

Guía de lectura

OECD (2020). Anticipatory Innovation Governance

Curso: *Gestionando el Desarrollo*

Propósito general

Familiarizarse con los principios, capacidades y desafíos de una gobernanza orientada al futuro, que no solo reacciona ante crisis, sino que anticipa y moldea cambios sistémicos desde una perspectiva experimental, inclusiva y reflexiva.

1. Conceptos centrales para identificar

Gobernanza anticipatoria - Más que prever el futuro, implica construirlo deliberadamente. Requiere instituciones que puedan experimentar, equivocarse, aprender y adaptarse.

Innovación anticipatoria - Uso deliberado de la innovación para explorar futuros posibles mediante participación, creación de escenarios y pruebas reales de soluciones.

Relación entre innovación anticipatoria y los tipos de futuros

Cuatro tipos de futuros

1. Futuros posibles

- **¿Qué son?** Todo lo que podría llegar a ocurrir, dentro de los límites de las leyes físicas y la imaginación humana.
- **Ejemplo:** Colonias humanas en Marte, colapso global, fusión entre biotecnología y gobernanza.
- **Relación con innovación anticipatoria:** Expande los márgenes del pensamiento estratégico y estimula la creatividad institucional frente a la incertidumbre.

2. Futuros plausibles

- **¿Qué son?** Escenarios que *podrían* suceder razonablemente, considerando el conocimiento actual (científico, social, tecnológico).
- **Ejemplo:** Un escenario de urbanización desigual combinado con escasez hídrica, o el surgimiento de nuevas formas de trabajo por automatización.
- **Relación con innovación anticipatoria:** Permite identificar trayectorias realistas para la acción pública y probar políticas en contextos complejos pero concebibles. Son clave para ejercicios de escenarios, diseño estratégico o planificación adaptativa.

3. Futuros probables

- **¿Qué son?** Lo que es más *probable* que ocurra si las tendencias actuales continúan sin grandes alteraciones.
- **Ejemplo:** Aumento de temperaturas medias globales por encima de 2 °C bajo políticas insuficientes de mitigación.
- **Relación con innovación anticipatoria:** Se trata de trayectorias que deben ser cuestionadas o evitadas si sus consecuencias son perjudiciales. Sirven para detectar riesgos sistémicos.

4. Futuros preferibles o deseables

- **¿Qué son?** Los futuros que aspiramos construir colectivamente por razones éticas, sociales o ambientales.
- **Ejemplo:** Transiciones energéticas justas, sistemas alimentarios regenerativos, ciudades inclusivas y resilientes.
- **Relación con innovación anticipatoria:** Constituyen el horizonte normativo hacia el que se orientan las políticas públicas transformadoras.

3. Críticas a la clasificación clásica de los cuatro futuros

1. Excesiva linealidad y rigidez

- La tipología sugiere que los futuros pueden ser clasificados objetivamente en “cajas separadas”, cuando en realidad están profundamente entrelazados.
- Se basa en una lógica racional-cartesiana, que subestima el papel de la imaginación, el poder, la afectividad y la disputa simbólica en la construcción de futuros.

2. Neutralidad epistemológica

- No problematiza **quién define** lo plausible, lo probable o lo deseable. Estas categorías están atravesadas por marcos culturales, estructuras de poder y exclusiones epistémicas.
- Lo “probable” desde una visión tecnocrática del norte global puede ser inviable o incluso no deseable en otros contextos (ej. extractivismo tecnológico en el sur global).

3. Falta de anclaje en la praxis transformadora

- La categoría de “futuro deseable” suele estar desligada de estrategias políticas concretas o procesos de cambio institucional.
- Puede fomentar **wishful thinking** si no se acompaña de análisis de actores, dinámicas de poder, capacidades reales y conflictos.

Alternativas conceptuales emergentes

1. Futuros situados y pluriversales

- Inspirado en feminismos, epistemologías del sur e interculturalidad, propone que los futuros no son universales ni neutros, sino **situados, históricos y plurales**.
- Ejemplo: “buen vivir” como horizonte posdesarrollista andino vs. futuros “verdes” del norte tecnológico.

2. Anticipación crítica (critical anticipation)

- En lugar de clasificar futuros, se pregunta: *¿qué futuros están siendo activamente contruidos, legitimados o bloqueados por quién y con qué consecuencias?*
- Promueve una práctica reflexiva, éticamente comprometida y políticamente consciente de anticipación.

3. Imaginación radical y futuros especulativos

- Se centra en **desnaturalizar el presente** y abrir futuros que parecen imposibles pero son éticamente urgentes.
- Se usan métodos como la ficción especulativa, el arte, el diseño especulativo o el “serious play”.

Incluir autores como **Miller (2018), Inayatullah, Escobar, Appadurai, Sohail Inayatullah, Boaventura de Sousa Santos, Jenny Andersson.**

4.Capacidades institucionales clave

Las instituciones que desean anticipar requieren, al menos, cuatro capacidades fundamentales:

- **Estratégica:** *“Pensar más allá de los mandatos implica actuar con responsabilidad hacia las generaciones futuras.”* Permite diseñar políticas que contemplen horizontes de largo plazo y escenarios emergentes, superando el cortoplacismo electoral.
- **Reflexiva:** *“La anticipación requiere una institucionalidad que no solo actúe, sino que también aprenda y se cuestione a sí misma.”* Favorece el aprendizaje sistémico, institucionalizando la evaluación crítica de errores y aciertos.
- **Participativa:** *“Ningún futuro es legítimo si no se construye con quienes lo van a habitar.”* Implica integrar saberes diversos (académicos, técnicos, ciudadanos, indígenas) en la formulación de políticas públicas.
- **Experimental:** *“Anticipar es también atreverse a probar lo desconocido, asumiendo que el error es parte del proceso de innovación.”* Considera las políticas como hipótesis a testear, abriendo espacios para la iteración y la adaptación institucional.

5.Tensiones y obstáculos frecuentes

- Fragmentación institucional: falta de coordinación entre niveles de gobierno y sectores. *“La anticipación requiere coherencia entre escalas, no compartimentos estancos.”*
- Cortoplacismo político: prevalencia de agendas reactivas. *“Si solo se gobierna para hoy, el futuro ya está perdido.”*
- Culturas adversas al riesgo: temor al error o a innovar en lo público. *“El miedo al error impide la innovación que la anticipación exige.”*
- Recursos limitados: falta de capacidades humanas y financieras. *“Anticipar no es costoso: es más costoso no hacerlo.”*

6. Herramientas del modelo finlandés de Gobernanza de la Innovación Anticipatoria

Ejercicios de futuros en todos los niveles de gobierno - Los ejercicios de futuros (o *foresight*) no son eventos aislados ni exclusivos de agencias técnicas, sino prácticas institucionalizadas que se integran en la planificación estratégica de ministerios, gobiernos locales y parlamentos.

Ejemplo: Finlandia desarrolla un informe de futuros cada cuatro años, preparado por el Gobierno pero discutido y aprobado por el Parlamento, integrando visiones a largo plazo en la agenda legislativa. Este informe no es vinculante, pero sirve como base para generar consensos transversales sobre los desafíos estratégicos.

2. Governance Labs y laboratorios públicos interministeriales

Se trata de espacios institucionales dedicados a la co-creación, experimentación y testeo de políticas públicas en contextos reales, cruzando equipos de distintos ministerios, ciudadanía y expertos. **Ejemplo:** El *Demos Helsinki Lab* trabajó con la Oficina del Primer Ministro para

pilotear formas innovadoras de gobernanza urbana con ciudadanos, ONGs y empresas, buscando soluciones integradas para temas como movilidad, energía y envejecimiento poblacional. Ver web <https://demoshelsinki.fi/>

Demos Helsinki, en colaboración con el Panel de Expertos Finlandés para el Desarrollo Sostenible, ha desarrollado recientemente tres visiones de futuros sostenibles como parte de un proceso participativo para imaginar transformaciones sociales profundas. Estas visiones buscan superar las limitaciones de los enfoques actuales centrados en soluciones tecnológicas, proponiendo cambios estructurales en la economía, la gobernanza y la cultura ciudadana.

Tres visiones para imaginar futuros sostenibles

Economía de Costos Reales (True-cost Economy) Esta visión propone una economía donde los precios reflejan los costos ambientales y sociales reales de los productos y servicios. A través de mecanismos de contabilidad total, se internalizan los impactos negativos y positivos, eliminando las soluciones más perjudiciales y promoviendo innovaciones sostenibles. Esto conduce a la desaparición de modelos de negocio dañinos y al surgimiento de nuevas profesiones centradas en la restauración de ecosistemas y la gestión responsable de recursos naturales.

Reglas Planetarias (Planetary Rules) En este escenario, la transición hacia la sostenibilidad está guiada por un sistema de gobernanza planetaria basado en la ciencia, datos globales en tiempo real y asambleas ciudadanas inclusivas. Este sistema regula el consumo excesivo y garantiza la protección y restauración de la naturaleza a gran escala. También aborda cuestiones críticas como el uso de recursos naturales, la supervisión de la inteligencia artificial y la prevención de pandemias. La soberanía nacional se reimagina dentro de un modelo de gobernanza multinivel, y los derechos de propiedad se redefinen en relación con las libertades y responsabilidades más amplias, considerando los derechos de las generaciones futuras y la vida no humana.

Revolución de la Conciencia Sostenible (Sustainability Awareness Revolution) Esta visión se centra en cambios culturales y educativos que aceleran la transformación hacia la sostenibilidad. La educación y el aprendizaje fortalecen el cambio de valores, llevando a las personas a dirigir sus intereses, habilidades y recursos de manera que apoyen la transformación sostenible. Los planes de estudio incluyen habilidades sistémicas, de futuro y de resolución de problemas, así como formación en reflexión ética. Se introducen nuevas profesiones que promueven la sostenibilidad en el mercado laboral, como facilitadores del futuro y supervisores de reflexiones éticas.

Estas visiones no son escenarios cerrados, sino puntos de partida abiertos para la co-creación de futuros sostenibles. El proceso continuará con la participación de diversos grupos ciudadanos para desarrollar y enriquecer estas ideas.

- **Forum Virium Helsinki** Forum Virium es el laboratorio de innovación de la ciudad de Helsinki. Funciona como una organización independiente que colabora con el gobierno municipal para desarrollar soluciones innovadoras en áreas como ciudades inteligentes, movilidad sostenible y servicios digitales centrados en el ciudadano. Se destaca por su enfoque en la co-creación y la experimentación a nivel urbano.

- **Inland Design (Kela)** Inland Design es una unidad de innovación dentro de Kela, la institución finlandesa de seguridad social. Se centra en el rediseño de servicios públicos mediante metodologías de diseño centrado en el usuario y la experimentación institucional. Inland Design ha sido reconocida por su capacidad para integrar el diseño en la formulación de políticas públicas.
- **Lahti Future Lab** Este laboratorio, ubicado en la ciudad de Lahti, se enfoca en la sostenibilidad urbana y la innovación en políticas públicas. Ha participado en proyectos europeos como One Health Gov, que promueve una gobernanza integral de la salud humana, animal y ambiental. Lahti Future Lab trabaja en colaboración con gobiernos locales y organizaciones internacionales para desarrollar estrategias sostenibles.
- **Aalto Design Factory** Ubicada en la Universidad Aalto, esta fábrica de diseño es un espacio de co-creación que reúne a estudiantes, investigadores y empresas para desarrollar proyectos de innovación en diseño y tecnología. Aunque su enfoque principal es el desarrollo de productos, también ha participado en iniciativas relacionadas con la innovación en el sector público y la educación.
- **The Experimentation Lab (Ministerio de Educación)** Este laboratorio es una iniciativa del Ministerio de Educación de Finlandia que busca fomentar una cultura de experimentación en el sistema educativo. Reúne a actores de diferentes niveles del sistema educativo para implementar y evaluar innovaciones en tiempo real, promoviendo el aprendizaje colectivo y la adaptación institucional.

Laboratorios en el mundo - <https://oecd-opsi.org/blog/innovation-labs-through-the-looking-glass>

Otros ejemplos relevantes (comparativos):

- *MindLab* (Dinamarca, ahora cerrado): pionero en usar diseño centrado en usuarios dentro del Estado.
- *LABGob* (Chile): ha implementado pilotos de innovación pública para servicios sociales. <https://www.lab.gob.cl/old-home>

Evaluaciones dinámicas y adaptativas

La evaluación deja de ser un proceso únicamente posterior (*ex post*) y se convierte en una herramienta integrada en todas las fases del ciclo de política pública: diseño, implementación, monitoreo y revisión. Se trata de aprender en tiempo real y ajustar.

- **Ejemplo:** El proyecto finlandés *KuntaKokeilu* de reforma del empleo local implementó evaluaciones iterativas que permitieron ajustar políticas cada seis meses según resultados parciales, reduciendo tiempos de respuesta y aumentando eficacia.
- **Enfoque clave:** Evaluar no solo “si funcionó”, sino *cómo y por qué* ciertas políticas emergen, se adaptan o fracasan ante condiciones cambiantes.

Estas herramientas operan de forma integrada en el modelo finlandés, apuntando a un sistema de gobernanza pública que no solo gestiona el presente, sino que aprende y se adapta mientras crea futuros deseables con múltiples actores.

Relación entre Tres Horizontes y las críticas a los tipos de futuros

1. **H1: Horizonte dominante**
 - El presente que está perdiendo legitimidad o sostenibilidad (ej. modelos extractivos, tecnocráticos, centralizados).
2. **H2: Horizonte de transición / disrupción**
 - Espacio híbrido donde emergen innovaciones, tensiones y experimentos. Puede incluir tanto transformaciones genuinas como cooptaciones.
3. **H3: Horizonte transformador**
 - Futuros radicalmente distintos, más justos, sostenibles o regenerativos. Surgen desde valores alternativos, visiones culturales o prácticas subalternas.

¿Cómo aplicar las críticas al modelo de Tres Horizontes?

1. Desde la crítica a la neutralidad epistemológica

¿Quién define qué es el horizonte 3?

→ Incorporar *futuros pluriversales*: reconocer que distintas culturas, territorios o actores pueden tener **horizontes 3 divergentes**, no un único ideal transformador.

→ Ej.: El H3 desde comunidades indígenas puede no coincidir con el H3 propuesto por think tanks globales.

2. Desde la crítica a la clasificación rígida

- En lugar de pensar los horizontes como etapas fijas y lineales, entenderlos como **campos de disputa simbólica** donde conviven imaginarios, intereses y valores en tensión.
- La herramienta sirve más como **mapa para el conflicto y el cambio**, no como línea de tiempo cerrada.

3. Desde la anticipación crítica

- Analizar **cómo el H2 es capturado** por soluciones que parecen transformadoras pero reproducen el H1 (ej. greenwashing, tecnosolucionismo).
- Ejercicio: identificar “falsos H3” que en realidad son extensiones del H1 disfrazadas de novedad.

Siguiendo con nuestro ejercicio - Mapa situado de los tres horizontes con enfoque crítico:

- H1: Diagnóstico del presente (¿qué sistema está colapsando?, ¿a quién beneficia?)
- H2: Tensiones y luchas por el futuro (¿qué innovaciones emergen?, ¿cuáles reproducen el H1?, ¿cuáles lo desafían?)
- H3: Imaginarios plurales de futuro (¿qué futuros deseables emergen desde abajo?, ¿qué saberes y valores los sostienen?)

Complementalo con preguntas como:

- ¿Qué futuros están siendo bloqueados?
- ¿Qué actores están disputando cada horizonte?
- ¿Qué tipo de anticipación se está practicando: extractiva o emancipadora?

Lecturas útiles para enriquecer este enfoque

- ¿Es posible construir anticipación en América Latina desde abajo, desde comunidades o redes territoriales? ¿Cómo se conecta esto con la innovación pública?
- **Bill Sharpe (2013)** – *Three Horizons: The Patterning of Hope*
- **Sohail Inayatullah** – *Six Pillars of Futures Studies*
<https://prospectivayfuturo.wordpress.com/2017/10/09/estudios-del-futuro-teorias-y-metodologias-sohail-inayatullah/>
- **Miller, R. (2018)** – *Smoothing and Disrupting the Disruptors*, sobre anticipación crítica.
- **Arturo Escobar (2018)** – *Designs for the Pluriverse*