

<i>Curso:</i>	Desafíos para el Fortalecimiento de la Democracia y la Gobernabilidad Democrática en América Latina: El Análisis Político y la Construcción de Escenarios Prospectivos – PAPEP
<i>Autor:</i>	Pablo Antezana, Escuela Virtual - PNUD
<i>Unidad 4:</i>	El método: el análisis político y la construcción de escenarios prospectivos
<i>Editor:</i>	Escuela Virtual - PNUD
<i>Link:</i>	www.escuelapnud.org

Unidad 4

El método: el análisis político y la construcción de escenarios prospectivos (en base a: Escuela Virtual, 2010)

En la presente unidad estudiaremos las metodologías de construcción de escenarios prospectivos que han sido desarrolladas por algunos de los principales expertos en la materia (Michel Godet, Peter Schwartz y otros). Asimismo, se detallará el esfuerzo de integración y readecuación que de ellas realiza el PAPEP para su aplicación en el análisis político. El objetivo es, en el marco de los desafíos presentes de la gobernabilidad democrática en América Latina, alcanzar una mejor comprensión de las "opciones políticas" por las que apuestan los actores de la democracia y el desarrollo en la región. Para ello, en último término, también analizaremos experiencias exitosas de aplicación de escenarios prospectivos en otras latitudes para identificar el conjunto de herramientas metodológicas que mejor podrían aplicarse en el contexto latinoamericano.

4.1 ¿En qué consiste la planificación estratégica por escenarios?

El método de construcción de escenarios es una de las herramientas más utilizadas en el análisis político prospectivo y es quizás el método más popular de los "estudios del futuro". En líneas generales, los escenarios suelen ser utilizados con dos objetivos interrelacionados. En primer lugar, para someter a prueba diferentes estrategias en el marco de escenarios de futuro posibles, debiendo estos diferentes "futuros" ser contruidos en base a evidencias robustas y a un análisis de los actores, procesos e incertidumbres a los cuales están expuestos. En segundo lugar, la "reflexión sobre el futuro" mediante la construcción de escenarios suele ser también un medio o instrumento para construir interpretaciones, maneras de entender y opciones que puedan ser compartidas por el grupo de actores involucrados en tal proceso. El resultado final de los escenarios no es lograr proyecciones precisas de lo que pasará en el futuro, sino sugerencias

acerca de las mejores decisiones que se podrían tomar para conseguir ciertos futuros posibles y/o deseados, o para evitar situaciones que lleven a futuros no deseados.

Los escenarios son instrumentos que buscan disminuir o “controlar” el nivel de incertidumbre y de error en el proceso de toma de decisiones, especialmente en situaciones de rápido cambio social y compleja interacción social (Coates, 1996). Los escenarios describen varias alternativas futuras, permiten analizar problemas conjuntos e interrelacionados, facilitan un mejor conocimiento al grupo decisor acerca de sus asuntos estratégicos y tienen una importante función educativa y de toma de conciencia sobre la realidad venidera. Según Kahn (1967), los escenarios nos ayudan a responder a dos preguntas fundamentales: ¿cómo se desarrolla, paso a paso, una situación hipotética en el futuro?, y ¿qué alternativas se encuentran a disposición de los diferentes actores en cualquier momento de la “cadena de decisión” para prevenir, desviar o facilitar un proceso o resultado?

En ese marco, un escenario puede definirse como **diferentes imágenes posibles de futuro que sintetizan trayectorias específicas (y diferentes) de eventos y evoluciones en las estrategias de los actores**. En la práctica cada escenario suele describir una interacción específica de eventos o variables críticas que han evolucionado de cierta manera en el tiempo. Su característica principal consiste en introducir una aproximación sistémica e integral al análisis de anticipación que toma en cuenta la existencia de múltiples futuros resultantes de la acción humana.

Para muchos autores, los escenarios suelen ser más útiles como “proceso” de reflexión colectiva acerca de los retos y opciones de un grupo en relación al futuro, que como “resultado específico” (un juego de escenarios). De cualquier manera, el resultado final de los escenarios no es lograr proyecciones precisas de lo que pasará en el futuro, sino sugerencias acerca de las mejores decisiones que se podrían tomar para conseguir ciertos futuros posibles y/o deseados, o para evitar situaciones que lleven a futuros no deseados.

Su propósito, por tanto, no consiste en definir cuantitativamente las probabilidades de que ocurra determinada situación futura, sino más bien en generar una reflexión acerca de los diferentes futuros posibles para tomar decisiones en el presente. Este proceso no implica la implementación de una metodología rígida, sin embargo, esto no quiere decir que haya una flexibilidad ilimitada en su aplicación concreta. En resumen, podemos señalar que los escenarios son:

- hipótesis de diferentes futuros especialmente diseñadas para resaltar los riesgos y oportunidades relacionadas con asuntos estratégicos específicos (Schwartz, 1998).
- descripciones narrativas de los posibles estados de ciertos temas o desarrollos en el tiempo. Pueden ser muy útiles para comunicar pensamientos especulativos acerca del futuro, para generar debate y retroalimentación, y para estimular la imaginación (Warfield, 1996).
- especulaciones acerca de la incertidumbre que caracteriza al futuro; los escenarios implican reflexionar acerca de algunos resultados (futuros posibles) de situaciones que nos interesan y así crear una suerte de “memorias del futuro” (Ingvar, 1985).

El propósito de los escenarios es crear imágenes integrales y holísticas sobre cómo el futuro podría desenvolverse. Estas imágenes servirían a su vez para planificar, comprobar y discutir ideas, o para estimular innovaciones o nuevos desarrollos (Ratcliffe, 1999). Dadas estas definiciones, se puede afirmar, en términos generales, que el propósito de los escenarios es:

- Generar innovaciones y nuevas decisiones a partir de interpretaciones frescas acerca de la complejidad de ciertos problemas o situaciones.

- Rediscutir ciertas decisiones u orientaciones proveyendo nuevas informaciones acerca del contexto en el cual se toman estas decisiones.
- Identificar decisiones contingentes explorando lo que las organizaciones o actores deberían hacer si ciertas circunstancias suceden.
- Crear condiciones para el desarrollo de visiones compartidas sobre el futuro que puedan influir el comportamiento de organizaciones e individuos.

Los escenarios tienen como supuesto fundamental que en los asuntos humanos el futuro no está determinado, sino que es abierto. Es decir que, en cierta medida, el futuro es “construible”, al menos parcialmente. Así, la construcción de escenarios es un método del análisis político prospectivo que consiste en **identificar y prever los escenarios que un sistema político podría enfrentar potencialmente a partir de la información disponible en el presente con el objeto de sugerir cursos de acción de modo tal de poder impedir la emergencia de escenarios políticos no deseables y favorecer las probabilidad de ocurrencia de los deseables.** De acuerdo con un intensivo trabajo de reflexión sobre el estado actual de la prospectiva (CEPAL, 2006) se estima que el método de construcción de escenarios ha sido aplicado con éxito para:

- Formular un marco de referencia para el desarrollo de estrategias alternativas y proyecciones de largo plazo.
- Identificar potenciales discontinuidades y contingencias que pueden servir para poner sobre aviso a una organización, región o país, y así permitir preparar planes contingentes.

- Servir como marco de planificación de una organización, región o país, y enlazar los posibles cambios que pueden ocurrir, con los cambios en el medio.
- Proveer las bases para el análisis de los riesgos de posibles resultados que se obtengan de la interacción de ámbitos alternativos; y
- Comprobar los resultados de varias estrategias en diferentes circunstancias.

Según Joseph Hodara (1984) los objetivos básicos de los escenarios son: i) obtener un conocimiento más afinado del presente y sus tendencias conforme a supuestos teóricos. Estos supuestos deben organizarse en un modelo conciso o ahorrativo (representación de la realidad con un mínimo de conceptos), pertinente (congruencia con los propósitos del estudio) y novedoso (planteamiento de consideraciones que no han merecido suficiente atención). Estos atributos facilitan la atenuación de sorpresas y, por lo tanto, de las tensiones organizacionales que conlleva un entorno mal comprendido. Los escenarios pretenden: i) comprender la incertidumbre, a fin de proveer medidas contingentes y ajustes relativamente fluidos, dentro de ciertos límites; ii) servir como instrumentos de diagnóstico, de gestión de incertidumbre, y de planificación, para lo cual los escenarios deben ser instrumentos fiables, útiles e inteligibles. Estas cualidades positivas se aseguran con la revisión periódica e iterativa de los guiones propuestos; iii) ser aplicados como un insumo importante en la administración y planificación de sistemas complejos (públicos y privados). Los escenarios inducen a una selección cuidadosa de la información conforme a una variable que se juzga estratégica (por ejemplo: el precio futuro real de los energéticos) y a una exploración sistemática de secuencias probables que habrán de afectar a esa variable. Esta técnica parece ajustarse a las imperfecciones de la información en países en vías de desarrollo (donde suelen faltar series de tiempo largas); pero practicarla en forma aislada y fortuita podría tener resultados contraproducentes: difundir un prematuro e injustificado escepticismo sobre los estudios del futuro.

4.1.1 ¿Quiénes emplean los escenarios prospectivos y con qué fines?

Creados en los años sesenta por Herman Kahn de la *RAND Corporation* y el *Hudson Institute*, la construcción de escenarios fue inicialmente concebida para favorecer la toma de decisiones sobre temas de seguridad nacional. Gradualmente, el método fue expandiéndose y adaptándose a diferentes áreas de investigación y análisis prospectivo, como la planificación militar, los contextos empresariales, económicos y al análisis político. En la actualidad, los escenarios abarcan un conjunto de metodologías, escuelas y enfoques diversos para ser aplicados en diferentes contextos y con diferentes fines.

Autores representativos de la prospectiva, tales como Michel Godet, Ian Wilson, Pentti Malaska, Ute Von Reibnitz, Robert Ayres, James Ogilvy, Denis Loveridge, Ian Miles, Pierre Wack, Peter Schwartz, Paul Shoemaker, Kees Van der Heijden, Eleonora Masini, entre otros, han realizado propuestas relevantes en el desarrollo de principios, herramientas y criterios de análisis de escenarios. Asimismo, muchas organizaciones han venido aplicando el método de escenarios en el desarrollo de interesantes propuestas de análisis prospectivo. En el ámbito empresarial y organizacional se destacan los escenarios de prospectiva industrial realizados por el *Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR)*, el *Center for Scenario Planning and Future Studies* de la Universidad de Strathclyde, la *Global Business Network*, los *escenarios energéticos de la Shell*, entre otros. En el ámbito de las políticas públicas se destacan los escenarios desarrollados por el *Instituto Batelle*, el *Futures Group*, y el *Stanford Research Institute*.

Por su parte, algunos organismos internacionales han adoptado este método de análisis para el desarrollo de escenarios que faciliten la toma de decisiones estratégicas en sus áreas de actuación, como los escenarios educativos de la *OCDE*, *UNESCO* y *CEDEFOP*, o los escenarios desarrollados por la *Organización Internacional para las Migraciones*. Finalmente, en el ámbito del análisis político se destacan los escenarios

prospectivos realizados en *Sud África* durante el Apartheid, sobre el conflicto en *Colombia* y acerca del futuro de *Japón*. En América Latina la aplicación de la técnica de construcción de escenarios al análisis político estratégico surge ante la posibilidad de contar con un instrumento que favorezca el análisis y la discusión de las transformaciones y retos de nuestras sociedades a fin de poder comprender la complejidad y la incertidumbre de los contextos económicos, sociales y políticos en los cuales se desenvuelven los diferentes actores de la región. Las principales iniciativas en la región se llevan a cabo tanto en el desarrollo de escenarios socioeconómicos realizados por la *CEPAL*, como los escenarios sociopolíticos desarrollados por el *Proyecto PAPEP* del PNUD.

4.2 ¿Cómo se hacen?: Metodología para la construcción de escenarios prospectivos

La metodología utilizada para construir escenarios se caracteriza por ser altamente flexible y adaptable al contexto de cada investigación. Sin embargo, existen ciertas pautas y reglas básicas a seguir en el proceso de construcción de escenarios que deben complementarse con la creatividad y la interacción del equipo involucrado en su elaboración. La construcción de escenarios utiliza técnicas que son bien conocidas, pero que no son exactamente las mismas que las utilizadas en investigaciones científicas corrientes. Los escenarios deben estar basados en evidencias y análisis lo más sólidas posibles, pero también en imaginación y reflexiones a veces “atípicas” sobre el posible sentido del cambio. En este sentido, la creatividad del investigador es un elemento fundamental para arribar a todos los futuros posibles. El propósito consiste en establecer una plataforma para testear rigurosamente estrategias de los actores, de manera abierta y consistente. Es decir, esta técnica complementa modelos de investigación científica más formalizada y por supuesto que no las reemplaza en ningún caso.

El análisis político prospectivo puede desarrollarse a partir de métodos de análisis formal o intuitivo. De igual manera, los escenarios pueden construirse a partir de una metodología de alta formalización o bien siguiendo una lógica intuitiva.

- ❖ **Lógicas de construcción con alta formalización** (asociadas a los métodos de análisis cuantitativos): Se trata de metodologías que aplican métodos formales y con alta sistematización. Tienden a buscar obtener escenarios para los cuales se pueda estimar la probabilidad de su ocurrencia, además de formalizar (o modelizar) cuantitativamente la lógica e interacción de los eventos que los determinan. Sin embargo, requieren gran cantidad de información cuantitativa, tienen dificultades para su aplicación en la prospectiva de procesos complejos como los políticos, y muchas veces tienen una capacidad limitada de generar un debate o una reflexión pues generan “productos” o análisis extremadamente complejos.

Estos métodos han sido desarrollados por el “*Trend Impact Analysis*” que usa el Future Group (1994), al igual que los métodos de Michel Godet y su grupo del Instituto Battelle. Y los ámbitos donde más se han aplicado estas orientaciones tienen que ver con la prospectiva tecnológica, económica e industrial.

- ❖ **Lógicas de construcción intuitivas** (asociadas a las técnicas intuitivas): Los escenarios suelen surgir de la consulta de expertos combinada con diversos métodos cuantitativos y cualitativos de recolección de información. Estas informaciones y datos son ensamblados por equipos de análisis en procesos interactivos de evaluación y discusión de hipótesis.

Estos métodos surgieron de la práctica de construcción de escenarios para la planificación estratégica en empresas, por ejemplo en la *Shell* o en grupos como el Global Business Network de Peter Schwartz, y son los que mejor se adecuan

al análisis de situaciones de cambio político o crisis, en las cuales múltiples variables intervienen, los contextos socio-culturales importan, y los espacios de incertidumbre son múltiples.

La técnica de construcción de escenarios que presentaremos más adelante se identifica con la lógica de construcción intuitiva y se basa principalmente en el método desarrollado por Peter Schwartz en la *Global Business Network*. Esta técnica no implica procedimientos muy rígidos, sino que tiene mucho que ver con los contextos y objetivos específicos en los cuales se quiere aplicar. Sin embargo, esto no quiere decir que hay una flexibilidad ilimitada en su aplicación concreta, existen un grupo de reglas y principios que deban ser respetados durante su construcción a fin de no caer en estudios de “futurología” sin consistencia metodológica.

Previamente al inicio del proceso de construcción de escenarios, existen dos condiciones a tomar en cuenta:

- **Diversidad:** para construir escenarios es fundamental conformar un equipo de trabajo altamente interactivo e imaginativo pero sobre todo diverso, es decir que los participantes deben provenir de diferentes disciplinas, sectores, culturas o creencias y deben tener diferentes especialidades. En los equipos generalmente interactúan economistas, sociólogos, politólogos y antropólogos; todos ellos con una visión amplia de las realidades nacionales o sectoriales, desde el ámbito que les compete.
- **Información:** es necesario que, previamente a encarar el ejercicio de construcción de escenarios, se hayan realizado las solicitudes de estudios sectoriales, consultas a expertos vía el encargo de “*positional papers*”, encuestas de opinión y otros, a fin de que el equipo cuente con información de primera mano, ya que esta constituye el insumo básico sobre la realidad política,

económica y social donde se va a operar. Así, la información disponible permite que el equipo realice una evaluación y un seguimiento de la coyuntura política orientado a conocer más sobre los desafíos que el país, sector de política pública, momento de la campaña política, etc., enfrenta en el corto plazo y definir hipótesis en torno a su naturaleza y los factores que condicionan su evolución a futuro.

En este sentido, todo ejercicio de construcción de escenarios, cuenta con una etapa previa de levantamiento de información, que según el tipo de estudio y de problema que se aborde, determinará qué tipo de datos se deberán recolectar y qué técnicas de recolección de la información y herramientas de análisis se instrumentará en cada etapa del proceso de construcción de los escenarios. Es decir, que los escenarios prospectivos se construyen a partir de la información disponible sobre el contexto en el cual se quiere operar, y a partir de la cual se definen los objetivos del análisis prospectivo que se lleva a cabo. Es quizás en este punto donde la prospectiva y la construcción de escenarios comienzan a vincularse directamente con el análisis político entendido en términos clásicos, en el sentido que la mayoría de las herramientas a las que se recurre son la herramientas clásicas del análisis y la consultoría política, asociadas a un método específico (la construcción de escenarios) con una clara mirada o visión prospectiva, es decir, de futuro.

Una vez que están dadas estas condiciones preliminares se puede dar inicio al proceso de construcción de escenarios que consta de los pasos que presentaremos a continuación:

- Paso 1: Determinar el foco de los escenarios
- Paso 2: Lluvia de ideas de factores determinantes
- Paso 3: Distinguir entre las tendencias estructurales y los factores de ruptura
- Paso 4: Identificar la lógica de los escenarios

- Paso 5: Rellenar y redactar los escenarios

4.2.1 Determinar el foco de los escenarios

Antes de iniciar el proceso de construcción de escenarios, debe contarse con la información suficiente sobre el contexto en el cual se inscribe el análisis para determinar los objetivos que se propone alcanzar la investigación. Para recolectar esta información pueden utilizarse fuentes secundarias: encuestas de opinión, datos estadísticos, informes de la coyuntura, etc. Y también puede encargarse la redacción de informes y ensayos a diferentes especialistas en la temática a abordar. Una vez que se ha llevado a cabo un análisis preliminar de la información recolectada, el equipo debe determinar cuál será el foco de los escenarios; es decir, cuál será la **pregunta exploratoria** que va a guiar el ejercicio prospectivo.

Como dijimos, los escenarios prospectivos constituyen herramientas de planificación y previsión y, por lo tanto, deben enfocarse en aquellas cuestiones relevantes para la toma de decisión. De esta manera, partiendo de un análisis de la coyuntura política, se trata de discutir e identificar el problema (o los problemas) cruciales a enfrentar por los tomadores de decisión. Muchas veces, la discusión en torno a esta cuestión puede provocar el surgimiento de nuevas preguntas exploratorias que terminan cambiando el foco de los escenarios. Por esta razón, es importante que el equipo pueda discutir desde diferentes perspectivas hasta determinar el foco principal. Para ello resulta útil comenzar con una pregunta general que sirva como punto de partida para explorar los riesgos y oportunidades del futuro y luego derivar preguntas más específicas que pongan el foco en las situaciones concretas que requieren de una toma de decisión. Por ejemplo, se puede comenzar preguntándose acerca del futuro de la democracia de un país y luego ir definiendo preguntas más específicas acerca de las posibilidades de fortalecimiento institucional de dicho país en un contexto de crisis política o de alta conflictividad social, etc.

Una vez identificado el foco, resulta fundamental en esta fase distinguir el **horizonte temporal** de los escenarios, es decir, determinar cuál será el tiempo al que se aspira realizar la prospectiva (corto, mediano o largo plazo). El marco temporal en el que se proyectan los escenarios determina la capacidad de movimiento y creatividad dentro de cada escenario. En este sentido, no es igual proyectar un escenario de largo, de mediano o de corto plazo, ya que algunos factores que son cruciales para el análisis pueden cambiar a lo largo del tiempo. De esta forma, en contextos de elevada incertidumbre y/o crisis política el foco de los escenarios se orientará principalmente en un horizonte temporal de corto plazo, dado que presumiblemente las incertidumbres son tales que no se cuenta con la capacidad de proyectar un foco de análisis que vaya más allá de la coyuntura crítica. Así, suponiendo que quisiéramos construir escenarios de gobernabilidad democrática en Honduras, deberíamos tener presente que el alto grado de conflictividad política y social por el cual atraviesa el país en la actualidad son variables que generan una incertidumbre tan grande sobre el futuro que sería casi imposible proyectar escenarios de largo plazo. Por lo tanto, en este caso, la coyuntura de crisis estaría limitando la capacidad prospectiva a la construcción de escenarios de corto plazo.

4.2.2 Lluvia de ideas de factores determinantes

Cuando se ha identificado el foco de los escenarios, el equipo realiza un ejercicio de “lluvia de ideas” para identificar una serie de factores determinantes acerca del foco o pregunta exploratoria que van a conducir el desarrollo de los escenarios y a determinar sus resultados. El objetivo de este ejercicio consiste en identificar aquellos factores que representan las tendencias generales o las fuerzas de cambio cuya evolución puede configurar realidades distintas a futuro. Resulta útil para el desarrollo del ejercicio considerar algunas categorías generales donde poder identificar estos factores, por ejemplo: tendencias sociales, económicas, ambientales o fuerzas políticas

que interactúan entre sí. Por ejemplo, suponiendo que un intendente municipal, prefecto o jefe comunal quiere implementar una nueva política pública de empleo para los residentes de su localidad, debe tener presente las tendencias económicas de su localidad, las condiciones sociales de los posibles beneficiarios, y las tendencias políticas que prestarán o no apoyo a su propuesta.

La lluvia de ideas se lleva a cabo en una sesión donde participan todos los miembros del equipo a cargo de la construcción de los escenarios. Usualmente, este ejercicio es dirigido por una persona con experiencia en este tipo de dinámicas, encargado de guiar el proceso creativo del grupo. A lo largo del ejercicio el equipo debe mantenerse enfocado en torno a la pregunta y atenerse al horizonte temporal definido previamente para evitar desviaciones del foco del análisis. El aspecto central de la “lluvia de ideas” radica en abarcar todo el **espectro de factores posibles** –y no sólo deseables- que puedan darse en torno al foco de los escenarios.

4.2.3 Distinguir entre las tendencias estructurales y los factores de ruptura

Una vez que el equipo ha realizado un listado amplio de factores determinantes que permitan generar consensos sobre algunas hipótesis clave, deben diferenciarse los factores identificados entre las **“tendencias estructurales”** y los **“factores de ruptura o críticos”**. Para ello, resulta pertinente preguntarse, por un lado, cuáles son los factores que parecen inevitables o predeterminados y, por otro lado, cuáles podrían ser los factores que definen o cambian significativamente la naturaleza o dirección de los escenarios. Los primeros factores constituyen las tendencias que, dado el horizonte temporal considerado, difícilmente variarán en cualquier escenario. Estas fuerzas deberían estar reflejadas, implícita o explícitamente en el diseño de cada escenario, ya que conforman el contexto de la reflexión prospectiva y, en cierta medida, no están al alcance de la decisión de los actores. Un claro ejemplo lo constituye la globalización,

que define el contexto en el cual se desarrollarán los escenarios, pero que no se haya definido por la acción de los actores.

Los factores críticos o de ruptura son aquellos que pueden ser modificados por las decisiones de los actores, y cuyo avance es fundamental para determinar la evolución a futuro de la situación actual. Por ejemplo, la política económica llevada adelante por un gobierno puede acarrear resultados inciertos en el futuro. Estos factores, una vez priorizados y definidos sus distintos estados posibles, son los que determinan el esquema de construcción de escenarios.

4.2.4 Identificar la lógica de los escenarios

Cuando se ha realizado un amplio listado de factores determinantes, distinguiendo las tendencias estructurales de los factores críticos o de ruptura, el equipo debe llegar a un consenso para determinar cuáles son los **factores críticos que representan las incertidumbres más relevantes** para el ejercicio prospectivo. El ejercicio consiste en determinar, a partir de la lista de factores críticos, una serie de “variables críticas”. Para ello, se identifican ciertas interrelaciones clave entre los distintos factores críticos y luego se formulan hipótesis que permitan subordinar la realización de ciertos factores a otros. Este proceso permitirá elaborar una lista de variables críticas independientes entre sí. Luego, se hacen explícitos los distintos estados posibles (dos o tres) de cada una de las “variables críticas” retenidas. Cada “estado posible” permitirá describir de forma parcial situaciones posibles y cualitativamente distintas en el futuro. En algunos casos, resulta preferible no hacer referencia a estados “puros” de las variables sino más bien describir un continuum de posibilidades entre dos estados cualitativamente distintos y dependiendo de ello describir una situación social más o menos convulsa.

Finalmente, la combinación de los distintos estados posibles de las variables críticas debe describir una serie de situaciones posibles y cualitativamente distintas en el futuro que en conjunto definen en forma consistente el espectro de lo “posible”. A estas alturas del ejercicio resulta importante aplicar nombres creativos y evocativos que rápidamente transmitan la esencia de los distintos escenarios. En la práctica, los ejercicios prospectivos muy rara vez derivan en la definición de más de **tres o cuatro futuros posibles** (“futuribles”): la reflexión analítica sobre el futuro sólo llega a estilizar situaciones tipo y la realidad suele situarse en algún punto intermedio. De hecho, la proliferación de escenarios usualmente significa que muchos son meras variaciones del tema o planes de contingencia. La experiencia pone en evidencia que cuatro escenarios abarcan lo esencialmente necesario y que es el número óptimo más allá del cual los grupos de trabajo tienen gran dificultad para discutir o simplemente recordar las cualidades distintas a las que hace referencia cada situación.

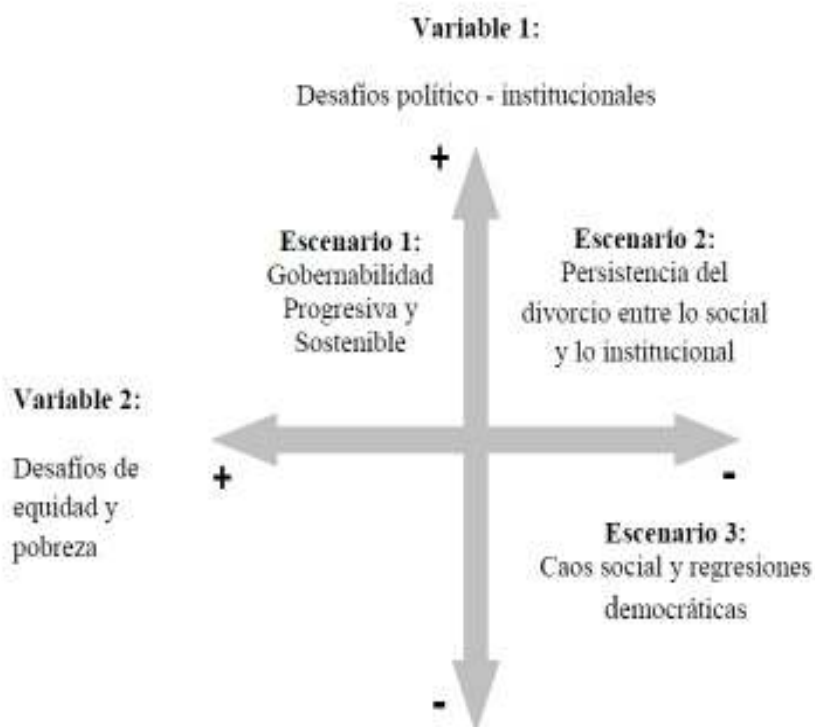
Esta metodología para construir escenarios sugiere priorizar sólo dos variables críticas, definiendo según convenga dos estados posibles para cada variable o un continuum de posibilidades entre dos estados cualitativamente distintos de cada variable. Para ello, se utiliza un método conocido como deductivo, aplicando técnicas simples de priorización a la lista de factores críticos elaborada previamente, para definir dos variables o ejes centrales cuya combinación resulta en la definición de una matriz de escenarios 2x2. Algunas veces en la práctica, las variables críticas retenidas resultan no ser estrictamente independientes, por lo que es posible que algún cuadrante de la matriz se encuentre vacío.

A modo de ejemplo, el siguiente gráfico resume los escenarios de gobernabilidad democrática en América Latina en una matriz de 2x2. Aquí, dado un contexto de gran incertidumbre sobre el futuro de la gobernabilidad democrática en América Latina derivado de las transformaciones políticas y económicas acontecidas en la región las últimas décadas, se determinó que las variables críticas en las cuáles se basan los

escenarios futuros son los desafíos político-institucionales, por un lado, y los desafíos de equidad y pobreza, por otro lado. De la interrelación entre ambas variables en la matriz, surgen los posibles escenarios de gobernabilidad democrática en América Latina. Así, el primer escenario está caracterizado por una gobernabilidad progresiva y sostenible si logran superarse los desafíos político-institucionales y de equidad y pobreza. El segundo escenarios se caracteriza por una persistencia del divorcio entre lo social y lo institucional en la medida en que se resuelven los desafíos político-institucionales, pero no los desafíos sociales. Por último, surge un tercer escenario definido por una situación de caos social y regresiones democráticas si no se resuelven los desafíos en ambas dimensiones.

Gráfico 1

Ejemplo de matriz 2x2: Escenarios de gobernabilidad democrática en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a Schwartz (1998) y Calderón (2008)

Existen al menos dos ventajas derivadas de construir escenarios en una matriz. Por un lado, el usar la matriz asegura que los escenarios son cualitativamente diferentes en una forma deductiva y lógica. Por el otro, asegura que los dos factores críticos priorizados serán las variables críticas correlacionadas en todos los escenarios. Ello permite hacer altamente visible la lógica de los escenarios y las dos decisiones clave que deben tomarse en el presente y que son decisivas para la configuración del futuro.

En la práctica resulta muy importante mantener la simplicidad en el diseño de los escenarios. El ejercicio prospectivo sirve en la medida en que permite discutir las opciones que se plantean en el presente, no en la medida en que se acercan más a describir el futuro. Por otra parte, pretender realizar una descripción intensiva acerca del futuro es un ejercicio que cae fuera de toda posibilidad de materialización. Siguiendo esta misma lógica, los escenarios surgen del cruce de las variables críticas y del análisis que se haga acerca de cómo podrán evolucionar las mismas de acuerdo al comportamiento de los actores. Los escenarios aparecen así como tipologías de eventos futuros, es decir, a partir de un conjunto de variables, de la forma peculiar y características en que estas se combinen, emergen los “tipos”. En este caso en particular, a estos tipos los denominamos escenarios. Arribar a los escenarios requiere de un proceso metodológico específico para su construcción, pero también de la intuición y la experiencia del equipo para identificar las variables relevantes que estructuran el análisis. Por esta razón, la información recabada en la etapa de relevamiento, el conocimiento previo sobre el objeto de estudio y la creatividad e innovación del equipo resultan fundamentales en esta etapa.

4.2.5. Rellenar y redactar los escenarios

Luego de haber definido el esqueleto de los escenarios, debe rellenarse su contenido sustantivo, es decir, la combinación de los distintos estados posibles de las variables críticas de la matriz debe describir una serie de situaciones posibles y

cualitativamente distintas en el futuro. Aunque cabe destacar que no hay una única manera para desarrollar la narrativa de los escenarios. Mientras que la interrelación entre los factores críticos determina la lógica de los escenarios, las tendencias estructurales identificadas en la lluvia de ideas deben utilizarse en este paso para componer la narrativa de los escenarios. Algunos consejos para rellenar y dar forma a los escenarios son:

- **Sistemas y patrones:** Se trata de estudiar la forma en la que interactúan las partes de un sistema para explorar la lógica de un escenario. Consiste en explorar los patrones subyacentes a determinados eventos, ya que debajo de estos patrones se encuentran los cambios estructurales que pueden afectar significativamente la lógica de los escenarios. Por ejemplo, la elección de determinado político es un evento que puede traer aparejados determinados cambios en la evolución de las políticas sociales y provocar así un cambio estructural en el sistema de seguridad social.
- **Construir narrativas:** Consiste en transformar la lógica del escenario en una narrativa con un principio, desarrollo y fin. Las narrativas describen detalladamente cómo se va desde el presente hacia el futuro delineado en el escenario. Así se obtiene una descripción dinámica que considera cómo se mueven los diferentes elementos a lo largo del tiempo y cómo interactúan entre sí. Un buen ejercicio consiste en escribir los eventos a desarrollarse en el horizonte temporal del escenario en forma de títulos periodísticos para ir luego profundizando colectivamente en la narración de los titulares.
- **Mapa de actores:** Se trata de realizar un mapeo de las posiciones de los diferentes actores estratégicos en torno a las variables críticas que estructuran los escenarios. En primer lugar, ello supone distinguir actores estratégicos de aquellos que no lo son en relación a los temas considerados clave. Luego, a fin de simplificar el análisis se pueden realizar reagrupaciones analíticas de actores

que permitan distinguir intereses comunes en torno a los temas analizados. Para completar el mapeo de actores se puede proceder de dos formas. Por un lado, se puede graficar el mapa de “actores vs. Temas” distinguiendo distintos escenarios. Una segunda opción consiste en construir una matriz de “actores vs. temas” distinguiendo distintos intereses en juego.

- **Situaciones imprevistas** (“wild cards”): Aunque los escenarios son algo que uno planea, las situaciones imprevistas son eventos de alto impacto que tienen el poder de cambiar completamente el desarrollo del juego. Algunos ejemplos son los desastres naturales o asesinatos, situaciones que pueden anticiparse pero que tienen consecuencias que no se pretenden o descubrimientos con consecuencias muy importantes, etc. A los escenarios 2X2 descritos anteriormente, se podría también incluir un 5to escenario que considere una dramática pero relevante sorpresa que no se encuentra dentro de la matriz. Las “wild cards” pueden reforzar la importancia de pensar continuamente fuera del contexto de la matriz.

ESTUDIO DE CASO 1: escenarios de corto plazo en Bolivia (2005)

Aplicando cada uno de los pasos descritos anteriormente, a continuación presentaremos un análisis sobre la crisis política que el entonces Presidente de Bolivia, Carlos Mesa Gisbert, enfrentó en el mes de Junio de 2005, para ilustrar los pasos seguidos en el proceso de construcción de escenarios de gobernabilidad para dicho país que llevó adelante el proyecto PAPEP. A partir de un análisis exploratorio de la coyuntura crítica que enfrentaba Bolivia en ese momento (el Presidente Mesa había anunciado su renuncia al cargo).

PASO1: Determinar el foco de los escenarios

Se estableció un horizonte temporal de corto plazo y se determinó el **foco de los escenarios**: explorar las opciones estratégicas del gobierno de Carlos Mesa y las condiciones para generar un escenario de “tregua y transición democrática” durante el segundo semestre de 2005.

PASO 2: Lluvia de ideas de factores determinantes

A continuación, se elaboró una lluvia de ideas de los factores determinantes, que incluyó una lista de factores críticos y tendencias estructurales derivados de la coyuntura crítica.

PASO 3: Distinguir entre las tendencias estructurales y los factores de ruptura

Seguidamente se identificaron los factores críticos de la coyuntura a partir de tres conceptos: **regresión institucional**, **empate social**, **economía de base estrecha**. El concepto **regresión institucional** suponía una debilidad extrema de las instituciones del Estado y un retroceso del proceso de democratización construido en las dos últimas décadas. El concepto de **empate social** suponía la ausencia de actores con capacidad hegemónica a nivel nacional y, por tanto, la fragmentación del poder. El concepto de **economía de base estrecha** suponía elevados niveles de desigualdad sustentados y reproducidos por un divorcio estructural entre sectores que generaban ingresos y sectores que generaban empleo.

PASO 4: Identificar la lógica de los escenarios

Una vez definidos los factores críticos de la coyuntura, se derivaron dos variables críticas: La primera estaba relacionada con la *factibilidad* de llegar o no a un acuerdo político en un contexto de elevada desconfianza y fuerte legitimidad de las agendas planteadas por los actores que en ese momento polarizaban el escenario político. Frente a ello, se encontraba la potestad del Presidente de convocar a un proceso electoral simple para los cargos de Presidente y Vice-Presidente por dos años, sin renovación del Congreso –y por lo tanto, sin capacidad de resolver el tema central de la “paradoja de la gobernabilidad”. La segunda variable, hacía énfasis en las *características* del acuerdo político –o en su defecto, de la decisión presidencial– según este contemplara: i) la realización de un proceso electoral simple que postergue las demandas centrales de las agendas en disputa –y por lo tanto, que hace necesaria la promulgación de decretos que generen señales en relación a los temas de las agendas políticas; y ii) la realización de un proceso electoral múltiple que permita concertar las demandas centrales de ambas agendas –y, por lo tanto, hace necesaria la promulgación de las leyes de convocatoria a la Asamblea Constituyente y al referéndum autonómico. A partir de estas variables se construyó la matriz de los escenarios:

	Elección simple + Decretos	Elección múltiple + leyes
Acuerdo político	Escenario 1 “Desbloqueo y tregua”	Escenario 2 “Ruta Accidentada”
Decisión presidencial	Escenario 3 “Bloqueo y fracaso”	

PASO 5: Rellenar y redactar los escenarios

Del cruce de las variables se construyeron tres escenarios y sus narrativas. El primer escenario, implicaba un proceso electoral “simple” con renovación de Congreso en un contexto de relativa estabilidad sociopolítica que definiría una nueva correlación de fuerzas y postergaría las principales decisiones en torno a los hidrocarburos, la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales. Este escenario, que no pretendía buscar soluciones a los problemas de fondo, suponía “patear la pelota hacia delante” buscando la generación de nuevas legitimidades y de mandatos claros a riesgo de que la polarización se reprodujera en las urnas. El segundo escenario, implicaba un proceso electoral “múltiple” que permitiría generar una nueva correlación de fuerzas a tiempo de generar la institucionalidad que reclamaban las agendas enfrentadas de Octubre

(Asamblea Constituyente) y Enero (Autonomías). Este escenario permitiría superar la desconfianza existente entre todos los actores políticos y sociales para dar paso a consensos mínimos y mandatos expresos sobre los cuáles se apoyaría el nuevo Presidente para encauzar el profundo proceso de transformación que suponía la Asamblea Constituyente. Dado el contexto y el tiempo, los riesgos de fracaso eran muy elevados. El tercer escenario suponía el fracaso de la gestión de gobierno y una posible salida autoritaria basada en la intervención directa de las FFAA. Este escenario podía haberse cristalizado ya sea por el fracaso de la ingeniería política-institucional necesaria para lograr los acuerdos políticos que sustentarían una salida electoral reconocida y aceptada por todos los actores; ya sea por la presión sostenida de los movimientos sociales y/o regionales que, alimentados por ciertas dinámicas políticas, exacerbarían la polarización y lleven al enfrentamiento. El cuadrante vacío se explicaba porque la promulgación de las leyes necesarias para convocar a la Asamblea Constituyente y el referéndum autonómico dependía del Congreso y en ningún caso de una decisión presidencial.

Fuente: PAPEP-PNUD.

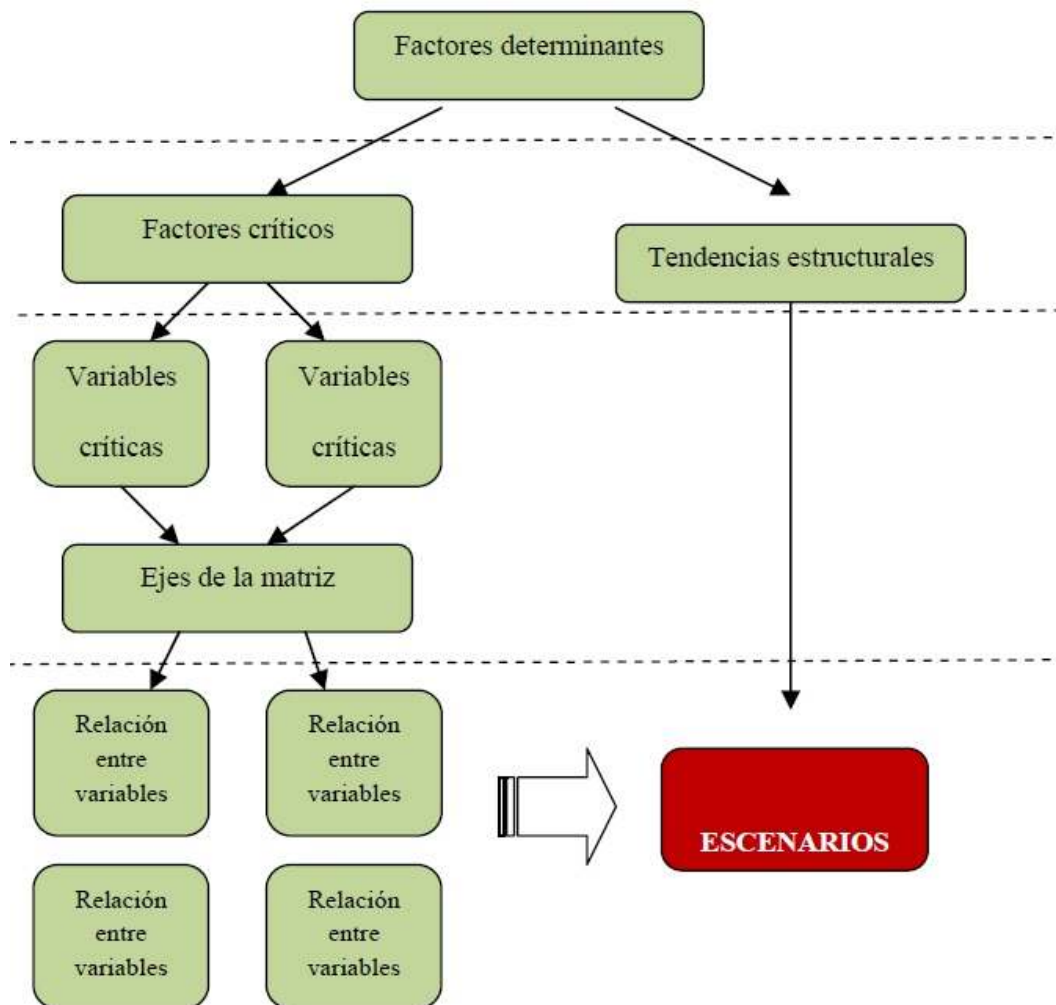
4.2.6 Criterios de evaluación de los escenarios

Los escenarios deben contar con calidad conceptual y comunicacional y para ello deben poder ser evaluados a partir de los siguientes criterios:

- **Plausibilidad:** Los escenarios seleccionados deberían tener posibilidades de realizarse. Y por tanto los actores involucrados deberían identificarse con las imágenes y narrativas de futuro que los escenarios proponen, ellos deberían reconocerlas como alternativas y resultados posibles en los periodos elegidos para la prospectiva. Para ello se deben tomado en cuenta todos los posibles impactos de los factores que impulsan o inhiben el cambio, identificar los cambios que son los más factibles de ocurrir y esclarecer los aspectos del futuro menos probables de suceder.
- **Diferenciación:** Cada uno de los escenarios debería describir diversas combinaciones de la evolución de las variables estructurales, así como del comportamiento de los actores más relevantes, y no simples variaciones ligeras o al margen de un mismo tema.

- **Consistencia interna:** Cada escenario debe describir una imagen diferente del futuro que resulte de combinaciones plausibles de variables estructurales y que de como resultado narrativas que no sean irreales considerando las lógicas de los actores y las restricciones de los contextos que intervienen en la prospectiva.

Gráfico 2: la lógica de construcción de escenarios prospectivos



Fuente: Elaboración propia en base a Schwartz (1998)

- **Innovación:** Los escenarios deben desafiar en la medida de lo posible las visiones convencionales y habituales de los actores sobre ciertas decisiones o problemas. Podría haber evidentemente una tensión entre la plausibilidad y el deseo de que el ejercicio desafíe la imaginación de los actores involucrados, por eso se trata de encontrar un equilibrio entre ambas cualidades. Esta característica es la que diferencia esta técnica de otras metodologías de prospectiva basadas en proyecciones o análisis de tendencias.
- **Utilidad:** Los escenarios deben ser útiles como instrumentos de planificación estratégica, favoreciendo el aumento de las capacidades de los actores involucrados para entender su realidad y las decisiones que deben encarar. Por esta razón, deben expresar cuestiones relevantes para la toma de decisión.

4.2.7. Consejos prácticos para la construcción de escenarios

Finalmente, algunas cuestiones a tener en cuenta a la hora de construir escenarios prospectivos:

- **Mantenerse enfocado:** los escenarios deben desarrollarse en torno al foco o pregunta crucial: una decisión específica a tomar o una situación crítica o incertidumbre de gran importancia.
- **Ser simple:** las narrativas simples permiten comprender mejor, utilizar y comunicar los escenarios.
- **Ser interactivo:** los escenarios deben ser el producto del esfuerzo de un equipo interactivo, variado y dinámico para incluir en el análisis diferentes puntos de vista y perspectivas.

- **Planificar el tiempo necesario:** considerar el tiempo necesario para seguir todos los pasos del proceso y permitir también contar con algunos días extra para la redacción de los escenarios.
- **No conformarse con un “bajo, medio, alto”:** aunque cada escenario se desarrolle en torno a las mismas preguntas organizativas, cada escenario debe contar con una lógica diferente. El objetivo del equipo debe ser construir escenarios que sean plausibles, pero que no contengan las mismas presunciones sobre el entorno.
- **Evitar las tramas “más probables”:** no asignar probabilidades a los escenarios. No debe categorizarse a los escenarios como el más o el menos probable. Los escenarios deben ilustrar diferentes futuros, con dimensiones positivas y negativas. Seleccionar un escenario “favorito” puede cegar la capacidad de ver otras posibilidades y desarrollos diferentes.
- **Evitar delinear muchos escenarios:** una proliferación de escenarios usualmente significa que son variaciones de un mismo tema. Cuatro escenarios son suficientes.
- **Inventar nombres atractivos para los escenarios:** aplicar creatividad para nombrar a los escenarios de forma que puedan ser evocados rápidamente.
- **Hacer que los tomadores de decisión se adueñen de los escenarios:** una de las contribuciones más poderosas para un buen escenario es que los tomadores de decisiones se involucren directamente en el proceso, ya que ellos serán los responsables de usar y comunicar los escenarios.
- **Reservar recursos suficientes para comunicar los escenarios:** comunicar los escenarios y sus implicancias es una parte crítica del planeamiento del proceso

de los escenarios. Los escenarios deben convertirse en el impulsor de la estrategia de conversación y diálogo entre los diferentes actores implicados.

4.3 Construyendo Escenarios:

4.3.1 Los talleres prospectivos como técnica para la construcción de escenarios

A continuación presentamos una técnica intuitiva muy utilizada para la construcción de escenarios. Los talleres prospectivos son sesiones intensivas de trabajo de uno o dos días de duración, conformadas por un grupo diverso de participantes y moderados por un experto (Schwartz, 1998:2), donde se llevan a cabo los cinco pasos del proceso de construcción de escenarios. Son instancias de discusión y análisis colectivo cuya característica consiste en potenciar un espacio de reflexión que permita integrar a los actores políticos, sociales, económicos y culturales en el proceso de análisis político prospectivo.

La implementación de talleres prospectivos en el análisis político tiene como objetivo favorecer la visualización del futuro por medio de la puesta en común de las percepciones de actores diversos a fin de vislumbrar las implicancias de las decisiones que los actores toman en el presente. Los talleres constituyen un ejercicio colectivo destinado a propiciar el análisis prospectivo. De esta forma, los actores se involucran activamente en el ejercicio prospectivo.

Según la caracterización de Michel Godet, el objetivo de los talleres de prospectiva es iniciar y simular en grupo el conjunto del proceso prospectivo y estratégico. De tal manera, los participantes se familiarizan con los útiles de la prospectiva estratégica para identificar y jerarquizar en común los principales retos de futuro, las principales ideas recibidas y localizar conjuntamente las pistas para la acción

frente a estos retos e ideas. De esta forma, los participantes se involucran activamente en el análisis prospectivo estratégico.

Existen diversos métodos para la organización de los talleres prospectivos, ya que su objetivo, contenido, dinámica y duración depende del objeto del análisis prospectivo. En general, los talleres prospectivos son una instancia de participación de los actores en juego, de apropiación del ejercicio prospectivo y, por lo tanto, de sus resultados. Pero también se pueden concebir como instancias de exploración y definición de los contenidos del análisis, redefinición o validación de los resultados preliminares o devolución de los resultados finales.

Frecuentemente, los talleres prospectivos pueden adoptar la forma de un seminario donde se propone una dinámica de trabajo interactivo e intensivo. Los talleres tienen una duración de no más de un día y medio o dos, ya que las jornadas de trabajo pueden ser muy intensas y los talleres de tres días de duración corren el riesgo de ser menos productivos por la dificultad de absorber tantos conceptos, lógicas y dinámicas nuevas de trabajo y pensamiento. Al inicio de cada taller se explicita claramente: i) las reglas de juego para el taller; ii) los objetivos planteados; iii) la secuencia del pensamiento, simulando el ejercicio prospectivo que se está proponiendo para el taller; iv) los resultados esperados y qué tipo de formato tendrán.

Los grupos de trabajo se componen por 8-10 personas que se reúnen durante sesiones de 2 a 4 horas. Durante la primera sesión de trabajo, el grupo se dedica a identificar el foco de los escenarios y su horizonte temporal, a partir de una pregunta exploratoria que guía el ejercicio prospectivo hacia los objetivos del análisis político que se lleva a cabo. En la segunda sesión, se realiza la “lluvia de ideas” de los factores más determinantes del contexto. Al finalizar el primer día de sesiones, el grupo de trabajo está en condiciones de identificar y jerarquizar los elementos determinantes,

distinguiendo los factores críticos de las tendencias estructurales y determinando las variables críticas que conformarán el esqueleto de los escenarios.

En el segundo día de trabajo, se organizan los talleres de estrategia para dilucidar los posibles futuros emergentes de la interrelación de las variables críticas. Los participantes esbozan planes de acción para evitar los futuros indeseables y orientar la toma de decisión hacia los futuros más deseables. Finalmente, se realizan las últimas sesiones de síntesis hacia el final de los talleres donde el grupo de trabajo expone sus reflexiones y comparten opiniones y lecciones aprendidas. De esta manera, el ejercicio prospectivo resulta un método de aprendizaje colectivo acerca de los principales factores a enfrentar y de las herramientas a utilizar para la toma de decisiones.

Existen inestimables ventajas en la implementación de los talleres prospectivos como herramienta para la construcción de escenarios. Los talleres de prospectiva constituyen una verdadera formación-acción que brinda a los participantes los elementos indispensables para toda reflexión prospectiva participativa. El carácter modular de estos talleres (algunas medias jornadas), así como la facilidad de su relación práctica (algunas mesas de papeles y notas son los únicos materiales necesarios) permiten adaptarse a todo tipo de situaciones. Los talleres prospectivos son una herramienta simple, flexible y fácil de implementar en cualquier tipo de contexto y promueven una reflexión prospectiva conjunta.

4.3.2. La experiencia del PAPEP en la construcción de escenarios políticos prospectivos (en base a: PAPEP-PNUD, 2009)

El proyecto PAPEP del PNUD se guía por la *premisa* de que es fundamental “reconstruir una cierta idea de futuro sobre los desafíos de la profundización democrática en América Latina, reconociendo que no existe una sola vía y que las sociedades producen diversas opciones políticas que compiten y se entrelazan entre sí”

(PAPEP-PNUD: 2009). Esto implica, necesariamente, encontrar elementos de análisis conducentes a recuperar la política tanto en su capacidad de multiplicar espacios de deliberación, diálogo y concertación, como en su capacidad de concebir y articular políticas públicas centradas en los ciudadanos. En otras palabras, el PAPEP aspira a lograr, por medio de la construcción de escenarios, resultados en materia de **interlocución política estratégica como los siguientes:**

- *Fortalecer espacios de diálogo y/o negociación política en distintos contextos nacionales:* el PAPEP ha apoyado y/o acompañado procesos de diálogo político en Bolivia (2001, 2008) y Honduras (2002). También ha multiplicado acercamientos de bajo perfil con actores estratégicos en los países de la región cuando era evidente que, ante la ausencia de un acuerdo político, las circunstancias sólo podían empeorar. En algunos casos sin resultados (Bolivia, 2003 y 2007; Honduras, 2009), en otros con impactos importantes pero escasamente visibles (el acuerdo congresal que dio paso a las elecciones presidenciales de 2005 en Bolivia, o en vísperas de las elecciones municipales y presidenciales en El Salvador en 2009; o ayudando a direccionar la reforma de la administración pública en Paraguay en 2009).
- *Visibilizar temas considerados estratégicos y fortalecer las capacidades de acción en distintos espacios de formulación e implementación de políticas públicas.* Se llevaron a cabo desde apoyos puntuales para repensar los desafíos estratégicos de la reforma educativa en Panamá (2008) o para orientar la acción de organismos electorales en Bolivia (2008) y Haití (2009), hasta procesos de investigación e interlocución política más sostenidos: en Honduras (2008) en torno a los desafíos de la crisis energética, en Paraguay (2009) en torno a las perspectivas de la reforma del Estado, y en Bolivia (2008/2009) en torno al proceso de autonomías departamentales y municipales.

- *Posicionar al Sistema de Naciones Unidas (SNU):* los estudios PAPEP permiten orientar el posicionamiento estratégico del SNU y de su cartera de proyectos en los países de la región. En la mayoría de los casos, estos diagnósticos también han servido para orientar la cartera de la cooperación internacional.

Gráfico 3: países de la Red PAPEP

Actualmente, la Red PAPEP opera en 12 países de América Latina con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de análisis y gestión política del desarrollo. El principal resultado es la interlocución política que se logra con los actores políticos nacionales a través del impulso de un estilo de debate más informado, plural y democrático.



Todos estos esfuerzos han sido posibles mediante la aplicación del **marco conceptual** y **caja de herramientas metodológicas** del proyecto que son comunes a todos los estudios PAPEP pero cuya implementación es flexible y adaptable a las condiciones particulares de los contextos nacionales en que son aplicadas y a las necesidades de las contrapartes nacionales. Y, aunque la construcción de escenarios prospectivos es una metodología que casi siempre desarrolla el proyecto PAPEP a través de sus distintos equipos nacionales, también existen metodologías alternativas de investigación prospectiva que el proyecto emplea:

- *Informes de coyuntura política*: instrumento para plantear alternativas de corto plazo a los gobiernos y a los actores. El proceso de elaboración es breve y prescinde, en cierto grado, del análisis estructural. La atención se centra en la configuración de las fuerzas y los factores políticos internos del país/región, el alineamiento de sus actores, los temas clave de las agendas públicas, los procesos sociales en curso y otras temáticas coyunturales.
- *Informes flash en situaciones críticas*: reportes rápidos que se presentan directamente a los actores involucrados. La fuente de información primaria son las encuestas “tipo ómnibus” de opinión pública y las consultas a líderes. El objetivo es presentar el “estado de situación” a los tomadores de decisión con el fin de proveer elementos necesarios para identificar salidas en procesos complejos y dinámicos de toma de decisión.
- *Evaluación política de políticas públicas estratégicas*: contiene un diagnóstico de las condiciones de la gobernabilidad, del grado de conflictividad social y político institucional, el mapa de actores políticos y de los grupos de interés, incluidos los poderes fácticos. El objetivo es analizar quién gana y quién pierde con la programación de determinadas políticas y, en último término, cuál es la viabilidad política de éstas.

- *Evaluación política de programas y proyectos de desarrollo*: el objetivo es medir “el impacto político” –más allá de los aspectos técnicos y procedimentales– de los proyectos de desarrollo y su “viabilidad política”.
- *Cartas de navegación institucionales*: identifican las fases fundamentales de elaboración de una política pública a través del uso de instrumentos empíricos de medición y análisis. Constituye, operacionalmente, un instrumento que estandariza el proceso de formación de políticas, identificando para cada fase las dimensiones cruciales y el tipo de decisiones que es necesario tomar.

ESTUDIO DE CASO 2: los “escenarios de Mont Fleur” en Sudáfrica



El ejercicio de escenarios Mont Fleur fue emprendido a mediados de 1991 en Sudáfrica cuando se solicitó al economista Pieter le Roux que organizara una conferencia sobre el futuro económico del país. Le Roux, director del *Instituto de Desarrollo Social* de la Universidad del Cabo Occidental, conformó un equipo multidisciplinario de 22 individuos para desarrollar los posibles

escenarios para Sudáfrica. Para lograrlo, trabajó con Vincent Maphal, jefe de Ciencias Políticas de la UWC, y también consultó con diversos miembros de la ANC y PAC. El equipo incluyó funcionarios públicos, docentes, sindicalistas y comerciantes. Se reunió por primera vez en Mount Fleur, cerca de Stellenbosch, en septiembre de 1991. El señor Adam Kahane, de la Shell International de Londres, experto reconocido en la planeación por medio de escenarios, hizo las veces de coordinador y el ejercicio fue financiado por la fundación Friedrich Ebert y la Agencia Suiza de Desarrollo. Después de otras dos reuniones en Mount Fleur (en noviembre de 1991 y marzo de 1992), y luego de mucho trabajo entre una reunión y otra, el equipo llegó a un entendimiento sobre los elementos esenciales de los cuatro escenarios que Sudáfrica podría seguir entre 1992 y 2002. Después de algunos toques finales, estos escenarios fueron lanzados en agosto de 1992. A continuación, fueron presentados a una amplia gama de audiencias –incluyendo los comités ejecutivos nacionales de la ANC y la PAC, el Partido Nacional, diversas agencias estatales, empresas principales, e instituciones financieras. El equipo analizó las crisis económicas, políticas y sociales de Sudáfrica, y recopiló treinta “cuentos” posibles con respecto al desenvolvimiento “posible” de los hechos durante la próxima década. Estos cuentos incluyeron historias de revolución, crecimiento económico por medio de la represión, revoluciones de derecha, y utopías de mercado libre. Luego, estos 30 cuentos fueron sometidos a un cuidadoso escrutinio y evaluados según criterios de factibilidad y consistencia interna. Nueve cuentos sobrevivieron este escrutinio, los cuales se redujeron a cuatro al terminarse la segunda reunión. Los escenarios describían qué podía llegar a suceder en Sudáfrica. Pero no se trataban propiamente de planos arquitectónicos, sino de posibles futuros presentados con el fin de estimular el debate y enfatizar que el futuro de Sudáfrica sería formado por las decisiones y acciones de los principales actores políticos, económicos y sociales. El nombre de “Escenarios Mont Fleur” fue adoptado para indicar que los escenarios se debían exclusivamente al grupo que se reunió en Mont Fleur, y no a una organización en particular. Es decir, los integrantes del equipo participaron como individuos particulares, y no como representantes de sus respectivas instituciones.

El punto de partida para el equipo Mont Fleur fue el proceso de negociaciones en torno al *Apartheid*. Se asumió que los principales partidos políticos se habían sentado a la mesa de negociaciones, en parte porque entendían los peligros de un desmoronamiento irreversible, y en parte porque sabían que el clima internacional era propicio para que se lograra un acuerdo negociado en Sudáfrica. El equipo vislumbró cuatro resultados/escenarios posibles según las respuestas a tres preguntas claves:

- **¿Terminarán las negociaciones en un acuerdo?**
Si no, un gobierno no representativo (Avestruz), surgirá.
- **¿Será la transición rápida y decisiva?**
Si no, habrá un gobierno incapacitado (pato cojo).
- **¿Serán sostenibles las políticas de un gobierno democrático?**
Si no, el colapso será inevitable (Ícaro).
- Pero si el nuevo gobierno adopta políticas sostenibles, Sudáfrica podrá lograr una democracia participativa y un crecimiento sostenido (El vuelo de los flamencos).

Estas analogías fueron escogidas para hacer entendibles conceptos políticos y económicos relativamente abstractos. Finalmente, se concluyó que *el escenario del “vuelo de los flamencos”*

esbozaba el esqueleto de un proyecto democrático nacional exitoso, del tipo que era factible bajo las condiciones prevalecientes en Sudáfrica en ese momento. Los beneficios que implicaba este escenario (programas de redistribución y otorgación de poderes a la clase obrera y su participación en la toma de decisiones), se suponía que podían cambiar el equilibrio de la sociedad y crear, por ende, condiciones favorables para el tipo de transformación más amplia y profunda que era necesaria en el país.

Fuente: extracto del documento: The Weekly Mail & The Guardian Weekly, “**Los escenarios de Mont Fleur**”.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- The Weekly Mail & The Guardian Weekly, **“Los escenarios de Mont Fleur”**, s/d.
- PAPEP-PNUD, **“Revalorizar la política para fortalecer la democracia”**, Centro Regional para América Latina y el Caribe/UNDP, 2009.
- Escuela Virtual, **“La construcción de escenarios como principal método del análisis político prospectivo”**, Área académica de Gobernabilidad Democrática, Escuela Virtual-RBLAC/UNDP, 2010.