cuales se sustentan en los principios de integralidad, respeto a la experticia sectorial, concentración, transparencia, adaptación y resiliencia. Este enfoque permite sostener las decisiones y acciones para la provisión de bienes y servicios valorados por la población.

- **La articulación de escalas y niveles (el reto de la multiescalaridad).**

Los factores que ayudaron al éxito de la planificación en el municipio de la Paz fueron los siguientes: i) fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios; ii) diseñar y aplicar métodos para articular y evaluar la ejecución presupuestaria; iii) definir criterios eficientes y transparentes para asignar recursos a través de su Sistema de Intervención; y v) impulsar los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que faciliten una mayor transparencia a escala local.

Por otro lado, a través de los PTDI, el nivel central del Estado impulsó la planificación territorial y del desarrollo. Es así que el GAMLP ha sabido articular entre escalas y

niveles de gobierno con su planificación de corto, mediano y largo plazo, además de tener la relación correspondiente a nivel internacional con la Agenda 2030.

- **Evaluación y seguimiento (el reto del aprendizaje y la innovación).**

A través del modelo de Planificación en Red y el Sistema de Información Municipal, el GAMLP produce su propia información e investigaciones que sirven en la formulación y evaluación de las políticas y los programas, así como de la calidad del gasto público. De esta forma, cuenta con el Sistema de Monitoreo y Seguimiento a sus Planes de Desarrollo, que proveen información cuantitativa y cualitativa, que permiten monitorear los avances y se constituyen en un insumo para las decisiones y rendición de cuentas. Sin embargo, en sus sistemas de monitoreo y evaluación, se debe considerar la mejora de sus indicadores de impacto para proveer información acerca de la calidad de las intervenciones.

- **Mirar hacia adelante en la consolidación de los sistemas de planificación para el desarrollo.**

Es indudable que el éxito del modelo de planificación para el desarrollo del municipio de La Paz, fue dado gracias a la continuidad institucional y a la decisión política de sus autoridades, quienes lograron priorizar los problemas y responder a los desafíos, de una manera sistemática y reflexiva.

Para concluir, las ciudades son un organismo vivo, que cambian y mutan, es así que los planes tienen que adecuarse y reordenarse constantemente. La demanda de bienes y servicios en el municipio de La Paz ha sufrido un cambio cualitativo, la cual depende de las características de cada territorio. En este sentido, el actual modelo de planificación del GAMLP debe responder y atender esta situación desarrollando y mejorando herramientas que permitan la planificación sectorial vinculada a la planificación integral.

## **Reconocimientos**

Se agradece la disposición para compartir sus experiencias a: los funcionarios del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, como el Lic. Gustavo Bejarano, Lic. Vannia Villegas, Lic. Gabriela Niño de Guzmán, Arq. Nelson Huanquiri y Arq. Iván Zavala.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barzelay, M. y Cotázar, J. C.** (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social.
- CEPAL** (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile: s.e.
- Del Villar, A.** (2007). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Sistema de monitoreo y evaluación en Bolivia*. s.e.
- Finot, I.** (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. La Paz. s.e.
- Guardia, F.** (1968). *Evolución de la forma de la ciudad de La Paz, Bolivia*.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2018). Plan Territorial de Desarrollo Integral GAML P 2016 – 2020.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2014). Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos".
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz** (2000 – 2017). Memorias de gestión.
- Gobierno Municipal de La Paz** (2007). Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011.
- Gobierno Municipal de La Paz** (2005). Planificación en Red. Sistema de Información Municipal.
- Gobierno Municipal de La Paz.** (1990). Catálogo de proyectos concertados. Dirección de Planificación y Control.
- Honorable Alcaldía Municipal de la ciudad de La Paz** (1976). Modelo de crecimiento.

## REFERENCIAS WEB

- Periódico digital La Razón en: <http://www.la-razon.com/>
- Periódico digital Página Siete en: <http://www.paginasiete.bo/>
- Periódico digital La Prensa en: <http://www.laprensa.com.bo/>

**ANEXO 1**

**Alineación de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal, enfoque de viabilidades y principales acciones desarrolladas, 2000 - 2004.**

| Lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal | Enfoque de viabilidades          | Acciones   |
|--|----------------------------------|--|
| Municipio habitable.                                       | Viabilidad físico-estructural.   | <p>Prevenición de riesgos naturales.</p> <p>Mitigación de riesgos naturales.</p> <p>Programa de gestión de riesgos.</p>  |
| Municipio solvente y transparente.                         | Viabilidad económica-financiera. | <p>Diseño y construcción de infraestructuras o reforzamiento de embovedados, canalizaciones, torrenteras.</p> <p>Integración de los enfoques de planificación estratégica y territorial con la planificación del desarrollo, combinando con los componentes de la gestión de riesgos.</p> <p>Elaboración del mapa de riesgos y amenazas.</p> <p>Plan Maestro de Drenaje Pluvial destinado a la reducción del riesgo hídrico y al mejoramiento del sistema de alcantarillado pluvial. Financiamiento de \$us. 20 millones del BID.</p> <p>Desarrollo del sistema de indicadores del programa de gestión del riesgo.</p> <p>Monitoreo de indicadores ambientales con el funcionamiento de una red de monitoreo de la calidad del aire, con el apoyo de SWISSCONTACT.</p> <p>Desarrollo de políticas de ajuste, orientadas a incrementar los ingresos propios, reducir y racionalizar el gasto corriente, incrementar la inversión, reestructurar la deuda, además de lograr el fortalecimiento institucional.</p> <p>Plan de Contingencia de corto plazo.</p> <p>Plan estratégico financiero de mediano y largo plazo.</p> <p>Incremento de las recaudaciones con un mayor universo tributario con la ejecución de proyectos de fiscalización, incorporando nuevos predios y un proceso de actualización catastral.</p> <p>Políticas de reestructuración del presupuesto con la reorganización administrativa, priorizando la asignación de los recursos para atender proyectos relacionados con la demanda social y mejora de los servicios a la comunidad.</p> |



| Lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal | Enfoque de viabilidades          | Acciones   |
|--|----------------------------------|--|
| Municipio solvente y transparente.                         | Viabilidad económica-financiera. | <p>Depuración de estados financieros, conciliación de cuentas para la determinación de la deuda municipal, el pago de deuda a proveedores, acreedores y contratistas, la incorporación de bienes muebles e inmuebles transferidos por la Ley N° 1551.</p> <p>Gestión contable.</p>   |
|  |                                  | <p>Implementación del SIGMA Municipal, permitiendo el registro único integrado de las operaciones de la Institución. Esto se complementa con la creación de la Cuenta Única Municipal, y el Comité de Pagos, eliminando la burocracia y promoviendo la transparencia y equidad.</p>  |
|  |                                  | <p>Reprogramación de las deudas con el Tesoro General de la Nación, la Caja Nacional de Salud, la Dirección de Pensiones, el Servicio Nacional de Patrimonio del Estado, entre algunos, ampliando el plazo y una menor tasa de interés.</p> <p>Administración de la deuda.</p>   |
|  |                                  | <p>Se han gestionado donaciones de países y créditos concesionales para áreas como el manejo de riesgos, transporte masivo y lucha contra la pobreza.</p> <p>Acceso a nuevas fuentes de financiamiento.</p> <p>Análisis para la incursión en el mercado de valores, con la emisión de títulos municipales que financien la ejecución de proyectos estratégicos de inversión.</p> |

| Lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal  | Enfoque de viabilidades                | Acciones  |  |
|---|--|---|--|
| <p>Municipio productivo y competitivo.<br/>                     Municipio habitable.<br/>                     Municipio solidario, equitativo y afectivo.<br/>                     Municipio con identidad interculturalidad.<br/>                     Municipio solvente y transparente.<br/>                     Municipio con equidad de género.</p> | <p>Viabilidad urbana de la ciudad.</p> | <p>Programas en educación.</p> <p>Infraestructura educativa y mobiliario escolar.<br/>                     Programa municipal de educación (PROME).<br/>                     Desarrollo del componente pedagógico de los Proyectos Educativos de Red, que son instrumentos de planificación participativa entre docentes, directores, padres de familia y estudiantes<br/>                     Alimentación complementaria y el desarrollo escolar.</p> |  |
|   |  | <p>Programas en salud.</p>  | <p>Infraestructura y equipamiento de Centros Hospitalarios y de salud.<br/>                     Gestión de los servicios de salud.<br/>                     Seguros de salud como el SUMI, de la vejez.<br/>                     Redes de salud fortalecidas.</p>  |
|   |  | <p>Programas con la gente.</p>  | <p>Centros Infantiles Municipales.<br/>                     Servicios de protección para niñez, adolescencia y grupos vulnerables.<br/>                     Programas para fortalecer la seguridad ciudadana.<br/>                     Programas para el deporte a través de construcción de infraestructura y la promoción.</p> |
|   |  | <p>Programa en Cultura</p>  | <p>Sistema municipal de bibliotecas.<br/>                     Operadores turísticos capacitados y promoción turística.</p>   |
|   |  | <p>Plan de tráfico, transporte y vialidad.</p>  | <p>Formulación e implementación del Plan Urbano de Tráfico y Transporte para la disminución del congestionamiento vehicular, educación vial con la participación de jóvenes "Cebras".</p>  |
|   |  | <p>Programa de parques – flores – áreas verdes</p>  | <p>Imagen urbana y calidad ambiental de la ciudad mejoradas.<br/>                     Empresa municipal de áreas verdes constituida.</p>   |
|   |  | <p>Programa de mejoramiento de barrios</p>  | <p>Mejorar la calidad de vida de los pobladores de barrios en laderas que tienen limitados recursos económicos, malas condiciones habitacionales y se encuentran expuestos a factores de riesgo (desastres naturales, salud y entre otros).</p>  |

| Lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal   | Enfoque de viabilidades                | Acciones   |
|--|--|--|
| <p>Municipio productivo y competitivo.<br/>Municipio habitable.<br/>Municipio solidario, equitativo y afectivo.<br/>Municipio con identidad interculturalidad.<br/>Municipio solvente y transparente.<br/>Municipio con equidad de género.</p> | <p>Viabilidad urbana de la ciudad.</p> | <p>Regulación, saneamiento e inversión en mercados.<br/><br/>Plan de reordenamiento del comercio en vía pública.<br/><br/>Recuperación del espacio público urbano, especialmente en el Casco Urbano Central.</p>   |
| <p>Municipio solvente y transparente.</p>  | <p>Viabilidad institucional.</p>       | <p>Implementación de plataformas de atención al público.<br/>Simplificación de trámites.<br/>Implementación del gobierno municipal electrónico.<br/>Control de los servicios públicos de calidad.<br/><br/>Desarrollo y consolidación de la capacidad de los sistemas de planificación, administración y control.<br/><br/>Sistema de Regulación Municipal (SIREMU) como instancia para la defensa de los derechos de los ciudadanos.<br/>Enfoque de gestión por resultados, que ha facilitado el logro de estos y la rendición de cuentas de manera efectiva y transparente.<br/>Avances en los sistemas de gestión por objetivos y resultados, y de evaluación del desempeño institucional, mediante indicadores<br/>Desarrollo organizacional, mediante la reglamentación de normativas institucionalizadas, como reglamentos específicos, manual de organización y funciones, manual de puestos de trabajo, manual de procesos y procedimientos fortaleciendo en el GMLP los sistemas de administración y control, de acuerdo a lo que establece la ley 1178 (SAFCCO).</p> |

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz. (2007). Documento de evaluación PDM 2001 – 2005. Gobierno Municipal de La Paz. (2005). Informe de gestión 2000 – 2004.

## RESEÑA DE LOS AUTORES

### **DRA. GUILLERMINA BAENA PAZ Ph.D. (MÉXICO)**

Licenciada en Ciencias de la Información. Maestra en Administración Pública y Doctora en Estudios Latinoamericanos. Miembro de la *World Future Society*, de la Association of Professional Futurists, de la *World Futures Studies Federation (executive Board)* y Vicepresidenta para la Región Latino Americana de la misma WFSE. Desde 1968 es profesora de la UNAM y diversas instituciones educativas. Ha publicado más de 50 libros impresos y digitales. Coordina el Seminario de Estudios Prospectivos (UNAM) desde 2003. Ha sido invitada a congresos, eventos y cursos sobre prospectiva en España, Colombia, Perú, Venezuela, Costa Rica, EEUU (Boston, Florida y San Francisco), Ecuador, Brasil, Rumania, Panamá, Guatemala, Estocolmo, Finlandia, La Habana, Noruega. Ha elaborado estudios prospectivos para el Instituto Electoral del Distrito Federal, UAM Atzacapatzalco, Procuraduría del DF, Reinserción Social en la Dirección de Atención para Adolescentes en Conflicto con la Ley DF y la Comisión Federal de Riesgos Sanitarios. Coordinó el proyecto LEALA (Laboratorio de Recursos Didácticos sobre Futuros WFSE, UNESCO) en México, sobre reinserción social de reclusas de Santa Martha Acatitla. Con la Universidad Nacional de Costa Rica coordinó un proyecto para la formación de un *think tank* de futuros con los directores de la Facultad de Ciencias Sociales. Dirige las Series *Working Papers*, *Papers de Prospectiva* y *Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano*, así como la *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)*.

Creó el proyecto de “Biblioteca Humana”, en el cual se consultan personas, no libros. Tiene la página del Seminario de Estudios Prospectivos como una biblioteca digital de consulta gratuita: <http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva>. Es fundadora de la Confederación de Redes de Prospectiva 2016, reconocida por un proyecto CYTED. Es miembro del Consejo Consultivo del Sistema de Protección para Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de México (SIPINNA CDMX). La WFSF le otorgó el reconocimiento como mujer futurista sobresaliente del 2016, *WFSF President's Outstanding Woman Futurist 2016*. La UNAM le entregó el premio Sor Juana Inés de la Cruz en 2017. La WFSF le otorgó el reconocimiento como FELLOW en 2017. El Centro de Estudios Prospectivos de la Universidad de UNCUYO, Mendoza, Argentina, le entregó un reconocimiento por su contribución desde Latinoamérica al desarrollo de la Prospectiva mundial 2017. Correo electrónico: [baenapaz@politicas.unam.mx](mailto:baenapaz@politicas.unam.mx)

### **MGTR. PAOLA ACEITUNO OLIVARES (CHILE)**

Magister en Ciencia Política, Diplomada en Prospectiva y Políticas Públicas y doctorante en Ciencias de la Administración en la Universidad de Santiago de Chile, (USACH). Es especialista e investigadora en Prospectiva y políticas públicas. Ha publicado diferentes artículos y es autora de los libros: *Prospectiva; Bases y práctica fundamental para la toma de decisiones* (UTEM 2017). *Prospectiva Estratégica. Historia, desarrollo y experiencias en América del Sur* (edit) (UTEM, 2015) y *Prospectiva y Partidos Políticos*. (RiL Editores, 2013). Actualmente es vicepresidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, -entidad sin fines de lucro-, y es Académica y Editora de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, del Programa de Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, (UTEM). Correo electrónico: [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl). [orcid.org/0000-0001-7690-7328](https://orcid.org/0000-0001-7690-7328)

### **DR. MARCO ANTONIO SAAVEDRA MOGRO Ph.D. (BOLIVIA)**

Politólogo, Abogado, Magister en Filosofía y Ciencia Política y Doctor en Filosofía. Docente Emérito de la UMSA, es docente de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública y de la Carrera de Derecho. Ha realizado cursos de especialización en España, Argentina, Estados Unidos, Costa Rica, Alemania, Suecia, Colombia, Uruguay. Ha publicado varios libros y ensayos a nivel nacional e internacional y ha escrito más de 60 artículos de análisis político y jurídico en distintos medios de comunicación escrita en Bolivia.

Tiene cerca de 30 años de experiencia como servidor público en Bolivia, habiendo trabajado en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y en Organismos Internacionales. Correo electrónico: marcoantonio\_saavedra@hotmail.com

### **DRA. TATIANA LENA AGUILAR TORRICO Ph.D. (BOLIVIA)**

Doctora en Economía Social y Maestría en Desarrollo Humano del Postgrado para Ciencias del Desarrollo (CIDES), realizó estudios de postgrado con grado de Diploma en Prospectiva Política Aplicada, acreditado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) y la Universidad Privada Franz Tamayo, Diploma en Educación Superior-Mención Tecnologías en la Enseñanza Superior, Diploma en Psicología y Dirección del Factor Humano. Cursos de especialización en Diseño y Evaluación de Proyectos, Aplicación del Marco Lógico. Licenciada en Psicología.

Se ha desempeñado como consultora del Banco Mundial, en la construcción y consolidación de políticas públicas, tales como “Juana Azurduy” y “Mi Primer Empleo Digno”, entre el 2006 y el 2007. Ha realizado trabajos sobre institucionalización de organizaciones estatales, financiados por el Banco de Inversión para el Desarrollo (BID) en 2005. Y como consultora en el Área de Reducción de la Pobreza en el Casco Urbano Central (CUC) de la Ciudad de La Paz, del Proyecto de Reorganización Urbana (PRU) durante la Gestión 2003-2004.

En el Servicio Público ha ocupado cargos de Directora General de Planificación, Directora de Recursos Humanos, en diferentes reparticiones del Estado entre el 2001 y 2010, en Carteras de Estado, Ministerios de: Educación, Planificación, Economía, Trabajo y Previsión Social. En la actualidad es consultora externa del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML).P).

En el sector privado fue Coordinadora Académica Nacional del PostGrado de la UNIFRANZ, es investigadora principal del Centro Boliviano de Investigación Prospectiva (CEBOLIMPRO) de la Universidad Privada Franz Tamayo (UNIFRANZ). Docente de prospectiva aplicada y docente de pregrado en universidades privadas y públicas. Ha prestado servicios en Organismos No Gubernamentales, como Directora de Coordinación Interinstitucional y de Apoyo al Desarrollo Humano y Directora de Integración Comunitaria en ECOSOLIDAR-Suiza, con poblaciones vulnerables, (niños, adolescentes de la calle, trabajadores, mujeres jefas de hogar, discapacitados, adultos mayores

y jóvenes en riesgo e indígenas) en áreas de incidencia para la eliminación de la pobreza en el país. Ha contribuido con diferentes artículos y libros referidos a la aplicación de metodologías prospectivas, en investigación estatal del gobierno central, subnacional y no gubernamental. Correo electrónico: prospectabolivia@gmail.com. orcid.org/0000-0002-3197-1673

### **LIC. JAVIER ALEJANDRO VITALE GUTIERREZ (ARGENTINA)**

Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina). Cursó estudios de Posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es especialista en prospectiva y planificación estratégica. Ha trabajado en los campos agroalimentario y territorial principalmente.

Actualmente se desempeña como Investigador del Centro Regional Mendoza - San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, es Co-Director del Centro de Estudios Prospectivos de la Universidad Nacional de Cuyo, es Coordinador Técnico de la Confederación de Redes Latinoamericanas y Caribeñas de Prospectiva (Red Temática CYTED) y Miembro del Comité Ejecutivo de la Federación Mundial de Estudios de Futuro. Su producción consta de 12 libros colaborativos, 16 artículos y 7 capítulos de libros. Correo electrónico: vitale.javier@inta.gob.ar

### **MGTR. SILVINA PAPAGNO (ARGENTINA)**

Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con posgrado en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social y en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con Maestría en Gobierno UBA. Especializada en Prospectiva y Ordenamiento Territorial a nivel internacional en el ILPES (CEPAL).

Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto de Prospectiva y Política Pública - Centro de Investigación en Ciencias Políticas, Económicas y Sociales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina y de la Red Temática 617RT0531- Confederación LAC de redes de prospectiva del Programa CYTED en el eje de Prospectiva Agrícola y Alimentaria y como investigadora adscripta del Centro de Estudios Prospectivos (UNCUYO), Mendoza, Argentina.

Posee experiencia en diseño y gestión de proyectos de investigación y gestión en los campos del desarrollo, políticas públicas, prospectiva, ordenamiento territorial, competitividad, innovación e inclusión social, energías renovables y educación y trabajo. Ha participado de investigaciones de prospectiva sectoriales a diferentes escalas. Como co-autora ha colaborado en publicaciones y participado como expositora en seminarios y congresos. Correo electrónico: papagno.silvina@inta.gob.ar

### **DR. LUCIO HENAO (COLOMBIA)**

Profesional en Economía Industrial con posgrado en Prospectiva Organizacional y Formación, diplomada suplementaria en prospectiva, planeación estratégica, desarrollo y gestión de la innovación. Gerente de ProSeres Prospectiva Estratégica, tanque de pensamiento para la formación, promoción, investigación y asesoría en las líneas de prospectiva, planificación, estrategia e innovación. Director de la Organización Prospectiva, *hub* de prospectiva en LAC. Ambas con orientación hacia la investigación y desarrollo, en prospectiva territorial, política, estratégica, financiera, social y tecnológica. Miembro del consejo de gobierno de Federación Mundial de Estudios de Futuros WFSE; Director del Nodo Medellín Antioquia para Colombia del Proyecto Milenio y miembro activo de las principales redes, emprendimientos y laboratorios de prospectiva y estudios de futuro en el ámbito iberoamericano. Competencias construidas en: planeación, prospectiva y estudios de futuro y diseño y facilitación de talleres y metodologías participativas, formación y capacitación, coach y valuación orientada al futuro. Correo electrónico: lucio@proseres.com / www.proseres.com / www.prospectiva.org

### **DR. BLITZH LOZADA Ph.D. (BOLIVIA)**

Miembro de Número de la Academia Boliviana de la Lengua y Miembro Correspondiente de la Real Academia Española. Miembro de Número de la Academia Boliviana de Educación Superior. Docente Emérito de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UMSA; y de las carreras de Historia y Filosofía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; investigador emérito del Instituto de Estudios Bolivianos. Ha publicado 23 libros y escrito 85 artículos para revistas especializadas incluidos textos periodísticos en formato físico y electrónico. Licenciado en Filosofía con estudios de economía. Tiene Maestría en Gestión de la Investigación Científica y Tecnológica, y Maestría en Filosofía y Ciencia Política. Diplomado en Educación Superior y en Cien-



cias Sociales. Es Philosophical Doctor en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas. Tiene una larga carrera profesional habiendo ocupado importantes funciones directivas en instituciones educativas. Obtuvo varios premios y fue miembro de los comités ejecutivos de la Confederación Universitaria Boliviana y de la Central Obrera Boliviana. Correo electrónico: blithzlozada@cienciasyletras.edu.bo

## **ABOG. LUIS GABRIEL ESCOBAR BLANCO (ARGENTINA)**

Abogado mendocino, con 28 años de antigüedad. Asesor de empresas agrícolas y agroquímicas Colegio Abogados de Mendoza: Encargado Relaciones Institucionales Comisión Derecho Ambiental; Jefe Área Prospectiva Comisión Derecho Laboral. Profesor Asociado Cátedra Derecho Ambiental Universidad del Congreso. Módulos de Ordenamiento Territorial, Derecho Minero y Derecho Ambiental en la Empresa. Docente Titular Módulo IV “Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”; Modulo II “Evaluación Ambiental Estratégica”, Adjunto Módulo V “Contaminación por Agroquímicos”. Curso Derecho Ambiental en Instituto Mendocino de Derecho Ambiental.

Docente Curso de Legislación y Marco Institucional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, Maestría de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Instituto Nacional del Agua y Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua. Unidad III Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

Participación en proyectos de ley en la Legislatura de Mendoza: Reforma Ley de Medio Ambiente, Reforma Ley de Catastro, Proyecto de Ley Comité de Salud, Higiene y Seguridad Laboral, Foro sobre Reforma de la Constitución.

Secretario: Reuniones preparatorias Jornadas de Abril de 2009 Reforma Ley 5961 Medio Ambiente. Miembro Plenario Consejo Estratégico de Desarrollo Provincial de Mendoza. Consejero en Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. Miembro Comisión redactora del Reglamento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. En Ambos casos hasta Abril de 2013 y nuevamente Consejero desde Agosto de 2013 a Mayo 2014

Miembro Instituto de Ciencias Ambientales UNCUYO. Desde Agosto de 2013.

Integrante Directorio del Instituto Mendocino de Derecho Ambiental. Relaciones Institucionales

Jurado proyectos de la Universidad del Congreso.

Expositor: CIMAS: Sao Paulo “Desarrollo y Ambiente: del capitalismo industrial a la economía azul. Propuestas concretas” Octubre del 2012; Mendoza “La Búsqueda de la verdad en el 3<sup>a</sup> Milenio”, Octubre 2013. Correo electrónico: luisgabrielescobarblanco@gmail.com

### **ABOG. GABRIEL AGUSTÍN SANCHEZ MENDOZA (ARGENTINA)**

Abogado. Docente Universitario / Diplomado en “Defensa Internacional de Derechos Humanos”. Universidad de Zaragoza-CLADH. 2016. Derecho Ambiental / Derechos Humanos. Profesor adscripto en la cátedra de Derecho Civil, Universidad Nacional de Cuyo. Argentina. Correo electrónico: agustinsanchezmendoza@gmail.com

### **LIC. ALVARO MAURICIO BLONDEL ROSSETTI (BOLIVIA)**

Economista de profesión de la Universidad Católica Boliviana, con experiencia de más de 15 años en gestión pública municipal. Cuenta con estudios de Maestría en Preparación, Evaluación y Gerencia de Proyectos, Especialidad en Preparación y Evaluación Social de Proyectos, Diplomado en Preparación y Evaluación Privada de Proyectos Sociales-Proyectos de Inversión Pública.

Fue Secretario Municipal de Planificación para el Desarrollo, Oficial Mayor de Planificación para el Desarrollo y Director Especial de Planificación para el Desarrollo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Actualmente desempeña funciones como Secretario Ejecutivo Municipal, teniendo entre sus funciones el brindar asesoramiento y apoyo directo al Alcalde Municipal de La Paz, estando a cargo del diseño y gestión de las políticas estratégicas y de la implementación y supervisión de programas y proyectos del municipio. A lo largo de su carrera estuvo bajo su dirección el diseño y administración de los sistemas municipales de planificación y el diseño y coordinación del Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos", Primer Plan de Largo Plazo del Municipio y Primer Plan de Ordenamiento Municipal Territorial.

En el marco de la gestión por resultados, bajo su conducción se desarrollaron productos importantes como la Propuesta para la Redistribución del Municipio; los proyectos de Centralidades Urbanas, el catálogo de 200 predios municipales para la Revitalización de Espacios Urbanos, el Sistema de Información Territorial v.2; Sistema de Inversión Municipal v1, v2 y v3, la Oficina Virtual Ciudad Inteligente, el Sistema de Indicadores Diarios de

Gestión, la Actualización del Mapa del Municipio de La Paz, el Mapa de la Gran Planimetría de la Ciudad, el Atlas Cartográfico del Municipio, los Anuarios Estadísticos, las Estadísticas de Bolsillo, Estadísticas Ambientales 2000 – 2010, los Mapas de Contaminación Acústica, Atmosférica y de Monitoreo Hídrico, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la Medición de las Huellas de Carbón y Agua, la Implementación del Centro de Revisión Técnica Vehicular; la Implementación de Guarda Parques Municipales, varias investigaciones acerca de temáticas de interés municipal.

Entre los principales resultados alcanzados en el marco de sus actuales funciones se puede mencionar el desarrollo de varias herramientas, como ser la Plataforma de Innovación Tecnológica de Gobierno Electrónico iGov 24/7 con diferentes módulos para simplificar y modernizar la atención al ciudadano, el Plan Estratégico Institucional que es un instrumento de gestión de planificación y organización de las estrategias institucionales de mediano plazo del GAMLP, el modelo integral de atención ciudadana que posibilitó la implementación de las plataformas para la atención de varios servicios de administración territorial, catastro, impuestos y otros. Por otra parte, se fortaleció el sistema municipal de salud y se logró consolidar la institucionalización del manejo financiero del municipio de La Paz, con la concreción de un programa de emisión de bonos, financiamientos con la banca comercial y organismos bilaterales, que permiten desarrollar importantes obras estructurales para la ciudad. Todos estos logros contribuyeron y contribuyen de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de la gestión municipal. Correo electrónico: alvaro.blondel@lapaz.bo

### **MGTR. MARCELO ARROYO JIMENEZ (BOLIVIA)**

Es Secretario Municipal de Planificación para el Desarrollo en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, desde junio de 2015. Cuenta con más de 15 años de experiencia en la gestión pública municipal. Es miembro de la Red de Urbanismo Internacional y ha participado como ponente y especialista en planificación para el desarrollo en diversos foros, seminarios y otros eventos a nivel nacional e internacional.

Es licenciado en Administración de Empresas con maestría en Gestión Financiera. Actualmente se encuentra en etapa de elaboración de su proyecto de investigación para obtener el grado de Ph.D. en Desarrollo y Políticas Públicas de la Universidad Mayor de San Andrés. Cuenta con estudios de especialidad en Políticas Urbanas y postgrados en preparación y evaluación

de proyectos de inversión pública, gobernabilidad y gerencia política, además de gestión integral de riesgos.

Marcelo Arroyo es coautor y coordinador de varias publicaciones y trabajos de investigación en materia municipal, entre las cuales destaca: Objetivos de Desarrollo Sostenible y su Localización en el Municipio de La Paz (2018), Plan Territorial de Desarrollo Integral del Municipio de La Paz (2018), Atlas de la Región Metropolitana del Departamento de La Paz (2017), Plan Integral "La Paz 2040: La Paz que Queremos" (2016), Movilidad Intraurbana en la Región Metropolitana de La Paz (2015), Calidad Educativa en el Municipio de La Paz (2015), Medición de la pobreza en el Municipio de La Paz (2013), Diagnóstico, Estructura e Indicadores de Empleo en el Municipio de La Paz (2013), Impacto del gasto municipal en la economía nacional y departamental (2013) y Atlas Cartográfico del Municipio de La Paz (2013), entre los más importantes. Correo electrónico: marroyo@lapaz.bo

#### **MGTR. CARLA CORDERO SADE (BOLIVIA)**

Licenciada en Ingeniería Comercial de la Escuela Militar de Ingeniería, tiene una maestría en Gestión y Políticas Públicas en Maestrías para el Desarrollo (2015). Además de postgrados como: Métodos Cuantitativos Aplicados (UPB, 2017), Economía Cuantitativa Aplicada (EMI, 2006), Educación Superior (UNIVALLE, 2007), Gestión de Programas y Proyectos de Desarrollo (UPB, 2015), Políticas y Proyectos Urbanos (IGAC – Colombia – JICA, 2016). Ha sido docente invitada en la Universidad Privada Boliviana y la Universidad Técnica Boliviana. Trabajó en Nueva Economía publicando estudios como los balances sectoriales, ranking CAMEL, y las guías de negocios para armar tu propio negocio. Actualmente, trabaja en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz como Gerente del Programa de Análisis e Investigación Municipal desarrollando investigaciones para el análisis sectorial. Correo electrónico: carla.cordero@lapaz.bo

