

## **NI AVESTRUZ NI BOMBERO: INSTITUCIONES IBEROAMERICANAS CONSTRUYENDO FUTURO<sup>1</sup>**

**Cecilia Güemes**

17 de junio de 2021

Cuando a mediados y fines del siglo pasado se hablaba o pensaba en el futuro, una estela de optimismo se apoderaba de los presentes: esperanzas liberadoras, promesas por cumplir, un mundo por conquistar. Hoy, cuando la palabra futuro aparece, lo que se encuentra en el mejor de los casos es ambivalencia, parálisis de la imaginación y poco entusiasmo. En el peor de los casos: ansiedad, incertidumbre, miedo y distopías aterradoras.

En este trabajo consideramos al futuro como un entremedio frágil, como un tiempo abierto. No como una meta u horizonte, no como el apocalipsis, no como una continuidad del presente, sino como la posibilidad de algo en construcción. El futuro como un espacio donde ensayar formas renovadas de pensar y de hacer la política, como la oportunidad de crear ficciones con posibilidades de

convertirse en verdad. Un lugar donde, de modo proactivo, se articule la pasión con el pensamiento estratégico y la acción deliberada para definir lo que queremos ser (Gatto, 2019; Srnicek y Williams, 2017).

Pensar el futuro desde las instituciones supone aprender a cartografiar el riesgo, ganar consciencia de la fragilidad y la vulnerabilidad social, adelantarse a los cambios sistémicos, darle forma a escenarios deseables, reconocer y hacerse responsable de los derechos de las generaciones futuras (Innerarity, 2019).

Si algo aprendimos con la pandemia es la importancia de que los gobiernos anticipen y conozcan los problemas públicos en toda su diversidad (pluralidad de actores con puntos de vista, intereses y valores diferentes), complejidad (interdependencias multifacéticas entre campos de políticas y subsistemas), e incertidumbre (no hay un modo único ni completo de entender el problema y manejarlo). El futuro puede ser la radicalización o profundización del presente, y tener una relación causal y lineal con

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de José Antonio Sanahuja, Pia Riggirozzi, Daniela Perrota y Jorge Resina a un borrador previo de este trabajo presentado en el Congreso de LASA 2021. Sus referencias y reflexiones lo han enriquecido y abierto nuevas líneas de trabajo a futuro.

él, o bien puede ser algo muy diferente, impredecible y abierto.

Utilizando metáforas de animales, y considerando tipos de incertidumbre y probabilidades de ocurrencia, conviene diferenciar entre: el *rinoceronte gris*, eventos de alto impacto, muy probables y bastante obvios para los que no se está preparado; la *medusa negra*, pequeños cambios dentro de sistemas complejos que tienen efectos importantes, es decir, fenómenos normales que se vuelven anormales y aceleran cambios; el *elefante negro*, eventos que nadie quiere ver o elige ignorar y pueden ser predichos por expertos; y el *cisne negro*, eventos impredecibles que tienen impactos enormes y desconocidos (Tönurist y Hanson, 2020).

Recientemente, y en un sentido más positivo a la vez que desafiante, se debate en torno a la metáfora del *cisne verde*. A diferencia del *cisne negro*, asume que hay riesgos, como el del cambio climático, de los que tenemos certeza que se materializarán, que causarían daños mayores a los de las crisis financieras, y cuyos efectos en cadena son complejos e impredecibles. Pero a partir de ello, es posible imaginar un progreso de riqueza exponencial en lo económico, social y ambiental, si se toma conciencia del desafío, bajo un enfoque resiliente a la crisis capaz de integrar una respuesta para renacer de las cenizas. Ahora bien, las perspectivas tradicionales de gestión del

riesgo, habituadas a extrapolar información histórica, son inadecuadas y se reclaman enfoques holísticos para entender los riesgos del futuro (Elkington, 2020; Randow, 2020).

En línea con lo anterior, los expertos diferencian situaciones que se definen como *futuros probables*, en tanto suponen una continuidad con el presente y sucederán casi seguro si el curso de los acontecimientos no varía, como por ejemplo la crisis de las pensiones o la digitalización de la educación y de la Administración pública. Este tipo de futuro se puede pronosticar mediante análisis de tendencias. Otras situaciones vinculadas a la naturaleza o los conflictos sociales comportan mayor incertidumbre, y entonces hablamos de *futuros posibles*, donde el sentido o dirección del cambio es menos conocido y más difícil de imaginar. En estos casos, el desafío pasa por desarrollar escenarios alternativos que nos ilustren opciones. Por último, denominamos *futuros preferibles* a aquellos que consideramos deseables, donde lo emocional y cognitivo se conjugan y se abre espacio para dar sentido a una realidad compleja y a un futuro desconocido en el que los ejercicios y diseños especulativos nos ayudan a visualizarlo (Bland y Westlake, 2013).

Recapitulando, incorporar el futuro en la gestión de los gobiernos reclama integrar perspectivas a largo plazo que nos permitan identificar asun-

tos emergentes, oportunidades y potenciales amenazas. También se trata de diseñar visiones, ficciones y narrativas a mediano y largo plazo sobre quiénes somos y qué queremos ser. El objetivo de estas es movilizar acciones conjuntas. Por ello, a los análisis prospectivos que buscan prepararse para lo que vendrá, deben sumarse los análisis especulativos abocados a imaginar y dar forma al futuro.

A continuación, reflexionamos sobre diferentes maneras (no excluyentes) de hacer frente a estos desafíos desde las organizaciones públicas, la alfabetización de futuro y la institucionalización.

### **Entrenamiento para anticipar y diseñar el futuro**

Conceptos como el de *gobernanza adaptativa* (que orienta la atención en la necesidad de que los gobiernos se transformen y adquieran nuevas capacidades); *gobernanza experimental* (que se enfoca en el proceso continuo de aprendizaje y puesta a prueba, y conduce a revisar y reformular preferencias, objetivos, enmarcados y compromisos); o *gobernanza anticipatoria* (que aspira a preguntarse por futuros plausibles, conectar con futuros improbables, visualizar sus potenciales consecuencias e impactos, y decidir cursos de acción preferibles) son modos de introducir el debate sobre el futuro en la agenda de gobierno.

De lo que se trata es de romper la sobrevaloración del presente y la subestimación del futuro, a la vez que se lidia con los sesgos cognitivos que limitan nuestras capacidades para imaginar más allá de los paradigmas predefinidos, o percibir y dar sentido a fenómenos que pueden no pertenecer a modelos preexistentes. Incapaces de captar el hecho de que cada momento de nuestro presente es una expresión de nuestro legado, nos cuesta imaginar el futuro y ello refuerza valores, hábitos y sistemas socialmente construidos que se preocupan por la gratificación instantánea y el corto plazo (Larsen, 2020).

Lo importante es que las organizaciones públicas logren aterrizar estos conceptos en acciones concretas que desarrollen sensibilidades y modelos de pensar y hacer futuro. Esto demanda el desarrollo de nuevas competencias y la puesta en práctica de metodologías con diferentes grados de abstracción que favorezcan nuevas formas de conocer, experimentar e incorporar destrezas y horizontes, y se integren en la cultura de trabajo.

Imaginar y usar el futuro, como cualquier otra habilidad, puede aprenderse y cultivarse. La alfabetización del futuro, tal como la plantea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), permite de manera simultánea comprender la fragilidad del futuro, a la par que desarrollar sentido, lógica y habili-

dades en el diseño de procesos y prácticas prospectivas<sup>2</sup>.

En relación con el desarrollo de capacidades para prevenir y anticiparse el futuro, se trata de entrenar a los actores de gobierno para que sean capaces de desarrollar alternativas de acción. Para ello, hace falta capacitarlos con metodologías que les enseñen a:

- Leer señales y signos: a tal fin son útiles metodologías que aprovechan y procesan gran cantidad de datos disponibles, como los escaneos de horizonte (basados en *big data*, adecuados para descubrir tendencias y predecir futuros eventos y sus impactos)<sup>3</sup>.
- Descubrir asuntos nuevos: en este ámbito son clave las estrategias de base cualitativa como el método Delphi (rondas de cuestionarios que se someten a expertos y les conducen a revisar de modo constante sus res-

puestas a la luz de las devoluciones) y los paneles de expertos (basados en la deliberación sostenida en el tiempo sobre un asunto específico).

- Impulsar la creatividad de decisores políticos, personal funcional y ciudadanía que co-crean políticas: sirven para ello las experiencias participativas donde se implementan juegos, ruedas de implicación o las *wild cards* (donde se plantean situaciones hipotéticas, con poca probabilidad de ocurrencia pero alto impacto).
- Prescribir y seleccionar alternativas: donde son de utilidad metodologías como los árboles de relevancia (donde se ordenan jerárquicamente diferentes temas y se desagregan en subtemas).

Lo ideal es combinar estrategias de naturaleza cualitativas, cuantitativas y pseudocualitativas, donde la información y descripción densa del contexto se combinan con los datos duros y a gran escala —*big data*—, obteniéndose una visión más completa del futuro (Bland y Westlake, 2013; Tesh, 2016; Mulgan, 2020; Töurnist y Handson, 2020)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Más información en:

<https://en.unesco.org/futuresliteracy> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>3</sup> *Horizon Scanning*: “examen sistemático de la información para identificar posibles amenazas, riesgos, problemas emergentes y oportunidades, más allá del mandato parlamentario [de cinco años], lo que permite una mejor preparación y la incorporación de la mitigación y la explotación en el proceso de formulación de políticas”. *Strategic Foresight*: “proceso sistemático, participativo, de recopilación de información futura y de construcción de una visión de mediano a largo plazo dirigido a tomar decisiones actuales y movilizar acciones conjuntas” (Tesh, 2016: 6).

---

<sup>4</sup> Una guía sencilla sobre herramientas de futuro es el “Toolkit de Futuro” desarrollado en Reino Unido:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf); y el Toolkit de la OCDE: <https://www.oecd->

Está claro que no todas las crisis o *shock* se pueden prevenir, pero es importante que los gobiernos y administraciones públicas ganen capacidad de lectura de sus signos, estén mejor preparados para cuando ocurran, sepan lidiar con actores que tienen diferentes intereses y visiones, aprendan a adaptarse y a volverse resilientes, e influyan en los cambios socioeconómicos, siempre bajo pautas normativas de las que rendirán cuentas democráticamente (Tönurist y Hanson, 2020). Caso contrario, resolver sobre la marcha y sin reflexión conduce a profundizar desigualdades.

En relación con la creación y diseño de futuros deseables, expandir la conciencia temporal, el espíritu creativo e imaginar nuevas realidades se puede lograr mediante:

- El desarrollo de utopías (descripciones como la de Platón o Tomás Moro).
- La generación de ideas y principios filosóficos (como los de John Rawls o los derechos humanos).
- La construcción de lugares prefigurativos o embrionarios (como la New Lanark de Robert Owen en Escocia a principios del siglo XIX).

- El desarrollo de programas prefigurativos de movimientos políticos o grandes exhibiciones (como las expo de Shanghái, en 2010, o de Milán, en 2015).

- El diseño especulativo, el cual tiene por objetivo abrir un espacio discursivo de la pluralidad del futuro y se conecta con el diseño crítico, el anti-diseño, el diseño radical, y otras formas de práctica que interrogan críticamente a la sociedad a través de las herramientas y materiales del diseño.

- La ciencia ficción, que sirve para disparar una conversación en la cual perder la incredulidad y representar visualmente, a través de textos, videos, objetos y gráficos 2D o 3D, una porción de la vida en un futuro plausible (Mulgan, 2020).

Un ecosistema de imaginación social necesita combinar herramientas prospectivas con especulativas. No se trata de elegir una u otra metodología, sino de complementar la creatividad y vaguedad de unas con el rigor y detalle de las otras; de encontrar un balance entre la habilidad de prepararse para lo que vendrá (posición reactiva), con la de crear alternativas (posición proactiva).

Son varias las instituciones internacionales que hoy contribuyen activamente a difundir y expandir estas metodologías y generar alfabetización de futuro en las instituciones. Naciones Unidas desarrolló un ma-

---

[opsi.org/toolkits/actionable-futures-toolkit/](https://opsi.org/toolkits/actionable-futures-toolkit/) (último acceso, 31/05/2021).

nual sistematizando metodologías y enlazándolas con la consecución de la Agenda 2030<sup>5</sup>; la UNESCO promueve desde 2012 laboratorios de futuro y contribuye a la difusión de experiencias y buenas prácticas<sup>6</sup>; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha puesto en marcha una unidad de prospectiva estratégica destinada a dar apoyo a los gobiernos e instituciones en la potenciación del pensamiento de futuro<sup>7</sup>; la Comisión Europea busca consolidar la base de información y conocimientos sobre prospectiva en Europa y a escala internacional mediante proyectos, incluyendo, dentro de su laboratorio de políticas públicas, el análisis prospectivo<sup>8</sup>.

Hacia dentro de las organizaciones, la introducción de nuevas metodologías y herramientas debe transformar la cultura de trabajo. Probablemente, como ocurre con la innovación, el aprendizaje sobre el futuro puede pensarse de modo secuencial: primero se aspira a que los miembros de una organización se sensibilicen con el tema y adquieran una comprensión

y conocimiento básico; luego se potencia e invierte en el desarrollo de una capacidad emergente, para arribar, finalmente, a una práctica habitual, donde se reformulan los problemas y situaciones a resolver. Solo en este último estadio se genera una adaptación de los enfoques y se asiste a un aprendizaje continuo (OCDE, 2017).

No hay una receta de cómo hacerlo. Cada organización debe diseñar su propia hoja de ruta, siendo recomendable que tome en consideración la importancia de los recursos humanos que acompañen y apoyen el proceso, e integre estas nuevas metodologías en el marco de estrategias de gobierno abierto y participación ya existentes. De esta forma se aspira a democratizar el pensamiento de futuro. No se trata de acotarlo a grupos de expertos de élite aislados, sino de crear ecosistemas y redes donde se compartan las narrativas y se ensayen metodologías (Töurnist y Handson, 2020).

Una buena manera de poner en marcha esto, como veremos a continuación, es creando marcos de acción que faciliten la introducción del pensamiento de futuro en el quehacer de los gobiernos y las organizaciones específicas, y sepan combinar creatividad, capacidad crítica, experimentación y públicos diferentes. A continuación, describimos diferentes experiencias de formalización e institucionalización del futuro, sea de me-

---

<sup>5</sup> Ver:

<https://www.undp.org/publications/foresight-manual-empowered-futures> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>6</sup> Ver: <https://youtu.be/WIoIxuWylhk> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>7</sup> Ver: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>8</sup> Ver: <http://www.foresight-platform.eu/> y <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/futuro/> (último acceso, 31/05/2021).

todologías, como de principios normativos o derechos de generaciones futuras, que pueden servir de inspiración a diferentes sociedades en el diseño de su propia fórmula de pensar el futuro.

### **Institucionalización del futuro**

Hay una serie de cambios normativos y jurídicos que pueden pensarse como herramientas para orientar las instituciones a futuro en tanto sirven de marco de referencia y acción. Las más destacadas para Boston (2014) son:

- Inclusión de los derechos de generaciones futuras y bienes comunes en los más altos niveles regulatorios, como las constituciones y los tratados internacionales.
- Resoluciones judiciales de tribunales internacionales para proteger y garantizar estos derechos.
- Transferencia de derechos de decisión a órganos independientes no elegidos.
- Cambios en las reglas electorales y en los derechos de voto para garantizar a las generaciones más jóvenes mayor peso en las decisiones<sup>9</sup>.
- Cambios en el diseño de las instituciones ejecutivas y legislativas, que

<sup>9</sup> La campaña #givethekidsyourvote es un ejemplo de ello. Véase: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48316982> (último acceso, 31/05/2021).

restringan a los tomadores de decisiones, introduciendo “dispositivos de compromiso” o “evaluaciones de impacto regulatorio”, que sirven para evaluar las consecuencias futuras y de amplio alcance de las políticas antes de su implementación.

Es de esperar que este tipo de cambios regulatorios transformen preferencias y prioridades de quienes toman las decisiones, sea activando intereses y preocupaciones orientados al futuro, sea aislándolos de las presiones políticas a corto plazo y alterando los incentivos políticos que enfrentan (Boston, 2014).

Otro modo de institucionalizar el pensamiento de futuro es creando una organización o área específica para ocuparse de la materia. Esto supone la estabilización interna de modos de hacer y de rutinas, reglas y normas sociales; el reconocimiento externo y la aceptación por parte de otros actores; y la continuidad de su existencia en tiempos críticos o *shocks* (Koskimaa y Raunio, 2020).

Estudios comparados sobre instituciones orientadas al futuro (Teschner, 2013; Boston, 2014; González-Ricoy y Gosseries, 2017; Törnquist y Handson, 2020) han sistematizado sus principales características:

- A pesar de que puedan constituirse en una organización autónoma, en general forman parte de, o responden

a, los parlamentos (Finlandia), o el gobierno (Suecia).

- Suelen plantearse a niveles estatales de gobierno, aunque también existen a escala internacional (Naciones Unidas y Comisión Europea), regional (Gales) y local (Bolonia).

- En algunos casos, se crean como unidades centralizadas en el gobierno (Innovation and Policy Coordination, en Australia); en otros, como un equipo orientado a temas específicos, como por ejemplo la digitalización o el gobierno abierto (como sucede en Chile y México).

- Entre sus principales objetivos está el de velar por los recursos naturales para las generaciones futuras, y desarrollar análisis de tendencias y estudios prospectivos que puedan iluminar la toma de decisiones políticas.

- La mayor parte de las veces son temporales y responden a la sensibilidad y voluntad política del gobierno de turno; otras veces logran hacerse permanentes y sostenibles en el tiempo, como en los casos de Canadá y Finlandia.

- Sus funciones suelen ser consultivas y de asesoramiento a los gobiernos. En ocasiones también ejercen funciones de vigilancia de políticas y protección de las generaciones futuras. En ningún caso tienen poderes ejecutivos.

Entre las experiencias más populares deben reseñarse, cronológicamente:

- El Comité para el Futuro<sup>10</sup>, establecido en 1993 en Finlandia para debatir acerca de los retos y oportunidades venideros, sobre el que volveremos a continuación.

- La Oficina de Planificación Estratégica<sup>11</sup>, creada en 1995 dentro del gabinete del primer ministro de Singapur, dentro de la cual se crea en 2009 el Centro de Prospectiva Estratégica, cuya misión es potenciar el desarrollo de habilidades para interpretar el futuro, el pronóstico y el análisis de tendencias para el sector público en asuntos como la Inteligencia Artificial y la creación de escenarios futuribles.

- La *Policy Horizons*<sup>12</sup> en Canadá, creada embrionariamente en 1996 como Secretaría de Investigación de Políticas (PRS, por sus siglas en inglés), que se convertirá con el correr del tiempo en una organización del gobierno federal que realiza prospectiva y contribuye al desarrollo de políticas y programas orientados al futuro, frente al cambio disruptivo en

---

<sup>10</sup> Más información en: <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tul evaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>11</sup> Más información en: <https://www.csf.gov.sg/> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>12</sup> Más información en: <https://horizons.gc.ca/en/about-us/> (último acceso, 31/05/2021).

el horizonte. Lo interesante de este caso es su vinculación con la Escuela de Servicio Público, una agencia cuya misión es educar y apoyar a servidores públicos en el avance de su carrera, y capacitarlos en pensamiento de futuro.

- La Comisión de Desarrollo Sostenible<sup>13</sup> en Reino Unido, órgano independiente que funcionó entre 2000 y 2011, cuyo cometido era vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de políticas de sostenibilidad y, a partir de ahí, asesorar y desarrollar capacidades en los gobiernos de Reino Unido, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

- La Comisión para Generaciones Futuras<sup>14</sup>, dentro del Parlamento de Israel, vigente entre 2001 y 2006, cuya misión era examinar los proyectos de ley y la legislación secundaria y expresar opiniones durante las deliberaciones del comité legislativo o proponer un anexo a los proyectos de ley, que preservaran a las generaciones futuras.

- El Defensor del Pueblo Ambiental<sup>15</sup> y la Comisión Parlamentaria para las Generaciones Futuras de

Hungría, creada en 2007 y orientada a la investigación, promoción de políticas y elaboración de estrategias de acción en relación con todas las cuestiones que puedan afectar el derecho constitucional de los ciudadanos a un medio ambiente saludable en sentido amplio.

- El conocido como Ministerio del Futuro<sup>16</sup>, proyecto que desarrolló el Ministerio de Desarrollo Estratégico en Suecia entre 2014 y 2016, y que tuvo por finalidad investigar los desafíos y retos del futuro del trabajo, la transición hacia una sociedad libre de fósiles y el refuerzo de una coordinación global multilateral.

- La Fundación de Futuro<sup>17</sup> en Dubái, nacida en 2016 y que consiste en un ecosistema de innovación donde se investigan tendencias, se forman líderes, se potencian programas de capacitación, se conecta con el sector privado y se apuesta por la sensibilización en la importancia del futuro a través del icónico Museo del Futuro.

- La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo<sup>18</sup>, creada en España en 2020 dentro del

---

<sup>13</sup> Más información en: <http://www.sd-commission.org.uk/> (último acceso, 31/05/2021)

<sup>14</sup> Más información en: <https://www.fdsd.org/ideas/knesset-commission-future-generations/> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>15</sup> Más información en: <http://www.jno.hu/en/?&menu=home&doc=pr-100713> (último acceso, 31/05/2021).

---

<sup>16</sup> Más información en: <https://www.government.se/government-of-sweden/prime-ministers-office/mission-the-future/> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>17</sup> Más información en: <https://www.dubaifuture.ae/> (último acceso, 31/05/2021).

<sup>18</sup> Más información en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/01/27/136/con> (último acceso, 31/05/2021).

gabinete de Presidencia, y que es la encargada de pensar el futuro del país en el medio y largo plazo.

Probablemente la experiencia más interesante sea el Comité del Futuro finlandés, pionero en el tiempo y que ha logrado estabilidad y reconocimiento dentro y fuera del país. Lo alentador de este caso es que, cuando se creó, había voces disidentes que entendían que este esfuerzo de pensar hacia el futuro ya lo hacían otras instituciones y que no era necesario crear un comité que no tuviera responsabilidades legislativas o financieras. Sin embargo, la influencia de parlamentarios ligados a la academia logró su institucionalización, y hoy es motivo de orgullo local y reconocimiento internacional (Koskimaa y Raunio, 2020).

La forma de pensar el futuro en Finlandia ha sido comprehensiva, cooperativa, continua, enraizada y bien financiada. Boston (2014) destaca cinco pilares que caracterizan la experiencia: 1) financiamiento importante a los estudios de futuro, al entrenamiento y al desarrollo de redes con instituciones tanto internas al gobierno como externas (centros de investigación y academias); 2) coordinación de actividades dentro de la red, en la que participan académicos y representantes de fondos de inversión; 3) apoyo de la normativa constitucional que, desde 1990, requiere al gobierno la producción de un informe anual y su presentación parla-

mentaria; 4) actuación transparente y abierta de los procesos de redacción del informe, donde el debate impera, y la imaginación colectiva y participativa se activa para expresar y dar forma al futuro; 5) investigación de tendencias a largo plazo, y consideración y exposición de su impacto ante múltiples actores de la comunidad política (ministros, parlamentarios, funcionarios, líderes de negocios, sociedad civil, academia), lo cual conduce a una visión compartida sobre los desafíos y a una creciente sensibilización con la perspectiva de futuro. Esto no significa que se llegue siempre a un consenso político, pero sí que se sientan las bases para su desarrollo y se atemperan las posiciones radicales y el pensamiento a corto plazo.

Las investigaciones de la OCDE (Tesh, 2016) insisten en la importancia de que la puesta en marcha de estas unidades involucre, por un lado, a los usuarios y destinatarios de las políticas desde una etapa temprana del proyecto y en todo momento—de modo que los analistas y profesionales comprendan y recojan demandas y sueños de los afectados, de las comunidades científicas y del sector privado—, y, por otro, el apoyo de liderazgos de nivel superior, de modo que se refleje la naturaleza estratégica de la unidad.

Lo ideal al crear unidades de este tipo es insertarse en una especie de pacto o acuerdo que integre diferen-

tes fuerzas políticas y exprese un compromiso transversal y multiescalar, como se hizo con la definición de la Agenda 2030. Así, también es conveniente que estas unidades se integren por equipos multidisciplinares de especialistas, sumando actores de la sociedad civil: líderes del sector privado, referentes del tercer sector y ciudadanía no organizada. Una visión plural ayuda a universalizar y sensibilizar sobre el futuro, democratizando la reflexión e incluyendo diferentes perspectivas.

Si no se recoge la mirada de diferentes actores, se corren dos riesgos: 1) que la iniciativa se vislumbre como un programa o proyecto político de un partido o gobierno, con fecha de caducidad democrática, y 2) que se convierta en un proyecto tecnocrático, lo cual, en un contexto de desafección institucional, no parece ser deseable. Las asambleas ciudadanas y otros espacios de participación ciudadana ya en práctica pueden ser una vía para insertar y desarrollar la reflexión de estos asuntos en la esfera pública, permitiendo que la agenda política pueda librarse de la dictadura del corto plazo.

También es importante que la unidad que se cree se rija con los parámetros de transparencia y publicidad promovidos por el gobierno abierto. Esto supone hacer visible y accesible la información sobre quiénes se encargarán de gestionarla (equipo, filiación institucional, organigrama),

así como sobre los modos en que la unidad se articula con el gobierno y el parlamento, los recursos que se le asignarán, los objetivos y metas que se plantea, los resultados esperables, y los canales y vías por los que se difundirán y compartirán estos resultados. Caso contrario, la confianza y compromiso ciudadano con el futuro es improbable, y el malestar y la sospecha que dominan los tiempos actuales, lejos de menguar, crecerán.

Por último, no es recomendable replicar experiencias exitosas en otros países, sino crear una unidad que se ajuste al contexto propio. El *copy-paste* calca formatos pero no puede reproducir el contexto que sirve de humus a estas iniciativas, por lo que pierde de vista los matices ocultos que explican su éxito en origen (por ejemplo, el ser una iniciativa de un pequeño país, muy rico, relativamente igualitario, con una calidad democrática alta, una determinada cultura política y un *welfare* generoso como Finlandia).

### **Reflexiones finales orientadas a Latinoamérica**

Lo primero que se viene a la mente de las y los latinoamericanos cuando conocemos iniciativas como las anteriores es: “¡qué bonito, lindo e interesante, pero en América Latina es imposible!”.

La amenaza del cortoplacismo y las urgencias de la región son alarmantes, la polarización política profunda

hace improbables las alianzas de Estado, y los recursos económicos que se requieren para crear y mantener estas estructuras escasean. Pese a ello no solo podemos, sino que debemos tener un debate sobre el futuro y emprender acciones para construirlo.

Una forma de insertar la cuestión en agenda es de la mano de acuerdos políticos que ya han calado en la región como son: los derechos humanos de las generaciones futuras, los derechos de la naturaleza, la Agenda 2030, las reformas constitucionales y los acuerdos internacionales. Cualquiera de ellos puede servirnos de escenario de entrada.

En cualquier caso, la región no ha sido ajena a la importancia de pensar el futuro. El interés por la prospectiva en la región data de fines de los años sesenta, con el Modelo Bariloche y el desarrollo del Modelo Mundial Latinoamericano. Allí, en contraposición al modelo catastrófico que proponían desde el Norte, no se pretendía predecir tendencias, sino proponer un escenario deseado y normativo: una sociedad igualitaria, la cual era viable según modelos de simulación. La idea base partía de asumir que los mayores problemas que enfrentaba la sociedad mundial no eran tanto físicos como sociopolíticos. Frente a ello, había un camino viable hacia un futuro sostenible y deseable, pero este demandaba cambios institucionales fundamentales y

una transformación del sistema de valores predominante. Las estrategias del “todo sigue igual”, afirmaban los autores, llevaban a un sufrimiento humano innecesario y extendido, y a la insostenibilidad ambiental (Herrera *et al.*, 2004; Gallopín, 2004, Cervo, 2012).

Dicho impulso quedó truncado con la violencia política de las dictaduras, pero recién vuelta la democracia se recuperó el impulso e interés por pensar el futuro. A continuación enlistamos ejemplos de iniciativas sobre la materia que nos ocupa:

- “El Caribe hacia el 2000. Desafíos y opciones”. Reunió estudios que, desde diferentes ópticas disciplinares y enfoques conceptuales, buscaron mapear el porvenir de la región, esbozando escenarios posibles de su futuro devenir y diversos tipos de factores que incidirían en este, y analizando cuáles eran los desafíos que la globalización suponía para Centroamérica (Serbin y Bryan, 1991).
- “Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional”. Avanzó en la misma línea que el trabajo anterior, reuniendo análisis de especialistas sobre las cuentas pendientes de la modernización, los retos de la globalización y las perspectivas de la región (Bodemer y Gamarra, 2002).
- “América Latina 2020”, publicado por la Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales (FLACSO). Su objetivo fue enlistar cursos de acción que permitiesen construir un futuro alternativo en la bifurcación del fin del milenio. Partir del relato para definir una estrategia donde valores como la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad sean honrados y realizados en praxis situadas y concretas. Como afirmaban sus autores, no se trataba de adivinar el futuro, sino de corregir los peores escenarios, combatir la apatía, la indiferencia, abrir los ojos, y construir representaciones basadas en la convicción de que es posible modificar el curso del mundo, esto es, una alternativa ética capaz de superar la doble tentación del determinismo y del voluntarismo, y organizar la esperanza (López Segre y Filmus, 2000).

- “Visión para América Latina 2040”, estudio compilatorio de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2010). Se centraba en identificar, enlistar y predecir tendencias, y analizar cómo sería América Latina si propensiones como las siguientes se hubiesen mantenido: enormes disparidades, bajo nivel de ahorro interno, concentración en exportación de materias primas o falta de competitividad. El ejercicio era similar al que se realizan en otras instancias, donde se consideran riesgos y anticipan problemas, como ocurre en el Foro Mundial de Davos.
- “Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América

Latina y el Caribe”, una compilación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Máttar y Cuervo, 2016). En ella se repasaba la evolución, avances y retrocesos de la planificación y la prospectiva en la región (tanto en el mundo académico como en el de las políticas públicas), y reconocía los esfuerzos en materia de desarrollo de capacidades que se venían haciendo en prospectiva y pensamiento de futuro. Los desafíos de la región pasaban en ese estudio por: a) acelerar y mejorar la armonización de la oferta y la demanda de prospectiva y pensamiento a largo plazo; b) comprender y manejar las restricciones institucionales, políticas y culturales inherentes al cambio de paradigmas de la planificación y la gestión estratégica del Estado; c) establecer un vínculo más estrecho entre la prospectiva, por una parte, y las autoridades y el sistema de toma de decisiones, por otra; y d) fortalecer la comunidad de especialistas en prospectiva, y promover la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de los procesos prospectivos.

- “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros”, un estudio prospectivo financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que definía escenarios posibles para la región. Estos escenarios no eran simples extrapolaciones del presente al futuro, ni tampoco pronósticos sobre cómo evolucionará la región. El planteamiento partía de la base de

asumir que la región se encontraba en un período de transición más profundo que cualquier otro en décadas, quizá tan importante como las transiciones a la democracia durante los años ochenta. Planteaba que el futuro no es ni totalmente predecible, ni completamente azaroso, y frente a él cabían las siguientes alternativas: 1) salir del paso: escenario donde domina la inercia, y en el que los sistemas global y regional se desenvuelvan a lo largo de una trayectoria consistente con su desarrollo histórico; 2) aumento de la gobernanza: escenario en el que las democracias se fortalecen y la clase media presiona a los gobiernos con el fin de que aprueben reformas claves; y 3) lo ilícito se convierte en regla: aquí la corrupción se generaliza y el Estado de derecho se debilita, mientras las organizaciones mundiales del crimen incrementan su zona de influencia. La inseguridad fomenta la fuga de cerebros mientras que la inversión extranjera directa disminuye. La conclusión de este trabajo era que la indiferencia ante la necesidad de pensar y planificar para el futuro no podía seguir siendo la tendencia dominante: centrarse únicamente en el presente es una receta para fracasar a largo plazo (Marczak y Engelke, 2016).

Sin desconocer estos esfuerzos, el interés institucional por el futuro en la región ha sido esporádico y discontinuo, y más proyectivo que prospectivo. Se han publicado informes e

iniciativas destinadas a aventurar tendencias y desafíos regionales<sup>19</sup>, pero el debate no se ha llegado a integrar en las agendas de gobierno de modo sistemático, no se han asignado recursos suficientes ni se han conectado con las cuestiones de discusión pública. Las razones del rezago se atribuyen, según Sergio Bitar, a un neoliberalismo mercantilizador que está en contra de la intervención del Estado, a una cultura dominada por ideas de equilibrio a corto plazo, y a las presiones apremiantes que enfrentan los gobiernos. En vista a ello, y tomando como referencia el proceder de países como Finlandia o Canadá, es importante que los gobiernos de la región comiencen a aplicar sistemáticamente metodologías de prospección de escenarios futuros, aprendan a razonar ante la incertidumbre, den seguimiento a las principales tendencias mundiales y consoliden equipos nacionales de carácter permanente y redes latinoamericanas de análisis global especializadas en el desarrollo de análisis prospectivo (Bitar, 2014).

Está claro que pensar el futuro tal y como lo venimos planteando, no pasa simplemente por debatir, sino que demanda recursos humanos, econó-

---

<sup>19</sup> Bitar (2014) cita como ejemplos: “Brasil 2022” (elaborado por la Secretaría de la Presidencia de Brasil); “Visión Nacional 2030” y “México 2042” (Gobierno de México); “Chile 2025” (Ministerio de Hacienda de Chile, 2010); “Plan Perú 2021” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú, 2010); y “Visión Colombia 2019” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2010), entre otros.

micos, cognitivos y políticos difíciles de hallar en condiciones críticas como las actuales. A esto se le suma los determinantes clásicos del cortoplacismo, el escepticismo, los sesgos epistemológicos que minimizan la importancia o urgencia de pensar el futuro (incertidumbre, desinformación, despreocupación, víctimas no identificables, incapacidad de empatizar con riesgos que no se experimentan, invisibilidad de los problemas), los sesgos motivacionales (impaciencia, dependencia electoral, poca cobertura mediática, falta de expectativas de retorno social a largo plazo) y las dificultades institucionales (debilidad organizativa, carencia de control por parte de los gobiernos sobre los impactos futuros de sus medidas, falta consecuente de rendición de cuentas, empleo de indicadores que sobrevaloran los resultados por encima de los impactos). Es muy difícil, por tanto, explicar la necesidad de invertir recursos en gestión de problemas que no existen, o no son visibles ahora, y que no ofrecerán resultados concretos a corto plazo (Boston, 2014; Jacobs, 2016).

Pero, frente al pesimismo de la razón, cabe acudir al optimismo de la voluntad. Caney (2016) nos descubre estrategias capaces de capear el cortoplacismo. La primera es plantear un manifiesto de gobierno que enumere y relacione los desafíos sociales, económicos y medioambientales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que

sirven de orientación tanto a nivel nacional como local. Lo segundo que propone es, siguiendo el modelo finlandés, un comité parlamentario que reporte a los gobiernos y analice cómo se adecúa su acción al manifiesto. Este esfuerzo se complementaría con una oposición que, un día al año, pida cuentas de las acciones de futuro. Lo tercero consiste en establecer un órgano externo que, de modo independiente, elabore informes y valoraciones que no puedan achacarse a ideologías, y que aporten datos imparciales de los que fiarse, aplicando indicadores de desempeño y valoración de los avances institucionales.

En relación a los obstáculos organizacionales, la resistencia al cambio es el primero a enfrentar. El peso de la inercia, la sobrecarga de trabajo y las urgencias varias son los segundos. Sumado a ellos, está el modelo de funcionamiento jerárquico y especializado de las organizaciones, que degenera en problemas de coordinación e incapacidad para observar un problema de forma completa y holística. En estos casos, la solución es explorar la ambidestreza de modo temporal (incorporando secuencialmente metodologías de pensamiento de futuro), estructural (creando unidades dentro de las organizaciones, comunidades de aprendizaje o líderes) o de modo flexible (aprovechando situaciones y asuntos específicos para abordar el pensamiento de futuro) (Tönurist y Handson, 2020).

Resulta fundamental y prioritario que los esfuerzos de personas expertas y organizaciones sean transparentes, y se abran a la participación ciudadana, para asegurar que puedan asumirse por la mayoría. En este sentido, la experiencia participativa que, desde 2015, se viene implementando a nivel local en Japón con los viajeros en el tiempo representa un excelente ejemplo para explorar y trabajar en ser buenos ancestros<sup>20</sup>.

Pensar en el futuro es un modo de definirnos, de darle forma a lo que vendrá, de crear y construir esperanza. El pacto social que necesitamos debe involucrar a presentes y futuras generaciones. No hay una sola manera de hacerlo, sino muchas formas en función de la cultura y contexto de cada país. Lo que está claro es que no se puede “esperar a la esperanza”, sino que se debe entender la esperanza como algo activo, que con coraje y amplitud de miras puede y debe construirse.

*Cecilia Güemes es investigadora asociada de la Fundación Carolina, profesora ayudante doctora en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, y cofundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).*

---

<sup>20</sup> Ver:

<https://www.thealternative.org.uk/dailyalternative/2020/10/25/future-design-japan-time-rebels> y

<https://www.romankrznic.com/good-ancestor/media>.

### Referencias bibliográficas

- BITAR, S. (2014): *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/35890.1>.
- BLAND, J., y WESTLAKE, S. (2013): *Don't Stop Thinking About Tomorrow: A modest defence of futurology*, Londres, NESTA UK (30 de octubre).
- BODEMER, K., y GAMARRA, E. (2002): *Centroamérica 2020 Un nuevo modelo de desarrollo regional*, LACC IIK Nueva Sociedad.
- BOSTON, J. (2014): "Governing for the Future: How to bring the long-term into short-term political focus", Paper prepared for a seminar at the Centre for Environmental Policy, School of Public Affairs, American University, Washington D.C. (5 de noviembre).
- CAF (2010): *Visión para América Latina 2040. Hacia una sociedad más incluyente y próspera*, Caracas, CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/496>.
- CANEY, S. (2016): "Political Institutions for the Future: A Five-Fold Package", en I. G.-R. GOSSERIES: *Institutions For Future Generations*, Oxford University Press.
- CUERVO GONZÁLEZ, L. M. (2012): "Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte", *Serie Gestión Pública n° 76*, Santiago, CEPAL.
- ELKINGTON, J. (2020): *Green Swans: The Coming Boom In Regenerative Capitalism*, Fast Company Press.
- GALLOPÍN, G. (2004): "El Modelo Mundial Latinoamericano ('Modelo Bariloche'): tres décadas atrás", en A. O. HERRERA: *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. 30 años después*, Buenos Aires, IIED-America Latina, pp. 13-26.
- GATTO, E. (2019): "¿Cómo hacer? Del futuro a las futuridades", *Revista Nueva Sociedad n° 283*.
- GONZÁLEZ-RICOY, I., y GOSSERIES, A. (2017): *Institutions For Future Generations*, Oxford Scholarship Online.
- HERRERA, A. O., SCOLNICK, H. D., CHICHILNISKY, G., GALLOPIN, G. C., HARDOY, J. E., MOSOVICH, D. y TALAVERA, L. (2004): *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. 30 años*

- después*, Buenos Aires, IIED-América Latina.
- INNERARITY, D. (2019): “¿Cómo se gobierna el futuro?”, Conferencia inaugural del X Congreso en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (8 de octubre). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jmXpzNMTYKE>.
- JACOBS, A. (2016): “Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies”, *Annu. Rev. Political Science*, pp. 433-454.
- KOSKIMAA, V., y RAUNIO, T. (2020): “Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta”, *The Journal of Legislative Studies*, 26:2, pp. 159-179. DOI: 10.1080/13572334.2020.1738670.
- LARSEN, N., KÆSELER MORTENSEN, J., y MILLER, R. (2020): “What Is ‘Futures Literacy’ and Why Is It Important?”, *Medium* (11 de febrero). Disponible en: <https://medium.com/copenhagen-institute-for-futures-studies/what-is-futures-literacy-and-why-is-it-important-a27f24b983d8>.
- LÓPEZ SEGRERA, F. y FILMUS, D. (2000): *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*, Buenos Aires, FLACSO.
- MARCZAK, J., ENGELKE, P., BOHL, D., y SALDARRIAGA JIMÉNEZ, A. (2016): *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*, Washington D.C., BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2030-Escenarios-futuros.pdf>.
- MÁTTAR, J., y CUERVO, M. (2016): *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- MULGAN, G. (2020): *The Imaginary Crisis (and how we might quicken social and public imagination)*, UCL Demos Helsinki and Untitled.
- OCDE (2017): *Core skills for public sector innovation: a beta model*, París, OCDE. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264268821-en>.
- RANDOW, J. (2020): “‘Green Swan’ Climate event could trigger global financial crisis, BIS warns”, *Bloomerg* (20 de enero). <https://www.bloomergquint.com/business/-green-swan-event-could-trigger-global-crisis-bis-warns>.

SERBIN, A. y BRYAN, A. (1991): *El Caribe hacia el 2000 Desafíos y opciones*, Nueva Sociedad, UNITAR/PROFAL-INVESP-ILDIS.

SRNICEK, N., y WILLIAMS, A. (2017): *Inventar el futuro: postcapitalismo y un mundo sin trabajo*, Malpaso Ediciones.

TESCHNER, N. (2013): *Official Bodies that Deal With the Needs of Future Generations and Sustainable Development. Comparative Review*, The Knesset Research and Information Center. Disponible en: [www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm).

TESH, J. (2016): “Preparing governments for long term threats and complex challenges”, *OECD High Level Risk Policy Seminar on the 23rd of September 2016*, París, OCDE.

TÖNURIST, P. y HANSON, A. (2020): “Anticipatory Innovation Governance Shaping the future through proactive policy making”, *OECD Working Papers on Public Governance* n° 44.

### Fundación Carolina, junio 2021

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_17.2021](https://doi.org/10.33960/AC_17.2021)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)