

Capítulo VII

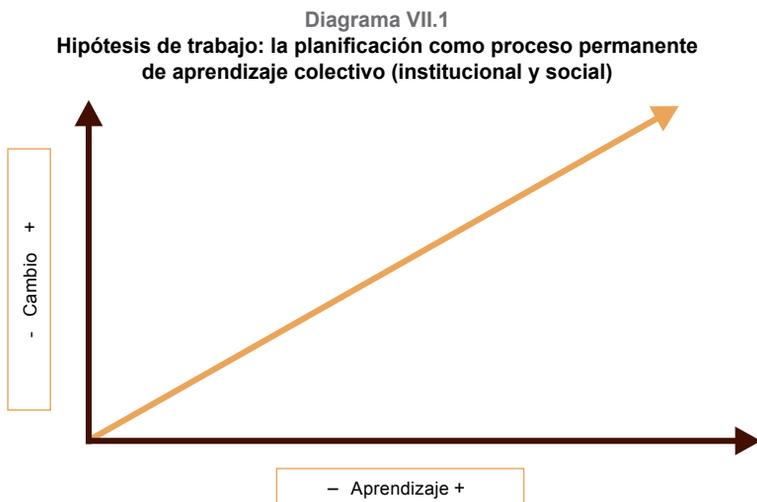
Desarrollo de las capacidades prospectivas, el aprendizaje colectivo y la respuesta institucional

A. El rol del aprendizaje colectivo en la generación y desarrollo de capacidades prospectivas

1. Cambio y aprendizaje: coordenadas básicas de la reflexión

El entorno contemporáneo se caracteriza por el aumento de los cambios en el tiempo. Hoy existe una sociedad más dinámica, que cambia aceleradamente, que la humanidad nunca antes había conocido. Los dirigentes y planificadores tienen que comprender esos cambios y responder a ellos, pero esto implica ir más allá de observar las tendencias y los factores que están reestructurando el mundo. Para responder a tales transformaciones es vital tener presente el papel del aprendizaje colectivo, porque los países deben adaptarse y actuar al mismo tiempo que siguen ocurriendo los cambios en todas las dimensiones de la esfera de la vida social: en lo político, económico, social, cultural, ambiental, tecnológico e institucional¹.

¹ En el presente texto se denomina aprendizaje colectivo al conjunto del aprendizaje social o de la sociedad y al aprendizaje organizacional o de sus instituciones.



Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, “Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

Actualmente hay dos tipos de sociedades: las que aprenden más rápido y mejor que las demás y marcan el ritmo del cambio, tales como China y la República de Corea en el entorno global, y el Brasil y Chile en América Latina. Estas sociedades adquieren progresivamente mayores capacidades para afrontar el cambio, más allá de los límites del sistema educativo. Se trata de un proceso colectivo donde aprenden las instituciones estatales, la universidad, la empresa, la escuela, las redes sociales y las comunidades. En consecuencia, el aprendizaje colectivo influye positivamente en la adopción de decisiones, y en la capacidad de optar por sendas autónomas de desarrollo, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y preparar a los países para afrontar desafíos estructurales de largo plazo. Se entra así en un círculo virtuoso, mientras que otras sociedades quedan a la zaga debido al ritmo del cambio y no logran aprender al mismo tiempo que suceden las transformaciones. En lugar de mantenerse en la vanguardia, entran en declive.

Actualmente la humanidad realiza una lectura dual de lo que está ocurriendo, lo que los chinos llaman la crisis con *k*, la “krisis” como amenaza y como oportunidad (Almendro, 2009). Algunos analistas consideran que lo que ocurre a nivel mundial son pequeños cambios dentro del modelo de desarrollo vigente. Para ellos, las soluciones a los macroproblemas consisten en ajustar las anomalías dentro de las mismas reglas del juego y los mismos modelos mentales o formas de pensar. Sus propuestas para superar esta “krisis” son unidimensionales, por ejemplo, plantean que el profundo malestar ciudadano en Europa pasará simplemente con el pago de la deuda, o que la falta de gobernabilidad en

México se superará al mejorar la seguridad ciudadana. En esta percepción simple no hay un replanteamiento de fondo del modelo de desarrollo. Esa es una forma de ver el mundo².

Sin embargo, hay otra visión diferente y más compleja, que plantea que el mundo de hoy está cambiando estructuralmente de modelo de desarrollo. Que está entrando en una nueva fase, una transición, un cambio de época, debido a la interacción dinámica de los cambios geopolíticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, sociales y científico-tecnológicos. Con arreglo a esta segunda óptica, no se pueden visualizar los nuevos macroproblemas con los viejos marcos de referencia. Hay que repensar las reglas de juego y los modelos mentales para resolver con efectividad los nudos críticos que marcan la transición del modelo de desarrollo actual hacia un nuevo modelo en los próximos 20 a 30 años³.

Diagrama VII.2
Posibilidades de cambio



Fuente: J. Medina Vásquez, *La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina*, documento presentado en el curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), 2012.

En ese contexto, es necesario entender la planificación como un proceso de aprendizaje permanente y subrayar el aprendizaje colectivo para navegar con solvencia en entornos inestables, inciertos y altamente conflictivos, como los que depara la transición global actual hacia nuevos modelos de desarrollo. Si un país pretende tomar mejores decisiones en entornos complejos, más que diseñar planes robustos, tiene que formar a la gente para afrontar los cambios y fortalecer las instituciones para que aprendan a lidiar con la incertidumbre y la ambigüedad⁴.

² Véase una interesante compilación sobre el concepto de “krisis” en la obra de Manuel Almendro (2009).

³ El concepto de cambio estructural sigue en general lo planteado por la CEPAL (2012), aunque con una concepción más amplia, de acuerdo con Medina (2012).

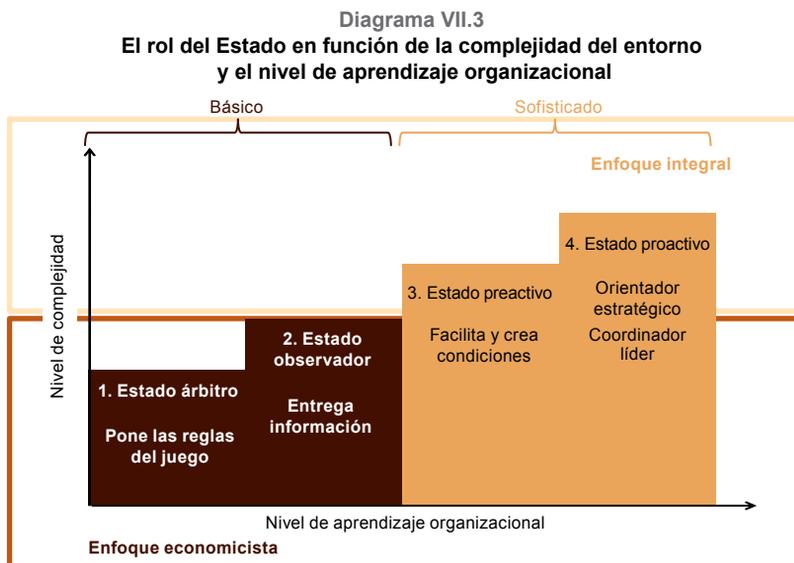
⁴ Véase un análisis profundo de la relación entre prospectiva y aprendizaje colectivo en Bootz (2010), y Conway y Stewart (2004a y 2004b).

2. Las actitudes del Estado frente al cambio

Sin embargo, el debate público contemporáneo sobre el tamaño, complejidad, nivel de actividad y alcance que debe tener el Estado se ha dado en términos muy restringidos. Predomina la discusión sobre si se necesita más o menos Estado, más o menos burocracia, con más o menos costos, y no se ha profundizado en lo que debe hacer el Estado y su pertinencia en los campos de desarrollo en que interactúa. Además, estos debates suelen darse en forma teórica, sin tener en cuenta las capacidades reales y empíricas del Estado para enfrentar el cambio estructural. Dicho de otra manera, si se pretende ampliar el debate, es necesario preguntarse qué necesita aprender el Estado para poder definir sus nuevos campos de acción y determinar los niveles de actividad y el tipo de capacidad que requiere, en función de los diferentes niveles de aprendizaje necesarios. En lugar de una discusión binaria de todo o nada, es importante definir los distintos niveles de complejidad en que actúa el Estado.

De esta manera, en un primer nivel se encuentra un “Estado árbitro”, que se caracteriza primordialmente por fijar las reglas del juego. Es un Estado mínimo, que se concentra en crear contratos, hacer cumplir las normas y esperar a que los problemas se resuelvan principalmente mediante el cumplimiento de los contratos y la ejecución del presupuesto público. En un segundo nivel se encuentra el “Estado observador” que, además de las funciones anteriores, elabora informes de situación y se limita a rendir cuentas y velar por la transparencia de la gestión pública. Entre estos dos niveles se mueve habitualmente la visión convencional sobre el Estado, de corte jurídico y económico, con un sesgo claramente economicista. En este caso, la mirada económica, que busca la eficiencia a corto plazo en el uso de los recursos y el control institucional, prevalece sobre otros valores de la sociedad, orientados a un desarrollo integral, más allá de los límites tradicionales. De cualquier modo, estos dos niveles de actividad no agotan el espectro de posibilidades. Existen otros niveles que ponen en evidencia la necesidad de que el Estado asuma un papel más preactivo y proactivo.

Las nuevas voces que reclaman ese papel más activo del Estado suelen surgir fuera del pensamiento económico neoclásico-tradicional, a partir del análisis de muchos fenómenos contemporáneos, como el cambio climático, la convergencia tecnológica, la convivencia multicultural y el control de la delincuencia organizada. Estos fenómenos requieren ser tratados de modo integral, desde una perspectiva teórica transdisciplinaria y una perspectiva práctica basada en alianzas público-privadas y nuevas funciones del Estado, el mercado y la sociedad para poder reaccionar debidamente ante ellos.



Fuente: J. Medina Vásquez, *La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina*, documento presentado en el curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), 2012.

Así pues, un Estado preactivo anticipa y actúa antes de que ocurran las cosas, se prepara como un asegurador, pues conoce los riesgos y toma decisiones con antelación. Entretanto, el Estado proactivo promueve y lidera decididamente el cambio, en función de un futuro deseado. El Estado preactivo prevé las tendencias y procura crear condiciones para hacerles frente. Por ejemplo, al comprender el fenómeno del cambio climático, se prepara y crea capacidades en la sociedad para contrarrestar sus efectos potenciales en diferentes horizontes temporales sobre la agricultura, las infraestructuras, la energía, el riesgo para la población, entre otros. De este modo, ante la necesidad de una política pública de conservación y desarrollo de una región natural como la Amazonía, el Estado no debe esperar a que el ser humano arrase con la naturaleza para darse cuenta de que debe intervenir oportunamente. No debe esperar a que ocurra el daño para reaccionar, sino que debe actuar antes, bajo el denominado principio de precaución (CEPAL, 2012a).

Situaciones de esa magnitud muestran que se requiere un Estado creativo, que se prepare efectiva y anticipadamente para enfrentar los cambios previsibles, y sobrepase los límites habituales que lo restringen a actuar después de las crisis⁵.

⁵ Esta realidad ya ha llegado al corazón del capitalismo contemporáneo, suscitando nuevas reflexiones sobre los límites de la perspectiva de los mercados como gerentes de la adopción de

Entretanto, el Estado proactivo debe estimular su interacción virtuosa con la sociedad y el mercado y forjar alianzas con los sectores público y privado y con la sociedad civil. El Estado coordina la gestión pública y facilita la acción colectiva en pro del bienestar general, pero de forma concertada, no hegemónica. No es el único actor, ni adopta unilateralmente todas las decisiones estratégicas. A este efecto, por ejemplo, el Estado puede liderar la creación de visiones compartidas de futuro y proyectos que configuren un futuro deseado y construyan los caminos para alcanzarlo. O puede contribuir a que la sociedad promueva nuevos estilos de vida saludables, pensando en los beneficios a largo plazo para la población. También puede promover la transformación educativa con miras a la reestructuración del conocimiento que se deriva de la convergencia tecnológica. De esta forma se podrían crear nuevas carreras multidisciplinarias, en materias hoy en día prácticamente desconocidas para la mayoría de la población y que no responden a una demanda a corto plazo del mercado.

Un enfoque económico convencional se limita a abogar por el Estado árbitro y el Estado observador, y suele quedar superado por las dinámicas socioculturales, tecnológicas, ambientales y geopolíticas contemporáneas. Por consiguiente, para enfrentar el actual cambio estructural global es necesario ampliar tal enfoque restringido, que demanda capacidades muy básicas que reflejan una imagen y un objetivo muy elementales de lo que debe ser y hacer el Estado. Lo ideal sería aplicar un enfoque integral, una visión integrada de desarrollo, una visión sistémica donde se interrelacionen lo jurídico, lo cultural, lo económico, lo social, lo científico y lo tecnológico en igualdad de condiciones. En este sentido es pertinente comprender y subrayar las recomendaciones que se enumeran a continuación, formuladas por Devlin y Moguillansky (2009), sobre el papel de las alianzas público-privadas para forjar una nueva visión estratégica del desarrollo:

- en primer lugar, para tener estrategias inteligentes de transformación productiva debe invertirse más capital en fortalecer el diseño institucional y la gestión de las alianzas público-privadas;
- una inversión en gran escala tendiente a reforzar la capacidad del Estado requiere orientación política y formación de consensos, y
- los gobiernos deberían definir en forma más rigurosa el diseño y administración de las intervenciones, para que contribuyan más eficazmente a mejorar el sector privado y se realicen en un contexto de prudencia que reduzca al mínimo el riesgo de captura del Estado por intereses especiales.

decisiones en todas las dimensiones de la vida social. Cuando el huracán Sandy azotó la zona de Nueva York y produjo enormes pérdidas materiales, el reconocido columnista de prensa Moisés Naim se preguntaba: ¿Dónde están los mercados? Quien vino a socorrer a los damnificados en Manhattan y en Nueva Jersey no fue el sector privado, sino el Estado.

Cuadro VII.1
Principios de las alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo

Número	Principio
1°	Estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo basadas en políticas industriales proactivas.
2°	La alianza público-privada es clave para la formulación e implementación de estrategias nacionales eficaces.
3°	Asegurar el liderazgo de los ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real.
4°	Promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta los elementos siguientes: <ul style="list-style-type: none">• la búsqueda de un alto grado de liderazgo en los ámbitos político y técnico;• la necesidad de coordinación;• los programas e incentivos integrales en el marco de la estrategia o plan nacional de desarrollo, y• la prevención de la captura del Estado: importancia de la transparencia y la evaluación.
5°	Para ejecutar las estrategias es importante que en cada área o actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados a su ejecución.
6°	Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre ministerios y la exigencia de instrumentos múltiples a ese efecto.
7°	La eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica.
8°	La eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico.
9°	La eficacia de los programas e incentivos está íntimamente vinculada a la forma en que se administran.
10°	Para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos.
11°	Las alianzas público-privadas estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Devlin y G. Moguillansky, "Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo" (LC/W.283), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

3. Aprendizaje organizacional o institucional para avanzar hacia un Estado preactivo y proactivo

Llegado este punto, es importante preguntarse cómo los Estados pueden aprender a ser más preactivos y proactivos, y lo que esto implica desde el punto de vista institucional u organizacional⁶.

Gairín (2000) afirma que las organizaciones, por analogía con los seres humanos, aprenden cuando la ejecución de tareas realizadas por sus miembros a nivel individual o colectivo mejora constantemente, ya sea porque los procedimientos internos se mejoran o porque la interrelación entre los objetivos, los recursos y el sistema relacional se hace, a nivel organizativo, menos disfuncional. El autor destaca, sin embargo, que

⁶ Gairín (2000) plantea que el mayor problema teórico y práctico es justificar el deber que tienen las organizaciones de aprender y la forma en que deben hacerlo.

el avance en materia de organizaciones que aprenden exige cambios internos y externos, coherentes con los cambios culturales. Añade que, como mínimo, hay una relación directa que se refiere a los procesos de socialización, puesto que la cultura puede ayudar o dificultar el proceso de aprendizaje colectivo. Cita a los autores clásicos Argyris y Schön (1978, citados en Bolívar, 1997, pág. 123), para señalar la manera en que se da el aprendizaje en todos los niveles de la organización:

“Las organizaciones solo aprenden a través de las personas, pero por sí mismo el aprendizaje individual no garantiza el aprendizaje institucional. Éste no es ni puede ser reducido a una acumulación de aprendizajes individuales; supone la institucionalización en la práctica de nuevas formas de hacer, resultado de procesos colaborativos nuevos. Los individuos aprenden como parte de sus actividades diarias, especialmente cuando interaccionan con otros y con el medio exterior. Los grupos aprenden cuando sus miembros cooperan para conseguir propósitos comunes. El sistema en su totalidad aprende al obtener retroalimentación del ambiente y anticipa cambios posteriores”.

Según Godet y Durance (2011), existen cuatro actitudes fundamentales de cara al futuro, que para Ackoff (1994) constituyen cuatro orientaciones básicas con relación a la planificación, a saber:

- reactivista u orientada hacia el pasado;
- inactiva o pasiva, orientada hacia el presente;
- preactiva, orientada hacia la preparación frente a un futuro esperado, y
- proactiva o interactiva, que considera el pasado, el presente y el futuro como aspectos diferentes pero inseparables, de la problemática para la que se planea; y se concentra en todas las orientaciones al mismo tiempo⁷.

Cuadro VII.2
Actitudes ante el futuro

Orientaciones	Concepto	Pasado	Presente	Futuro
Reactividad	Actuar con urgencia	+	-	-
Inactividad o pasividad	Sufrir el cambio	-	+	-
Preactividad	Prepararse para los cambios previsibles	-	-	+
Interactividad o proactividad	Actuar para provocar los cambios deseados	+/-	+/-	+/-

+ = Actitud favorable - = Actitud no favorable

Fuente: M. Godet y P. Durance, *Prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Dunod, 2011.

⁷ Godet cita a Hasan Özbekhan como autor de los conceptos de preactividad y proactividad a finales de los años ochenta. Sin embargo, al parecer el gran difusor de esos conceptos fue Russell Ackoff. En el ámbito latinoamericano, este papel ha correspondido a Tomás Miklos.

A continuación, se exponen las principales características de cada tipo de orientación:

Cuadro VII.3
Cuatro orientaciones básicas de la planificación

Orientación	Componente de actitud	Creencia
Reactividad	Sentir	<ul style="list-style-type: none"> • Sentido y respeto por la historia. Preserva las tradiciones. • Produce continuidad y evita los cambios abruptos. • Prefiere buscar las respuestas en la experiencia. Tendencia a la nostalgia y a rodear de romanticismo el pasado. • Tiene una visión más clara del pasado que del futuro.
	Pensar	<ul style="list-style-type: none"> • Ve la tecnología como principal causa del cambio, en sentido negativo. • La metodología busca las causas que originan el problema; se busca reprimirlas o suprimirlas para que el cambio desaparezca y todo “vuelva a la normalidad”. • El proceso de planificación reduce la empresa a sus elementos. Trata los problemas separadamente, no sistemáticamente. • Énfasis en el pensamiento cualitativo.
	Actuar	<ul style="list-style-type: none"> • Prefiere tratar con personas y valores que con hechos y eficiencia. • Sus juicios están enraizados en la moralidad, no en la ciencia. • Asocia el conocimiento, la comprensión y la sabiduría con la edad. • Generalmente se prefieren las jerarquías autoritarias y paternalistas.
Inactividad	Sentir	<ul style="list-style-type: none"> • Trata de impedir el cambio. • Sus objetivos son la sobrevivencia y la estabilidad. • Considera que la mayoría de cambios son temporales o ilusorios. • No actúa hasta que surge la crisis.
	Pensar	<ul style="list-style-type: none"> • No busca las causas, solo procura deshacerse de las amenazas. • Obsesión por la compilación de datos, sin implementar acciones oportunas. • Las “conexiones” o “contactos” son más importantes que la capacidad.
	Actuar	<ul style="list-style-type: none"> • Aprecia más las maneras (convencionalismos, costumbres, reglas, conducta correcta) que la eficiencia. • Aprecia más la conformidad que la creatividad. • Prefiere los medios autocráticos a los fines democráticos.
Preactividad	Pensar	<ul style="list-style-type: none"> • Busca acelerar el cambio. Cree que la tecnología es la principal causa del cambio, en sentido positivo. • Tendencia al perfeccionismo. • Valora más la inventiva que la conformidad.
	Sentir	<ul style="list-style-type: none"> • Su principal objetivo es el crecimiento (ser el número uno). • Tendencia a tratar cada nueva técnica o tecnología como una panacea. • Concede muy poca importancia a la experiencia. • Cree en la administración por objetivos. Tiende a ser liberal con los medios, busca la administración descentralizada e informal.
	Actuar	<ul style="list-style-type: none"> • La planificación consiste en anticipar el futuro y prepararse para él. • Calcula los posibles futuros y su probabilidad de ocurrencia. Usa la planificación contingente, situacional o por escenarios. • Preocupa más perder una oportunidad, que cometer un error. • La planificación se hace de arriba hacia abajo.
Proactividad	Pensar	<ul style="list-style-type: none"> • Piensa que el futuro está sujeto a la creación y que puede ser influenciado por lo que uno hace y por lo que los demás hacen. • Considera la planificación como el diseño del futuro deseable y de la invención de los medios para llegar a él.
	Sentir	<ul style="list-style-type: none"> • Evalúa los cambios y la tecnología con consideraciones tanto científicas como humanísticas. • Tiene en cuenta tanto la experiencia como el experimento. • Su objetivo es el desarrollo.
	Actuar	<ul style="list-style-type: none"> • El aprendizaje y la adaptación se consideran como requerimientos clave. • Prefiere la planificación estratégica a largo plazo. • Realiza la planificación basada en futuros deseables, que requiere la selección explícita de medios, metas, objetivos e ideales a lograr.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Ackoff, *Planificación de la empresa del futuro*, México, D. F., Editorial Limusa, 2001; y *El arte de resolver problemas*, México, D. F., Editorial Limusa, 1994.

4. Desarrollo de capacidades prospectivas

Pese a que tradicionalmente la orientación científica y tecnológica de la prospectiva ha sido dominante, en los últimos años se ha buscado aplicar un enfoque más amplio, de prospectiva social. Al principio la prospectiva se percibía solo como una herramienta que facilitaría una mejor comprensión del desarrollo futuro de la ciencia y la tecnología y que permitiría a los gobiernos concentrar el gasto en esferas prioritarias. Sin embargo, desde una óptica más amplia, la contribución de la prospectiva tiene un doble propósito: i) proporcionar información estratégica para la toma de decisiones, y ii) producir movilización socioeconómica y cultural para generar conciencia y crear un consenso en torno a áreas estratégicas y formas prometedoras que permitan aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos asociados con las novedades de la ciencia y la tecnología (Comisión Europea, 2002b). Por tanto, en un sentido amplio, la prospectiva constituye un proceso social y participativo, donde la cultura resulta determinante como factor de éxito.

Nelson (2006) cita a Martin e Irvine (1984) cuando advierten que la cultura ha sido una condición previa para que los gobiernos asimilen las “visiones integrales” de largo plazo acerca de sus posibilidades futuras y comprendan la necesidad de contar con un contexto apropiado para la integración efectiva de la prospectiva con la adopción de decisiones. La cultura también es esencial para dar forma a la creación de redes informales y a los procesos de consulta entre los investigadores académicos e industriales, que son cruciales en la elaboración de consejos oportunos, pertinentes e informados sobre las políticas futuras. De ahí que, según Nelson (2006), la capacidad en prospectiva no sea una “cosa” que se pueda desarrollar. Es una capacidad innata de pensamiento humano que todo el mundo tiene, pero las personas deben aplicarla en un contexto social para poder reconocerla. Esta capacidad surge cuando los individuos comienzan a entender los métodos y procesos prospectivos, y a aplicar ese conocimiento a su vida personal y profesional, así como a sus interacciones con la sociedad y la comunidad en que viven y trabajan.

Por otra parte, Slaughter (2006) afirma que, frente a los grandes retos globales y complejos de hoy en día, que a menudo afectan negativamente a la gente, tales como el cambio climático, las enfermedades o las guerras, las sociedades se ven obligadas a crear estructuras de pensamiento igualmente complejas para desarrollar capacidades colectivas que permitan encontrar soluciones viables y sostenibles. En ese orden de ideas, la prospectiva social cobra vital importancia al plantear la necesidad de mantener diálogos estratégicos que constituyen constantes procesos de aprendizaje

social hacia la construcción de un futuro deseado. Para Slaughter (2006), la prospectiva, vista como el ejercicio de pensar en el futuro, puede ser común a la vida cotidiana de las personas, pero no resulta natural para las organizaciones. Si bien es una capacidad humana, para que se convierta en capacidad social necesita ser comprendida y mejorada mediante diversas formas de aprendizaje⁸. Según el autor, la prospectiva social expresa una intención que busca aumentar la sensibilización y la capacidad individual e integrarla a un nivel de operaciones sociales conscientes, dentro de determinados contextos sociales⁹.

Este proceso de análisis, anticipación y posterior acción es sin duda un aprendizaje que entraña aciertos y desaciertos que surgen de la experiencia. Las sociedades que han reconocido la importancia de este aprendizaje colectivo para su desarrollo real y sostenible tienden a promover la sistematización e institucionalización de este desarrollo de capacidades. Frente a los desaciertos y obstáculos de este proceso, Slaughter (2006) plantea que existen dos caminos:

- i) El primero es para las personas que han desarrollado su conciencia hasta el punto en que pueden percibir las relaciones entre la realidad actual y el futuro potencial y entienden la necesidad de emprender diversas formas de acción para realizar dicho potencial. Los efectos del desarrollo de esa conciencia son sin duda un círculo virtuoso de una nueva forma de motivación, en la medida en que la comprensión de los patrones que generan oportunidades y peligros para la sociedad se va estructurando con tal claridad, que se forman opiniones muy específicas sobre lo que se necesita hacer y por qué hacerlo.
- ii) El segundo camino lo describe Slaughter (2004). como “un movimiento dialéctico entre la prospectiva y la experiencia”. Ocurre cuando los individuos y las sociedades acumulan experiencias de aprendizaje que ponen de relieve el valor de aplicar la prospectiva y los costos de no emplearla de manera oportuna e inteligente. Estas experiencias de aprendizaje, sin embargo, pueden evidenciarse después de mucho de tiempo.

⁸ En este punto es necesario recordar la diferencia existente entre prospectiva (*foresight*) y estudios del futuro (*futures studies*). En general, el término “prospectiva” se ha utilizado para referirse a un enfoque de reflexión estructurada sobre el futuro con el fin de desarrollar políticas, mientras que el término “estudios del futuro” se reserva para describir determinados enfoques, herramientas y métodos utilizados para imaginar el futuro, sin que exista necesariamente la responsabilidad de diseñar política públicas, en un contexto institucional determinado (Conway y Stewart, 2004).

⁹ La prospectiva social, al analizar las causas o acciones del pasado y el presente que pueden configurar el futuro, desarrolla en la sociedad una capacidad de reacción, dada su posibilidad de anticipar inteligentemente el futuro y actuar en función de las amenazas y oportunidades que se identifiquen (Conway y Stewart, 2004).

Por ese motivo, es posible que los daños causados hasta ese punto (por ejemplo, la destrucción del medio ambiente) sean irreversibles o altamente costosos de subsanar. En este sentido, como menciona el autor, lo mejor que puede hacer una sociedad para ampliar sus opciones de futuro es asegurarse de que las nuevas generaciones aprendan a interpretar los futuros posibles, a fin de comprender el mundo que están configurando y su papel y responsabilidad en él.

Como se mencionó anteriormente, este proceso de aprendizaje se reproduce de manera sistemática en la medida en que las personas formadas en prospectiva llevan sus nuevos conocimientos a una amplia gama de contextos organizacionales. A su vez, esto contribuye a la aparición de la prospectiva social, que “se distribuye” a lo largo de la sociedad. En la práctica, los casos analizados en Australia por Slaughter y sus colaboradores (Slaughter y otros, 2005) dan cuenta de las siguientes lecciones aprendidas:

- el conocimiento de la prospectiva y los estudios del futuro ofrecen una base apropiada y en evolución para obtener una formación avanzada que permita el trabajo sobre el terreno;
- la perspectiva integral es útil y duradera; tiene múltiples usos e incluye un cúmulo de conceptos, métodos e instrumentos para los profesionales, cuya formación en prospectiva suele ser escasa;
- la investigación prospectiva seria y responsable requiere profundidad, que se traduce en alta productividad, y
- las soluciones a largo plazo a los dilemas sociales pueden explorarse y solucionarse productivamente en este contexto.

5. El aprendizaje social para el desarrollo de capacidades en prospectiva y políticas públicas

Fundamentados en la experiencia australiana, Slaughter (2004) y Conway y Stewart (2004) han generado un marco de referencia para el desarrollo de una capacidad de prospectiva en la sociedad o prospectiva social, con miras a la transición de una cultura orientada por el pasado hacia una cultura sensible al futuro.

En este sentido, los autores plantean que la prospectiva surge como capacidad social, con cierto grado de coordinación y pensamiento estratégico en torno a la forma en que se aprovecha para el desarrollo del futuro del país de que se trate. Según Slaughter (2004) y Conway y Stewart (2004), la capacidad de

prospectiva social surgirá a medida que un mayor número de organizaciones comiencen a utilizar métodos, procesos y sistemas prospectivos en el desarrollo de su estrategia. Su uso rutinario en las organizaciones indica cómo se considera y sistematiza el pensamiento estratégico acerca del futuro, cómo se integra con el conocimiento del pasado y el presente, y cómo se apoya el desarrollo de estrategias a nivel organizacional.

En el cuadro VII.4, el autor presenta cinco etapas de este proceso, que no puede surgir de un momento a otro, sino que se va construyendo con el paso del tiempo.

Cuadro VII.4
Etapas de desarrollo de la prospectiva social

Niveles de complejidad	Curva de aprendizaje	Indicadores
Nivel 5	Capacidad social para la prospectiva como propiedad emergente.	El pensamiento a largo plazo se convierte en norma social.
Nivel 4	Ideas y conceptos que permiten desarrollar un discurso de los futuros.	La prospectiva rutinaria se aplica en la mayoría de las organizaciones.
Nivel 3	Las metodologías y herramientas de futuro incrementan el poder analítico.	Uso generalizado de los instrumentos y métodos estándar de la prospectiva.
Nivel 2	Los procesos, proyectos y estructuras de futuros se incorporan en diversas aplicaciones.	Los conceptos e ideas de futuro se vuelven influyentes por medio del discurso.
Nivel 1	Capacidades primarias y percepciones del sistema cerebral o mental humano.	Uso irreflexivo de las visiones de futuro en la vida diaria de los individuos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Conway y C. Stewart, *Creating and Sustaining Social Foresight in Australia: A Review of Government Foresight*, Melbourne, Australian Foresight Institute, 2004; y R. Slaughter, "From individual to social capacity", *Futures*, vol. 28, N° 8, Ámsterdam, Elsevier, 1996.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que no existen prácticas únicas o hegemónicas, sino que suele haber una gran diversidad de organizaciones, profesionales y enfoques en relación con la prospectiva. Entre las distintas organizaciones que practican progresivamente la prospectiva figuran las empresas, el gobierno y el sector sin fines de lucro. Estas entidades varían en tamaño y complejidad, pues van desde pequeñas empresas hasta grandes corporaciones y departamentos gubernamentales.

Así pues, cuando un país comienza a aplicar la prospectiva, como lo evidencia la experiencia australiana, tiene lugar un proceso social (Conway y Stewart, 2004). Al profundizar en la práctica internacional, se observa que los países comienzan por realizar ejercicios de prospectiva, generando capacidades iniciales y apreciaciones acerca de la importancia de reflexionar sobre los futuros posibles y la necesidad de contar con una masa crítica de profesionales en ese ámbito. Pero aún no se alcanza un impacto real y duradero en la vida cotidiana.

Sin embargo, a medida que ese proceso se repite y se van transformando las instituciones, se pasa a un segundo nivel. El concepto de futuro se liga al concepto de desarrollo de la sociedad y la iniciativa de reflexión prospectiva y estratégica no se limita a unos pioneros aislados. Va surgiendo progresivamente una diversidad de visiones de futuro más coherentes y estructuradas. En este segundo nivel hay muchas prácticas en América Latina, que se evidencia en países como la Argentina, el Ecuador, México y el Perú.

En el tercer nivel, los países incentivan el uso generalizado de metodologías e instrumentos prospectivos. Los instrumentos se conocen, se divulgan, se aplican y se trabajan recurrentemente en las políticas públicas. Hay buenas prácticas y surgen estándares de calidad en materia de prospectiva. Algunos países de América Latina, como el Brasil y Colombia, ya se han encaminado hacia ese nivel. Pero, en el caso de Colombia, ese recorrido ha tomado alrededor de 25 años. El proceso de aprendizaje se puede acelerar si el Estado mantiene una férrea voluntad y es coherente en su política pública a lo largo de varios períodos de gobierno.

En el cuarto nivel se encuentran los países líderes de la sociedad y la economía de conocimiento, que estructuran procesos prospectivos recurrentes, sistemáticos, basados en programas y ciclos de actividad. Es el caso de Alemania, el Reino Unido y la República de Corea. Son países que cada cuatro o cinco años renuevan sus visiones de futuro y realizan ejercicios de monitoreo del entorno y seguimiento continuo. La aplicación de la prospectiva es habitual, con lo que soslayan la principal debilidad de América Latina, que consiste en no avanzar sistemáticamente hacia la toma de decisiones estratégicas. En el cuarto nivel hay una capacidad de reflexión y elaboración de pensamiento propio que se evidencia en la publicación de libros originales. Sobre todo, hay instrumentos concretos para la adopción de decisiones.

En el quinto y último nivel se encuentra la frontera de las prácticas prospectivas. La aplicación de la prospectiva a las políticas públicas se

convierte en tema corriente en las instancias del gobierno y prevalece una cultura generalizada de prevención, precaución, análisis de riesgo y generación de alternativas. Países como Finlandia, Francia y el Japón tienen esas prácticas interiorizadas en su propia cultura. En China, el largo plazo es consustancial a la forma de pensar. Esta capacidad se distribuye socialmente entre muchas instituciones y territorios, y se incorpora cotidianamente en la adopción de decisiones.

En este sentido, a partir de la observación de la experiencia mundial, puede afirmarse que la práctica sistemática a nivel institucional realmente emerge cuando se utiliza la prospectiva en la vida cotidiana para definir el rumbo de las estrategias y políticas. El desarrollo de capacidades prospectivas depende de una acumulación de conocimientos y experiencias. Una vez que la sociedad emprende la construcción de futuros posibles en diversas esferas de acción y se implementa una cultura de aprendizaje, desarrollo y construcción colectiva, se alcanza el quinto nivel de pensamiento social de largo plazo. Es el nivel donde se extienden e interiorizan actitudes, aptitudes y prácticas de prospectiva que favorecen secuencias de acción institucional de corto, mediano y largo plazo. Llegar a ese punto implica desencadenar un proceso auténtico y gradual de aprendizaje colectivo.

En la práctica, una sociedad compleja puede presentar diferentes niveles en este aprendizaje, dada su profunda heterogeneidad estructural, producto de las diferencias regionales y de la asimetría en niveles y experiencias. Por ejemplo, un país puede avanzar en la generación de cursos de sensibilización, formación de equipos, realización de estudios piloto y la creación de una disciplina colectiva para la ejecución de planes estratégicos, con un horizonte temporal de diez años. Este punto de partida permite acceder a los niveles 1 y 2. No obstante este avance, para que un país llegue a funcionar en los niveles 3, 4 y 5, se requiere difundir el conocimiento pertinente y crear los mecanismos corporativos, las redes y las infraestructuras necesarias para garantizar el dominio de métodos, procesos y sistemas prospectivos, así como su aplicación sistemática y recurrente para el análisis constante de los cambios tecnológicos y sociales, la preparación anticipada de respuestas institucionales y la planificación continua (Medina y Ortegón, 2006).

En síntesis, la creación de capacidades prospectivas engloba el compromiso estratégico de construir una cultura prospectiva, un lenguaje y una práctica de pensamiento estratégico alrededor del futuro, lo que significa cultivar los niveles 1, 2 y 3. Igualmente, implica el compromiso de demostrar cómo se puede usar la prospectiva para tomar decisiones estratégicas de priorización e inversión en forma permanente, o sea, avanzar hacia los niveles 4 y 5.

6. El rol del gobierno: factores de avance y retroceso en el desarrollo de capacidades prospectivas

Así pues, Slaughter (2006) sugiere que el mantenimiento de una prospectiva social requiere una serie de líneas de acción y compromisos, tales como:

- continuar el proceso de desarrollo de disciplinas, instrumentos, prácticas y apoyo profesional;
- integrar la prospectiva en diferentes contextos o ámbitos, por ejemplo, la planificación, la educación, gobierno, las empresas, el tercer sector;
- crear un número importante de nuevos centros de excelencia, en los que se exploren nuevos temas y nuevas redes y relaciones entre actores sociales;
- mantener un contacto permanente con iniciativas similares en el exterior, y
- demostrar constantemente valor por medio de la calidad, la pertinencia y la difusión pública de los resultados producidos.

En una curva de aprendizaje como la antes descrita, el gobierno es el actor llamado a influir para que ocurra dicha coordinación. Slaughter (2004) afirma que, desde una perspectiva nacional, esto permite la integración de una variedad de trabajos y la síntesis de los resultados para informar el pensamiento y la formulación de políticas sobre el futuro del país. La función de coordinación nacional también facilita el desarrollo de vínculos y redes internacionales con otros países que ya están desarrollando una capacidad de prospectiva en ese nivel. El gobierno tiene la gran capacidad y responsabilidad de ser el actor proactivo que genera las condiciones de posibilidad y orienta de manera coordinada y sistémica los ejercicios y prácticas hacia el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, el desarrollo de capacidades en prospectiva social no se da únicamente por la intervención del gobierno. También es necesario que los líderes de las empresas, las universidades y la sociedad civil den un giro a su manera de operar, centrada principalmente en los asuntos coyunturales del aquí y el ahora, dejando por lo general en segundo plano los temas de largo plazo¹⁰. De ahí que Slaughter (2004) considere evidente la necesidad imperativa de trabajar mancomunadamente en un cambio de cultura hacia el pensamiento estratégico a largo plazo en todos los niveles del Estado, para de esa manera orientar los procesos de aprendizaje hacia los otros sectores de la

¹⁰ Comprender mejor el futuro es una forma de hacer más claro el proceso de adopción de decisiones en el contexto actual, porque permite establecer un acuerdo coherente con la visión a largo plazo (Slaughter, 2004).

sociedad. Slaughter sugiere que el desarrollo de la capacidad de prospectiva social depende de que el gobierno determine las funciones de prospectiva que no están presentes, tales como: análisis del entorno, análisis de tendencias o eventos críticos, construcción de escenarios, creación de mecanismos de alerta temprana, entre otras. La incorporación de esas funciones prospectivas en la actividad cotidiana o rutinaria aumenta la capacidad del gobierno de desarrollar una visión coherente del futuro del país.

Slaughter (2004) plantea que el gobierno es uno de los tres actores centrales en la generación de ese tipo de prospectiva social y que su papel en su promoción y desarrollo puede basarse en cuatro elementos fundamentales:

- el uso de diversos enfoques prospectivos dentro del gobierno para establecer una capacidad de prospectiva gubernamental que contribuya al desarrollo de políticas públicas;
- el desarrollo de una estructura coherente y permanente de apoyo a la gama existente de trabajos de prospectiva para garantizar la aplicación sistemática de los resultados en todo el país para su óptimo beneficio;
- la identificación, coordinación, enlace y apoyo de individuos y grupos que utilizan enfoques de futuros en el país, para facilitar el intercambio de conocimientos y buenas prácticas y la aplicación de enfoques prospectivos en el desarrollo de una estrategia y una política más generalizada, y
- la creación de redes y relaciones internacionales para contribuir a la aparición de la prospectiva social como capacidad global.

En el recuadro VII.1 pueden apreciarse algunos factores críticos para forjar ese compromiso.

Recuadro VII.1

Factores clave de éxito en un enfoque social de la prospectiva

- La creación de un gobierno corporativo que emplee la prospectiva para el desarrollo de políticas y la adopción de decisiones estratégicas.
- El funcionamiento de redes internas que contribuyan a la promoción y la práctica global de la prospectiva.
- El desarrollo de infraestructura que asegure una aplicación sistemática de la prospectiva en beneficio del país.
- La identificación, coordinación y establecimiento de relaciones con redes sociales externas que empleen la prospectiva, con miras a compartir conocimientos y buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Conway y C. Stewart, *Creating and Sustaining Social Foresight in Australia: A Review of Government Foresight*, Melbourne, Australian Foresight Institute, 2004.

Por otra parte, Georghiou y otros (2008) plantean que el aprendizaje está implícito en toda actividad de prospectiva, independientemente de su alcance o de la implicación de actores o recursos. De ahí se derivan dos tipos de aprendizaje: por adaptación y por colaboración, como se aprecia en el cuadro VII.5.

Cuadro VII.5
Modalidades de aprendizaje en prospectiva

	Aprendizaje por adaptación	Aprendizaje por colaboración
Quién	Gestores de la prospectiva. Patrocinadores y clientes. Gobierno (nacional y regional). Sector privado. Actores internacionales que producen insumos teóricos, temáticos o metodológicos.	Gestores de la prospectiva. Patrocinadores y clientes. Mayor participación de los actores internacionales. Gobierno (nacional y regional). Sector privado (multinacionales). Sociedad (énfasis en insumos multiculturales).
Por qué	Aprendizaje de vía rápida. Dominio de vanguardia en métodos, procesos y contenido. Buenas prácticas que aseguran la calidad. Perspectiva externa que complementa la visión interna de los países.	Inquietudes comunes. Necesidades de brindar coherencia en enfoques de política pública. Masa crítica y valor agregado. Aprendizaje rápido al conjugar insumos diversos mediante la asignación de tareas en función de las competencias. Combinar una perspectiva europea con una perspectiva global.
Qué	Orientación y enfoques. Herramientas y metodologías. Estructura de implementación. Enfoque temático y contenido.	Enfoques basados en consensos. Herramientas y metodologías creativas. Tareas y responsabilidades compartidas. Temas de interés común.
Cómo	Estudio de informes y resultados finales y previos. Invitación a especialistas extranjeros a paneles y talleres internacionales y actividades de capacitación. Aprendizaje compartido con herramientas cibernéticas.	Estudios conjuntos. Paneles conjuntos. Talleres y actividades conjuntas de capacitación. Plataforma común para aprendizaje por Internet.
Cuándo	Fase de preparación y de ejecución. Evaluación y seguimiento.	A lo largo de todo el proceso.

Fuente: L. Georghiou y otros, *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher, 2008.

Según Georghiou y otros (2008), cuando varios países emprenden conjuntamente ejercicios prospectivos de aprendizaje por adaptación y por colaboración, el contexto es un factor crucial. Los ejercicios conjuntos se mejoran y dificultan al mismo tiempo, debido al reto de atender simultáneamente contextos sumamente distintos (por ejemplo, una economía avanzada y una economía en transición). De esta manera, el aprendizaje mutuo funciona mejor cuando los países u organizaciones tienen entornos institucionales, recursos y niveles de conocimientos especializados similares, y cuando el instrumento de política seleccionado es claro y de baja especificidad.

Cuadro VII.6
Condiciones que favorecen el aprendizaje mutuo

El marco de la prospectiva	Entorno estructural similar, tal vez derivado de obligaciones comunes a los miembros de Comisión Europea. Compatibilidad con la orientación política. Sentido de insatisfacción con las prácticas en vigor. Similitud de recursos disponibles. Similitud de conocimientos especializados en cuanto a métodos de prospectiva y ámbitos de competencia técnica.
Instrumento de prospectiva	Su especificidad no llega a depender de la idiosincrasia o cultura particular de cada país. Ejercicios bien documentados y evaluados. Compatibilidad y complementariedad respecto a los instrumentos utilizados.

Fuente: L. Georghiou y otros, *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher, 2008.

Por otra parte, Conway (2006) señala otros factores que restringen el desarrollo de las capacidades prospectivas en los países:

- La participación gubernamental es un elemento clave para la prospectiva individual y social. La naturaleza de la política y el papel de los gobiernos en los proyectos prospectivos es determinante. Estos proyectos no se producen de forma aislada, sino que siempre estarán relacionados con la política desde su origen. Dependen de la gobernabilidad, las maniobras políticas y la continuidad de la administración de turno.
- El funcionamiento, la aplicación de los resultados y la profundidad en la comprensión de la prospectiva depende de los actores políticos que tienen el poder de iniciar y detener los proyectos. Su actitud y respaldo siempre será un factor crítico en la continuación de los proyectos.
- Si bien normalmente se acepta la inevitable influencia de la “política” del gobierno o la variedad organizacional en los proyectos prospectivos, en última instancia las personas son quienes toman las decisiones y participan en los proyectos de prospectiva. Un camino posible para garantizar la continuación de estos proyectos sería que los principales actores políticos vinculados desarrollaran la capacidad prospectiva a nivel individual.
- Es fundamental incluir el ámbito subjetivo (conciencia, pensamientos, valores, motivaciones, ideas e imágenes) en los proyectos de prospectiva. Sin esa óptica, se corre el riesgo de que los proyectos queden supeditados a los imperativos a corto plazo, con poca consideración por los imperativos a largo plazo.
- Los pensamientos, creencias e imágenes del futuro de los individuos son fundamentales para los proyectos prospectivos.

Es necesario asegurar que tales proyectos contribuyan a la comprensión de cómo las visiones del mundo de las personas pueden influir en el proceso de creación de capacidades prospectivas.

- Por todo lo anterior, es necesario que los funcionarios públicos y todos los practicantes de la prospectiva se tomen el tiempo necesario para explorar y reconocer cómo sus cosmovisiones particulares influyen en su práctica de toma de decisiones.

Asimismo, es pertinente sintetizar algunos de los factores en la implementación de ejercicios y procesos prospectivos que se han reconocido como factores limitantes en la práctica internacional, como se puede apreciar en el cuadro VII.7.

Cuadro VII.7
Principales factores que limitan la práctica de la prospectiva aplicada a las políticas públicas

Función	Errores o fallas frecuentes
Decisoria	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de apoyo de alto nivel. • La falta de interés político (de los políticos y el público) en el futuro a largo plazo. • El cambio de posición o interés de los líderes políticos mientras que los análisis prospectivos están en curso. • Falta de una política favorable y un marco institucional integrados. • Fallas en la aplicación de metodologías prospectivas en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con la mejora de los países.
Proyectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia del pensamiento de corto plazo y el modo de acción reactivo. • Fallas en las estrategias de implementación de los proyectos prospectivos. • Sobrevaloración del énfasis en la adquisición y difusión de tecnología como solución a temas más amplios de carácter socioeconómico, como la salud, la alimentación, la vivienda y la participación del público. Lo anterior proporciona señales políticas que sobreestiman la importancia de la tecnología y la innovación. • Percepción que subvalora el papel de la tecnología y la innovación en la intensidad de competencia en la industria.
Educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capital humano preparado adecuadamente. • Falta de conocimientos y experiencias para utilizar correctamente los métodos y modelos prospectivos. • Los metodólogos y técnicos no hacen sus trabajos comprensibles o pertinentes. • Falta de promoción de una cultura prospectiva. • Baja aceptabilidad social o ética: incluye las limitaciones culturales y las limitaciones derivadas de la actitud del público en general o los grupos de presión.
Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidez burocrática. • Reducción de la cooperación entre departamentos. • Fallas del sistema de vinculación y coordinación de actores e instituciones. • Falta de comunicación entre los usuarios, contratistas y productores de modelos y pronósticos. • Falta de financiación para la adquisición y difusión de la tecnología pertinente a la implementación de procesos prospectivos.
Cognitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Poca interdisciplinarietà y multidisciplinarietà en la comprensión de los problemas sociales. • La compartimentación y especialización, junto con las presiones de tiempo. • Desconexión de la aplicación de las nuevas tecnologías a los problemas socioeconómicos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Rader y A. Porter, *Fitting Future-oriented Technology Analysis Methods to Study Types*, *Future-Oriented Technology Analysis-Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer, 2008; C. Cagnin y M. Keenan, "Positioning future-oriented technology analysis", *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer, 2008; y C. Cagnin, D. Loveridge y O. Saritas, "FTA and equity: new approaches to governance", *Futures*, vol. 43, N° 3, Amsterdam, Elsevier, 2011.

Es importante resaltar la importancia del trabajo en red como elemento fundamental para el desarrollo de capacidades de aprendizaje institucional, puesto que no siempre se logra construir líneas de vida recurrentes o vínculos estables y progresivos entre los nodos de una red. Al efecto, Villarroel (2008) explica cómo funcionan las redes institucionales de conocimiento mediante la teoría de contactos y pone de relieve la necesidad de tejer muchas interrelaciones positivas entre los miembros de una red para que esta fructifique.

Recuadro VII.2

Redes institucionales de conocimiento bajo la teoría de contactos

- Red institucional de conocimiento: se alimenta de contactos de líneas de vida de sus miembros, respecto de una misión o área de conocimiento común; inicia su proceso de vida con la formación de nodos en entornos institucionales y evoluciona en un espacio estratificado que contiene dichos nodos. Su dinámica se genera por medio de factores de atracción iniciales y emergentes que introducen tanto condiciones de indeterminismo como de determinismo.
- Cada miembro de una red posee una línea de vida real y tangible y una intangible, relativa a un área de conocimiento, o una misión, definida como la trayectoria física (o virtual, si es intangible) que describe dicho individuo durante el tiempo de dedicación al área o misión. Un grupo de individuos dedicados a una misión dentro de una misma institución genera una línea de vida institucional, producto de la interacción sinérgica de sus propias líneas de vida. Esta interacción se materializa a partir de ciertos órdenes (o niveles) de contacto.
- Los miembros de una red generan trayectorias reales, en función del tiempo, que definen su línea de vida relativa a dicha misión. Dos líneas de vida tienen contacto de orden cero, en un instante t , si coinciden en dicho instante, en relación a una misión o un área de conocimiento, tienen contacto de orden 1 si, además de tener contacto de orden 0, toman decisiones comunes; contacto de orden 2, si realizan acciones conjuntas; contactos de orden 3, si generan productos, y así sucesivamente.
- Toda línea de vida está íntimamente asociada a un multivector de decisión, que define el conjunto de las posibles opciones de decisión de la línea de vida, desde una posición u . Una vez seleccionada una dirección específica del multivector decisional, la línea de vida real es la que desplaza su movimiento en función de las opciones de decisión.
- Cada miembro de una red posee además una línea de vida intangible, que evoluciona de acuerdo a sus decisiones relativas al tránsito intangible de información, conocimiento y toma de decisiones, particular o de la red. Las decisiones pueden ser multidireccionadas, sin que ello represente un factor de incertidumbre. Por ejemplo, la transmisión de información electrónica de datos o la multiplicidad de decisiones que serán ejecutadas por distintas líneas de vidas reales. La estructura de la red estará ligada al tipo de contacto entre las líneas de vida de sus miembros con respecto a la misión de la red.

Fuente: Y. Villarroel, "Redes institucionales de conocimiento visualizada desde la teoría de contactos", *Cuadernos de Administración*, N° 40, Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2008.

Por último, es prudente recordar que el desarrollo de capacidades prospectivas en el ámbito gubernamental tropieza con los típicos problemas públicos que requieren una acción coordinada de todos los actores sociales, en la medida en que estos asuntos se hacen cada vez más complejos (Rojas, 2012), a saber:

- la atracción, selección y retención del talento humano altamente especializado;
- la alta rotación de las personas que cuentan con las capacidades de estrategia y aprendizaje;
- la rendición de cuentas como un proceso no solo de transparencia, sino de aprendizaje colectivo;
- la sostenibilidad, ampliación y articulación del financiamiento de nuevas intervenciones del Estado que dan sentido a la prospectiva aplicada a las políticas públicas, en temas tales como desarrollo regional; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo empresarial, productividad y competitividad; medio ambiente; protección social y seguridad; profesionalización y elevación de las cualificaciones de los empleados públicos, y
- la inclusión de los actores en los procesos de decisión y el establecimiento de consultas de priorización y de satisfacción como vía para merecer la confianza de la ciudadanía.

La capacidad de aplicar efectivamente el poder regulatorio (capacidad de vigilancia, control y sanción) para velar por la calidad y eficacia de los ejercicios prospectivos.

7. La importancia de las plataformas de aprendizaje

Sin duda alguna, la tarea de promover el pensamiento a largo plazo requiere la coevolución de los instrumentos de planificación y las culturas organizacionales. Hoy en día, para aplicar la prospectiva de manera sistemática y difundir la pedagogía correspondiente, se requieren infraestructuras basadas en las tecnologías de información y comunicación. De este modo, los conceptos y metodologías más novedosos se pueden poner al alcance del gran público, los públicos estratégicos y los funcionarios y expertos.

En el cuadro VII.8 se presentan algunas de las más importantes plataformas a nivel internacional. Resalta la carencia de experiencias similares en América Latina.

Cuadro VII.8 Plataformas y esquemas pedagógicos

Plataformas y esquemas pedagógicos	Descripción
ForSociety ERA-Net	Es una red de entidades y organismos públicos de Europa implicados en el desarrollo de la investigación nacional y los sistemas de innovación. Su objetivo es promover el aprendizaje mutuo sobre la prospectiva a nivel nacional e indicar y analizar cuestiones estratégicas que conduzcan a actividades conjuntas a escala europea.
FOR-LEARN (IPTS-CCI)	El proyecto For-Learn (participe de la Plataforma Europea de Intercambio de Conocimientos sobre Prospectiva) apuntó a consolidar y mejorar la accesibilidad a los conocimientos especializados en prospectiva y su promoción en toda Europa. El resultado más importante de este proyecto es la Guía en Línea de Prospectiva, que orienta a los usuarios en los pasos críticos del diseño, ejecución y seguimiento de un proyecto de prospectiva y da una descripción de los principales métodos que se pueden utilizar. Se proporciona una información clara y de fácil acceso, con ejemplos de casos ilustrativos reales. En la actualidad es un recurso único sobre la prospectiva y sus técnicas, utilizado por la comunidad de especialistas en prospectiva y por aquellos que quieren aprender a aplicarla en el desarrollo de políticas.
Red Europea de Monitoreo de Prospectiva (EFMN)	En 2004, la Comisión Europea apoyó la creación de la EFMN, un consorcio internacional de organizaciones dedicadas a la investigación, con el objetivo general de monitorear las actividades de prospectiva en curso y emergentes y difundir información pertinente a los responsables políticos y los profesionales de prospectiva. Para lograr dicha meta, se trazaron seis objetivos específicos: i) Red: crear una red de corresponsales formada por usuarios y practicantes en prospectiva. ii) Recolección de datos: recolectar ejercicios de prospectiva y otras actividades relacionadas, como una biblioteca de información. iii) Representación o mapeo: analizar los rasgos clave y las características de los ejercicios de prospectiva recolectados y describir aspectos destacados acerca de las prácticas de prospectiva en Europa y otras regiones del mundo. iv) Producción de notas informativas: producir informes sobre estudios específicos de prospectiva, con el fin de informar a la comunidad en general. v) Análisis de problemas: analizar los ejercicios de prospectiva recogidos en términos de cuestiones emergentes, y organizar talleres anuales que aborden temas específicos. vi) Difusión: divulgar la información recopilada y los análisis por medio de Internet e informes anuales. La EFMN ya ha definido 1.750 iniciativas de prospectiva en muchos países de los cinco continentes.
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI)	La iniciativa mundial de la ONUUDI sobre prospectiva tecnológica (PT) se basa en las experiencias regionales destinadas a proporcionar instrumentos y metodologías para la aplicación de la prospectiva a la adopción de decisiones estratégicas mientras se establece una red de comunidad abierta para el intercambio de conocimientos y la difusión de experiencias en la materia entre los actores interesados de las regiones. Base de datos de prospectiva tecnológica: Esta particular base de datos sirve como punto de entrada para todas las partes interesadas en el proceso. Ofrece las siguientes posibilidades: • Obtener información acerca del Programa de Prospectiva Tecnológica de la ONUUDI. • Descargar el <i>Manual de prospectiva tecnológica</i> de la ONUUDI, o • Inscribirse en los eventos pertinentes de la ONUUDI, incluidos los cursos de capacitación del programa de formación sobre prospectiva tecnológica. Centro Virtual Euroasiático La ONUUDI apoya los esfuerzos de los países de Europa central y oriental y los nuevos Estados independientes con miras a definir una visión de desarrollo a mediano y largo plazo para sus economías mediante el establecimiento de una red de instituciones y profesionales que apliquen la prospectiva en los planos nacional y regional. El objetivo declarado del Centro Virtual Euroasiático es proporcionar apoyo metodológico e información sobre prospectiva tecnológica a los responsables de la industria y la innovación en lo que se refiere a decisiones políticas, con el fin de desarrollar una cultura de prospectiva en la región de la ECO/NEI. Tiene las funciones siguientes: i) coordinar actividades y proporcionar asesoramiento e información sobre las actividades de prospectiva en la región de la ECO/NEI; ii) establecer y coordinar una red de instituciones nacionales en el campo de la prospectiva; iii) realizar estudios y comunicar los resultados a los encargados de la adopción de decisiones y el público en general; iv) organizar y apoyar ejercicios de prospectiva multinacionales; v) organizar programas de educación y formación, y vi) preparar y organizar cumbres regulares de prospectiva tecnológica.
Prospectiva nacional: Programa de Prospectiva del Reino Unido	Desde su creación en 1994, el Programa de Prospectiva ha ayudado al Gobierno del Reino Unido a pensar sistemáticamente sobre el futuro. En el marco de ese programa se creó el Centro Prospectivo de Análisis de Horizontes (<i>Foresight Horizon Scanning Centre</i>) para brindar capacitación, instrumentos y redes a fin de fortalecer la capacidad de pensar en el futuro y compartir las mejores prácticas dentro y fuera del gobierno. En este sentido, el Centro ha desarrollado un conjunto de instrumentos denominados "Explorando el futuro: Herramientas para el pensamiento estratégico". Ofrecen algunas ideas y sugerencias sobre las formas de abordar proyectos futuros, concebidas para que sean informativas y de fácil uso (no pretenden ser prescriptivas ni definitivas). Se trata de 24 técnicas diferentes de análisis de futuros. De ellas, cinco son también herramientas de análisis de escenarios, que son particularmente útiles al interrogar los resultados producidos por estos. El conjunto de instrumentos está dirigido a futuros analistas, responsables políticos, estrategas y personas que gestionan un proceso futuro.

Cuadro VII.8 (conclusión)

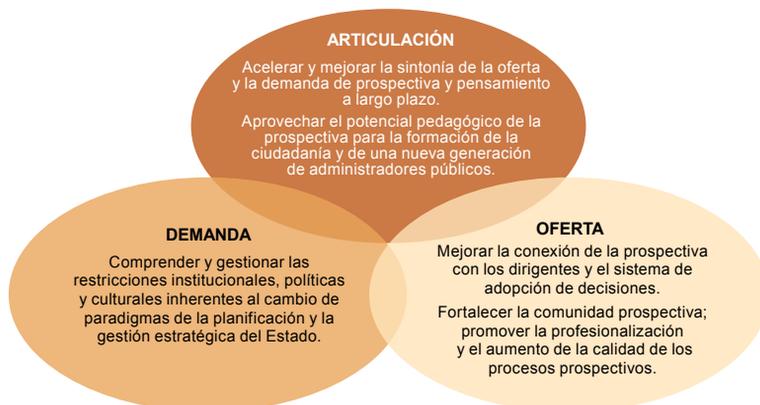
Plataformas y esquemas pedagógicos	Descripción
Plataforma de Aprendizaje Mutuo	La Plataforma de Aprendizaje Mutuo (<i>Mutual Learning Platform</i> , MLP) para la innovación regional en formulación de políticas se puso en marcha como una iniciativa conjunta de la Comisión Europea, encabezada por la Dirección General de Empresa e Industria y con el apoyo de la Dirección General de Investigación e Innovación, la Dirección General de Política Regional y el Comité de las Regiones en abril de 2005. La dirige una junta creada para coordinar las actividades de la plataforma. La MLP se define como un mecanismo interactivo de aprendizaje para las autoridades regionales y organizaciones públicas y privadas interesadas, en las regiones europeas, en fomentar la cooperación transnacional y transregional para promover la innovación y las políticas de investigación, y ayudar a todas las regiones a desarrollar una economía basada en el conocimiento. La MLP se centra en los tres temas siguientes: la prospectiva regional, la evaluación comparativa regional y los perfiles regionales.
Proyecto FUTURREG	El proyecto FUTURREG (un emprendimiento conjunto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional e INTERREG IIIIC) fue diseñado para tener importantes impactos a largo plazo en las políticas de desarrollo regional, sobre todo para asegurarse de que las políticas (y las organizaciones regionales de desarrollo) reciban la aportación de instrumentos de alta calidad de futuros y procesos participativos, incluido el análisis ambiental, el análisis de tendencias, los escenarios, la gestión visionaria y la metodología Delphi. Tiene tres objetivos: i) el desarrollo de un conjunto de instrumentos de futuros comunes; ii) el aumento del uso de instrumentos de futuros en relación con otros métodos de prospectiva dentro del sistema regional de elaboración de políticas, y iii) la aplicación de un conjunto de instrumentos de futuros para cuestiones de desarrollo regional.
Práctica de la prospectiva (<i>Doing Foresight</i>)	Es un instrumento basado en la web para el uso de los administradores de proyectos que desean hacer evaluaciones antes, durante y después de una actividad de prospectiva, con el fin de diseñar la actividad, adaptarla y aprender de ella. Fue desarrollado por un equipo de trabajo compuesto por Teknologiråd, la Junta Danesa de Tecnología (DBT), El Consejo de Ciencia y Tecnología de Malta (MCST), el Consejo de Investigaciones de Noruega (RCN) y el Consejo de Investigación Científica y Técnica de Turquía (TUBITAK).
Proyecto de prospectiva en las regiones	Sus objetivos son: i) apoyar el desarrollo de la Zona Europea de Investigación y la integración europea; ii) crear alianzas para el aprendizaje; iii) elaborar propuestas concretas de acciones de carácter regional, transregional u horizontal; iv) seguir desarrollando la prospectiva regional para mejorar el diseño y aplicación de políticas, mejorar la competitividad y la cohesión social y avanzar hacia economías basadas en el conocimiento; v) aumentar la capacidad de los miembros del grupo para iniciar acciones e influir en la formulación de políticas.
Guía práctica de prospectiva regional	Esta guía fue preparada en 2001 en el marco de la Red de Prospectiva para el Desarrollo Regional (FOREN), del Programa STRATA de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea, editado en Italia por CCI-IPTS, PREST y CM International. Un objetivo de la guía es ofrecer orientaciones útiles sobre cómo llevar a cabo una actividad de prospectiva regional, señalar dónde se encuentran las ventajas y desventajas, y explicar cuándo sería necesario diferenciar la prospectiva regional de la prospectiva nacional. La intención es ayudar a comprender las consideraciones que se deben tener en cuenta para decidir lo que es mejor según el contexto particular. No es ni un recetario ni un conjunto de instrumentos. No pretende ofrecer todo lo que se necesita saber acerca de la elección y aplicación de métodos particulares de prospectiva, aunque sí indica dónde se puede obtener esa información. Más bien está orientada a informar al lector sobre cómo y por qué se puede utilizar la prospectiva regional, cuáles son sus diferentes enfoques, cuándo y dónde podrían ser apropiados, y cómo la propia situación regional o local tiene que tomarse en cuenta en el diseño de un proceso de prospectiva. Está dirigida específicamente a los profesionales de prospectiva y a los usuarios potenciales. Pretende explicar cómo puede aplicarse la prospectiva con el fin de constituir una valiosa aportación a la estrategia y la planificación de políticas en las regiones, municipios o localidades, además de movilizar acciones estratégicas colectivas.
Base de datos Eurofor	Esta base de datos ha sido el resultado de un estudio piloto para representar una selección de ejercicios de prospectiva y competencias en la Unión Europea. Es de libre acceso en la red y se puede buscar mediante palabras clave y un mapa de rutinas de búsqueda. Ofrece además la posibilidad de un análisis conjunto de datos.
iKnow	Es una plataforma de interconexión del conocimiento, creada por la Comisión Europea en el área de investigación europea del Séptimo Programa Marco para la identificación temprana de problemas, eventos y novedades (por ejemplo, los eventos emergentes y asociados señales débiles) que configuran el futuro de la ciencia, la tecnología y la innovación en Europa y otras regiones del mundo. Su propósito es interconectar y compartir los conocimientos de las personas interesadas en estos temas.
Colegio Europeo de Prospectiva Regional (<i>European Regional Foresight College</i>)	El Colegio Europeo de Prospectiva Regional (<i>European Regional Foresight College</i>) fue fundado el 1 de abril de 2004, por iniciativa de la Delegación de Ordenación Territorial y Acción Regional (DATAR) de Francia, cuyo nombre pasó a ser Delegación Interministerial de Planificación y Competitividad Territorial (DIACT) desde el 2 de enero de 2006. Esta institución ha creado una base de datos permanente de los métodos y contenidos de prospectiva con el objetivo de elaborar un glosario multilingüe. También ha analizado las redes a que pertenecen sus miembros y ha reunido una bibliografía sobre estudios fundamentales en materia de prospectiva.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las respectivas instituciones.

B. Desafíos para mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre oferta y demanda de prospectiva en la región

Después de realizar el recorrido histórico anterior, se plantean cinco desafíos que pueden contribuir al avance de la prospectiva en América Latina. Uno de ellos se aprecia desde el ángulo de la demanda. Otros dos, desde la óptica de la oferta y los dos restantes se definen en la articulación entre la demanda y la oferta de prospectiva y planificación a largo plazo (véase el diagrama VII.4).

Diagrama VII.4
Desafíos



Fuente: Elaboración propia.

1. Acelerar y mejorar la sintonía de la oferta y la demanda de prospectiva y pensamiento a largo plazo

De acuerdo con los dos grandes ejes de análisis examinados hasta ahora, la demanda y la oferta de prospectiva se han desenvuelto en tres grandes etapas, pero cada una ha tenido ciclos distintos. En la primera etapa de la planificación, hasta los años ochenta, existió demanda de pensamiento a largo plazo en América Latina pero la oferta apenas estaba surgiendo. En la segunda etapa, en los años noventa, se insinuó un nuevo paradigma de planificación que requería la construcción de futuros, pero la ola neoliberal se interpuso a la oferta prospectiva. En la tercera etapa, a partir del cambio de siglo, se da un momento histórico donde al fin, progresivamente, empieza a coincidir la demanda con la oferta de prospectiva y pensamiento a largo plazo.

Hoy en día se ha abierto un espacio vital para sintonizar la demanda con la oferta. El debate sobre el actual modelo de desarrollo, el papel del Estado, el estatus de la planificación y el nivel de desarrollo institucional plantean claramente la necesidad de visiones estratégicas de largo plazo. Por otra parte, desde el punto de vista de la oferta, existe un avance significativo en materia de redes y comunidades de conocimiento, la situación del conocimiento prospectivo y los puntos de referencia institucionales, con y decisores dispuestos a trabajar en la construcción de futuros.

Es esencial el reconocimiento de esa coincidencia porque el continente ha pagado altos costos por esa falta de sintonía. La segunda generación de la prospectiva en los años ochenta estaba produciendo resultados importantes cuando sobrevino la década de políticas neoliberales que desacreditaron los esfuerzos orientados al pensamiento a largo plazo. Paradójicamente, en esos mismos años resurgían los estudios prospectivos en Europa y el resto del mundo desarrollado (Marí Castelló-Tarrega, 2000). Así, en el mismo momento en que América Latina dismantelaba sus oficinas de planificación y los esfuerzos prospectivos, reafirmando la hegemonía del mercado, los países líderes de la sociedad de conocimiento reinstalaban sus capacidades prospectivas.

No obstante esos cambios institucionales y esa trágica asincronía, se mantuvo el desarrollo de capacidades. Ese factor permitió, una década después, el surgimiento de una tercera generación de prospectiva en América Latina, que ha logrado abrir ventanas de oportunidad para una nueva etapa de ejercicios nacionales, regionales y sectoriales.

Hoy se tiene conciencia de la necesidad de integrar la oferta y la demanda de conocimiento prospectivo a nivel regional. Se ha comprendido que se trata de un proceso sistemático y colectivo de exploración, pero también de construcción de futuros. Se ha entendido que lo fundamental es construir alternativas futuras para la sociedad, en convergencia con la planificación estratégica y con otras disciplinas, tales como la gestión del conocimiento, la inteligencia competitiva y, en general, las ciencias sociales y políticas. La prospectiva no es un fin, sino un medio para la gestión del desarrollo.

2. Comprender y gestionar las restricciones institucionales, políticas y culturales inherentes al cambio de paradigmas de la planificación y la gestión estratégica del Estado

Como bien plantea Martínez (2009), la planificación no ha perdido vigencia como proceso integral para la adopción de decisiones estratégicas, porque la lógica de pensar antes de actuar no puede perder vigencia. Lo que

cambia son los contextos institucionales, que hacen necesario adaptar los paradigmas y las prácticas de planificación a las nuevas situaciones.

Por esa razón, el avance de la prospectiva tiene una estrecha relación con la compleja y exigente tarea de la reforma del Estado (Matus, 1993a y 1993b). Las principales corrientes contemporáneas de la gestión pública señalan la necesidad de un cambio paradigmático de la cultura institucional como elemento fundamental para producir la modernización del Estado y el consiguiente cambio en los comportamientos colectivos¹¹.

Según esta visión, desde el punto de vista de la demanda de prospectiva, es necesario superar grandes restricciones que persisten a pesar de haber sido señaladas desde hace décadas por diferentes analistas¹². Algunas de esas restricciones básicas son:

- la ausencia de un sentido genuino del valor de lo público y del bien común;
- la escasa capacidad de las organizaciones nacionales y regionales de asimilar las transformaciones del entorno;
- la falta de respuesta institucional, marcada por varios factores: la falta de continuidad de las acciones y la gran dificultad para promover procesos duraderos y encaminarlos una misma dirección; el gran peso burocrático, que no solo se manifiesta como una carga financiera en el presupuesto nacional, sino en la lentitud del aparato administrativo y la falta de coherencia y coordinación de las políticas públicas;
- el escaso estímulo al debate público y al diálogo en el marco del pensamiento geopolítico y geoestratégico de alto nivel mundial, con la consecuente dificultad para generar alternativas de desarrollo endógenas;

¹¹ Esto se basa en los planteamientos del sociólogo francés Michel Croizier, quien ha hecho aportes importantes desde el punto de vista de la comprensión del cambio en la gestión pública, lo que ha servido de punto de partida para varios autores latinoamericanos, como Enrique Cabrero y Teresita Escotto (1992), Carlos Matus (1993a, 1993b, 1994 y 2000), Bernardo Kliksberg (1995) y Paulo Roberto Motta (1994). Este argumento coincide además con las premisas de la nueva economía pública. Se observan temas similares en la concepción que aplica el pensamiento empresarial en el sector público, el planteamiento alternativo que se deriva de la denominada “nueva ciencia” y los autores que desarrollan los conceptos de economía digital y gestión del conocimiento (Choo, 1998).

¹² Es necesario tener en cuenta que los sistemas organizativos de baja responsabilidad que caracterizan a América Latina desarrollan una gran capacidad de resistencia al cambio y solo pueden reformarse bajo condiciones especiales. Carlos Matus (1993) planteó esta situación hace dos décadas: “Un gobierno no puede ser mejor que su selección de los problemas. La selección de problemas y su procesamiento tecnopolítico no puede ser mejor que el sistema de planificación que la genera y alimenta. El sistema de planificación no puede ser mejor que el permitido por las reglas de responsabilidad y de gobernabilidad del juego organizativo. Por consiguiente, para elevar la capacidad de la gestión de gobierno es necesario reformar y quizá revolucionar las reglas de responsabilidad y gobernabilidad del juego organizativo del aparato público”.

- la fuerte influencia de las ideologías y las corrientes de pensamiento dominantes, sean de derecha o de izquierda, y el peso del conflicto entre el pensamiento único de corte neoliberal bajo la influencia del Consenso de Washington y el socialismo y los planteamientos de corte social y popular, y
- los patrones mentales y las costumbres prevalecientes en la cultura y el desarrollo institucional¹³.

3. Mejorar la conexión de la prospectiva con los dirigentes y el sistema de toma de decisiones

Según Medina y Ortegón (1997 y 2006) el análisis de casos como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, por ejemplo, demuestra que los ejercicios prospectivos no suelen tener las garantías ideales de trabajo intelectual que exige el mundo académico (dinero, tiempo, libertad, tranquilidad). Es imprescindible presuponer que existen factores que influyen sobre los responsables de la toma de decisiones y que condicionan el desarrollo del pensamiento de largo plazo.

En primer lugar deben tomarse en cuenta las presiones políticas. Detrás del intermitente interés de los dirigentes por la prospectiva se constata que su respaldo institucional depende de conveniencias y posibilidades políticas. Además, su énfasis en los resultados inmediatos restringe la inversión en estudios prospectivos que ofrecen resultados a mediano y largo plazo. De ahí que la continuidad de los apoyos a los proyectos prospectivos esté condicionada por la permanencia de los directivos y por el respaldo político que reciben.

En segundo lugar, existen dificultades objetivas en la implantación de procesos prospectivos, y esto es reconocido tanto por los críticos como por los patrocinadores y ejecutores de la prospectiva. Históricamente se ha insistido en que estos esfuerzos son muy sofisticados, complejos y

¹³ Tal y como señalaron hace dos décadas Hodara (1984) y Miklos y Tello (1991) con respecto a América Latina, aún prevalecen dificultades propias del modo de ser y de las costumbres de la cultura organizacional vigente. Por ejemplo: i) la falta de información confiable o el cierre a su acceso; ii) la inexistencia de una tradición participativa en la adopción de decisiones; iii) la ausencia de una opinión pública informada; iv) los prejuicios y estereotipos que conciben la planificación como una práctica inmediatista relacionada solo con tareas de control administrativo y financiero, y v) la sobreideologización o el énfasis exagerado de las teorías o doctrinas políticas, entre otras cosas. Al considerarse la prospectiva como un instrumento esencial de la planificación, muchas veces se transfieren algunas situaciones características de esta, como: i) la prioridad otorgada a la solución de problemas de orden cuantitativo, econométrico o de programación lineal; ii) la existencia de reacción más que de anticipación; iii) la brecha entre la planificación y la operación; iv) la escasa comunicación entre los actores estratégicos; v) la tendencia a la centralización de las decisiones y los mecanismos de arriba hacia abajo; vi) las estructuras organizacionales poco flexibles, y vii) el desconocimiento o indiferenciación entre el proceso y el producto de la planificación.

costosos en cuanto a tiempo y recursos para el tipo de resultados obtenidos (Yero, 1989). También se ha criticado que el impacto de estos estudios en la sociedad ha sido inferior a lo esperado. Se registra una brecha entre teoría y práctica que preocupa y muchas veces no existe el empalme deseado con los mecanismos de decisión.

Por tanto, es fundamental promover la creación de condiciones institucionales adecuadas. Se requiere fomentar la confianza y la cooperación entre los decisores y los ejecutores de ejercicios prospectivos. Es muy importante la promoción de espacios de pensamiento conjunto y de aclaración de expectativas, negociación y conciliación de diferencias. Es necesario evitar las expectativas desmesuradas y la tendencia al control político¹⁴. Por otra parte, es importante la adecuación de los procesos prospectivos a las condiciones existentes. Por ejemplo, hacer ejercicios prospectivos más flexibles, menos largos y costosos para que se puedan sortear las restricciones de la práctica institucional.

4. Fortalecer la comunidad prospectiva, promover la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de los procesos prospectivos

En América Latina hay una gran heterogeneidad de conocimientos en materia de prospectiva. Es importante valorar la experiencia latinoamericana en su real dimensión y reconocer la existencia de una masa crítica de profesionales en los países que vienen elevando su nivel profesional. Sin embargo, al mismo tiempo, se requiere fortalecer el aprendizaje colectivo y mejorar las capacidades de los países que tienen menor nivel de desarrollo.

Se requiere mayor innovación y formación de parte de la comunidad de productores y usuarios de la prospectiva. Es fundamental promover la formación integral de los responsables y participantes en procesos de prospectiva en aspectos complementarios, tales como la gestión y la vigilancia tecnológica, y las concepciones contemporáneas del desarrollo económico, social y territorial. Sería conveniente aumentar la profundidad de la información y los conocimientos que brindan apoyo profesional al contenido de la prospectiva. Asimismo, se requiere un mayor soporte social en la creación de redes y sintonía de los actores sociales con el proceso de construcción de futuros. Al promover infraestructuras de aprendizaje interactivo, se establece un punto de partida más ventajoso, se reducen los costos y se aprovecha al personal formado en la materia. Se reconocen los logros anteriores y se acumulan conocimientos sobre los aciertos y los errores de cada diseño metodológico.

¹⁴ Nada más triste y desalentador que la influencia de los decisores cuando pretenden sesgar los ejercicios prospectivos a favor de sus intereses o ideologías.

La experiencia del Programa Colombiano de Prospectiva Tecnológica e Industrial, expuesta en varios foros internacionales, pone de relieve varias lecciones que pueden ser asimiladas por los países de la región para mejorar en este sentido:

Recuadro VII.3

Lecciones aprendidas en el ejercicio de la prospectiva

Lección 1. Aumentar la calidad de las reflexiones prospectivas, mediante una mayor disponibilidad y confiabilidad de las bases de datos, la conceptualización profunda en prospectiva, la utilización de métodos robustos y la necesidad de evitar el planteamiento de generalidades.

Lección 2. Agregar valor real al conocimiento previamente existente, por medio de una mayor comprensión sobre nuevos problemas y nuevos paradigmas y la búsqueda de mayor novedad en las conclusiones de los estudios prospectivos.

Lección 3. Aumentar la pertinencia y flexibilidad de los diseños metodológicos, para que sea más eficaz la respuesta de los procesos prospectivos a las necesidades percibidas de la sociedad.

Lección 4. Ganar en sentido práctico. En lugar de utilizar métodos prospectivos muy sofisticados para problemas específicos, se pueden hacer adaptaciones culturales, simplificaciones e innovaciones metodológicas para responder a problemas locales. La prospectiva también sirve para producir soluciones concretas y definidas.

Lección 5. Aumentar la participación social, dada por la gestión de las restricciones de logística, convocatoria, comunicación o aislamiento de los grupos responsables.

Lección 6. Lograr mayor productividad de los ejercicios prospectivos. Disminuir costos y tiempos y producir mayores beneficios institucionales.

Lección 7. Mejorar la capacidad de diálogo con los actores concernientes y la sociedad civil. Aprender a fluir en tiempo real para conocer su comportamiento, adaptarse a los contextos institucionales y sortear las restricciones que surgen en el transcurso de los proyectos.

Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37; y R. Popper y otros, *Evaluating Foresight: Fully-Fledged Evaluation of Colombian Technological Foresight Programme (CTFP)*, 2010.

5. Aprovechar el potencial pedagógico de la prospectiva para la formación de ciudadanía y de una nueva generación de administradores públicos

Como plantea Costa Filho (2011), un plan a largo plazo puede ser un instrumento singular de pedagogía social para fortalecer la ciudadanía futura. Las nuevas generaciones son las más favorecidas con una adecuada

educación para el futuro. Los ejercicios prospectivos son procesos de aprendizaje colectivo que promueven la formación de equipos de alto nivel, generan escuela y dejan improntas culturales. Se requiere promover la retroalimentación con la ciudadanía, la difusión de resultados y la generación de espacios de intercambio de conocimiento y experiencias.

Asimismo, es importante mejorar los procesos de apropiación social del conocimiento prospectivo, para que los empresarios apliquen instrumentos prospectivos en sus campos de acción y para que sectores más amplios de la población participen con efectividad en procesos de adopción de decisiones con impactos a largo plazo.

Un nuevo paradigma de gestión estratégica del Estado que valore el largo plazo exige replanteamientos serios en la formación que imparten las escuelas de administración, tanto públicas como privadas. Como principio esencial, se requiere una mayor calidad del pensamiento estratégico, para reducir la incertidumbre, gestionar los riesgos, aprovechar al máximo las oportunidades y resolver problemas complejos. Con este fin se plantea la necesidad de enfrentar arduos procesos de cambio a nivel de las instituciones y las personas. Costa Filho (2011) señala grandes dificultades que deben tenerse en cuenta en la planificación a largo plazo para poder elaborar estrategias adecuadas a un mundo cada vez más complejo e interdependiente (véase el cuadro VII.9).

Cuadro VII.9
Dificultades en la planificación de largo plazo

A nivel de las instituciones	<ul style="list-style-type: none">• La legitimidad de largo plazo implica que la sociedad civil sea consciente de las opciones reales que comportan los planes.• La planificación es una responsabilidad del Estado-nación; lo que trasciende los fines inmediatos de las instancias de gobierno (ejecutiva o legislativa), que se renuevan según los calendarios electorales.• Los partidos políticos estables y con programas definidos viabilizan mejor una planificación nacional de largo plazo.• Décadas de desconsideración de los estudios de largo plazo redujeron las capacidades de los organismos nacionales de planificación para elaborarlos.
A nivel de las personas	<ul style="list-style-type: none">• El pensamiento táctico de corto plazo es demasiado distinto del pensamiento estratégico de largo plazo.• Se requieren personalidades distintas para operar una u otra de estas racionalidades.• Clima de reflexión no autoritario, facilitador del pensamiento lógico y creativo.• Apertura y tolerancia a la incertidumbre.• Visión integral y sentido de la totalidad para guiarse por prioridades efectivamente esenciales.• Síntesis más que análisis, renuncia al agotamiento de todas las alternativas y a poder abarcarlo todo.

Fuente: A. Costa Filho, "Desarrollo futuro y planificación de largo plazo", Curso Internacional Planificación, Gobierno y Desarrollo, Montevideo, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (AECID/ILPES), agosto de 2011.

C. Fronteras del conocimiento y nuevos caminos en el entorno internacional de la prospectiva

1. Coordenadas básicas de reflexión

Con ocasión de la Conferencia Internacional sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro (Comisión Europea, 2011b; For-Learn, 2006), un evento de referencia de la Comisión Europea llevado a cabo en Sevilla (España), se hizo un importante balance del estado actual y los horizontes de la prospectiva. Entre otros temas, se debatió sobre la orientación de los sistemas internacionales de innovación en su respuesta frente a los grandes desafíos globales y el papel que puede desempeñar la prospectiva en la creación de capacidades para abordar y gestionar las transformaciones sistémicas, y las premisas y prácticas para combinar métodos prospectivos cuantitativos y cualitativos. En ese importante seminario se encontraron varias conclusiones y tendencias significativas.

En general se constata que la prospectiva es muy útil para la elaboración de visiones a largo plazo y la evaluación del impacto de las políticas. En este sentido, las funciones de la prospectiva son pertinentes en múltiples niveles, como se indica a continuación:

- explorar horizontes y retos del futuro, un elemento esencial en el nivel de establecimiento de prioridades;
- proporcionar orientación y guía estratégica, una vez que se definan los grandes retos o desafíos;
- explorar y comprobar el uso de escenarios futuros alternativos y modelos;
- proporcionar enfoques adaptables y flexibles para definir estrategias y establecer prioridades, siendo el enfoque vigente la utilización de hojas de ruta;
- determinar y evaluar opciones de política, y
- apoyar la acción coordinada para asumir los grandes retos, tanto a nivel de la coordinación horizontal y vertical, como a nivel de la coordinación de múltiples actores interesados.

Sin embargo, la prospectiva necesita prestar un mejor apoyo a la política de innovación, orientada a resolver tareas concretas en torno a los grandes desafíos del cambio estructural. En particular, la prospectiva tradicional orientada a la anticipación afronta dificultades en un contexto de rápido e imprevisto cambio global. Esto se debe a que usualmente se realizan ejercicios de carácter nacional, en tanto ahora se requiere afrontar grandes desafíos transnacionales y transversales, que exigen una amplia multidisciplinariedad y una rápida capacidad de aprendizaje y retroalimentación.

Para hacer frente a los grandes desafíos se requieren programas de acción a muy largo plazo y de adaptación continua a condiciones cambiantes. También se necesita repensar el papel de la política y construir una base legítima para la intervención. Por consiguiente, las mejoras tendientes a fortalecer la sinergia entre la prospectiva y la innovación deben encaminarse hacia:

- introducir funciones de análisis permanente del entorno, ampliar el análisis de horizontes y crear conocimientos para apoyar procesos transparentes de selección de políticas;
- incorporar un pensamiento estratégico más adaptativo para el establecimiento de prioridades, y
- complementar la prospectiva con fundamentos de política pública y estrategias de intervención. Aprovechar mejor la relación entre la prospectiva y la función de coordinación de políticas, a fin de movilizar a muchos actores concernientes diferentes, de una manera coherente¹⁵.

En ese contexto, con miras a la generación de un nuevo modelo de prospectiva que integre una amplia y eficaz coordinación interinstitucional y se enfoque en la innovación, se deberían articular al menos cinco grandes dimensiones de trabajo (véase el diagrama VII.5).

Diagrama VII.5
Dimensiones de una prospectiva orientada hacia la innovación



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Europea, “Minutes of the EFP Review Meeting, Seville, 11 May 2011”, European Foresight Platform, 2011 [en línea] <http://www.foresight-platform.eu/briefs-resources/>; y For-Learn, “The Concept of Adaptive Foresight”, 2006 [en línea] http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2_scoping/meth_adaptive-foresight.htm.

¹⁵ En particular se requiere trabajar en la actitud y la posición de los actores sociales, dado que su comportamiento usualmente varía frente a los grandes desafíos y las grandes rupturas globales, de modo que las instituciones asumen una actitud defensiva frente al cambio, las empresas aprovechan la oportunidad del cambio y las universidades generalmente no están preparadas frente al cambio.

2. Tendencias principales

En primer lugar, según la relatoría final de la Conferencia Internacional sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro (Comisión Europea, 2011b; For-Learn, 2006), es fundamental comprender las nuevas formas que asume la innovación, pues este concepto se encuentra a su vez en plena transformación. De hecho, está ocurriendo una transición de un enfoque basado en la política de ciencia y tecnología hacia una visión de política más horizontal, fundamentada en un concepto de tecnología de amplio alcance, ligado a la prospectiva social. Asimismo, se amplía el significado de “tecnología” (al incluir servicios y modelos de negocio y organizativos), adicionando un sentido profundo de la responsabilidad social corporativa¹⁶. Esto exige:

- una prospectiva muy orientada a la comprensión y mapeo de los grandes desafíos estructurales, la detección de lo realmente nuevo, la ruptura de las grandes tendencias y la selección de expertos capaces de poner en duda sus propios preceptos;
- la coevolución de los instrumentos de análisis orientados hacia el futuro con el cambio continuo de las políticas de innovación. Se busca identificar y gestionar la incertidumbre más que acomodarse a ella;
- la capacidad de desempeñar múltiples funciones en articulación con la gestión del conocimiento y la orquestación de múltiples políticas públicas, y
- la incorporación de nuevos instrumentos en línea, nuevos modelos de negocios y la web 2.0. Los instrumentos de análisis orientados hacia el futuro cambian rápidamente y configuran un amplio rango de aplicaciones, nuevas expectativas de utilidad pública y nuevas formas de anticipación de innovaciones y rupturas.

Ahora bien, la comunidad que practica la prospectiva requiere condiciones para su subsistencia posterior, capacidad y autonomía para generar conocimiento y proveer análisis prospectivo de alta calidad. A este efecto se requiere trabajar en varios frentes:

- proveer contenido, demostrar capacidad para enfrentar la complejidad, producir novedades metodológicas efectivas y diseñar principios de acción colectiva;

¹⁶ Esta visión no está exenta de grandes desafíos, como el de considerar enfoques cada vez más participativos que involucren a un amplio grupo de partes interesadas. Se plantea además la necesidad de contemplar en forma equilibrada los impactos positivos y negativos y examinar armónicamente las perspectivas económicas, sociales, medioambientales y éticas, las visiones del lado de la oferta y la demanda, y una perspectiva amplia de las cadenas de valor, incluidos los usuarios finales. Véase Eerola y Miles (2008).

- cultivar el diálogo con la sociedad para desarrollar capacidades narrativas que pongan en contexto los riesgos y oportunidades frente al futuro, promover la inteligencia colectiva para la comprensión de las transformaciones sociales, el aumento de la capacidad de aprendizaje y la comprensión de nuevos marcos de referencia teóricos, conceptuales y metodológicos;
- avanzar en la creación de instrumentos que aporten nuevas perspectivas acerca de la interdependencia, aceleración e imprevisibilidad de los cambios y sus posibles impactos sobre la sociedad, y
- distinguir las diferentes clases de incertidumbre, construir sistemas de información y anticipación, y agregar valor y conocimiento a las instituciones, con sentido de oportunidad.

También se requieren nuevos modelos organizacionales capaces de:

- pasar de programas discretos hacia el surgimiento de unidades dedicadas al análisis continuo del entorno y el desarrollo de capacidades institucionales;
- generar una cultura de la anticipación organizada en forma de unidades de inteligencia tecnológica y competitiva;
- comunicar mejor los resultados de los ejercicios prospectivos;
- proveer enfoques holísticos, en convergencia con marcos de referencia estratégicos de análisis de horizontes;
- usar narrativas centradas en lo plausible;
- desarrollar temas o grupos de temas no usuales;
- formar capacidades analíticas para percibir interconexiones (minería y análisis de textos, dinámica de sistemas, modelación y simulación de fenómenos complejos);
- trabajar de manera conjunta y articulada con el sector privado y utilizar enfoques de prospectiva corporativa, y
- movilizar a los actores sociales.

Esto lleva a la combinación de los métodos. Algunos elementos sobresalientes son los siguientes:

- Evitar la división epistemológica entre los enfoques y los métodos cuantitativos y cualitativos. Explotar ambos enfoques para la formación de consensos.
- Forjar una cultura común para el uso combinado de los métodos.
- Eliminar los obstáculos epistemológicos, desarrollar habilidades de combinación de instrumentos y aumentar confianza entre los equipos interdisciplinarios. Por ejemplo, aún no hay una distinción clara entre lo cualitativo, lo subjetivo y lo intersubjetivo.

- Utilizar la elaboración de escenarios como instrumento capaz de promover la articulación de métodos.
- Trabajar con conocimientos certificados en la gestión de los métodos e instrumentos prospectivos.

Por último, es fundamental aprovechar el desarrollo creciente de una disciplina de la evaluación. Esto es importante para la identificación y evaluación de los impactos de las políticas públicas. A continuación se enumeran algunos aspectos significativos:

- tener en cuenta las diferentes necesidades y contextos en que surgen los ejercicios prospectivos;
- dar cabida a la naturaleza interdisciplinaria de la evaluación y de la prospectiva;
- aumentar la comprensión de los conceptos y mecanismos de gobernanza y formación de consensos políticos, y
- brindar atención específica a las necesidades particulares de los clientes institucionales.

D. Aprendizaje y respuesta institucional

1. Bases para acelerar el desarrollo de capacidades prospectivas

Para acelerar el desarrollo de las capacidades prospectivas en América Latina se plantea el doble desafío de dar continuidad a los esfuerzos institucionales enunciados en el capítulo III y de lograr mayor escala y organización. De este modo podrían configurarse programas que cuenten con una red de apoyo de puntos de referencia internacionales en la materia, que se pueda proyectar como un núcleo de formación de capacidades, asistencia técnica, investigación y divulgación de prospectiva en América Latina.

Cuadro VII.10
Factores clave de implementación

Componentes de una propuesta	Factores clave	Descripción
Desarrollo de capacidades institucionales	<ul style="list-style-type: none">• Consolidación del equipo y la red de apoyo interinstitucional.• Diseño de metodologías y formas de intervención con sello de calidad.	Se pretende contar con personas e instituciones capaces de responder a múltiples demandas institucionales. Se busca contar con instrumentos y conceptos de alto nivel para apoyar a los gobiernos de la región.
Aprender haciendo por medio de experiencias piloto	<ul style="list-style-type: none">• Productos de capacitación y asistencia técnica.	Se trata de generar experiencias de aprendizaje que permitan ofrecer servicios a la medida de las necesidades de los gobiernos.
Visión de futuro mediante cambios institucionales permanentes	<ul style="list-style-type: none">• Monitoreo de brechas del desarrollo.• Laboratorio de futuro.	Se procura crear mecanismos para el seguimiento de los elementos estratégicos del futuro del continente y espacios de desarrollo del pensamiento prospectivo latinoamericano.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Medina Vásquez, "La prospectiva en la práctica de América Latina", Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2010.

2. Opciones para mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre oferta y demanda de prospectiva en América Latina y el Caribe

En el cuadro VII.11 se presentan los componentes de un programa conjunto de prospectiva internacional, bajo el enfoque del aprendizaje colectivo y el diálogo estratégico institucional.

Cuadro VII.11

Opciones para mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre la oferta y la demanda de prospectiva en América Latina y el Caribe

Público o servicios estratégicos	Formación	Asistencia técnica	Investigación y difusión
Altos niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Diseño de cursos demostrativos de prospectiva y políticas públicas para equipos de altos niveles de gobierno. Cursos cortos y específicos de planificación, prospectiva, pensamiento estratégico y políticas públicas para decisores de alto nivel. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de metodologías para el acompañamiento técnico al diseño e implementación de visiones de futuro y estrategias de largo plazo a nivel nacional y subnacional. Diseño e implementación de laboratorios sobre gabinete estratégico, competencias aplicadas para la alta dirección pública y procesos de formación de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Realización de un análisis institucional permanente para el monitoreo de las brechas del desarrollo y el análisis de la percepción de expertos, actores sociales y dirigentes sobre el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas al cierre de las brechas.
Funcionarios de nivel intermedio	<ul style="list-style-type: none"> Diseño e implementación de un curso internacional de un año sobre planificación, prospectiva y políticas públicas para el desarrollo en conjunto con instituciones académicas de primer nivel en la región. Diseño e implementación de cursos de capacitación a la medida sobre prospectiva y política pública para el desarrollo en América Latina y el Caribe para funcionarios y organismos nacionales y regionales de planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de módulos especializados en sectores estratégicos que requieren pensamiento de largo plazo (infraestructura, medio ambiente, energía, educación, ciencia y tecnología, competitividad regional, entre otros). 	
Nueva generación de funcionarios y administradores públicos	<ul style="list-style-type: none"> Diseño e implementación de cursos virtuales de capacitación aprovechando el acceso a bases de datos y servicios internacionales en línea sobre prospectiva. 		<ul style="list-style-type: none"> Constitución de una plataforma de intercambio de conocimiento de prospectiva y políticas públicas para el desarrollo.

Cuadro VII.11 (conclusión)

Público o servicios estratégicos	Formación	Asistencia técnica	Investigación y difusión
Redes académicas y de la sociedad civil de prospectiva y políticas públicas para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Diseño e implementación de una maestría sobre planificación, prospectiva y política pública para el desarrollo con universidades regionales de primer nivel. 		<ul style="list-style-type: none"> Difusión por Internet y publicación de una serie sobre prospectiva y gestión pública. Financiamiento de investigaciones sobre casos y experiencias significativas de prospectiva y política pública para el desarrollo. Identificación y sistematización de las mejores prácticas de prospectiva y política pública para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Diseño e implementación de base de datos sobre mejores prácticas en prospectiva y política pública para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Diseño e implementación de una norma de calidad y una carta deontológica sobre prospectiva y política pública para el desarrollo.

Fuente: J. Medina Vásquez, *La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina*, documento presentado en el curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), 2012; G. Campero, “Desarrollo y planificación”, documento interno, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012; “Metodología de gabinete estratégico”, documento interno, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012; “Procesos de formación de decisiones”, documento interno, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012; y “Programa de formación en competencias aplicadas para la alta dirección pública”, documento interno, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

E. Conclusiones

Si la planificación se concibe como un proceso permanente de aprendizaje, para comprender los cambios sociales y producir respuestas efectivas de las instituciones a la dinámica transformación de la sociedad, entonces la prospectiva es un instrumento extremadamente valioso para la planificación para el desarrollo.

En la medida en que el mundo avanza en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible caracterizado por la innovación permanente, la prospectiva es útil para comprender el cambio estructural y el cambio de reglas de juego y modelos mentales que requieren los nuevos paradigmas de planificación.

En este sentido, el Estado debe prepararse para asumir una actitud activa, actuar con eficacia e incrementar su nivel de aprendizaje organizacional en función de la complejidad del entorno. Esto implica pasar de un papel de Estado pasivo, en tanto árbitro y observador, hacia un Estado preactivo y proactivo; forjar capacidades a fin de crear las condiciones para prepararse frente a cambios esperados y orientar estratégicamente la acción colectiva, en asociación con el mercado y la sociedad. Para todo lo anterior se requiere un Estado capaz de coordinar políticas públicas en múltiples niveles y sentidos, y ejercer liderazgo en el pensamiento estratégico y la anticipación de las nuevas realidades por venir. Dicha preparación conlleva generar y acelerar una curva de aprendizaje para avanzar seriamente hacia un Estado preactivo y proactivo, dejando actitudes y comportamientos de reactividad (el Estado bombero o apaga-incendios) e inactividad o pasividad (el Estado avestruz, que esconde el rostro frente a los macroproblemas).

La experiencia internacional demuestra que es factible forjar y acumular capacidades prospectivas en las personas, instituciones y sociedades. Como lo plantean Conway y Stewart (2004) y Slaughter (2006), existen cinco niveles para que el pensamiento de largo plazo se convierta en una norma social y se incorpore en la vida cotidiana como una forma de preparación para la adopción de decisiones estratégicas, es decir, las que conllevan altos costos, altos impactos y efectos irreversibles para la sociedad. Ese proceso depende de múltiples factores de avance y retroceso que tienen que ver con las modalidades de aprendizaje en prospectiva, las condiciones preexistentes, los recursos y capacidades disponibles, la gestión de los errores y factores limitantes, la continuidad o línea de vida de los contactos que garantizan la prolongación de las trayectorias de los equipos e instituciones prospectivas, y la existencia de plataformas de aprendizaje.

En América Latina y el Caribe se plantean al menos cinco grandes desafíos para mejorar la capacidad de respuesta institucional en sentido prospectivo. En un momento histórico en que finalmente coinciden la necesidad de prospectiva por parte de los gobiernos y la existencia de capacidades prospectivas en la academia y las organizaciones consultoras, se requiere una visión estratégica que facilite la sintonía entre las instituciones que necesitan servicios de prospectiva y la comunidad que presta esos servicios. Igualmente, se deben comprender y gestionar mejor las restricciones institucionales, políticas y culturales de los decisores y de las organizaciones que demandan esos servicios, así como las dificultades cognitivas que produce el cambio de paradigmas de planificación. En ese contexto, es necesario mejorar la conexión de los prospectivistas con los

dirigentes y el sistema de adopción de decisiones, además de fortalecer la propia comunidad de prospectivistas, al promover su formación profesional. Por último, resulta indispensable aprovechar el potencial pedagógico de la prospectiva para la formación de ciudadanía y la capacitación de una nueva generación de administradores públicos que entiendan la utilidad de la prospectiva para la toma de decisiones y el monitoreo de los cambios del entorno.

Todo esto puede ser viable, en la medida en que se comprenda bien la propia frontera del conocimiento prospectivo, que está íntimamente ligada al conocimiento de los factores determinantes de la innovación, la gerencia profesional de múltiples formas de organización prospectiva, la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, la relación entre prospectiva y evaluación, y la formación de una nueva generación de prospectivistas, con mentalidad global, pero capaces de actuar a nivel local. Para ello es indispensable promover el desarrollo de capacidades institucionales, fomentar el aprender haciendo, por medio de experiencias piloto y la construcción de visiones de futuro mediante cambios institucionales permanentes. Esta formación puede orientarse hacia públicos estratégicos, por ejemplo, a los altos niveles de gobierno, a los funcionarios de nivel intermedio, a nuevas generaciones de administradores públicos y a redes académicas y de la sociedad civil interesadas en las políticas públicas para el desarrollo. Se trata de una labor compleja y difícil de comunicación y cultura, cuyos resultados tangibles suelen verse a largo plazo, pero por ese mismo motivo debe emprenderse cuanto antes. Si se espera cosechar un cambio estructural en América Latina, es necesario y oportuno sembrar en el presente la semilla de un cambio de paradigmas de planificación, donde la prospectiva sea un pilar fundamental.