



Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe

Aportes para la discusión



NACIONES UNIDAS

CEPAL



XVIII

Reunión del Consejo Regional
de Planificación del Instituto
Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica
y Social (ILPES)

Reunión virtual, 19 a 21 de octubre de 2021

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps



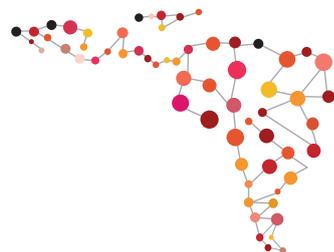
Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe

Aportes para la discusión



NACIONES UNIDAS

CEPAL



XVIII

Reunión del Consejo Regional
de Planificación del Instituto
Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica
y Social (ILPES)

Reunión virtual, 19 a 21 de octubre de 2021

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Cielo Morales
Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Sally Shaw
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado bajo la dirección de Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación y la redacción general estuvieron a cargo de Cielo Morales, con la colaboración de Paulina Pizarro, Asistente Superior de Investigación del ILPES. Participaron también en la redacción del documento Alicia Williner y Lucy Winchester, Asistentes Superiores de Investigación del ILPES, y Javier Medina, Consultor del mismo Instituto, y realizaron contribuciones Alejandra Naser, Dante Arenas, Alejandro Bustamante, María del Pilar Délano, Verona Fideleff, Luis Riffo, Carlos Sandoval y Valeria Torres, todos del ILPES. Colaboraron asimismo en la preparación de este documento Daniel Innerarity, José Luis Martí y Joaquín Tognoli, Consultores. Se agradecen también los aportes de Olga Lucía Acosta, Oficial a Cargo de la oficina de la CEPAL en Bogotá, y Catarina Camarinhas, de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CRP.18/3
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00383

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	11
Capítulo I	
La institucionalidad necesaria para lograr una recuperación transformadora	15
Introducción.....	17
A. La importancia de definir la crisis en toda su complejidad: ¿estamos frente a una sindemia?.....	17
B. La gobernanza anticipatoria y la capacidad de construir futuros probables	20
C. Los liderazgos en época de pandemia y para promover una recuperación transformadora	23
D. La confianza en las instituciones, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.....	25
E. La importancia del gobierno abierto, el gobierno digital y la interoperabilidad de los datos para forjar instituciones resilientes	27
1. El gobierno abierto y el gobierno digital.....	27
2. Evolución del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: el índice de desarrollo de gobierno electrónico de las Naciones Unidas	29
3. Los desafíos de la interoperabilidad de los datos.....	31
4. La interoperabilidad en Costa Rica.....	32
F. Dominica y su objetivo de convertirse en el primer país resiliente frente al clima: instrumentos e instituciones	33
1. La estrategia nacional de desarrollo de la resiliencia y el plan de resiliencia y recuperación climática.....	33
2. La organización institucional para la acción	35
G. Conclusiones.....	36
Bibliografía	37
Capítulo II	
Las distintas miradas del concepto de resiliencia y la resiliencia institucional.....	39
Introducción.....	41
A. Los sistemas complejos y la nueva normalidad: incertidumbre, información incompleta, choques permanentes y resiliencia	41
B. El concepto de resiliencia en el ámbito de las disciplinas, las agendas internacionales y algunos temas específicos	43
1. La resiliencia en el campo de las disciplinas	43
2. La resiliencia en las agendas internacionales	45
3. La resiliencia temática.....	47
C. La resiliencia institucional y organizacional	48
1. Concepto	48
2. La resiliencia organizacional basada en capacidades según Duchek.....	50
3. La construcción de instituciones resilientes	51
4. El desarrollo de capacidades y la resiliencia	52
5. El aprendizaje adaptativo en las instituciones	54

D. Conclusiones.....	55
Bibliografía.....	55
Anexo II .A1.....	60
Capítulo III	
Resiliencia en los territorios	63
Introducción.....	65
A. Antecedentes de la resiliencia territorial y aproximaciones al concepto.....	65
B. La institucionalidad necesaria para promover la resiliencia en los territorios.....	67
1. Instituciones para promover mecanismos de resiliencia	67
2. Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la construcción de sociedades resilientes y más inclusivas.....	68
3. Oportunidades y desafíos para la construcción de resiliencia en los territorios y lecciones para las instituciones.....	70
4. Las capacidades necesarias para construir y fortalecer la resiliencia territorial	71
5. El capital social como hoja de ruta de la resiliencia para las comunidades	73
C. Dinámicas socioespaciales diversas: la vulnerabilidad y la resiliencia como un continuo.....	74
1. Los espacios urbanos: Medellín, un ejemplo de ciudad resiliente	74
2. Los desafíos de la multiescalaridad en las estrategias de resiliencia subnacional: el caso de la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México	75
3. Los espacios rurales: el Parque de la Papa en el Perú.....	78
D. La medición de la resiliencia en el territorio.....	79
E. Conclusiones.....	81
Bibliografía.....	82
Capítulo IV	
Resiliencia institucional y el rol de la prospectiva.....	85
Introducción.....	87
A. La articulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la prospectiva	87
B. El desarrollo institucional de la prospectiva	88
C. Prospectiva para la resiliencia de las instituciones.....	93
D. Prospectiva, innovación y adaptación creativa	97
E. La forma de crear visiones y construir nuevas respuestas	98
F. El rol de los laboratorios de prospectiva e innovación para crear respuestas ágiles y oportunas en la política pública	99
G. La relación entre la prospectiva y la política de Estado	104
H. Conclusiones.....	108
Bibliografía.....	108
Reflexiones finales y recomendaciones	113
Cuadros	
II.1 Definición conceptual de resiliencia en algunas disciplinas	44
III.1 Indicadores de resiliencia comunitaria (territorial).....	80
IV.1 América Latina y el Caribe: ejemplos de sistemas de prospectiva, 2021	91
IV.2 Conceptos clave de la prospectiva y la innovación.....	99
IV.3 América Latina: ejemplos de laboratorios de gobierno para la innovación	102

Gráficos

I.1	América Latina y el Caribe (33 países): países en que se alcanzó cada uno de los niveles del índice de desarrollo de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, 2003-2020	30
I.2	América Latina y el Caribe (33 países): valor promedio del índice de desarrollo de gobierno electrónico de las Naciones Unidas y de sus subíndices, 2014, 2018 y 2020.....	30
IV.1	América Latina y el Caribe (19 países): horizontes de la planificación de largo plazo en la región, 2021	89

Recuadros

I.1	Cuba: un enfoque sistémico de la gestión del riesgo	19
I.2	Supuestos, consideraciones y principios clave del marco de diseño e implementación del plan de desarrollo Vision 2030 Jamaica	22
I.3	La Alianza para el Gobierno Abierto	28
I.4	Las dimensiones de la interoperabilidad	31
II.1	Aprender de la respuesta a la crisis provocada por el COVID-19: lecciones y desafíos en torno a la resiliencia y la planificación para el desarrollo	54
III.1	Japón: cultura, memoria y comunidades resilientes	81
IV.1	El ejemplo de Finlandia en el campo de la prospectiva.....	95
IV.2	Recomendaciones para implementar laboratorios de prospectiva e innovación.....	102
IV.3	Chile: laboratorio de innovación municipal Peñalab.....	103
IV.4	Política de Estado y coordinación intersectorial: la estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.....	106

Diagramas

I.1	Marco conceptual de la colaboración	24
I.2	Costa Rica: modelo de gobernanza digital propuesto.....	32
I.3	Dominica: integración temática en la estrategia nacional de desarrollo de la resiliencia (National Resilience Development Strategy-Dominica 2030).....	34
I.4	Dominica: definición de resiliencia en el Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020-2030	35
II.1	La resiliencia en las agendas internacionales impulsadas por las Naciones Unidas, 2000-2021	45
II.2	Conceptualización de la resiliencia organizacional sobre la base de las capacidades.....	50
II.A.1	Resoluciones e informes de las Naciones Unidas en que se destaca la resiliencia, según su vocación, 2010-2021	62
III.1	Línea temporal de la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México, 2013-2021	76
III.2	Estrategia de resiliencia de la ciudad de México	77
IV.1	Características de los laboratorios de innovación	100



Prólogo

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de manifiesto la fragilidad de nuestras sociedades y exacerbado las profundas desigualdades que existen en los países y entre ellos. Asimismo, ha dejado en claro la importancia de la ciencia y de contar con sistemas de información robustos para la toma de decisiones que permitan transformar nuestros patrones de producción, distribución y consumo, hasta ahora insostenibles, así como sus soportes institucionales y políticos.

Vivimos momentos de gran incertidumbre, en los que aún no se vislumbra si la tendencia inercial se centrará en volver a un estilo de desarrollo que ya advertíamos insostenible, o si, por el contrario, lograremos dar el salto hacia una sociedad que reconoce y abraza los vínculos entre el bienestar humano y el de los ecosistemas.

A través de la historia de la humanidad hemos aprendido que las crisis generan aprendizajes y pueden desencadenar transformaciones significativas. La pandemia de COVID-19 y las múltiples crisis que ha provocado (sanitaria, económica, social y ambiental) deben constituir un punto de inflexión para impulsar el cambio hacia un estilo de desarrollo más sostenible.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado que la recuperación pospandemia debe ser una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de la región en un modelo sostenible, con la igualdad y la dignidad de las personas en el centro. Es imprescindible que los motores de este modelo sean inclusivos e innovadores, que generen y usen conocimientos y tecnologías no contaminantes, y que proporcionen oportunidades para que el desarrollo de los países sea más equilibrado.

El Estado y la política tienen un papel central en esta propuesta de gran impulso para la sostenibilidad, en tanto representantes del interés general de las generaciones actuales y futuras. Se trata de un Estado de bienestar fortalecido y renovado, que no solo corrija fallas, sino que cree y dirija la economía hacia nuevas formas de hacer las cosas, que nos permita ser competitivos y a la vez más inclusivos, protegiendo el ambiente que sustenta nuestra vida. La intervención urgente de los gobiernos frente a la crisis del COVID-19 amplió el espacio de las ideas y de las políticas públicas para abordar crisis sistémicas, al tiempo que permitió liberar la intervención estatal de la carga ideológica que acarrea.

Esta recuperación transformadora debe hacerse cargo de la desconfianza de la ciudadanía respecto de las instituciones, que se ha agravado con la desigualdad, la cultura del privilegio y un modelo económico que genera ganadores y perdedores. Para ello es necesario cambiar no solo el estilo de desarrollo, sino también la forma en que nos comunicamos con la ciudadanía y cómo hacemos partícipes a las personas en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida.

La construcción de este nuevo estilo de desarrollo, que supere los desequilibrios del estilo de desarrollo anterior, exige liderazgos renovados, colaborativos y participativos, una gobernanza anticipatoria que utilice la construcción de futuros posibles como un espacio de reflexión inclusivo y participativo, y un enfoque territorial que aproveche las especificidades y capacidades en el territorio para lograr encadenamientos productivos sinérgicos y virtuosos. Necesita, además, una planificación con mirada de largo plazo para vincular las medidas de corto y mediano plazo con una visión consensuada de país y la construcción de pactos entre el gobierno y todos los actores sociales en el territorio. Se trata de que el Estado cuente con capacidades renovadas para hacer frente de manera coordinada a los desafíos actuales y futuros.

Como se plantea en el documento, para garantizar que los objetivos del desarrollo se conviertan en política de Estado se debe contar con condiciones habilitantes, como una democracia fortalecida, que apueste al diálogo y genere confianza, y cuyas instituciones se gestionen con transparencia y rindan cuentas. También se necesita una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, promover la igualdad entre los géneros y fortalecer la ética y la integridad pública.

El documento también plantea que para liderar los cambios necesarios para una recuperación transformadora es preciso crear nuevas capacidades y liderazgos en las instituciones. Se trata de capacidades para incorporar una mirada prospectiva, para transversalizar la acción climática en la gestión pública, para articular las políticas territoriales en forma de ecosistema, para generar empatía y construir pactos en el territorio, para transversalizar el gobierno abierto y para prestar servicios públicos digitales.

La efectividad de la acción pública depende de pactos sociales que le den el necesario apoyo político, aseguren la transparencia de estas acciones y fortalezcan el funcionamiento de la democracia. El gobierno abierto y el gobierno digital permiten acercar la acción pública al ciudadano y mejorar la efectividad de la gestión. Cuanto más compleja y ambiciosa es la tarea, más importantes se vuelven la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos.

La planificación y la construcción de escenarios futuros ampliamente consensuados permitirán, asimismo, trazar con igualdad y sostenibilidad un camino para la región. Para ello, en las instituciones llamadas a encabezar esos cambios deberán surgir nuevos liderazgos, que sean a la vez más inclusivos, horizontales, empáticos y colaborativos.

De eso se trata este documento, cuyo objetivo es contribuir a esa reflexión y ofrecer aportes a la discusión respecto de las capacidades y los liderazgos que han de desarrollarse en las instituciones para recuperar la confianza de la ciudadanía y construir pactos duraderos y sostenibles. Se trata de crear instituciones resilientes, capaces de enfrentar las crisis actuales y prepararse para las que puedan venir, orientando la política y la inversión hacia el desarrollo de sociedades más justas y sostenibles.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)



Introducción

A menos de diez años de que se cumpla el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecidos con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los desafíos estructurales para su implementación se mantienen y se incrementan, ahora en un contexto más exigente de incertidumbre y crisis producto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

La emergencia generada por la propagación del coronavirus ha evidenciado los problemas estructurales y las vulnerabilidades preexistentes en América Latina y el Caribe, que se manifiestan en desigualdades entre los países y dentro de ellos e insostenibilidad del estilo de desarrollo. También se han hecho evidentes los desafíos en materia de coordinación entre sectores, instituciones y niveles de gobierno, y de calidad de información, que producen incoherencias entre las políticas, así como fallas en materia de información, que impiden la toma de decisiones oportunas basadas en datos empíricos concluyentes. En este sentido, el presente documento plantea que para enfrentar los problemas estructurales y los nuevos desafíos se requiere de instituciones fortalecidas que cuenten con renovadas capacidades y liderazgos para diseñar de forma participativa, colaborativa e inclusiva políticas y programas que respondan a las necesidades del presente con una mirada de futuro. La conformación de instituciones resilientes que puedan enfrentar las crisis presentes y prepararse para las futuras es urgente, pues las decisiones de política e inversión de hoy condicionarán nuestro mañana.

Frente a las presiones y la inercia por mantener y profundizar un modelo económico que no ha logrado satisfacer las necesidades básicas de la población y que afecta al mismo tiempo las posibilidades de las generaciones futuras de alcanzar un desarrollo sostenible, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado la necesidad de conectar la emergencia con la recuperación y la década de la acción para enfrentar los principales desafíos de nuestras sociedades, ya planteados en la Agenda 2030. Se trata de avanzar a un mundo sin pobreza, con trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción, así como la utilización de los recursos naturales; un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible.

En el documento *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*¹, la CEPAL propone alinear las políticas de corto plazo dirigidas a superar los efectos de la pandemia con las estrategias de cambio estructural basadas en un gran impulso para la sostenibilidad económica, social y ambiental en un conjunto de sectores con vocación de convertirse en los motores de este nuevo estilo de desarrollo. La puesta en práctica de esta propuesta requiere de una visión de largo plazo para orientar la inversión pública nacional y la inversión extranjera directa hacia estos sectores. Si los países no cuentan con una clara proyección de futuro (gobernanza anticipatoria) es difícil que puedan dirigir la inversión hacia los motores de crecimiento que hayan priorizado. Junto con esta visión de largo plazo, también se requiere una institucionalidad con capacidades para dialogar, consultar y acordar estas nuevas inversiones en el territorio.

Este documento se ha elaborado a partir de esa propuesta y se concentra en un elemento esencial para avanzar en la recuperación transformadora: las capacidades renovadas del Estado para conformar instituciones dotadas de más resiliencia, entendida no solo como la capacidad de prever o hacer frente a una crisis, sino también de aprender, adaptarse e incorporar el nuevo conocimiento para fortalecerse con miras a nuevos eventos adversos que puedan surgir en el futuro. La premisa que sustenta este trabajo es que no es posible abrir la puerta del futuro con la llave del pasado. La construcción de sociedades inclusivas y resilientes requiere de instituciones capaces de llevar adelante los cambios que se precisan.

La Agenda 2030 ya advertía que se necesitaban medidas audaces, transformadoras e integradas para reconducir el mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Estas medidas son hoy más urgentes que nunca para que ningún país ni persona que habite en él se quede atrás.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.

El desafío no es menor, pero la buena noticia es que la región no parte de cero. En el presente documento se analiza cómo los planes de gobierno abierto, la territorialización de la planificación, las respuestas a la crisis climática y la gestión del riesgo de desastres permiten extraer algunas lecciones aprendidas para manejar la incertidumbre y dan ciertas luces respecto de cuáles son algunos de los factores habilitadores para la construcción de instituciones más resilientes.

En ese sentido, en el capítulo I se abordan algunas de las capacidades que requieren las instituciones para una recuperación transformadora: la gobernanza anticipatoria, los liderazgos inclusivos y la capacidad de generar confianza para fortalecer la democracia, entre otras. Como se muestra en el capítulo, se trata de avanzar hacia una gestión pública más horizontal, que transversaliza la perspectiva de género, que es dialogante, participativa y transparente, genera confianzas y fortalece la democracia, al mismo tiempo que utiliza las nuevas tecnologías y se beneficia del gobierno abierto y el gobierno digital. Se presentan en el capítulo experiencias nacionales de planificación que son ejemplo de este abordaje integral, intersectorial, multinivel, multiactor y de largo plazo propuesto.

En el capítulo II se examinan las distintas acepciones del concepto de resiliencia desde la perspectiva de las diversas disciplinas, las agendas internacionales y algunos temas específicos, de modo de aportar a la discusión respecto de las capacidades que se requieren para construir la resiliencia institucional. Como se plantea en el capítulo, se trata de generar capacidades de previsión, respuesta y adaptación, que se desarrollan en un proceso de continuo fortalecimiento. Para este proceso de aprendizaje se requiere fomentar la creatividad, la innovación, la flexibilidad y el capital social, entre otras condiciones habilitantes.

En el capítulo III se aborda la construcción de resiliencia territorial y la institucionalidad que se requiere para ello, poniendo de relieve los desafíos de la planificación que el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha venido posicionando (intertemporalidad, intersectorialidad, multiescalaridad, participación de múltiples actores y enfoques transversales, especialmente el enfoque de género), así como aquellos desafíos específicos para la construcción de resiliencia institucional en el territorio y el papel que desempeñan el capital social y el sentido de pertenencia de las comunidades.

En el capítulo IV se examinan el papel de la prospectiva en la creación de resiliencia a través de las nuevas tendencias en los métodos prospectivos, el papel actual de la prospectiva en las instituciones, la importancia de la innovación y los estudios de futuro y su contribución a la conformación de instituciones más resilientes. Se aborda asimismo la participación de múltiples actores en la construcción, discusión y seguimiento de los escenarios de futuro, planteándose una nueva dinámica entre la prospectiva, la innovación, la adaptación y el aprendizaje colectivo.

Como se plantea en el documento, la pandemia de COVID-19 ha visibilizado la importancia del Estado y su insustituible función pública y de representación del interés general (de las generaciones presentes y futuras). De ahí que se plantee que una recuperación transformadora requiere de un Estado de bienestar fortalecido y renovado: un Estado abierto, transparente y participativo, capaz de construir escenarios de futuro con la sociedad civil, el sector académico y el sector privado, para avanzar hacia sociedades más inclusivas y resilientes.

La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de respuesta y adaptación de las instituciones y la gestión pública. Sin embargo, como queda de manifiesto a lo largo del documento, también ha generado una oportunidad sin precedentes para identificar las capacidades necesarias para la construcción de instituciones resilientes, que puedan liderar una respuesta que esté a la altura de los retos del presente y el futuro.



La institucionalidad necesaria para lograr una recuperación transformadora

Introducción

- A. La importancia de definir la crisis en toda su complejidad: ¿estamos frente a una sindemia?
- B. La gobernanza anticipatoria y la capacidad de construir futuros probables
- C. Los liderazgos en época de pandemia y para promover una recuperación transformadora
- D. La confianza en las instituciones, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia
- E. La importancia del gobierno abierto, el gobierno digital y la interoperabilidad de los datos para forjar instituciones resilientes
- F. Dominica y su objetivo de convertirse en el primer país resiliente frente al clima: instrumentos e instituciones
- G. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha advertido que estamos ante un verdadero cambio de época que presenta desafíos mundiales como la pandemia, el cambio climático y la desigualdad, así como crecientes asimetrías entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y ha señalado que esto obliga a promover una transformación profunda en que se reconozcan los vínculos entre la economía, la sociedad y el medio ambiente, y a fomentar la cooperación multilateral, mundial y regional (Bárcena, 2020).

Para llevar a cabo esta transformación profunda se precisan instituciones fortalecidas con renovadas capacidades y liderazgos que permitan construir de forma participativa, dialogada, colaborativa e inclusiva planes, políticas, estrategias y programas que respondan a las necesidades ciudadanas del presente, con mirada de futuro. En este capítulo se exponen algunos temas claves para comprender este proceso de cambio.

A. La importancia de definir la crisis en toda su complejidad: ¿estamos frente a una sindemia?

Los efectos que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido en América Latina y el Caribe y en el resto del mundo han puesto de relieve debilidades relacionadas con la capacidad de los sistemas de salud para responder y con la capacidad de todo el aparato público para prever las necesidades sociales, responder a ellas de forma integral, y brindar bienes y servicios públicos con la suficiente flexibilidad, inmediatez, eficacia, pertinencia, apertura y transparencia que la emergencia ha exigido.

En este sentido, la pandemia no ha hecho más que profundizar las brechas recesivas que afectaban a la economía mundial desde la crisis económica de 2008 y 2009. Si se sitúa esta crisis económica en la historia de las crisis cíclicas del capitalismo, se llega a la conclusión de que esta es la más extrema desde la Gran Depresión de los años treinta (CEPAL, 2021a).

Entre todas las regiones del mundo, la más golpeada por el flagelo del coronavirus ha sido la de América Latina y el Caribe. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a mayo de 2021 millones de personas se habían contagiado y más de un millón había fallecido. En estas cifras, sin embargo, no se consideran las secuelas de la enfermedad que las personas contagiadas tendrán que enfrentar en el futuro y que aún se desconocen. Tampoco se sabe si dichas secuelas serán transitorias o permanentes.

La pandemia de COVID-19 ha dejado en evidencia los problemas estructurales y las vulnerabilidades preexistentes de América Latina y el Caribe. En efecto, la pandemia llevó a una contracción del PIB de la región del 6,8% (la mayor contracción desde 1900) y a que el desempeño de su economía fuera el peor entre las regiones en desarrollo. El crecimiento casi nulo que había habido antes de la crisis, sumado a la contracción de 2020 y a la debilidad de los sistemas de protección social y de salud, se tradujo en aumentos del desempleo, caída de los ingresos y aumento de la pobreza y la desigualdad. Entre 2019 y 2020, el número de ocupados se redujo en algo más de 24,8 millones de personas. En tanto, en 2020 la tasa de pobreza extrema se situó en un 12,5%, y la de pobreza, en un 33,7%. De este modo, el número total de personas en situación de pobreza ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones más que el año anterior. De ese total, 78 millones se encontraban en situación de pobreza extrema. También ha aumentado la desigualdad en cuanto a la distribución del ingreso (incremento del 2,9% en el índice de Gini). Sin las políticas sociales y de reactivación que se pusieron en práctica en los países, las cifras serían aún peores (CEPAL, 2021b). La contracción de 2020 también dio lugar al cierre de un gran número de microempresas y pequeñas y medianas empresas. Estos fenómenos afectaron proporcionalmente más a las mujeres, lo que reforzó la desigualdad estructural de género que afecta a la región.

Asimismo, la pandemia azota a la región en un contexto político complejo en que la ciudadanía cuestiona las instituciones democráticas de todos los poderes del Estado —el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial—, y exige más equidad y justicia social, así como más eficacia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión y el uso de los recursos públicos.

Este creciente descontento de la ciudadanía, sumado a una limitada capacidad para preverlo y enfrentarlo de forma adecuada, dio lugar a que antes de la pandemia y en algunos países de la región hubiera amplias movilizaciones sociales que reclamaban desde un trato más digno hasta respuestas concretas a la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la cultura del privilegio arraigadas en la región.

Si bien la pandemia ha visibilizado el papel esencial que el Estado desempeña en el suministro de bienes y servicios públicos, y aunque lo público ha resurgido como el espacio en que se debe dar respuesta a la emergencia y a la recuperación pospandemia, la percepción ciudadana de falta de liderazgos públicos capaces de generar confianza en el accionar de las instituciones del Estado ha limitado su efectividad.

De lo anterior surge la necesidad de avanzar hacia nuevas relaciones de poder entre todos los agentes del Estado y hacia una nueva forma de gestionar lo público desde una perspectiva sistémica que permita identificar las áreas que se deben fortalecer para producir un efecto positivo en todo el ciclo de la gestión pública. También se deben fomentar relaciones más colaborativas entre las instituciones, y entre ellas y la ciudadanía, para construir una mayor resiliencia ante los acontecimientos críticos internos y externos. De allí que el fortalecimiento de las instituciones sea tan importante como las prácticas y los procesos de coordinación y articulación entre los sectores (intersectorialidad) y los niveles de gobierno (gestión multinivel) en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Frente a este complejo escenario, conocer y designar adecuadamente la naturaleza de las crisis es una condición necesaria para tomar las mejores decisiones. Al inicio de la pandemia se adoptó una mirada en que la crisis se comparaba con una guerra, se calificaba al virus como un extranjero y se confundía la función que correspondía a los expertos: todo ello implicó que hubiera demoras significativas a la hora de tomar decisiones para gestionar la pandemia.

De acuerdo con Hoton (2020), la complejidad de la pandemia de COVID-19 se relaciona con el hecho de que hay dos categorías de enfermedades que interactúan en poblaciones específicas: la infección por el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) y una serie de enfermedades no transmisibles. Estas afecciones convergen en los grupos sociales de acuerdo con patrones de desigualdad profundamente arraigados en nuestras sociedades. La agregación de estas enfermedades en un contexto de disparidad social y económica exacerba los efectos adversos que cada enfermedad tiene por separado. De este modo, el autor plantea que el COVID-19 no es una pandemia, sino una sindemia. La naturaleza sindémica de la amenaza que enfrentamos significa que, si queremos proteger la salud de nuestras comunidades, es necesario adoptar un enfoque más amplio e integral (Hoton, 2020).

La sindemia se relaciona precisamente con las interacciones biológico-sociales y, por ello, abordar el COVID-19 desde esta óptica exige dedicar más atención a las enfermedades no transmisibles y a las desigualdades socioeconómicas que a los estrechos parámetros de los daños causados por el virus. En este sentido, enfrentar el COVID-19 significa hacerse cargo de la hipertensión, la obesidad, la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y las enfermedades respiratorias crónicas, entre otras, así como de las profundas desigualdades de ingreso, empleo, género, educación, salud, vivienda y acceso a servicios públicos, ambientales y digitales que hay dentro los países de la región y entre ellos. Es un llamado a hacer cambios estructurales profundos que se aborden de una forma integral mediante políticas en que se consideren las dimensiones económica, social y ambiental de los problemas.

En este sentido, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que los países miembros de las Naciones Unidas aprobaron en 2015, se promueve la adopción de este enfoque sistémico y la aplicación de políticas integrales que permitan afrontar los múltiples desafíos del desarrollo a través de los principios y dimensiones que se exponen en ella. Uno de los principios en los que se sustenta la Agenda 2030 es la naturaleza interconectada e indivisible de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que a su vez responden a los pilares económico, social y ambiental de dicho desarrollo. Por su parte, las cinco dimensiones de la Agenda 2030 —personas, prosperidad, planeta, alianzas y paz— dan cuenta de la importancia de la gobernanza y la gobernabilidad como condiciones habilitantes de cualquier proceso de desarrollo que sea sostenible.

Para hacer frente a las crisis de gran complejidad es preciso que la acción del Estado se centre en responder de manera sistémica, lo que requiere transformar las instituciones para gobernar los sistemas complejos y sus dinámicas, sobre todo cuando nos enfrentamos a una multiplicidad de riesgos que convergen al mismo tiempo. Es necesario centrarse en las causas más que en la gestión de los efectos, y hay que mejorar las capacidades para actuar estratégicamente en un mundo que está cambiando de forma radical.

En las últimas décadas, en la gestión pública han cobrado relevancia distintos paradigmas en que se ha puesto énfasis en la transformación, la reforma, la modernización y, más recientemente, la innovación. Se espera que los Estados y sus instituciones innoven de forma permanente, pero que no innoven solo por innovar. La experimentación ha demostrado ser positiva, porque permite mejorar y no quedar atrapado en un marco o una senda rígidos, y también porque la incertidumbre que caracteriza nuestra época de cambios no permite identificar de antemano recetas obvias y estables. Sin embargo, la experimentación debe estar orientada hacia el fin correcto: hacia el objetivo de que las instituciones convivan con el cambio y sean capaces de manejar las riendas de este con determinación y plena conciencia de los fines que se persiguen.

En el marco de las acciones y medidas adoptadas por los gobiernos para afrontar la pandemia de COVID-19 se plantearon estrategias como la necesidad de aplanar la curva de contagios. Esta expresión es un ejemplo de pensamiento sistémico en que se conjugaron medidas que restringían la libertad de movimiento individual y colectivo con medidas sanitarias, laborales (teletrabajo), educativas (telestudio) y sociales (transferencias de recursos). El confinamiento y la distancia que decretan las autoridades no se debe solo al riesgo que cada uno de nosotros podemos correr individualmente, sino que sirve para que no se produzca un contagio masivo que colapse los servicios médicos. Para diseñar este tipo de medidas y para entenderlas es necesario pensar de forma sistémica. Sin embargo, las demoras iniciales pusieron de manifiesto que en la gestión pública y la operación de las instituciones prevalece el pensamiento lineal (alerta, gestión, atención sanitaria, logística y comunicación, entre otras), lo que todavía supone dificultades a la hora de enfrentar fenómenos complejos como la crisis climática o la inestabilidad de una economía financierizada. Estos últimos fenómenos ya están sucediendo y afectan a los países del mundo, pero no ha habido una reacción concertada mundial o regional que tenga el sentido de urgencia y rapidez que ha tenido la respuesta a la pandemia.

Otros ejemplos de respuestas sistémicas brindadas desde el Estado son la gestión del riesgo de desastres en Cuba (véase el recuadro I.1), la implementación del plan nacional de desarrollo Vision 2030 Jamaica, que se presenta en la sección B, y, en Dominica, la estrategia nacional de desarrollo de la resiliencia, llamada National Resilience Development Strategy-Dominica 2030, que se presenta en la sección F.

Recuadro I.1

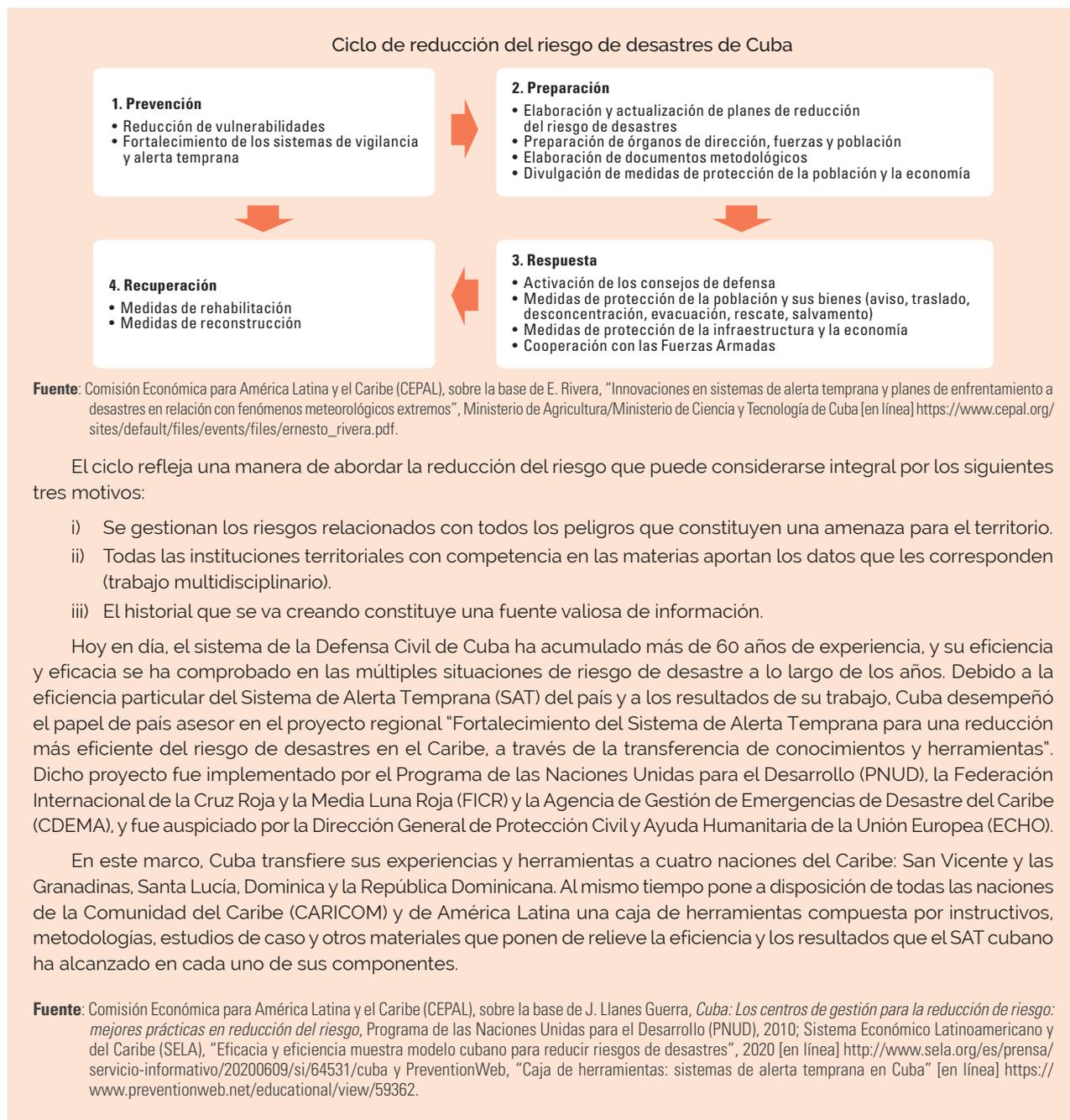
Cuba: un enfoque sistémico de la gestión del riesgo

Por su ubicación geográfica, Cuba está expuesta a peligros naturales, tecnológicos y sanitarios. Es por ello que reducir el riesgo de desastres constituye una prioridad para el Gobierno, prioridad que se ha traducido en un vasto cuerpo normativo legal y en acciones de carácter estructural que han contribuido a resguardar las condiciones sociales, económicas y de seguridad de la población de la isla que está expuesta a fenómenos de origen natural.

El sistema de la Defensa Civil de Cuba es la piedra angular de la reducción del riesgo de desastres y trabaja en todo el territorio del país. Para llevar a cabo sus actividades emplea recursos humanos y materiales de órganos y organismos estatales, así como también de entidades económicas e instituciones sociales. Estos actores operan de manera coordinada en el marco del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil para velar por el cumplimiento de las medidas, las normas y los convenios internacionales relativos a la protección civil de la población cubana, y para coordinar los programas de cooperación y la ayuda internacional en caso de catástrofe.

Como se puede observar en el siguiente diagrama, el ciclo de reducción del riesgo de desastres en Cuba consta de cuatro etapas.

Recuadro I.1 (conclusión)



B. La gobernanza anticipatoria y la capacidad de construir futuros probables

En una época de incertidumbre y de cambios profundos y constantes, prepararse para las crisis futuras, así como identificarlas y gestionarlas adecuadamente, requiere que los sistemas políticos exploren el horizonte y se abran ante los problemas latentes o incipientes. Un déficit claro de la política es la cortedad de miras de sus programas, el tratamiento de los síntomas en lugar de las causas, y la ejecución de acciones centradas en

el presente a costa de las generaciones futuras, entre otros factores. Las sociedades no están preparadas ni dotadas para una gobernanza anticipatoria, pues la continua presión de las urgencias diarias impide atender los desafíos del largo plazo: las crisis se prevén en muy pocas ocasiones y, cuando han quedado atrás, tampoco se hace una lectura sobre cómo interpretarlas o qué se debe aprender de ellas.

Según Bárcena e Iglesias (2011), el valor de la visión concertada exige que el Estado sea capaz de llevar a cabo una gestión estratégica con mirada de largo plazo, de desempeñar un papel anticipador y de intervenir en el diseño de estrategias que permitan orientar el desarrollo nacional.

Al respecto, Inerarity (2020) plantea que volver a integrar el futuro en la actividad política puede ser un elemento de transformación e innovación de la vida democrática que permita aprender de los acontecimientos pasados y evitar que se cometan errores cuando las crisis se convierten en la nueva normalidad. Por consiguiente, es importante agudizar la capacidad estratégica y, sobre todo, la de aprendizaje de las instituciones, para incidir en la toma de decisiones.

La gobernanza anticipatoria, que también se define como la capacidad del sistema político para mirar hacia el futuro, imaginar, pensar estratégicamente y transformar (The Millenium Project, 2021, e Inerarity, 2020), inicialmente se concibió como la aplicación de estrategias flexibles y colaborativas en etapas tempranas para poder tomar decisiones adecuadas. El objetivo de este tipo de gobernanza es abordar de forma correcta y anticipada los paradigmas sociales y las posibles transformaciones del entorno. También supone incorporar y abordar de manera sistemática la prospectiva estratégica en toda la estructura del gobierno, incluidos el análisis de las políticas, los compromisos y la toma de decisiones (Strategic-Foresight, 2020). Ello permite equipar a los gobiernos con la capacidad de explorar el futuro de forma continuada, para poder adaptarse y dar forma a este mediante medidas mejores y más preparadas, como ha ocurrido en el caso de Singapur, el Canadá, el Reino Unido, Francia, Finlandia o, más recientemente, los Estados Unidos y España.

Poner en práctica la gobernanza anticipatoria es complejo por la forma en que están estructuradas las instituciones y porque actualmente los incentivos del sistema están colocados en las respuestas inmediatas a los problemas inmediatos. Si bien el concepto de gobernanza anticipatoria surgió hace unos 40 años, la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha revalorizado su importancia debido a la escasa capacidad de previsión de la gobernanza multinivel y la ausencia de metodologías más descentralizadas que no ofrezcan soluciones de enfoque único.

En este contexto, para poder insertar la gobernanza anticipatoria en la gestión pública hay que construir una narrativa sobre su importancia, hacer una propuesta de valor, fomentar las capacidades institucionales y en general promover una cultura de futuro (The Millenium Project, 2021 e Inerarity, 2020).

El plan de desarrollo Vision 2030 Jamaica es un ejemplo de gobernanza anticipatoria que contempla el uso de instrumentos intermedios de monitoreo y la gestión por resultados para adaptarse a las contingencias del corto plazo sin perder la visión del largo plazo (véase el recuadro I.2).

En algunos países se emplea la gobernanza anticipatoria para evitar errores del pasado o para adelantarse a las posibles transformaciones sociales y los desafíos que el futuro pueda deparar en todos los ámbitos. En otros países se hace hincapié en la democratización y la transparencia para abordar los asuntos que componen la agenda de gobierno. En otros se ha dado un paso más determinante y se ha incursionado en el campo de las nuevas tecnologías. Por ello, como plantean García Fronti y Herrera (2020), la gobernanza anticipatoria designa también la capacidad para gobernar las tecnologías emergentes en etapas tempranas de su desarrollo. Estos autores señalan lo siguiente: "A través del fomento de capacidades vinculadas con la prospectiva, el compromiso y la integración, la gobernanza anticipatoria alienta a todos los actores sociales a reflexionar sobre sus roles en la tecnología emergente entendiendo la reflexión como el (re)conocimiento de la propia posición y responsabilidad en tanto participante dentro del proceso que implica el desarrollo de una tecnología. Este tipo de gobernanza, además, asume que es necesario llevar los asuntos de interés al debate público a través de motivaciones sustantivas y que la forma de la disposición hacia el futuro que toma el Gobierno queda establecida por la legitimidad de los gobernantes".

Recuadro I.2

Supuestos, consideraciones y principios clave del marco de diseño e implementación del plan de desarrollo Vision 2030 Jamaica

La planificación es, en sí misma, un proceso de desarrollo. Para lograr la transformación social a través de la consecución de los objetivos y resultados a largo plazo del plan de desarrollo Vision 2030 Jamaica y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es necesario institucionalizar la planificación estratégica sobre los principios que guían su implementación: la gestión basada en los resultados y la gestión basada en el rendimiento.

En primer lugar, la planificación estratégica debe culminar en un diseño o proyecto de desarrollo, para luego, de manera periódica, revisarse y actualizarse según la necesidad de forma que refleje nuevos conocimientos y realidades cambiantes o emergentes.

El Marco de Política Socioeconómica a Medio Plazo, que abarca periodos sucesivos de tres años, reúne estrategias a medio plazo y programación basada en políticas, y es la pieza central del marco de implementación de Vision 2030 Jamaica y, por extensión, de los ODS. Asegura la coherencia entre la planificación a largo plazo y las prioridades en materia de políticas a medio plazo del gobierno y posibilita la continuidad de la implementación de Vision 2030 Jamaica de una administración gobernante a otra. También permite cambios en las prioridades políticas y la reasignación de recursos en respuesta a las emergencias como la pandemia de COVID-19, a la vez que mantiene el enfoque estratégico de desarrollo nacional a largo plazo.

Un requisito previo para operacionalizar e institucionalizar los principios y prácticas del liderazgo transformacional es contar con un plan de desarrollo nacional a largo plazo orientado a la transformación social. El liderazgo transformacional es más que un principio, es un marco de acción. Para priorizarlo es necesario contar con una planificación e implementación basadas en datos y resultados y orientadas a una transformación social sistémica y estructural. Este tipo de liderazgo también está en consonancia con una buena gobernanza. La coordinación; el fortalecimiento institucional y la institucionalización; la rendición de cuentas, y la transparencia son fundamentales a la hora de crear confianza y alianzas para llevar a cabo una acción transformadora en múltiples sectores y a nivel nacional y local.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proporcionada por el Gobierno de Jamaica.

Por otro lado, en el marco de este concepto también se critica duramente el protagonismo excesivo del gobierno cuando este deja de lado la posible participación de otros actores sociales que impulsen la puesta en práctica de propuestas proactivas que ofrezcan otras miradas que podrían ser complementarias y estar basadas en la colaboración ciudadana.

Una administración proactiva capacitada para ejercer correctamente la gobernanza anticipatoria enfrenta el entorno con los datos, prioriza, promueve y desarrolla alianzas y redes para captar datos de la sociedad, y convierte esos datos en información valiosa que facilita y garantiza una buena toma de decisiones. Esto es de suma importancia debido a que, en muchas ocasiones, quienes toman las decisiones no están familiarizados con los entornos en que esas decisiones posteriormente recaerán, no conocen lo suficiente el contexto o las necesidades sociales, o no visualizan cómo las decisiones incidirán en dicho entorno. Por ello, entre las tecnologías seleccionadas para la gobernanza anticipatoria se encuentra la de los macrodatos, que se define como la capacidad para procesar mediante algoritmos grandes cantidades de datos de distintos tipos.

El plan Vision 2030 Jamaica fue diseñado para fomentar la resiliencia y la adaptación a los desafíos previstos en el ámbito del desarrollo, así como la agilidad en la respuesta a crisis y choques imprevistos. Sus siete principios rectores constituyen un marco de desarrollo centrado en las personas y respaldado por compromisos en materia de sostenibilidad (económica, social y medioambiental); cohesión social; alianzas; transparencia y rendición de cuentas; equidad; desarrollo urbano y rural sostenible, y liderazgo transformacional.

La institucionalización de estos principios rectores dentro del marco nacional de planificación del desarrollo está interrelacionada con la transición hacia un paradigma que promueva el desarrollo y la aplicación de formas superiores de capital: humano, de conocimiento, cultural e institucional. Un aspecto clave de la teoría del

cambio en que se apoya el plan Vision 2030 Jamaica es la planificación estratégica a largo plazo orientada al fortalecimiento institucional y la institucionalización como requisitos previos para el liderazgo transformacional y para lograr transformaciones sistémicas y estructurales.

Este enfoque supone una alternativa a las endeble soluciones de corto y medio plazo que se dirigen a los síntomas de los problemas de desarrollo, en lugar de a sus causas fundamentales.

Como ya se ha mencionado, el hecho de que en general prevalezcan las soluciones de los problemas de corto plazo en detrimento de los cambios profundos que tengan efecto en el largo plazo tiene múltiples explicaciones, entre ellas el desfase temporal entre las decisiones que tendrán efecto en el largo plazo y los plazos electorales, las fuertes presiones sociales y políticas para resolver los problemas presentes, y la lectura insuficiente de los efectos que tiene actuar solo en el corto plazo.

En el *Informe Especial COVID-19*, N° 11 de la CEPAL se plasma la importancia de vincular estos espacios temporales: “Para una recuperación transformadora [posCOVID-19], se requiere que las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí. La recuperación transformadora y la construcción de un nuevo estilo de desarrollo se debe iniciar desde ahora y desde el diseño mismo de las políticas” (CEPAL, 2021b).

Una de las funciones básicas de la planificación es la prospectiva, que tiene por objeto ilustrar las perspectivas de mediano y largo plazo para la sociedad en su conjunto, aclarar las alternativas que tienen las autoridades a la hora de decidir, y explorar nuevas estrategias económicas y sociales. Si bien en la actualidad en los países de la región existe un renovado interés en las políticas de Estado (véase el capítulo IV), esta es una práctica que aún no permea la gestión pública. La prospectiva sigue siendo materia de algunas unidades gubernamentales, de las elites de estudio o incluso de algunas políticas sectoriales, como las demográficas y las energéticas, pero ella no ha sido internalizada en las instituciones como una práctica y un ejercicio continuo (en el capítulo IV de este documento se aborda en profundidad el tema de la prospectiva en la región). Esto explica parcialmente, por ejemplo, el hecho de que los países desarrollados, aunque disponían de información científica sobre la posibilidad de que ocurriera la pandemia, no hayan podido anticiparla, prepararse y responder de una forma eficaz ante la urgencia.

De este modo, la gobernanza anticipatoria debería ser el puente entre el presente y el futuro que, aunque incierto, contribuye a obtener conocimientos sobre escenarios alternativos de futuros probables.

C. Los liderazgos en época de pandemia y para promover una recuperación transformadora

Al analizar los resultados de la gestión de la crisis sanitaria se observa que el tipo de liderazgo político ejercido en cada país ha sido muy decisivo. Como ha constatado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2020a), la confianza pública en las autoridades y el asesoramiento brindado por los expertos han demostrado ser activos importantes para enfrentar la pandemia.

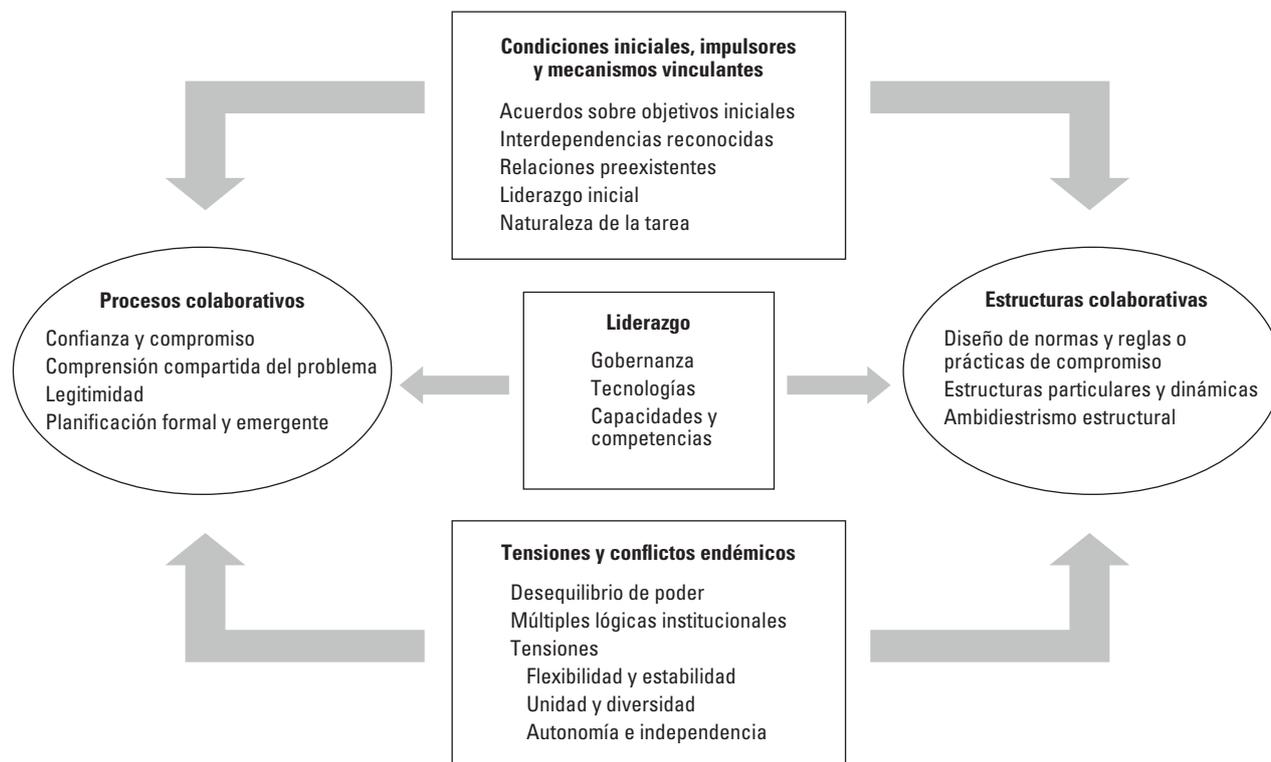
La crisis provocada por la pandemia ha puesto de relieve la importancia de la ciencia y el conocimiento científico para tomar decisiones acertadas. Si los expertos que manejan información, conocimiento y datos han de asesorar de forma efectiva a los líderes, es preciso que haya apertura y que se transite hacia estilos de gobierno más cognitivos y menos ideológicos.

Por otro lado, ha sido de gran importancia la revalorización de los liderazgos más horizontales que requieren de organización, protocolos y estrategias, y en que lo crucial son los servicios sociales y un sistema público de calidad menos vertical y jerárquico. Gestionar una crisis de gran complejidad requiere sobre todo gestionar la inteligencia colectiva en lo que se refiere a la respuesta médica, organizativa y política; en este sentido, la falta de solidez institucional ha impedido a los gobiernos de muchos países responder de forma solvente a las

necesidades urgentes provocadas por la crisis (Martí i Puig y Alcántara, 2020). En el diagrama I.1 se presenta un marco conceptual de la colaboración en el que se exponen las condiciones iniciales y las capacidades de liderazgo que se precisan.

Diagrama I.1

Marco conceptual de la colaboración



Fuente: J. Bryson, B. Crosby y M. Stone, "Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging", *Public Administration Review*, vol. 75, N° 5, 2015.

Durante más de un lustro, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha estudiado los liderazgos, en particular los públicos, y se ha enfocado en la relevancia que estos adquieren como fenómeno social, relevancia que se construye a partir de la visión de que el mundo es un espacio de poder compartido donde los únicos que tienen la posibilidad de elegir su propio destino son los seres humanos, condicionados claro está por el contexto sociohistórico. En este sentido, trabajar en los liderazgos de la región supone fortalecer las capacidades de los sujetos gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de mejorar las prácticas, profundizar las democracias y aprender a conducir instituciones, rompiendo antiguos paradigmas e instalando la idea de que la sociedad solo se puede construir mediante la creación, la gestión y la evaluación conjuntas.

Sin embargo, la colaboración no es espontánea ni se impone, sino que para lograrla hay que reconstruir la confianza entre los ciudadanos, y entre estos y la institucionalidad democrática, así como también promover de forma deliberada políticas, normas y prácticas que permitan pasar de la cultura de la competencia a una cultura de colaboración.

Crosby y Bryson (2005) consideran que hay ocho competencias que un liderazgo debe tener para ser como el que se ha descrito:

- i) Liderazgo en contexto: capacidad para comprender adecuadamente el contexto económico, social y político, u otras dimensiones, así como sus potencialidades latentes para el cambio. Se deben considerar los problemas que aquejan a la población en su conjunto y no solo a las elites, a las personas en situación de pobreza o a la clase media.

- ii) Liderazgo personal: capacidad de exploración personal para identificar activos, fortalezas y debilidades relacionadas con el propósito de impulsar cambios beneficiosos para el entorno.
- iii) Liderazgo visionario: capacidad para interpretar la realidad y dar forma a las visiones colectivas sobre el futuro. Capacidad para crear y comunicar significados compartidos sobre un problema o una etapa histórica.
- iv) Liderazgo de equipos: capacidad para construir equipos efectivos. En este ámbito hay tres dimensiones particularmente relevantes, a saber, el reclutamiento, la comunicación, y el empoderamiento y el desarrollo del liderazgo entre los miembros del equipo.
- v) Liderazgo organizacional: capacidad para crear organizaciones efectivas y cuidar de ellas, poniendo atención al propósito y el diseño organizacional, a los cambios internos y externos, y a la construcción de comunidades inclusivas.
- vi) Liderazgo político: capacidad para tomar decisiones en diferentes espacios, arenas o ámbitos, como el legislativo, el ejecutivo o el administrativo. Capacidad para formar coaliciones que apoyen las propuestas de cambio.
- vii) Liderazgo ético: capacidad para sancionar conductas y adjudicar disputas en diferentes arenas, así como para discernir lo que es ético y legítimo.
- viii) Gestión de políticas: capacidad para coordinar los objetivos del liderazgo en el transcurso de un ciclo de cambio político.

En un mundo desigual, incierto y complejo, los estilos de liderazgo público determinarán significativamente las formas de recuperación posCOVID-19. Estos liderazgos deberán contribuir a crear nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad (vinculación que hoy en día está muy debilitada) para enfrentar el complejo escenario futuro. De este modo, a los efectos de lograr una recuperación inclusiva y sostenible se requerirán liderazgos públicos que tengan capacidades renovadas para pactar y trabajar horizontalmente, y que sean resilientes, transformadores, colaboradores, innovadores, éticos y transparentes. Con ese fin será esencial fortalecer la democracia y fomentar la confianza en las instituciones y la participación pública en la toma de decisiones.

D. La confianza en las instituciones, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia

La confianza es el valor clave para que las instituciones funcionen. No obstante, en muchos países de la región se ha producido una crisis de confianza en las instituciones de la que aún no se ha salido. Según los datos del Latinobarómetro, la confianza en las instituciones del Estado ha venido cayendo de manera sostenida en la región desde 2010 (Corporación Latinobarómetro, 2018). En efecto, en 2018 el nivel de confianza en las instituciones estatales de los países encuestados por dicha organización era el siguiente: en la institución electoral, un 28%, en el Poder Judicial, un 24%, en el gobierno, un 22%, en el Congreso, un 21%, y en los partidos políticos, un 13%. La confianza interpersonal también alcanzó niveles mínimos ese año y se situó en un 14%, lo que convierte a la región en la más desconfiada del mundo. La desconfianza se observa en tres sentidos: entre quienes integran la ciudadanía; entre esta y sus representantes, y entre los representantes de las instituciones del Estado.

La importancia de reconstruir la confianza para fortalecer la gobernabilidad democrática se ha puesto de manifiesto asimismo en estudios recientes en que se muestra que las sociedades en que la cooperación entre las personas para lograr objetivos comunes es más prevalente y en que hay un fuerte cumplimiento de las normas sociales están mejor preparadas para neutralizar emergencias como la pandemia de COVID-19 (Min J., 2020 en CEPAL, 2021c).

La confianza social también es un elemento que permite poner en práctica programas gubernamentales que facilitan reformas estructurales. En este contexto, invertir en forjar la confianza social es esencial para avanzar hacia sociedades inclusivas y resilientes, así como para fortalecer la democracia y la participación pública. Los cambios que se requieren para enfrentar las crisis actuales (la pandemia de COVID-19, la desigualdad y la destrucción del medio ambiente) exigen ampliar el espacio para la participación pública, y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones en todos los niveles.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los instrumentos internacionales suscritos por los países de la región, como el Acuerdo de París, se pone de relieve la importancia de construir alianzas entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias, y se contemplan mecanismos de seguimiento y examen con participación pública y transparencia.

En el ámbito interno, los ciudadanos reclaman cada vez más un crecimiento sostenible que favorezca la distribución equitativa de los beneficios económicos y el impacto ambiental, y que permita resguardar los derechos fundamentales de todas las personas, los grupos vulnerables y las generaciones futuras. En nuestra región persiste una cultura del privilegio que se manifiesta en elites alejadas de la realidad de la población y que se suma a los casos cada vez más numerosos de corrupción que han afectado a diversas instituciones. Esto ha gatillado una creciente desconfianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia y la política, desconfianza que afecta la legitimidad de estas para impulsar los cambios necesarios, pero que no serán fáciles, para transitar hacia sociedades más inclusivas y resilientes en contextos de gran incertidumbre.

Según datos del Centro para el Futuro de la Democracia de la Universidad de Cambridge (Foa y otros, 2020a), la satisfacción con el funcionamiento de la democracia viene disminuyendo de manera constante en el mundo desde la década de los noventa hasta la fecha. En un estudio específico de dicho centro en que se analizan las percepciones por grupo etario se observa que la insatisfacción con la democracia en general ha aumentado en términos absolutos y relativos entre las generaciones más jóvenes (Foa y otros, 2020b). En ambos estudios, América Latina es una de las regiones en que esta insatisfacción ha aumentado más. De acuerdo con los estudios, la falta de políticas sociales para paliar las crisis económicas y la percepción de impunidad frente a los delitos de corrupción se encuentran entre las principales explicaciones del descontento con el funcionamiento de la democracia.

En este escenario en que la valoración de la democracia ha venido descendiendo, es esencial fortalecerla y lograr que la sociedad se congracie con ella para lograr que se apliquen políticas que sean coherentes con los objetivos acordados a nivel internacional y que se atiendan las necesidades de quienes más sufren los efectos de la emergencia climática y sanitaria actual, así como las de quienes puedan verse afectados por las medidas necesarias para enfrentarlas.

Para ello es preciso dejar atrás la democracia representativa, que se centra en la representación y la delegación de la autoridad hacia los gobernantes y en que la soberanía popular se ejerce en las elecciones cada cuatro o seis años, para avanzar hacia una democracia más participativa en que la ciudadanía tenga acceso a diversos mecanismos de democracia directa y semidirecta que fortalezcan y amplíen su derecho a participar de manera informada, transparente y activa en la toma de decisiones que afectan su entorno y calidad de vida.

Los procesos de democratización que caracterizaron las dos últimas décadas del siglo pasado abrieron espacio para nuevos mecanismos de democracia directa o semidirecta en la región, como la iniciativa legislativa popular, la consulta popular, los cabildos abiertos, las asambleas y las revocatorias de mandato, si bien su utilización todavía es escasa y no está exenta de detractores¹.

En el ámbito internacional, la entrada en vigor del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (conocido como Acuerdo de Escazú) representa un impulso al fortalecimiento de la democracia ambiental. Este acuerdo es el primer tratado regional ambiental de los países de la región y el primero en el mundo en que se mencionan de forma específica los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales y se garantiza

¹ Véase un análisis detallado de las distintas posturas respecto de los aportes de la democracia directa en Altman (2005 y 2018).

su protección. La naturaleza innovadora de este acuerdo también se aplica a la forma en que se negoció y adoptó, pues la negociación se basó en la participación significativa del público, la apertura y la transparencia. La adopción del Acuerdo de Escazú es un ejemplo de que, cuando el gobierno y la sociedad trabajan juntos, es posible lograr pactos ambiciosos que trasciendan los ciclos políticos y permitan que la ciudadanía participe en la construcción de sociedades más justas, inclusivas, pacíficas y sostenibles.

E. La importancia del gobierno abierto, el gobierno digital y la interoperabilidad de los datos para forjar instituciones resilientes

1. El gobierno abierto y el gobierno digital

Para construir confianza entre la ciudadanía y las instituciones es necesario que se comparta información, que se abran canales de participación, que se rindan cuentas y que exista transparencia en la acción gubernamental.

En ese contexto surge un nuevo paradigma: el del gobierno abierto. Este paradigma supone que el poder se comparta y que se colabore, lo que requiere voluntad política y una institucionalidad abierta a la colaboración y a la creación conjunta de soluciones para los problemas públicos.

La Alianza para el Gobierno Abierto, creada en 2011, ha impulsado la creación de planes nacionales de gobierno abierto con participación de múltiples actores en los países integrantes (véase el recuadro I.3). En la última generación de los planes de gobierno abierto de los países de la región destaca el hecho de que los compromisos se han ampliado a la participación de todos los poderes del Estado, es decir, dichos compromisos han trascendido al Poder Ejecutivo y ahora también involucran al Legislativo y al Judicial. En Costa Rica, por ejemplo, se ha comenzado a trabajar en la justicia abierta como un nuevo paradigma de administración de justicia en que se aplican los principios del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración.

La Alianza para el Gobierno Abierto se creó antes de que se aprobara la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, pero ambas se han complementado de una forma tan sinérgica que la aplicación de los principios de la primera relativos a la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil es transversal al logro de los 17 ODS y de sus metas. En el marco de las acciones destinadas a cumplir los compromisos establecidos en los planes nacionales de gobierno abierto, en los países se han creado nuevas leyes, instituciones y normas más robustas sobre el acceso a la información pública y se han puesto en marcha portales de datos abiertos y espacios de trabajo colectivo y colaborativo para reutilizar información del sector público y prestar nuevos servicios de salud, educación, medio ambiente, seguridad, transporte y otros destinados a los ciudadanos.

Por ejemplo, en el marco de la pandemia se han creado portales de reutilización de datos que han sido una pieza clave para diagnosticar la enfermedad y darle seguimiento y trazabilidad mediante aplicaciones diseñadas en colaboración con distintos actores. Así lo demuestran algunas aplicaciones, como la colombiana CoronaApp, que permite a las personas notificar síntomas y brinda una clasificación en categorías de riesgo, además de ofrecer funcionalidades como el pasaporte de movilidad y la telemedicina. Otro ejemplo es la aplicación argentina CUIDAR, que permite a las personas autoevaluarse para detectar coronavirus y obtener información sobre la evolución de la pandemia y las medidas que las autoridades nacionales adoptan para contener el avance del virus. También cabe mencionar la aplicación móvil uruguaya Coronavirus UY, que brinda información, ofrece un cuestionario epidemiológico para ayudar a la población a notificar síntomas y brinda funciones de seguimiento que incluso permiten conectarse con el prestador de salud propio mediante la telemedicina. Estas experiencias muestran que las iniciativas de apertura de datos, muchas de ellas aplicadas en el marco de las políticas de apertura nacional, han marcado un hito sobre la base de que el acceso a la información no solo es un derecho, sino que es la vía más virtuosa para agregar valor público a los datos del Estado de manera colaborativa.

Recuadro I.3**La Alianza para el Gobierno Abierto**

El paradigma emergente del gobierno abierto se postula como un enfoque renovado de reforma del Estado y modernización de la administración pública que se centra en la concreción del derecho ciudadano a participar de manera informada en los asuntos públicos. En dicho paradigma se parte de una nueva manera de articular las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para producir valor público de forma conjunta.

Las políticas de gobierno abierto, por tanto, son el sustento de un tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma sobre la que se construye un modelo de gobernanza abierta y colaborativa gracias a la cual una ciudadanía empoderada que exige transparencia y desea incidir en los procesos de política pública recupera la confianza en las instituciones del Estado.

Por lo tanto, el gobierno abierto tiene que ver con la confianza en las instituciones, en los ciudadanos y entre estos últimos: se refiere a colaborar y compartir, a cambiar la cultura del trabajo y, en última instancia, a modificar el papel que desempeña la ciudadanía, que pasa de votar y participar de forma esporádica a implicarse activamente en los asuntos de la comunidad.

Desde la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, en América Latina y el Caribe se han creado de forma conjunta 57 planes nacionales de acción y se han implementado 1.156 compromisos vinculados con los principios del gobierno abierto.

América Latina y el Caribe: países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto en que se está implementando un plan de acción nacional

País	Año de ingreso a la alianza	Plan de acción nacional que se está implementando
Argentina	2012	Cuarto plan
Brasil	2011	Cuarto plan
Chile	2011	Quinto plan
Colombia	2011	Cuarto plan
Costa Rica	2012	Cuarto plan
Ecuador	2018	Primer plan
El Salvador	2011	Quinto plan
Guatemala	2011	Cuarto plan
Honduras	2011	Cuarto plan
Jamaica	2016	Primer plan (en proceso de cocreación)
México	2011	Cuarto plan
Panamá	2012	Tercer plan
Paraguay	2011	Cuarto plan
Perú	2011	Cuarto plan
República Dominicana	2011	Cuarto plan
Uruguay	2011	Cuarto plan

Fuente: Elaboración propia.

A lo anterior se suma un creciente número de iniciativas locales de gobierno abierto. Actualmente, la Alianza para el Gobierno Abierto, junto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros organismos, está impulsando un programa dirigido a los gobiernos locales. Esto está ocurriendo en un momento crítico en que las provincias, las ciudades y las comunidades locales están a la vanguardia de los esfuerzos para responder al COVID-19 y al mismo tiempo enfrentan limitaciones presupuestarias y desafíos para abordar urgencias como la crisis climática actual. A la fecha hay 56 nuevos miembros locales que se han incorporado a la Alianza para el Gobierno Abierto, 16 de los cuales corresponden a la región.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por otra parte, el gobierno digital ha sido vital para que las instituciones del Estado se mantuvieran operativas y abiertas a fin de responder a las necesidades de los ciudadanos en momentos en que es conveniente evitar las aglomeraciones, pues estas pueden aumentar la tasa de contagio del virus entre la población.

La prestación de servicios como la transferencia de recursos a personas vulnerables, la teleeducación desde las instituciones de educación básica, media y universitaria, la tele salud y la entrega de información básica sobre los planes, las estrategias y las políticas de cuidado solamente fue posible en los países y territorios de la región que tenían una infraestructura digital adecuada. Sin duda alguna también se evidenciaron las brechas digitales y se dejó atrás a poblaciones que se encontraban en situación de vulnerabilidad debido a la falta de ingresos, educación digital e infraestructura.

El progreso hacia la transformación digital del gobierno implica un cambio radical en la cultura del sector público con respecto a la participación, la formulación de políticas, la prestación de servicios públicos y la colaboración. En el Marco de Políticas de Gobierno Digital de la OCDE se describen seis dimensiones del gobierno digital, a saber, que este debe ser digital por diseño, estar impulsado por el usuario, actuar como una plataforma, ser abierto por defecto, estar basado en los datos y ser proactivo (OCDE, 2020b). Mientras que en el gobierno electrónico se ponía énfasis en la tecnología, en el digital se trata de integrar su cultura en toda la práctica gubernamental que se centra en satisfacer las necesidades de los usuarios mediante la reingeniería y el rediseño de los servicios y los procesos. Sin embargo, es muy importante enfatizar que la tecnología es un facilitador transversal en el proceso de mejoramiento del gobierno, pero no es el motor de la transformación.

El gobierno digital está muy presente en la región y hay 16 países en que se han diseñado estrategias nacionales de digitalización. No obstante, estas estrategias se conectan con los aspectos productivos y de infraestructura digital más que con los estructurales del ámbito económico, social, ambiental y de atención de las vulnerabilidades frente a los desastres. Tampoco hay una conexión clara entre estas estrategias y los planes y las estrategias nacionales de desarrollo, por lo que se desperdicia la posibilidad de abordarlas de una forma integral y de transversalizarlas en las políticas de desarrollo de mediano y largo plazo para que coadyuven al desarrollo sostenible (OCDE, 2020b).

2. Evolución del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: el índice de desarrollo de gobierno electrónico de las Naciones Unidas

Desde inicios de la década de 2000, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, a través de la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública, viene llevando a cabo cada dos años una encuesta sobre el desarrollo del gobierno electrónico en los Estados Miembros. A partir de esa información se elabora el índice de desarrollo de gobierno electrónico, que permite cuantificar el grado de implementación del gobierno electrónico en cada uno de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. El EGDÍ se basa en una visión holística del gobierno electrónico en que se incorporan tres dimensiones importantes que permiten que las personas se beneficien de los servicios y la información en línea: la adecuación de la infraestructura de las comunicaciones, la capacidad de los recursos humanos para promover y utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y la disponibilidad de servicios y contenidos en línea².

Como se aprecia en el gráfico I.1, el número de países de la región en que el índice es alto o muy alto viene creciendo de manera sostenida: en 2003 solo había cinco países en que el índice alcanzaba ese nivel, pero en 2014 ese número había aumentado a 14 y, en 2020, a 28. En los últimos dos años se ha progresado en la prestación de servicios en línea, en la conectividad, en la alfabetización digital y en la promoción del acceso a las TIC. Los líderes en cuanto a la aplicación de estrategias nacionales integrales de gobierno electrónico son el

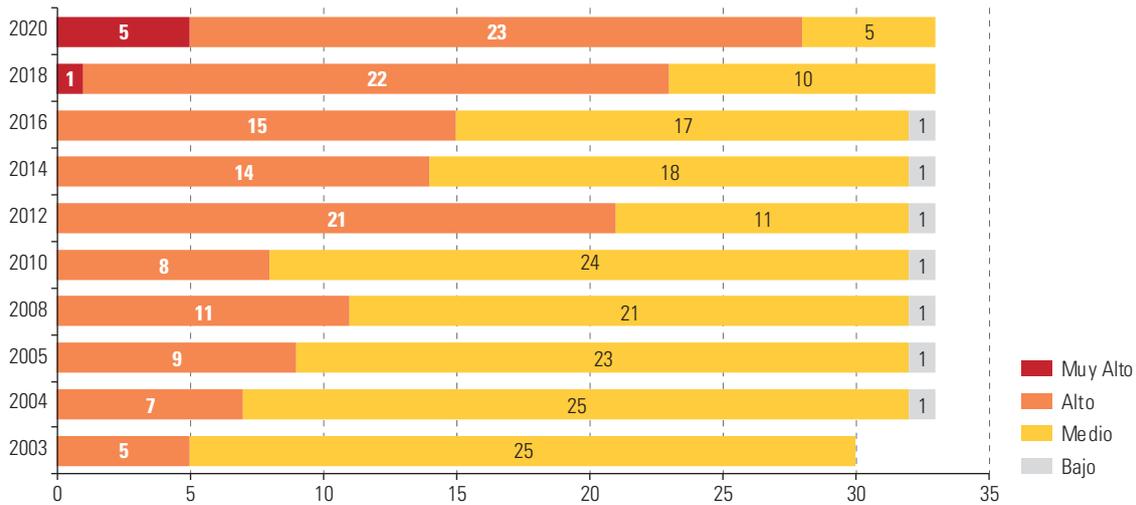
² El índice de desarrollo de gobierno electrónico es un índice compuesto que se basa en el promedio ponderado de tres índices normalizados: el índice de infraestructura de telecomunicaciones, que se obtiene a partir de datos proporcionados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); el índice de capital humano, que se calcula sobre la base de datos proporcionados principalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el índice de servicios en línea, que se basa en datos recopilados a partir de un cuestionario independiente elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en que se evalúa la presencia nacional en línea de los 193 Estados Miembros, complementado con información de los propios Estados Miembros.

Uruguay, la Argentina, Chile, el Brasil y Costa Rica, que se ubican en la categoría de muy alto desempeño. En el Uruguay ya se había alcanzado este nivel en 2018, y en el resto se llegó a él en 2020 cuando evolucionó la legislación de apoyo y se logró una mayor cooperación con actores regionales e internacionales del ámbito digital.

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe (33 países): países en que se alcanzó cada uno de los niveles del índice de desarrollo de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, 2003-2020

(En número de países)

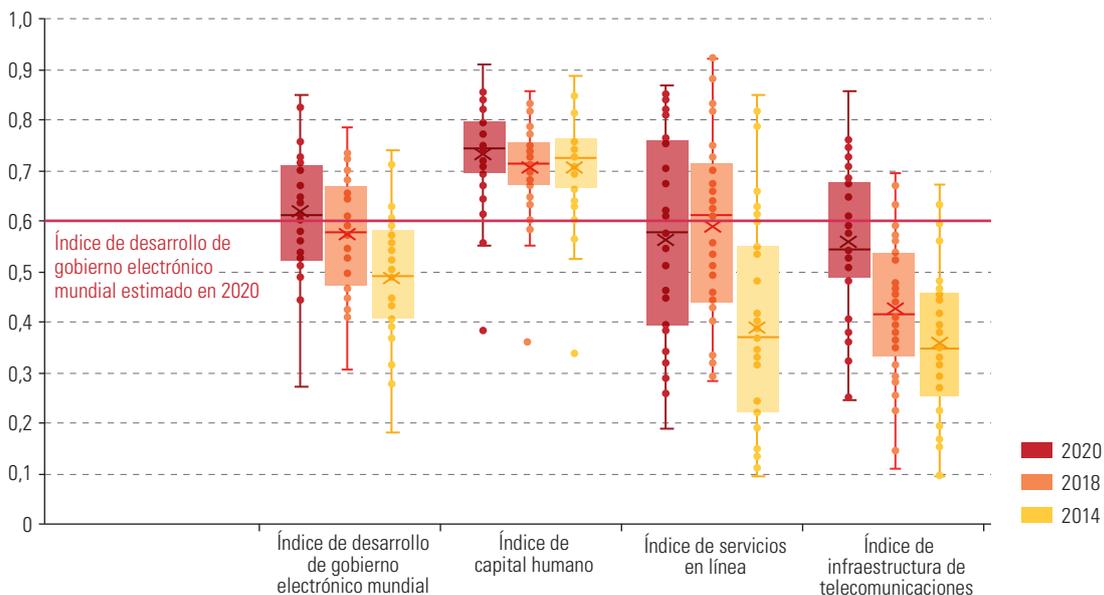


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Encuesta de E-Gobierno, 2003-2020.

Como se puede concluir a partir del gráfico I.2, hoy en día el promedio de la región es levemente superior al mundial: 0,62 frente a 0,60. El valor promedio regional de dos de los subíndices que integran el índice de desarrollo de gobierno electrónico, a saber, el índice de servicios en línea y el de infraestructura de telecomunicaciones, ha mejorado significativamente.

Gráfico I.2

América Latina y el Caribe (33 países): valor promedio del índice de desarrollo de gobierno electrónico de las Naciones Unidas y de sus subíndices, 2014, 2018 y 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Encuesta de E-Gobierno, 2003-2020.

3. Los desafíos de la interoperabilidad de los datos

Para promover la eficiencia de los gobiernos es fundamental que, además de fomentar la simplificación, la automatización y el diseño de servicios, en los diferentes sectores de la administración pública se pongan en práctica sistemas interoperables. Para integrar sistemas de datos de diferentes organismos públicos es necesario digitalizar en gran medida las bases de datos y que en ellas se apliquen los mismos estándares e identificadores (OCDE, 2020b).

Podemos definir la interoperabilidad como “la capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas de TIC respectivos” (Comisión Europea, 2017, citado en Naser, 2021). Para que la interoperabilidad sea efectiva, en los países se debe trabajar en sus cuatro dimensiones (véase el recuadro I.4), de manera de potenciar la cooperación entre las instituciones del Estado y garantizar servicios de calidad a la ciudadanía.

Recuadro I.4

Las dimensiones de la interoperabilidad

Las instituciones que quieran funcionar de forma interoperable deben trabajar en cuatro niveles o dimensiones, a saber:

- i) Interoperabilidad legal o jurídica: consiste en garantizar que las organizaciones que funcionan de conformidad con diferentes marcos jurídicos, políticas y estrategias puedan trabajar juntas. Debe haber acuerdos claros sobre cómo abordar las diferencias en la legislación, lo que incluye considerar la posibilidad de aplicar una nueva.
- ii) Interoperabilidad organizativa: significa que los servicios estén disponibles, se puedan identificar con facilidad, sean accesibles y estén centrados en el usuario. Para ello es importante identificar dos componentes, a saber, el alineamiento de los procesos institucionales y las relaciones de las instituciones. En lo que respecta al primero, todas las instituciones públicas que contribuyan a prestar servicios públicos deben entender el proceso institucional en su conjunto, así como la función que ellas desempeñan en él. En cuanto al segundo, es necesario estructurar claramente la relación entre los proveedores de los servicios y los consumidores. Entre las administraciones públicas participantes se deben encontrar instrumentos, como los memorandos de entendimiento y los acuerdos de prestación de servicios (APS), que permitan formalizar la asistencia mutua, la actuación conjunta y los procesos institucionales interconectados.
- iii) Interoperabilidad semántica: supone garantizar que el formato y el significado exacto de la información intercambiada se comprendan y conserven en todos los intercambios entre las partes, es decir, que lo que se transmite sea lo que se entiende.
- iv) Interoperabilidad técnica: abarca las aplicaciones y la infraestructura que conectan los sistemas y los servicios, e incluye elementos como las especificaciones de la interfaz, los servicios de interconexión, los servicios de integración de datos, la presentación y el intercambio de datos, y los protocolos de comunicación seguros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Naser (coord.), “Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación”, *Documentos de Proyectos* (LC/T.S.2021/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

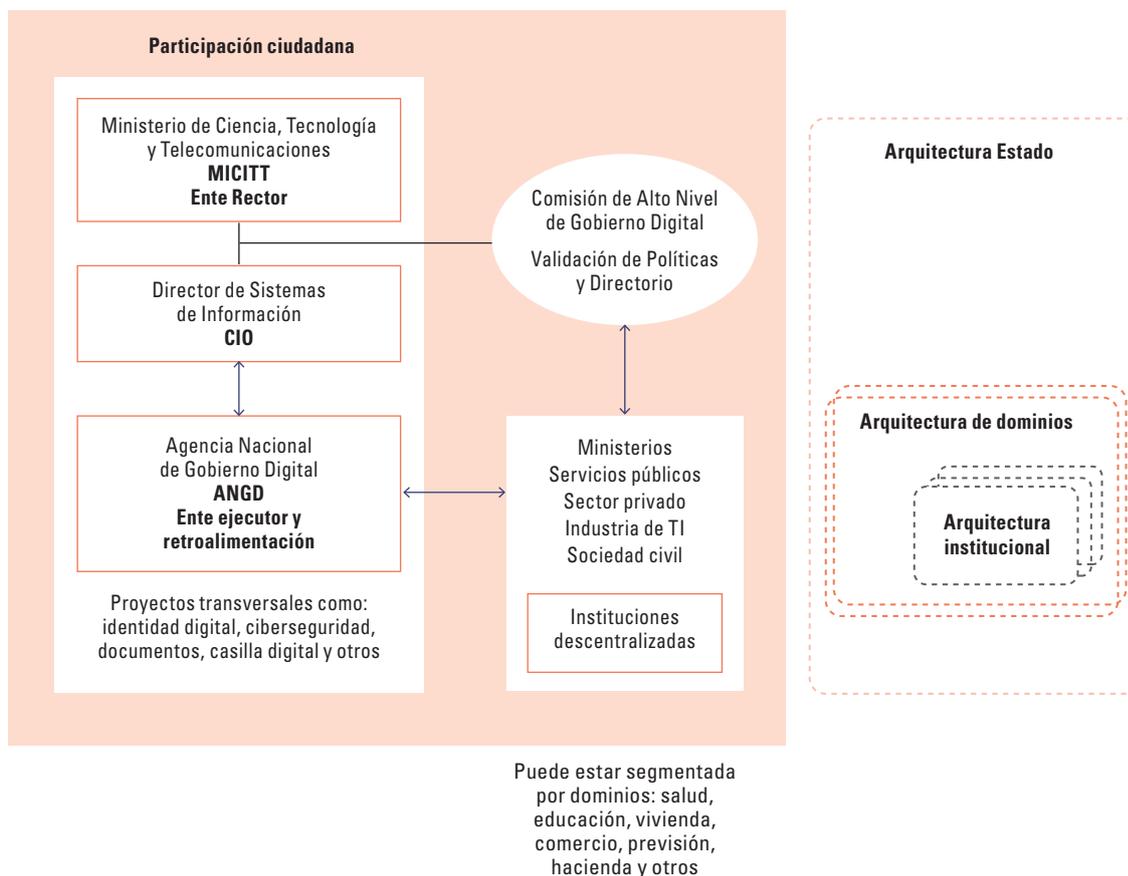
Para implementar iniciativas de interoperabilidad es necesario cambiar el paradigma del servicio público, formular una propuesta de valor que incluya cambios culturales que permitan colocar al ciudadano en el centro de la gestión pública, y modificar los procesos, las instituciones y el relacionamiento con la ciudadanía.

4. La interoperabilidad en Costa Rica

En el marco de la asistencia técnica sobre interoperabilidad gubernamental prestada al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) de Costa Rica, el ILPES propuso un modelo de gobernanza e interoperabilidad en que los componentes estructurales que estuvieron presentes en el ejercicio realizado en dicho país se recopilan y transforman en una guía de implementación de la institucionalidad necesaria en el marco de la gobernanza digital (Naser, 2021) (véase el diagrama I.2).

Diagrama I.2

Costa Rica: modelo de gobernanza digital propuesto



Fuente: A. Naser (coord.), "Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La gobernanza digital pone de manifiesto la necesidad de considerar de forma integral el Estado y su capacidad de crear valor público. Por tanto, es necesario adoptar una mirada que comience por acordar y definir qué es el valor público a nivel del Estado y cómo dicho valor se representa en cada una de las instituciones que lo componen.

Existen varios modelos de gobernanza digital en el mundo; sin embargo, dadas las características culturales, los recursos, las capacidades, las brechas de madurez y la existencia de instituciones descentralizadas, el modelo que mejor responde a las necesidades de los países de América Latina y el Caribe es un modelo

mixto, es decir, uno en que se combinen elementos del modelo de coordinación central y del de coordinación descentralizada propuesto por la OCDE. El modelo de coordinación central consiste en la creación de una unidad de coordinación con una misión clara, que establece funciones precisas para los directores de los sistemas de información. Por su parte, el modelo de coordinación descentralizada proporciona una mayor flexibilidad a los distintos ministerios para llevar a cabo proyectos y probar diferentes enfoques de uso de las TIC para su modernización. Aunque haya un órgano central de coordinación y una estrategia nacional para orientar las actividades de gobierno digital, se piden cada vez menos requisitos obligatorios a estos órganos y no se designa a ningún funcionario central con la responsabilidad final de la agenda digital. En un modelo de gobernanza como el que se ilustra en el diagrama I.2, mediante una combinación de esfuerzos encaminados a promover la coordinación y la colaboración interministerial, establecer prioridades y facilitar la participación y coordinación de los organismos pertinentes en todos los niveles de gobierno, se asegura el liderazgo y el compromiso político con la estrategia nacional. Se fortalece la gestión de las relaciones entre los diversos actores que participan en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público (lo que aparece representado en la figura de la participación ciudadana), y se posibilita el monitoreo de la forma de interacción entre los diversos actores para asegurar la calidad y la efectividad, tanto en la totalidad del sistema como en cada uno de sus componentes. Esto es esencial para diseñar los proyectos transversales que son pilares del gobierno digital, como la interoperabilidad, la identidad digital, la firma digital, la ciberseguridad, la casilla digital y la carpeta ciudadana, lo que contribuye a poner en práctica iniciativas de implementación de soluciones dirigidas al ciudadano (trámites digitales) sobre un marco organizacional, normativo y semántico, y una plataforma tecnológica única y estándar de interoperabilidad.

Como ya se mencionó, la complejidad de este proceso exige fomentar las capacidades, pues no se trata de un ámbito exclusivamente tecnológico, sino de un cambio cultural tanto en el nivel técnico como en el político de las instituciones, de voluntad política y, sobre todo, de un servicio público renovado que esté centrado en el ciudadano y sea conducido en colaboración con la ciudadanía.

F. Dominica y su objetivo de convertirse en el primer país resiliente frente al clima: instrumentos e instituciones

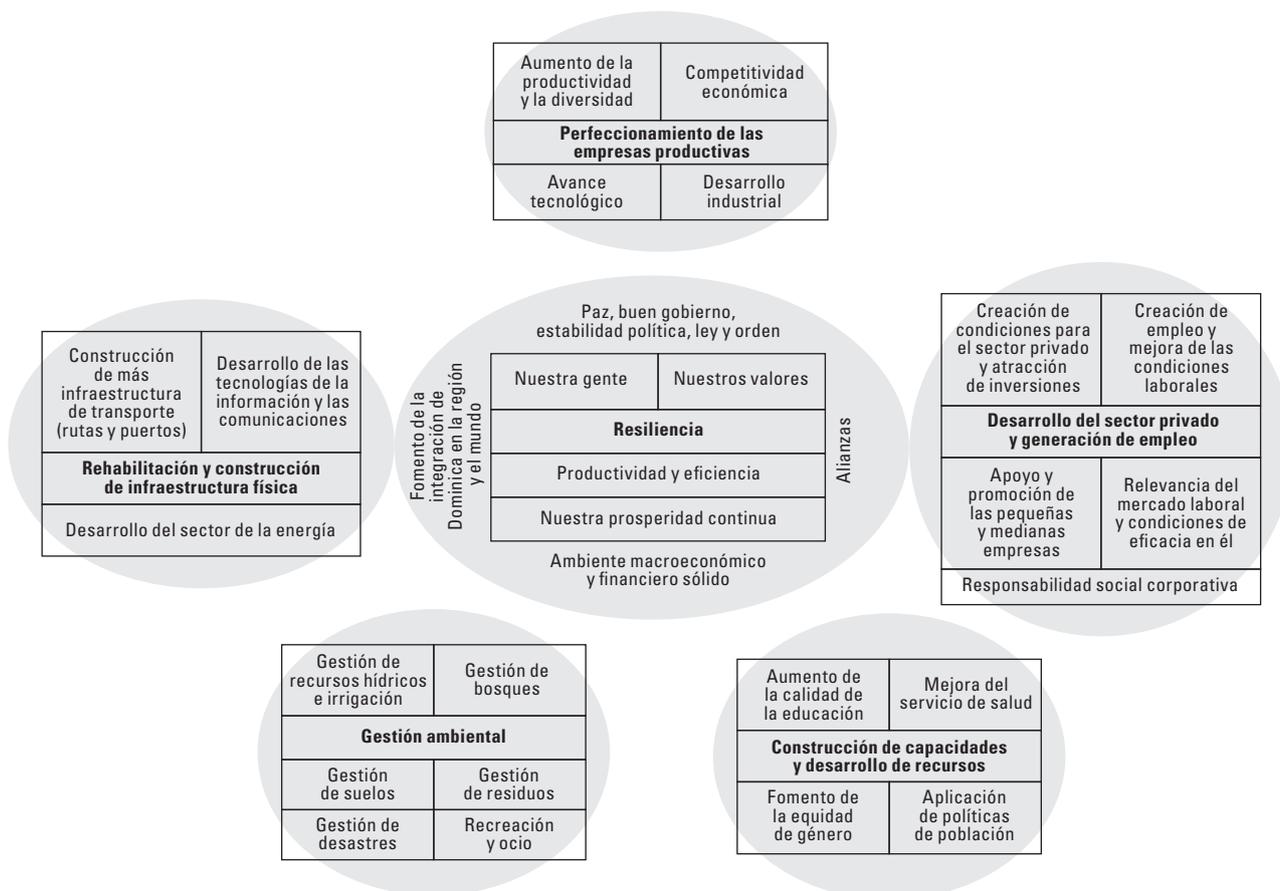
1. La estrategia nacional de desarrollo de la resiliencia y el plan de resiliencia y recuperación climática

Luego de la acción devastadora que el huracán María tuvo en Dominica en 2017, el Gobierno asumió el compromiso de reconstruir el país y convertirlo en el primero del mundo en ser resiliente frente al clima.

Para orientar los esfuerzos, se preparó la estrategia nacional de desarrollo de la resiliencia llamada National Resilience Development Strategy-Dominica 2030 (Gobierno de Dominica, 2018), en la que se esboza una hoja de ruta hacia la resiliencia para 2030 (véase el diagrama I.3). También se formuló un plan de resiliencia y recuperación climática, denominado Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020-2030, (Gobierno de Dominica, 2020), que sirve como documento que acompaña la estrategia. Dicho plan también servirá de guía para elaborar planes estratégicos sectoriales.

Diagrama I.3

Dominica: integración temática en la estrategia nacional de desarrollo de la resiliencia (National Resilience Development Strategy-Dominica 2030)



Fuente: Gobierno de Dominica, *National Resilience Development Strategy-Dominica 2030*, 2018 [en línea] <https://dominica.gov.dm/government-publications/national-development-strategies/the-national-resilience-development-strategy-dominica-2030>.

Esta labor de planificación se está llevando a cabo para guiar el país hacia la plena recuperación y para construir sistemas resilientes frente al clima, emprender una gestión prudente del riesgo de desastres y establecer un mecanismo eficaz de respuesta ante dicho riesgo. Con ello se espera reducir los efectos negativos de los futuros desastres y lograr una recuperación rápida.

En la estrategia, la resiliencia para Dominica supone el logro de siete objetivos de desarrollo:

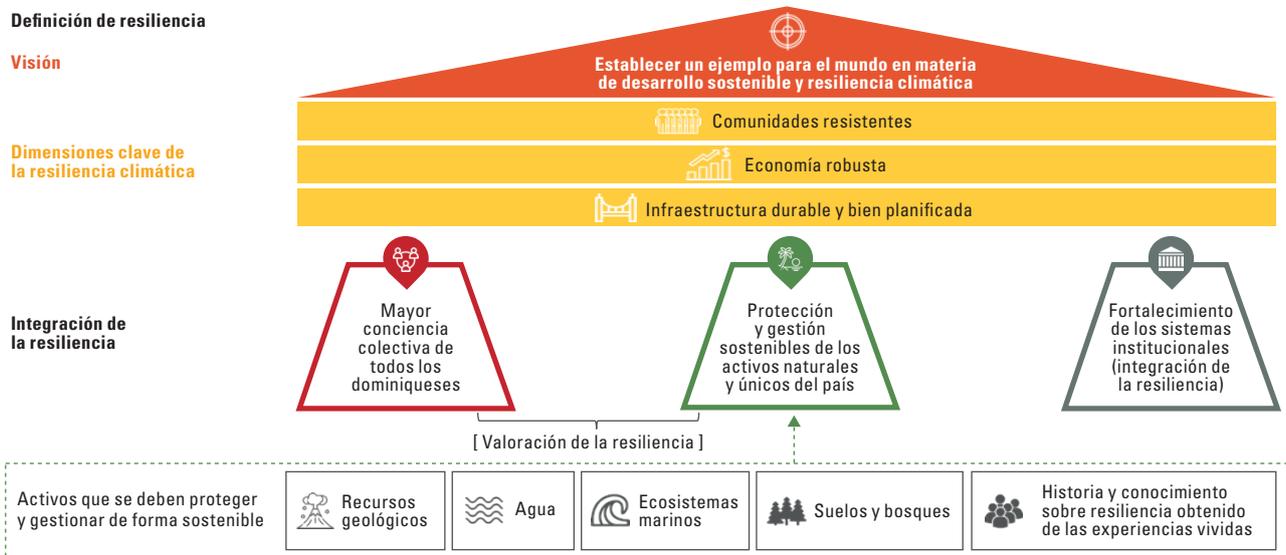
- i) Promover la seguridad alimentaria y la autosuficiencia mediante la resiliencia climática, la agricultura y el desarrollo pesquero.
- ii) Fomentar la resiliencia de los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos naturales (forestales, marinos e hídricos).
- iii) Aumentar la resiliencia de la infraestructura.
- iv) Promover la sostenibilidad de los asentamientos humanos y las comunidades.
- v) Disponer sistemas de protección social adecuados y sostenibles que tengan la capacidad de responder con rapidez ante el impacto de las crisis individuales y familiares.
- vi) Implementar un marco integral de gestión de riesgos (que incluya el Fondo Nacional de Resiliencia ante el Riesgo de Vulnerabilidad) y seguir en el camino del desarrollo con bajas emisiones de carbono (ecologización de la economía).
- vii) Promover el empoderamiento económico y las innovaciones mediante la financiación sostenible del clima.

En la estrategia también se plantea una configuración renovada para la recuperación en la que las responsabilidades se distribuyen en cuatro niveles —doméstico, comunitario, distrital y nacional—, lo que supone no solo una gobernanza multinivel, sino también un criterio multiactor.

En cuanto al plan *Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020-2030*, en él se establece que, para alcanzar la verdadera resiliencia, hay que centrarse en construir comunidades fuertes, una economía sostenible, y una infraestructura duradera y bien planificada, apoyada en las condiciones previas de valorar, financiar e institucionalizar la resiliencia. Todos estos elementos son fundamentales para lograr el éxito a largo plazo (Gobierno de Dominica, 2020). En el diagrama I.4 se muestran la conceptualización, las dimensiones y las bases de la resiliencia que se establecen en el plan.

Diagrama I.4

Dominica: definición de resiliencia en el *Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020-2030*



Fuente: Climate Resilience Execution Agency for Dominica (CREAD), *End of Year Report*, diciembre de 2019 [en línea] www.creadominica.org.

2. La organización institucional para la acción

En el marco nacional de gestión del desarrollo, denominado *National Development Management Framework*, se establecen el contexto y los parámetros que guían el desarrollo de Dominica. En el eje de ese marco se encuentra la *National Resilience Development Strategy-Dominica 2030*, que proporciona orientación y contenido para guiar las estrategias y los planes de acción sectoriales.

En la estrategia, el Gobierno de Dominica expresa que para fomentar la resiliencia en el proceso nacional de planificación y gestión del desarrollo es necesario que las propuestas de proyectos se preparen mejor y de forma más cuidadosa, que los indicadores clave se supervisen de forma más estrecha, que se presenten informes sistémicos, y que los programas y proyectos se evalúen con frecuencia. Se espera que al asignarles la tarea de asumir la responsabilidad colectiva de hacer realidad la visión de construir resiliencia, los ministerios y organismos gubernamentales continúen su implementación (Gobierno de Dominica, 2008, pág. 24).

Cuando se aprobó la estrategia, en los arreglos institucionales para su implementación había 16 ministerios encabezados por la Oficina del Primer Ministro y la Oficina del Secretario de Gabinete, quienes asumían el liderazgo. Con posterioridad, sin embargo, se creó el Ministerio de Asuntos Económicos, Planificación, Resiliencia y Desarrollo Sostenible, Telecomunicaciones y Radiodifusión, que se organizó en torno a ocho áreas clave: i) crecimiento económico, y resiliencia y desarrollo sostenible; ii) desarrollo y protección social; iii) investigación económica y social; iv) inversión de capital; v) uso de la tierra y planificación física; vi) reglamento de telecomunicaciones; vii) relaciones públicas, y viii) formulación y gestión de políticas (Gobierno de Dominica, 2018).

Desde su diseño, en la National Resilience Development Strategy-Dominica 2030 se estableció que este proceso requería que el Estado en su conjunto y todos los agentes del desarrollo presentes en la isla actuaran de forma concertada. La utilización de diversos instrumentos (legales y otros), sin embargo, exigía que hubiera una institucionalidad específicamente diseñada para ello, sobre todo por la transparencia y la rendición de cuentas que se necesitan al usar recursos provenientes de donantes y del sector privado. Es en este marco que el Gobierno decidió crear la Agencia de Ejecución de Resiliencia Climática para Dominica (CREAD).

Esta Agencia funciona como un organismo gubernamental que lidera y coordina iniciativas estratégicas en todos los sectores de Dominica con el objetivo de hacer del país la primera nación del mundo resiliente frente al clima. La Agencia actúa para reforzar la capacidad de la comunidad empresarial, los servicios públicos y los socios del sector social para construir comunidades fuertes y resilientes, desarrollar infraestructura adaptativa, acelerar el crecimiento económico, fortalecer los sistemas institucionales, mejorar la capacidad de los dominiqueses para responder a los efectos locales del cambio climático mundial, y establecer un ejemplo para el resto del mundo sobre cómo responder a los desafíos de un clima cambiante.

Lo novedoso de esta institucionalidad es que facilita la transversalidad y la institucionalización de la resiliencia, propone abordar todo el aparato estatal mediante políticas integrales, reconoce y promueve la participación de todos los agentes del desarrollo, distribuye las responsabilidades entre los distintos niveles del territorio, y asigna al aprendizaje institucional y a la innovación un rol vital para forjar la resiliencia en el país.

G. Conclusiones

La complejidad de la pandemia y de las crisis que están por venir, ya sean las sanitarias o las originadas por el cambio climático, exige que haya un cambio profundo en el funcionamiento de las instituciones del Estado en el nivel nacional, subnacional y local, y entre esos niveles. La lógica sectorial y fraccionada de la institucionalidad actual es insuficiente para afrontar fenómenos complejos que requieren políticas con miradas integrales y de largo plazo, y en que al mismo tiempo se brinde respuesta inmediata a las necesidades de la ciudadanía en relación con el ingreso básico, el trabajo, y el acceso a la salud, la educación, las tecnologías de la información y las comunicaciones y la conectividad a Internet.

Ha quedado instalada la necesidad de fortalecer el rol del Estado como garante del bien común, pero también se ha puesto de relieve la necesidad de que cuente con capacidades renovadas para prever las crisis, prepararse y responder a ellas, y aprender de los aciertos y desaciertos en la toma de decisiones. En una sociedad en que se comparta el poder habrá que replantear el liderazgo público de manera que sea más horizontal y promueva dinámicas colaborativas entre las instituciones, así como más participación y transparencia entre ellas y los agentes del desarrollo.

Es esencial reconstruir la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática para que los ciudadanos participen y colaboren más en la solución de los problemas públicos, así como para fomentar el diálogo y los pactos sociales que serán fundamentales a la hora de llegar a un acuerdo sobre los cambios estructurales que se necesitan para lograr una recuperación transformadora. Las políticas de Estado y de gobierno abierto son puntales de un cambio inminente en el funcionamiento del Estado. Sin embargo, aún más importante es el cambio cultural que estas políticas implican, a saber, colocar a la ciudadanía en el centro de un nuevo servicio público, el acceso a la información, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Todas estas capacidades serán esenciales para construir instituciones más resilientes que tengan más capacidad para enfrentar los desafíos de una recuperación transformadora posCOVID-19.

En la región ha habido experiencias, como las de Costa Rica, Cuba, Dominica y Jamaica, en que se han creado instituciones e instrumentos de planificación y política que ofrecen una mirada integral, intersectorial, multinivel, multiactor y de largo plazo para hacerle frente a la complejidad de las crisis futuras y producir cambios en la gestión pública que permitan prepararse para los desafíos del siglo XXI.

Bibliografía

- Ahedo Gurrutxaga, I. (2021), "Gobernanza anticipatoria: teoría y metodología de la complejidad en la gestión de los ODS en Reservas de la Biosfera", Asociación Española de Ciencia Política y Administración/Universidad Del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 7 de julio [en línea] <https://aecpa.es/es-es/gobernanza-anticipatoria-teoria-y-metodologia-de-la-complejidad-en-la-congress-papers/3079/>.
- Altman, D. (2018), *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2005), "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?," *Política y Gobierno*, vol. XII, N° 2.
- Bárcena, A. (2020), "Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en el Diálogo de Cancilleres y de altas autoridades de América Latina y el Caribe sobre la recuperación económica pos-COVID-19. Trigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL," Santiago, 26 de octubre [en línea] epal.org/sites/default/files/speech/files/version_final_alicia_barcelona_cancilleres_26_de_octubre.pdf.
- Bárcena, A. y E. Iglesias (2011), "Prólogo," *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana.
- Bauman, Z. (1999), *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago.
- (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad," *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago.
- (2021c), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3.Rev.1), Santiago.
- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018* [en línea] <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Crosby, B. y J. Bryson (2005), *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass.
- CREAD (Climate Resilience Execution Agency for Dominica) (2019), *End of Year Report*, diciembre [en línea] www.creadominica.org.
- Foa, R. S. y otros (2020a), *Report: Global Satisfaction with Democracy 2020*, Centro para el Futuro de la Democracia, Universidad de Cambridge, enero.
- (2020b), *Youth and Satisfaction with Democracy: Reversing the Democratic Disconnect?*, Cambridge, Center for the Future of Democracy, octubre.
- Hoton, R. (2020), *The Lancet*, vol. 396, septiembre.
- Morales, C. y otros (2020), "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García Fronti, J. y P. M. Herrera (2020), "Gobernanza anticipatoria de las tecnologías de Big Data. Una propuesta preliminar para su implementación en la Ciudad de Buenos Aires," *Caleidoscopio - Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 24, N° 43.
- Gobierno de Dominica (2020), *Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020-2030* [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CRRP-Final-042020.pdf>.
- (2018), *National Resilience Development Strategy-Dominica 2030* [en línea] <https://dominica.gov.dm/government-publications/national-development-strategies/the-national-resilience-development-strategy-dominica-2030>.
- Gutiérrez, M. A. (s/f), *Prospectiva Gubernamental Plan Futuro 2020*, Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva.
- (2015), "Prospectiva y política pública para el desarrollo. Gobernanza anticipatoria y el Sistema de Inteligencia Colectiva del Millennium Project", documento presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.
- Imaz, O., A. Eizagirre y A. Ibarra (2019), *Democratizar los futuros sociotécnicos: ecologías deliberativas para una gobernanza anticipatoria*, diciembre [en línea] https://www.researchgate.net/publication/339311436_Democratizar_los_futuros_sociotecnicos_ecologias_deliberativas_para_una_gobernanza_anticipatoria.
- Inerarity, D. (2020), *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el Siglo XXI*, Galaxia Gutenberg, S.L.
- Laboratorio para la ciudad (s/f), "Gobernanza anticipada" [en línea] <https://labcd.mx/glosario/gobernanza-anticipatoria/>.
- Martí i Puig, S. y M. Alcántara (eds.) (2020), *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19*, Madrid, Marcial Pons.
- Montenegro Trujillo, I. (2020), *Colombia: adecuación de la gobernanza en ciencia, tecnología e innovación en países en desarrollo*, julio [en línea] <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29352.11526>.
- Naciones Unidas (2020), *United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, Nueva York.

- Naser, A (coord.) (2021), "Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020a), "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: an overview of government responses to the crisis," *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, 11 de noviembre.
- _____(2020b), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, París.
- _____(2019), *Índice de Gobierno Digital OCDE 2019*, París.
- Rivero Ortega, R. (2020), "Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización," *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, N° 118.
- Strategic-Foresight (2020), "Strategic Foresight aplicado al gobierno de una nación," 20 de enero [en línea] <https://www.strategicforesight.es/blog/strategic-foresight-aplicado-al-gobierno-de-una-nacion/>.
- The Millenium Project (2021), "Delphi Forum: Anticipatory Governance" [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=FMO0nVInlI4>.
- Tönurist, P. y A. Hanson (2020), "Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making," *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 44, París, OECD Publishing.



Las distintas miradas del concepto de resiliencia y la resiliencia institucional

Introducción

- A. Los sistemas complejos y la nueva normalidad: incertidumbre, información incompleta, choques permanentes y resiliencia
- B. El concepto de resiliencia en el ámbito de las disciplinas, las agendas internacionales y algunos temas específicos
- C. La resiliencia institucional y organizacional
- D. Conclusiones

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

Como se mencionó en el capítulo I, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de manifiesto la naturaleza sistémica del riesgo que suponen los desastres, así como el impacto grave y en cascada que estos tienen en toda la sociedad. Lo que comenzó como una crisis sanitaria ha tenido graves efectos en la seguridad alimentaria y en los sistemas económicos y sociales, lo que dificulta la consecución de múltiples Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y pone de manifiesto la necesidad de identificar y prevenir los riesgos potenciales, así como de reducir los que ya existen. La creciente relevancia pública de los temas relacionados con las crisis económicas, políticas y medioambientales, y con sus efectos multidimensionales, ha marcado el debate público contemporáneo y ha puesto en primer plano el problema de cómo las sociedades hacen frente a los retos que plantean las catástrofes naturales, los trastornos sociales y políticos, y las crisis económicas. La resiliencia de nuestras sociedades, es decir, la capacidad de los sistemas sociales para soportar profundas turbulencias, sobrevivir a los choques y garantizar la continuidad de sus funciones más básicas, se ha revelado y reafirmado como fundamental. Se entiende que dicha resiliencia es la capacidad de nuestras comunidades, instituciones y sistemas económicos, sociales y ambientales para resistir los choques, absorberlos y transformarse positivamente en virtud de ellos.

Los problemas de desarrollo que el COVID-19 expuso en América Latina y el Caribe exigen que haya instituciones resilientes y que se brinden respuestas integrales, innovadoras y capaces de ajustarse y mutar frente a la rapidez de los cambios que tienen lugar en el entorno, la envergadura de los desafíos y la mayor cantidad de información cada vez más compleja que está disponible gracias a las nuevas tecnologías de la información. En este capítulo se explora de qué forma la conceptualización de la resiliencia puede contribuir a fortalecer la capacidad de los Estados para prever las crisis, prepararse y responder a ellas, a fin de luego adaptarse y transformar las instituciones. También se identifican las capacidades y procesos de las instituciones públicas que se deben fortalecer frente a la incertidumbre y la volatilidad del entorno, y la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo.

En este capítulo se pone el énfasis en una aproximación pragmática y se analizan experiencias relacionadas con los procesos e instrumentos de planificación. También se examinan los cambios que son necesarios para promover la resiliencia en las instituciones y las barreras que impiden alcanzarla. Dicho examen se lleva a cabo no solo mediante la revisión conceptual teórica, sino también desde la praxis regional y extrarregional. Se analiza asimismo cómo se mantiene y comunica la memoria institucional a través de las fronteras fragmentadas de las organizaciones, especialmente en una época de recortes en el sector público, a fin de determinar qué elementos impulsan el retorno al *statu quo* anterior a la crisis.

A. Los sistemas complejos y la nueva normalidad: incertidumbre, información incompleta, choques permanentes y resiliencia

Las observaciones de Leach, Stirling y Scoones (2010) sobre las contradicciones entre las respuestas contemporáneas a los desafíos ambientales y del desarrollo y el reconocimiento creciente de la complejidad y el dinamismo del entorno cobran hoy mayor vigencia frente a la crisis global y regional de la pandemia de COVID-19 y la interacción entre los sistemas naturales y sociales que esta ha puesto de relieve. Estos autores observan que en la actualidad el planeta se desarrolla en un contexto dinámico y de alta complejidad, donde la interacción del agua, la tierra y otros sistemas ecológicos con el cambio climático y los nuevos patrones de incidencia de enfermedades producen cambios en las condiciones ambientales con gran rapidez. A su vez, los avances científicos y tecnológicos se producen a velocidades sin precedentes y la difusión de las tecnologías está condicionada por nuevos modelos globalizados de inversión e información. Los sistemas sociales están sufriendo transformaciones aceleradas y vinculadas al crecimiento de la población, la urbanización, la dificultad para atender las demandas sociales mediante los procesos político-democráticos y las relaciones de mercado.

Las políticas empleadas por las instituciones para hacer frente a este contexto dinámico, sin embargo, suelen estar basadas en visiones estáticas del mundo que asumen una trayectoria lineal, y relativamente determinada. Predominan, dicen estos autores, los supuestos de estabilidad (*ceteris paribus*), equilibrio y riesgos previsibles y controlables y como resultado de esta visión estática se puede dar cuenta del fracaso que estos enfoques de intervención y política han tenido, a pesar de la creciente preocupación de los gobiernos y las instituciones por el riesgo y las inseguridades que plantean las amenazas reales y percibidas. Los autores sostienen que los enfoques dominantes se centran en una noción particular (y muy incompleta) del riesgo. Esto erróneamente supone que los desafíos complejos pueden calcularse, controlarse y gestionarse excluyendo otras situaciones cuyos posibles resultados son más difíciles de comprender: algunas de ellas implican incertidumbre, como cuando se conocen los posibles resultados pero no hay base para asignar probabilidades y debe prevalecer el juicio o el sentido común y otras implican ambigüedad, como cuando hay desacuerdo sobre la naturaleza de los resultados o cuando hay diferentes grupos que priorizan preocupaciones que son inconmensurables.

Además, los autores plantean el tema de la ceguera cognitiva (desconocimiento de lo que no se sabe) y su implicancia para el análisis de política pública. Si bien los enfoques convencionales del análisis de la política se adaptan bien a la gestión del riesgo, estos enfoques se vuelven inadecuados en las situaciones en que se reconoce que prevalece el conocimiento incompleto, por ejemplo, los casos de algunas dinámicas sociales, tecnológicas y ecológicas donde la posibilidad de que haya sorpresas está siempre presente. Por esto, es esencial apreciar mejor las dimensiones del conocimiento incompleto y así evitar los peligros de crear enfoques ilusorios que tratan de controlar realidades complejas y dinámicas.

A partir de la conciencia del ambiente de volatilidad e incertidumbre, las organizaciones tienen la oportunidad de desarrollar capacidades que fortalezcan su resiliencia para hacer frente con eficacia a los acontecimientos inesperados, recuperarse de las crisis e incluso fomentar el éxito futuro (Duchek, 2020).

Existen tensiones entre la eficiencia de corto plazo y la resiliencia en los sistemas complejos (OCDE, 2020a, pág. 2). Estas tensiones refieren al espacio que debe haber para que en los sistemas haya aprendizaje y adaptación, lo que se contrapone al enfoque en que se prioriza la eficiencia centrada en minimizar los costos y el uso de recursos: para fomentar la resiliencia es necesario que estos últimos sean en cierta medida redundantes y que haya espacio para la experimentación y el error. La resiliencia del sistema se promueve partiendo de la aceptación de la naturaleza incierta, impredecible y aleatoria de las amenazas sistémicas. Esta mentalidad reconoce la imposibilidad de predecir o medir de forma adecuada la infinita variedad de amenazas futuras, y que tampoco es posible comprender plenamente sus efectos (OCDE, 2020a). Se acepta que las perturbaciones masivas pueden producirse y se producirán, y que es esencial que los sistemas básicos tengan la capacidad de recuperarse y adaptarse para garantizar su propia supervivencia e incluso fortalecerse tras las crisis para mejorar el sistema mediante cambios sistémicos más amplios (*ibid.*, pág. 11).

En un reciente artículo de la OCDE (2020a) sobre un enfoque sistémico de la resiliencia como estrategia para hacer frente al COVID-19 y posibles choques a futuro, se concluye que la resiliencia entendida como la capacidad de recuperación y la adaptación tras las perturbaciones es un requisito para los sistemas económicos, industriales, sociales y sanitarios interconectados del siglo XXI, y es una parte crucial de las estrategias nacionales y subnacionales para evitar colapsos sistémicos (pág. 16). Así, se sugiere apoyar a los responsables políticos para que creen salvaguardias, amortiguadores y, en última instancia, resiliencia frente a las perturbaciones físicas, económicas, sociales y medioambientales (OCDE 2020a, pág. 12). Las siguientes son algunas recomendaciones específicas para crear resiliencia que permita contener las epidemias y otras amenazas sistémicas (OCDE, 2020a, pág. 18):

- Diseñar los sistemas, entre ellos la infraestructura, las cadenas de suministro y los sistemas económicos, financieros y de salud pública, de forma que sean resilientes, es decir, recuperables y adaptables.
- Diseñar métodos que permitan cuantificar la resiliencia, de modo que las compensaciones entre la eficiencia y la resiliencia de un sistema puedan hacerse explícitas y orientar las inversiones.
- Controlar la complejidad del sistema para minimizar los fallos en cascada que ocurren debido a las interrupciones inesperadas, desacoplando las conexiones innecesarias que haya en la infraestructura y haciendo que las necesarias sean controlables y visibles.

- Gestionar la topología del sistema diseñando la conexión y las comunicaciones adecuadas a través de la infraestructura interconectada.
- Añadir recursos y redundancias en los componentes cruciales del sistema para garantizar que las funciones no dejen de prestarse.
- Diseñar herramientas que apoyen la toma de decisiones en tiempo real, integrando datos y automatizando la selección de alternativas de gestión sobre la base de compensaciones políticas que se hagan explícitas.

A lo anterior se agrega el fortalecimiento del ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia, elementos esenciales para construir estrategias de resiliencia y avanzar hacia sociedades más inclusivas al asegurar el tratamiento de los problemas que afectan sobremanera a los grupos desaventajados y comunidades vulnerables garantizando al mismo tiempo que se tomen en cuenta las necesidades de esos grupos.

Desde este enfoque, se propone que el fomento de la resiliencia tiene por objeto garantizar que los sistemas estén mejor preparados y equipados para hacer frente a los cambios rápidos, a la gran incertidumbre y a las posibles perturbaciones futuras (OCDE 2020c, pág. 169). El logro de este objetivo requiere de un profundo conocimiento de los componentes de sistema y las interacciones entre ellos, y, a partir de este conocimiento, diseñar métodos basados en evidencia que contribuyan a anticipar choques y responder a los mismos de forma eficaz. Así, a los efectos de fomentar la resiliencia se deberían combinar el pensamiento de los sistemas complejos, el análisis de la previsión y la ciencia del comportamiento, y utilizar dicha combinación para poner a prueba los sistemas existentes sobre la base de escenarios informados (OECD 2020c, pág. 169).

B. El concepto de resiliencia en el ámbito de las disciplinas, las agendas internacionales y algunos temas específicos

1. La resiliencia en el campo de las disciplinas

La Real Academia Española (RAE) incorporó el término “resiliencia” en su diccionario recién en 2014. Allí se define como la “capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos” o, en su segunda acepción, como la “capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido”. El término resiliencia en español es una adaptación del término inglés *resilience*, que a su vez tiene su origen etimológico en el latín *resiliens*, participio del presente activo de *resilire*, que significa saltar hacia atrás, rebotar o replegarse (RAE, 2021).

Como se ha mostrado, el concepto de resiliencia se utiliza en una gran variedad de disciplinas y en muchas de ellas se han elaborado construcciones que tienen un alto grado de complejidad. En el cuadro II.1 se recogen algunas de las definiciones más representativas de las disciplinas en que la resiliencia se ha conceptualizado, como la psicología, la ecología y la prevención de desastres naturales, entre otras.

Uno de los primeros usos contemporáneos del término resiliencia fue el de C.S. Holling (1973), quien abordó el concepto desde el punto de vista medioambiental o ecológico y lo definió como la capacidad de los ecosistemas para absorber cambios en sus variables de estado, impulsoras y sus parámetros, y persistir¹. En la década de 1980, algunos autores definieron la resiliencia como la capacidad de un sistema para regresar a las condiciones anteriores a la perturbación (Fox y Fox, 1986; Pimm, 1984; Keeley, 1986).

¹ Según McAslan (2010, pág. 2), la primera acepción moderna del término resiliencia es la que formuló Robert Mallet, quien empleó el concepto para medir y comparar la fuerza de los materiales que se utilizaban en la construcción de barcos de guerra hechos de metal en Inglaterra a mediados del siglo XIX. Mallet diseñó una medida llamada “módulo de resiliencia” que permitía evaluar la capacidad de los materiales para resistir condiciones severas, y definió dicha medida como la energía necesaria para provocar la ruptura del material como resultado de la aplicación de una fuerza.

Cuadro II.1

Definición conceptual de resiliencia en algunas disciplinas

Disciplina	Definición
Psicología	Proceso, capacidad o resultado de una adaptación satisfactoria a pesar de las circunstancias difíciles o amenazantes (Masten, Best y Garmezy, 1990). Capacidad de amortiguación para resistir los choques. Teoría sobre la pérdida, el trauma y las formas de adversidad aguda en adultos (Bonanno, 2004). Trayectoria estable de funcionamiento saludable en respuesta a un evento claramente definido (Bonanno, 2012, pág. 753).
Ecología	Equilibrio y estabilidad de los sistemas (Holling, 1973). Persistencia de los sistemas y de su capacidad para absorber los cambios y las perturbaciones, y para seguir manteniendo las mismas relaciones entre poblaciones o variables de estado (Holling, 1973, pág. 7). Capacidad de un sistema para absorber las perturbaciones y reorganizarse mientras sufre un cambio, de modo de seguir manteniendo esencialmente la misma función, estructura y retroalimentación (Walker y otros, 2004).
Estudios organizacionales	Modo en que las organizaciones logran continuamente resultados positivos a pesar de las tensiones y las barreras de adaptación (Lengnick-Hall y Beck, 2005; Sutcliffe y Vogus, 2003; Weick & Sutcliffe, 2007). Adaptación positiva en condiciones difíciles, que implica lo siguiente: capacidad para absorber la tensión y preservar (o mejorar) el funcionamiento a pesar de la presencia de la adversidad interna o externa, y capacidad para recuperarse o reponerse de los acontecimientos adversos (Sutcliffe y Vogus, 2003).
Gestión de desastres y amenazas	Mantenimiento del <i>statu quo</i> y adaptación (Hollnagel, Woods y Leveson, 2006; Zolli y Healy, 2013). Capacidad de un sistema para adaptarse y ser creativo y flexible, pero también para autorregularse y tener procesos y rutinas que permitan hacer frente a la complejidad sin simplificarse en exceso (Normandin y Therrien, 2016).
Gestión multinivel	Cualidad que surge de la interacción entre múltiples niveles de funcionamiento (Boon y otros, 2012; Bronfenbrenner, 2004; Drabek, 1986; Sutcliffe y Vogus, 2003). Concepto sistémico según el cual un sistema socioecológico, como unidad integrada e interdependiente, puede considerarse un sistema adaptativo complejo (Berkes y Ross, 2013, pág. 14).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Williams y otros, "Organizational response to adversity: fusing crisis management and resilience research streams", *Academy of Management Annals*, vol. 11, N° 2, cuadro 2, Nueva York, Academy of Management, 2017; A. Masten, K. Best y N. Garmezy, "Resilience and development: contributions from the study of children who overcome adversity", *Development and Psychopathology*, vol. 2, N° 4, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; G. Bonanno, "Uses and abuses of the resilience construct: loss, trauma, and health-related adversities", *Social Science & Medicine*, vol. 74, N° 5, Amsterdam, Elsevier, 2012; "Loss, trauma, and human resilience: have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?", *American Psychologist*, vol. 59, N° 1, Washington, D.C., Asociación Estadounidense de Psicología, 2004; C. Holling, "Resilience and stability of ecological systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, N° 1, Palo Alto, Annual Reviews, 1973; B. Walker y otros, "Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems", *Ecology and Society*, vol. 9, N° 2, Wolfville, Universidad Acadia, 2004; C. Lengnick-Hall y T. Beck, "Adaptive fit versus robust transformation: how organizations respond to environmental change", *Journal of Management*, vol. 31, N° 5, Thousand Oaks, Sage Publications, 2005; K. Sutcliffe y T. Vogus, "Organizing for resilience", *Positive Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*, K. Cameron, J. Dutton y R. Quinn (eds.), San Francisco, Berrett-Koehler, 2003; K. Weick y K. Sutcliffe, *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, San Francisco, Jossey-Bass, 2007; E. Hollnagel, D. Woods y N. Leveson (eds.), *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*, Burlington, Ashgate Publishing, 2006; A. Zolli y A. Healy, *Resilience: Why Things Bounce Back*, Londres, Headline, 2013; J. Normandin y M. C. Therrien, "Resilience factors reconciled with complexity: the dynamics of order and disorder", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 24, N° 2, Hoboken, Wiley, 2016; H. Boon y otros, "Bronfenbrenner's bioecological theory for modelling community resilience to natural disasters", *Natural Hazards*, vol. 60, N° 2, Berlín, Springer, 2012; U. Bronfenbrenner, *Making Human Beings Human: Bioecological Perspectives on Human Development*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2004; T. Drabek, *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, Nueva York, Springer, 1986; F. Berkes y H. Ross, "Community resilience: toward an integrated approach", *Society & Natural Resources*, vol. 26, N° 1, Milton Park, Taylor & Francis, 2013.

En psicología, en ecología, en el campo de los estudios organizacionales y en la gestión de desastres, la resiliencia se entiende como un proceso, una capacidad o un resultado, y se considera que la capacidad es un elemento fundamental para comprender la resiliencia frente a circunstancias difíciles o amenazantes (psicología), choques (ecología), adversidades internas o externas (campo organizacional) o crisis (gestión de desastres y amenazas). Respecto a los tipos de capacidades, en la psicología se hace referencia a la capacidad para absorber perturbaciones y reorganizarse manteniendo la misma función y estructura, en el campo organizacional se habla de la capacidad para adaptarse positivamente, lograr resultados positivos, absorber las tensiones, preservar o mejorar el funcionamiento y recuperarse, y en la gestión de desastres y amenazas se menciona la capacidad para adaptarse, ser creativo y flexible, autorregularse y contar con rutinas que permitan hacer frente a la complejidad.

Así, la resiliencia alude a un concepto sistémico que consta de unidades integradas que tienen un vínculo de interdependencia establecido mediante relaciones complejas. Se trata de un resultado, en tanto que el sistema cuenta con capacidades que se expresan en procesos, como la absorción, la adaptación, la recuperación y la autorregulación, a través de los cuales se logra mantener una misma función y estructura o se logra obtener resultados positivos mejorados.

2. La resiliencia en las agendas internacionales

En el diagrama II.1 se muestra cómo ha evolucionado la expresión del concepto de resiliencia en las agendas internacionales de las Naciones Unidas desde 2000 hasta el presente, y se puede observar que, más que utilizar conceptos definidos en las disciplinas o los campos del conocimiento, se emplean acepciones temáticas. La única excepción a lo anterior se da en el campo de la gestión de los desastres y las amenazas, ya que en general se incorpora la resiliencia frente a las amenazas medioambientales, el cambio climático y el riesgo de desastres. En la declaración sobre el financiamiento para el desarrollo sostenible emitida en 2021 (Naciones Unidas, 2021a) se hace alusión a futuras pandemias y a recuperarse con resiliencia de la crisis provocada por el COVID-19. A continuación se presenta la acepción que se emplea en cada agenda.

Diagrama II.1

La resiliencia en las agendas internacionales impulsadas por las Naciones Unidas, 2000-2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2), Nueva York, 2000; "Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres", *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* (A/CONF.206/6), Nueva York, 2005; "Proyecto de informe" (A/CONF.207/L.3/Add.2), Nueva York, 2005; *El futuro que queremos* (A/RES/66/288), Nueva York, 2012; *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)* (A/RES/69/15), Nueva York, 2014; *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (A/RES/69/283), Nueva York, 2015; *Acuerdo de París*, Nueva York, 2015; *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, 2015; *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)* (A/RES/69/313), Nueva York, 2015; "Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción" (A/71/L.74), Nueva York, 2017; *Seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (E/FFDF/2021/L.1), Nueva York, 2021; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Convenio sobre la Diversidad Biológica", *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi*, Nairobi, 2010.

En 2000, durante el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Jefes y Jefas de Estado aprobaron la Declaración del Milenio, de la que posteriormente surgieron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si bien en esta declaración no se menciona la resiliencia de forma explícita, se llama a actuar para promover el desarrollo sostenible, a atender las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo y de los países en desarrollo sin litoral, y a fortalecer la capacidad para prevenir y reducir los efectos de las catástrofes naturales y de las provocadas por el hombre (Naciones Unidas, 2000). La mención de estos temas da pie para que en el transcurso de las dos décadas siguientes las distintas acepciones de resiliencia se incorporen en las agendas internacionales de las Naciones Unidas.

Cinco años después de la Declaración del Milenio, en el Marco de Acción de Hyogo se propone como tema central aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante las catástrofes (Naciones Unidas, 2005a). En este documento se aborda la importancia de que las comunidades sean resilientes ante los desastres naturales y se pone énfasis en la seguridad alimentaria y la infraestructura hospitalaria. Además, se propone fortalecer la resiliencia divulgando conocimientos y ofreciendo educación en los temas relacionados con la prevención de desastres. En 2005 también se aprueba la Estrategia de Mauricio, en la que se llama a actuar para fortalecer la resiliencia económica, social y medioambiental de los pequeños Estados insulares mediante inversiones en ciencia y tecnología. En ella también se aborda la importancia de elaborar estrategias nacionales de desarrollo sostenible en que se incorpore el fortalecimiento de la resiliencia ante los desastres naturales (Naciones Unidas, 2005b).

Durante la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya, Japón, en octubre de 2010, se presentó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. En estas metas se propone fomentar la resiliencia de los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático mediante acciones de restauración y conservación (PNUMA, 2010). En junio de 2012 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible reunida en Río de Janeiro, Brasil, se aprobó el documento *El futuro que queremos*, en el que se asume un compromiso con el desarrollo sostenible y con la promoción de un futuro que ofrezca sostenibilidad desde el punto de vista económico, social y ambiental. Se resalta la importancia de fortalecer la resiliencia de los ecosistemas ante los efectos del cambio climático, así como la planeación urbana y las ciudades resilientes, la resiliencia social, y la de los océanos y ecosistemas marinos ante la acidificación y los efectos del cambio climático; también se subraya la importancia de incluir la resiliencia en los planes de desarrollo (Naciones Unidas, 2012b).

De conformidad con la Estrategia de Mauricio, en septiembre de 2014 se aprobaron las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que se conocen con el nombre de Trayectoria de Samoa. En este documento se hace un llamado a actuar para atender las vulnerabilidades de los pequeños Estados insulares y fortalecer su resiliencia económica y social, así como la de los ecosistemas ante los efectos del cambio climático, la acidificación de los océanos y mares, y las especies invasivas. Se resalta la importancia que la resiliencia tiene en actividades económicas como el turismo, la agricultura y la pesca. Para alcanzar los objetivos, en este llamado a la acción se propone principalmente movilizar recursos y fortalecer las capacidades de la sociedad y de los sectores público y privado (Naciones Unidas, 2014).

En 2015, los Jefes y Jefas de Estado y las altas autoridades aprobaron diversos acuerdos y agendas que siguen vigentes hasta el día de hoy, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Sendái. En este último se da continuidad a las acciones del Marco de Acción de Hyogo, se promueve la aprobación e implementación de planes que permitan mitigar los desastres, y se fomenta el fortalecimiento de la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de las personas, las comunidades y los países ante los desastres. Para ello se pone énfasis en la resiliencia de la infraestructura crítica, los negocios, los espacios de trabajo, las cadenas de suministro y los sistemas sanitarios ante los choques, y se hace un llamado a la acción especial para que se atiendan las necesidades de los pequeños Estados insulares que se ven desproporcionadamente afectados debido a que están muy expuestos a los efectos del cambio climático (Naciones Unidas, 2015a)².

² La resiliencia también se incorpora por medio de los cinco pilares de acción que se proponen en el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR), sobre todo del pilar 5 sobre la recuperación resiliente, en que se apunta a lograr una recuperación más rápida y resistente apoyando la planificación de los procesos de reconstrucción.

El Acuerdo de París, que se aprobó en la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también marcó un hito en las acciones destinadas a atender la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. En el acuerdo se aborda la resiliencia frente al clima, el financiamiento para promover un desarrollo resiliente, la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, y la resiliencia de las comunidades (Naciones Unidas, 2015b). En la Agenda 2030 y los ODS el fortalecimiento de la resiliencia también se considera una de las acciones centrales. En ellos se hace un llamado a fomentar la resiliencia de las ciudades y las comunidades atendiendo a los grupos vulnerables, construyendo una infraestructura resiliente y sostenible, y promoviendo la resiliencia de la agricultura ante los desastres naturales (Naciones Unidas, 2015c). La Agenda de Acción de Addis Abeba tiene por objeto atender los desafíos del financiamiento para el desarrollo sostenible. La resiliencia frente a la degradación del medio ambiente, el cambio climático y otros riesgos ambientales está entre sus prioridades. Esta agenda está destinada a fortalecer la resiliencia social y la de la infraestructura, la de los ecosistemas marinos y terrestres, y la de las ciudades ante los desastres, así como la resiliencia financiera de los Estados (Naciones Unidas, 2015d).

En 2017 se hace el llamado a la acción denominado “Nuestros océanos, nuestro futuro”, en que se insta a conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para promover el desarrollo sostenible. En este llamado se prioriza la resiliencia frente a la acidificación de los océanos y las costas, la subida del nivel del mar y el aumento de la temperatura de los océanos, y la posibilidad de hacer frente a los demás efectos nocivos del cambio climático en los océanos (Naciones Unidas, 2017). En 2021, cuando la pandemia de COVID-19 todavía produce efectos adversos en distintos ámbitos y amenaza con borrar gran parte del progreso alcanzado gracias a las agendas mencionadas anteriormente, se aprobó el documento “Seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en línea con la Agenda de Acción de Addis Abeba, con la finalidad de movilizar recursos para financiar la recuperación ante los efectos del COVID-19 y alcanzar los ODS. Con ese fin se puntualizan las inversiones en infraestructura resiliente —con énfasis en la infraestructura sanitaria—, en la recuperación económica resiliente frente al cambio climático, en la resiliencia de las cadenas de suministro, en la resiliencia financiera frente a los riesgos climáticos y medioambientales, y en la resiliencia ante las pandemias que puedan presentarse en el futuro (Naciones Unidas, 2021a).

Al analizar las resoluciones emitidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2010 a 2021 y su contenido vinculado con la resiliencia (véase el anexo II.A1) se encuentra que en casi todas las resoluciones hay una fuerte vocación aspiracional en torno al concepto. En efecto, las resoluciones contienen llamadas a la acción y a la aprobación de agendas internacionales en que el uso de la resiliencia como concepto paraguas se ha ido expandiendo hacia nuevos campos de acción.

3. La resiliencia temática

El concepto de resiliencia temática es bastante reciente. En efecto, este tipo de acepción del término surgió hace unos 15 años y consiste sobre todo en una serie de definiciones y formas de entender la resiliencia de determinados subsistemas frente a los desastres naturales, las catástrofes o las crisis, y en formas de recuperarse o prestar los servicios esenciales que la sociedad necesita.

De acuerdo con la *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, la resiliencia es “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (UNDRR, 2009, pág. 28). En una publicación del Banco Asiático de Desarrollo, la resiliencia se define como la capacidad para resistir, responder o recuperarse de los peligros naturales, y para mantener las infraestructuras esenciales en funcionamiento, tanto en el presente como a mediano y largo plazo (Lu, 2019, pág. 2).

La resiliencia económica es una de las acepciones que más relevancia ha adquirido en los últimos años. Briguglio y otros (2006, pág. 6) formularon un marco conceptual y metodológico para analizar y medir este tipo de resiliencia, marco en el que la definen como la capacidad cultivada de una economía para recuperarse o ajustarse a los efectos de las perturbaciones adversas a las que puede estar intrínsecamente expuesta. Otra definición de resiliencia económica es la que propuso Hallegatte (2014, pág. 14), quien la definió como la capacidad de la economía para afrontar, recuperar y reconstruir y, por tanto, para minimizar las pérdidas de consumo agregado.

La OCDE/Banco Mundial (2019) mencionan que la resiliencia fiscal se demuestra en la capacidad de los gobiernos para evaluar y cuantificar los gastos previstos, y para crear condiciones que favorezcan la capacidad de recuperación, la planificación fiscal sólida y la previsión de mecanismos financieros que permitan hacer frente de forma eficaz en función del costo a las pérdidas que no puedan reducirse.

La resiliencia urbana ante los desastres naturales es otra acepción que surgió recientemente. Según Jha, Miner y Stanton-Geddes (2013, pág. 10), este concepto consta de cuatro componentes: resiliencia de la infraestructura, resiliencia institucional, resiliencia económica y resiliencia social. La primera se refiere a reducir la vulnerabilidad de las estructuras construidas, como los edificios y los sistemas de transporte. También se refiere a la disponibilidad de refugios, instalaciones sanitarias, infraestructuras críticas y carreteras destinadas a las evacuaciones y líneas de abastecimiento tras una catástrofe. Este tipo de resiliencia tiene que ver con la capacidad de respuesta y recuperación de una comunidad. La resiliencia institucional, por su parte, se refiere a los sistemas gubernamentales y no gubernamentales que administran una comunidad. La resiliencia económica atañe a la diversidad de una comunidad en ámbitos como el empleo y el número de empresas, así como a la capacidad de su economía para funcionar después de una catástrofe. La resiliencia social se refiere al perfil demográfico de una comunidad por sexo, edad, etnia, discapacidad, situación socioeconómica y otros factores, así como al perfil de su capital social. Aunque es difícil de cuantificar, el capital social se refiere al sentido de comunidad, a la capacidad de los grupos de ciudadanos para adaptarse y al sentimiento de apego a un lugar.

Kruk y otros (2015, pág. 1910) definen la resiliencia del sistema sanitario como la capacidad de los actores del sector de la salud, las instituciones y las poblaciones para prepararse y responder eficazmente ante las crisis, para mantener las funciones básicas cuando estas se desatan y, sobre la base de las enseñanzas que ellas dejan, para reorganizarse cuando es preciso.

Weikert (2020) define la infraestructura resiliente desde dos perspectivas. En la primera define la resiliencia como la capacidad de los sistemas de infraestructura para soportar las interrupciones sin dejar de desempeñar sus funciones críticas, y explica cómo esto proporciona beneficios más amplios a los usuarios de los servicios que dicha infraestructura presta. En la segunda describe de qué modo la infraestructura y sus atributos, como la calidad, el diseño y el funcionamiento, afectan la resiliencia de otros sistemas (de infraestructura o de otro tipo) y las alternativas de subsistencia de las personas, los hogares y las comunidades. Gay (2016, pág. 81) señala que “la infraestructura resiliente no es aquella que nunca falla. Más bien es la que, habiendo sufrido un evento de falla causado natural o antropogénicamente, es capaz de sostener un nivel mínimo de servicio y recuperar su funcionamiento original con tiempo y costo razonables”.

C. La resiliencia institucional y organizacional

1. Concepto

La resiliencia institucional consiste en la capacidad de las instituciones para obtener y mejorar los resultados a lo largo del tiempo, de forma creíble, legítima y adaptable; también se relaciona con la capacidad de las instituciones para gestionar los choques y los cambios que enfrentan, sean estos externos o internos.

Anderson y De Tollenaere (2020, pág. 191-192) señalan que la resiliencia no es una característica o rasgo aislado de las instituciones, sino que es producto o función de un ciclo virtuoso de desempeño institucional. Según dichos autores, la resiliencia se deriva de la eficacia institucional (o de la capacidad para obtener y mejorar los resultados a lo largo del tiempo)³. Esto genera confianza, legitimidad y credibilidad, las que a su

³ El término instituciones alude a un conjunto de normas, protocolos y reglas estructuradas que rigen el comportamiento y las operaciones de los actores y organismos de la sociedad. Las instituciones pueden ser tanto formales como informales. Cuando estas normas, protocolos y reglas se codifican (por ejemplo, en una carta, constitución, ley o estatuto), se convierten en instituciones formales. Casi todas las entidades del sector público y los organismos reguladores pertenecen al ámbito de las instituciones formales. Sin embargo, las sociedades también se rigen por instituciones informales, que son principalmente un conjunto de normas no codificadas y aceptadas por la comunidad que se hacen cumplir en virtud de la amenaza de sanción social (Alexander y otros, 2019, pág. 1).

vez constituyen fuentes de resiliencia que refuerzan aún más las capacidades de la institución (Barma, Huybens y Viñuela, 2014). Por tanto, más que la simple capacidad de absorción o velocidad de recuperación (Aligicia y Tarko, 2014, pág. 52), la resiliencia institucional es producto de cómo la institución ha evolucionado a lo largo del tiempo, de su capacidad para incluir o excluir, y de sus normas y redes de confianza (Adger, 2006; OCDE, 2020c, pág. 191). Las expectativas y las relaciones entre el Estado y la sociedad también crean y apuntalan la resiliencia institucional, que depende asimismo de la innovación y las adaptaciones socioculturales creativas que solo son posibles mediante procesos institucionales flexibles y policéntricos (Aligicia y Tarko, 2014). La resiliencia institucional está entrelazada con la historia local, las normas culturales, el rendimiento, la legitimidad y la adaptabilidad.

Como la crisis actual ha puesto de relieve, las instituciones que funcionan bien en tiempos de estabilidad pueden volverse deficientes o colapsar en tiempos de crisis, o tener dificultades para recuperarse de un choque. Esto demuestra que la promoción de la resiliencia institucional va más allá de la eficacia institucional, la responsabilidad y la inclusión.

Witmer (2019), citando a Collinson y Hearn (2005) y Lorber (2000), explora la resiliencia organizacional desde el enfoque del género: las organizaciones son colectivos dinámicos, socialmente construidos y encarnados en un contexto social, y reflejan las construcciones de género de la sociedad, que se refuerzan continuamente mediante un efecto de bucle. Por lo tanto, la resiliencia organizacional está relacionada con las estructuras de poder y con los procesos y las interacciones sociales colectivos presentes en el contexto de la organización cuando hay un alto grado de estrés. La resiliencia organizacional se refiere a la capacidad de la organización para responder de forma productiva a cambios perturbadores significativos, especialmente a eventos emergentes inesperados (Witmer y Mellinger, 2016; citado en Witmer, 2019, pág. 514).

Witmer (2019), citando a Weick y Sutcliffe (2007), Branicki, Steyer y Sullivan-Taylor (2016) y Lengnick-Hall, Beck y Lengnick-Hall (2011) establecen un vínculo entre la capacidad de la organización para ser resiliente en un entorno volátil y competitivo y la capacidad de respuesta individual mediante el concepto de organizaciones de alta fiabilidad. Así, la relación entre la organización y los individuos consiste en una colaboración compartida en que las personas ponen en práctica su autonomía y eligen conectar su sistema de valores individuales con el propósito y la misión de la organización.

Franken y Plimmer (2017, págs. 2-7) brindan una definición de la resiliencia de los empleados basada en la conceptualización de Näswall y otros (2013), que se centra en la colaboración y la resolución de problemas. Proponen que la colaboración ayuda a desarrollar el capital social al facilitar el intercambio de información y la cooperación interfuncional (pág. 4). Este comportamiento contribuye a la resiliencia ya que facilita el acceso a los recursos y el intercambio de estos, lo que puede reforzar a su vez la resolución de problemas y la búsqueda de retroalimentación (Mitchell, O'Leary y Gerard, 2015 citado en Franken y Plimmer, 2017, pág. 4). Mediante la colaboración también se ponen en práctica las competencias colectivas de forma adaptativa al dar respuesta a los problemas y desafíos compartidos (Hardy, Lawrence y Grant, 2005 citado en Franken y Plimmer, 2017, pág. 4). En el sector público las competencias colectivas adaptativas son de gran relevancia ya que se requieren respuestas colectivas para responder a las diversas demandas de una variedad de partes interesadas (O'Leary y Bingham, 2009 citado en Franken y Plimmer, 2017, pág. 4).

En su revisión del aspecto multidimensional de la resiliencia, Witmer (2019, pág. 515) describe el concepto de bricolaje y el rol central que la reflexión y el aprendizaje desempeñan a la hora de fomentar la resiliencia. También señala los atributos de flexibilidad y agilidad como características centrales de los ciclos de aprendizaje, innovación y transformación. El concepto de bricolaje, que es clave en la resiliencia organizacional, se refiere a utilizar los recursos disponibles para resolver los problemas de forma creativa. La resiliencia organizacional en algunos otros contextos se refiere al valor del espacio destinado a la exploración y la reflexión (Witmer, 2019, pág. 514), y se asume que este espacio que contribuye tanto al aprendizaje y como a la reflexión necesaria para identificar las revelar normas y valores arraigados que podrían obstaculizar las respuestas resilientes al cambio (Crevani, 2018; Vogus y Sutcliffe, 2012; Välikangas, 2007 citado en Witmer, 2019, pág. 514).

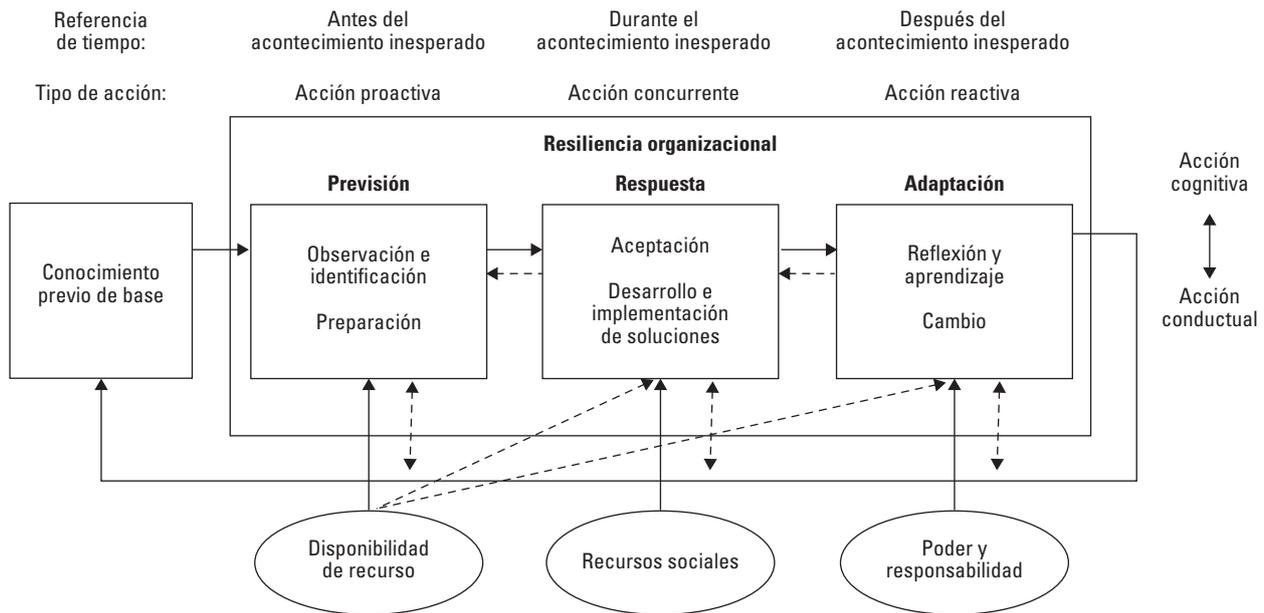
2. La resiliencia organizacional basada en capacidades según Duchek

Duchek (2014) define la resiliencia organizacional como la capacidad de anticiparse a las amenazas potenciales, de hacer frente con eficacia a los acontecimientos inesperados y de aprender de ellos para producir una capacidad dinámica dirigida a facilitar el cambio de la organización. Desde esta perspectiva centrada en los procesos, la autora señala que la resiliencia significa responder eficazmente a los eventos adversos no solo después de que estos ocurren, sino también antes de que se presenten y mientras transcurren (Duchek, 2020).

Duchek (2020) formula un marco de análisis en que el concepto de resiliencia organizacional se descompone en tres fases y se observan las capacidades que hacen que una organización sea resiliente en cada una de ellas. De esta forma, el marco permite determinar cómo en la práctica algunas organizaciones son más resilientes que otras. En el diagrama II.2 se muestran cada una de estas fases: la previsión, la respuesta y la adaptación. Cabe mencionar que la autora enfatiza la importancia de entender el desarrollo de la resiliencia desde la perspectiva de los procesos en tres etapas que son sucesivas pero que también se superponen.

Diagrama II.2

Conceptualización de la resiliencia organizacional sobre la base de las capacidades



Fuente: S. Duchek, "Organizational resilience: a capability-based conceptualization", *Business Research*, vol. 13, N° 1, Berlín, Springer, 2020.

Como se aprecia en el diagrama, en cada fase se requieren acciones cognitivas y conceptuales para favorecer la resiliencia institucional. La etapa de previsión, esencial para prepararse y hacer frente a acontecimientos inesperados, incluye tres capacidades esenciales: la observación, la identificación y la preparación. La disponibilidad de recursos es un factor clave en esta fase.

La segunda fase (respuesta) se produce durante el acontecimiento inesperado, es decir, es concurrente con él. Durante esta etapa tiene lugar la aceptación del acontecimiento y sus efectos (acción cognitiva) y, sobre todo, la formulación y puesta en práctica de estrategias (soluciones) destinadas a resolverlos o abordarlos (acción conductual) (Weick, Sutcliffe y Obstfeld, 2005; citado en Duchek, 2020). La capacidad general de hacer frente a lo inesperado se define como el manejo eficaz de los imprevistos para resistir la destrucción (Wildavsky, 1991; Horne y Orr, 1997 y Mallak, 1998 citado en Duchek, 2020). En esta fase incide en gran medida la base de capital social de la organización (tanto interno como externo), así como, en menor medida, la disponibilidad de recursos y el grado de autoridad, poder relativo y responsabilidad de ella en la esfera pública.

La última fase (adaptación) es posterior al evento y es de naturaleza reactiva: se refiere al cambio organizacional (evolución positiva) que debe ocurrir sobre la base de la reflexión y el aprendizaje (capacidad cognitiva). En esta etapa tiene una gran incidencia la capacidad de la organización para aprovechar su autoridad y su función relativas, es decir, su responsabilidad y su mandato, tanto en el gobierno como en relación con la ciudadanía y sus interesados, a los efectos de cambiar y fortalecerse para discriminar de forma adecuada la demanda externa y responder a ella con eficacia.

De acuerdo con el marco de Duchek (2020), las tres fases de la resiliencia y los elementos que las rodean están interrelacionados. En función de esta interrelación y dependencia, la autora elabora cuatro proposiciones sobre la resiliencia organizacional:

- i) La base de conocimientos de una organización es un antecedente importante de la resiliencia, ya que constituye los cimientos que permiten prever los acontecimientos críticos, afrontarlos y adaptarse a ellos. A su vez, la base de conocimientos de una organización puede mejorarse poniendo en práctica las tres fases de la resiliencia.
- ii) La disponibilidad de recursos influye positivamente en la resiliencia de las organizaciones. En concreto, fomenta el desarrollo de las capacidades de previsión, respuesta y adaptación.
- iii) Los recursos sociales inciden de forma positiva en la resiliencia de las organizaciones. En concreto, fomentan el desarrollo de las capacidades de respuesta.
- iv) El poder basado en la experiencia y las responsabilidades compartidas tienen una incidencia positiva en la resiliencia de las organizaciones. En concreto, fomentan el desarrollo de las capacidades de adaptación.

La resiliencia como una capacidad organizativa fundamental orientada al progreso de la organización, permite soportar las tensiones, innovar continuamente y adaptarse con rapidez a los cambios (Duchek, 2020). Para alcanzar la resiliencia organizacional es necesario que las organizaciones destinen suficientes recursos (financieros, materiales y humanos) a desarrollar las capacidades de resiliencia, por ejemplo, las reservas financieras, y las buenas relaciones (Kendra y Wachtendorf, 2003; Gittel y otros, 2006; Valikangas y Romme, 2013; citado en Duchek, 2020). Además de estas capacidades, Duchek, Raetze y Scheuch (2020) sugieren que hay evidencia empírica de que la diversidad también desempeña un papel importante en la capacidad de resiliencia de las organizaciones. En este sentido se entiende que la diversidad es la distribución de atributos personales entre los miembros interdependientes de una unidad de trabajo (Jackson, Joshi y Erhardt, 2003, pág. 802).

Duchek, Raetze y Scheuch (2020) analizan cómo la diversidad fortalece las tres capacidades clave de la resiliencia organizacional, a saber, la previsión, la respuesta y la adaptación. La diversidad puede influir en el desarrollo de las capacidades de previsión porque mejora la capacidad de observar e identificar los cambios críticos y de prepararse para los acontecimientos futuros. Al fortalecer la capacidad para percibir y resolver problemas, la diversidad puede promover las capacidades de respuesta. Por último, la diversidad puede mejorar la capacidad organizacional para reflexionar y aprender de las situaciones críticas y, por tanto, fomentar las capacidades de adaptación.

3. La construcción de instituciones resilientes

Anderson y De Tollernaere (2020, págs. 193-194) identifican cuatro métodos de desarrollo institucional que permiten construir la resiliencia institucional (Ostrom, 2005; Barma, Huybens y Viñuela, 2014; Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017; OCDE, 2020a):

- i) Identificar y aprovechar las fuentes endógenas de resiliencia: la exposición repetida a las crisis puede generar resiliencia endógena.
- ii) Aprovechar lo que ya existe replicando y ampliando lo que funciona. También es útil analizar el contexto local para hallar focos de eficacia o casos de desviación positiva, y luego reproducir y ampliar lo que funciona para utilizarlo en situaciones nuevas.

- iii) Adoptar las normas y los valores sociales locales cuando sea posible, ya que esas normas culturales son duraderas y suelen estar diseñadas para resolver problemas colectivos.
- iv) Aprovechar el capital social de las instituciones. Las instituciones que establecen relaciones con la ciudadanía y se ganan su confianza son, en última instancia, más resilientes. Esto sugiere que, además de examinar el funcionamiento de una institución en sí misma, los agentes de desarrollo deben tener en cuenta el papel de esta como mediadora en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y la legitimidad o credibilidad que ha obtenido como resultado.

4. El desarrollo de capacidades y la resiliencia

De Weijer y McCandless (2015) aportan un análisis de cómo ha evolucionado la relación entre el desarrollo de capacidades y la resiliencia, y lo sintetizan en cuatro sendas evolutivas.

En la primera senda, se creía que, si las personas estaban más capacitadas, el rendimiento de las organizaciones mejoraría, por esto los esfuerzos en el desarrollo de capacidades estuvieron centrados en fomentar las aptitudes y competencias individuales. Posteriormente se fue entendiendo que la capacidad organizativa dependía de la visión, las estructuras, los procesos y los incentivos de la organización, o sea, una noción más sistémica de la capacidad en diferentes niveles interconectados.

En la segunda senda, el énfasis en el desempeño superó a la perspectiva de la adquisición de habilidades. Según este enfoque, las personas u organizaciones lograrían mejores resultados una vez que hubieran desarrollado capacidades. Las autoras dicen que, sin embargo, las investigaciones sugieren que lograr resultados es solo una de las dimensiones de la capacidad, y que esta última también abarca las aptitudes más amplias necesarias para que una organización o sistema perdure y funcione a lo largo del tiempo; como la capacidad de actuar y comprometerse, la de cumplir los objetivos de desarrollo, la de adaptarse y renovarse, la de relacionarse con las partes interesadas externas, y la de lograr la coherencia.

En la tercera senda se aborda la neutralidad de la capacidad al apoyar fuerzas positivas o negativas en el desarrollo desde el punto de vista del valor. Las autoras destacan sin embargo, que el proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad no es neutro, sino que está intrínsecamente cargado de valores y es político. El desarrollo de la capacidad da lugar a ganadores y perdedores, y está profundamente relacionado con el poder. Señalan que quienes crean la capacidad lo hacen sobre la base de creencias inherentes sobre la dirección que deben tomar las políticas y estrategias, creencias que pueden no coincidir con las de aquellos cuya capacidad se está creando. Por lo tanto, el desarrollo de la capacidad está profundamente relacionado con los objetivos y las aspiraciones de los actores involucrados y con sus motivaciones, y no debe ser visto como un ejercicio técnico. En la cuarta y última senda, ante un mayor convencimiento de la necesidad del desarrollo de capacidades existentes en lugar de crearlas desde cero, la frase creación de capacidad se sustituyó por la de desarrollo de capacidad. A partir de este cambio, la capacidad debía considerarse como algo inherentemente vinculado a las motivaciones, el impulso y el propósito propios de los actores. Además, las capacidades existentes se consideraban como una propiedad de un sistema social que surgía de una compleja interacción entre actitudes, activos, recursos, estrategias y habilidades, tanto tangibles como intangibles. En ese sentido, las capacidades eran mucho menos susceptibles frente a la influencia externa. Para ejemplificar esta senda, las autoras emplean la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): el desarrollo de la capacidad como el proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto desbloqueaban, fortalecían, creaban, adaptaban y mantenían la capacidad a lo largo del tiempo. Por lo tanto, el desarrollo de la capacidad se consideraba principalmente endógeno (OCDE, 2006 citado en De Weijer y McCandless, 2015).

De acuerdo con las autoras, el concepto de resiliencia tiene sus raíces en el pensamiento sistémico y, cuando se trata de los sistemas sociales, en la teoría de los sistemas adaptativos complejos. Esto implica una nueva y más amplia visión donde el entendimiento de un sistema social implica la observación de todos sus elementos y sus interacciones; requiere centrarse en la dinámica y los circuitos de retroalimentación

existentes en estas interconexiones; es necesario repensar las formas reduccionistas de entender el cambio y considerarlo como algo no lineal e impredecible y considerar las propiedades de un sistema como elementos que esencialmente se autoorganizan y son emergentes. Debido a la tendencia de la política y la práctica de promover el *statu quo*, el concepto de resiliencia ha sido criticado por centrarse en la capacidad de absorción o adaptación en lugar de en la de transformación, y por no prestar suficiente atención a las dinámicas de poder. Históricamente, la resiliencia se ha utilizado para describir la capacidad de un sistema (o de un material) para volver a su estado original después de haber sido perturbado. Con el tiempo, este término ha dejado de utilizarse para hacer referencia a un simple retorno al estado original y ha comenzado a emplearse para aludir a la capacidad de un sistema para adaptarse y transformarse frente a las perturbaciones. Es indispensable prestar atención a las relaciones de poder en las estructuras más profundas ya que estas son las raíces de los conflictos y de las crisis. Estas estructuras poseen la capacidad de mantener el *statu quo* del sistema social (a través de circuitos de retroalimentación negativos) o catalizar el cambio adaptativo o transformador (a través de circuitos de retroalimentación positivos).

Las mismas autoras explican que el pensamiento sobre el desarrollo de la capacidad reconoce que esta surge a través de complejas interacciones entre recursos, capacidades, activos, incentivos y acuerdos de gobernanza y que no es algo que deba crearse desde cero. Por ello los desarrolladores de capacidad han empezado a centrarse más en encontrar formas de crear condiciones para que la capacidad existente se expanda, en lugar de centrarse simplemente en la creación de nuevas capacidades.

En un estudio del Banco Mundial (Barma, Huybens y Viñuela, 2014) sobre la construcción de capacidad en el Estado en contextos complejos y difíciles se concluye que las organizaciones públicas exitosas potencian la eficacia interna y crean grupos externos de apoyo político y social a través de esfuerzos simultáneos de obtención de resultados y ganancias de legitimidad. De forma acumulativa, desarrollan la resiliencia y la capacidad de mantener los logros en entornos político-económicos que pueden cambiar rápidamente. Así, de forma acumulativa, desarrollan la resiliencia y la capacidad de mantener los logros en entornos político-económicos que pueden cambiar rápidamente (Barma, Huybens y Viñuela, 2014, pág. 2).

O'Brien y otros (2012, pág. 439) destacan la importancia de los procesos de aprendizaje en creación de capacidades y resultados asociados a la resiliencia en la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. Exponen que un proceso iterativo de seguimiento, investigación, evaluación, aprendizaje e innovación puede reducir los riesgos vinculados con los desastres y promover la gestión adaptativa y la innovación tecnológica y el acceso a ella pueden contribuir a lograr la resiliencia, sobre todo cuando se combinan con el desarrollo de capacidades ancladas en los contextos locales.

La integración de diferentes tipos de conocimiento, el énfasis en la gobernanza inclusiva y los principios de la gestión adaptativa son algunas de las herramientas que ofrece el pensamiento sobre la resiliencia para conciliar las respuestas a corto y largo plazo (O'Brien y otros, 2012). Estos mismos autores (pág. 469) identifican ocho factores para la gestión adaptativa en las organizaciones. Los primeros tres factores parten de la capacidad de conciliar los objetivos a corto y largo plazo, la voluntad de conciliar las diversas expresiones del riesgo en contextos de múltiples peligros y la integración de la reducción del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático en otros procesos políticos sociales y económicos. Se destaca la necesidad de contar con un liderazgo innovador, reflexivo y transformador (en todos los niveles); y una gobernanza adaptable, receptiva y responsable, y el apoyo necesario a la flexibilidad, la innovación y el aprendizaje, tanto a nivel local como intersectorial. Finalmente, es fundamental contar con la capacidad de identificar y abordar las causas fundamentales de la vulnerabilidad, y tener un compromiso a largo plazo para gestionar el riesgo y la incertidumbre y promover el pensamiento basado en el riesgo.

Estos autores concluyen que las lecciones aprendidas en la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de catástrofes ilustran que hacer frente a la incertidumbre mediante la gestión adaptativa, el aprendizaje anticipado y la innovación puede dar lugar a flujos de información y planes de desarrollo más flexibles, dinámicos y eficientes, y al mismo tiempo crear oportunidades para la acción transformadora (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1

Aprender de la respuesta a la crisis provocada por el COVID-19: lecciones y desafíos en torno a la resiliencia y la planificación para el desarrollo

En el informe anual de 2020 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2020c) se analizan los factores que impulsan la resiliencia a partir de los procesos de respuesta a la pandemia en distintos ámbitos y países. Se menciona que el aprendizaje obtenido de epidemias anteriores ha sustentado las respuestas gubernamentales más eficaces. Asimismo, las reflexiones sobre crisis anteriores ocurridas en diversos países han puesto de relieve que los programas más relevantes y sostenibles provienen de los responsables locales y del apoyo a las soluciones locales (OCDE, 2020c, pág. 182). Las asociaciones innovadoras también dieron lugar a nuevas iniciativas en muchos países. La creación de pactos basados en información y evidencia y acciones e inversiones estratégicas han sido esenciales para favorecer las colaboraciones entre gobiernos y otros actores del desarrollo.

El informe pone de relieve los retos que plantea desarrollar soluciones digitales poniendo el énfasis en los más necesitados, así como la necesidad de fortalecer la innovación en estas áreas. La pandemia visibilizó la importancia de crear nuevos vínculos entre las bases de datos y los organismos del Estado de modo de llegar con el apoyo estatal a los más vulnerables cuando es necesario. La pandemia generó un desarrollo significativo de innovaciones exitosas en lo que atañe a las soluciones digitales tanto en los países desarrollados como en desarrollo. El informe destaca, entre otros, el caso de Costa Rica, cuyo Gobierno depositó los subsidios en cuentas bancarias e hizo posible que quienes no tuvieran una cuenta hicieran una solicitud en línea para abrirla^a.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, París, 2020; F. Fukuyama, "The thing that determines a country's resistance to the coronavirus", *The Atlantic*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2020 [en línea] <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>.

^a Véanse las respuestas de los Gobiernos de América Latina y el Caribe al COVID-19 y sus efectos en Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>, y en la serie de boletines temáticos de la CEPAL sobre el tema.

5. El aprendizaje adaptativo en las instituciones

La capacidad para aprender de forma adaptativa es fundamental para coexistir en condiciones de adversidad, ya sea a nivel de las personas, de los programas o de las organizaciones. Gupta y otros (2010, pág. 461) definen la capacidad de adaptación como las características inherentes que permiten a los actores sociales responder a los efectos de corto y largo plazo, ya sea con medidas planificadas o permitiendo y fomentando respuestas creativas de la sociedad, tanto *ex ante* como *ex post*. Esto incluye también las características de las instituciones (formales e informales) que permiten a las sociedades hacer frente a situaciones adversas, por ejemplo, a los efectos del cambio climático. Para que esto se dé es necesario que las instituciones permitan a los actores aprender de nuevas ideas y experiencias para gestionar de forma flexible y creativa lo esperado y lo inesperado, manteniendo un grado de identidad (Gupta y otros, 2010).

Como señalan Laws y otros (2021), los problemas complejos como la pandemia de COVID-19 requieren sistemas flexibles que fomenten la experimentación, el aprendizaje y la adaptación. Enfrentarse a retos complejos significa interactuar con sistemas impredecibles de comportamientos e incentivos políticos, organizacionales e individuales. Dada la relevancia que tiene la capacidad de aprender de forma adaptativa, es necesario adquirir conocimientos sobre la capacidad de las organizaciones y los programas para lograr el cambio en estos contextos complejos (Valters, Cummings y Nixon, 2016). En este sentido, Gupta y otros (2010) proponen un marco de análisis denominado "rueda de capacidad adaptativa" que permite identificar y evaluar las características de las organizaciones para determinar si cuentan con dicha capacidad.

De acuerdo con el marco de análisis de Gupta y otros (2010), las instituciones que promueven la capacidad adaptativa poseen características como: estructuras ampliamente participativas que permiten el aprendizaje entre los actores sociales y que incluso promueven cambios; movilización de liderazgos horizontales y colaborativos; estructuras flexibles que intercambian las posiciones formales e informales para fomentar la eficacia y la efectividad y los principios de una gobernanza abierta (apertura de la información, participación y rendición de cuentas).

Las instituciones que aprenden son las que se repiensen como cuerpos sociales dinámicos, donde las ideas fluyen a través de conversaciones que, a su vez, dan lugar a relaciones significativas basadas en la confianza y cimentadas en lazos fuertes y distancias cortas. Esto ocurre no solamente hacia adentro de la organización, sino también hacia afuera (Cortés, 2020).

Valters, Cummings y Nixon (2016) sostienen que el aprendizaje organizacional adaptativo es un proceso que implica que las personas intercambien conocimientos, creencias o suposiciones, y que conlleva cambios fundamentales en las teorías que se aplican o en los marcos de referencia conforme a los cuales se toman las decisiones. Señalan que este tipo de aprendizaje se institucionaliza en forma de sistemas que contienen mecanismos informales y formales de intercambio de información sobre la gestión, la planificación y el control.

D. Conclusiones

La existencia cada vez más frecuente de crisis ambientales, sociales y económicas, y muy especialmente la pandemia del COVID-19, ha puesto a prueba la capacidad de los sistemas sociales para soportar profundas turbulencias, absorber y transformarse positivamente, y llama a fortalecer la resiliencia de las instituciones para enfrentar los desafíos del futuro.

Como se señala en este capítulo, las lecciones aprendidas de la aproximación a la resiliencia desde las distintas disciplinas, las agendas internacionales y las temáticas específicas, muy especialmente el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, ilustran que la gestión de la incertidumbre a través de la gestión adaptativa, el aprendizaje anticipado y la innovación son elementos esenciales para construir instituciones resilientes capaces de operar en contextos de crisis de manera flexible, dinámica y eficiente, creando al mismo tiempo oportunidades para la acción transformadora.

Para desarrollar la resiliencia en las organizaciones el marco propuesto por Duchek plantea centrarse en el fortalecimiento de las capacidades de anticipación, respuesta y adaptación. La capacidad de anticipación se da mediante la observación e identificación de posibles amenazas y la preparación ante las amenazas identificadas; la capacidad de respuesta inicia con un proceso de aceptación de la crisis para dar lugar al desarrollo e implementación de soluciones; y por último la capacidad de adaptación, parte del proceso de reflexión y aprendizaje para culminar con un proceso de cambio, el cual permite que la organización salga fortalecida para poder hacer frente a futuras crisis incluso de mejor manera.

En conclusión, la resiliencia no solo busca que las instituciones puedan prever o hacer frente a una crisis, sino que puedan además aprender de los choques e incorporar ese nuevo conocimiento para fortalecerse ante los eventos adversos a los que se pueden enfrentar en un futuro. La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de respuesta y adaptación de las instituciones y sus políticas públicas. Pero también ha gatillado una oportunidad sin precedentes de aprendizaje de las condiciones habilitantes para avanzar en la construcción de instituciones resilientes.

Bibliografía

- Adger, W. (2006), "Vulnerability", *Global Environmental Change*, vol. 16, N° 3, Ámsterdam, Elsevier.
- Aizenman, J. y otros (2019), "Fiscal space and government-spending and tax-rate cyclicity patterns: a cross-country comparison, 1960–2016", *Journal of Macroeconomics*, vol. 60, Ámsterdam, Elsevier.
- Alexander, J. y otros (2019), *Rebooting the Innovation Agenda: The Need for Resilient Institutions*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Aligica, P. y V. Tarko (2014), "Institutional resilience and economic systems: lessons from Elinor Ostrom's work", *Comparative Economic Studies*, vol. 56, N° 1, Berlín, Springer.
- Anderson, C. y M. De Tollaere (2020), "Supporting institutional resilience", *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

- Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Barma, N., E. Huybens y L. Viñuela (eds.) (2014), *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Berkes, F. y H. Ross (2013), "Community resilience: toward an integrated approach", *Society & Natural Resources*, vol. 26, N° 1, Milton Park, Taylor & Francis.
- Berkes, F., J. Colding y C. Folke (eds.) (2008), *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boin, A. y M. Lodge (2016), "Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration", *Public Administration*, vol. 94, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Boin, A. y A. McConnell (2007), "Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 15, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Bonanno, G. (2012), "Uses and abuses of the resilience construct: loss, trauma, and health-related adversities", *Social Science & Medicine*, vol. 74, N° 5, Ámsterdam, Elsevier.
- _____(2004), "Loss, trauma, and human resilience: have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?"; *American Psychologist*, vol. 59, N° 1, Washington, D.C., Asociación Estadounidense de Psicología.
- Boon, H. y otros (2012), "Bronfenbrenner's bioecological theory for modelling community resilience to natural disasters", *Natural Hazards*, vol. 60, N° 2, Berlín, Springer.
- Branicki, L., V. Steyer y B. Sullivan-Taylor (2016), "Why resilience managers aren't resilient, and what human resource management can do about it", *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 30, N° 8, Milton Park, Taylor & Francis.
- Briguglio, L. y otros (2006), "Conceptualizing and measuring economic resilience", *Building the Economic Resilience of Small States*, G. Briguglio, G. Cordina y E. Kisanga (eds.), La Valeta, Formatek.
- Bronfenbrenner, U. (2004), *Making Human Beings Human: Bioecological Perspectives on Human Development*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Capano, G. y J. Woo (2017), "Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal", *Policy Sciences*, vol. 50, N° 3, Berlín, Springer.
- Carley, K. (1991), "Designing organizational structures to cope with communication breakdowns: a simulation model", *Organization & Environment*, vol. 5, N° 1, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Carley, K. y J. Harrald (1997), "Organizational learning under fire: theory and practice", *American Behavioral Scientist*, vol. 40, N° 3, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Cejudo, G. y C. Michel (2016), "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", *Gestión y Política Pública*, vol. 25, N° 1, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- _____(2020), "Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean", *Policy Brief (LC/CAR/2020/1)*, Santiago, julio.
- Collinson, D. y J. Hearn (2005), "Men and masculinities in work, organizations and management", *Handbook of Studies on Men and Masculinities*, R. Connell, J. Hearn y M. Kimmel (eds), Thousand Oaks, Sage Publications.
- Cortés, R. (2020), *Instituciones que aprenden HIP: un modelo de innovación pública para la era post-COVID*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), diciembre.
- Crevani, L. (2018), "Is there leadership in a fluid world? Exploring the ongoing production of direction in organizing", *Leadership*, vol. 14, N° 1, Thousand Oaks, Sage Publications.
- De Weijer F. y E. McCandless (2015), "Capacity development and resilience", *Capacity Development Beyond Aid*, H. Greijn y otros (eds.), Maastricht, Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo.
- Drabek, T. (1986), *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, Nueva York, Springer.
- Duchek, S. (2020), "Organizational resilience: a capability-based conceptualization", *Business Research*, vol. 13, N° 1, Berlín, Springer.
- _____(2014), "Growth in the face of crisis: the role of organizational resilience capabilities", *Academy of Management Proceedings*, vol. 2014, N° 1, Nueva York, Academy of Management.
- Duchek, S., S. Raetz e I. Scheuch (2020), "The role of diversity in organizational resilience: a theoretical framework", *Business Research*, vol. 13, N° 2, Berlín, Springer.
- Edmondson, A. (2002), "The local and variegated nature of learning in organizations: a group-level perspective", *Organization Science*, vol. 13, Catonsville, Institute for Operations Research and the Management Sciences (INFORMS).
- Ferreira, P. y otros (2011), "Measuring resilience in the planning of rail engineering work", *Resilience Engineering in Practice: A Guidebook*, E. Hollnagel y otros (eds.), Londres, CRC Press.

- Fiol, C. y M. Lyles (1985), "Organizational learning"; *Academy of Management Review*, vol. 10, N° 4, Nueva York, Academy of Management.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07*, Washington, D.C.
- Fox, B. y M. Fox (1986), "Resilience of animal and plant communities to human disturbance"; *Resilience in Mediterranean-Type Ecosystems*, B. Dell, A. Hopkins y B. Lamont (eds.), Berlín, Springer.
- Franken, E. y G. Plimmer (2017). "Building resilient public sectors: how experiences of paradoxical leadership affect employee resilience"; Wellington, Universidad Victoria [en línea] <https://www.anzam.org/wp-content/uploads/2018/02/ANZAM-2017-306.pdf>.
- Fukuyama, F. (2020), "The thing that determines a country's resistance to the coronavirus"; *The Atlantic*, Washington, D.C., 30 de marzo [en línea] <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>.
- Gay, L. (2016), "Infraestructura resiliente: desempeño sostenido en un mundo siempre cambiante"; *Entretextos*, vol. 8, N° 24, León, Universidad Iberoamericana León.
- Gittell, J. y otros (2006), "Relationships, layoffs, and organizational resilience: airline industry responses to September 11"; *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 42, N° 3, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Greely, M., H. Lucas y K. Roelen (2013), "Real time monitoring for the most vulnerable: concepts and methods"; *IDS Bulletin*, vol. 44, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Greijn, H. y otros (2015), "Reflecting on 25 years of capacity development and emerging trends"; *Capacity Development Beyond Aid*, H. Greijn y otros (eds.), Maastricht, Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo.
- Gunderson, L. y C. Holling (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, Washington, D.C., Island Press.
- Gupta, J. y otros (2010), "The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society"; *Environmental Science & Policy*, vol. 13, N° 6, Ámsterdam, Elsevier.
- Hallegatte, S. (2014), *Economic Resilience: Definition and Measurement*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hardy, C., T. Lawrence y D. Grant (2005), "Discourse and collaboration: the role of conversations and collective identity"; *Academy of Management Review*, vol. 30, N° 1, Nueva York, Academy of Management.
- Holling, C. (1973), "Resilience and stability of ecological systems"; *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, N° 1, Palo Alto, Annual Reviews.
- Hollnagel, E., D. Woods y N. Leveson (eds.) (2006), *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*, Burlington, Ashgate Publishing.
- Horne, J. y J. Orr (1997), "Assessing behaviors that create resilient organizations"; *Employment Relations Today*, vol. 24, N° 4, Hoboken, Wiley.
- Jackson, S., A. Joshi y N. Erhardt (2003), "Recent research on team and organizational diversity: SWOT analysis and implications"; *Journal of Management*, vol. 29, N° 6, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Jha, A. K., T.W. Miner y Z. Stanton-Geddes (eds.) (2013), *Building Urban Resilience: Principles, Tools, and Practice*, Directions in Development, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Keeley, J. (1986), "Resilience of Mediterranean shrub communities to fires"; *Resilience in Mediterranean-Type Ecosystems*, B. Dell, A. Hopkins y B. Lamont (eds.), Berlín, Springer.
- Kendra, J. y T. Wachtendorf (2003), "Elements of resilience after the World Trade Center disaster: reconstituting New York City's emergency operations centre"; *Disasters*, vol. 27, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Kruk, M. y otros (2015), "What is a resilient health system? Lessons from Ebola"; *The Lancet*, vol. 385, N° 9980, Ámsterdam, Elsevier.
- Laws, E. y otros (2021), "LearnAdapt: a synthesis of our work on adaptive programming with DFID/FCDO (2017–2020)"; *Briefing Note*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, marzo.
- Leach, M., A. Stirling e I. Scoones (2010), *Dynamic Sustainabilities: Technology, Environment, Social Justice*, Londres, Routledge.
- Lengnick-Hall, C. y T. Beck (2005), "Adaptive fit versus robust transformation: how organizations respond to environmental change"; *Journal of Management*, vol. 31, N° 5, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Lengnick-Hall, C., T. Beck y M. Lengnick-Hall (2011), "Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management"; *Human Resource Management Review*, vol. 21, N° 3, Ámsterdam, Elsevier.
- Linnenluecke, M. (2017), "Resilience in business and management research: a review of influential publications and a research agenda"; *International Journal of Management Reviews*, vol. 19, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Lorber, J. (2000), "Using gender to undo gender: a feminist degendering movement"; *Feminist Theory*, vol. 1 N° 1, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Lu, X. (2019), "Building resilient infrastructure for the future: background paper for the G20 Climate Sustainability Working Group"; *Working Paper*, Mandaluyong, Banco Asiático de Desarrollo.

- Luthar, S., D. Cicchetti y B. Becker (2000), "The construct of resilience: a critical evaluation and guidelines for future work," *Child Development*, vol. 71, N° 3, Hoboken, Wiley.
- Madni, A. y S. Jackson (2009), "Towards a conceptual framework for resilience engineering," *Systems Journal*, vol. 3, N° 2, Manhattan, Instituto de Ingenieros Electricistas y Electrónicos (IEEE).
- Mallak, L. (1998), "Measuring resilience in health care provider organizations," *Health Manpower Management*, vol. 24, N° 4, Bingley, Emerald.
- Mallak, L.A. y M. Yildiz (2016), "Developing a workplace resilience instrument," *Work*, vol. 54 N° 2.
- Masten, A., K. Best y N. Garmezy (1990), "Resilience and development: contributions from the study of children who overcome adversity," *Development and Psychopathology*, vol. 2, N° 4, Cambridge, Cambridge University Press.
- McAslan, A. (2010), "The concept of resilience: understanding its origins, meaning and utility," Adelaide, Torrens Resilience Institute.
- Momani, B. (2007), "IMF staff: missing link in fund reform proposals," *The Review of International Organizations*, vol. 2, N° 1, Berlín, Springer.
- Montero, A. y D. Le Blanc (2020), "Resilient institutions in times of crisis: transparency, accountability and participation at the national level key to effective response to COVID-19," *UN/DESA Policy Brief*, N° 74, Nueva York, Naciones Unidas, mayo.
- Naciones Unidas (2021a), *Seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (E/FFDF/2021/L.1)*, Nueva York.
- _____(2021b), *Changing Mindsets and Governance Capacities for Policy Coherence for a Holistic Implementation of the 2030 Agenda in the Arab Region: Online Training Workshop Key Insights*, Nueva York, marzo.
- _____(2020), "HLPF 2020 Session: Protecting the Planet and Building Resilience," *Background Note*, Nueva York, julio.
- _____(2017), "Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción" (A/71/L.74), Nueva York.
- _____(2015a), *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283)*, Nueva York.
- _____(2015b), *Acuerdo de París*, Nueva York.
- _____(2015c), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1)*, Nueva York.
- _____(2015d), *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba) (A/RES/69/313)*, Nueva York.
- _____(2014), *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) (A/RES/69/15)*, Nueva York.
- _____(2012a), "Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria" (A/RES/67/228), Nueva York.
- _____(2012b), *El futuro que queremos (A/RES/66/288)*, Nueva York.
- _____(2005a), "Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres," *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF.206/6)*, Nueva York.
- _____(2005b), "Proyecto de informe" (A/CONF.207/L.3/Add.2), Nueva York.
- _____(2000), *Declaración del Milenio (A/RES/55/2)*, Nueva York.
- Näswall, K. y otros (2013), "Employee Resilience Scale (EmpRes): technical report," Christchurch, Universidad de Canterbury.
- Normandin, J. M. y M. C. Therrien (2016), "Resilience factors reconciled with complexity: the dynamics of order and disorder," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 24, N° 2, Hoboken, Wiley.
- O'Brien, K. y otros (2012), "Toward a sustainable and resilient future," *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- O'Leary, R. y L. Bingham (eds.) (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020a), "A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks," París, abril.
- _____(2020b), "Reconstruir mejor: por una recuperación resiliente y sostenible después del COVID-19," París, junio.
- _____(2020c), *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, París.
- _____(2006), *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, París.
- OCDE/Banco Mundial (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco Mundial) (2019), *Fiscal Resilience to Natural Disasters: Lessons from Country Experiences*, París.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Pimm, S. (1984), "The complexity and stability of ecosystems," *Nature*, vol. 307, N° 5949, Londres.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD*, Nueva York.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), "Convenio sobre la Diversidad Biológica," *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi*, Nairobi.

- RAE (Real Academia Española) (2021), *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., Madrid [en línea] <https://dle.rae.es>.
- Seabrooke, L. y E. Nilsson (2015), "Professional skills in international financial surveillance: assessing change in IMF policy teams", *Governance*, vol. 28, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Somers, S. (2009), "Measuring resilience potential: an adaptive strategy for organizational crisis planning", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 17, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Sørensen, J. (2002), "The strength of corporate culture and the reliability of firm performance", *Administrative Science Quarterly*, vol. 47, N° 1, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Sutcliffe, K. y T. Vogus (2003), "Organizing for resilience", *Positive Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*, K. Cameron, J. Dutton y R. Quinn (eds.), San Francisco, Berrett-Koehler.
- Teixeira, E. y W. Werther (2013), "Resilience: continuous renewal of competitive advantages", *Business Horizons*, vol. 56, N° 3, Ámsterdam, Elsevier.
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2009), *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra.
- Välikangas, L. (2007), "Rigidity, exploratory patience, and the ecological resilience of organizations", *Scandinavian Journal of Management*, vol. 23, N° 2, Ámsterdam, Elsevier.
- Välikangas, L. y G. Romme (2013), "How to design for strategic resilience: a case study in retailing", *Journal of Organization Design*, vol. 2, N° 2, Berlín, Springer.
- Valters, C., C. Cummings y H. Nixon (2016), "Putting learning at the centre: adaptive development programming in practice", *ODI Report*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Vogus, T. y K. Sutcliffe (2012), "Organizational mindfulness and mindful organizing: a reconciliation and path forward", *Academy of Management Learning and Education*, vol. 11 N° 4, Nueva York, Academy of Management.
- Visser, M. (2007), "Deutero-learning in organizations: a review and a reformulation", *Academy of Management Review*, vol. 32, N° 2, Nueva York, Academy of Management.
- Wagner, N. (2010), "IMF performance in the run-up to the financial and economic crisis: bilateral surveillance in selected IMF member countries", *IEO Background Paper*, N° 10/03, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Walker, B. y otros (2004), "Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems", *Ecology and Society*, vol. 9, N° 2, Wolfville, Universidad Acadia.
- Weick, K. y K. Sutcliffe (2007), *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Weick, K., K. Sutcliffe y D. Obstfeld (2005), "Organizing and the process of sensemaking", *Organization Science*, vol. 16, N° 4, Institute for Operations Research and the Management Sciences (INFORMS).
- Weikert, F. (2020), "La resiliencia de los servicios de infraestructura en América Latina y el Caribe: un abordaje inicial", *Boletín FAL*, N° 374, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wildavsky, A. (1991), *Searching for Safety*, New Brunswick, Transaction Books.
- Williams, T. y otros (2017), "Organizational response to adversity: fusing crisis management and resilience research streams", *Academy of Management Annals*, vol. 11, N° 2, Nueva York, Academy of Management.
- Witmer, H. (2019), "Degendering organizational resilience: the Oak and Willow against the wind", *Gender in Management*, vol. 34, N° 6, Bingley, Emerald.
- Witmer, H. y M. Mellinger (2016), "Organizational resilience: nonprofit organizations' response to change", *Work*, vol. 54 N° 2, Clifton, IOS Press.
- Zolli, A. y A. Healy (2013), *Resilience: Why Things Bounce Back*, Londres, Headline.

Anexo II.A1

La resiliencia en documentos y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010-2021

En 2010 el concepto de resiliencia se incluyó en las resoluciones sobre los informes anuales en que se da cuenta de los siguientes asuntos: el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas; la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. Las acepciones de resiliencia que se emplearon inicialmente en estos informes de publicación anual eran las que se relacionaban con la resiliencia de la infraestructura, las comunidades y las personas frente a los desastres naturales. En las publicaciones más recientes de esos informes se han incluido la resiliencia de los sistemas sanitarios y de la prestación de asistencia humanitaria, la resiliencia urbana y la comunitaria, la de la población ante los desastres, la de los desplazados y las comunidades que los acogen, la de los ecosistemas, y la de las mujeres y las niñas ante el cambio climático.

En 2011 se llevó a cabo la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, y durante el transcurso de esta se lanzó el Programa de Acción de Estambul, entre cuyas metas se planteó fortalecer la resiliencia de los países menos adelantados frente a al cambio climático, las crisis y los desastres económicos, naturales y ambientales. Se propuso mejorar los sistemas de protección social para fomentar la resiliencia de los más vulnerables y establecer servicios nacionales de resiliencia y mitigación de crisis para reducir la vulnerabilidad frente a las consecuencias de las conmociones económicas.

El año siguiente, en Río de Janeiro, Brasil, se aprobó el llamado a la acción titulado *El futuro que queremos*, en que se hizo un llamamiento a fortalecer la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes, y la de la agricultura frente al cambio climático y los desastres naturales. También se hizo referencia al transporte sostenible como catalizador de la resiliencia de las ciudades, de los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales, y de la productividad de las zonas rurales. En el mismo sentido se subrayó que en la planificación urbana se debían tener en cuenta la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia y los riesgos climáticos. Se destacó también la posibilidad de fomentar la resiliencia de la sociedad mediante el fortalecimiento de los programas sociales y se asumió el compromiso de devolver a los ecosistemas marinos y a las comunidades que dependían de ellos la salud y la resiliencia ante la acidificación de los océanos. Se pidió que se emprendieran estrategias más coordinadas y amplias en que se integraran consideraciones relativas a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las inversiones públicas y privadas, en la adopción de decisiones y en la planificación de las medidas humanitarias y de desarrollo a fin de reducir los riesgos, aumentar la resiliencia y proporcionar una transición más fluida entre el socorro, la recuperación y el desarrollo (Naciones Unidas, 2012b).

A partir de 2012, en las resoluciones sobre desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición aprobadas por la Asamblea General se han ido incorporando gradualmente algunas acepciones de resiliencia. Inicialmente se reconoció la necesidad de aumentar la resiliencia de los grupos vulnerables, de los sistemas alimentarios y de la producción agrícola y de alimentos frente al cambio climático. En el último informe publicado en 2020 se reitera la necesidad de hacer un esfuerzo mayor con el fin de fomentar la resiliencia de los más vulnerables ante los efectos del cambio climático y los desastres naturales, se pone de relieve la importancia de fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación de los sistemas alimentarios, y se reconoce la necesidad de aumentar la resiliencia y la sostenibilidad de la producción agrícola y de alimentos en relación con el cambio climático.

En 2014 se aprobaron las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa). En esta resolución se busca fortalecer la resiliencia de los países y su desarrollo sostenible, se reconoce la importancia de construir sociedades y economías resilientes, y se insta a

los países a elaborar y aplicar políticas que promuevan un turismo receptivo, responsable, resiliente y sostenible que incluya a todos los pueblos. También se pide que se respalde la labor destinada a aumentar la conciencia y el conocimiento de los riesgos del cambio climático, incluso entablando diálogos públicos con las comunidades locales, para mejorar la resiliencia humana y ambiental frente a los efectos del cambio climático. Se reconoce que existe una necesidad urgente de fomentar la resiliencia, reforzar la vigilancia y la prevención, reducir la vulnerabilidad, crear conciencia y aumentar la preparación para responder a los desastres y recuperarse de ellos. Se resalta la importancia de centrar las políticas y estrategias en la gestión del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia. También se expresa la decisión de respaldar las medidas destinadas a aumentar la resiliencia de la agricultura y la pesca frente a los efectos adversos del cambio climático, la acidificación de los océanos y los desastres naturales. Se reitera el apoyo a los esfuerzos de los pequeños Estados insulares en desarrollo para diseñar y aplicar políticas de preparación y resiliencia relacionadas con la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía, y se reconoce el potencial del transporte sostenible como medio para mejorar la equidad social, la salud, la resiliencia de las ciudades, los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales, y la productividad.

En 2014 se aprobó asimismo el Programa de Acción en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, entre cuyos objetivos específicos está el de colaborar para promover sistemas de transporte sostenibles y resilientes. En una de las medidas aprobadas se considera apoyar a los países en desarrollo sin litoral para que en ellos se cree resiliencia, se desarrolle la capacidad para responder eficazmente a las perturbaciones externas y se superen las limitaciones específicas en materia de oferta. También a partir de 2014, en el *Informe Mundial sobre las Crisis Alimentarias* del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se menciona la importancia crucial de la resiliencia de los sistemas alimentarios ante los efectos del cambio climático.

En 2015 se marcó un hito con la aprobación de las principales agendas internacionales en que se proponen metas ambiciosas relacionadas con el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres: en la Conferencia de las Partes se aprobó el Acuerdo de París, y en la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)), el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (en seguimiento del Marco de Acción de Hyogo), y la Agenda de Acción de Addis Abeba. El mismo año, la Comisión Económica para Asia y el Pacífico (CESPAP) aprobó la resolución 71/11 por la que se estableció el Centro de Asia y el Pacífico para el Desarrollo de la Gestión de la Información sobre Desastres como institución de la Comisión. En estas agendas se hace énfasis en la importancia de reforzar la resiliencia de los asentamientos humanos, la de la infraestructura ante los efectos del cambio climático y los desastres naturales, y la de los ecosistemas marinos y terrestres.

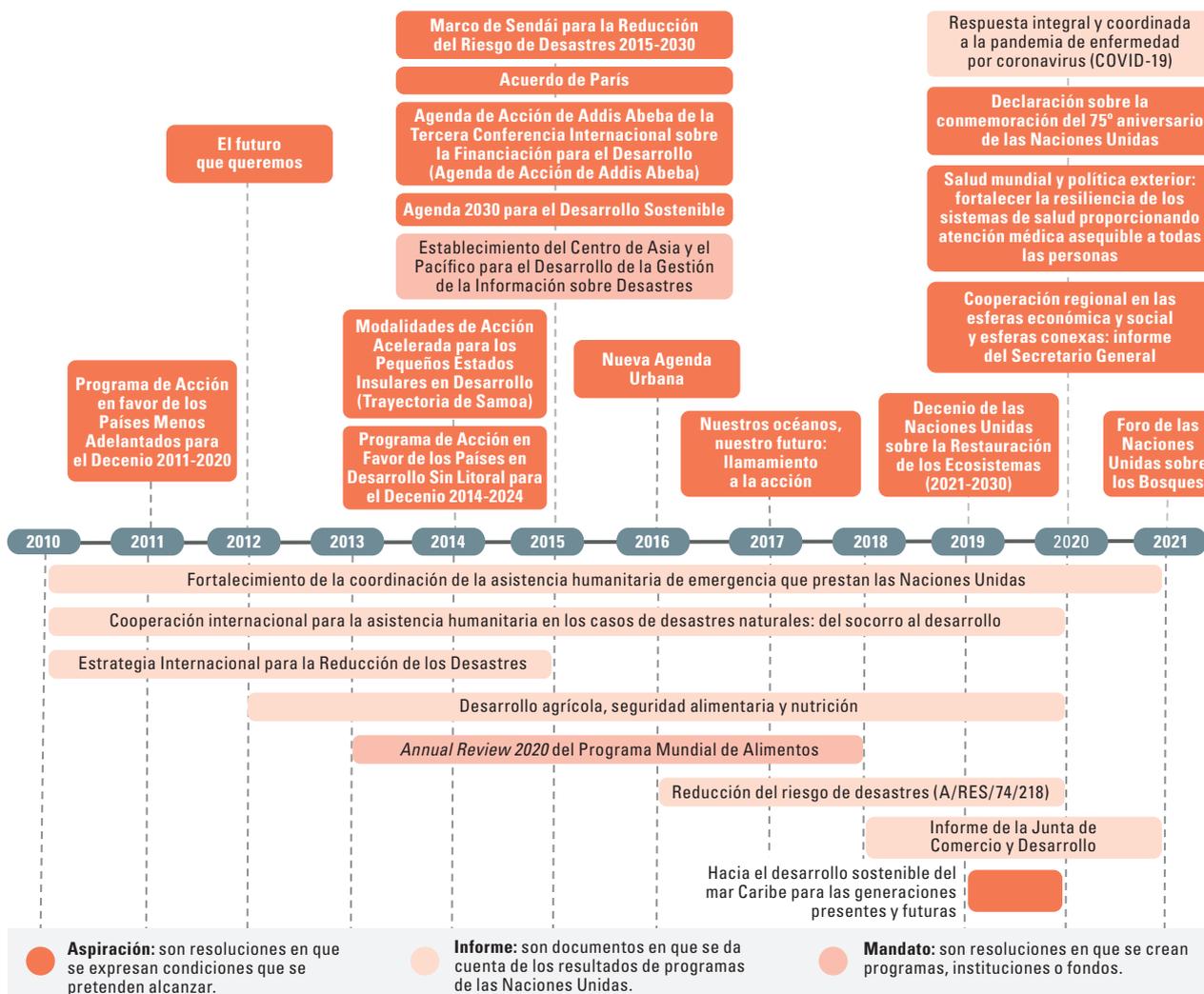
Aunque durante la última década son muy pocos los casos en que se emitieron mandatos específicos relacionados con la resiliencia, la relevancia de esta se ha incrementado y ella ha pasado de ser una aspiración a convertirse en uno de los temas centrales de varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Partes y otras instancias⁴.

A pesar de la importancia creciente que se le asigna a la resiliencia en el ámbito internacional para enfrentar los desafíos del futuro, aún no se ha consolidado una comprensión de cómo fortalecerla, ni en lo que respecta a los temas o campos de acción, ni en lo que atañe a las instituciones que deben velar por diseñar e implementar políticas y programas que la promuevan.

⁴ Los siguientes son algunos casos en que sí se encuentran mandatos relacionados con la resiliencia: la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (2010-2015) y el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia, y los informes mundiales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2013-2018), en que se incorporan la resiliencia alimentaria y la resiliencia al cambio climático.

Diagrama II.A.1

Resoluciones e informes de las Naciones Unidas en que se destaca la resiliencia, según su vocación, 2010-2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Naciones Unidas, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*, Nueva York, varias ediciones; *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, Nueva York, varias ediciones; *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*, Nueva York, varias ediciones; *Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición*, Nueva York, varias ediciones; *El futuro que queremos* (A/RES/66/288), Nueva York, 2012; Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Global Report on Food Crises*, Roma, varias ediciones; Naciones Unidas, *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)* (A/RES/69/15), Nueva York, 2014; *Programa de Acción en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024* (A/RES/69/137), Nueva York, 2014; *Cooperación regional en las esferas económica y social y esferas conexas: informe del Secretario General*. Adición: asuntos que requieren la adopción de medidas por el Consejo Económico y Social o que se señalan a su atención: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y Comisión Económica y Social para Asia Occidental (E/2015/15/Add.2), Nueva York, 2015; *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)* (A/RES/69/313), Nueva York, 2015; *Declaración Política del Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020* (A/RES/70/294), Nueva York, 2015; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Ginebra, varias ediciones; Naciones Unidas, *Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible: nota de la Secretaría* (E/HLPF/2016/3/Add.4), Nueva York, 2016; "Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción" (A/71/L.74), Nueva York, 2017; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo*, Nueva York, varias ediciones; Naciones Unidas, Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas (2021-2030) [en línea] <https://www.decadeonrestoration.org/es>; *Hacia el desarrollo sostenible del mar Caribe para las generaciones presentes y futuras*, Nueva York, varias ediciones; *Cooperación regional en las esferas económica y social y esferas conexas: informe del Secretario General* (E/2019/15/Add.2), Nueva York, 2019; *Salud mundial y política exterior: fortalecer la resiliencia de los sistemas de salud proporcionando atención médica asequible a todas las personas* (A/RES/75/130), Nueva York, 2020; *Declaración sobre la conmemoración del 75° aniversario de las Naciones Unidas* (A/RES/75/1), Nueva York, 2020; *Respuesta unificada contra las amenazas para la salud mundial: la lucha contra la COVID-19* (A/RES/74/307), Nueva York, 2020; *Proyecto de resolución: programa de trabajo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques para el período 2022-2024* (E/CN.18/2021/L.3), Nueva York, 2021.

Nota: El listado no es exhaustivo. Se han incluido las resoluciones en que el concepto de resiliencia aparece más destacado y en las que el concepto tiene una relevancia mayor.



Resiliencia en los territorios

Introducción

- A. Antecedentes de la resiliencia territorial y aproximaciones al concepto
- B. La institucionalidad necesaria para promover la resiliencia en los territorios
- C. Dinámicas socioespaciales diversas: la vulnerabilidad y la resiliencia como un continuo
- D. La medición de la resiliencia en el territorio
- E. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En este capítulo se aborda la tríada institucionalidad-territorio-resiliencia con el propósito de poner de relieve la importancia de esta última a la hora de resolver los problemas que se presentan en los territorios de América Latina y el Caribe en contextos de desastres, ya sean naturales o de origen antrópico. En primer lugar, se hace referencia a los conceptos de institucionalidad, resiliencia, territorio y desastre. Luego, se analiza por qué es necesario contar con procesos resilientes en los espacios territoriales. Posteriormente, se plantea la pregunta sobre qué capacidades deben tener las instituciones de un territorio para ser resilientes y se plantean los desafíos que dichas instituciones deben enfrentar. Por último, se presenta un análisis sobre los espacios urbanos y rurales y multiescalaridad y una breve reflexión sobre cómo medir la resiliencia en el territorio.

A. Antecedentes de la resiliencia territorial y aproximaciones al concepto

En la primera mitad del siglo XX, los procesos de planificación adquirieron importancia en América Latina y el Caribe como medio para llevar a cabo acciones que permitieran alcanzar el desarrollo. Desde ese momento hasta la actualidad, el derrotero ha sido muy variado: han surgido tanto enfoques estatales y centralizados de la planificación y las políticas públicas como otros en los que se ha propuesto disminuir la participación del Estado y llevar a cabo un proceso de desconcentración de funciones en los distintos territorios de la región. Estos últimos enfoques precipitaron una mayor desigualdad entre los territorios, pues los recursos endógenos y las habilidades que había en algunos para atraer inversión extranjera los posicionaron de mejor forma que a otros que no contaban con esos recursos.

En la actualidad, dadas las múltiples crisis que se enfrentan en los países de la región y el hecho de que esta es la región más desigual del mundo, el foco de interés en los territorios no solo es un ejercicio académico importante, sino un imperativo moral para los organismos públicos que participan en los procesos nacionales de desarrollo.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) plantea que el territorio es “una comunidad humana con sentido de apropiación y de pertenencia hacia un espacio natural y social específico. Por tanto, ‘hacer territorio’ significa construir ese sentido de apropiación y pertenencia, e implica armonizar las expectativas y necesidades de las personas con las del colectivo humano y su espacio natural y social de realización” (CEPAL, 2019a, pág. 21). Estos territorios, que son espacios geográficos y humanos, se constituyen en potenciales protagonistas de desastres.

Un desastre se define como un suceso imprevisto o repentino, capaz de causar gran daño, destrucción y sufrimiento humano. Los desastres pueden originarse tanto por fenómenos de la naturaleza como por factores antrópicos, por lo general vinculados a la tecnología (CRED, 2020). La pandemia de COVID-19, por ejemplo, puede entenderse como un fenómeno de origen natural del subgrupo biológico.

Cuando ocurre un desastre, confluyen dos factores: la exposición a fenómenos naturales capaces de desatar procesos que causan daños físicos y la pérdida de vidas humanas y de capital, y la vulnerabilidad de las personas y de los asentamientos humanos. La vulnerabilidad incluye no solo la calidad de la infraestructura y su localización, sino también otras de tipo social como la desigualdad de ingreso y la pobreza. De ahí que las políticas que reducen la vulnerabilidad de los territorios sea la acción pública más relevante para contribuir a la disminución del riesgo de desastres. En tanto, los fenómenos, ya sean de origen natural o antrópico, con el potencial de causar destrucción en un territorio son identificados como amenazas. En este contexto, se entiende por amenaza un suceso peligroso capaz de causar daño en un período de tiempo y área determinada (CRED, 2020; CEPAL, 2014; Bello, Bustamante y Pizarro, 2020).

El riesgo, en tanto, está asociado a la posibilidad de que se registren pérdidas de vidas, personas heridas, o activos dañados o destruidos en un sistema, sociedad o comunidad, en un período específico de tiempo, determinado probabilísticamente en función de la amenaza, la exposición a esta, la vulnerabilidad y la capacidad

de respuesta. De este modo, la gestión del riesgo de desastres es una estrategia integral cuyo objetivo final es minimizar el impacto y los efectos económicos y sociales de los desastres por medio de la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades y territorios, al tiempo que se desarrollan capacidades de respuesta (CEPAL, 2014; Bello, Bustamante y Pizarro, 2020).

La institucionalidad gubernamental se organiza para abordar la gestión del riesgo de desastres y se fortalece a medida que surgen nuevas amenazas. Su función es identificar los problemas, ofrecer discursos de orientación que conduzcan a una solución, mejorar las prácticas y trabajar con la comunidad para resolver esos problemas.

La creación de instituciones gubernamentales es un acto político que los gobiernos llevan a cabo para dar respuesta a determinados problemas que tienen interés en resolver. Cuando las instituciones crean relatos sobre un problema determinado, ese problema se instala en la conciencia colectiva. Ese acto puede dar lugar a que el problema se analice públicamente, o sea, a que se visibilice, a que crezca el interés nacional e internacional en él, a que se atraigan fondos financieros, y a que probablemente se aprueben leyes que acompañen la arquitectura institucional para resolver el problema.

Aunque una densa arquitectura institucional no garantiza por sí misma la resolución de los problemas públicos, su presencia indica a la ciudadanía que en la estructura gubernamental hay un ente responsable de tratar y resolver los problemas que se plantean y, por tanto, un interlocutor a quien exigir que se promueva el diálogo para que los ciudadanos puedan participar en la resolución del problema en cuestión.

Desde hace aproximadamente 15 años en el mundo anglosajón y hace un poco menos en nuestra región se comenzó a instalar en la institucionalidad gubernamental nacional e internacional un discurso en que se aborda el concepto de resiliencia como un proceso que permite fortalecer los territorios ante los problemas que deban enfrentarse. Como se señaló en el capítulo II, el concepto de resiliencia es polisémico. En las ciencias sociales hay tres corrientes que se refieren a la resiliencia como forma de hacer frente a los contextos de desastre en los territorios:

- i) La corriente de la resiliencia ingenieril, en que el concepto se define considerando la rapidez con la que una variable que ha sido desplazada del equilibrio vuelve a su estado inicial. En esta perspectiva se asume que un sistema sobrevive si retorna al estado de equilibrio que tenía antes del evento ocasionado.
- ii) La corriente de la resiliencia ecológica, cuyo principal representante es el ecólogo Holling, quien fue el primero en criticar la corriente ingenieril y la visión de permanencia de los sistemas. Según esta corriente, los sistemas están en constante inestabilidad y por lo tanto no importa volver a la línea exacta de equilibrio, sino a un área de estabilidad en que el sistema pueda rearmarse. Holling afirma que lo importante es que las funciones del sistema permanezcan, aunque este se vea perturbado y no vuelva al punto de inicio.
- iii) La corriente de la resiliencia socioecológica, cuyo principal representante es Carl Folke. En esta corriente se sostiene que los sistemas están en perturbación permanente y que lo importante es considerar el grado de perturbación que el sistema puede absorber manteniéndose en el mismo estado o dominio de atracción, el grado en que el sistema es capaz de reorganizarse (frente a la falta de organización), y el grado en que el sistema es capaz de construir e incrementar la capacidad para aprender y adaptarse (Folke y otros, 2005).

Méndez (2016) propone una aproximación al concepto de resiliencia que se refiere de forma específica a la dimensión territorial y dice lo siguiente: “la resiliencia territorial puede entenderse como la capacidad de adaptación positiva que muestran algunos lugares para enfrentar situaciones adversas que resultan de crisis originadas por procesos externos, pero reforzados por ciertas debilidades endógenas que les hicieron especialmente vulnerables, para resurgir fortalecidos a partir de una estrategia de transformación interna”.

Aunque el concepto de resiliencia es polisémico y muta según desde qué disciplina se lo aborda, a los efectos del análisis territorial se adopta la siguiente definición: la resiliencia es la medida de la capacidad de un sistema o de una parte de un sistema para absorber un evento dañino o peligroso, o para recuperarse de él (Timmerman, 1981). Si se vincula esta definición con el concepto de resiliencia territorial al que ya se hizo referencia, el sistema que enfrenta los eventos dañinos o peligrosos es el territorio.

Esa definición pone de manifiesto la urgencia de que este concepto no sea solo un constructo teórico que se usa en el sector académico, sino que quienes diseñan e implementan las políticas públicas lo conozcan y se aproximen a él. Actualmente hay tres líneas de investigación que el sector académico ha definido y que se pueden seguir en el Estado para promover la resiliencia como proceso destinado a fortalecer los territorios y sus comunidades.

- i) La primera línea se denomina “rebote hacia atrás” y es la línea hegemónica que se sigue cuando se formulan políticas públicas en que la resiliencia se considera como un desafío. En esta línea se promueve la capacidad de alerta, así como la respuesta rápida y necesaria que se puede dar frente a un desastre.
- ii) La segunda línea se denomina “rebote hacia adelante” y en ella se promueve un concepto de resiliencia en que se considera la necesidad de que el mundo sea más sostenible en un entorno cada vez más complejo. En esta línea, por lo tanto, se considera que los análisis lineales no son útiles, sino que hay que asumir que el mundo no es previsible y que es necesario planificar para prever los eventos. Los eventos ocurrirán, pero, si no se planifica y se dispone de un margen de previsión y preparación, los efectos serán mucho peores. Este es un enfoque en que se incorpora la prospectiva como eje de reflexión sobre el futuro y en que esta se articula con la planificación y las políticas públicas de los países de la región.
- iii) La tercera línea se centra en la importancia de las capacidades locales y en las comunidades. Es una línea que surgió hace poco y que ha sido muy criticada por los autores que consideran que en ella no se tiene en cuenta al agente principal, el Estado, como coordinador de las acciones y garante del bien común. Quienes critican esta corriente señalan que trasladar a la comunidad la responsabilidad de resolver los problemas que ocasionan los desastres es negar la importancia y la responsabilidad del Estado frente a esas situaciones.

Estas tres líneas se encuentran en pleno desarrollo tanto en las esferas gubernamentales de los países como en los ámbitos académicos.

Las políticas de desarrollo territorial en la región han abordado el tema de la resiliencia en las tres líneas explicadas. En un análisis de 153 instrumentos de desarrollo territorial de países de América Latina y el Caribe, la CEPAL (2019a) identificó una concentración importante en tres temas: ordenamiento territorial (59), gestión ambiental (40) y gestión de riesgos de desastres y resiliencia (32). Otros temas abordados giran alrededor del desarrollo urbano, la descentralización, la infraestructura y la diversidad cultural y sobre la operación de estas políticas, algunas de ellas abordan la coordinación multinivel, el fortalecimiento de las capacidades locales, la incorporación de tecnologías y el desarrollo de mayor información territorial. La importancia y énfasis de estos temas, sin embargo, varía cuando se analizan por subregión, cobrando el tema de gestión de riesgos a desastre y resiliencia la mayor concentración temática de las políticas de desarrollo territorial en Centroamérica (CEPAL, 2019a).

B. La institucionalidad necesaria para promover la resiliencia en los territorios

1. Instituciones para promover mecanismos de resiliencia

A finales del siglo XX y en lo que va del siglo XXI, en las instituciones encargadas de promover la resiliencia en las comunidades se han observado importantes cambios de abordaje.

Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa se formularon una multitud de programas, normas o pautas que tenían por objeto mostrar la manera correcta de lidiar con los desastres y, sobre todo, de prepararse para reducir sus consecuencias. Estos programas contribuyeron a construir un modelo de

responsabilidad basado en las personas en el que se ponía de relieve la necesidad de que estas percibieran el peligro, respetaran el medio ambiente y fueran buenas ciudadanas, por ejemplo, que identificaran la presencia de edificios en zonas peligrosas (Revet, 2009a).

En la década de 1990, la introducción del concepto de vulnerabilidad alteró esta lógica. Surgió una nueva forma de entender las fallas individuales de las poblaciones. Estas últimas pasaron a ser consideradas como víctimas incapaces de obtener información sobre los daños y que enfrentaban las crisis sin ayuda (Revet, 2009b). De culpabilizar y responsabilizar a las personas frente a los desastres, se pasó a victimizarlas.

En la década de 2000 se transitó hacia una mirada en que se proponía una mayor integración entre la comunidad y el Estado, y en la que no había ni víctimas ni responsables individuales (Ambrosetti y Buchet de Neuilly, 2009). En ese modelo se enfatiza la participación comunitaria en el proceso que conducía a la resiliencia. El discurso pasó a centrarse en los actores locales, pero no en calidad de víctimas, y la adaptación se volvió fundamental porque ayudaba a fortalecer esta nueva orientación.

En la campaña de las Naciones Unidas llamada *Towards Resilient Cities*, que está destinada a fomentar la resiliencia de las ciudades, se planteó con claridad la urgencia y la necesidad de actuar, así como la responsabilidad de los gobiernos locales y de las partes interesadas: la resiliencia, que suponía responsabilidad, participación y adaptación, se convirtió en un mandato para las autoridades y las comunidades (UNISDR, 2011 y 2012a).

El cambio reciente que supuso dejar de poner énfasis en la vulnerabilidad y pasar a centrarse en la resiliencia sugiere una modificación radical en el enfoque de gestión de desastres.

Por un lado, se reconoce la vulnerabilidad social que sufren sobre todo las poblaciones más pobres, pero se considera que es posible anticiparse a los desastres y reducir sus consecuencias mediante diversas ayudas que se apoyan en la solidaridad y la participación de los Estados. Por otro lado, se aspira a lograr una resiliencia que solo se valida mucho tiempo después de la crisis y de los cambios introducidos.

Si bien la participación de todos los actores en la definición y puesta en práctica de las estrategias de resiliencia es esencial, convirtiéndolos en actores esenciales de estas estrategias, no deben desconocerse las condiciones estructurales que dificultan en ocasiones la participación activa en la construcción de sociedades inclusivas, como la pobreza, falta de acceso a servicios básicos y desigualdad.

2. Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la construcción de sociedades resilientes y más inclusivas

Las comunidades han enfrentado riesgos naturales, como inundaciones, sequías, tormentas o terremotos desde siempre, pero es claro que la actividad humana ha exacerbado sus impactos, que afectan sobremanera a las poblaciones y comunidades más vulnerables. Se estima que un 90% de las víctimas de los desastres en el mundo viven en países en desarrollo, en los que un número significativo de personas pobres habitan en áreas de riesgo de inundación o desprendimiento de tierras, entre otros. Las prácticas insostenibles del desarrollo, como la tala masiva de bosques y la destrucción de humedales, exacerbaban este problema (CEPAL, 2014). La mayoría de las veces, las personas no viven en áreas de riesgo por elección sino a causa de la pobreza. Es por ello que un desarrollo económico equitativo y sostenible es una de las mejores estrategias para construir territorios resilientes e inclusivos.

Como se ha planteado, los enormes desafíos que enfrentan los países de la región actualmente, como el cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales, sumados a la crisis sanitaria producida por la pandemia de COVID-19, han transparentado crudamente los problemas estructurales y vulnerabilidades preexistentes de América Latina y el Caribe y llaman a profundas transformaciones para avanzar hacia un desarrollo más sostenible en los territorios, lo que incluye asegurar patrones de consumo y producción sostenibles y la elaboración de políticas públicas en materia de gestión del riesgo de desastres que contemplen estrategias de resiliencia.

Al mismo tiempo, hoy es más claro que nunca que estos desafíos no pueden ser abordados por un solo actor por sí mismo. La promoción de la democracia ambiental, a través de la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, refuerza y complementa la capacidad de los gobiernos para abordar estos problemas.

El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 está basado en tres derechos interdependientes: el derecho a acceder a la información ambiental de manera oportuna y efectiva; el derecho a participar en la toma de decisiones en asuntos ambientales, y el derecho a acceder a la justicia para garantizar el cumplimiento de las leyes y derechos ambientales o para obtener reparación por daños. Garantizar estos derechos para todas las personas es fundamental para abordar la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible.

Así lo reconocieron los países de América Latina y el Caribe que el 4 de marzo de 2018 en Escazú (Costa Rica), adoptaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. El Acuerdo es el resultado de un proceso intergubernamental abierto, transparente y participativo iniciado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012. El Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021 y a la fecha ha sido ratificado por 12 países.

El Acuerdo reconoce y explícita el vínculo entre los derechos de acceso, la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Su foco está en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad con medidas afirmativas para asegurar que estos puedan ejercer sus derechos. Busca así superar las barreras que enfrentan algunas personas para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

El Acuerdo incluye elementos novedosos para la incorporación del conocimiento local y de los pueblos indígenas en la reducción de riesgo de desastres y estrategias de resiliencia climática. Ejemplo de ellos son el artículo 6.5 que establece que cada Parte deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles; y el artículo 7.13 que señala que las Partes promoverán la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.

Fortalecer la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas es esencial para construir sociedades sostenibles y resilientes. Su participación en la gestión pública y en la prevención y reducción del riesgo de desastres no solo asegura el tratamiento de los problemas que les afectan señaladamente, sino que además garantizan que las necesidades de estos grupos sean adecuadamente tomadas en cuenta.

Lo anterior es particularmente relevante en las acciones para abordar los riesgos asociados a la crisis climática. Los pueblos indígenas mantienen una estrecha relación con los bosques en las tierras y territorios que habitan y han sido determinantes en la conservación de ellos. Asimismo, los bosques de América Latina tienen una importancia de escala mundial, ya que representan casi un cuarto de los bosques del planeta y albergan más de la mitad de los bosques primarios que hoy persisten. De este modo, la estrecha relación de los pueblos indígenas ha generado conocimientos, usos y prácticas de conservación biocultural que resultan fundamentales para la mantención de los ecosistemas boscosos generando beneficios climáticos esenciales para la vida en la Tierra (CEPAL/FILAC, 2020).

Ello es también coherente con lo acordado en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendái (Japón) en 2015. El Marco de Sendái enfatiza en la participación de toda la sociedad en la prevención y reducción del riesgo de desastres y pone de relieve la importancia del conocimiento local al plantear que la reducción del riesgo de desastres requiere de información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales (párr. 19); e insta a velar por que se aprovechen como corresponda los conocimientos y las prácticas tradicionales, indígenas y locales, para complementar los conocimientos científicos en la evaluación del riesgo de desastres y en la elaboración y aplicación de políticas, estrategias, planes y programas (párr. 24).

Los países han comenzado a incorporar la gestión del riesgo de desastres en sus planes de desarrollo con el objetivo de avanzar en la construcción de sociedades resilientes. Ejemplos de ello son los planes de desarrollo de Guatemala, Panamá, el Brasil y Colombia (Bello, Bustamante y Pizarro, 2020). El desafío es fortalecer la

participación activa de las comunidades locales y pueblos indígenas en estas estrategias de reducción del riesgo de desastres. El ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información y a la participación debe asegurar que los conocimientos y las prácticas tradicionales informen la evaluación del riesgo de desastres y la elaboración y aplicación de políticas, planes y estrategias afines. Por ejemplo, los sistemas de preparación y respuesta ante emergencias deben ser desarrollados con participación ciudadana, con respeto por las distintas visiones, asegurando que el conocimiento local permita informar la toma de decisiones y garantizar que el diseño final de los sistemas sea práctica y factible de aplicar en el contexto en el que se desarrolla. Los sistemas de recolección y difusión de información relacionados con posibles situaciones de emergencia local también deben contemplar el conocimiento local. La participación debe darse no solo *ex ante* sino también *ex post*. Como se ha mencionado, un desastre puede convertirse en una oportunidad para mejorar la vida de las personas mediante una reconstrucción orientada a perfeccionar las instalaciones anteriores y en esta tarea el conocimiento local y la atención de las necesidades y aspiraciones de los distintos actores locales son factores muy valiosos (CEPAL, 2014).

3. Oportunidades y desafíos para la construcción de resiliencia en los territorios y lecciones para las instituciones

Más allá de las discusiones sobre las bondades y las dificultades de construir resiliencia en los territorios, es importante destacar las oportunidades que según Reghezza-Zitt y otros (2012) surgen a partir de este concepto:

- Desde el punto de vista heurístico, la resiliencia ha demostrado su eficacia. Por ejemplo, nos obliga a reflexionar sobre los tiempos anteriores y posteriores a la crisis, y a combinar tiempos cíclicos y lineales. Nos insta a tener en cuenta la memoria del desastre.
- Desde el punto de vista operativo, la resiliencia abre nuevas perspectivas sobre cómo superar situaciones que se ven empeoradas por la acumulación de factores negativos: da lugar a retroalimentaciones y a la esperanza de que haya otras soluciones que se deben buscar.
- Desde el punto de vista político, la resiliencia es principalmente un discurso y abre el camino a la descentralización de prácticas y representaciones, porque permite recuperar viejos análisis e ideas que habían sido atenuados, vaciados de significado o marginados.

En la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación realizada en el Ecuador en 2015, el ILPES presentó lo que consideraba eran cuatro desafíos que se deberían enfrentar en materia de planificación en los próximos años, desafíos que también eran los de las instituciones de los Estados de la región en el territorio y que han de tenerse en cuenta en la gestión pública. Esos cuatro desafíos eran la intertemporalidad, la intersectorialidad, la multiescalaridad y la multiplicidad de actores.

La intertemporalidad hace referencia a que, al enfrentar escenarios potenciales de desastre, las instituciones gubernamentales deberán planificar todas las acciones que habrá que llevar a cabo en el ámbito de sus competencias en tres tiempos: el corto, el mediano y el largo plazo. Esto permitirá hacer frente a las urgencias (construir albergues) y abordar los cambios complementarios (reparar viviendas) y los cambios estructurales necesarios (llevar a cabo estudios de suelo o modificar el plan regulador). Este es el desafío de enfrentar los problemas de forma intertemporal. Para forjar la resiliencia es crucial manejar una respuesta de corto plazo ante la coyuntura, pero al mismo tiempo considerar los efectos de mediano y largo plazo en la línea de la recuperación posterior al desastre (en la etapa de reconstrucción).

La dimensión intersectorial plantea a las instituciones del Estado el desafío de planificar e implementar políticas, programas y proyectos con un enfoque integral que exija dialogar con los distintos sectores del ámbito gubernamental para dar solución a los problemas sociales, económicos, institucionales y de diversa índole que se presentan en el país en el momento de enfrentar un desastre.

En lo que atañe a la multiescalaridad, las instituciones deberán incrementar los esfuerzos por formular políticas y estrategias en que se tengan en cuenta los distintos niveles estatales involucrados. No es posible

implementar una política sin coordinarla con las decisiones que se toman en paralelo en los niveles subnacionales y locales para resolver el mismo problema. La coordinación multinivel cada vez es más necesaria para lograr que los recursos gubernamentales se utilicen con eficacia y eficiencia.

En cuanto a la multiplicidad de actores, en el modelo de gobernanza actualmente instalado en el discurso del mundo académico y gubernamental se insiste en la necesidad de que, al solucionar los problemas públicos, el Estado coordine las acciones de los agentes privados y la sociedad civil. Este es un aspecto imposible de ignorar hoy en día, dado que la ciudadanía está cada vez más consciente de sus derechos ciudadanos.

A los cuatro desafíos que se acaban de mencionar es necesario agregar otra categoría analítica que no puede estar fuera de los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas: los enfoques transversales. El concepto de transversalidad hace referencia a los problemas, las acciones y los programas que conciernen a todos los campos sociales, sin pertenecer a ninguno de forma específica.

Al poner en práctica estrategias destinadas a construir la resiliencia territorial es vital considerar, por ejemplo, el enfoque de género, y preguntarse cómo dichas estrategias afectan a los hombres y a las mujeres de la comunidad. ¿Qué tipos de resiliencia presentan las mujeres, las personas con orientaciones sexuales diversas y los hombres a la hora de enfrentar los desastres? ¿Perjudican los desastres más a las mujeres que a los hombres?

La pandemia de COVID-19 ha demostrado una vez más que el impacto es mayor en las mujeres que en los hombres, de ahí la importancia de considerar la transversalidad como un quinto desafío que deben enfrentar las instituciones que se preparan para operar en el marco del paradigma de la resiliencia territorial.

4. Las capacidades necesarias para construir y fortalecer la resiliencia territorial

El abordaje de los desastres y el capital social constituyen la hoja de ruta para que las comunidades construyan resiliencia a partir de lazos de confianza, reciprocidad y cooperación. Para construir resiliencia en los territorios se necesitan dos tipos de capacidades: gubernamentales y sociales.

Respecto a las capacidades gubernamentales, se debe considerar la historia. En sus orígenes las funciones de la institucionalidad gubernamental se relacionaban con la satisfacción de necesidades sociales en áreas como la defensa, la justicia, el transporte, la infraestructura pública, la salud pública y la educación, entre otras. Hoy en día, sin embargo, esta agenda estatal se ha ido ampliando cada vez más y, además, la resolución de los problemas públicos que hasta hace pocos años era competencia casi exclusiva del Estado, exige cada vez más la presencia de agentes privados y de la sociedad civil.

Esta situación ha permitido que los gobiernos instalaran la idea de gobernanza gubernamental, un mecanismo con el que se pretende reservar la responsabilidad de resolver los problemas al Estado, pero a la vez brindarle atribuciones para convocar a agentes de otras esferas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Esa frontera entre la presencia del Estado y la de otros actores sociales en la resolución de los problemas públicos se ha expandido y contraído en los últimos 20 años. En el momento actual y a partir de la crisis económica, sanitaria y social provocada por la pandemia de COVID-19, el Estado ha comenzado a adquirir nuevamente la categoría de actor principal. En estas circunstancias, las instituciones y sus capacidades para enfrentar los nuevos desafíos cobran cada vez más relevancia. Entre las capacidades que los equipos gubernamentales deberían incorporar o fortalecer están las que se enumeran a continuación:

- la capacidad de lectura del entorno, es decir, el contexto en que las personas se desarrollan, considerando las diversidades de género, rango etario, espacio geográfico, ingresos y capital cultural, entre otras dimensiones;
- la capacidad de fortalecer el pensamiento dialéctico, esto es, un pensamiento multidireccional sistémico, sintético y sinérgico, frente al tradicional pensamiento causal, unidireccional y cartesiano;

- la capacidad de desarrollar la empatía, conociendo y reconociendo al otro como un ser diverso y con voz;
- la capacidad para reconocer las fortalezas y también las limitaciones propias, potenciando las actitudes de humildad, pero no de falsa modestia, y teniendo la convicción de que el pensar propio es acertado;
- la capacidad para actuar frente a los imprevistos, que son el escenario más frecuente de los desastres;
- la capacidad para dialogar, negociar, construir pactos, colaborar y articular a los agentes.

Para construir resiliencia, además de estas capacidades gubernamentales se requieren capacidades sociales, es decir, recursos que las personas poseen para resistir los desastres, afrontarlos y recuperarse frente a ellos. Wisner, Gaillard y Kelman (2012) consideran que en las comunidades siempre hay un círculo de capacidades que se compone de los siguientes recursos: políticos (liderazgos), que permiten tomar decisiones; económicos (mercado local), que permiten enfrentar pérdidas; sociales (capital social), que promueven la solidaridad; humanos (conocimiento local), que poseen conocimientos y herramientas para hacer frente a las amenazas; físicos (arquitectura tradicional), que dan lugar a viviendas e infraestructura seguras, y naturales (biodiversidad), que aseguran el alimento y el agua, entre otros. Estas capacidades son recursos endógenos de la comunidad, que le permiten enfrentar los desafíos que plantea el acontecimiento, adaptarse y recuperarse; sin embargo, en esos recursos también inciden factores exógenos, como las guerras, el terrorismo o las políticas macroeconómicas, que con frecuencia debilitan las capacidades endógenas del territorio.

Indudablemente, la coexistencia virtuosa de capacidades gubernamentales y sociales haría factible la posibilidad de construir territorios resilientes.

Se hace necesario también potenciar la existencia de liderazgos comunitarios. La complejidad y las interdependencias de las instituciones asociadas a la construcción de estrategias de resiliencia exigen que haya liderazgos públicos en diversos ámbitos, dimensiones o escalas que brinden un acompañamiento y apoyo efectivos. La vulnerabilidad y la resiliencia territorial se vinculan estrechamente con lo que Crosby y Bryson (2005) denominan problemas públicos, es decir, problemas que tienen causas multidimensionales y que no pueden ser resueltos por una sola institución o agente, sino que para resolverlos es necesario adoptar un enfoque colaborativo. Los efectos del cambio climático y las crisis económicas o sanitarias como la pandemia actual son ejemplos de problemas públicos en que es preciso adoptar un enfoque de ese tipo.

Un proceso colaborativo se puede definir como el que tiene por objeto que organizaciones de dos o más sectores se vinculen o compartan información, recursos, actividades y capacidades para alcanzar de manera conjunta un resultado que las organizaciones de un solo sector por separado no podrían alcanzar (Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015, pág. 648).

Además, los liderazgos públicos —definidos como la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda del bien común (Crosby and Bryson, 2005)— son fundamentales para impulsar procesos colaborativos sustantivos, como las estrategias de construcción de resiliencia territorial. Según el ILPES, los liderazgos públicos son todos los que emergen no solo en las instituciones estatales, sino en el conjunto de los ámbitos asociados a un problema público, como las comunidades, los gremios y el sector académico, entre otros (véase el capítulo I).

En este contexto, en los estudios sobre el liderazgo asociado a los procesos colaborativos se destaca el rol que este desempeña en diversas etapas de dichos procesos (Morales y otros, 2020; Bryson, Crosby y Middleton Stone, 2015). En primer término, el liderazgo desempeña una función a la hora de acordar los objetivos y propósitos iniciales, cuando deben considerarse además las relaciones interinstitucionales preexistentes. En esta fase resulta crucial el papel de los liderazgos iniciales para impulsar la colaboración, y se deben identificar patrocinadores y defensores que tengan mentalidad o actitud colaborativa y capacidades para interactuar con diversas organizaciones. En la etapa de la puesta en marcha de las iniciativas de colaboración, el rol de los liderazgos es muy relevante para inspirar confianza durante el proceso mismo y para apoyar el diseño de las estructuras colaborativas que puedan emerger. Finalmente, los liderazgos resultan cruciales a la hora de abordar los conflictos o las tensiones que normalmente emergen en el proceso de las actividades de colaboración.

5. El capital social como hoja de ruta de la resiliencia para las comunidades

El capital social es un activo valioso y un recurso fundamental para que las comunidades puedan hacer frente a los desastres. Se entiende que el capital social es el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la reciprocidad y la cooperación entre las personas y las comunidades¹.

John Durston (1999) considera que el capital social tiene tres planos: uno abstracto, por ejemplo, las visiones compartidas; uno conductual, que abarca el capital social individual y el colectivo, y uno material, que comprende los capitales naturales y económicos. A los efectos del presente documento interesa destacar el plano conductual del capital social, que se manifiesta en conductas que muestran confianza, reciprocidad y colaboración entre dos o más personas u organizaciones.

En el proceso de construcción de resiliencia es fundamental que haya un capital social de base. Dicho capital se compone de los siguientes elementos: la confianza entre las personas, entendida como la actitud que consiste en entregar a otra persona el control de bienes propios (por ejemplo, una información confidencial); la reciprocidad, considerada como la base de toda relación de intercambio social y afectivo, y la cooperación, como acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos en un emprendimiento común.

El capital social nunca es individual, pues se necesitan al menos dos personas para establecer una red de relaciones. Cuando esa red se hace más densa, se puede decir que existe un capital social comunitario. Cuanto mayor es dicho capital, más probabilidades hay de que surjan innumerables estrategias para hacer frente a los desastres que se pueden enfrentar en un territorio, porque la confianza entre las personas, las acciones de reciprocidad y la cooperación permanente se hacen hábito y facilitan la coordinación de los grupos comunitarios.

El capital social no siempre tiene connotaciones positivas: a veces hay redes densas de relaciones de poder que tienen por objeto hacer frente a las acciones de otros grupos de la comunidad y neutralizarlas. Por ello es importante dibujar el mapa de los actores que cohabitan en el territorio para saber de qué forma se puede abordar la carencia de capital social o la existencia de un capital social corporativo que tenga por objeto aplicar estrategias de acción en favor de sus propios intereses.

Cuando en un territorio hay un volumen considerable de capital social que tiene la intención de crear bienes comunes, se observan características como las siguientes:

- surgen ámbitos y estructuras de trabajo en equipo;
- quienes ejercen el liderazgo en las organizaciones, que son los encargados de gestionar y administrar los recursos, son personas legitimadas por sus pares;
- la movilización y la gestión de recursos comunitarios son constantes y constituyen una práctica corriente;
- los conflictos se afrontan y resuelven por quienes ejercen el liderazgo de la comunidad;
- hay una confianza permanente que se va generando en los miembros de la comunidad;
- se ejerce un control social estableciendo normas que el grupo comparte y sancionando a quienes las transgreden.

La resiliencia territorial, que no es una condición de una persona individual, requiere de un capital social que le dé estructura para agilizar los procesos comunitarios que se precisan cuando ocurre un acontecimiento disruptivo que rompe la trayectoria de vida de la comunidad.

¹ Véase una aproximación más detallada al tema en Bourdieu (1986), Coleman (1988) y Putnam (1993).

C. Dinámicas socioespaciales diversas: la vulnerabilidad y la resiliencia como un continuo

1. Los espacios urbanos: Medellín, un ejemplo de ciudad resiliente

En América Latina y el Caribe hay ciudades en que se han aplicado procesos de resiliencia para hacer frente a los desastres. Este es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Medellín (Colombia).

Medellín está situada en el noroeste de Colombia y es la segunda ciudad más poblada del país, con aproximadamente 2.600.000 habitantes. En la década de los ochenta fue una de las ciudades más afectadas por el narcotráfico y la guerrilla. La situación actual, sin embargo, dista mucho de la de aquel momento. A partir de 2006 se puso en práctica un programa de urbanismo social liderado por el alcalde Sergio Fajardo, que dio lugar a inversiones importantes en movilidad, cultura y educación en las áreas más desfavorecidas de la ciudad. El municipio y el sector privado establecieron alianzas que atrajeron inversión extranjera y promovieron el turismo. Las acciones que lideró el alcalde de la ciudad estaban muy vinculadas al concepto de derecho a la ciudad. Dos fueron las áreas geográficas intervenidas: Moravia y la Comuna 13.

En la actualidad, la marca Medellín se asocia con los siguientes mensajes: innovación, inteligencia, sustentabilidad y resiliencia. En 2016 la ciudad se sumó al programa de las 100 ciudades resilientes liderado por la Fundación Rockefeller².

En 2018 la ciudad recibía 160.000 turistas al año. Fajardo, el exalcalde que lideró este proceso, ha señalado que los cambios de Medellín obedecieron a dos factores: la innovación a la hora de hacer las cosas y la capacidad de la gente para sortear obstáculos. Según él, el protagonismo de los habitantes fue fundamental para transformar la ciudad.

La ciudad de Medellín y su pertenencia al grupo de las 100 ciudades resilientes reconocidas por la Fundación Rockefeller ilustra un proceso de más de 20 años en que convergieron dinámicas que aparentemente se encontraban desconectadas, pero que, al tejerse en un territorio en que había una fuerte identidad y un gran sentido de pertenencia, contribuyeron a construir un espacio urbano que hoy se destaca por ser el más innovador de Colombia y probablemente de toda la región de América Latina y el Caribe.

Los espacios públicos verdes de la ciudad de Medellín se manejan como parte integrante del área urbana del Valle de Aburrá. Las áreas públicas más recientes ocupan una superficie superior a 1,1 millones de metros cuadrados y entre ellas se encuentran el Parque del Río de Medellín, el Parque Explora, el Parque de los Pies Descalzados, el Parque de la Bailarina y el Parque de los Deseos, espacios en que se mezclan zonas verdes, museos, zonas para hacer deportes y áreas dedicadas a las artes visuales.

La estrategia de inclusión social se enfocó en recuperar los territorios que antes ocupaba la narcodelincuencia. Con ese fin se aumentó la presencia institucional local y se hizo una fuerte apuesta cultural de recuperación de valores en los niños. Para lograr esto último se creó una red de 35 bibliotecas públicas localizadas estratégicamente en los lugares de mayor violencia e inseguridad, se puso en práctica una estrategia de educación temprana de niños y niñas de 0 a 5 años, y se aplicó una estrategia de acupuntura social que consistía en ubicar soluciones en los lugares donde había más problemas (Lupera, citado en Goyret, 2018). Para eso fue fundamental el hecho de que la sociedad dijera basta y decidiera que no quería seguir viviendo con violencia (Lupera, citado en Goyret, 2018). Las autoridades han remarcado el compromiso que asumió la sociedad, que sin duda alguna ha sido parte de la solución del problema (Goyret, 2018). Aunque la desintegración de los grupos criminales es un proceso que se mantiene, y si bien se ha logrado una fuerte disminución de la violencia, las estadísticas de criminalidad indican que aún falta mucho para que este asunto deje de ser un desafío para los gobiernos municipales.

² La Fundación Rockefeller lanzó el programa 100 Ciudades Resilientes en 2013 con el fin de ayudar a que las ciudades se prepararan para las amenazas relacionadas con el cambio climático. En abril de 2019 el programa se cerró: una parte de su financiamiento se destinó al programa Adrienne Arsht Center for Resilience de la fundación Atlantic Council, y otra parte a brindar apoyo y tiempo de transición a la red de 100 Ciudades Resilientes.

La infraestructura del sistema de transporte público se mejoró construyendo un metro que cruzaba la ciudad de norte a sur y cuatro líneas de metro cable que permitían trasladarse entre el centro y los barrios ubicados en las colinas en cuestión de minutos. Antes de que se construyera ese metro cable, ese viaje podía tomar fácilmente de una a dos horas. Por último, las escaleras mecánicas que reemplazaron los más de 350 escalones que conectaban los bloques de asentamientos humanos de la Comuna 13, los autobuses y las ciclorutas terminaron de conformar esta amplia red de transporte público y movilidad que ha mejorado la calidad de vida de miles de personas.

Las alianzas público-privadas, las alianzas con el sector académico y la participación de la ciudadanía han permitido, por un lado, obtener financiamiento sostenido para las iniciativas y, por el otro, mantener la innovación pública como pilar fundamental de la gestión de los gobiernos municipales. Las interacciones entre las universidades, los laboratorios de innovación, los gobiernos municipales y el sector privado fortalecen el tejido institucional y la continuidad de las políticas públicas.

El proceso de construcción de resiliencia en Medellín tomó décadas y distó mucho de ser lineal y estático como un sello o una marca. Para poder replicarlo y adaptarlo en otros territorios es probable que sea necesario destilar las condiciones que dieron lugar a este proceso, entre ellas, la escala, la organización política administrativa, el poder económico y el poder político. Sin embargo, es importante mirar con detenimiento varios aspectos que destacan como condiciones habilitantes y que convergieron en el territorio en un período histórico crítico posterior a la caída del líder del cartel de narcotráfico más fuerte y reconocido de la región. Entre esos aspectos se encuentran el sentido de pertenencia ciudadana, la capacidad del Estado para convocar y de la ciudadanía para trabajar de forma conjunta, la existencia de múltiples instrumentos articulados de ordenamiento territorial, el financiamiento sostenido de las políticas, la participación activa de los agentes, la continuidad de las políticas y los liderazgos públicos.

La resiliencia urbana en el caso de Medellín genera una reflexión en torno a la importancia de mantener la participación de la comunidad para conservar la memoria del territorio, hacer una continua la lectura del entorno y así advertir potenciales retrocesos y tensiones y, especialmente, para consensuar prácticas resilientes.

2. Los desafíos de la multiescalaridad en las estrategias de resiliencia subnacional: el caso de la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México

En 2013 Ciudad de México fue seleccionada para formar parte de la iniciativa de 100 Ciudades Resilientes. En el marco de dicha iniciativa, que como ya se mencionó fue creada por la Fundación Rockefeller, se comenzó a formular la primera Estrategia de Resiliencia de la ciudad y se creó la figura del director de resiliencia, para liderar su diseño e implementación.

La Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México reconoce retos ambientales, sociales y económicos importantes que determinan la vulnerabilidad de la ciudad. Hay factores como el crecimiento demográfico y urbano, la débil planeación urbana, la limitada coordinación regional, la degradación de los servicios ambientales y la expresión espacial de la pobreza y la inequidad, que se mencionan como tensiones para el desarrollo de la ciudad (Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, 2016).

En los años previos a la puesta en marcha de la Estrategia de Resiliencia, el Gobierno de Ciudad de México venía implementando programas y proyectos, como el Programa Integral de Movilidad 2013-2018 o el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020, que tenían por objeto atender los problemas de diversos sectores. Estas iniciativas y una serie de normas relacionadas con estos temas permitieron sentar las bases para incorporar la gestión integral del riesgo y la planeación del desarrollo, lo que contribuyó a construir resiliencia en la ciudad y la sociedad.

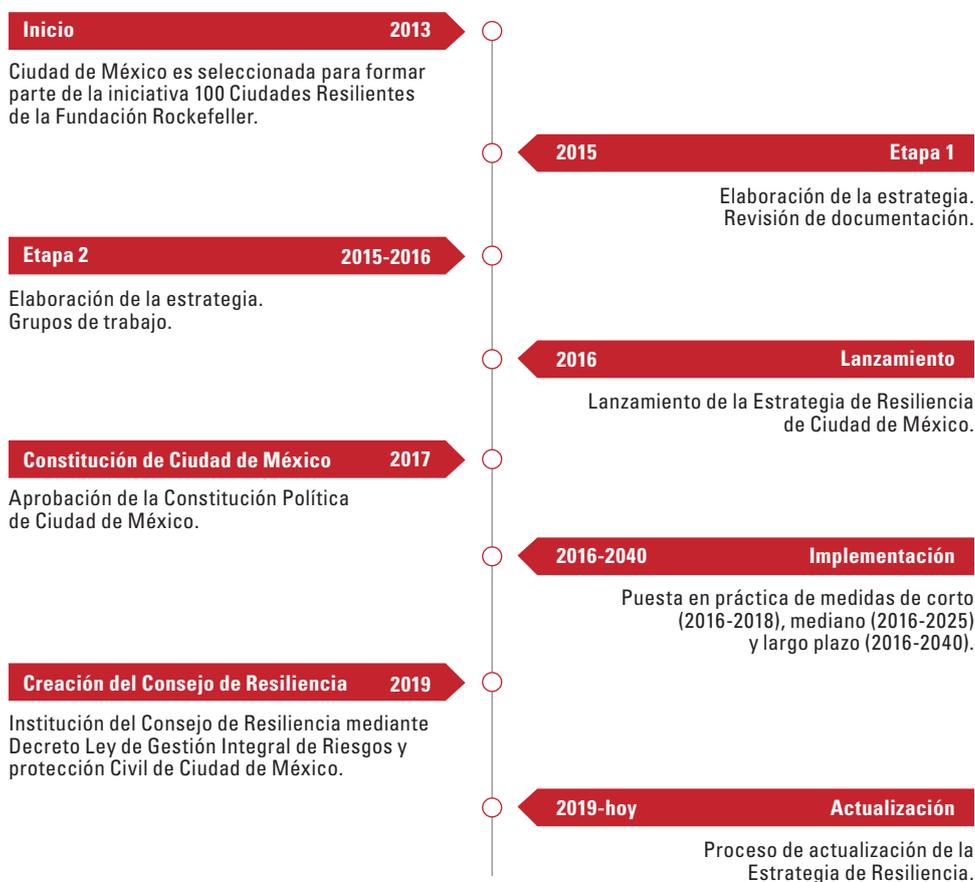
Con la puesta en marcha de la Estrategia de Resiliencia se buscaba fortalecer estos programas y proyectos a través de acciones integradas orientadas a promover la resiliencia impulsando una transformación adaptativa al promover un cambio de paradigma en el proceso de desarrollo. Este nuevo enfoque implicaba enfrentar

los problemas complejos mediante la planeación transversal, el aprendizaje continuo y la inclusión de actores de los diferentes niveles de gobierno, además de actores de la sociedad civil, el sector privado y el ámbito internacional, de manera de facilitar la transición hacia acciones sostenibles que no pusieran en riesgo el futuro de la ciudad.

El proceso de elaboración de la estrategia se llevó a cabo en tres fases (véase el diagrama III.1). En la primera se hizo una revisión de la literatura y de los documentos de gobierno preexistentes, para identificar y definir las principales tensiones, efectos y activos de la ciudad³. Durante los cinco meses que duró esta etapa se hicieron entrevistas semiestructuradas, encuestas, talleres y reuniones con expertos de diferentes sectores para recoger sus percepciones respecto a los principales riesgos naturales y humanos que podría haber en la ciudad y a las consecuencias que estos podrían tener en cuanto a la población afectada y el costo económico.

Diagrama III.1

Línea temporal de la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México, 2013-2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, *Estrategia de Resiliencia Ciudad de México: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*, Ciudad de México, septiembre de 2016.

La segunda fase duró un año (de agosto de 2015 a agosto de 2016), y en ella se definieron el enfoque y el alcance de la estrategia. Se constituyeron grupos de trabajo integrados por expertos para que definieran los problemas y las áreas de oportunidad específicas de cada temática e hicieran un diagnóstico de la resiliencia de la ciudad, para luego evaluar los riesgos y establecer prioridades. La tercera fase comenzó con el lanzamiento de la estrategia en 2016, y su implementación se plantea hasta 2025.

³ Véanse más detalles en Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México (2016, figura 17, pág. 44).

En la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México se definieron cinco ejes de trabajo a fin de impulsar acciones destinadas a mejorar las capacidades de adaptación, respuesta y desarrollo de la ciudad. Para cada eje se elaboraron acciones, las cuales pueden ser de corto (2016-2018), mediano (2016-2025) y largo plazo (2016-2040). Los cinco ejes eran los siguientes: coordinación regional, resiliencia hídrica, resiliencia urbana y territorial, mejoramiento de la movilidad a través de un sistema integrado, seguro y sostenible, y desarrollo de la innovación y capacidad adaptativa.

La estrategia incorpora además elementos en forma transversal, referidos a la construcción de resiliencia en zonas específicas de la ciudad y a nivel comunitario, la consideración de grupos vulnerables, la elaboración de mensajes educativos y campañas de comunicación para promover la participación ciudadana y la comprensión por parte de la sociedad, y una perspectiva regional (véase el diagrama III.2).

Diagrama III.2

Estrategia de resiliencia de la ciudad de México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, *Estrategia de Resiliencia Ciudad de México: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*, Ciudad de México, septiembre de 2016.

El año 2019 representa un punto de inflexión en el proceso de construcción de la estrategia ya que se promulga el decreto mediante el cual se crea el Consejo de Resiliencia⁴ y con ello se establece una estructura intersectorial, intergubernamental e integrada por múltiples actores.

En el proceso de construcción de la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México, se observa una intención de trabajo sistémico, que ha evolucionado desde la gestación de una Agencia u Oficina (con características sectoriales) hacia una institucionalidad más compleja e integral como es la creación del Consejo de Resiliencia. En lo que respecta a los cuatro desafíos de la planificación, a saber, la intertemporalidad, la intersectorialidad, la multiescalaridad y la multiplicidad de actores, que se mencionaron anteriormente en el presente capítulo, se observa que el proceso de construcción de la Estrategia de Resiliencia de Ciudad de México tiene las siguientes características:

- En cuanto a la intertemporalidad, se plantearon ciclos temporales de implementación (reflejados en las acciones definidas en la estrategia) y una visión prospectiva de Ciudad de México hacia 2040. Con el fin de que las acciones trasciendan a las diferentes administraciones, la Constitución Política de la Ciudad de México crea el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), como organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión. Este deberá garantizar la participación de la ciudadanía y de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos en el proceso de planeación del desarrollo de la ciudad⁵.
- En lo que atañe a la intersectorialidad, se pasó de crear la Agencia de Resiliencia en 2015, que desempeñaba un trabajo asociado a la gestión de riesgos y más vinculado al sector ambiental, a crear el Consejo de Resiliencia en 2019, que tenía características intersectoriales. El Consejo de Resiliencia, en su estructura coordinada desde la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SGIRPC), incluye 16 alcaldías y 19 dependencias de la Administración Pública de Ciudad de México, además de otros actores de la sociedad civil.
- En lo que concierne a la multiescalaridad, el Consejo de Resiliencia participa en diversas acciones coordinadas con otras dependencias del gobierno para construir resiliencia.
- En cuanto a la multiplicidad de actores también cabe mencionar el pasaje de la Agencia de Resiliencia al Consejo de Resiliencia, ya que la primera estaba conformada por un directorio, mientras que en el segundo están representados diversos actores, con un fuerte componente del sector privado y el académico, a fin de generar sinergias.

3. Los espacios rurales: el Parque de la Papa en el Perú

Las condiciones de vulnerabilidad y de resiliencia territorial latinoamericana y caribeña deben considerarse en el contexto de las agudas heterogeneidades y desigualdades que hay en la región, en particular entre las áreas urbanas y rurales.

Como destacan Trivelli y Berdegué (2019), la condición de rezago de las áreas rurales se ha constituido y reproducido en un proceso dinámico y ha dado lugar a un escenario de brechas múltiples e interconectadas entre las que se destacan, entre otros, los elevados niveles de pobreza y la falta de acceso a los servicios, la conectividad y la tierra.

La vulnerabilidad de las áreas rurales de la región puede analizarse a la luz de las dos condiciones señaladas por Méndez (2016): i) una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza o a situaciones adversas que escapen al control de esas zonas, y ii) la indefensión y poca capacidad de respuesta de estas debido a sus propias debilidades internas, que se acentúan si son acompañadas por un escaso apoyo externo que no sea capaz de atenuar los daños provocados. Entre las primeras condiciones pueden mencionarse el conjunto de problemas derivados del cambio climático o los desastres naturales, y entre las segundas cabe señalar las dificultades que surgen de las débiles capacidades de la institucionalidad local y de las estructuras económicas, que a menudo son muy especializadas y por tanto están expuestas a los riesgos de las crisis de la economía.

⁴ Véase *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2019). La primera sesión del Consejo de Resiliencia se celebró en 2020 y la segunda el 15 de julio de 2021.

⁵ En marzo de 2021 se designaron las personas que integrarían el Directorio Técnico del IPDP. Véanse más detalles en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2021).

Por otra parte, en el marco de la crisis pandémica se ha podido comprobar la capacidad de muchos sistemas alimentarios, y por tanto de un continuo de interacciones urbano-rurales, para mantener los procesos de producción y distribución (Torrens, 2020). En este contexto, la resiliencia de los sistemas agroalimentarios debe fomentarse corrigiendo las múltiples desigualdades sociales, económicas y territoriales presentes en el medio rural, y estableciendo una relación más sostenible entre los seres humanos y la naturaleza (FAO/CEPAL, 2020).

Un caso destacable en que se han aplicado estrategias de resiliencia rural es el del Parque de la Papa, un territorio biocultural establecido en 2000 dedicado a la conservación de la diversidad biológica y cultural en las montañas de los Andes, cerca de Písaq, Cusco (Perú). El parque tiene una superficie superior a 7.000 hectáreas, es administrado por cinco comunidades y cuenta con el apoyo de la Asociación para la Naturaleza y el Desarrollo Sostenible (ANDES). El objeto de este parque es gestionar los paisajes, los ecosistemas y los activos biológicos y culturales para beneficiar a las comunidades participantes de forma colectiva y fortalecer su resiliencia frente a los efectos adversos del cambio climático.

En 2020, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú reconoció este parque como zona de agrobiodiversidad, lo que permitirá llevar a cabo acciones de conservación de las diferentes especies nativas de papa, así como proyectos de investigación e innovación. Mediante esta iniciativa comunitaria se ha buscado responder a los riesgos que plantea el cambio climático, que son muy graves en la región de Cusco. Con ese fin se han aplicado un conjunto de estrategias encaminadas sobre todo a gestionar la diversidad genética de las más de 1.300 variedades de papa y a trasladar el cultivo de esta a tierras de mayor altura (FAO/Fundación Futuro Latinoamericano, 2019). Para ello se ha recurrido a conocimientos y tradiciones ancestrales, cuyo valor ha sido ampliamente destacado.

D. La medición de la resiliencia en el territorio

Ante un tema como el de la resiliencia, que es tan reciente para las ciencias sociales, no solo se necesita entender el concepto en sus múltiples significados, según la disciplina que lo aborde, sino también crear o adaptar una institucionalidad acorde a los desafíos que impone.

Una vez que el discurso teórico se ha consolidado (aunque no siempre se logre un consenso) y cuando se ha instalado la institucionalidad respectiva, si se pretende operacionalizar el concepto analítico en los territorios, surge la necesidad de crear instrumentos que permitan recoger evidencia empírica. Para ello es preciso crear herramientas que midan lo que acontece en el territorio respecto al tema en cuestión.

El modelo de resiliencia del lugar frente a los desastres (*DROP Model*) es uno de los que la Universidad de Carolina del Sur ha propuesto para medir la resiliencia en las comunidades (véase Cutter y otros, 2008). Los modelos siempre son una simplificación de la realidad, y este en particular se creó específicamente para abordar los peligros naturales. No obstante, podría adaptarse a otros eventos rápidos, como el terrorismo o los peligros tecnológicos, o a los peligros naturales de inicio lento, como la sequía. Este modelo se centra en la resiliencia a nivel comunitario, lo que lo distingue de los modelos basados en sectores o de los creados para evaluar la resiliencia en los niveles meso o macro.

El modelo de resiliencia del lugar frente a los desastres comienza con las condiciones precedentes del lugar, que son producto de un espacio específico y de procesos que ocurren en el territorio y entre sistemas sociales, naturales y ambientales. Entre las condiciones precedentes, que constituyen factores endógenos, se encuentran tanto la vulnerabilidad como la resiliencia inherentes del territorio. También hay factores exógenos que pueden incidir en los factores endógenos.

Además, es relevante conocer la capacidad de absorción del territorio, que tiene que ver con la habilidad de la comunidad para absorber eventos poniendo en práctica respuestas predeterminadas. Si la comunidad reacciona dando una respuesta, los efectos se atenuarán y la capacidad para absorber el evento no se verá sobrepasada, lo que dará como resultado un alto grado de recuperación. Sin embargo, la capacidad de absorción se puede exceder por dos motivos: i) porque el evento es muy prolongado, y ii) porque la capacidad de respuesta de la comunidad no es óptima ni suficiente.

En estos casos cobra relevancia el aprendizaje social, que se define como la diversidad de adaptaciones y la promoción de una fuerte cohesión social local y de mecanismos para la acción colectiva (Adger y otros, 2005, pág. 1038). El aprendizaje social ocurre cuando las acciones beneficiosas constituyen una hoja de ruta para el manejo de futuros eventos. Entre las manifestaciones del aprendizaje social se encuentra la política de introducir mejoras en la preparación previa al evento.

¿Por qué es tan relevante medir la capacidad de resiliencia de los territorios? Debido a la naturaleza multifacética del concepto de resiliencia, que incluye dimensiones físicas, sociales, institucionales, económicas y ecológicas, es difícil elaborar marcos conceptuales que permitan medirla y evaluarla.

Si bien es complejo medir un tipo de resiliencia, aún más complejo es medir la resiliencia de un territorio, porque en ese espacio se articulan un sinnúmero de dimensiones que representan la realidad propia de este. En un territorio puede haber resiliencia social, económica, institucional y otras, y es por ello que la propuesta de Cutter y otros (2008) es operativa y ofrece un instrumento valiosísimo para operacionalizar el concepto de resiliencia y representar el estado de situación en que se encuentra un territorio. En el cuadro III.1 se proponen un conjunto de variables que se pueden tener en cuenta al medir la resiliencia territorial.

Cuadro III.1

Indicadores de resiliencia comunitaria (territorial)

Dimensión	Variables
Ecológica	Superficie y pérdida de humedales Tasas de erosión Porcentaje de superficie impermeable Biodiversidad Estructuras de defensa costera
Social	Demografía (edad, raza, clase, género, ocupación) Redes e integración sociales Cohesión de valores comunitarios Organizaciones religiosas
Económica	Empleo Valor de la propiedad Generación de riqueza Finanzas e ingresos municipales
Institucional	Participación en programas de reducción de peligros Planes de mitigación de peligros Servicios de emergencia Normas de zonificación y construcción Planes de respuesta a emergencias Comunicaciones interoperables Planes de continuidad de operaciones
Infraestructura	Líneas de vida e infraestructura crítica Red de transporte Inventario de viviendas residenciales Establecimientos comerciales e industrias
Competencia comunitaria	Comprensión local del riesgo Servicios de asesoramiento Ausencia de psicopatologías (alcohol, drogas, abuso conyugal) Salud y bienestar (bajas tasas de enfermedad mental, resultados relacionados con el estrés) Calidad de vida (alta satisfacción)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. L. Cutter y otros, "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, vol. 18, N° 4, octubre de 2008.

Entre las dimensiones que se mencionan en el cuadro III.1 cabe destacar, por su naturaleza, la de competencia comunitaria. Esta es una dimensión de la resiliencia en que se ponen de relieve los atributos de los lugares en que se promueven el bienestar, la calidad de vida y la salud emocional de la población (Norris y otros, 2008). En esta dimensión es importante tener en cuenta las funciones previas y posteriores al desastre, incluidos el sentido de comunidad y los ideales como el apego al lugar y el deseo de preservarlo (Vale y Campanella, 2005). En el recuadro III.1 se ofrece un ejemplo de competencia comunitaria en el Japón y que refiere también a lo planteado por Reghezza-Zitt y otros (2012) en cuanto a mantener la memoria del desastre.

Recuadro III.1

Japón: cultura, memoria y comunidades resilientes

En el Japón, la fecha 11 de marzo de 2011 es sinónimo de desastre. Un terremoto de magnitud 9 provocó olas que alcanzaron picos de hasta 40 metros. El epicentro del terremoto se encontraba en el mar, frente a la costa de Honshu, a 130 kilómetros al este de Sendái (Miyagi), y tenía una profundidad de 32 kilómetros. Las autoridades confirmaron más de 15.000 muertes, 2.500 desaparecidos y 6.000 heridos en 18 prefecturas del Japón. Además, el terremoto desencadenó una fusión en la planta nuclear de Fukushima. Sin embargo, en medio de este desastre hubo un pueblo que llamó la atención: Aneyoshi.

Aneyoshi es un pequeño pueblo situado en la costa noroeste del Japón. Allí, en una zona que bordea el mar, hay una tablilla de piedra que mide unos tres metros y que tiene tallada una advertencia dirigida a los lugareños, que dice lo siguiente: "Las viviendas altas son la paz y la armonía de nuestros descendientes. Recuerda la calamidad de los grandes tsunamis. No construyas ninguna casa por debajo de este punto".

Este tipo de piedras se pueden encontrar a lo largo de toda la costa japonesa y ellas datan de alrededor de 1896, cuando dos maremotos acabaron con la vida de más de 22.000 personas. Un líder del pueblo de Aneyoshi, Tamishige Kimura, expresó a *The New York Times* hace unos años que la advertencia era una regla de los antepasados, una que nadie en Aneyoshi se atrevía a romper.

La piedra de Aneyoshi salvó al pueblo entero y, según se cree, data de la década de 1930. Después de que la zona fuera devastada por el tsunami de 1896, el pueblo se reconstruyó en el mismo lugar y no se colocó ninguna piedra. Sin embargo, cuando ocurrió otro tsunami en 1933, los supervivientes se desplazaron cuesta arriba y entonces sí colocaron una piedra tras el desastre. Se considera que el mensaje que figuraba en dicha piedra salvó a la población en 1960 y también en 2011.

Si hacemos el ejercicio de preguntar a la población de nuestros países qué sabe de los desastres que ocurrieron en cada uno de ellos, difícilmente encontremos respuestas. Habitualmente no hablamos de lo que nos duele, sin embargo, la memoria puede salvar vidas, como en el caso de Aneyoshi. La memoria salva vidas: prestar atención al saber ancestral puede hacer la diferencia. Potenciar ese saber en el sistema educativo, en los museos, en las plazas y en los parques públicos, sin confiar solo en la tradición oral, es un recurso importante para preservar mecanismos de comportamiento frente a un desastre.

La memoria debería usarse como mecanismo de prevención. Tenemos que aprender a compartir información acerca de los desastres ocurridos, aunque recordar eventos disruptivos sea doloroso. La memoria puede hacer que los grupos sociales vulnerables se conviertan en comunidades resilientes que sean capaces de absorber la perturbación que provocan los desastres y que a la vez sean capaces de reorganizarse, aprender de los errores y adquirir herramientas para que, aunque no necesariamente se vuelva al estado anterior al desastre, cuando ocurra el próximo evento la comunidad se encuentre mejor preparada desde el punto de vista material y psicológico.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *The New York Times*, "On stones in Japan, tsunami warnings", 20 de abril de 2011.

E. Conclusiones

El contexto de elevadas desigualdades y la cultura del privilegio de los que ha venido advirtiendo la CEPAL desde 2014 en América Latina y el Caribe y su expresión en las estructuras sociales, económicas y políticas, constituyen el marco de la economía política de la resiliencia territorial en el que deben analizarse las estrategias que se han de implementar. En efecto, las estrategias de resiliencia territorial deben vincularse con transformaciones estructurales como las que propone la CEPAL, lo que necesariamente implicará modificar los sistemas de relaciones de poder heredadas y reproductoras de la desigualdad y las vulnerabilidades.

Para enfrentar los múltiples desafíos que nos plantea el siglo XXI, los Estados deberán desarrollar capacidades institucionales que les permitan responder a ellos de manera concertada y colaborativa con los distintos actores del territorio, ya sean estos urbanos o rurales. Para ello se requiere alinear las acciones de corto

plazo con las políticas y estrategias de largo aliento, como en los casos presentados de Medellín y México, coordinar acciones entre las instituciones, entre los niveles del Estado y escalas del territorio y fomentar lazos de confianza entre las instituciones, entre las instituciones y la comunidad y entre los ciudadanos.

Invertir en las capacidades institucionales para forjar la resiliencia en los territorios tiene retornos positivos para el desarrollo de las comunidades. Como se ha planteado, estas capacidades deben estar orientadas a identificar las amenazas y vulnerabilidades, de modo tal de anticipar, prepararse y actuar frente a imprevistos, innovar y colaborar con todos los actores para una gestión y prevención del riesgo de desastres. La identificación de las amenazas y vulnerabilidades deben ser nutridas y actualizadas sistemáticamente a través de un sistema de información territorial robusto que permita la toma de decisiones basadas en datos empíricos.

Se requiere, al mismo tiempo, fortalecer el capital social de las comunidades, los lazos de cooperación y confianza que fomenten la generación de bienes comunes. Mantener la memoria del territorio y valorar el sentido de identidad y pertenencia es vital para que los más vulnerables tengan herramientas para enfrentar eventos disruptivos y recuperar sus medios de vida con el apoyo del Estado.

Bibliografía

- Adger, W. N. y otros (2005), "Social-ecological resilience to coastal disasters", *Science*, vol. 309, N° 5737.
- Ambrosetti, D. e Y. (2009), "Les organisations internationales au cœur des crises: configurations empiriques et jeux d'acteurs", *Cultures & Conflits*, N° 75.
- Bello, O. A. Bustamante y P. Pizarro (2020), "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bourdieu, P. (1986), "The forms of capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J. Richardson (ed.), Nueva York, Greenwood Press.
- Bryson, J., B. Crosby y M. Middleton Stone (2015), "Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging", *Public Administration Review*, vol. 75, N° 5.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2019a), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- _____(2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____(2014), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), "Los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago.
- Coleman, J. (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94.
- CRED (Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres) (2020), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] www.emdat.be.
- Crosby, B. y J. Bryson (2005), "A leadership framework for cross-sector collaboration", *Public Management Review*, vol. 7, N° 2.
- Cutter, S. L. y otros (2008), "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, vol. 18, N° 4, octubre.
- Diamond, J. (2005), *Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*, Barcelona, Penguin Random House.
- Durston, J. (1999), "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G. 2067-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evans, B. y J. Reid (2016), *Una vida en resiliencia: el arte de vivir en peligro*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe. Reconstrucción con transformación: un balance de medio término", *Boletín*, N° 17, Santiago, diciembre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)/Fundación Futuro Latinoamericano (2019), *Resiliencia climática rural en América Latina: una reseña de experiencias, lecciones aprendidas y escalamiento*, Quito.
- Folke, C. y otros (2005), "Adaptive governance of social - ecological systems", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, noviembre.

- Fundación Rockefeller/Arup (2014), *City Resilience Framework* [en línea] <https://www.rockefellerfoundation.org/report/city-resilience-framework/>.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2019), "Administración Pública de la Ciudad de México," 5 de junio [en línea] <http://www.atlas.cdmx.gob.mx/pdf/LGIRPC.pdf>.
- (2021), "Poder Ejecutivo," 16 de marzo [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetadas/da15c82d91dba7839812c51f134f6b3a.pdf.
- Goyret, L. (2018), "Urbanismo, seguridad e innovación: así fue el proceso de transformación de Medellín tras los años de violencia," 11 de noviembre [en línea] <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/11/11/urbanismo-seguridad-e-innovacion-asi-fue-el-proceso-de-transformacion-de-medellin-tras-los-anos-de-violencia/>.
- Holling, C. S. (1973), "Resilience and stability of ecological system," *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, noviembre.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2007), *Cambio climático 2007: impacto, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas y resumen técnico* [en línea] <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/02/ar4-wg2-sum-vol-sp.pdf>.
- Méndez, R. (2016), "Del desarrollo a la resiliencia territorial: claves locales para la reactivación," ponencia preparada para el IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del Grupo de Trabajo de Desarrollo Local de la Asociación de Geógrafos Españoles (GTDLAGE).
- Morales, C. y otros (2020), "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naef, P. (2020), "Resilience as a city brand: the cases of the Comuna 13 and Moravia in Medellín, Colombia," *Sustainability*, vol. 12, N° 20.
- Norris, F. H. y otros (2008), "Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness," *American Journal of Community Psychology*, vol. 41.
- Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México (2016), *Estrategia de Resiliencia Ciudad de México: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*, Ciudad de México, septiembre.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2019), *Guía metodológica: Estrategia Municipal de Gestión Integral de Riesgos de Desastres*, Ciudad de México.
- Putnam, R. (1993), "The prosperous community: social capital and public life," *The American Prospect*, vol. 13.
- Reghezza-Zitt, M. y otros (2012), "What resilience is not: uses and abuses," *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Revet, S. (2011), "Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales," *Critique Internationale*, vol. 3, N° 52.
- (2009a), "Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes 'naturels'," *Les Études du CERI*, N° 157, septiembre.
- (2009b), "Vivre dans un monde plus sûr : catastrophes 'naturelles' et sécurité 'globale'," *Cultures & Conflits*, vol. 75, N° 3.
- Timmerman, P. (1981), "Vulnerability: resilience and the collapse of society: a review of models and possible climatic applications," *International Journal of Climatology*, vol. 1, N° 4, Toronto, Instituto para Estudios Ambientales, Universidad de Toronto.
- Torrens, J. (2020), "Las crisis del COVID-19 y la importancia del enfoque territorial," Blog del IICA, 17 de julio [en línea] <https://blog.iica.int/blog/las-criisis-del-covid-19-importancia-del-enfoque-territorial>.
- Trivelli, C. y J. Berdegú (2019), "Transformación rural: pensando el futuro de América Latina y el Caribe," *2030: Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2012a), *Making Cities Resilient Report 2012: My city is getting ready! A global snapshot of how local governments reduce disaster risk*, Ginebra.
- (2012b), *Cómo desarrollar ciudades más resilientes: un manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015 Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando!*, Ginebra.
- (2011), *ISDR Informa*, N° 17, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).
- (2004), *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Ginebra.
- Vale, L. J. y T. J. Campanella (2005), *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*, Nueva York, Oxford University Press.
- Wisner, B., J. C. Gaillard y I. Kelman (2012), "Framing disaster: theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk," *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Routledge.

IV

Resiliencia institucional y el rol de la prospectiva

Introducción

- A. La articulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la prospectiva
- B. El desarrollo institucional de la prospectiva
- C. Prospectiva para la resiliencia de las instituciones
- D. Prospectiva, innovación y adaptación creativa
- E. La forma de crear visiones y construir nuevas respuestas
- F. El rol de los laboratorios de prospectiva e innovación para crear respuestas ágiles y oportunas en la política pública
- G. La relación entre la prospectiva y la política de Estado
- H. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En la última década se ha ampliado el alcance de la producción de conocimiento mundial sobre prospectiva para plantear un enfoque sistémico en que la innovación desempeña un papel central. Esta ampliación, que abarca nuevas perspectivas, surge de los estudios del futuro, de los de inteligencia y alerta estratégica, de la prospectiva corporativa o estratégica, del diseño y de las teorías de la creatividad. En este capítulo se propone repasar el papel de la prospectiva, así como su aporte a la creación de resiliencia institucional, y con ese fin se abordan los siguientes temas: la articulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la prospectiva; el desarrollo institucional de la prospectiva; la prospectiva y la resiliencia institucional; la prospectiva, la innovación y la adaptación creativa; la forma de crear visiones y construir nuevas respuestas; el rol de los laboratorios de prospectiva e innovación, y la relación entre la prospectiva y la política de Estado.

A. La articulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la prospectiva

La prospectiva busca anticipar y construir las opciones estratégicas que tiene la sociedad, con base en un pensamiento de largo plazo que trascienda el ciclo de gobierno. El propósito es que esas opciones se constituyan en políticas de Estado que permitan coordinar con efectividad la agenda pública, no solo la del poder legislativo, sino también la del conjunto del país, gracias a una mayor capacidad para promover el diálogo social permanente¹. Esto implica tender puentes, coordinar actores, y crear consensos y alianzas que permitan afrontar los grandes desafíos. No obstante, esto depende de cada temática. En el informe de la CEPAL (2018) sobre el panorama de la gestión pública, el largo plazo se categoriza como el período que abarca al menos dos ciclos de gobierno seguidos en que se articula una misma política². En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe operan con visiones, planes y estrategias de largo plazo.

De acuerdo con CEPAL (2018) y Naciones Unidas (2014 y 2015), para poner en práctica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es necesario conjugar una mirada de corto plazo con una de mediano y largo plazo. Las Naciones Unidas visualizan la utilidad de la prospectiva para anticipar los choques externos y contar con herramientas para enfrentarlos, articular agentes nacionales y regionales, coordinar las políticas públicas y consensuar las diferentes visiones de desarrollo. Este es el mandato que los países acordaron en 2015 con la adopción de la Agenda 2030, y la prospectiva debe responder y adecuarse si quiere ser relevante, pertinente, útil y oportuna.

La Agenda 2030 ha servido como hoja de ruta para orientar la definición y el alcance de los objetivos, las metas y los indicadores en los ejercicios de largo plazo de la región. En la práctica, su implementación ha supuesto un inmenso desafío para las instituciones encargadas de llevar a cabo esa tarea en cada país, sobre todo porque los distintos órganos del Estado y niveles de gobierno deben trabajar de forma coordinada para adaptarla al territorio. Además, se necesita capacidad de liderazgo para convocar a múltiples actores.

¹ De acuerdo con Medina-Vásquez (2000) y Vargas (2021), el pensamiento de largo plazo es una de las características principales de los encargados de tomar decisiones de gobierno. Tiene que ver con la capacidad de los líderes para formular la visión estratégica de un país o región. Una imagen estructurada en el horizonte de largo plazo conlleva la búsqueda de la consolidación socioeconómica de las naciones desarrolladas y emergentes. Implica asumir compromisos que trascienden los períodos de gobierno, generar y relacionar las ideas más allá de la coyuntura actual, y establecer procesos de orden intersubjetivo y constructivista relacionados con factores sociales, ideológicos, culturales e institucionales. El pensamiento de largo plazo es fundamental para el proceso de construcción del futuro. Es esencial para crear estrategias y visiones compartidas que responden a la imagen de un futuro deseado, en horizontes temporales de largo alcance, imagen que puede ajustarse a las condiciones cambiantes del entorno. El pensamiento de largo plazo es el resultado de diversos factores individuales, culturales e ideológicos. Está basado en el pensamiento estratégico (lógico, crítico y creativo), implica crear representaciones sobre el futuro y es multitemporal, sistémico e intersubjetivo. Los filósofos contemporáneos están valorizando este concepto mediante la metáfora del “pensamiento catedral”. Según Krznaric (2020), este tipo de pensamiento se define como la capacidad de visualizar y planificar proyectos con un horizonte muy amplio, que tal vez implique décadas o siglos.

² Según Cuervo (2007), las políticas de Estado son las que permiten materializar y desarrollar, sobre todo, los principios constitucionales, y se caracterizan porque implican articular dos o más ciclos de gobierno.

En este sentido, es preciso hacer un esfuerzo superior para aprender y dejar atrás el enfoque tradicional, que se caracteriza por seguir la inercia y la continuidad de los procesos evolutivos con mirada cortoplacista. En lugar de ello, es necesario aprender de manera exponencial y crear nuevas formas de hacer las cosas; por eso, la prospectiva actual requiere establecer una relación muy estrecha con la innovación, no solo con la tecnológica, sino también con la social, la institucional y la cognitiva, a fin de enfrentar con creatividad los diversos desafíos del desarrollo. Este gran esfuerzo no puede fructificar sin el conjunto de instituciones y coaliciones políticas que promueven los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial, regional, nacional y local. Para lograrlos es necesario contar con el apoyo efectivo de los actores sociales que los suscribieron. Su implementación trasciende el debate público y la esfera institucional, y requiere fuertes vínculos y conexiones con la acción y la inteligencia colectiva.

B. El desarrollo institucional de la prospectiva

En el contexto actual resulta oportuno y conveniente reconocer y valorar los aportes de los estudios del futuro y la prospectiva a nivel mundial. Estos se han convertido en parte integral y formal de las instituciones y empresas nacionales e internacionales, en múltiples escalas territoriales, sectoriales e institucionales. La evolución de la prospectiva como disciplina a lo largo de cuatro generaciones ha trascendido y se observa una importante renovación en los paradigmas y prácticas organizacionales, metodológicas y epistemológicas que la sustentan³.

Actualmente y a raíz de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la utilidad de los estudios de prospectiva y la creación de instituciones dedicadas a ella han cobrado más importancia. Existe evidencia de que se habían publicado diversas alertas sobre la pandemia en documentos y estudios, pero las personas encargadas de tomar decisiones no les prestaron la suficiente atención⁴, y las instituciones no las utilizaron porque no tenían la capacidad para internalizarlas ni para diseñar e implementar políticas públicas con base en ellas⁵. En este sentido, y dada la conmoción que la pandemia ha provocado, hoy en día las autoridades comprenden mejor la necesidad de incorporar la prospectiva de manera más transversal en la gestión pública y en las estrategias de los Estados.

Aunque son incipientes, en América Latina y el Caribe hay avances en cuanto a la formulación de horizontes de largo plazo (véase el gráfico IV.1) y a la institucionalización de la prospectiva. Se han creado unidades o áreas dedicadas a esta disciplina, por ejemplo, en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica, en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) del Perú, y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Uruguay, entre otros⁶. El mayor desafío para la región está en garantizar la estabilidad y la continuidad en el largo plazo de las instituciones que se están creando para desarrollar la prospectiva. Por otra parte, en noviembre de 2020 la Unión Europea lanzó una estrategia en que se destaca el papel que la prospectiva desempeña en la formulación de las políticas públicas. Las acciones de la estrategia están destinadas a promover mecanismos de participación que sean innovadores y en que haya una amplia participación de las personas jóvenes.

³ Véanse Medina-Vásquez, Patroulleau y Vitale (2021), Bitar, Máttar y Medina (2021), PNUD (2018), CEPAL (2018), Cuervo (2016), Cordeiro (2016) y Bitar (2016).

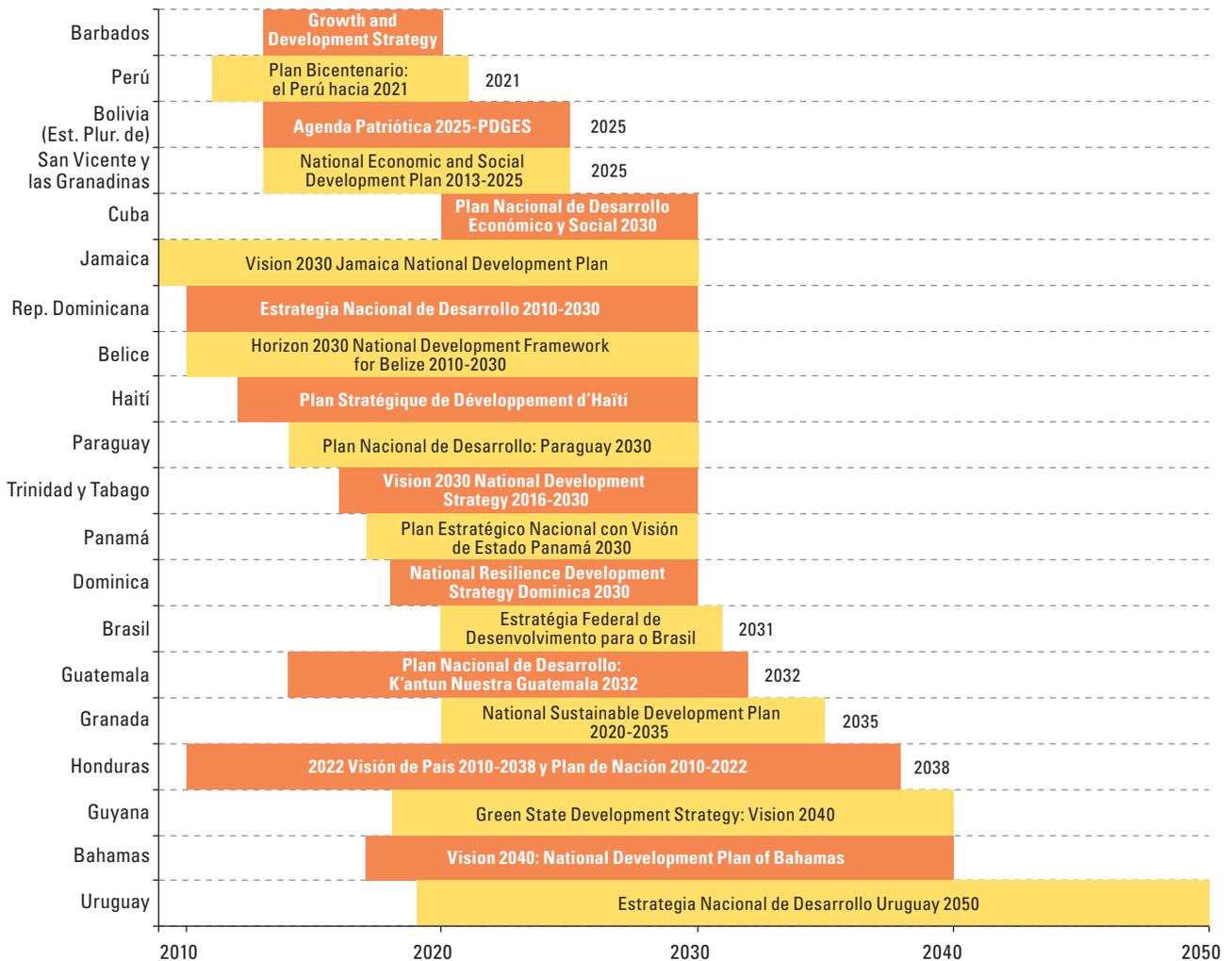
⁴ Ver en apuntes de la Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: el primer informe del Proyecto del Milenio (1999) llamado *1999 State of the Future: Challenges we Face at the Millennium*; en el 2008, el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos elaboró el informe *Global Trends 2025: A Transformed World*, en que presentó la posible emergencia de epidemias mundiales (Consejo Nacional de Inteligencia, 2008). La Oficina del Gobierno para la Ciencia (2006) del Reino Unido elaboró el informe *Infectious Diseases: Preparing for the Future*; también en Europa, en 2011, el documento *iKnow Policy Alerts 2011* presentaba la amenaza de un virus altamente infeccioso y letal (Popper y Butler, 2011).

⁵ Otro ejemplo interesante es la visión de Ruelas y Concheiro (2010) sobre la posible irrupción de un virus letal en 2020.

⁶ En 2020 y 2021, y por sugerencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia llevó a cabo una consultoría internacional con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) con el fin de estudiar opciones que le permitieran aplicar metodologías y formas de organización prospectivas.

Gráfico IV.1

América Latina y el Caribe (20 países): horizontes de la planificación de largo plazo en la región, 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

Nota: En el caso de Barbados, el horizonte temporal de su Estrategia de Crecimiento y Desarrollo (Growth and Development Strategy) era 2013-2020.

En las bases de datos y las bibliogías del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo del Atlántico, el Diálogo Interamericano, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Comisión Europea se pueden consultar miles de estudios sobre el futuro producidos por organismos y consultoras internacionales, entidades de gobierno, el sector privado y el sector académico⁷. Solo en el sitio web específico del BID hay más de 800 estudios de largo plazo con horizontes temporales de largo alcance cuyas visiones de futuro van incluso más allá de 2040. Los organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial, entre otros, hacen estudios de prospectiva y cuentan con unidades o sistemas prospectivos, plataformas de conocimiento de acceso libre y datos abiertos para identificar e investigar tendencias. Este avance significativo en la creación de nuevas plataformas de instituciones multilaterales que publican información prospectiva, como la CEPAL, el BID, el CAF, el Centro

⁷ En los siguientes sitios web, por ejemplo, pueden encontrarse numerosos estudios y proyectos prospectivos de gran calidad: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Prospectiva y desarrollo" [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/ProspectivayDesarrollo>; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Database of Reports: Global Trends & Future Scenarios [en línea] <http://globaltrends.thedialogue.org/?#>; Unión Europea, Open Repository Base on International Strategic Studies (ORBIS) [en línea] <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/>.

Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el Diálogo Interamericano, está acompañado de otros factores positivos de avance en el desarrollo de capacidades prospectivas, por ejemplo, los siguientes:

- Nuevas redes iberoamericanas de prospectiva, a saber, la Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER) del Proyecto Milenio, la Red Abierta de Prospectiva e Innovación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), y la Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe del ILPES.
- Publicaciones, nuevos autores y nuevos temas, especialmente en la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México, el Perú y el Uruguay.
- Nuevas posibilidades de formación avanzada en prospectiva, sobre todo maestrías en la Universidad del Valle (Colombia), la Universidad Externado de Colombia, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México), la Universidad Autónoma de Tamaulipas (México), la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), la Universidad Nacional de Costa Rica y el CENTRO de México.
- Nuevas propuestas conceptuales y metodológicas, como la alfabetización de futuros y la anticipación estratégica, entre otras.
- Nuevas herramientas analíticas diseñadas por instituciones locales como el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE) del Brasil.

Según Bitar (2016), en los últimos años en diferentes países se vienen ensayando arreglos institucionales propios para asumir el desafío de incorporar la prospectiva en la alta dirección del Estado. En todo el mundo, el desarrollo de capacidades se viene llevando a cabo, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de equipos nacionales de prospectiva con carácter permanente y la formación de líderes políticos con visión y proyección de futuro. Asimismo, se destaca la creación de redes de análisis global y de unidades de prospectiva y pensamiento estratégico cercanas a los poderes ejecutivo y legislativo, o la instalación de comisiones de futuro en este último, que proyectan el debate legislativo a largo plazo y lo difunden en el plano político (véase la experiencia chilena relacionada con la iniciativa del Congreso Futuro que se describe más adelante).

Entre los casos de interés que hay en América Latina, los Gobiernos de la República Dominicana y el Uruguay proponen una estrategia de desarrollo de largo plazo que se pretende convertir en referencia básica y en parte orgánica de la política pública. En ambos países, el Gobierno encabezó la construcción colectiva de una visión del futuro deseado. En la República Dominicana, esta práctica se viene aplicando desde hace 15 años y puede decirse que se ha convertido en política de Estado. En el Uruguay, la implementación de la estrategia de construcción del futuro comenzó a aplicarse formalmente en 2020 después de cinco años de preparación. En el Brasil, el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE), que es una organización social supervisada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, contribuye a la visión de largo plazo relacionada con la ciencia, la tecnología y la innovación en el país y viene llevando a cabo un importante trabajo acumulativo desde 2002⁸. Por otro lado, el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe ofrece un panorama contemporáneo de los planes de desarrollo de todos los países de la región⁹.

Ahora bien, según Medina-Vásquez (2019), el comparar las tendencias internacionales de la prospectiva y la situación de los países de América Latina y el Caribe se detectan brechas importantes de diferente tipo y nivel: brechas institucionales referidas a las capacidades de los organismos internacionales, la banca para el desarrollo, los organismos nacionales de planificación, los organismos nacionales de ciencia y tecnología, y las organizaciones y comunidades de seguridad y defensa; brechas empresariales referidas a la aplicación de la

⁸ Véase más información en Bitar, Máttar y Medina (2021).

⁹ Véase CEPAL (2021). En relación con la República Dominicana, véase Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo/Consejo Nacional de Reforma del Estado (2009), y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012); en relación con el Uruguay, véase OPP (2019). Antonio Alonso-Concheiro (2007) proporciona una visión crítica de la práctica de la prospectiva que ayuda a entender por qué esta disciplina no se ha incorporado de forma sistemática y constante en el ejercicio de la política pública en América Latina.

prospectiva en los sectores económicos y las empresas; brechas relacionadas con el diseño y la implementación de sistemas prospectivos; brechas de conocimiento prospectivo en las universidades y entidades de innovación y desarrollo; brechas cognitivas referidas a la valoración de la prospectiva por parte de los actores políticos y del desarrollo, y brechas culturales y psicosociales inherentes a la apropiación de la prospectiva por parte de la ciudadanía. En una aproximación detallada de Medina-Vásquez, Vitale y Patroulleau (2021) se elaboró una referencia comparativa de una serie de organizaciones prospectivas de América Latina creadas en las últimas dos décadas (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1

América Latina y el Caribe: ejemplos de sistemas de prospectiva, 2021

Tipo de organización	País	Sistema de prospectiva
Organismos nacionales de planificación	Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
	Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República
Organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación	Argentina	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), Presidencia de la Nación
	Honduras	Observatorio Prospectivo del Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación (IHCITI)
Organismos sectoriales	Argentina	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
	Colombia	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), sistema PREVIOS
	El Salvador	Unidad de Inteligencia Económica, Ministerio de Economía
Organismos internacionales	-	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas
Instituciones académicas	Argentina	Centro de Estudios Prospectivos de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo
	Colombia	Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva (CEPEP), Universidad Externado de Colombia
	Chile	Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM)
Otras	Brasil	Associação Instituto Unitas
	Jamaica	Caribbean Development Foresight Institute
	Jamaica – Haití	Futures Forum Smart Caribbean Futures

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Medina-Vásquez, J. Vitale y R. Patroulleau, "Avances y retrocesos en la construcción de capacidades prospectivas en América Latina", *Documento Técnico*, Cali, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), 2021, en prensa; Futures Forum [en línea] <https://futuresforum.org/>.

Estas organizaciones prospectivas de América Latina se crearon en los últimos 15 años y se encuentran en proceso de crecimiento y desarrollo. Los principales hallazgos de Medina-Vásquez, Vitale y Patroulleau (2021) revelan la necesidad de brindar continuidad al desarrollo institucional logrado, dado que su madurez se alcanza luego de transcurridos entre 10 y 15 años, según la inversión, la estabilidad y el fortalecimiento organizacional¹⁰. En lo que respecta al ciclo de vida en el que surgen, en la mayoría de los casos estas instituciones se han creado en el nivel gubernamental nacional y en las universidades, y unas pocas han surgido en la sociedad civil, por ejemplo, Associação Instituto Unitas, Caribbean Development Foresight Institute, Futures Forum y Smart Caribbean Futures. Las experiencias más antiguas enfocadas en la prospectiva se han reacomodado y adaptado en busca de una nueva identidad institucional y nuevos productos, y se han vinculado con temas asociados más específicos que atañen a la vigilancia tecnológica y a la inteligencia competitiva.

En la mayoría de los casos, los grandes impulsores de las instituciones prospectivas fueron organismos nacionales (ministerios u organismos de planificación o de ciencia, tecnología e innovación). Sin embargo, el panorama político y socioeconómico actual no garantiza su estabilidad. Con relación a sus productos, se resalta que el acceso al financiamiento y el patrocinio económico condicionan el logro de los resultados. Vale decir

¹⁰ La existencia de este tipo de organizaciones se constituye en el termómetro de la construcción de capacidades prospectivas a nivel internacional, pues permite distinguir entre los países industrializados y muy desarrollados, y los países en vías de desarrollo: en los primeros se financian organizaciones prospectivas estables, se implementan plataformas de conocimiento y se fomentan culturas en que se promueve la prevención de los problemas; en los segundos siempre se llega tarde o se va detrás en materia de innovación, y se observa improvisación, imprevisión y ausencia de condiciones para establecer políticas de Estado, así como falta de monitoreo constante del cambio tecnológico y social.

que estas instituciones nacen en función de prioridades que no pertenecen al propio sistema prospectivo. En la mayoría de los casos se recurre a una combinación de metodologías y técnicas cuantitativas, cualitativas y semicuantitativas. En la mayoría de los sistemas prospectivos hay una continua búsqueda de capacitación de los equipos técnicos.

Los autores Medina-Vásquez, Vitale y Patroulleau (2021) sostienen que no hay suficiente claridad sobre cómo evaluar los resultados alcanzados con los estudios prospectivos. Se pone más énfasis en el impacto y la efectividad que se logran a la hora de obtener productos y resultados que en la pertinencia de estos y la eficiencia de la implementación. Poco se valora el aprendizaje, la construcción de capacidades, el desarrollo organizacional, la apropiación de la cultura prospectiva y la formación de nuevos actores. Aún es prematuro hacer una evaluación del impacto que la prospectiva ha tenido en la región, por cuanto los principales proyectos se encuentran en proceso de implementación. Es prometedor que en el contexto actual existan capacidades en cuanto al uso de la prospectiva, pero su desarrollo futuro dependerá de la estabilidad de los factores políticos e institucionales que permiten profundizar el camino emprendido. Los siguientes hallazgos sirven para identificar pautas que permitirían mejorar las capacidades regionales en el campo de la prospectiva:

- Se verifica asimetría en el desarrollo de las capacidades prospectivas, la que es un espejo de la heterogeneidad estructural de la región. Se requiere un gran esfuerzo para crear capacidades en todos los países y todas las subregiones: el Cono Sur, la región andina, el Caribe y Centroamérica.
- Se verifica una continua construcción y destrucción de capacidades prospectivas, hecho que da lugar a procesos de aprendizaje y desaprendizaje que vuelven difícil la acumulación de un conocimiento sólido, sostenible y suficiente para lidiar con el cambio estructural global.
- La mayoría de los desarrollos institucionales que se hallaron tuvieron lugar en la escala meso y micro de las políticas públicas. Esto significa que estas organizaciones prospectivas están vigentes en el nivel regional, territorial e institucional, pero que hay un vacío en el liderazgo de los proyectos nacionales de desarrollo, que deberían ser el horizonte principal.
- Se encuentra la necesidad de llenar un gran vacío de labor prospectiva en el nivel meta de las políticas públicas, es decir, en el que conecta a los gobiernos nacionales con las agendas públicas internacionales. Potenciar el rol de la prospectiva en la integración regional debe ser un propósito explícito y veraz para las próximas décadas.
- Urge coordinar y sincronizar la oferta creciente de capacidades prospectivas en la región, demanda que el COVID-19 ha revelado como una necesidad apremiante e ineludible para los Gobiernos de América Latina y el Caribe.
- Es necesario reforzar las instituciones que aplican la prospectiva en los países y, para aumentar la incidencia de esta en las políticas públicas regionales, hay que crear puntos de referencia continentales. Mientras que en Europa y Asia hay centros e institutos de prospectiva en la Comisión Europea y en la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), respectivamente, en América Latina no hay ningún punto de referencia claro y coherente en esta materia que tenga legitimidad e influencia multilateral para pensar el futuro de la región. Actualmente, en la Organización de los Estados Americanos (OEA) se intenta crear un centro virtual de prospectiva y vigilancia tecnológica que conecte los organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación. Pero esta notable ausencia conduce a la falta de una visión compartida de futuro a nivel regional. La carencia de pensamiento de largo plazo impide valorar la importancia de las instituciones prospectivas en el corto plazo.
- Para avanzar hacia un futuro sostenible como el que plantea la CEPAL, se requiere un cambio estructural basado en la construcción de pactos. Se debe avanzar hacia la integración de la prospectiva en una auténtica gestión estratégica del Estado, integrar secuencias intertemporales de corto, mediano y largo plazo, y adquirir una visión integral del desarrollo en que se articulen todas las escalas territoriales, a saber, la escala local, subnacional, nacional e internacional.

- Existe consenso en cuanto a la oportunidad de promover un amplio proceso de desarrollo de capacidades productivas en la región a partir del concurso y la colaboración de las redes de conocimiento que hay en la actualidad, labor que promueve la Red Abierta de Prospectiva e Innovación para América Latina y el Caribe, con el impulso del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- Este momento histórico exige un alto sentido de la ética y la calidad para que los responsables de tomar decisiones y las instituciones que orientan la demanda, así como las organizaciones y comunidades prospectivas que impulsan la oferta de capacidades, ofrezcan soluciones reales.
- A pesar de los avances y los logros, aún se observan brechas entre el nivel de las organizaciones que se han estudiado y las mejores prácticas que se aplican en el ámbito internacional. Existe un margen de aprendizaje enorme para estar a la altura de la frontera del conocimiento prospectivo mundial. Estas brechas se explican por la falta de compromiso y apoyo político de largo plazo, el escaso liderazgo político y técnico, la débil construcción de capacidades, es decir, la ausencia de personal dedicado a tiempo completo, de equipos bien preparados y de infraestructuras tecnológicas, y la dispersión de recursos, información y capacidades institucionales.

Para superar estas brechas es necesario llevar a cabo una labor continua y de largo plazo. Los desafíos que se perciben hacia el horizonte 2050 obligan a reflexionar sobre la necesidad y la utilidad de la prospectiva para aumentar la calidad de la anticipación, la pertinencia y la oportunidad de la respuesta institucional frente al gran cambio estructural mundial. En especial, es fundamental orientar la prospectiva y la innovación hacia la resiliencia institucional y la actuación en entornos opacos, inestables, inciertos y conflictivos.

C. Prospectiva para la resiliencia de las instituciones

Los efectos de la pandemia implican cambios en la esfera productiva, tecnológica, educativa, geopolítica, geoestratégica, político-institucional, cultural y ambiental, y en el ámbito de la sostenibilidad, la paz y la seguridad. A medida que las conmociones ocurran de forma más simultánea e interconectada, menos servirán las respuestas inerciales y convencionales para la recuperación¹¹. La prospectiva no sirve solamente para observar lo que ocurre antes de un fenómeno (Duchek, 2020), sino también lo que ocurre durante y después de este, y para ello requiere de ciclos de trabajo recurrentes y permanentes que permitan ofrecer respuestas institucionales sistemáticas, oportunas y efectivas.

Desde este punto de vista, es de remarcar que el concepto de anticipación, que es cada vez más necesario, no es suficiente para atender la creciente necesidad de que en la gestión pública se brinden respuestas institucionales. Se debe ir más allá de la elaboración de escenarios futuros y pensar en la apropiación social de las visiones de futuro, en la implementación o materialización de proyectos de futuro, y en el impulso del aprendizaje y la vigilancia del presente. Es necesario que en la sociedad se aplique de forma continua el ciclo completo de la construcción social de futuros como una práctica continua de la sociedad. La Comisión Europea (2020) recomienda poner en práctica ciclos prospectivos completos de construcción de futuros, con ejercicios recurrentes, profundos y participativos que se refieran a temas relevantes.

La principal ventaja de concebir la construcción social del futuro como un proceso de retroalimentación continua es que permite producir un “aprendizaje de doble ciclo” (Argyris y Schön, 1978), fenómeno que permite detectar y corregir los errores, y cambiar las normas, políticas, comportamientos y objetivos que los originaron. Cuando se ponen en práctica espirales de aprendizaje, aumentan las probabilidades de volver a enmarcar los modelos mentales y transformar la realidad (Ramírez y Wilkinson, 2016). Si no se ejecutan ciclos nuevos, es extremadamente difícil lograr que los modelos mentales y las conductas colectivas cambien. Por esa razón, hacer estudios prospectivos puntuales transforma poco a las organizaciones y la

¹¹ Las conmociones mundiales representan un tipo de discontinuidad que rompe las estructuras y el funcionamiento de la sociedad. Normalmente están asociadas a fenómenos como los terremotos, la erupción de volcanes, las crisis financieras y las revoluciones políticas. No obstante, el COVID-19 ha constituido una auténtica conmoción mundial, a saber, un fenómeno desconocido para cuya comprensión no existen datos ni modelos de probabilidad de los que se tenga conocimiento, y que desencadena efectos extremadamente perturbadores que implican fuertes interconexiones globales (Medina-Vásquez, Becerra y Castaño, 2014).

sociedad. El potencial de transformación se convierte en capacidad social en la medida en que tienen lugar ciclos continuos de anticipación, apropiación, acción y aprendizaje (Medina-Vásquez, 2020; Aguirre-Bastos y otros, 2018; Aguirre-Bastos y Weber, 2018). En este punto es importante incorporar la evaluación de los procesos prospectivos como una de las formas de producir el aprendizaje institucional que permite superar las deficiencias que se presentan en la práctica.

Un ejemplo destacable de prospectiva estratégica destinada a apoyar la elaboración de políticas se observó en la Unión Europea en 1989, cuando el presidente Jacques Delors creó la Célula de Prospectiva. Desde entonces, la prospectiva y la modelización de largo plazo han sustentado políticas públicas relevantes. La Comisión Von der Leyen, que entró en funciones a fines de 2019, ha puesto en marcha diversas iniciativas para apoyar su visión de largo plazo en que se proyecta un continente climáticamente neutro y apto para la era digital. En los próximos años, el establecimiento de una cultura prospectiva aplicada a la agenda de políticas públicas será esencial para reforzar la capacidad de hacer frente a un mundo cada vez más volátil y complejo, y garantizar que las acciones a corto plazo se basen en objetivos a largo plazo.

La forma en que la resiliencia institucional se conceptualiza en la Comisión Europea desde 2020 proporciona una evidencia muy relevante de la utilidad que tiene aplicar enfoques prospectivos amplios en este ámbito. Dicha conceptualización es la siguiente:

- La resiliencia se define como la capacidad de resistir y hacer frente a los desafíos, pero también de atravesar las transiciones actuales y de largo plazo de una manera sostenible, justa y democrática.
- Se considera que la resiliencia es necesaria en todos los ámbitos políticos para atravesar las transiciones ecológica y digital de la actualidad y del futuro manteniendo el objetivo central y la integridad de la Unión Europea en un entorno dinámico y, en ocasiones, turbulento.
- A la luz de la crisis del COVID-19 y de la agenda política liderada por la transición, se plantea claramente que en Europa es necesario fortalecer aún más la resiliencia y lograr un efecto de rebote, es decir, no solo recuperarse, sino emerger más fuertes mediante la profundización de esas transiciones. La Unión Europea debe extraer lecciones de la pandemia, prever los acontecimientos futuros, y lograr el equilibrio adecuado entre el bienestar de las generaciones actuales y el de las futuras.
- Para que Europa sea más resiliente, la recuperación debe ser más rápida, se debe salir de las crisis actuales y futuras como una región más fuerte, y se deben aplicar mejor los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Ello requiere reconsiderar el futuro del bienestar, el trabajo, los mercados laborales y las habilidades, reconfigurar las cadenas de valor mundiales, apoyar la democracia, reformar el sistema de comercio basado en reglas, construir alianzas relacionadas con las tecnologías emergentes, e invertir en las transiciones verde y digital.
- Se concibe que la resiliencia tiene cuatro dimensiones: socioeconómica, geopolítica, verde y digital.

Todo lo anterior implica que la forma tradicional de hacer prospectiva se debe renovar pronto. La Comisión Europea (2015) argumenta que se necesita una especie de prospectiva simultánea o concurrente, es decir, una que sea capaz de abordar estas transformaciones al mismo tiempo, pero en un contexto de futuros abiertos y complejos. Esta naturaleza cambiante e hipercompleja del entorno internacional exige contar con procesos metodológicos mucho más rápidos, experimentales y adaptativos. En la formación clásica de los prospectivistas, los métodos ocupan el lugar primordial. Pero en el futuro esos métodos deberán combinarse para crear procesos y sistemas prospectivos, y ello exigirá que los métodos actuales evolucionen en gran medida para volverse más veloces, flexibles y capaces de producir aprendizaje. Un ejemplo emblemático de organización de sistemas prospectivos es la experiencia de la Comisión para el Futuro del Parlamento de Finlandia (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1El ejemplo de Finlandia en el campo de la prospectiva^a

El Parlamento de Finlandia creó la Comisión para el Futuro en 1993, y esta funciona de forma permanente y sin interrupciones desde 2000. La Comisión está constituida por 17 miembros de dicho Parlamento, y es un centro de pensamiento para la política de los futuros, la ciencia y la tecnología.

La misión de este órgano es presentar al Parlamento un informe sobre el futuro para cada período de gobierno, informe en que se deben identificar los problemas y las oportunidades que están por venir. Con esa información, en la Oficina del Primer Ministro se prepara un informe sobre el futuro que sirve como sustrato para la toma de decisiones de las altas autoridades de gobierno. El informe de la Comisión para el Futuro tiene por objeto señalar temas importantes en etapas muy tempranas, de modo que las líneas de toma de decisión estén siempre abiertas y en desarrollo. Otra de las tareas de la Comisión es elaborar informes dirigidos a otros comités sobre temas relacionados con el presupuesto, los problemas sociales, el desarrollo tecnológico y las energías renovables, entre otros asuntos de interés.

La razón de ser de la Comisión es trabajar a fin de lograr el mejor futuro posible para el país. Su principal fortaleza es que tiene el poder para decidir su propia agenda y utilizar métodos de trabajo de forma completamente independiente y sin injerencias externas. Sus integrantes vigilan las políticas para el futuro organizando su trabajo en perspectivas de largo plazo.

La Comisión para el Futuro es miembro de la Red Europea de Evaluación Tecnológica Parlamentaria (EPTA). El objetivo de la red es avanzar hacia el establecimiento de la evaluación de la tecnología como parte integral de la consultoría de políticas en los procesos de toma de decisiones parlamentarias de Europa, así como fortalecer los vínculos entre las unidades de evaluación de tecnología del continente. En esta evaluación se explora la relación entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, y con ese fin se reúnen investigadores multidisciplinares entre los que hay economistas, sociólogos, biólogos y otros.

En Finlandia, sin embargo, no solo en el Parlamento se le da importancia al futuro. En la Escuela de Economía de Turku, por ejemplo, se encuentra la Academia de Futuros de Finlandia, que está integrada por nueve instituciones especializadas en los estudios de futuro y que ofrece, entre otras actividades, cursos de pre- y posgrado orientados al futuro. Esta universidad integra la Sociedad Finlandesa de Estudios de Futuro, que se creó en 1980 con el propósito de fomentar el desarrollo de largo plazo del país mediante la promoción de los estudios de futuro y de su utilización en las políticas públicas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Parlamento de Finlandia, "Committee for the Future" [en línea] <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>.

^a Finlandia posee uno de los sistemas prospectivos mejor articulados, en que se integran el Poder Ejecutivo, el Parlamento y las universidades. En este contexto adquiere especial relevancia la prospectiva legislativa, a saber, la experiencia del Parlamento Europeo mediante el Sistema Europeo para el Análisis Estratégico y Político (ESPAS). Algunos países han creado iniciativas novedosas, por ejemplo, Francia (France Stratégie), Singapur (Centre for Strategic Futures), el Canadá (Policy Horizons Canada, Strategy and Delivery Division), Australia (Department of the Prime Minister and Cabinet), y los Emiratos Árabes Unidos (la cumbre de prospectiva del Gobierno y la Estrategia para el Futuro).

La magnitud y la relevancia de las transformaciones en curso exigen un mayor compromiso público de los líderes, una mayor y mejor participación de la ciudadanía, y una base de conocimiento más amplia para poder legitimar los resultados de la prospectiva. En otras palabras, no basta con que la comunidad de prospectivistas, los responsables de tomar decisiones y los gestores públicos mantengan una conversación estratégica sobre la resiliencia institucional. Es imperativo incluir a la ciudadanía y a la sociedad civil en este diálogo social permanente. El desafío más difícil es lograr la integración real de la prospectiva en el ciclo de toma de decisiones y de gestión pública, y así trabajar en red para coordinar y evaluar las diferentes políticas públicas a nivel horizontal, vertical y transversal. Para hacer realidad esta aspiración es necesario contar con capacidades multidisciplinarias y complejas, contexto en que la creación de modelos y la simulación están adquiriendo un rol bastante importante. No obstante, estas últimas deben complementarse con herramientas perceptuales, experienciales, interactivas y creativas.

La anticipación es relevante, pero adquiere sentido y realidad cuando hay acción institucional y social. La tarea de la prospectiva no consiste solamente en observar las transformaciones mundiales, sino en responder a ellas con solvencia. La articulación entre la prospectiva y la gestión pública exige un pensamiento situado, es decir, acorde con lo que el contexto requiere. Para fomentar la resiliencia institucional en América Latina y el Caribe también se deben fomentar la identificación y la implementación de nuevas buenas ideas¹². Una iniciativa destacable en América Latina es el Congreso Futuro, evento organizado por la Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile, la Academia Chilena de Ciencias y el Gobierno de ese país. El objetivo de ese congreso es tender puentes que unan la ciencia, la filosofía, el arte y la ecología con las políticas públicas y con quienes toman decisiones. Se lleva a cabo una vez al año desde 2011 y, si bien la mayoría de las actividades tienen lugar en la capital, desde la quinta edición en 2015 se han realizado sesiones en diversas regiones del país. En 2021, producto de la pandemia de COVID-19, el congreso se realizó totalmente en modalidad virtual¹³. Desde su creación, el Congreso Futuro se ha constituido en un punto de encuentro en que personas reconocidas en algún ámbito de estudio, tanto científico como humanista, conversan con la ciudadanía acerca de los problemas actuales o futuros de la sociedad. El congreso ha tenido importantes repercusiones en diferentes ámbitos, y en él ha sobresalido la participación de jóvenes y expertos nacionales e internacionales de gran importancia científica, social y política. Constantemente se recibe información sobre temas en que se puede brindar apoyo o que se pueden transformar en un proyecto de ley: algunos ejemplos de ellos fueron la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, el proyecto sobre protección de los neuroderechos y la integridad mental, y el desarrollo de la investigación y las neurotecnologías. Desde su creación, el Congreso Futuro se ha convertido en un espacio único para discutir temas de vanguardia, como la neurociencia, la inteligencia artificial, la ciberciudadanía y la crisis climática, con miras a ofrecer fundamentos para la toma de decisiones y a orientar las políticas de modo de transitar hacia sociedades más resilientes e inclusivas. La mirada transdisciplinaria que el congreso ofrece, así como el foco que permite poner en los temas que incidirán en las políticas del futuro, han permitido reunir en una década a más de 700 pensadores, científicos, investigadores, artistas y líderes de todo el mundo. Esto lo ha posicionado como el evento de divulgación científica más importante de la región.

En sus diez años de existencia, el congreso también ha permitido acercar la ciencia y la política a la ciudadanía, al abrir espacios para que todos los actores de la sociedad reflexionaran mirando hacia el futuro. Desde sus inicios, el Congreso Futuro ha tenido por objeto ampliar el acceso al conocimiento científico y humanista en todos los territorios del país a través de actividades que se han llevado a cabo en todas las regiones, en alianza con los gobiernos regionales, las universidades, las academias y los centros de investigación. El desafío que sus organizadores tienen en la actualidad es el de ampliar la iniciativa a fin de construir un centro de pensamiento iberoamericano para el siglo XXI en el que se encuentren la ciencia mundial y quienes deciden los destinos de los habitantes de la región.

¹² En el período 2020-2021, como reacción positiva y resiliente frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, en Europa surgió un ejemplo de democracia participativa en proceso, en que se mira más lejos y se promueve la creación conjunta del futuro. En 2020 se reestructuraron las instituciones europeas que producen prospectiva, y el 16 de abril de 2021 se llevó a cabo la primera reunión de representantes y asesores gubernamentales de alto nivel de la Foresight Network. El propósito de dicha reunión era fomentar la asociatividad y las capacidades prospectivas en 27 administraciones públicas y en la Comisión Europea, a fin de prepararse para un mañana mejor y más resiliente. El siguiente nivel de avance se refiere a la designación de Ministros del Futuro. Pero quizás lo más significativo de este proceso es la conexión con la sociedad mediante la organización de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Este hito configura una perspectiva de relación más abierta entre las instituciones y la ciudadanía. La conferencia se inició el 9 de mayo de 2021 como un gran foro de debate en que podían participar los ciudadanos con el objeto de configurar el futuro de Europa en los próximos 5 a 20 años. Se trata de un inmenso proyecto democrático en que participan personas de todos los estratos, desde los altos jerarcas hasta el más humilde campesino, para crear confianza y una visión nueva y actualizada de Europa, comprendida como un sistema complejo. La conferencia se lleva a cabo bajo la presidencia conjunta de los presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, y se cuenta con el apoyo de un comité ejecutivo que toma decisiones por consenso sobre los trabajos, los procesos y los eventos, monitorea el progreso, prepara las sesiones plenarias y procesa los aportes de los ciudadanos. También se cuenta con la asistencia de una secretaría común, de tamaño limitado, integrada por funcionarios que representan a las tres instituciones en partes iguales, y hay una plataforma digital interactiva multilingüe que sirve de punto de encuentro para todo el proceso. Para obtener más información, véase el segundo conversatorio sobre "Prospectiva y Resiliencia" en el que participaron Freya Windle-Werhel y Eamon Noonan, del Sistema Europeo para el Análisis Estratégico y Político (ESPAS) y el Parlamento Europeo, y el ILPES, celebrado en mayo de 2021, en [en línea] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/evento/revisa-nuestro-segundo-conversatorio-sobre-prospectiva-y-resiliencia>; y Consejo de la Unión Europea (2021a, 2021b, 2021c y 2019).

¹³ Véanse Congreso Futuro [en línea] <https://congresofuturo.cl/>; Senado de Chile, "Desafíos del futuro, ciencia, tecnología e innovación" [en línea] <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=941>, y "Congreso Futuro" [en línea] https://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_Futuro.

En el Caribe también ha habido experiencias destacables y novedosas, entre las que se encuentran las siguientes:

- El Futures Forum, que es una iniciativa sin fines de lucro organizada desde la sociedad civil que promueve la práctica de la educación y la investigación. Se creó para mejorar el pensamiento y la planificación a largo plazo con miras al futuro a través del liderazgo intelectual, la investigación y el desarrollo, la promoción, la educación y la capacitación. Apoya a las organizaciones, las comunidades y la industria para crear futuros deseados. Se especializa en la aplicación de ingeniería de sostenibilidad de sistemas integrales y prospectiva estratégica, e integra esta experiencia con el aprendizaje empírico y con conocimientos obtenidos de una variedad de otras herramientas analíticas estratégicas. Sus procesos son colaborativos, cocreativos y muy personalizados.
- El Caribbean Development Foresight Institute, que es una organización de investigación y consultoría establecida en Jamaica para brindar servicios de investigación y educación en investigación de futuros, prospectiva estratégica, evaluación de tecnología, y análisis y consulta de partes interesadas en temas relacionados con la agenda de desarrollo del Caribe y otras economías emergentes. Sirve como conector entre la academia y los sectores público y privado.
- Las iniciativas Smart Caribbean Futures, que se centran en la construcción del diálogo sobre futuros en el Caribe, en asociación con el Instituto de Estudios del Caribe y el Caribbean Development Foresight Institute.
- La iniciativa Imagine Jamaica 50, que tiene por objeto abrir un diálogo entre jóvenes líderes sobre el futuro de Jamaica hacia 2030 y más allá, en conmemoración del 50 aniversario de la independencia del país.
- El proyecto Imagine Haiti, que brinda una experiencia educativa atractiva para los líderes jóvenes con el objetivo de llegar a las organizaciones juveniles y aumentar la capacidad de las comunidades para incorporar en sus procesos habilidades de visión y prospectiva.

D. Prospectiva, innovación y adaptación creativa

Como se señaló al inicio del presente capítulo, en la última década se ha ampliado el alcance de la producción de conocimiento mundial sobre prospectiva para plantear un enfoque sistémico en que la innovación desempeña un papel central. Se trata de una innovación disruptiva y no de una incremental. Esto significa que la prospectiva tiene por objeto resolver problemas de una manera creativa e innovadora: creativa en la medida en que se ofrecen soluciones realmente nuevas, e innovadora en la medida en que esas soluciones deben estar en sintonía con la aceptabilidad social. El vínculo entre la prospectiva y la innovación es, por tanto, absolutamente consustancial. Esto significa utilizar soluciones que hayan funcionado bien en el pasado y también saber pensar de forma innovadora para encontrar soluciones que sean más originales, operativas y satisfactorias para la población (Goux-Baudiment, 2021).

Con miras a dinamizar y transformar la capacidad prospectiva e innovadora de los Estados y las sociedades, resulta fundamental profundizar en la coevolución de los conceptos de prospectiva, innovación y resiliencia. Como se mencionó en el capítulo II, el origen etimológico de la palabra resiliencia en francés, así como también en inglés, se refiere a la capacidad de un material para volver a su situación inicial después de una conmoción y, por extensión, a la capacidad de una persona para recuperar el equilibrio después de una conmoción traumática. Más recientemente, la resiliencia se ha definido asimismo como la capacidad de un sistema técnico para seguir funcionando en caso de falla.

Según Goux-Baudiment (2021), el concepto de resiliencia sugiere dos nociones diferentes. Por un lado, sugiere el hecho de volver a una situación anterior tras un cambio radical, por ejemplo, cuando un sistema económico sigue creciendo después de que ha habido una crisis como la del COVID-19. Se trata, por tanto, de una forma de elasticidad tanto de los individuos como de las organizaciones, que vuelven a su punto de

origen después de haber sido momentáneamente desviados de él. Al final, se vuelve a la normalidad. Por otro lado, en el marco del sistema técnico y en la segunda acepción, la resiliencia supone adaptarse para poder funcionar a pesar de encontrarse en una situación que no es normal. Aquí es donde la resiliencia difiere de la redundancia (en caso de falla, se implementa un nuevo proceso que permite evitarla a fin de garantizar un funcionamiento adecuado). En la primera acepción del concepto de resiliencia se vuelve exactamente a la misma situación que precedió al choque, mientras que, en la segunda, surge una nueva situación en la cual se continúa operando, integrando el cambio y evolucionando con él. El segundo caso se denomina adaptación y significa la capacidad de organizarse para integrar un cambio, seguir mejorando y operar de la manera más eficiente posible.

En lugar de procurar una resiliencia que simplemente conduzca a recuperar la antigua normalidad, los territorios deben generar una mayor adaptabilidad, entendida como la capacidad de modificarse para integrar los cambios. El sociohistoriador británico Arnold Joseph Toynbee, argumentó en el siglo XX que la capacidad de supervivencia de una civilización dependía de su capacidad para responder de forma innovadora a los nuevos retos a los que se enfrentaba. De ahí la importancia de promover el liderazgo creativo para afrontar la crisis derivada del COVID-19 y de fomentar la capacidad de los territorios para responder, inventar nuevas respuestas, integrar rápidamente el cambio y establecer nuevos procesos. La combinación de capacidad prospectiva, innovadora y adaptativa debería conducir a una mayor proactividad de los territorios en el futuro y a su mejor gobernanza (Goux-Baudiment, 2021).

E. La forma de crear visiones y construir nuevas respuestas

Es necesario que los organismos nacionales y regionales de planificación exploren nuevas direcciones del pensamiento y abran nuevos caminos para mejorar la calidad del aporte de la prospectiva a la planificación para el desarrollo. Se trata de hacer lo siguiente: profundizar en la potencialidad de los métodos basados en la creatividad, la experiencia y la interacción; abordar temas que son poco visibles en el enfoque convencional, como la formación de capacidades de anticipación, los aspectos psicosociales y culturales, la formación posformal y la salud mental, y plantear instrumentos destinados a fomentar la innovación y los procesos productivos.

Esta ampliación para adquirir nuevas perspectivas surge de la fertilización cruzada de los estudios del futuro, los estudios de inteligencia y alerta estratégica, la prospectiva corporativa o estratégica, y el pensamiento de diseño, la ciencia ficción y las teorías de la creatividad extrema. Los nuevos aportes proporcionan fundamentos que trascienden la anticipación y suponen crear visiones, descubrir nuevas ideas y enfrentar desafíos. Los últimos tres procesos son clave en la prospectiva contemporánea, porque retroalimentan de manera continua la innovación en la planificación y la gestión pública. También complementan de forma sinérgica el enfoque de la resiliencia institucional con base en el desarrollo de capacidades. Los procesos de crear visiones, descubrir y materializar desafíos pueden ser interesantes para aplicar un concepto amplio y novedoso de la prospectiva (véase el cuadro IV.2).

A partir de estos hallazgos se pueden establecer conclusiones interesantes que permiten reexaminar la visión de Duchek (2020) sobre la relación entre la prospectiva y la resiliencia institucional. En su modelo, la autora plantea tres fases: anticipación (antes del acontecimiento), respuesta (durante el acontecimiento) y adaptación (después del acontecimiento). En este modelo se asimila el concepto de anticipación con el de prospectiva, pero en la actualidad este último es más amplio que el de anticipación. La prospectiva no se refiere solo a anticipar lo que puede llegar a pasar, sino que también supone visualizar nuevas posibilidades, descubrir sorpresas y oportunidades, y plantear y afrontar desafíos. También se debe tener en cuenta que los fenómenos en cascada y la interconexión mundial exigen a las instituciones una comprensión más avanzada de los sistemas sociotécnicos complejos, y señalan claramente que la resiliencia ecológica debe entenderse en términos de la dinámica comunitaria (Pescaroli, 2018). Esto debe llevar a las instituciones de planificación a prepararse para un diálogo social permanente mediante el uso de métodos participativos, experienciales y creativos.

Cuadro IV.2

Conceptos clave de la prospectiva y la innovación

Conceptos	Propósito	Pregunta clave	Tipo de razonamiento
Prever	Producir alertas tempranas, y analizar riesgos y oportunidades, mediante la detección de señales débiles, patrones y tendencias	¿Qué factores de cambio son vectores dinamizadores de la realidad y tienen gran impacto?	¿Qué se puede esperar del fenómeno X en los próximos diez años?
Crear visiones o visualizar	Crear visiones perspicaces y novedosas para explorar nuevas posibilidades	¿Cómo se van a crear visiones de nuevas respuestas?	¿Qué podría pasar si el fenómeno X interactuara con el fenómeno Y, y entrarán en conflicto o convergencia?
Descubrir	Explorar situaciones hipotéticas, y estudiar obstáculos, sorpresas u oportunidades que no hayan sido previstas por la humanidad	¿Qué nuevos elementos se van a descubrir?	¿Qué es lo que aún no se percibe respecto de las oportunidades que ofrecen X+Y en un mundo Z?
Dar forma a los desafíos o materializarlos	Crear experiencias que simulen escenarios futuros, a través de prototipos, medios de comunicación, artefactos o inmersión, para probar nuevas realidades y concretar nuevos desafíos	¿Qué prácticas establecidas se van a desafiar?	¿Qué tan diferente es la experiencia en un mundo Z, y cómo o qué podríamos cambiar como resultado?

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Smith y M. Ashby, *How to Future: Leading and Sense-Making in an Age of Hyperchange*, Londres, Kogan Page, 2020.

En este contexto, en la formación en prospectiva y planificación para el desarrollo se deben incorporar perspectivas múltiples en que se integren y complementen diferentes teorías, métodos y aplicaciones. Por un lado se debe considerar la perspectiva “dura”, que se origina en una visión tecnoeconómica basada en el cálculo racional en que se utilizan métodos cuantitativos, objetivos y formales para establecer predicciones y pronósticos. En esta perspectiva se utilizan preferentemente métodos basados en la evidencia y los conocimientos, enriquecidos con los macrodatos y la inteligencia artificial, que permiten procesar grandes volúmenes y tipos de datos en tiempo real. Sin embargo, la exploración de entornos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos exige adoptar también una perspectiva “blanda” que aporte una visión sociocultural basada en la elaboración de sentido mediante métodos cualitativos, subjetivos e informales, para comprender las imágenes de futuro y el pensamiento complejo. Esto entraña aplicar métodos basados en la interacción social, la participación, la experiencia y la creatividad a partir del diseño especulativo, el pensamiento de diseño y la ciencia ficción.

La finalidad de combinar perspectivas es ofrecer una formación constante que aumente la capacidad de los líderes y los organismos gubernamentales y de planificación para conocer el entorno, identificar los cambios y afrontarlos con agilidad. Esto significa adquirir nuevas competencias que incrementen la creatividad, el trabajo en equipo, la paciencia, la actitud proactiva, el optimismo, el autoconocimiento y la toma de decisiones en situaciones inestables y complejas (Hines y Bishop, 2015).

F. El rol de los laboratorios de prospectiva e innovación para crear respuestas ágiles y oportunas en la política pública¹⁴

Las capacidades de aprendizaje organizacional y gestión del cambio se han combinado con las capacidades de innovación, y eso ha llevado a que la labor prospectiva no consista únicamente en prepararse para acontecimientos esperados o inesperados, sino que fundamentalmente se trate de incidir en los modelos mentales y los comportamientos de las personas, los equipos, las organizaciones, las redes, los sectores y la sociedad con el fin de gestionar los diferentes niveles del futuro: anticipar, visualizar futuros diferentes, descubrir nuevas ideas y afrontar el reto de transformar las instituciones¹⁵.

¹⁴ Véase el primer y tercer conversatorio virtual entre expertos Prospectiva y Resiliencia: Laboratorios de Innovación, especialmente las intervenciones de Enric Bas, Mario Guillo, Omar del Carpio, organizados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en mayo y junio de 2021 [en línea] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es>. Véanse asimismo los materiales sobre laboratorios de prospectiva e innovación de la Red Abierta de Prospectiva e Innovación para América Latina y el Caribe, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), Del Carpio (2020) y Del Carpio y Pinto (2018).

¹⁵ El énfasis en vincular la prospectiva con la innovación fue la conclusión del Foro Global sobre el Futuro del Programa de Prospectiva Tecnológica de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI, 2007). En el campo iberoamericano, los profesores Enric Bas y Mario Guillo se refirieron a este asunto en su famosa trilogía de 2012 (Bas y Guillo, 2012). Un ejemplo representativo de buenas prácticas al respecto a nivel mundial es la experiencia aplicada en el Silicon Valley (Carleton, Cockayne y Tahvanainen, 2013) y en el VTT Technical Research Centre of Finland, la Universidad de Turku y la Universidad Aalto, en Finlandia. Hoy también se destaca la labor de la Red Abierta de Prospectiva e Innovación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) a través de la experiencia de ProjectA+, Omar del Carpio, Jean Paul Pinto y los laboratorios de prospectiva e innovación.

Cuando la prospectiva se aplica para promover la resiliencia institucional, se conecta con la innovación y requiere enfoques sistémicos que permitan establecer de forma simultánea relaciones entre los distintos niveles de planificación (nacional, intermedio y local) y de marcos temporales (cortísimo plazo, corto plazo, mediano plazo y largo plazo). Esto supone una exigencia mayor en lo que atañe a la formación y al desarrollo de capacidades, para proporcionar a los encargados de tomar decisiones y a quienes formulan las políticas públicas un panorama de la complejidad, el riesgo y la incertidumbre.

La prospectiva entraña dar sentido y requiere aplicar una serie de metodologías y procesos que se pueden aprender y están al alcance de las personas y los equipos de trabajo que desarrollan las capacidades pertinentes (Smith y Ashby, 2020). Para facilitar oportunidades de formación es preciso experimentar y crear laboratorios de prospectiva e innovación, entendidos como espacios privilegiados de interacción social destinados a crear soluciones y debatir nuevas ideas. Estos son espacios en que se crean ambientes de aprendizaje sobre cómo funcionan las metodologías y los procesos de anticipación, visualización, descubrimiento y materialización de futuros.

De acuerdo con Del Carpio y Pinto (2018), un laboratorio es un espacio abierto de creación conjunta en que se proporcionan insumos, como plataformas, métodos, técnicas, herramientas y software, y en que se facilitan procesos en que las personas, las instituciones, las redes, las cadenas productivas, los sectores y los territorios usan esos insumos para producir aprendizaje colaborativo, identificar necesidades presentes y futuras, y elaborar soluciones sostenibles en un ciclo iterativo o continuo.

En los laboratorios de innovación se reúnen grupos de personas que exploran los horizontes temporales de corto, mediano y largo plazo, y se combinan diferentes perfiles profesionales y roles institucionales, por ejemplo, expertos, equipos de producción, actores interesados, equipos de innovación, y líderes o promotores del desarrollo, entre otros. Se busca producir una interacción creativa que ayude a explorar los futuros posibles y a crear respuestas institucionales específicas frente a ellos.

Los laboratorios de prospectiva e innovación son organizaciones planas, es decir, sin jerarquías, que cuentan con un equipo coordinador y facilitador. En ellos se establecen redes colaborativas que incluyen a los usuarios, se experimentan nuevas formas de gestionar los espacios de trabajo, se elaboran planes de trabajo específicos para idear soluciones, y se incorporan la construcción social y la inteligencia colectiva en todas las acciones. La base principal de estos laboratorios es que nacen como agentes que tienen por objeto crear de forma conjunta ecosistemas de innovación y desarrollo, y dinamizarlos en el marco del modelo de innovación abierta, a fin de sacar provecho de las ideas, los conocimientos, las tecnologías, las capacidades, y los recursos del entorno y de las organizaciones. En este contexto, la prospectiva agrega valor porque aporta el desarrollo del pensamiento orientado al futuro y la cultura de construcción social de este, y contribuye al proceso creativo al evitar las respuestas meramente inerciales.

Diagrama IV.1
Características de los laboratorios de innovación



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Bas y Guillo (2015) destacan que los laboratorios se caracterizan por la participación, la flexibilidad, la creatividad y la internacionalización: en ellos predomina la innovación abierta y multidisciplinar, la colaboración y el diseño de productos y servicios del futuro. En los laboratorios de prospectiva e innovación se suelen dar charlas inspiradoras y constituir espacios de generación de ideas, intercambio de conocimiento, elaboración de proyectos de innovación, inmersión en el mundo del usuario y producción de disrupciones sostenibles. Se diseñan soluciones orientadas a temas del presente y del futuro, y a la exploración de tendencias y temas portadores del futuro.

Futurlab, de la Universidad de Alicante, es un laboratorio de prospectiva orientado a la innovación pionero en Iberoamérica. Según Bas y Guillo (2015), en él se conecta la prospectiva participativa con el pensamiento de diseño y la experiencia del usuario, es decir, una prospectiva basada en la cocreación y la empatía con el usuario. La propuesta metodológica de este laboratorio, denominada FLUX3D, ofrece una herramienta que permite sistematizar la evaluación de prototipos de innovación (cualquier idea innovadora) sobre la base de las expectativas de los usuarios y mostrar los resultados de forma simple e inteligible. En Bas (2021) se aprecia una aplicación tangible en que el autor hace una reflexión sobre escenarios de futuro de la economía colaborativa sobre la base de iniciativas “de abajo a arriba” de innovación social. Esa aplicación se fundamenta en el proyecto Puertas Abiertas de integración regional financiado por la Unión Europea, cuyo objetivo es explorar opciones estratégicas para las industrias creativas del sur de Europa.

En el contexto latinoamericano es significativa la experiencia de BioAgriFood Future, un centro de pensamiento peruano, itinerante y permanente, en el que se discuten las principales tendencias internacionales en sectores como la agricultura y la alimentación, y se construyen escenarios futuros con la participación del sector privado, las instituciones académicas, el gobierno y la comunidad, para dar una respuesta articulada a los grandes desafíos que se enfrentan en América Latina y el Caribe. Este caso pone de relieve la pertinencia de llevar a cabo un proceso continuo de análisis prospectivo respecto de los sistemas agroalimentarios, como los cultivos andinos o la cadena de valor del langostino, desde una perspectiva local y con base en metodologías específicas (Del Carpio y Mialhe, 2021; Del Carpio y otros, 2019, 2020a y 2020b).

La creación e implementación de laboratorios de prospectiva e innovación exige un proceso organizativo y una curva de aprendizaje. En el recuadro IV.2 se brindan recomendaciones que facilitan el desarrollo y la integración de los productos de esos laboratorios en las políticas públicas.

Los laboratorios de prospectiva pueden fortalecer las redes emergentes de laboratorios de innovación pública que en la última década se han posicionado en las políticas de gobierno abierto de América Latina (Rodríguez, 2018; Long y Fundación NovaGob, 2019; Rojas-Martín y Stan (2020). Estas iniciativas funcionan en el marco del paradigma de gobierno abierto con el objeto de pensar y diseñar políticas y acciones de valor público. Se basan en los principios rectores de la transparencia, la colaboración y la participación, y son impulsadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones y las nuevas metodologías para la innovación centradas en el ciudadano. En el cuadro IV.3 se proporciona información sobre estos laboratorios recopilada por la Red InnoLabs del CYTED¹⁶, y en el recuadro IV.3 se brinda información sobre un laboratorio creado en Chile.

¹⁶ Véase una caracterización de los procesos de creación de los laboratorios de gobierno para la innovación pública en Rojas y otros (2020) y Long y Fundación NovaGob (2019). Las principales metodologías para la innovación pública que se utilizan en ellos se derivan de la ciencia de los datos, las ciencias del comportamiento, la simulación y la elaboración de modelos, la inteligencia colectiva y el pensamiento de diseño. La complementariedad con la prospectiva es pertinente, porque esta aporta el pensamiento de largo plazo, una visión holística, la interacción con los actores sociales, perspectivas múltiples y creatividad. Cuando se trabaja en innovación sin tener en cuenta la prospectiva se corre el riesgo de introducir sesgos cuantitativos y de corto plazo, miopía frente al contexto, reproducción de modelos mentales vigentes, y escasa creatividad y diversidad de pensamiento. Véase Medina-Vásquez (2020).

Recuadro IV.2

Recomendaciones para implementar laboratorios de prospectiva e innovación

A la hora de poner en práctica laboratorios de prospectiva e innovación, es recomendable llevar a cabo las siguientes acciones:

- Constituir un equipo o nodo principal, y brindarle capacitación. En el equipo es necesario que haya perfiles diversos y conocimientos de la gestión pública. El equipo debe ser capaz de crear soluciones y determinar cómo estas se pueden aplicar en el contexto actual, mientras este se va transformando.
- Elaborar una agenda. Focalizar los proyectos en áreas estratégicas y temas claves.
- Obtener financiamiento y desarrollo institucional progresivo: se debe contar con el apoyo de recursos y capacidades de los actores y redes involucrados.
- Crear un espacio abierto y flexible en el que haya interacción y participación.
- Fomentar la coordinación: más que crear un gran laboratorio es preciso interconectar muchos espacios para intercambiar experiencias y promover el contacto entre laboratorios especializados.
- Construir una visión de futuro propia y autonomía de pensamiento. En América Latina predomina una visión cortoplacista, extrapolativa y poco creativa. Los laboratorios deben ofrecer una visión de largo plazo original y tener la capacidad de crear ambientes excepcionales para que pueda aflorar la creatividad al imaginar soluciones novedosas.
- Promover la neutralidad y la colaboración efectiva. Los laboratorios deben ser parte del ecosistema de innovación: no son los dueños de este ni deben ser capturados por intereses de agentes políticos, económicos o sociales.
- Llevar a cabo procesos de experimentación que permitan a los usuarios del futuro exponerse a una serie de procesos de aprendizaje y conectarse con los diferentes niveles del futuro.
- Crear mecanismos que permitan recopilar las mejores prácticas, de modo que las organizaciones puedan analizar las experiencias que se hayan llevado a cabo y seleccionar las que hayan dado los mejores resultados a la hora de prever e imaginar el futuro.
- Fomentar las competencias ligadas al trabajo en equipo, la convocatoria de la sociedad civil, el análisis participativo sobre el futuro y la comunicación con la ciudadanía.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Del Carpio (2020), Del Carpio y Pinto (2018).

Cuadro IV.3

América Latina: ejemplos de laboratorios de gobierno para la innovación

Número	Caso	Sede	Año de creación	Sitio web	Nivel de actuación territorial
1	Laboratorio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Argentina	2013	https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-laboratorio-de-la-ciudad	Provincial, estadual
2	Buenos Aires LAB 2017: laboratorio de innovación pública de la provincia de Buenos Aires	Argentina	2017	https://baprovincialab.github.io/Buenos-Aires-LAB-2017/	Provincial, estadual
3	NQNLab: laboratorio de Innovación Pública del Neuquén	Argentina	2017	http://ciudadanianqn.com.ar	Municipal, local, provincial, estadual
4	PoliLab UNR: laboratorio de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina	Argentina	2017	https://polilab.unr.edu.ar/que-es-polilab-unr/	Local, provincial, nacional, estadual
5	LABHacker: laboratorio de innovación ciudadana de la Cámara de Diputados	Brasil	2013	https://labhackercd.leg.br/	Federal, nacional
6	Laboratorio de Gobierno de Chile	Chile	2014	https://www.lab.gob.cl	Nacional, estadual
7	GobLab UAI: laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez	Chile	2017	https://gobierno.uai.cl/centroinvestigacion/goblab-uai/	Nacional, estadual
8	Centro de Innovación Pública Digital	Colombia	2013	https://centrodeinnovacion.mintic.gov.co/es	Nacional, estadual
9	LABCapital: laboratorio de innovación pública distrital	Colombia	2016	http://www.veeduriadistrital.gov.co	Municipal, local

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Rodríguez, *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*, Cali, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), 2018.

Recuadro IV.3

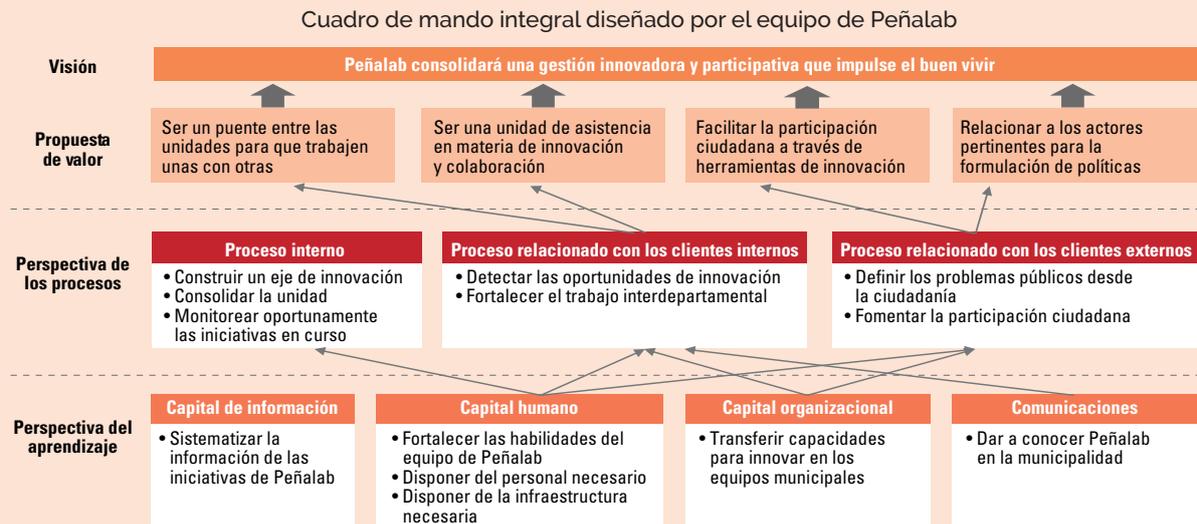
Chile: laboratorio de innovación municipal Peñalab

Peñalab es un laboratorio de innovación que forma parte de la estrategia de innovación promovida por la Municipalidad de Peñalolén (Santiago). Su misión es instalar la capacidad de trabajo colaborativo en los equipos municipales para prestar servicios eficaces y de calidad a la ciudadanía. El proyecto surgió como resultado de la participación de Peñalolén en el concurso Experimenta del Laboratorio de Gobierno de Chile, con el objetivo de resolver la escasa colaboración interdepartamental que existía en el municipio.

Desde su constitución en 2017, la unidad responsable de Peñalab ha sido la Administración Municipal de Peñalolén. A los efectos de contar con un equipo interdisciplinario, este se integró con un arquitecto, una periodista, una trabajadora social y una auditora que pertenecen a diversas unidades municipales y que participan en las actividades del laboratorio de forma paralela a sus labores habituales.

Peñalab se estructura en torno a tres principios: el foco en las personas, la transversalidad y la colaboración. El énfasis está puesto en la gestión de proyectos, la búsqueda de nuevas oportunidades, el apoyo metodológico colaborativo y la instalación de capacidades para innovar, de forma tal de cambiar la forma de hacer las cosas, fortalecer el liderazgo horizontal y romper con los dogmas.

Asimismo, guiados por la visión de la iniciativa de Peñalab, el equipo diseñó un instrumento estratégico llamado cuadro de mando integral (*balanced scorecard*) que se puede observar en el siguiente diagrama.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipalidad de Peñalolén.

Entre 2017 y 2020, Peñalab ha desarrollado y participado en múltiples proyectos, algunos de los cuales se enumeran a continuación:

- Design Sprint 2017 y 2018. Se aplicó un método simple, rápido y colaborativo diseñado por Google Ventures y se contó con 120 participantes, 312 ideas y 7 desafíos en total: emprendimiento, gestión de respuestas, espacio público, basura, comunicación interna, jóvenes y bases de licitación. Se logró que los desafíos se convirtieran en prototipos y metas estratégicas de gestión.
- Seminario Internacional "Construyendo una Política de Gobierno Abierto para las Instituciones Públicas Locales" (2018). Participaron municipalidades de Chile, el Uruguay, el Paraguay, la Argentina y el Brasil para fomentar la cooperación Sur-Sur.
- Ediciones 2018 y 2020 del Concurso Funciona! del Servicio Civil, en que Peñalolén resultó finalista.
- Evaluación del periódico comunal *Todo Terreno* (2019).
- Evaluación de escuelas abiertas 2018.
- Presupuestos participativos 2019: diseño conjunto de metodología participativa (tablero participativo) para que se postularan proyectos con foco en la recuperación de espacios públicos.

Recuadro IV.3 (conclusión)

- Concurso Ciudadano Medioambiental (2019).
- Taller de innovación abierta para funcionarios municipales (2020).
- Diseño de la nueva intranet como plataforma institucional (2020).
- Diseño del plan de regreso a las actividades presenciales después de la cuarentena por COVID-19 (2020).

Desde su conformación, Peñalab ha ido fortaleciéndose hasta convertirse en un espacio sólido dentro del municipio de Peñalolén. De cara al futuro, la aspiración máxima es que la innovación sea intrínseca en las prácticas de todos los funcionarios de la municipalidad de Peñalolén. Para ello, el municipio se ha planteado los siguientes desafíos:

- Crear la red de innovadores municipales.
- Promover el crecimiento del equipo Peñalab y el fortalecimiento de sus capacidades.
- Crear un programa Experimenta municipal según la metodología que el Laboratorio de Gobierno de Chile aplica en su programa que lleva el mismo nombre.
- Buscar nuevos colaboradores y aliados para implementar nuevas iniciativas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipalidad de Peñalolén.

G. La relación entre la prospectiva y la política de Estado

Tal como revela la crisis actual de América Latina, el reclamo ciudadano y el estallido social que ha tenido lugar en algunos países de la región proviene en gran parte de la falta de diálogo social orientado hacia el futuro de las nuevas generaciones. La prospectiva genera interrogantes sistemáticas y organizadas acerca del futuro, con base en métodos, procesos y sistemas de análisis que permitan construir espacios democráticos para dar sentido a nuestras sociedades y movilizar la inteligencia colectiva de un modo propositivo que permita construir futuros. En la región es necesario migrar del énfasis gubernamental en los análisis de coyuntura y de corto plazo, puntuales y ocasionales, hacia procesos permanentes de construcción de futuros en que la dinámica de corto plazo se integre en el pensamiento de largo plazo.

Para fortalecer el avance del desarrollo sostenible es clave incorporar la prospectiva en la política pública a través de políticas de Estado. La dimensión del largo plazo en la discusión sobre el desarrollo debe integrarse en el discurso social, en el análisis económico y en la narrativa política, para avanzar en la creación de consensos sobre el futuro deseado en sectores estratégicos como la educación, la salud, el medio ambiente, la energía, la seguridad y la infraestructura, entre otros. No es una tarea fácil, pues la democracia conlleva procesos electorales recurrentes que podrían acarrear frecuentes cambios de rumbo. Pero los grandes desafíos exigen continuidad y persistencia, y deben anclarse en políticas de Estado. Esto se puede lograr en la medida en que la ciudadanía esté más capacitada e informada, se lleven a cabo debates sobre escenarios de futuro y se sustente con una visión compartida la construcción de acuerdos políticos de largo alcance. La incorporación de la prospectiva en la política pública puede llevarse a cabo sobre la base de las siguientes premisas¹⁷:

- Para que la prospectiva pueda tener un impacto en el fomento de la resiliencia y la innovación institucional es necesario considerarla como una función pública transversal, lo que conlleva incorporar a los diferentes poderes del Estado en su articulación, y asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos.
- Un Estado activo debe responder al cambio estructural global y contar con un enfoque integral del desarrollo. El énfasis económico de las políticas públicas debe estar en armonía con una visión multidimensional que establezca relaciones y conexiones entre las dimensiones social, ambiental, cultural, institucional y científico-tecnológica del desarrollo.
- La prospectiva se apoya en la vigilancia del presente y sirve para pensar, debatir y darle forma al futuro. Para ponerla en práctica es preciso integrar la anticipación en la acción institucional, aprender

¹⁷ Véase más información en Bitar, Máttar y Medina (2021) y Medina-Vásquez (2021), así como en las experiencias pertinentes de la Comisión Europea en 2020 y 2021.

a pensar de una manera diferente, y ejecutar procesos de formación compleja, de carácter inter, multi y transdisciplinario, sobre todo en las altas esferas del gobierno, donde se toman las decisiones que más impacto tienen en la población.

- Como complemento de las capacidades de anticipación y aprendizaje es necesario fomentar las capacidades de apropiación y movilización de la inteligencia colectiva. Las personas deben interiorizar las posibilidades e implicaciones de la prospectiva mediante debates públicos informados, participar activamente en las decisiones públicas y contribuir a vigilar en el presente los hechos portadores de futuro que incidirán en el desarrollo de sus capacidades presentes y futuras. De igual modo se deben forjar capacidades para implementar con eficacia planes, programas y proyectos transformadores.
- Esta labor de carácter multidimensional, integral y sistémica tiene que tratarse como un ciclo continuo en cuyo centro tenga lugar un diálogo social permanente y transparente con la ciudadanía.

Ahora bien, dada la profundidad con que se arraigan los factores que inciden en la presencia o ausencia del pensamiento de largo plazo, la transformación de las prácticas políticas y la renovación de los liderazgos para que ese tipo de pensamiento se asuma con seriedad es una tarea que requiere un proceso de al menos diez años (Medina-Vásquez, 2021). Entre los factores mencionados se encuentran los institucionales, los individuales y los culturales, que se explican a continuación.

De acuerdo con Vargas (2021), los factores institucionales se relacionan con el desarrollo de las instituciones, la debilidad o la fortaleza de los partidos políticos, la ausencia de carrera pública, la estabilidad de los cargos, la normativa vigente y la institucionalidad internacional. En el contexto latinoamericano, a esos factores se les pueden sumar necesidades profundas y urgentes que los gobiernos deben tratar de resolver con prontitud, lo que deja el largo plazo en un aparente segundo plano. Entre los factores individuales están las cualidades y competencias del líder, la vocación de servicio y la experiencia, la comunicación, el orden y disciplina, el coraje, el carisma, la apertura mental, y la capacidad estratégica y visionaria. Entre los factores culturales se encuentran el cortoplacismo, la fragilidad de los compromisos, los dilemas intertemporales, los pocos líderes formados e interesados en el largo plazo, la escasa conciencia mundial, la poca valorización del futuro, la gran incertidumbre, la complejidad de las políticas, la corrupción, la creencia preponderante en un futuro individual más que colectivo, los sesgos cognitivos, las preferencias de gobierno, los intereses de terceros y los buscadores de rentas, la falta de preparación y la alta rotación que hay en la burocracia.

Entre los factores que impulsan el pensamiento de largo plazo podemos encontrar los siguientes:

- Los factores relacionados con las capacidades personales, que abarcan una educación de alta calidad con visión de futuro y una educación específica en temas relacionados con los estudios del futuro.
- Los factores vinculados con las organizaciones públicas, que se expresan en la necesidad de ampliar y promover la mayor participación posible de las diferentes instancias de gobierno, en la prestación de servicios de asesoría estratégica a largo plazo, en la institucionalización de la función prospectiva dentro de las organizaciones públicas, y en la construcción de mecanismos que permitan identificar y hacer el seguimiento permanente de las señales de futuro a nivel de las responsabilidades de las instituciones.
- Los factores relacionados con instrumentos que faciliten la materialización y la coordinación de los esfuerzos institucionales sostenidos a lo largo del tiempo para resolver problemas públicos. Algunos ejemplos de esos instrumentos son los presupuestos plurianuales, los marcos normativos que incluyen una fuerte visión de largo plazo, la construcción de visiones o estrategias de largo plazo, y la articulación de los planes de gobierno con los planes de desarrollo.

En vista de todo lo anterior, no es posible esperar que los modelos mentales, los comportamientos colectivos y las emociones pertinentes se transformen en el corto plazo sin acciones deliberadas en que se tenga conciencia de la magnitud de la crisis por la que América Latina atraviesa en la actualidad y de la necesidad de desarrollar capacidades que permitan superarla.

En la actual encrucijada latinoamericana y caribeña, las universidades, las redes y las comunidades prospectivas pueden contribuir a diseñar e implementar soluciones efectivas y específicas. De acuerdo con Medina-Vásquez, Vitale y Patroulleau (2021), y según se señala en el estado de la técnica que describió la Red

Abierta de Prospectiva e Innovación para América Latina y el Caribe del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), para que el aporte de la prospectiva sea realmente significativo se deben tener en cuenta una serie de prioridades que se indican en los párrafos siguientes.

En primer lugar, se debe contrarrestar la principal debilidad actual, a saber, la falta de formación avanzada en esta materia. A pesar de las nuevas organizaciones prospectivas y programas de formación que hay en Centroamérica y en América del Sur, la comunidad está compuesta por una pequeña masa crítica de personas que asumen la prospectiva como una disciplina del conocimiento. Es necesario fortalecer esa masa crítica y ampliar sus campos de acción.

La segunda prioridad es impulsar los laboratorios de prospectiva e innovación, es decir, construir “canchas de juego” que permitan acelerar el desarrollo de capacidades de modo que la disciplina esté al alcance de las personas e instituciones que tengan proyectos innovadores pero no cuenten con apoyo pertinente, efectivo y oportuno. La tercera prioridad es poner el foco en temas estratégicos que sean vitales para la región. Es fundamental afinar la priorización y abordar asuntos sustantivos. También hay aplicaciones de primera necesidad para la región, como la sostenibilidad de los recursos naturales y el fomento del sector agroalimentario. Los recursos naturales constituyen la gran ventaja competitiva y comparativa de América Latina y el Caribe, pero son objeto de una amenaza verosímil: en el futuro, la ciencia y la tecnología pueden llegar a sustituir algunos recursos que son estratégicos, como el cobre o el litio, mediante la invención de nuevos materiales. Finalmente, la cuarta prioridad es renovar la prospectiva para hacerla sólida desde el punto de vista académico, útil para la sociedad y a la vez comprensible para los ciudadanos y los responsables de tomar decisiones. La prospectiva debe centrarse en la construcción social del futuro y la anticipación tradicional debe dejar espacio a la apropiación, la acción y el aprendizaje.

En el recuadro IV.4 se describe una experiencia de relación entre la prospectiva y la política de Estado en Costa Rica.

Recuadro IV.4

Política de Estado y coordinación intersectorial: la estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0

En octubre de 2018 se lanzó oficialmente la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 (2018-2022). Con esta estrategia se busca transformar las instituciones públicas y la sociedad desde el punto de vista digital a través de una política de Estado que tiene por objeto potenciar el desarrollo socioeconómico del país y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante el acceso a estas tecnologías y el uso de ellas en el gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil. En esta estrategia, que fue producto de un ejercicio de consulta y cocreación en el que participaron múltiples actores de la sociedad costarricense haciéndose eco de las políticas del gobierno abierto, se plasmó una visión de corto, mediano y largo plazo para avanzar hacia el cierre de las brechas de desarrollo sobre la base del amplio margen de crecimiento que ofrecen las oportunidades de digitalización e innovación.

Para aplicar esta política es imprescindible que haya una amplia coordinación interinstitucional y una gran articulación política y normalización técnica, todo lo cual exige que haya apoyo político del más alto nivel. Por esta razón, el Gobierno promulgó el decreto ejecutivo núm. 41248 por el que se creó la Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital del Bicentenario como el ente asesor para el diseño de la estrategia nacional orientada a la implementación de la política pública relativa al gobierno digital. Asimismo, se emitió la directriz 019 en la que se dictan lineamientos a las instituciones del sector público para el desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario. Para ejercer el liderazgo en la implementación de esta política se ha encomendado al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) que identifique las iniciativas y las propuestas tecnológicas que permitan crear un ecosistema digital nacional que haga posible una mayor equidad de oportunidades y beneficios para los ciudadanos, las empresas y el Estado costarricenses.

Asimismo, se hizo la correspondiente alineación estratégica con cada uno de los instrumentos de política pública y de planificación nacional, a saber: la Política Nacional de Sociedad y Economía basadas en el Conocimiento (PNSEBC), que se consensuó con la sociedad civil, el sector privado y la academia para articular los esfuerzos del país en una visión de largo plazo relativa al progreso científico y tecnológico, y a su impacto económico, social y ambiental; el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI); el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP)

Recuadro IV.4 (conclusión)

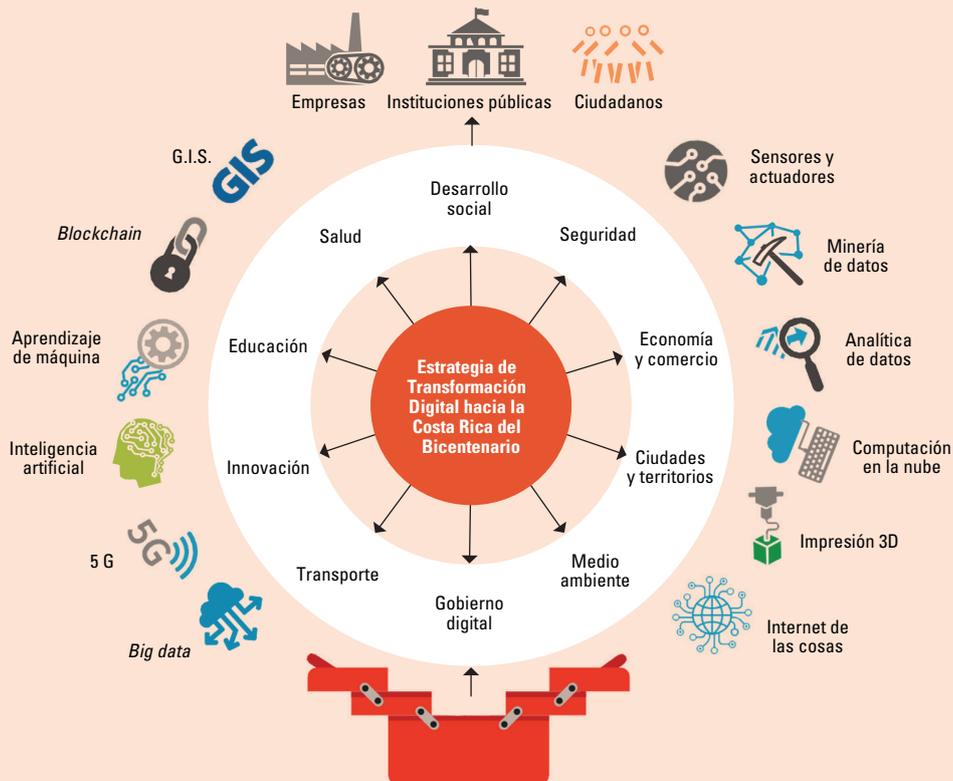
2019-2022, y las prioridades del gobierno para el MICITT. De esta manera, se procedió a incluir los ejes correspondientes en cada instrumento: el nuevo eje de transformación digital, con sus respectivos proyectos intersectoriales, se incluyó en el PNCTI para lograr la alineación estratégica de la Estrategia de Transformación Digital.

Es importante destacar que muchas de las líneas de acción que se contemplan en esta política son transversales y requieren un trabajo consensuado de todos los sectores y de las instituciones para mejorar el aprovechamiento de las tecnologías digitales puestas al servicio de los habitantes, las empresas y la administración pública. Es por eso que las autoridades del gobierno de turno han plasmado esta política en un instrumento de visión de país en que se describe la labor necesaria para potenciar la transformación digital de la sociedad costarricense de cara a la cuarta revolución industrial y a los nuevos retos de las economías basadas en el conocimiento.

Para poner en práctica esta política se hace indispensable seguir un modelo de gobernanza digital en el marco del cual se ampare la creación de plataformas de interoperabilidad que permitan asegurar un intercambio de información óptimo y seguro entre los organismos públicos, las empresas y los ciudadanos. Representa la visión que tiene como objetivo servir a los ciudadanos y a las empresas en el cumplimiento de sus prioridades. La visión de la Estrategia es acelerar la productividad y competitividad de las empresas buscando el desarrollo socioeconómico inclusivo y sostenible, a partir del impulso de transformaciones digitales en los ciudadanos, las empresas, y las entidades públicas. El objetivo final de estas transformaciones es mejorar la calidad de vida de los habitantes, asegurar la reconversión empresarial necesaria para la industria 4.0, y mejorar la relación gobierno-ciudadanos.

Las transformaciones impulsadas son posibles por la disponibilidad de nuevas herramientas, como la conectividad 5G, la Internet de las cosas, la computación en la nube, la inteligencia artificial, la minería de datos, las cadenas de bloques (*blockchain*), los grandes volúmenes de datos, la impresión 3D, la analítica de datos, el aprendizaje de máquina, los sensores y actuadores, y los sistemas de información geográfica, entre otras. Dichas transformaciones se focalizan en áreas estratégicas, como educación, salud, desarrollo social, seguridad, economía y comercio, innovación, transporte, gobierno digital, medio ambiente y ciudades y territorios.

Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario



Fuente: Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información proveniente del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) de Costa Rica.

H. Conclusiones

En el contexto actual, caracterizado por los efectos de la pandemia de COVID-19 y en el que se procura avanzar hacia una recuperación transformadora de un modelo actual de desarrollo insostenible, la prospectiva se posiciona como una de las funciones más importantes del Estado.

Originalmente concebida como un ejercicio de élites gubernamentales e instituciones del Estado dedicadas a la defensa y, sobre todo, de sectores que dependen de la modelación futura para validar proyecciones, como la demografía y el sector energético, la prospectiva es hoy fundamental para potenciar instituciones más resilientes ante eventos críticos y crisis concurrentes en todos los niveles del Estado.

La evolución de esta práctica se ha enriquecido al incluir, además de la construcción de escenarios de futuros probables y la anticipación de eventos críticos, la apertura de espacios de participación ciudadana y de intercambio entre los agentes del desarrollo, la innovación, la cultura, los temas ambientales y sociales. La prospectiva es y será cada vez más relevante para todos los agentes del desarrollo, en la medida en que se incorpore en la gestión pública y en la planificación para el desarrollo.

Sin duda, la región ha avanzado en la planificación de largo plazo y en la construcción de visiones de país, estrategias y planes con marcos temporales entre 2025 y 2050, sin embargo, el desafío de alcanzar mayores capacidades para transversalizar su aplicación en la generación de políticas públicas de corto y mediano plazo y su vinculación con las visiones de largo plazo aún debe desarrollarse en el aparato estatal. Asimismo, también se requiere una mejor articulación con la sociedad civil, el sector académico y el sector privado para potenciar la creatividad y la innovación en la solución de los problemas públicos y, sobre todo, el sentido de apropiación de una visión de futuro compartido. El escenario es promisorio, pues la experiencia internacional revela que el período de maduración de las instituciones que mantienen la práctica prospectiva como parte de su quehacer institucional es de más o menos una década para desarrollar capacidades internas, construir una perspectiva sistémica, integral e integradora del desarrollo y, sobre todo, transversalizarse en la institucionalidad gubernamental.

En este nuevo contexto, se espera que la formación en este campo incorpore la nueva conceptualización acerca de los estudios del futuro, los métodos, procesos y sistemas prospectivos, y que evolucione en la práctica institucional, de una concepción tradicional de una caja de herramientas para la toma de decisiones, a una mejor comprensión de la prospectiva como disciplina y como organización para la gestión estratégica del conocimiento aplicado al desarrollo de los territorios y de la sociedad.

Bibliografía

- Aguirre, C. (2019), "Agenda de acción: propuesta para la construcción de capacidades de formulación e implementación de políticas en las organizaciones nacionales de ciencia, tecnología e innovación de Centro América y la República Dominicana", Ciudad de Panamá, Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación/Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional/Asociación Panameña para el Avance de la Ciencia (SENACYT/IDRC/APANAC).
- Aguirre-Bastos, C. y otros (2018), "Can foresight serve short-term decision-making in developing economies?," documento preparado para la Sexta Conferencia Internacional sobre Análisis de Tecnología Orientada al Futuro (FTA), Bruselas, Comisión Europea, 4 y 5 de junio.
- Aguirre-Bastos, C. y M. Weber (2018), "Foresight for shaping national innovation systems in developing economies," *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 128, Ámsterdam, Elsevier.
- Alonso-Concheiro, A. (2007), "La prospectiva en Iberoamérica," documento presentado en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos "Desafíos futuros de Iberoamérica," Ciudad del Carmen, Federación Mundial de Estudios de los Futuros/Red Escenarios y Estrategia en América Latina/Universidad Autónoma del Carmen, 5 a 7 de noviembre.
- Argyris, C. y D. Schön (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Addison-Wesley.
- Bas, E. (2021), "Sharing and Collaborative Economy: Future Scenarios, Technology, Creativity and Social Innovation," Berlín, Springer, en prensa.

- Bas, E. y M. Guillo (2015) "Participatory foresight for social innovation. FLUX-3D method (Forward Looking User Experience), a tool for evaluation innovations", *Technological Foresight and Social Change*, vol. 101, Ámsterdam, Elsevier, diciembre.
- (2012), *Prospectiva e innovación. Vol. 1: Visiones*, Madrid, Plaza y Valdés Editores.
- Bitar, S. (2016), "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina", *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/L.3681), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bitar, S., J. Máttar y J. Medina (2021), *El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*, Cali, Programa Editorial de la Universidad del Valle.
- Candy, S. y C. Potter (eds.) (2019), *Design and Futures*, Nueva Taipéi, Tamkang University Press.
- Carleton, T., W. Cockayne y A. Tahvanainen (2013), *Playbook for Strategic Foresight and Innovation: A Hands-on Guide for Modeling, Designing, and Leading Your Company's Next Radical Innovation*, Silicon Valley, Innovation Leadership Group.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), Observatorio de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.
- (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.
- (2016), "700(XXXVI) Resolución de México por la que se Crea el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible" [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/700xxxvi-foro-esp.pdf>.
- Comisión Europea (2020), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2020. Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente*, Bruselas.
- (2015), *Preparing the Commission for future opportunities: foresight network fiches 2030*, Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2021a), "The Conference on the Future of Europe gets green light from the Council", Bruselas, 5 de marzo [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/05/the-conference-on-the-future-of-europe-gets-green-light-from-the-council/>.
- (2021b), *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe. Engaging with Citizens for Democracy: Building a More Resilient Europe*, Bruselas.
- (2021c), "Conference on the Future of Europe: revised Council position", Bruselas.
- (2019), *A New Strategic Agenda 2019-2024*, Bruselas.
- Consejo Nacional de Inteligencia (2008), *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, D.C.
- Cordeiro, J. (ed.) (2016), *La prospectiva en Iberoamérica: pasado, presente y futuro*, Cali, Universidad del Valle.
- Cuervo, J. (2007), "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental", *Ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, L. (ed.) (2016), "Prospectiva en América Latina y el Caribe: instituciones, enfoques y ejercicios", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 86 (LC/L.4194), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Carpio, O. (2020), "Laboratorios de prospectiva e innovación en América Latina y el Caribe", Lima, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), inédito.
- Del Carpio, O. y E. Mialhe (2021), "Estudio de prospectiva: la cadena de valor del langostino", Lima, Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA).
- Del Carpio, O. y J. Pinto (2018), "Documento técnico: preguntas y respuestas sobre los laboratorios de prospectiva e innovación en América Latina y el Caribe", Lima, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), inédito.
- Del Carpio, O. y otros (2020a), *Metodología prospectiva agroalimentaria en Perú. Proyecto PECOLO, visión 2030*, Lima, Universidad Nacional Agraria La Molina.
- (2020b), *Escenarios para el futuro de los cultivos andinos. El futuro deseable del sector agroalimentario peruano hacia el 2030, enfocado en los cultivos andinos*, Lima, Universidad Nacional Agraria La Molina.
- (2019), "Bioagrifood future: prospectiva participativa al servicio del desarrollo del sector agricultura y alimentación en América Latina y el Caribe", documento presentado en el XXIII Congreso Mundial WFSF 2019, Ciudad de México, Federación Mundial de Estudios de los Futuros, 10 a 13 de septiembre.
- Duchek, S. (2020), "Organizational resilience: a capability-based conceptualization", *Business Research*, vol. 13, Berlín, Springer.
- Foro Económico Mundial (2015), *Insight Report: Global Risks 2015 10th Edition*, Ginebra.
- Goux-Baudiment, F. (2021), "Prospective, innovation et résilience", presentación efectuada en el tercer conversatorio virtual entre expertos Prospectiva y Resiliencia: Laboratorios de Innovación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 29 de junio.
- Gutsche, J. (2020), *Create the Future + the Innovation Handbook: Tactics for Disruptive Thinking*, Austin, Greenleaf Book Group.
- Hines, A., y P. Bishop (eds.) (2015), *Thinking about the Future: Guidelines for Strategic Foresight*, Washington, D.C., Social Technologies.

- Köhler, J. y otros (2015), *Concurrent Design Foresight: Report to the European Commission of the Expert Group on Foresight Modelling*, Bruselas, Comisión Europea.
- Krznaric, R. (2020), *The Good Ancestor: How to Think Long Term in a Short-Term World*, Nueva York, Penguin Random House.
- Long, F. y Fundación NovaGob (2019), *Laboratorios de gobierno para la innovación y burocracias públicas: conocimiento mutuo e interacción para transformar la gestión pública*, Lima, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- Máttar, J. y L. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2016), "Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016", *Páginas Selectas de la CEPAL*, N° 3 (LC/M.33), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mazzucato, M. (2018), *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, Bruselas, Comisión Europea.
- Medina-Vásquez, J. (2021), "El aporte de la prospectiva a la planificación para el desarrollo", Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, en prensa.
- _____(2020), *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*, Cali, Programa Editorial de la Universidad del Valle.
- _____(2019), "La prospectiva como instrumento de política en ciencia, tecnología e innovación para Centroamérica y República Dominicana", Cali, Universidad del Valle, inédito.
- _____(2000), "Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional", *serie Gestión Pública*, N° 5 (LC/L.1385-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina-Vásquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina-Vásquez, J., J. Vitale y R. Patroulleau (2021), "Avances y retrocesos en la construcción de capacidades prospectivas en América Latina", Programa Editorial, Facultad de Administración, Universidad del Valle, en prensa.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012), *Ley 1-12: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo, [en línea] <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo/Consejo Nacional de Reforma del Estado (2009), *Un viaje de transformación hacia un país mejor: propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030*, Santo Domingo, [en línea] [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A5392ACE381558BB05257D6D007143EE/\\$FILE/1_pdfsam_LinkClick.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A5392ACE381558BB05257D6D007143EE/$FILE/1_pdfsam_LinkClick.pdf).
- Morris, L. (2016), *Foresight and Extreme Creativity: Strategy for the 21st Century*, Scots Valley, CreateSpace.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1)*, Nueva York.
- _____(2014), *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015 (A/69/700)*, Nueva York.
- Nováky, E. y E. Monda (2015), "Futures studies in Finland", *Society and Economy*, vol. 37, N° 1, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Oficina del Gobierno para la Ciencia (2006), *Infectious Diseases: Preparing for the Future*, Londres.
- ONUDI (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2007), "Materiales del Foro Global sobre el Futuro del Programa de Prospectiva Tecnológica", Viena, inédito.
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2019), "Apuntes para una estrategia de desarrollo 2050", Montevideo, Presidencia de la República [en línea] <https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/> [fecha de la consulta: 26 de febrero de 2020].
- Pescaroli, G. (2018), "Perceptions of cascading risk and interconnected failures in emergency planning: Implications for operational resilience and policy making", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 30, Ámsterdam, Elsevier.
- Pinto, J. (2021), "Estructuración de un modelo prospectivo de ciencia ficción y diseño especulativo para la identificación de productos y servicios de ruptura", tesis de doctorado en administración, Cali, Universidad del Valle.
- Pinto, J. y J. Medina (2020), "Hybrid processes for a new era of strategic foresight", *Foresight*, vol. 22, N° 3, Bingley, Emerald Publishing.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018), *Foresight Manual: Empowered Futures for the 2030 Agenda*, Singapur.
- Popper, R. y J. Butler (eds.) (2011), *iKnow Policy Alerts 2011*, Bruselas, Comisión Europea.
- Proyecto del Milenio (1999), *1999 State of the Future: Challenges we Face at the Millennium*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Ramírez, R. y A. Wilkinson (2016), *Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach*, Oxford, Oxford University Press.
- Ramonet, I. (2020), "Ante lo desconocido: la pandemia y el sistema-mundo", *Le Monde Diplomatique*, vol. 25, N° 4, París.

- Rodríguez, E. (2018), *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*, Cali, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- Rojas, F. y otros (2020), "10 ideas para la creación de un laboratorio de gobierno para la innovación pública a partir de lecciones aprendidas", Rosario, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- Rojas-Martín, F. y L. Stan (2020), "Laboratorios de gobierno para la innovación pública: creando espacios para la innovación abierta en las administraciones públicas", *Laboratorios para la innovación pública: de las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos*, A. Rosconi y otros, Red InnoLabs, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- Ruelas, E. y A. Concheiro (2010), *Los futuros de la salud en México 2050*, Ciudad de México, Consejo de Salubridad General.
- _____(1997), "Tendencias a futuro de la organización de la atención médica en México", *Observatorio de la Salud: necesidades, servicios, políticas*, Ciudad de México, Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD).
- Slaughter, R. y A. Hines (eds.) (2020), *The Knowledge Base of Future Studies 2020*, Washington, D.C., Association of Professional Futurists/Foresight International.
- Smith, S. y M. Ashby (2020), *How to Future: Leading and Sense-Making in an Age of Hyperchange*, Londres, Kogan Page.
- Vargas, F. (2021), "El pensamiento de largo plazo para la toma de decisiones en líderes del gobierno central peruano", tesis de doctorado en administración, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Von der Leyen, U. (2019), "Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo", Estrasburgo, Comisión Europea.



Reflexiones finales y recomendaciones

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lleva décadas planteando que el modelo de desarrollo reinante es insostenible. Los patrones actuales de producción y consumo fuertemente dependientes de la extracción de los recursos naturales, baja productividad y modelos productivos con escaso uso de tecnología y de conocimiento, que no generan empleo de calidad y ocasionan desechos no degradables, perpetúan las brechas estructurales de pobreza y desigualdad, de salud, de educación, de ingresos, de oportunidades, de género y territoriales, entre otras.

La aspiración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es cambiar dicho estilo de desarrollo por otro basado en una mayor igualdad y sostenibilidad que articule las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo y potencie alianzas entre los agentes en un marco renovado y fortalecido de cooperación, multilateralismo y democracia.

Aunque actualmente los Estados están comunicando avances en el logro de las metas de la Agenda, las medidas encaminadas a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en general todavía no se están alcanzando a la velocidad y escala necesarias. En este sentido, 2020 marcó el inicio de una década de acciones ambiciosas imbuidas de un sentido de urgencia con el fin de alcanzar los ODS a 2030. Estas se llevan a cabo en tres niveles: i) acciones a nivel mundial, para garantizar un mayor liderazgo, más recursos y soluciones más inteligentes con respecto a los ODS; ii) acciones a nivel local que incluyan las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las ciudades y las autoridades locales, y iii) acciones por parte de las personas, incluidas la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento que impulse las transformaciones necesarias. Además de estos tres niveles cabe mencionar la importancia del nivel regional para potenciar una mayor integración y cooperación entre los países y consensuar posiciones que potencien el peso de las regiones en la gobernanza global.

En su documento *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*, la CEPAL indicó que nos encontrábamos frente a un cambio de época que requería un modelo de desarrollo cuya base fuera un gran impulso para la sostenibilidad: un enfoque de desarrollo que contemple la coordinación de políticas para movilizar inversiones sostenibles que impulsen un nuevo ciclo virtuoso de crecimiento económico. Este generaría empleos e ingresos y reduciría las desigualdades y brechas estructurales, mientras se mantendría y regeneraría la base de recursos naturales de la que depende el desarrollo (CEPAL, 2020a). Las inversiones en sectores específicos (fuentes energéticas renovables no convencionales, electromovilidad urbana, digitalización, industria manufacturera de la salud, bioeconomía, economía del cuidado, economía circular y turismo) que propone el documento podrían crear espacios para la generación de empleos de mejor calidad, la innovación y la incorporación de avances tecnológicos, la diversificación de exportaciones, las acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y el desarrollo de esfuerzos de cooperación regional. Para ello, estas inversiones deberán, además de cumplir los criterios económicos, tener en cuenta aspectos y dimensiones sociales, culturales y ambientales, identificando los riesgos y vulnerabilidades e incorporando las visiones de los agentes territoriales.

En este sentido, el documento plantea que se requiere una intervención articulada de múltiples actores (gobierno, sector privado, mundo académico, sociedad civil) y políticas coherentes para asegurar, al mismo tiempo, el crecimiento económico, la aplicación de tecnologías innovadoras, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y un uso sostenible de los recursos naturales.

La implementación del gran impulso ambiental propuesto por la CEPAL, en un contexto como el que enfrenta en este momento América Latina y el Caribe (la región más golpeada del mundo por la pandemia de COVID-19), requiere capacidades renovadas tanto dentro del aparato estatal como en su relacionamiento y articulación con los agentes del desarrollo para asegurar una recuperación transformadora y resiliente.

El papel del Estado se ha visto transformado por la necesidad de responder a la emergencia y liderar la recuperación pospandemia haciendo frente a los complejos escenarios actuales y futuros. El Estado deberá ejercer una gobernanza anticipatoria, institucionalizando la prospectiva estratégica de forma transversal en la estructura de gobierno y articulándola con los poderes legislativo y judicial. Esto puede llevarse a cabo a través de unidades o laboratorios de prospectiva e innovación que exploren las megatendencias globales para actuar

frente a ellas; convocando un diálogo nacional recurrente y pertinente para generar la apropiación social de las visiones de futuro, o mediante la implementación de proyectos de futuro, el impulso del aprendizaje y la vigilancia del presente.

El Estado deberá también ejercer un liderazgo ético, colaborativo e inclusivo (de hombres, mujeres, jóvenes, personas mayores y grupos minoritarios) que reconstruya la confianza en tres sentidos: entre las instituciones del aparato estatal, a través de lógicas colaborativas y no competitivas; entre las instituciones y la ciudadanía, por medio de más transparencia, más apertura a la participación y colaboración con la ciudadanía, los círculos académicos y el sector privado, y entre los ciudadanos, mediante sistemas de información y datos puestos al servicio de toda la población y un proceso sistemático de rendición de cuentas. Un Estado innovador que gestione un gobierno abierto hacia la ciudadanía, el mundo académico y el sector privado y que genere confianza estará mejor dotado para hacer frente a las crisis y para impulsar políticas públicas orientadas al tan necesario cambio estructural progresivo en los ámbitos económico, social y ambiental, así como a un Estado de bienestar, especialmente para los más vulnerables.

La reconstrucción de la confianza debilitada facilitará el rol convocante del Estado en la apertura de espacios participativos en los ejercicios de planificación para el desarrollo con enfoque de género en los niveles nacional, subnacional y local, así como para conducir un diálogo que lleve a políticas públicas concertadas entre todos los agentes en torno a un estilo de desarrollo sostenible. Este ejercicio está llamado a articular los múltiples marcos temporales de la acción del Estado (a corto plazo, para responder a la emergencia, y a mediano y largo plazo, para responder a la etapa de transición y recuperación), así como a coordinar entre los niveles nacional y subnacional de gobierno y entre las escalas del territorio.

Además de lo mencionado, la capacidad de comunicación efectiva, con una impronta dialogante, negociadora y accesible para crear consensos de forma participativa, y la capacidad adaptativa son esenciales para construir una institucionalidad más resiliente que pueda enfrentar las múltiples crisis que surjan como consecuencia de eventos disruptivos, tanto internos como externos, producidos por causas sociales, económicas, ambientales o climáticas.

Han pasado 18 meses desde que comenzó la pandemia que ha azotado a la región y al mundo y, mientras avanza el proceso de vacunación a diferentes ritmos, es importante que los Estados de la región inicien un proceso de reflexión para gestionar el conocimiento y el aprendizaje colectivo que ha generado y está generando la pandemia. Tal y como sucedió en Dominica después del paso del huracán María, que devastó la isla por completo, es muy probable que este proceso de reflexión lleve a propuestas concretas de transformación de instituciones, prácticas de trabajo institucional o sistemas normativos, para dotarlos de mayor capacidad de adaptación, experimentación, autoreflexividad, inteligencia colectiva y, en definitiva, aprendizaje. Uno de los resultados podría ser un mapa consensuado de vulnerabilidades institucionales, sanitarias, sociales, territoriales y ambientales que permita al Estado reaccionar de una forma eficaz y rápida a las necesidades ciudadanas ante futuros eventos críticos. La resiliencia, a diferencia de la resistencia, no busca solo que las instituciones puedan prever o hacer frente a una crisis, sino también aprender de los choques e incorporar ese nuevo conocimiento para fortalecerse ante los eventos adversos que puedan suceder en un futuro.

La pandemia de COVID-19 ha sido la primera de la sociedad de los datos. Estos permiten generar políticas con base empírica y justificar las medidas de control, así como la gestión de la complejidad de la crisis y de la incertidumbre. Es importante que a futuro se trabaje en el robustecimiento de los sistemas de información para fortalecer la calidad e integración de los datos. Una infraestructura de datos robusta permitirá conocer quiénes son y dónde están los más vulnerables para responder de forma eficaz y oportuna a sus necesidades. La discusión sobre el uso de la gran cantidad de datos que se ha producido durante la pandemia, que podrían dar lugar a controles indeseables por parte del aparato estatal, debe plantearse y llevarse a cabo de manera transparente. También es aconsejable que, para desarrollar esta reflexión, se escuche la voz de la ciudadanía, que al fin y al cabo es la creadora y propietaria original de estos datos.

Asimismo, es esencial trabajar en la generación y el fortalecimiento de estrategias de gobierno digital para la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía y de políticas de gobierno abierto que permitan una mayor colaboración y la reutilización de datos gubernamentales para solucionar problemas públicos. No es

menor el trabajo que deberá realizarse para fortalecer la educación y la infraestructura digitales y el acceso a las tecnologías de la información por parte de las poblaciones más vulnerables, que, como demostró esta pandemia y ha declarado el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, es un derecho básico de los seres humanos.

A nivel del territorio, la existencia tanto de liderazgos comunitarios para el abordaje de los desastres como de un capital social base constituyen la hoja de ruta para que las comunidades construyan resiliencia a partir de lazos de confianza, reciprocidad y cooperación. Asimismo, es necesaria una coexistencia virtuosa y sinérgica de las capacidades gubernamentales y societales. Los equipos gubernamentales deberán fortalecer su capacidad de lectura del entorno, de manera de situar las políticas públicas y conducir las con liderazgos empáticos y respetuosos que reconozcan al otro como sujeto de derechos. También deberán desarrollar un pensamiento dialéctico, que vincule los elementos de una realidad cada vez más compleja, y reforzar la capacidad para el diálogo, la negociación, la construcción de consensos, la colaboración y la inclusión, para que la toma de decisiones y las políticas respondan en fondo y forma a las necesidades más profundas de la ciudadanía.

El complejo escenario de la convergencia de las crisis sanitaria, económica y social (y en muchos países, política); la recuperación pospandemia, y una institucionalidad con capacidades renovadas que pueda mantener una gobernanza y gobernabilidad democrática requiere mayores niveles de integración y cooperación regional para abordar los desafíos comunes y la producción de bienes públicos regionales. La regionalización de los encadenamientos productivos y un mayor intercambio comercial intrarregional deberán formar parte de la estrategia de recuperación tras la pandemia.

La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, señaló en el trigésimo quinto período de sesiones del Comité Plenario de la Comisión que la cooperación regional era más urgente que nunca y que era necesario proveer de bienes públicos a las sociedades: “Estamos ante una encrucijada civilizatoria que nos exige renovar nuestras instituciones. Tenemos que crear un pacto social global, será necesario revisar nuestro modelo de desarrollo, no perder vinculación con la Agenda 2030 y construir sociedades más resilientes” (Bárcena, citada en CEPAL, 2020b).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020b), “Países de la región instan a un cambio de paradigma en materia de financiamiento internacional y al fortalecimiento del multilateralismo”, 4 de agosto [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-region-istan-un-cambio-paradigma-materia-financiamiento-internacional-al>.



La emergencia generada por la pandemia de COVID-19 ha visibilizado el papel esencial del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, al mismo tiempo que lo público ha resurgido como el espacio en que se debe dar respuesta a la emergencia y conducir la recuperación. No obstante, el debilitamiento de los liderazgos públicos y de su capacidad de generar confianza en la acción de las instituciones del Estado ha limitado su efectividad.

En este documento se plantea que para enfrentar los problemas estructurales del actual estilo de desarrollo y abordar los nuevos desafíos que plantean la crisis presente y las que vendrán en el futuro, se requiere de instituciones del Estado fortalecidas, que cuenten con renovadas capacidades y liderazgos para diseñar y poner en marcha de forma participativa, colaborativa e inclusiva políticas y programas que respondan a las necesidades del presente, con una mirada de futuro.

La construcción de instituciones públicas resilientes que puedan enfrentar las crisis presentes y prepararse para las futuras es urgente, pues las decisiones de política e inversión que se tomen hoy condicionarán nuestro mañana.