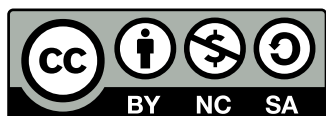




*Este reporte se benefició enormemente de la guía y comentarios –previos a la escritura– de Natalia Adler (UNICEF), Dave Algosó, Jesper Christiansen (MindLab), Duncan Green (Oxfam), Arndt Husar (Global Centre for Public Service Excellence), Dominik Hartmann (MIT Media Lab), Bárbara Saavedra (WCS), Elinor Bajraktari y Pablo Yanguas (Effective States and Inclusive Development Centre, Universidad de Manchester).*



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta  
licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Esta licencia significa que no se permite un uso comercial de la obra  
original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se  
debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

La Serie Documentos de Trabajo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo busca abrir temas de discusión que permitan avanzar en el diseño consensuado de estrategias de largo plazo en materia de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo de nuestro país.

A continuación presentamos el trabajo de Paz Bernaldo, que busca responder si los actores del desarrollo tienen la habilidad para pensar y hacer desarrollo de forma radicalmente mejor y cómo pueden los gobiernos planificar y operar de cara a la incertidumbre y la complejidad.

## Índice

1. Introducción – crisis y el discurso de desarrollo en evolución	1	5.2 La adaptación como respuesta emergente	35
2. La complejidad y los problemas públicos – una breve mirada	7	6. (Algunos) Métodos y enfoques iterativos y adaptativos	46
2.1 Problemas simples (pastel) – complicados (cohete) – complejos (niño)	7	6.1 Adaptación iterativa basada en la solución problemas para construir capacidades estatales	46
2.2 ¿Qué hay con la complejidad?	9	6.2 Diseño centrado en el humano	50
2.3 ¿Por qué importa la complejidad en desarrollo y gobernanza pública?	10	6.3 Prospectiva estratégica	54
3. ¿Cómo realmente abordamos el cambio?	13	7. ¿Haciendo operativa la adaptación en la formulación de estrategias?	58
3.1 La crítica: <i>amansando</i> el cambio	13	7.1 Acción colectiva, co-producción y prototipos (o crowding-in ciudadanía)	58
3.2 ¿Cómo sucede en sí mismo el cambio? Perspectivas viejas y nuevas	17	7.2 Prototipos (su diferencia con los pilotos)	60
4. Amansando y des-amansando el cambio en gobernanza pública	21	7.3 Ideas para explorar el desarrollo adaptativo – mini ejercicio	62
4.1 Paradigmas de gestión pública en países occidentales	21	8. Algunas conclusiones – Problemas, conocimiento, poder, errores, aprendizaje	65
4.2 Reformas a la gestión pública en países en desarrollo	26	Anexos	70
4.3 Amansando el cambio en Chile – La Nueva Gestión Pública	27	Anexo 1: La Ciencia de la Entrega del Banco Mundial	70
5. El cómo abordar la complejidad y la incertidumbre en el cambio	30	Anexo 2: Lista —no exhaustiva— de organizaciones relevantes	71
5.1 La innovación pública como respuesta emergente	30	Referencias	75



# REVISANDO LOS CASOS DE 'DESARROLLO ADAPTATIVO' Y 'CO-PRODUCCIÓN' EN ESTRATEGIA Y POLÍTICA PÚBLICA



**Paz Bernaldo**

*Septiembre, 2015*



## 1. Introducción – crisis y el discurso de desarrollo en evolución

*“[...] en países alrededor del mundo, incluso en las democracias más maduras, la política hoy está marcada por rabia acumulada, cinismo, temor y violencia.*

*Desde los Estados Unidos, un inesperado hervidero de descontento popular, hasta Europa, el mundo Árabe y más allá, existe una pérdida generalizada de fe en el buen gobierno e incluso en la idea de progreso. Es como si las sociedades hubiesen perdido la capacidad y el gusto para razonar juntos y planificar futuros que todos sientan que sirven sus necesidades e intereses. Sin embargo, la crisis trae oportunidad, tanto en la academia como en la política. Este difícil momento histórico ofrece una inesperada pero ventajosa ventana desde la cual repensar nuestras ideas sobre la democracia y el buen gobierno [...]”*  
- Sheila Jasanoff (2012, p.1).

Tal inesperada ventana de oportunidad parece traer consigo un repensar del cómo además del qué: el discurso sobre desarrollo está evolucionando (Root, Jones, & Wild, 2015; Green, 2015; Chambers, 2011; Ramalingam, 2013). Las políticas y prácticas de desarrollo, tanto en la asistencia al desarrollo (también llamada ‘industria de la ayuda internacional’ —*aid industry*- o ‘sector del desarrollo internacional’), como en la administración pública, han sido desafiadas en años recientes a dar cuenta de la complejidad e incertidumbre que subyace a estas crisis. ¿Tienen los actores del desarrollo<sup>1</sup> la *habilidad* para pensar y *hacer* desarrollo de forma no sólo distinta sino que radicalmente mejor?<sup>2</sup> ¿Cómo pueden los gobiernos planificar y operar de cara a la incertidumbre y la complejidad?

Este documento revisará dos conjuntos de respuestas emergentes a tales preguntas. Un primer conjunto viene de un grupo de organizaciones, profesionales y académicos operando *dentro* del sector del desarrollo internacional y la segunda proviene de un grupo muy heterogéneo de actores de la administración pública, en su mayoría de países desarrollados. Mientras que el primero promueve la *adaptación* como elemento clave, el segundo enfatiza la centralidad de la *co-producción* en la práctica del desarrollo, si es que buenos resultados públicos han de ser alcanzados. ¿Se relacionan estas respuestas

---

1 Con ‘actores del desarrollo’ este documento refiere a una gran variedad de personas y organizaciones trabajando en temas de desarrollo a nivel local, nacional, regional o global. Por ejemplo, son actores del desarrollo los empleados de administraciones públicas, los empleados de organizaciones de desarrollo multilateral o bilateral, los empleados de organizaciones sin fines de lucro, participantes de organizaciones civiles, activistas.

2 El que existe una profunda crisis de la actual gestión del sector público ha sido incluso reconocido por el Banco Mundial recientemente. Véase el enfoque del Banco Mundial respecto de la gestión del sector público 2011-2020: *Better results from public sector institutions*.

y cómo? ¿Proveen ellas de pistas para la búsqueda de desarrollo en Chile? El presente documento explora estas respuestas de manera general y superficial. Su propósito no es construir una comprensión integral de estos temas, sino que promover la discusión en torno a éstos a nivel local y empujar procesos de investigación y acción.

Para poder comprender el *por qué* de este cambio en el discurso (o narrativa) sobre desarrollo resulta esencial examinar los actuales y dominantes modelos de reforma institucional, de formulación de políticas y estrategias, de elaboración e implementación de programas. Estos modelos que prevalecen en gobiernos y organizaciones de desarrollo resultan ser enfoques fundamentalmente lineales que a menudo asumen un *fin-ultimo* (*'end point'*) por y hacia el cual países u organizaciones están -o deberían estar- trabajando, y una lógica de 'elección racional' por parte de los actores involucrados (Root *et al.* 2015). En otras palabras, estos enfoques asumen que los temas o problemáticas carecen de ambigüedad, que existen objetivos claramente definidos, relaciones causales indisputables, y comportamientos predecibles (Ramalingam, 2013). El asumir fines últimos que pueden ser 'descubiertos' y la existencia de partes o actores que presentan un comportamiento racional que busca siempre maximizar la utilidad implica que las instituciones pueden ser reformadas o creadas de acuerdo a un modelo único (*'blueprint'*) o siguiendo 'mejores prácticas'. Sin embargo, crecientes críticas, provenientes de una gran variedad de organizaciones de desarrollo, agencias gubernamentales, académicos y profesionales provenientes de distintos sectores y disciplinas, han subrayado la importancia del contexto local y la naturaleza no lineal de las interacciones entre personas, instituciones y sistemas. Los procesos de cambio son en sí mismos no-lineales, impredecibles e inciertos para todos los involucrados (Root *et al.* 2015; véase Stirling, 2014). El intento por amansar o dominar estos procesos a través de la aplicación de modelos tradicionales y mecanicistas, caracterizados por una 'detallada planificación ex ante e implementación llevada a cabo por contratistas', ha conllevado magros resultados en reformas para el desarrollo (Booth & Faustino, 2014), y en política pública en general.



En años recientes, la teoría de sistemas y la teoría de la complejidad<sup>3</sup> han ayudado a ciertos actores del desarrollo internacional<sup>4</sup> a tomarle el peso a los principales elementos de trabajar bajo condiciones de incertidumbre y a moverse hacia una mejor comprensión de los procesos de cambio. Este aprendizaje les ha permitido experimentar con distintos enfoques, modelos y estrategias, tales como el ‘convocar e intermediar’ (*convening and brokering*) soluciones con los actores interesados (*stakeholders*), o la iteración rápida y experimental basada en rápida retroalimentación y adaptación (Green, 2015). La respuesta emergente es un desarrollo adaptativo basado en estrategias, programas, políticas e implementación que no vienen acompañados de pautas o ‘buenas prácticas’. Esencialmente esta respuesta plantea la centralidad de combinar diseño e implementación, o conocimiento y práctica, de un aprendizaje experimental basado en el contexto, y de innovación impulsada desde las bases.

Como otra ola de respuesta al contexto de creciente complejidad<sup>5</sup> e incertidumbre, una agenda de *innovación pública* ha tomado impulso en años recientes, especialmente en países desarrollados. Una multitud de crisis transversales e interconectadas parece estar dando paso a un emergente paradigma<sup>6</sup> en gobernanza pública. En su esencia, este nuevo paradigma desafía el statu-quo y su mecanicista *definición-experta-administración-resolución*, al mismo tiempo que interactúa incómodamente con él (Bourgon, 2015; Robinson, 2015; Christiansen & Bunt, 2012). Este nuevo paradigma o *cultura de toma de decisiones* (Christiansen, 2014) pone énfasis en la necesidad de co-producir valor público con los ciudadanos, a quienes se les considera como agentes: actores activos y capaces (*resourceful*), no como clientes o receptores pasivos. Lo que el Estado ha de hacer no debe ser *pre*-definido, sino que explorado y experimentado *con* y no *para* el

---

3 *‘Systems thinking’, ‘complexity thinking’ o ‘complexity theory’ son los términos utilizados en inglés. En vistas a que ‘pensamiento de la complejidad’ suena extraño en español, este documento utilizará en adelante ‘teoría de la complejidad’. Ciencias de la complejidad también es utilizado por algunos. Para conocer las diferencias entre el ‘pensamiento de sistemas’ (systems thinking) y el ‘pensamiento de la complejidad’ (complexity thinking), véase Ramalingam et al. (2008, p.5).*

4 *El Overseas Development Institute (ODI), un think tank independiente con base en el Reino Unido, es una de estas organizaciones. Este documento se basa en muchos de sus recientes estudios e investigaciones.*

5 *¿Acaso siempre el mundo ha sido tan complejo como ahora? Para más acerca de por qué se dice aquí que existe una ‘creciente’ complejidad, véase Ramalingam, 2013.*

6 *Robert Chambers (2010, p.3) define ‘paradigma’ como “un patrón coherente y de mutuo apoyo entre conceptos y suposiciones ontológicas; valores y principios; métodos y procesos; roles y comportamientos; relaciones; modelos mentales, orientaciones y predisposiciones”.*

resto de los actores. Esto resuena con la llamada de Ostrom (2000, p. 3): “la inclinación por los sistemas ordenados y jerárquicos necesita ser remplazada por un reconocimiento de que se necesitan sistemas complejos y policéntricos para abordar eficazmente los problemas complejos de la vida moderna y darle a todos los ciudadanos un rol más eficiente en la gobernanza de sociedades democráticas.” La ‘pérdida generalizada de fe en la buena gobernanza’ y en la ‘idea de progreso’, que significa una tambaleante confianza y legitimidad, también significa presión para actuar de forma distinta al abordar los problemas públicos. Se abre así la ventana para repensar el contrato social entre Estado y ciudadanos, los propósitos y resultados del desarrollo y para experimentar con el ‘cómo’ hacer todo esto.

De manera importante, el ‘cómo’ que la co-producción y desarrollo adaptativo proponen para responder a la complejidad parece implicar que, para poder lograr buenos resultados, una gama verdaderamente amplia de agentes debe involucrarse en las etapas iniciales del diseño de políticas, servicios o estrategias; que la decisión de quién se involucra y tiene poder sobre la definición del problema y el proceso de toma de decisiones, resulta de máxima relevancia. El quién tiene ‘voz’ se relaciona no sólo con temas de legitimidad y confianza, sino que con la efectividad.

### **¿Por qué revisar todo esto?**

Nuestra necesidad de preguntar viene del reconocimiento de un cambiante estado de crisis en la actual esfera pública Chilena. Metafóricamente hablando, la *desconfianza* parece diseminarse entre ciudadanos y tomadores de decisión<sup>7</sup> como lo haría un virus mortal en un bus de transporte público en hora punta. Y justamente como pasó con las autoridades de Singapur en 2003 con el brote del virus SARS (ver Ho, 2012), esta desconfianza confunde a tomadores de decisión y ciudadanos por igual y su ‘tasa de mortalidad’ deja a todos en estado de shock.

---

<sup>7</sup> Este documento considera como tomadores de decisiones a: políticos (electos o designados), funcionarios públicos o profesionales trabajando para organizaciones de desarrollo en puestos de responsabilidad e influencia. Y por ‘funcionario público’ consideramos a todos aquellos empleados por el Estado, sin importar su rango o nivel (ya sea en agencias implementadoras o generadoras de políticas). Todos estos son considerados representantes del Estado y, de manera más general, actores del desarrollo.

Observando aquello, la primera pregunta fue *¿cómo podemos crear una nueva relación entre Estado y ciudadanos?* Pero debido a que enmarcar la pregunta como la falta de una solución —en este caso una *nueva relación*- no permite arribar a un buen conjunto de opciones<sup>8</sup>, aquella pregunta se reemplazó por una más amplia: *¿cómo hacer desarrollo de manera distinta?*

Este documento se divide en las siguientes secciones:

- **Sección 2** explora por qué la teoría de la complejidad es importante para comprender los problemas públicos.
- **Sección 3** profundiza en los detalles sobre el cómo los actores del desarrollo actualmente abordan los procesos de cambio (incluyendo problemas complejos) en política pública y en desarrollo de manera general. El enfoque dominante es gestión y planificación orientada al control: *'amansando-lo-complejo'*.
- **Sección 4** examina los principales elementos de los viejos y nuevos paradigmas en administración pública en países occidentales, para entender cómo explican el cambio y comprender mejor el tipo de pensamiento que está siendo desafiado por la innovación pública.
- **Sección 5** explora dos respuestas emergentes a la complejidad: *desarrollo adaptativo* e *innovación pública* (caracterizada por la *co-producción*). Adaptación se entiende como el proceso de realizar pequeños cambios, observar los resultados y hacer ajustes de acorde a aquello y de manera continua, contrario a la perspectiva dominante de planificación y diseño ex ante (Barder & Ramalingam, 2012). Esta respuesta subraya la interacción y el cambio, la emergencia y el contexto. En vez de buscar la precisión en la planificación, acentúa capacidades y procesos para generar cambios positivos (Ramalingam, 2015). La *innovación pública* también reacciona a tales enfoques, explorando qué tipo de gestión de conocimiento y de procesos de aprendizaje sirven mejor al público. Enfatiza la centralidad de la co-producción.

---

<sup>8</sup> Para más información sobre el proceso de construcción de problemas véase el blog de Matt Andrews (2014).

- **Sección 6** revisa tres enfoques adaptativos específicos para el desarrollo de estrategia, políticas e implementación: 'adaptación iterativa basada en la solución de problemas' (*'Problem-Driven Iterative Adaptation'* o PDIA), 'diseño centrado en el humano' y 'prospectiva estratégica'.
- **Sección 7** explora, sólo como un ejercicio, la fusión de enfoques para comenzar a construir capacidades adaptativas al interior de organizaciones que elaboran estrategia pública.
- **Sección 8** concluye y plantea más preguntas.

Este documento de revisión se realizó en base a dos semanas de investigación de escritorio más tres semanas de escritura. Al inicio del proceso de investigación la autora llevó a cabo 8 entrevistas exploratorias y no estructuradas con profesionales e investigadores trabajando en las materias tratadas en el documento.

## **2. La complejidad y los problemas públicos – una breve mirada**

*La situación del mundo es un tremendo desorden.  
Esto prácticamente no requiere documentación; es evidente–  
Russell L. Ackoff (2004)*

El reconocimiento de que la mayoría de los problemas públicos son multifacéticos no es algo nuevo ni tampoco lo es que la tarea de gobernar se ha vuelto aún más compleja considerando la economía global y sus interdependencias macroeconómicas, el aumento de la inequidad, el agudo malestar social, crisis financieras y ambientales y un largo ‘etcétera’. Sin embargo, lo que sí es distinto es que recientemente la complejidad se ha estudiado y discutido con una sofisticación cada vez mayor (Root *et al.* 2015; Hallsworth, 2012; Ramalingam & Jones, 2008). Las así llamadas ‘ciencias de la complejidad’, o ‘teorías de la complejidad’ como las llamaremos de ahora en adelante, han examinado las características integrales de los sistemas complejos y el cómo funcionan fenómenos interconectados e impredecibles (Jones, 2011). La promesa está en que lograr una mejor comprensión de lo que significa la complejidad permitirá a los actores del desarrollo aprender a lidiar con ella de manera más eficaz.

### **2.1 PROBLEMAS SIMPLES (PASTEL) - COMPLICADOS (COHETE) - COMPLEJOS (NIÑO)**

Glouberman y Zimmerman (2002) hacen una ilustrativa distinción entre problemas simples, complicados y complejos, al comparar cómo se cocina una receta, cómo se envía un cohete a la luna y cómo se cría a un niño. Cocinar un pastel -un problema simple- requiere el seguir una receta para así replicar un resultado positivo. Con los ingredientes y la receta correcta, cualquiera puede producir un pastel que se pueda comer, sin tener experiencia previa. Enviar un cohete a la luna, un problema complicado, requiere un alto nivel de conocimiento experto dividido en muchas tareas entre especialistas y técnicos que deben ser coordinados correctamente. A pesar de su tremenda dificultad, si todos los muchos procesos son seguidos correctamente existe una razonable certeza de que los resultados serán alcanzados. Sin embargo, criar a un niño, un problema complejo, es una historia completamente diferente: cada situación es distinta y aunque el conocimiento experto puede ser una contribución valiosa, no es ni necesario ni suficiente para asegurar el éxito.

Horst Rittel y Marvin Webber (un teórico del diseño y un planificador urbano respectivamente) definieron los problemas complejos como ‘wicked’ en 1973 (p. 155): “la búsqueda de bases científicas para abordar los problemas de políticas sociales está destinada a fracasar (...) son problemas ‘perversos’ [‘wicked’]<sup>9</sup>, mientras que la ciencia se ha desarrollado para tratar con problemas ‘mansos’ [‘tame’]. Los problemas de política pública no se pueden describir de manera definitiva”. Estos problemas ‘perversos’ están abiertos a la interpretación, se caracterizan porque sus opciones de solución compiten entre sí y lo más probable es que nunca se resuelvan por completo (Bason, 2010)<sup>10</sup>.

Académicos y profesionales que trabajan con problemas complejos o ‘perversos’ enfatizan la importancia de fusionar diseño e implementación para comprenderlos y avanzar en mejores políticas y prácticas. Cuando se trata con este tipo de problemas, es crucial hacer monitoreo y evaluación en tiempo real para identificar las brechas que van surgiendo entre los diseños y los resultados emergentes: un enfoque de aprender haciendo (y *hacer aprendiendo*) para la gestión y toma de decisiones. Sin embargo, hacer eso no solo requiere de nuevos métodos y técnicas sino que también nuevos enfoques colaborativos, procesos organizacionales y, lo más importante, modelos mentales que permitan lidiar con la incertidumbre (Ramalingam, Laric, & Primrose, 2014, pp. 2-3). De ahí el llamado a un cambio de paradigma<sup>11</sup>. Las secciones 5 y 6 tratarán esto en detalle.

---

9 *Aquí ‘perverso’ no se utiliza en un sentido de malvado, sino como resistencia a la solución. Es un concepto utilizado para describir un problema difícil o imposible de resolver dado que presenta características contradictorias y cambiantes generalmente difíciles de reconocer. Además, dada la existencia de complejas interdependencias en este tipo de problemas, los esfuerzos para resolverlos podría revelar o crear nuevos problemas. (Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Problema\\_retorcido](https://es.wikipedia.org/wiki/Problema_retorcido)).*

10 *Véase Churchman (1967) para conocer la primera discusión en torno a problemas ‘perversos’.*

11 *Ramalingam (2013) explica que los académicos que estudian el fenómeno de las ‘narrativas de desarrollo’ han encontrado que estas narrativas se desarrollan como un ‘paradigma cultural’ a medida que adquieren mayor influencia. Se podría decir que estas narrativas constituyen algo así un ‘sistema operativo’: ciertos programas, métodos y análisis de desarrollo se asocian a ciertas narrativas específicas.*

## 2. 2 ¿QUÉ HAY CON LA COMPLEJIDAD?

En años recientes muchos fenómenos han minado la meta de la ciencia moderna de ofrecer una explicación reduccionista para todos los fenómenos en términos de la física fundamental<sup>12</sup>. Hablamos de fenómenos como la naturaleza impredecible del clima o la naturaleza intrincada de los organismos vivos y de sistemas económicos, políticos y culturales. El anti-reduccionismo, dice Mitchell (2009), ha ganado tracción al tiempo que nuevas ciencias tales como la biología de sistemas, la economía evolucionista y la teoría de redes intentan explicar cómo el comportamiento complejo surge desde grandes colecciones de componentes más simples. La complejidad, antes un sustantivo común, ahora indica un campo con muchas ramas (Holland, 2014).

*Conducta emergente es un requisito para que un sistema se denomine 'complejo' (ibíd.).*

Un sistema complejo es un grupo u organización compuesta de muchas partes que interactúan entre sí. Ejemplos de sistemas complejos arquetípicos son las selvas tropicales, el clima global, las economías y los sistemas inmunológicos. Holland (2014) explica: la selva tropical contiene una enorme variedad de especies y las interacciones entre ellas varían desde generalistas extremos (hormigas 'soldados' que comen todo en su camino) a especialistas extremos (la 'Orquídea de Darwin' que solo puede ser polinizada por un tipo de polilla). El proceso de la adaptación en las selvas tropicales es un proceso continuo y relativamente rápido que cede constantemente a nuevas interacciones y hace posible una tremenda variedad (ibíd.). Muchos sistemas sociales exhiben características similares, como las economías con sus jerarquías de trabajadores, departamentos, compañías e industrias. Estos sistemas complejos exhiben una propiedad distintiva llamada *emergencia*, descrita por los anti-reduccionistas como '*la acción del todo es más que la suma de las acciones de las partes*'. Esto significa que las partes individuales (componentes o agentes) y sus interacciones a menudo conducen a comportamientos de gran escala que no se pueden predecir a partir del conocer el comportamiento de agentes individuales. Tales efectos colectivos son entonces comportamientos *emergentes* (por ejemplo, las fluctuaciones de precios en los mercados) (Mitchell & Newman, 2002). Las ciencias de la complejidad intentan encontrar principios comunes (similitudes)

---

12 Para una revisión de las viejas y nuevas perspectivas acerca de la física, véase a Upoff (1987).

que pueden explicar cómo tal sofisticación colectiva (las interacciones de los agentes y el comportamiento *emergente*) sucede, por ejemplo, en grupos sociales o mercados (Mitchell, 2014).

Una de dichas similitudes es que todos estos sistemas exhiben auto-organización: los componentes del sistema se organizan entre sí para actuar coherentemente sin un 'controlador' central o externo (nadie en una calle atestada de gente controla la multitud). Los sistemas determinan y procesan información con una sofisticación no disponible para sus componentes individuales. Por ejemplo, la consciencia del cerebro humano es una característica de cómo las distintas células cerebrales interactúan entre sí, pero no podemos decir que una célula en particular está o no individualmente consciente (Barder & Ramalingam, 2012). Los sistemas complejos evolucionan, aprendiendo y adaptándose en el tiempo. Desafían una predicción precisa, resistiéndose al tipo de equilibrio que los haría más fácilmente aprehensibles (Mitchell, 2014). Por ejemplo en una multitud en una calle citadina: es imposible predecir el movimiento de una persona determinada, pero hay orden, pocos choques ocurren, hasta en las calles más atestadas (Green, 2015).

Estos esfuerzos interdisciplinarios, estas teorías de la complejidad, han ayudado a transformar campos tales como el diseño urbano y la epidemiología de tal forma que ha aportado mayor fuerza a los intentos de actores del desarrollo por aplicar lo aprendido a su trabajo. Enormes son las ventajas de elaborar políticas y prácticas de desarrollo estando conscientes de qué implica la complejidad (Kleinfeld, 2015)<sup>13</sup>.

### **2.3 ¿POR QUÉ IMPORTA LA COMPLEJIDAD EN DESARROLLO Y GOBERNANZA PÚBLICA?**

La mayoría de los sistemas sociales, políticos y económicos no son como pasteles o cohetes. Son sistemas complejos con relaciones y círculos de retroalimentación que no se pueden reducir a cadenas de causa-efecto.

Es por esto que el *Overseas Development Institute* (ODI) ha intentado relacionar las ideas de la teoría de la complejidad al pensamiento y prácticas actuales en desarrollo. Y hay mucho en juego dado que estas ideas desafían los modelos dominantes, encerrados

---

<sup>13</sup> Para más información sobre la aplicación de la teoría de la complejidad a las ciencias sociales véase Byrne & Callaghan (2013).



como están en requerimientos procedimentales como el Marco Lógico y evaluaciones de impacto (Ramalingam & Jones, 2008, p. vii). Lo bueno es que estas ideas permiten el uso de distintas *teorías del cambio* para enfrentar procesos de manera más estratégica (Jones, 2011; Hummelbrunner & Jones, 2013).

¿Qué características clave de los sistemas complejos son más relevantes para el trabajo en desarrollo? En la Tabla 1 se detallarán con mayor profundidad algunas de estas características:

- Los sistemas complejos se caracterizan por elementos y dimensiones **interconectadas e interdependientes** (Ramalingam & Jones 2008, p.8).
- Procesos de **retroalimentación** son cruciales para dar forma a cómo sucede el cambio<sup>14</sup> en un sistema complejo (ibíd.).
- **Agentes adaptativos** reaccionan al sistema y entre sí, lo que lleva a distintos fenómenos (ibíd.).
- **Co-evolución**<sup>15</sup>. El sistema en general y sus agentes co-evolucionan a lo largo del tiempo (ibíd.)
- **Dependencia del camino**. La trayectoria de un sistema complejo es irreversible y no determinística. Muchas alternativas son posibles en algunas etapas del desarrollo del sistema, pero una vez que una de estas pasa a ser dominante, se vuelve 'fija' (ibíd.).

---

14 Para más información sobre cómo sucede el cambio, véase Krznaric (2007). Además, Duncan Green publicará un libro, *How Change Happens*, a finales del 2016.

15 La co-evolución es un mecanismo importante para generar interacciones no-lineales entre agentes en sistemas complejos. Por ejemplo, "un arbusto frondoso tiene una amplia variedad de insectos predadores herbívoros. A medida que evoluciona, el arbusto desarrolla una proteína (como la quinina) que es venenosa para la mayoría de los insectos. Al evolucionar, algunas especies de insectos desarrollan un enzima que digiere la quinina. Más adelante aún, el arbusto desarrolla quinina-b que es venenosa para esos insectos y así sucesivamente. Nótese que, mientras que pareciera ser que ni el arbusto ni el insecto avanzan respecto al otro, la pareja en co-evolución está mucho mejor respecto a su ambiente en el sentido de que el arbusto solo se tiene que "proteger" de un único depredador mientras que el depredador tiene un abastecimiento alimenticio que no tiene que compartir con otros competidores. Situaciones análogas ocurren entre proveedores que compiten por líneas de producción, carreras de armamentos entre dos países y otros conjuntos de agentes de Sistemas Adaptativos Complejos (SAC) en co-evolución." (Holland, 2014, p.192).

- **Emergente.** El cambio puede resultar en la emergencia de características cualitativamente distintas al pasado (Boulton 2012).
- Las relaciones entre las dimensiones son frecuentemente **no lineales**. A veces los patrones pueden ser muy resilientes y a veces el cambio puede ser rápido y radical (ibíd.). Esta no linealidad subyace a la necesidad de identificar y responder a 'coyunturas críticas', como shocks o inestabilidad política (Green, 2015).
- Los sistemas complejos están **fuera de control**. Ningún peatón controla la multitud (ibíd.).
- La **resiliencia** es una propiedad de los sistemas complejos. Es **esencial comprender** qué factores se combinan para fortalecerla o minarla (ibíd.).
- Sistemas complejos están supeditado a la historia y el **contexto**. "El futuro depende del *detalle* de lo que sucede, no sigue un camino fluido desde el pasado" (Boulton, 2012).

Dos puntos importantes a recordar durante la Sección 3 son que la capacidad para enfrentar problemas complejos está a menudo distribuida entre los agentes debido a que los problemas se manifiestan de distintas formas y a distintos niveles (Jones, 2011) y que: "quizás el desafío más grande de los sistemas complejos proviene del hecho que fundamentalmente el mejor curso de acción dependerá en gran medida del contexto" (Ramalingam & Jones, 2008, p. ix). Estos conceptos aparecerán a lo largo de todo el documento.

### 3. ¿Cómo realmente abordamos el cambio?

#### 3.1 LA CRÍTICA: AMANSANDO EL CAMBIO

Las políticas y su implementación tratan con problemas no lineales e interdependientes, a menudo con procesos de cambio impredecibles que incluyen una amplia gama de actores. Sin embargo, los enfoques dominantes aplicados a políticas y a su implementación se basan en la suposición de que conocimiento e implementación se puede unir de forma simple y lineal (Jones, 2011). Por ejemplo, el influyente Walt Rostow<sup>16</sup>, identificó a los países desarrollados como aquellos que habían suscrito a una visión newtoniana del mundo<sup>17</sup>. Desde su punto de vista, para lograr el desarrollo, los países debían reunir ciertos conocimientos y actuar sobre leyes de causa y efecto identificadas por los países desarrollados: "X causa Y en Europa occidental, entonces debemos hacer X en Asia para asegurar el resultado Y" (Ramalingam, 2013). Estos enfoques suponen 'fines últimos' únicos y actores totalmente racionales —o la idea que sólo el egoísmo es racional (Goodwin, 2014)-. También suponen que los problemas presentan jerarquías estables, una causalidad clara y consenso sobre las metas (Jones, 2011). Regulaciones del tipo comando y control, legislación, estándares y 'mejores prácticas'<sup>18</sup> importadas a menudo se presentan como respuestas adecuadas a los problemas complejos.

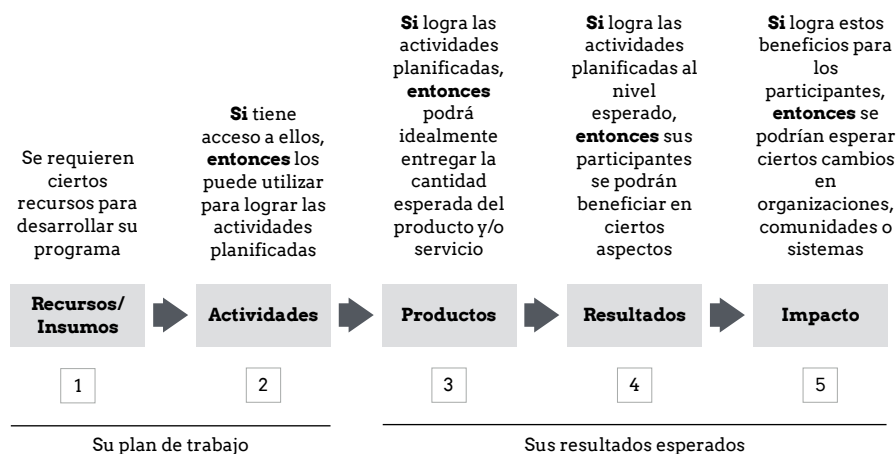
---

16 *El modelo de las etapas de crecimiento económico de Rostow es uno de los modelos históricos más importantes sobre el crecimiento económico. Fue publicado por el economista Walt Whitman Rostow en 1960. Éste postula que el crecimiento económico ocurre en cinco etapas básicas con distintas duraciones: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el despegue económico, el camino hacia la madurez y la era del gran consumo masivo (véase Rostow, 1990). Para más información sobre su influencia en desarrollo véase este corto artículo: <http://www.theguardian.com/global-development/2012/oct/08/us-economist-walt-rostow-development>*

17 *Para más información sobre el paradigma newtoniano en las ciencias sociales véase Uphoff (1987).*

18 *Para un ejemplo de la fuerza de la narrativa de las 'mejores prácticas' en desarrollo, véase este artículo sobre Singapur [http://www.huffingtonpost.com/kishore-mahbubani/singapore-world-successful-society\\_b\\_7934988.html?utm\\_hp\\_ref=world](http://www.huffingtonpost.com/kishore-mahbubani/singapore-world-successful-society_b_7934988.html?utm_hp_ref=world)*

Estas recetas de enfoque lineal tienden a presentarse de la siguiente manera:



Fuente: Adaptado de Rogers (2008) por Ramalingam et al. 2014, p.6

La misma lógica se puede observar en un diagrama recientemente elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), agencia chilena responsable de supervisar, aprobar y evaluar gran parte de los proyectos y programas públicos:



Fuente: DIPRES 2015, p.18

Ésa es la forma en que el famoso enfoque de Marco Lógico (EML) aborda el cambio<sup>19</sup>. El riesgo que subyace al EML y otros enfoques similares es que el programa o la reforma puede terminar siendo irrelevante debido a una falta de comprensión de la naturaleza del problema, al “ignorar las interacciones dinámicas involucradas o negarlas en pos de la conveniencia burocrática” (Ramalingam *et al.* 2014, p.7)<sup>20</sup>.

Las políticas o sus reformas a menudo se ven impulsadas por un proceso *ex ante* liderado por expertos y que identifica objetivos no ambiguos, formas de lograrlos, análisis costo-beneficio, para luego llevar a cabo su implementación. Aún más, el interés por una planificación cuidadosa y una evaluación *ex ante* aumenta con el grado de incertidumbre, con la planificación considerada como una forma de controlar dicha incertidumbre. Pero no podemos controlar lo que sucederá en sistemas complejos, y gran parte del conocimiento que se requiere para informar una acción apropiada solo emergerá durante la implementación, cuando los planes pueden rápidamente llegar a ser irrelevantes (Hummelbrunner & Jones, 2013). La implementación resulta ser pre-establecida y se la vincula a actividades y resultados específicos. El monitoreo y la evaluación se consideran como herramientas para el control y el cumplimiento (Jones, 2011), no para el aprendizaje. Una buena imagen para esta idea viene del campeón de boxeo Mike Tyson, quien observó: “Todo el mundo tiene un plan hasta que los golpean en la boca” (citado en Booth & Faustino, 2014, p.15).

Asumir que existe una causalidad significa presumir que las dinámicas de un problema son predecibles. Una crítica común al EML y otros enfoques similares es precisamente que son muy rígidos para dar cuenta de los elementos inciertos y fluidos de la elaboración de programas (véase Bakewell & Garbutt, 2005, p. 15). Este tipo de enfoque es especialmente ineficaz en ambientes con información incompleta y círculos de retroalimentación rotos o inexistentes<sup>21</sup>, lo que es usualmente el caso en muchos países en desarrollo. La planificación central eficaz depende del acceso a una gran cantidad de información, lo que la hace particularmente poco apropiada en contextos con información escasa y costosa (Barder, 2009).

---

19 *Para ver ejemplos de la rigidez del EML en la práctica del desarrollo internacional véase Valters (2014).*

20 *Como un ejemplo de la popularidad del Marco Lógico en el sector público chileno véase DIPRES (2015).*

21 *Para más información sobre la importancia de los ‘círculos de retroalimentación’ (feedback loops) véase “Cerrando el círculo: retroalimentación efectiva en contextos humanitarios, guía para especialistas” de ALNAP-CDA*

Según Ackoff (2004, p. 2), esta aparente obstinación por amansar o simplificar lo complejo nos vuelve 'más equivocados' (*wronger*): "Mientras más correctamente hacemos la cosa equivocada, más equivocados nos volvemos. Cuando cometemos un error haciendo la cosa equivocada y lo corregimos, nos volvemos más errados. Cuando cometemos un error haciendo lo correcto y lo corregimos, más acertados nos volvemos. Entonces es mejor hacer lo correcto incorrectamente que lo incorrecto correctamente." Esto es significativo, dice Ackoff, porque muchos de nuestros problemas se relacionan a hacedores de políticas tratando de hacer lo equivocado más correctamente.

El que los gobiernos se vuelvan más 'equivocados' al aplicar un pensamiento lineal cada vez más sofisticado nos resulta familiar: *hagamos un análisis más detallado, revisiones de evidencia y estrategias, y un monitoreo riguroso del desempeño*. Se supone que el 'cerebro centralizado de control de políticas' necesita de todo lo anterior para estar mejor informado y tener mejor capacidad de respuesta (Hallsworth, 2012). Precisamente, dice Ellerman (2004, p.3) citando a Schön (1971), el enfoque estándar trata al gobierno como un cerebro central y el resto de la sociedad como una periferia pasiva. Este cerebro diseña las nuevas políticas y las impone en las localidades. Éstas a su vez "aprenden a golpear al sistema" mientras que los gobiernos "entierran el fracaso o aprenden de éste solo en el sentido de alejarse de él". La evaluación sirve para establecer y monitorear "el alcance de la conformidad periférica", el control y cumplimiento a que se refería Jones (2011).

Aunque parezca tentador en el corto plazo, tratar de amansar un problema complejo siempre fallará en el largo plazo. El problema simplemente se rearmará a sí mismo, quizás de una manera distinta, tal como si nada hubiese sido hecho; o peor, la solución misma exacerbará el problema (Christiansen K., 2009, citado en Ramalingam, 2013, p. 127).

La pregunta es entonces *¿cómo cometer errores haciendo lo correcto?* Las secciones 5 y 6 responderán eso.

### 3.2 ¿CÓMO SUCEDE EN SÍ MISMO EL CAMBIO? PERSPECTIVAS VIEJAS Y NUEVAS

¿Es importante entender cómo sucede el cambio en sí mismo? Sí, si es que deseamos influir sobre él. Por ejemplo, generalmente escuchamos que las crisis juegan un rol importante en el cambio. Impulsadas por eventos imprevistos, éstas pueden llevar a ‘puntos de inflexión’<sup>22</sup> con consecuencias inesperadas. Pueden ser catalizadoras de reformas o cambios institucionales fundamentales, previamente inimaginables (Bason, 2012; Jones, 2011). ¿Pero qué otras cosas impulsan el cambio? Para responder aquellos nuevos modelos analíticos son necesarios para capturar el dinamismo, por ejemplo visto en las crisis, y así ayudar a construir una comprensión de la naturaleza no lineal de los procesos de cambio (Ramalingam *et al.* 2014)<sup>23</sup>.

Basándose en la teoría de la complejidad y la economía política, la Tabla 1, desarrollada por ODI compara las visiones convencionales y no convencionales del cambio. ¿Cuáles son los temas principales que subyacen estos procesos? Nos referiremos a esta tabla (T1) varias veces a lo largo del documento.

**Tabla 1**

	<b>A COMPREENSIÓN CONVENCIONAL DE LOS PROCESOS DE CAMBIO</b>	<b>B MODELOS NO CONVENCIONALES (QUE COMBINAN TEORÍA DE LA COMPLEJIDAD Y ECONOMÍA POLÍTICA)</b>
Estructura del sistema y comportamiento de los agentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sistemas están compuestos por actores individuales que responden independientemente a incentivos generados externamente, desarrollan estrategias futuras con comprensión completa de los costos y buscan soluciones óptimas.</li> <li>• Una estructura vertical estática permite que se generen e implementen las metas desde arriba hacia abajo. Un elemento del sistema puede cambiar, sin gatillar una contra-respuesta.</li> <li>• Las distinciones entre actores locales y no locales se minimizan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sistemas tienen muchos actores independientes y diversos que interactúan entre sí, se auto-organizan y co-evolucionan en redes complejas, según reglas compartidas que van evolucionando.</li> <li>• Los sistemas tienen una estructura dinámica que surge de las partes sin una autoridad central; cada actor reevalúa su posición mediante círculos de retroalimentación continua y ajusta su comportamiento a las acciones de otros, recreando el sistema.</li> <li>• Es más probable que se seleccionen soluciones familiares por sobre las mejores.</li> </ul>

22 Para más información sobre el cambio rápido en sociedades humanas véase *The Tipping Point: how little things can make a big difference* (Gladwell, 2006).

23 Para más información sobre métodos y técnicas para lidiar con sistemas complejos véase Ramalingam *et al.* (2014, pp.8-10).

<p>Procesos de cambio (dinámicas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cambio es el resultado directo y proporcional de acciones deliberadas y acumulación de insumos. Las interacciones de los actores son mediadas por mecanismos autónomos (como un mercado), no en referencia a otros actores</li> <li>• El comportamiento y las propiedades del sistema puede ser cuantificados, explicados y predichos al calcular la suma de las características de sus componentes individuales.</li> <li>• Las transiciones son desde metas finales fijas o de un equilibrio estático a otro.</li> <li>• El cambio sistémico es generalmente una consecuencia de shocks externos o de la acumulación de pequeños cambios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El comportamiento del sistema no puede ser comprendido a partir de la suma del comportamiento de las partes. La interacción entre actores contribuye a un comportamiento más complejo del todo, que sus componentes individuales no tenían.</li> <li>• Los sistemas pueden tener muchos subsistemas con múltiples niveles de interacción. Una red (mercado, institución) no es solo un agregado; es un componente, un elemento constitutivo de un sistema mayor.</li> <li>• Las relaciones son dinámicas. Las acciones a una escala tienen impacto sobre el comportamiento a otra escala.</li> <li>• Las dinámicas a micro niveles producen resultados emergentes a niveles más altos.</li> <li>• El cambio no es continuo. Un pequeño cambio puede tener un efecto cualitativo radical.</li> </ul>
<p>Métodos de resolución de problemas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las sociedades pueden lograr estándares institucionales globales y converger hacia políticas o instituciones óptimas</li> <li>• La resolución de problemas empieza con la evaluación del continuo y busca una sola solución que es mejor que las otras alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una solución única no se puede identificar y puede ser que ni siquiera exista. Ciertas soluciones sub-óptimas pueden persistir por largo tiempo. Las condiciones previas dan forma al resultado.</li> <li>• Para comprender el comportamiento de un sistema, es preciso enfocarse en la red de relaciones y sus partes constituyentes.</li> </ul>
<p>Respuesta en términos de políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para identificar la solución óptima, llena las brechas de información y conocimiento sobre las causas y resultados.</li> <li>• Se puede no considerar partes del sistema y esto no daña el análisis. Las partes que no funcionan bien se tratan separadamente.</li> <li>• El éxito, una vez logrado, se puede replicar infinitamente. Las intervenciones externas pueden alterar el cambio de forma reversible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influir en el comportamiento depende no solo de demostrar las soluciones más eficaces. También depende de las elecciones realizadas por otros actores con quienes los componentes del sistema podrían interactuar.</li> <li>• No se puede quitar nada sin afectar el resultado. Para lograr los resultados deseados, una estrategia debe ser lo suficientemente adaptativa a condiciones ambientales en constante cambio.</li> </ul>

*Fuente: Adaptado de Root et al., 2015, p.9-10*

Resumiendo hasta este punto, hemos visto en términos generales a qué refiere aquello de ‘complejidad’, cómo está transformando la forma en que comprendemos el cambio y por qué es relevante en función a nuestras actuales prácticas en desarrollo y gobernanza pública. La crítica es que los modelos dominantes de desarrollo de políticas e implementación abordan los problemas simples, complicados y complejos básicamente de la misma forma. Al suponer linealidad en el cambio y las interacciones, una racionalidad perfecta (“no hay visiones sesgadas aquí señores”: véase A1-T1) y ausencia de contexto (las condiciones previas no son relevantes: A2-T1), se pierden las oportunidades de adaptación hacia buenas soluciones.



*¿Qué más sabemos acerca de los procesos de cambio?: redes y acción colectiva*

Hemos visto que una vez que se inicia una reforma (o un proceso de cambio), la dirección puede cambiar marcada y rápidamente (B2-T1). Esto se debe a que los cambios operan entre ambientes diversos y en grandes redes interdependientes donde los agentes constantemente se adaptan, presionando a otros (B1-T1). Considerando esto, ¿cómo responder o influenciar el cambio? Es clave comprender cómo las redes operan y cómo se puede movilizar la acción colectiva entre redes, incluso frente a intereses divergentes (Root *et al.*, 2015).

En lugar de preguntar cómo se puede construir la acción colectiva entre grupos claramente definidos o similares (B1-T1), es importante recordar que la acción ocurre dentro de 'sistemas en evolución' (ibíd.) (B2-T1). Esto significa que es crucial comprender cómo las interdependencias afectan las elecciones de diversos agentes (B3-T1) y cómo sus oportunidades y capacidades relativas surgen desde un conjunto de relaciones o interdependencias (B2-T1)<sup>24</sup>. Por ende, una lección clave para los hacedores de políticas es ir más allá del limitado foco en análisis costo-beneficio de incentivos individuales (A1-T1). En contraste, el análisis de redes puede apoyar la acción colectiva al enfocarse en la red de relaciones sociales (B3-T1), mapearlas y analizar cómo su estructura afecta los comportamientos (ibíd.). Otra lección clave es trabajar con o a través de instituciones existentes y fortalecer vínculos para lograr una participación más amplia (ibíd.). Pero como las redes existentes (instituciones, mercados) pueden ser parte del problema, la participación debe darse considerarse cuidadosamente. Una participación amplia pero mal enfocada puede ser ineficaz o no ser de mucha ayuda en cada etapa o a ciertas escalas (ibíd.). Los procesos participativos genuinos son centrales para construir capital social entre redes y agentes afectados por un problema. La devolución del poder puede promover reciprocidad, cooperación y reforzar percepciones de problemas e intereses comunes (Jones, 2011, p. 8). Las secciones 6 y 7 volverán al tema de la participación.

Es importante notar que acción colectiva ocurre actualmente a través de redes no tradicionales (como por ejemplo el mercado). Y está mostrando claramente las posibilidades de la producción social o '*crowd-sourcing*', de recoger la diversidad y el conocimiento colectivo de multitudes (Wikipedia es un ejemplo, escrito y mantenido por voluntarios, sin utilizar o requerir de planificación central) (Barder, 2009). La colaboración

---

24 Para más información sobre el rol de las redes véase Ramalingam *et. al* (2008) y Ramalingam *et al.* (2014).

y acción colectiva, construidas sobre la base de capital social<sup>25</sup> y fundadas en la confianza, son centrales para lograr un cambio positivos frente a los problemas complejos (Jones, 2011).

En suma, las redes interdependientes (y sus no-pasivos agentes) importan —y mucho— para crear cambio. El análisis de redes puede ayudar a los tomadores de decisión a comprender cómo las redes operan y cómo la interdependencia afecta las opciones, capacidades y oportunidades de los agentes. Gatillar la acción colectiva requiere involucrar a las redes correctas y la presencia de capital social y confianza. Por lo tanto, la participación sólo porque sí, no sirve. Las secciones 5, 6 y 7 re-examinarán esto. La próxima sección explora cómo un mayor entendimiento (o al menos ‘reconocimiento’) de la complejidad parece estar influyendo sobre un cambio en las concepciones del rol de gobiernos y ciudadanos en algunas administraciones públicas. Pero también se observará cómo esquemas mentales y prácticas que presuponen la certidumbre y previsibilidad parecen estar profundamente arraigadas en la administración pública chilena.

---

25 *Para más información sobre la noción de capital social, véase Five Kinds of Capital (Goodwin, 2005).*

## 4. Amansando y des-amansando el cambio en gobernanza pública

El enfoque convencional de *amansar-lo-complejo* para abordar políticas y prácticas puede observarse como parte de paradigmas de administración pública. Se sugiere a menudo que los esfuerzos actuales de innovación pública en los países occidentales lo que hacen es reaccionar a las limitaciones de la *Nueva Gestión Pública*, un paradigma mecanicista considerado como incapaz de abordar la complejidad del mundo público (véase Dunleavy *et al.*, 2006; Manning, 2001). En lo que sigue algunas de las características principales de estos co-existentes modelos (viejos y nuevos) de gobernanza.

### 4.1 PARADIGMAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN PAÍSES OCCIDENTALES

Los paradigmas listados más abajo se han originado en gran medida en países occidentales. Sin embargo, algunos de sus principios también han impactado -en mayor o menor grado- las reformas del sector público en países en desarrollo (véase McCourt 2013). Comprender el pensamiento detrás de estos modelos es importante para entender los actuales llamados por innovación pública en naciones desarrolladas y en desarrollo.

Hartley (2005) distingue tres paradigmas rivales de gobernanza y gestión pública:

**Tabla 2**

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 'TRADICIONAL' DESPUÉS DE LA II GUERRA MUNDIAL	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP), DESDE LA DÉCADA DE 1980 A	GOBERNANZA EN REDES (GR) DESDE LA DÉCADA DEL 2000 A
<b>CONTEXTO</b>	Estable	Competitivo	Cambia continuamente
<b>POBLACIÓN</b>	Homogénea	Atomizada	Diversa
<b>NECESIDADES/ PROBLEMAS</b>	Directas y claras, definidas por profesionales	Deseos expresados a través del mercado	Complejo, volátil y propenso al riesgo
<b>ESTRATEGIA</b>	Centrada en el Estado y en los productores	Centrada en el mercado y el cliente	La sociedad civil le da forma a la estrategia
<b>GOBERNANZA A TRAVÉS DE LOS ACTORES</b>	Jerarquías Funcionarios públicos	Compradores y proveedores Clientes y contratistas	Redes y alianzas Liderazgo cívico
<b>CONCEPTOS CLAVE</b>	Bienes públicos	Opción pública	Valor público
<b>INNOVACIÓN</b>	Algunas innovaciones nacionales y universales a gran escala	Innovaciones organizacionales más en la forma que en el contenido	La innovación se da en los niveles centrales y locales

<b>MEJORA</b>	Grandes cambios Mejoras al inicio, pero menos capacidad de mejora continua	Mejoras en procesos y sistemas de gestión. El foco en el cliente produce mejoras en la calidad de algunos servicios	Se buscan tanto mejoras transformadoras y continuas en los servicios de primera línea
<b>ROL DE HACEDORES DE POLÍTICAS</b>	Comandantes	Anunciadores/Rol de comisionar	Líderes e intérpretes
<b>ROL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS</b>	Secretarios y mártires	Maximizadores de la eficiencia y del mercado	Exploradores
<b>ROL DE CIUDADANOS</b>	Clientes	Consumidores	Co-productores

Fuente: Adaptado de Hartley, 2005, p.28

Hartley presenta a la Gobernanza en Redes (GR) como el paradigma emergente que asume la naturaleza compleja de los sistemas sociales. El cambio puede ser gatillado a varios niveles y gestionado a través de redes (B3-T1). Hacedores de políticas deben liderar e interpretar los intereses de la sociedad civil, mientras que los gestores públicos deben explorar las soluciones junto a los ciudadanos (co-productores). Las ideas de la teoría de la complejidad ‘interconexión’ (B1; B4-T1) y ‘no-linealidad’ (B2-T1) están presentes. GR reacciona a la *resolución-administración-definición-experta* de la Nueva Gestión Pública (NGP). Los gestores públicos como exploradores no buscan una solución óptima que hay que ‘descubrir y desplegar’ (el famoso ‘fin último’).

El International Institute of Sustainable Development (IISD, 2015) sostiene que GR se mueve desde una toma de decisiones vertical hacia una horizontal, removiendo silos institucionales y creando canales de intercambio de conocimiento y colaboración. El capital social se torna esencial: “mientras más alto el nivel de capital social dentro de una red de gobernanza, la mayor auto-organización permitirá resolución de problemas y las metas de gobernanza” (Huppé, Creech, & Knoblauch, 2012, p. 1).

Pareciera ser que en NG la co-producción no solo se considera como agradable-de-tener sino que como una condición necesaria para cambios positivos. La Sección 5 revisará en mayor profundidad qué significa (o podría significar) la co-producción.

‘*Whole-of-government*’ (o ‘*todo gobierno*’) es el nombre de un enfoque de redes donde los tomadores de decisión en distintas partes del gobierno buscan sobrepasar diferencias intra-gubernamentales para hacer frente a los problemas como un todo coherente y coordinado (CSF & College, 2014). Este enfoque ha sido utilizado y promovido por el

gobierno de Singapur, el que comenzó utilizándolo para abordar temas de seguridad nacional y actualmente lo aplica a problemas como el cambio climático (Ho, 2012). Parte esencial de este enfoque es que requiere la combinación de una variedad de perspectivas, experiencias y experticia (ibíd.), inyectando “diversidad y complejidad en los procesos políticos” (ibíd., p.6); las buenas ideas no son el monopolio de agentes individuales o solamente del gobierno.

A su vez, Denhardt y Denhardt (2007) abogan por el Nuevo Servicio Público (NSP) como el paradigma emergente que responde a los límites de la NGP. Robinson (2015) presenta sus ideas junto con revisar una variedad de literatura relacionada para distinguir cuatro distintos paradigmas: la Antigua Administración Pública (AAP), La Nueva Gestión Pública (NGP), el Nuevo Servicio Público (NSP) y la Nueva Gobernanza Pública (NGOP). Abajo, la Tabla 3 revisa los primeros tres (Robinson (2015) a menos que se indique otro autor):

	AAP	NGP	NSP
<b>GENERAL</b>	El modelo clásico de burocracia Weberiano, originado en el crecimiento de las organizaciones modernas y la democratización: se trataría a los <i>ciudadanos por igual</i> (McCourt, 2013).	En relación a AAP, el cambio esencial es un nuevo foco en el <i>comportamiento impulsado por el desempeño</i> (McCourt, 2013)	Propuesto por Denhardt y Denhardt (2007), se centra en los ciudadanos, la comunidad y la sociedad civil.
<b>FOCO ESTÁ EN...</b>	Insumos y en el manejo eficaz de los recursos, más que en los productos como bienes y servicios (McCourt, 2013).	Un desempeño mejor en vez de adecuado (ibíd.).	Intereses de los ciudadanos.
<b>CONOCIMIENTO PROVIENE DE</b>	Tomadores de decisiones a alto nivel (central).	Hacedores de políticas públicas y administradores públicos como agentes de cambio estratégico.	Múltiples actores.
<b>¿CÓMO?</b>	<p><b>'Remando'</b> (Denhardt &amp; Denhardt, 2007).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades del poder ejecutivo controlan las que esencialmente son estructuras jerárquicas y unificadas de administración pública.</li> <li>• Organizaciones públicas tienen como principal objetivo lograr operaciones lo más eficientes y confiables posible (ibíd.).</li> <li>• Control centralizado, reglas y pautas.</li> <li>• Separación de la elaboración de políticas de la implementación (ibíd.).</li> </ul>	<p><b>'Dirigir, no remar'</b> (Denhardt &amp; Denhardt, 2007).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los criterios que regulan el comportamiento burocrático: competir, delegar, desempeño y capacidad de respuesta (McCourt, 2013).</li> <li>• Mercantilización: contratación externa de actividades centrales a empresas y organizaciones sin fines de lucro.</li> <li>• El diseño se distancia aún más de la implementación, agencias ejecutivas a cargo y responsables por la implementación.</li> <li>• Énfasis en: control de insumos y resultados, evaluación, gestión de desempeño, auditoría, recuperación de costos.</li> </ul>	<p><b>'En nuestro apuro para dirigir quizás nos olvidamos quién es dueño del barco'</b> (Denhardt &amp; Denhardt, 2007).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se dirige ni se rema. No se necesita otro modelo <i>adminocéntrico</i> (como AAP y NGP). Por ende, el foco debería estar en servir y empoderar a los ciudadanos, construir integridad e instituciones basadas en su capacidad de respuesta (ibíd).</li> <li>• Servir a ciudadanos y no a consumidores al facilitar resolución de problemas en alianza con ellos (ibíd).</li> </ul>
<b>MODELO DE CONDUCTA</b>	Racionalidad administrativa. Comportamiento regular, predecible y gobernado por reglas (McCourt, 2013).	Interés propio, racionalidad técnica/económica, teoría de agente-principal.	Más allá de la estrechez del interés personal hacia el interés público.

**Nueva Gobernanza Pública (NGOP).** Propuesta por Osborne (2006, 2010), pero no como un nuevo paradigma dado que no es ni tan normativo ni tan prescriptivo (Osborne, 2010, p.2). Nuevas formas de gobernanza participativa, interactiva y menos directa haciendo aparición en democracias liberales han sido referidas por algunos académicos como NGOP. Sin embargo, NGOP sigue estando conceptualmente poco desarrollado (Torfing & Triantafillou, 2013). Comparado con NGP, no hay un marco teórico o ideológico consistente que apoye NGOP a pesar de que se puede observar un conjunto de principios clave: foco en el proceso y resultados, coordinación, participación, negociación, retroalimentación (múltiples formas de rendición de cuentas basadas en una variedad de estándares en sintonía con el aprendizaje organizacional), y co-producción (ibid.)<sup>26</sup>.

Maurir y Parker (2014) proponen, por el contrario, moverse hacia un 'Estado relacional'. Distinguen entre tres modelos de administración pública: burocracia, mercados y relaciones, que responden a dos visiones amplias del Estado: el Estado proveedor y el Estado relacional.

**Tabla 4**

	ESTADO PROVEEDOR		ESTADO RELACIONAL
	BUROCRACIA	MERCADOS	RELACIONES
SUPOSICIONES	Los resultados deseados pueden lograrse mediante planes racionales desarrollados por una elite tecnocrática e impuestos mediante la autoridad jerárquica.	El equilibrio óptimo se logrará mediante el ejercicio de elección del consumidor en un contexto de competencia entre distintos proveedores.	Los resultados no se pueden planificar directamente en sistemas complejos donde los fenómenos tienen causas múltiples y no lineales que interactúan de formas impredecibles.

*Fuente: adaptado de Maurir & Parker, 2014, p.19.*

Citando a Olsen (2005, p. 23), Maurir and Parker (2014) explican por qué son críticos del enfoque de GR: "La organización burocrática, la de mercado y la de redes son usualmente descritas como alternativas basadas, respectivamente, en autoridad jerárquica, competencia y cooperación (...) estos son distintos mecanismos para lograr la racionalidad, la rendición de cuentas y el control, movilización de recursos y cumplimiento, y para organizar la retroalimentación de la sociedad". Pero en sociedades modernas y pluralistas es poco probable que la administración pública pueda organizarse basándose en un solo principio. Las administraciones precisan de más complejidad de lo que puede brindar una perspectiva única.

<sup>26</sup> Para más información sobre cómo la co-producción se considera una herramienta de la NGOP véase Howlett, Kekez & Poocharoen (2015).

El cambio necesario hacia el Estado relacional, dicen, se puede resumir en: ‘conectar y profundizar’. A nivel macro, los sistemas deberían ser más interconectados, para manejar su complejidad. A nivel micro, los problemas complejos necesitan relaciones profundas: participación intensiva y continua entre los profesionales y los ciudadanos que se caracterice por la intermediación creativa de soluciones.

En general, muchos reconocen las limitaciones de aproximaciones únicas en administración o reforma pública. Robinson (2015, p. 15), por ejemplo, favorece una aproximación híbrida para incluir respuestas adaptativas y permitir un cambio radical, en el que el éxito yacería en la construcción de comunidades de apoyo entre ciudadanos.

#### 4.2 REFORMAS A LA GESTIÓN PÚBLICA EN PAÍSES EN DESARROLLO

Como ya fue mencionado, algunos de los principios de estos paradigmas han tenido un impacto en las reformas de la gestión pública en países en desarrollo. McCourt (2013) enfatiza que debemos permanecer conscientes de que, por ejemplo, la NGP fue concebida como una solución del primer mundo para enfrentar los problemas de aquel mundo relacionados con mejorar el desempeño público, algo que los países industrializados pudieron darse el lujo de hacer porque ya habían resuelto muchos problemas de eficiencia. ¿Son entonces GR, NGOP y NSP aplicables a los problemas actuales de países en desarrollo? ¿Sirve de algo a países como Chile observarlos?

McCourt (2013) analiza las prácticas de los gobiernos de países en desarrollo durante los últimos 50 años, identificando seis problemas mayores y seis familias de reformas intentadas como soluciones. Utilizando un enfoque de resolución de problemas, McCourt estudia las distintas reformas “como modos de enfrentar la *situación del problema* según cómo ha sido definida por cada gobierno nacional” (ibíd., p.1, cursiva añadida). McCourt lo que hace es buscar una explicación para el decepcionante desempeño de estos modelos<sup>27</sup> y enfatiza que aprender de los fracasos puede ser una paradójica fuente de éxito futuro. Así, propone, en los países en desarrollo “deberíamos comenzar especificando el problema que intentamos resolver y solo entonces proseguir con seleccionar un enfoque que resolverá el problema, o que por lo menos ayudará a resolverlo” (Ibíd., 20).

---

27 Para más acerca de las reformas en el sector público en países de América Latina (incluyendo Chile) véase Bresser-Pereira (2001), Ramírez (2001), Polidano (1999), Manning (2001), Manning, Shepherd, Blum & Laudares (2009) y Dussauge (2009).



Tabla 4

PROBLEMA	ENFOQUE	PERÍODO DE ACCIÓN PRINCIPAL
¿Cómo poner al gobierno en un camino de orden y eficiencia?	Administración pública 'estilo Weber' y fomento de las capacidades	Período post independencia en Asia del Sur y África Subsahariana.
¿Cómo podemos lograr que el gobierno se acerque más a las organizaciones de base?	Descentralización	Década de 1970 a la fecha
¿Cómo podemos hacer que el gobierno sea más asequible?	Reforma de empleo y pagos	Década de 1980 y 1990
¿Cómo podemos lograr que el gobierno se desempeñe mejor y cumplir con nuestros objetivos clave?	Nueva Gestión Pública	Década de 1990 a la fecha
¿Cómo podemos lograr que el gobierno sea más honesto?	Reformas en integridad y anti corrupción	Década de 1990 a la fecha
¿Cómo podemos lograr que el gobierno responda más a los ciudadanos?	Reformas de las bases	Finales de la década de 1990 a la fecha

Fuente: McCourt 2013, p. 2

McCourt (2013, p.2) se alinea así con aquellos que priorizan el contexto por sobre las 'mejores prácticas': los modelos exitosos de reforma deben comprenderse en términos del contexto en el cual surgieron, en términos de su 'situación del problema' "tal como la han percibido determinados hacedores de políticas". Este enfoque analítico se alinea con los enfoques adaptativos que se examinarán en las Secciones 5, 6 y 7.

### 4.3 AMANSANDO EL CAMBIO EN CHILE – LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Aparentemente muy poca —si acaso alguna— investigación ha sido producida en Chile acerca del impacto de modelos lineales en los sistemas de gobierno. Particularmente, el impacto en Chile de reformas inspiradas en la NGP ha sido escasamente documentado (Morales, 2009; Pliscoff, 2009). Pliscoff (2009), sin embargo, analiza las políticas estilo NGP en Chile para comprender su impacto sobre los valores públicos entre funcionarios del Estado<sup>28</sup>.

28 Para más información sobre los efectos de las reformas inspiradas en la NGP en el sector público chileno véase también Pliscoff (2012) y Ramírez (2001, p.25).

La ola de reformas al sector público que se inició en el mundo desarrollado en los 80 alcanzó gran parte del mundo a finales de la década de 1990 y Chile no fue una excepción. Las reformas de la NGP en América Latina, según Pliscoff, llegaron de la mano del 'Consenso de Washington' y sus presiones para cambiar el rol del Estado en la economía.

Según el autor, desde 1990 casi todas las reformas de modernización en Chile han estado inspiradas por la NGP y su impacto ha sido relevante. Un impacto negativo clave se ha debido a la idea de motivación extrínseca: entreguemos premios a cambio de un 'buen' desempeño, en coherencia con la teoría de agente-principal (véase Goodwin, 2014). Un incidente de 2005 ilustra el punto: dos carteros hicieron desaparecer sus bolsos de cartas. ¿Su motivación? cumplir con las metas de entrega y recibir bonos por desempeño, sin importar las necesidades de los ciudadanos.

Pliscoff observa que las reformas inspiradas en la NGP en Chile fueron concebidas como requerimientos para todas las agencias públicas del país, y vinculadas a procesos presupuestarios a través de sistemas de control de gestión. Los líderes consideraron a las reformas como instrumentos para lograr la meta principal de ahorrar fondos para financiar políticas sociales: la eficiencia era vista como el resultado principal ('fin último'). Y 'no ha sido ninguna coincidencia', dice Pliscoff, que la agencia que ha impulsado estas reformas sea la DIPRES, la oficina a cargo de supervisar el uso eficaz y racional de todo el presupuesto público. DIPRES supervisa los cambios de gestión en todas las otras agencias públicas y certifica los *Programas de Mejoramiento de Gestión*. La manifestación más clara de la lógica NGP ha sido la decisión de premiar las mejoras de desempeño con incentivos monetarios. Como resultado, el énfasis está en mostrarle a otros que la organización es moderna, en lugar de perseguir un cambio positivo real: "es más importante mostrar a las entidades externas que la agencia ha cumplido con los compromisos de desempeño o con los Programas de Mejoramiento la Gestión que tener un proceso de verdadero aprendizaje organizacional" (ibíd., p.187).

El análisis de Pliscoff muestra cuán prevalente es la suposición de agentes que buscan maximizar la utilidad y eficiencia. El interés propio es visto como el principal empuje para los tomadores de decisión. Un 'cerebro central' que funciona controlando desde arriba es el mecanismo para lograr el cumplimiento y para dictar lo que es legítimo. La forma parece ser más importante que el contenido. ¿Cuán lejos estamos entonces de entender nuestro problema, o de una Gestión de Redes o de un 'Estado relacional'? Muy lejos, al parecer<sup>29</sup>. Ahora bien, ¿debiera el sector público Chileno preguntarse cómo implementar una NGOP o moverse hacia un Estado relacional? ¿O debería por el contrario comenzar por abrir el espacio del problema, identificando la propia situación (en lugar de escoger modelos de reforma como soluciones)?

---

29 *Para un ejemplo sobre cómo los principios de la NGP están profundamente arraigados en Chile, véase <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/06/01/los-reguladores-la-modernizacion-pendiente/>*

## **5. El cómo abordar la complejidad y la incertidumbre en el cambio**

### **5.1 LA INNOVACIÓN PÚBLICA COMO RESPUESTA EMERGENTE**

En los últimos años algunas administraciones públicas alrededor del mundo, la gran mayoría en países ricos, han estado intentado responder a la complejidad de nuevas formas al empujar una agenda de *innovación pública*<sup>30</sup> (algunos lo llamarían *innovación del sector público*). En Europa el gatillante principal ha sido según algunos un Estado de bienestar incapaz de “reducir las inequidades de ingreso, salud o fortalecer la solidaridad social” (Boyle & Harris, 2009, p. 5).

Esta agenda de innovación pública, que se dice está abriendo camino a un nuevo paradigma en administración pública, no nos presenta con un conjunto de principios o definiciones claras sobre, por ejemplo, sus posturas normativas (ver NGOP). Pero esta falta de consenso o síntesis (véase Bourgon 2015) no debería desalentar el interés por prestar atención a esta respuesta. De manera importante, algunas ideas de esta agenda están ejerciendo cierta influencia en países de ingresos bajos y medios. Evidencia de esto es la reciente creación de laboratorios de innovación del sector público en países como Chile, México, Colombia y Malasia<sup>31</sup>.

Un elemento clave de esta respuesta es el intento por empujar procesos de co-producción: involucrar a los ciudadanos y al tercer sector en la provisión y gobernanza de servicios sociales. Tales intentos, dice Bason (2010), se relacionan con una profunda crisis de legitimidad del sector público y del mercado como proveedores de servicios. Sin embargo, si la co-producción ha de tener lugar solo durante la provisión y/o monitoreo de servicios o si también debe darse durante las fases iniciales de diseño, es una pregunta esencial sobre cuya respuesta no hay consenso ni demasiada discusión. Está claro, sin embargo, que la investigación sobre co-producción se ha entrelazado cada vez más con la investigación sobre nuevas formas de gestión pública.

---

30 Véase OCED *public sector innovation observatory*.

31 Véase la conferencia OCDE *Innovating in the Public Sector 2014* y el documento llamado *i-teams* (NESTA, 2014).

Jocelyn Bourgon lidera la *New Synthesis Initiative* (Iniciativa para una Nueva Síntesis), iniciativa que intenta desarrollar un marco de referencia unificador para la administración pública moderna. Con tal propósito reúne a tomadores de decisiones y académicos de distintos países y disciplinas.

Bourgon (2015) enfatiza que la innovación del sector público (o 'innovación en el sector público') e 'innovación pública' no son lo mismo. La primera ha recibido mucha atención<sup>32</sup>, pero su foco es introspectivo, centrado en la modernización de los servicios, en particular a través de propiciar el uso de tecnologías de información y comunicación (TICs). Sin embargo, "a pesar de su valor, es poco probable que estas innovaciones puedan lidiar con la creciente complejidad de nuestra cambiante sociedad", necesitamos algo más (ibíd., p. 3). Los problemas complejos no se irán si no cambiamos las mismas ideas y prácticas que originan problemas en primer lugar (ibíd.).

Para Bourgon (2015), la discusión sobre la innovación del sector público se enfoca en las barreras a la innovación: que el sector es inherentemente difícil, la cultura es adversa al riesgo, y así sucesivamente. Por ende, el liderazgo se plantea como algo esencial: son los líderes quienes deben eliminar las barreras. ¿Cómo? Creando unidades especiales como laboratorios, usando TICs para mejorar la prestación de servicios, premiando prácticas innovadoras con incentivos, premios y reconocimiento (ver A2; A4-T1). Esto ha llevado a un cambio en la conversación: si el gobierno no es capaz de enfrentar esta tarea, los ciudadanos deben confiar en su propia 'innovación social' para resolver problemas. La innovación social es esencial, sostiene Bourgon, pero no se debería esperar que reemplace al Estado<sup>33</sup> o que produzca los bienes públicos colectivos que necesitamos, sin que exista intervención estatal. El foco debería estar en realizar cambios radicales en la forma en que el Estado enfrenta los problemas.

La dificultad está entonces en *cómo* mejorar la capacidad del Estado para lograr resultados enfrentando los problemas de forma adecuada, dice Bourgon. Enfrentar complejos desafíos de política pública es un asunto de facilitación continua más que de encontrar soluciones mágicas. ¿Cómo construir esas capacidades? Bourgon propone tres principios básicos: pensar ciudadano (mediante la co-producción), propósito, pensar experimentación creativa y pensar en dinámicas de sistema.

---

32 Véase por ejemplo éste documento de la Comisión Europea (2013).

33 David Cameron incorporó la innovación social en su visión de la 'Gran Sociedad', en la cual adopta la idea del emprendimiento social y la innovación social como alternativa a las formas tradicionales de gobernar (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2013, p. 3)

*¿Es la co-producción la parte central de esta respuesta?*

La idea de la co-producción, presente durante décadas, ha experimentado un revivir durante los últimos 10 años, tanto en investigación como en política pública, en base al trabajo de académicos como Elinor Ostrom (Verschuere, Brandsen & Pestoff 2012). Sin embargo, el tipo más común de co-producción ha involucrado a los ciudadanos como co-implementadores, y no como co-diseñadores o co-iniciadores (Voorberg, Bekkers & Tummers 2013). El co-diseño y la co-iniciación implican la participación en las etapas iniciales de definición del problema y de la identificación/testeo de soluciones. Los así llamados ‘conceptos mágicos’ de ‘innovación social’ y ‘co-producción’ han sido abrazados como nuevas estrategias de reforma y se les asigna la capacidad de cambiar fundamentalmente las ‘reglas del juego’ entre los actores, venciendo las ‘dependencias del camino’ (ibíd., p.3) (B1-T1). Pero ¿es la co-implementación suficiente? ¿Es la co-producción un factor de cambio radical (*‘game changer’*) sí y sólo sí se vincula fundamentalmente a rectificar desbalances de poder entre ciudadanos y tomadores de decisión (véase Durose, Justice, & Skelcher 2013)? ¿Permitiría la co-producción en etapas iniciales de definición del problema generar cambios fundamentales en las reglas del juego? Sørensen y Waldorf (2014) piensan que sí.

Ellas nos recuerdan que en modelos dominantes se considera a líderes visionarios como la fuente principal de innovación en política pública (idea reforzada por la NGP). Sin embargo, hemos visto, la gobernanza tipo comando-control generalmente falla al ejecutar y producir los resultados deseados porque los tomadores de decisión rara vez reconocen la complejidad de los problemas, las limitaciones de las políticas existentes y el potencial de ideas nuevas y emergentes: “(...) los problemas en la ejecución de las políticas también derivan de una falla al analizar críticamente las actuales definiciones de problemas y buscar nuevas alternativas de cara fracaso en las políticas” (ibíd., p. 3). Sørensen y Waldorf por lo tanto sugieren que los problemas de implementación de políticas deberían superarse mediante la movilización del conocimiento, ideas y emprendedurismo de funcionarios públicos y otros actores, “no solamente en la fase de implementación, sino que cuando nuevas políticas se están desarrollando y testeando” (ibíd.). Así, este foco en el espacio del problema, en el cómo y quiénes lo definen podría ser ese ‘más’ del que habla Bourgon. Aquí es dónde el nuevo paradigma de administración pública, que coloca a la co-producción en el centro, se encuentra con la teoría de la complejidad y el aprendizaje que actores del desarrollo han estado obteniendo de esto<sup>34</sup>. El aprendizaje y la resolución

---

34 Esto también podría ayudar con las preocupaciones presentadas por Howlett et al. en

de problemas colectivos que procesos de co-producción permiten, podrían promover la capacidad del Estado de catalizar la auto-organización, el aprendizaje y la adaptación (más de esto en la próxima sección).

*¿Es co-producción lo mismo que participación ciudadana?*

La intención no es responder esto aquí, sino que enfatizar la necesidad de ser cautos al considerar ambos fenómenos. Si la co-producción es considerada como un proceso permanente y esencial para resolver problemas y crear valor público, anclado en un paradigma distinto de gobernanza pública, entonces es aconsejable distinguir entre ambos. Con 'participación ciudadana' muchos pensaríamos en un gobierno o agencia pidiendo a ciudadanos participar de 'algo' que ya está definido: un problema, un programa, una priorización. Aún se observa una división entre aquellos que 'saben/lideran' y aquellos a quienes se les pide contribuir cuando aquellos que 'saben' deciden qué se debe solucionar/pedir/implementar. La co-producción como co-iniciación/diseño, por el contrario, implica una participación constitutiva de actores diversos, no autoridades, que están de alguna forma involucrados en el problema.

Pero ¿qué pasa con la co-producción en países en desarrollo como Chile, sin Estado de bienestar y —dirían muchos— con problemas aún mayores en la entrega de servicios y diseño de políticas? La creación reciente del Laboratorio de Gobierno en Chile (LabGob) da cuenta de la influencia de la agenda de *innovación en el sector público*. El sitio web del LabGob muestra una narrativa muy similar a la presentada por laboratorios europeos, tal como el MindLab danés: "El mandato de LabGob es crear una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía a través de desarrollar, facilitar y promover procesos de innovación en servicios públicos centrados en las personas". Estos esfuerzos no nacen desde cero, otras agencias han impulsado la innovación dentro de los servicios públicos desde 1999 (véase Ramírez, 2001). La novedad está en el énfasis en una *nueva relación* y en *procesos centrados en las personas*.

Sin embargo, no se ve aquí un llamado a vincular estos esfuerzos a reformas más amplias de gobernanza o gestión pública. Estos esfuerzos (y aquellos de la agenda de *modernización*<sup>35</sup>) parecen enfocarse en la innovación en el sector público, en mejorar prácticas y funciones de entrega. LabGob está, por ejemplo, abriendo un Concurso de Innovación a los ciudadanos sin mencionar co-producción; la participación de los ciudadanos sucede después de que se ha definido el problema<sup>36</sup>. LabGob se ha referido explícitamente a este proceso como *participación ciudadana*<sup>37</sup>.

La participación ciudadana es un término bastante mal definido en Chile y en muchos otros lugares<sup>38</sup>. Décadas de experiencia en la promoción de participación ciudadana o de herramientas participativas en agencias públicas y de desarrollo muestran que han encajado bastante mal —por decir lo menos— con los modelos dominantes de diseño e implementación de políticas y servicios. Han sido “empleadas abrumadoramente de manera instrumental, como herramientas para ayudar a lograr los objetivos propios” (Jones 2011, p. 11). Es más, a veces son ‘irrisorias’: “la confianza y el cumplimiento son perseguidos simplemente para construir una así percibida legitimidad institucional, la que a su vez se espera que conlleve el cumplimiento de las decisiones, objetivos y metas impulsadas por la agencia” (ibíd.). El problema es que estas prácticas comunes socavan la confianza, que es esencial para la participación. El capital social y las instituciones colaborativas no pueden emerger cuando se utilizan procesos de participación para promover las metas de un solo actor, buscando construir confianza solo por esta razón, sin considerar el conocimiento y las prioridades de otros actores (ibíd.).

---

35 Véase <http://www.modernizacion.gob.cl/>

36 *El ‘primer concurso abierto de innovación’, “Impacta Salud es el programa de concursos de innovación pública del laboratorio del gobierno. A través de este programa queremos atraer e incentivar a los talentos que están fuera del estado, invitándolos a que se involucren en desafíos públicos complejos con nuevas ideas, tecnologías, productos y servicios. El laboratorio de gobierno a través de su equipo de proyectos e investigación será el encargado de levantar desafíos públicos con objetivos y alcance preciso como insumo para estas nuevas ideas” (cursiva añadida) (fuente: <http://lab.gob.cl/impacta/>).*

37 Véase entrevista con el Director Ejecutivo de LabGob <http://www.innovacion.cl/entrevista/conozca-los-desafios-y-metas-del-laboratorio-de-gobierno/>

38 Para más información sobre el modelo de participación ciudadana en el sector público en Chile véase <http://www.gobiernoabierto.cl/consejo-de-la-sociedad-civil> y para una visión crítica de este modelo véase este artículo <http://www.theclinic.cl/2015/06/03/el-despelote-de-los-consejos-de-la-sociedad-civil/>



Hay mucha literatura sobre los efectos de distintos tipos de procesos de participación ciudadana en países en desarrollo (véase por ejemplo Gaventa & Barrett, 2010). Y recientemente ha crecido la atención hacia la idea de que la participación que cambia las reglas del juego sucede cuando los ciudadanos se involucran en las etapas tempranas de la elaboración de políticas, cuando el problema aún no ha sido definido (como notan Sørensen y Waldorf). Involucrar a los ciudadanos desde las etapas iniciales se alinea con un foco en estrategia y sistemas en lugar de enfocarse principalmente en *tácticas de participación* (Leighninger, 2014). Los enfoques estratégicos de participación ciudadana “combinan el acceso a la información con ambientes que facilitan la acción colectiva, la que puede ser escalada y coordinada con reformas gubernamentales que promuevan la capacidad de respuesta del sector público a la voz ciudadana” (Fox, 2015, p. 350). Gaventa y McGee (2011, p. 23) también enfatizan esta necesidad de una participación temprana: muchas iniciativas de participación “se enfocan en lograr una rendición de cuentas ‘hacia abajo’ —una entrega eficiente de políticas y prioridades— dejando de lado la pregunta de cómo la incorporación de la voz ciudadana y la participación en las etapas iniciales de estos procesos podría haber ayudado a dar forma a las políticas, prioridades y presupuestos ‘hacia arriba’”.

Así, lo que requiere mayor investigación y discusión (y acción) es si los esfuerzos de innovación del sector público —en Chile y otros países en desarrollo— permiten la emergencia de ambientes que faciliten la acción colectiva, y en qué medida. ¿Están los actuales esfuerzos dando cuenta de la complejidad?, ¿se basan en el conocimiento local y redes locales, buscando lograr acción colectiva? O por el contrario ¿siguen ‘mejores prácticas’, imitando esfuerzos de otros países sin reconocer el contexto y el rol de las redes existentes (y por lo tanto evitando temas políticos y de poder)?

## **5.2 LA ADAPTACIÓN COMO RESPUESTA EMERGENTE**

Cuando se enfrentan problemas simples o complicados, preguntar *cuál es la mejor solución* puede conducir a buenos resultados (el pastel, el cohete). Pero frente a intereses divergentes, incentivos y desbalances de poder, hacer esas preguntas no lleva a ningún lado. La elaboración e implementación de políticas adaptativas desafían los modelos dominantes de ‘mejores prácticas’, basados en la idea de un ‘fin último’.

Un desarrollo adaptativo necesita de políticas que permitan la experimentación, adaptabilidad, resiliencia, aprendizaje y resolución de problemas colectivos. En lugar de controlar procesos de cambio desde un cerebro de 'comando-central', resulta más sostenible fomentar la capacidad de individuos y grupos para auto-organizarse, aprender y adaptarse (Barder & Ramalingam, 2012; Root *et al.* 2015). Los gobiernos adaptativos son aquellos capaces de navegar con éxito situaciones caracterizadas por la emergencia, la multi-causalidad y la ambigüedad (Ho, 2012). La meta a largo plazo es entonces crear los sistemas de gobernanza capaces de organizar tareas sociales complejas y asegurar resultados más inclusivos (Root *et al.* 2015).

Entre quienes construyen/apoyan esta respuesta existe un acuerdo generalizado sobre los principios de este tipo de enfoque para el desarrollo. En su Manifiesto (2014), la red DDD o *Doing Development Differently* (Haciendo el Desarrollo de Manera Distinta)<sup>39</sup> propone que los procesos exitosos de cambio reflejan los siguientes principios comunes:

- “Se enfocan en resolver problemas locales que son **debatidos, definidos y refinados** por personas locales en un proceso continuo.
- Se **legitiman a todos los niveles** (político, administrativo y social), construyendo un sentido de apropiación y ‘*momentum*’ durante todo el proceso de manera que sea ‘hecho propio localmente’ en la realidad (y no solo en el papel).
- Trabajan a través de **convocantes locales**, quienes movilizan a todos aquellos con un interés en el progreso (tanto en coaliciones y equipos formales e informales) para abordar problemas comunes e introducir cambios relevantes.
- **Combinan diseño e implementación** mediante ciclos rápidos de planificación, acción, reflexión y revisión (basándose en conocimiento, retroalimentación y energía locales) para promover el aprendizaje a partir de los éxitos y los fracasos.
- Los riesgos se manejan al hacer ‘**pequeñas apuestas**’: comprometiéndose con actividades que se muestran prometedoras y dejando de lado a las que no” (Manifiesto DDD).

Lo que estos principios dicen básicamente es que “el desarrollo funciona cuando el foco está en los procesos de cambio y empoderamiento, intervenciones sensibles al contexto, resolución de problemas e iteración, (re)diseño y adaptación como parte de la implementación, mediación de coaliciones para reformas y facilitación de la acción colectiva” (Yanguas, 2014).

El enfoque ‘adaptación iterativa basada en la solución de problemas’ o PDIA por sus siglas en inglés, que se revisará en la próxima sección, enfatiza la importancia de la experimentación, la desviación positiva<sup>40</sup>, los mecanismos de aprendizaje activo<sup>41</sup> y círculos de retroalimentación iterativos. PDIA busca proponer alternativas implementables en función a las mismas preocupaciones que muchos otros han manifestado en el pasado<sup>42</sup>.

ODI ha documentado ejemplos de cambios liderados localmente, políticamente inteligentes y adaptativos, como en Filipinas donde este enfoque ha posibilitado que ‘emprendedores del desarrollo’ negocien reformas importantes (Root, Jones, & Wild, 2015), (véase Booth & Faustino, 2014). El enfoque utilizado se llama ‘Emprendimiento del Desarrollo’ (‘ED’) y puede también considerarse como un “metodo operacional que articula algunas de las implicancias prácticas de PDIA como enfoque al desarrollo” (Booth & Faustino, 2014, p.32).

---

40 *El término ‘desviación positiva’ se deriva de investigaciones en el campo de la nutrición en comunidades pobres en Vietnam, donde se encontró que algunos niños, a pesar de la pobreza, estaban bastante sanos. Los investigadores hallaron que sus padres desafiaban constantemente a la comunidad en relación a lo que se asumía era la forma apropiada de criar y alimentar a los niños (Andrews et al. 2012). El concepto entonces se define como una aproximación al cambio conductual y social basado en la observación de que en cualquier comunidad, hay personas cuyos comportamientos o estrategias poco comunes pero exitosas les permiten hallar mejores soluciones a problemas que comparten con sus pares, a pesar de enfrentar los mismos desafíos y de no tener recursos o conocimientos extras (fuente Wikipedia: [http://en.wikipedia.org/wiki/Positiva\\_deviance](http://en.wikipedia.org/wiki/Positiva_deviance))*

41 *Para más información sobre mecanismos de evaluación y aprendizaje véase Pritchett et al. (2013).*

42 *Para más información sobre cuáles son esas preocupaciones con los que PDIA se relaciona e intenta sintetizar, véase Andrews et al. (2012, p.8).*

La ‘lógica emprendedora’ del ED involucra hacer una serie de *pequeñas apuestas* en lugar de optar por oportunidades del tipo todo-o-nada. Las decisiones en cada etapa se basan en “*suposiciones educadas*, obtenidas a partir de una combinación en igual proporción de ciencia, los resultados de las pequeñas apuestas e imaginación”. Esto requiere aceptar el “error como una parte crucial del aprendizaje” y construir la “voluntad y habilidad para ajustarse a nueva información en un ambiente dinámico” (ibíd., p. xiii).

La idea subyacente a estos enfoques adaptativos es que los individuos y grupos aprenden continuamente. Por lo tanto, las estrategias adaptativas necesitan evolucionar en respuesta a nuevos insumos, “para prepararse para la multiplicidad de futuros posibles, y para permitir que las estrategias cambien a lo largo del tiempo” (Root *et al.*, 2015). Esta idea de explorar múltiples futuros posibles es esencial. La planificación adaptativa e iterativa utiliza escenarios para explorar el futuro y posibilitar el intercambio de conocimiento sobre la incertidumbre entre los tomadores de decisión: “una vez que se especifique el rango más amplio posible de contingencias, se pueden especificar políticas apropiadas para cada escenario y seleccionar potenciales caminos” (ibíd. p. 11). Más de esto será analizado en la sección 6, al observar más de cerca los enfoques ‘prospectiva estratégica’ y ‘diseño centrado en el humano’.

Estos enfoques adaptativos abordan la incertidumbre mediante la promoción de la innovación y la variación (Swanson & Bhadwal, 2009) fusionando diseño e implementación en círculos rápidos, monitoreando y aprendiendo durante todo el proceso (haciendo seguimiento a la forma en que las cosas se van alterando, pero no solamente al final), reteniendo flexibilidad y reconociendo situaciones emergentes (como las ventanas de oportunidad). Esto implica “saber cuándo rendirse y aceptar que una política está obsoleta”, resistiendo nuestra tendencia de seguir “lo que hemos implementado hasta el amargo final (...)” (Fuerth, 2011, p. 34).

La respuesta adaptativa enfatiza el cómo y el *espacio* para la resolución del problema. El economista Dani Rodrik (2004, p. 3), al referirse a políticas industriales apuntó en una dirección similar: “(...) el análisis de la política industrial no debe enfocarse solamente en los resultados de las políticas —que son inherentemente imposibles de conocer *ex ante*— sino que en lograr que el proceso de la política sea el correcto. Tenemos que preocuparnos de la forma en que diseñamos un espacio para que actores privados y públicos se reúnan para resolver problemas (...) y no para decidir si la herramienta apropiada para la política industrial es, por ejemplo, el crédito dirigido (...)”. Lograr un proceso de política correcto hace resonar a Ackoff cuando dice: *es mejor hacer lo correcto incorrectamente que lo incorrecto correctamente.*

¿Cómo hacer/moverse hacia el desarrollo adaptativo? Elementos clave para considerar:

- **Planificación apropiada**<sup>43</sup>: Los planes iniciales no deben ser muy detallados sino que estructurados para promover el aprendizaje continuo. Intervenciones deben estar basadas alrededor de teorías y suposiciones explícitas y comprobables sobre cómo sucederá el cambio, las que son revisadas constantemente en respuesta a la nueva información y a las cambiantes condiciones (Root *et al.* 2015) (véase también Booth & Faustino 2014, p. xiii).
- **Múltiples puntos de intervención**: Puede ser mejor trabajar mediante varios puntos de entrada (o múltiples experimentos paralelos) en lugar de elegir una opción única preferida. Una intervención podría funcionar mejor como un colectivo de proyectos más pequeños, bajo el paraguas de un conjunto amplio de metas (estrategia de ‘pequeñas apuestas’) (ibíd.).
- **Monitoreo y aprendizaje**: Bajo condiciones de incertidumbre los cambios deben ser detectados en tiempo real. Eso significa desarrollar ‘antenas agudas’ para identificar señales de cambio (Green, 2015). El monitoreo y evaluaciones continuas<sup>44</sup> permiten comprender los efectos intencionados y no intencionados de una intervención, aprendiendo así qué va funcionando. La idea es obtener una rápida retroalimentación sobre los planes e hipótesis iniciales para así fallar con mayor rapidez, aprender y adaptarse. La rapidez con que se detecta y aborda el fracaso es central para que suceda el cambio (ibíd.). Pritchett *et al.* (2013, p.2) hacen un llamado para promover el ‘aprendizaje experimental estructurado’ y ayudar a implementadores a articular el ‘espacio de diseño’ de las alternativas y después dinámicamente ‘trepar el espacio del diseño’ (*‘crawl the design space’*) al simultáneamente probar y adaptarse según los resultados.
- **Flexibilidad**: Es crucial para quienes toman decisiones tener la opción de continuar o eliminar distintos aspectos de una intervención dependiendo de la retroalimentación y los prospectos de progreso (Root *et al.* 2015).

---

43 Para más información sobre cómo planificar y hacer estrategia de cara a la complejidad véase Hummelbrunner & Jones (2013).

44 Para más información sobre evaluación véase Woolcock (2009) y (2013).

- **Convocatoria e intermediación:** es más probable lograr buenos resultados si se reúne a los actores relevantes para negociar acuerdos en un proceso abierto de adaptación (Green, 2015).
- **Apalancamiento y reforzamiento de vínculos:** Se refiere promover relaciones entre actores clave y sus redes para mejorar los canales para negociar acciones o construir productos o espacios de interacción comunes (Hess & Ostrom (2005) in Root *et al.* 2015).

Pero si las intervenciones exitosas deben ser sensibles al contexto, entonces ¿cómo podemos esperar escalar cualquiera de ellas? No hay suficiente espacio aquí para analizar esto en detalle, pero para ver más sobre la ‘validez externa’ de intervenciones de desarrollo complejas, para el “si es que acaso, cuándo y cómo escalar (o cancelar) intervenciones”, véase Woolcock (2013), Pritchett (2013), y Quaggiotto & Begovic (2014).

#### *¿Adaptación en el Banco Mundial?*

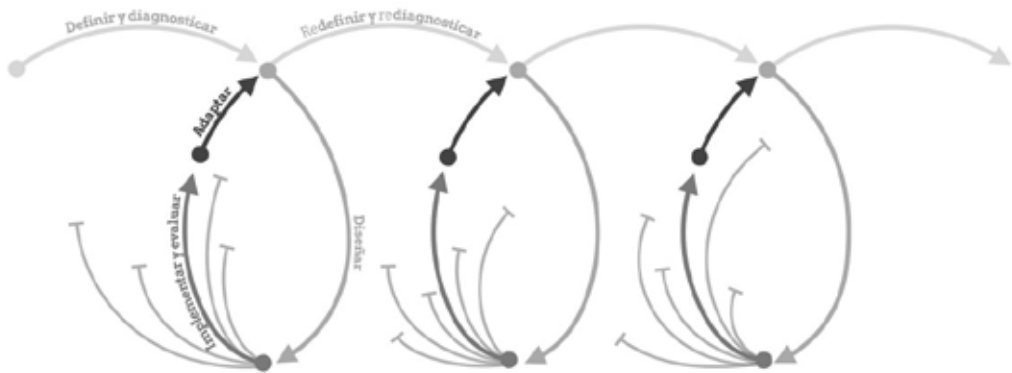
El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2015 (World Development Report, WDR por sus siglas en inglés) del Banco Mundial “Mente, Sociedad y Conducta” también propone principios adaptativos. La idea central del WDR es que al prestar “atención al modo en que los seres humanos piensan (los procesos de la mente) y al modo en que la historia y el contexto configuran el pensamiento (la influencia de la sociedad), se puede mejorar el diseño y la implementación de las intervenciones y las políticas de desarrollo que se centran en la elección y la acción (conducta)” (WB 2015, p.2). El informe se basa en múltiples disciplinas (en especial en las ciencias de la conducta<sup>45</sup>) para explicar cómo los individuos (incluyendo a profesionales del desarrollo, como los funcionarios públicos) toman decisiones, se cuelgan del pensamiento automático y padecen de una visión sesgada. Cuatro desafíos específicos son: 1) las personas tienden a enfrentar la complejidad con uniformidad y simplificación; 2) los profesionales del desarrollo traen un conjunto de *a-prioris* (*priors*) que sostienen sus viejas creencias, haciéndoles fallar en considerar todas las alternativas posibles (sesgo de confirmación); 3) es más probable que los profesionales del desarrollo continúen implementando un proyecto o aplicando un enfoque cuando han invertido recursos, por temor a que parezca que desperdician recursos (sesgo de costos hundidos); 4) las brechas en la comprensión pueden ser

---

45 Para más acerca de los desafíos que las ciencias de la conducta (*‘behavioural sciences’*) han recientemente puesto sobre la mesa en relación a los supuestos de racionalidad en humanos véase Goodwin (2014).

abordadas por actores del desarrollo al ser testigos directos de las vidas, experiencias y modelos mentales de aquellos que buscan ayudar (Ramalingam, 2014).

Para afrontar estos desafíos, el WDR propone una aproximación que básicamente implica que las organizaciones cambien su estructura de incentivos, procesos presupuestarios y cultura institucional para promover una mejor definición y diagnóstico de los problemas y seguir un enfoque experimental que tolere el fracaso, de modo que la evidencia pueda retroalimentar ajustes a la mitad del curso y futuros diseños de intervención (WB, 2015, pp. 192-193). El ciclo de implementación pone a prueba varias intervenciones, cada una basada en distintas suposiciones. Una intervención se adapta y alimenta una nueva ronda de definición, diagnóstico, diseño, implementación y testeo. Este proceso continúa al escalar la intervención (ibíd.), y luce así:



Fuente: WB (2015), p.193.

### ¿Qué hay de nuevo con este WDR?

Algo (2015) nota que el foco del WDR está puesto en la economía conductual (*behavioural economics*), un enfoque que, al igual que el diseño centrado en el humano, se ha vuelto cada vez más popular dado que permite “reconocer lo crucial de las elecciones humanas en el corazón de muchos de los problemas de desarrollo”. Pero la economía de la conducta tiene una tendencia a universalizar, mientras que el diseño “tiene una sensibilidad increíble hacia las necesidades específicas en un caso dado” (con el riesgo de hacer un zoom demasiado cerca). Las recomendaciones del WDR para el diseño e implementación adaptativa son demasiado simples, sostiene Algo: para lidiar con la complejidad de las motivaciones humanas, el informe sugiere más análisis social y político al inicio (*upfront*);

para combatir el sesgo de confirmación, usar doble revisión ciegas de pares (*double-blind peer review*); para entender la importancia del contexto, participar en pruebas de servicio. A pesar de ser un paso en la dirección correcta, no es suficiente: “en su esencia, estas propuestas mejoran el conocimiento de los interventores”. Empieza con una perspectiva de que las intervenciones se realizan por expertos para los beneficiarios. “Se enfoca en extraer conocimiento de los usuarios finales para que éste pueda mejorar las decisiones que otros toman. ¿Por qué no involucrar a esos usuarios finales en el proceso de toma de decisiones?” Los métodos participativos y de co-creación “pueden brindar un contrapeso útil para el conocimiento puramente técnico de los expertos” (y sus sesgos), pero ninguno de estos se analizó en este WDR.

Green (2015a) muestra cautela en referencia al WDR por razones similares: “el informe plantea un desafío sísmico a la forma habitual de operar en la economía”. Los principios que propone (pensar automáticamente, socialmente y con modelos mentales) “enfatan la importancia de focalizarse en las normas sociales y añade así otro clavo al ataúd de las expectativas lógicas u homo-economicus”. Sin embargo, el informe tiene un sabor a ‘paternalismo benigno’; gobiernos volviéndose más diestros en manipular las opciones de las personas para su propio bien. “A pesar de toda su charla sobre la falibilidad humana, el supuesto a la base continúa siendo que ‘nosotros somos los que sabemos mejor’ [...] dentro del propósito general de ‘ayudar a las personas a tomar mejores decisiones’, no hay ninguna mención a que otras personas además de los tecnócratas deberían estar definiendo qué constituye aquello de ‘mejor’. Eso parece llevar a un enfoque más centrado en ajustes que en transformación [...] ¿qué pasa si quienes moldean los comportamientos no son benignos?” El WDR parece decir “toma un tema de desarrollo que esté saturado en temas de poder, política y lucha y aplica métodos tecnocráticos para convertirlo en un conjunto de mejores prácticas para ajustes-no-transformación en un mundo a menudo imaginario de tomadores de decisión benignos”.

### *¿Adaptación en la formulación de estrategias?*

Las estrategias de desarrollo tienden a asumir predictibilidad y certidumbre, y presentan ‘mejores prácticas’ que sesgan las estrategias en favor de una orientación de aplicación generalizada para todos los casos (*one-size-fits-all*) (BID, 2009, p.18). A menudo utilizan un tono de ‘certeza’, en vez de reconocer que hay mucho que falta por saber en el contexto actual. “Los documentos de estrategia tienden a presuponer que el aprendizaje acerca de un tema ya se ha producido, en lugar de pensar que las operaciones representan en sí mismas una oportunidad para aprender” (ibíd.). Las estrategias rara vez investigan



nuevos territorios o van más allá del límite del conocimiento convencional prevaleciente. Usualmente intentan articular un consenso existente en relación a mejores prácticas en un área determinada (Ramalingam, 2013).

Mulgan (2008) parece concordar. Cuando hay mucho que no se sabe y el conocimiento que se necesita está ampliamente distribuido, los gobiernos deben *cultivar la humildad*, y cuando el poder está ampliamente distribuido los gobiernos deben ser colaboradores. Frente a condiciones de incertidumbre, quienes elaboran las estrategias deben esforzarse por reflexionar sobre el grado de poder y conocimiento que tienen para responder a amenazas y oportunidades. Pueden verse obligados a actuar con decisión, pero deben ser rápidos para poder ajustarse al contexto porque muchos de sus errores “se originan en la sobrevaloración del alcance de su poder y conocimiento” (ibíd., p. 10). Y esto es crucial, el que los principios adaptativos enfatizan el aprendizaje y la experimentación ayuda a situar al conocimiento en el corazón de la política pública y la formulación de estrategias (véase Jones 2011). Las mejoras duraderas se originan en la innovación y la adaptación a nuevos conocimientos: “lo que distingue a los buenos estrategias no es que nunca cometen errores”, sino que aprenden rápida y profundamente de ellos “cuando el mundo responde de maneras sorprendentes” (Mulgan, 2008., p. 5).

Hemos visto que el futuro puede ser marcadamente distinto al pasado (B2-T1). Esto explica por qué estrategias ‘bien concebidas’ frecuentemente no logran lo planificado (Boulton, 2012). La complejidad posiciona la elaboración de estrategias como algo más provisorio, lo que a su vez promueve la experimentación, dando centralidad a ‘la prospectiva’ y a la planificación de escenarios. Enfatiza la importancia de ‘administrar al andar’ (*‘managing by walking about’*): sensible al contexto, listo para cultivar éxitos inesperados (ibíd.). Las estrategias deben facilitar la experimentación, el aprendizaje y la anticipación de cambios cualitativos, en lugar de imponer el ‘qué’ y ‘cómo’ (ibíd.).

## **Recuadro 1**

### **¿Economía de la complejidad + desarrollo adaptativo?**

Cambiar la forma de hacer e implementar políticas está directamente ligado a desafíos prioritarios en la agenda de desarrollo, incluyendo el crecimiento económico (Booth in Jones, 2011)\*. ¿Cómo se relacionan la respuesta emergente de *desarrollo adaptativo* al desarrollo económico? ¿Cómo el reciente trabajo en redes y complejidad económica se relacionan con la gobernanza adaptativa?

Hidalgo y Hausmann (El Atlas de la Complejidad Económica, 2014) postulan que la habilidad para producir bienes y servicios especiales depende de la cantidad de 'conocimiento productivo' en una economía: las sociedades prósperas poseen conocimiento para producir una variedad más amplia de productos complejos. Las mejoras en el crecimiento económico se logran utilizando el conocimiento existente en nuevas combinaciones o a través de hacer crecer nuevas capacidades para expandir el potencial productivo. Si el propósito es ser más resilientes y sostenible, tomadores de decisión no deberían reducir la complejidad sino catalizarla, creando más

---

\* Para más información sobre el uso de herramientas de sistemas complejos en el contexto de creación de riqueza véase Ramalingam et al. (2014, p.44).

redes o conectando múltiples dominios (Ho, 2015). El trabajo de Hidalgo y Hausmann ha mostrado que para hacer esto, avanzar en el conocimiento productivo, se requieren de cambios estructurales, cambios en los patrones de interacción dentro de la sociedad.

El propósito principal de Hidalgo y Hausmann es inspirar un nuevo tipo de conversación, dejar de basar el análisis económico en una simplificación de un sistema complejo y considerar, por el contrario, al desarrollo económico como un proceso de aprendizaje social, uno que involucra el ensayo y error (Ramalingam, 2014b). Pero ¿cómo unir ambas conversaciones, aquella sobre políticas/programas/implementación/estrategia adaptativa y aquella sobre complejidad económica? (véase Hartmann, 2012 para pistas sobre esto).

El último informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el desarrollo productivo (2015) parece reconocer la necesidad de unir ambas conversaciones al sostener que los países deben construir capacidades a través de aprender haciendo dentro de un contexto que promueva la experimentación, evaluación y adaptación de políticas. “Es el proceso de identificar problemas y aprender cómo mejor abordarlos mediante la iteración y la adaptación, que los países y agencias puedan expandir sus capacidades para el diseño e implementación de políticas” (ibíd., p. 34).

## **6. (Algunos) Métodos y enfoques iterativos y adaptativos**

Esta sección explora en más detalle tres enfoques adaptativos e iterativos de estrategia, política, programación e implementación. El primero es PDIA. El segundo, el diseño centrado en el humano (DCH), enfatiza la experiencia humana, considerada como el componente esencial de contexto. Es ésta lo que finalmente enmarca el problema, el cómo se define y por tanto cuáles soluciones se deben probar. El DCH considera al agente como creativo y activo, por lo que es necesario involucrarlo en el proceso de definición de problemas y generación de soluciones. Al igual que PDIA, propone la fusión de diseño e implementación en ciclos rápidos de iteración y aprendizaje. El DCH trabaja en base a múltiples técnicas y métodos dependiendo del tema entre manos. El tercer enfoque, 'prospectiva estratégica', es más conocido por gobiernos y agencias de desarrollo. Comparte con PDIA y DCH la apertura a múltiples futuros (no hacia 'fines últimos' o direcciones pre-establecidas) y el foco en mejorar las capacidades para 'ensayar futuros' a través del aprendizaje y la flexibilidad continuos. La 'prospectiva estratégica' busca crear estrategias para navegar problemas complejos. Los gobiernos, sin embargo, la han utilizado mayormente para crear escenarios de amenazas y oportunidades plausibles y posibles, lo que ha probado ser insuficiente en contextos complejos. En consecuencia, algunos países y organizaciones están explorando técnicas y métodos que permitan también construir futuros deseables, recogiendo conocimiento y colaboración de grupos más diversos, de *sospechosos poco usuales*.

### **6.1 ADAPTACIÓN ITERATIVA BASADA EN LA SOLUCIÓN PROBLEMAS PARA CONSTRUIR CAPACIDADES ESTATALES**

El reciente trabajo realizado por Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock 'Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)' (2012), propone la incorporación de un enfoque adaptativo sistemático en intervenciones públicas/de desarrollo. Para evitar definir los problemas como la ausencia de una solución, los tomadores de decisión deberían, por el contrario, perseguir un proceso concertado de identificación de problemas<sup>46</sup>. La forma de crear capacidad institucional, es en primer lugar crear éxito en la solución de problemas. De hecho, el paso más básico

---

<sup>46</sup> Para más información sobre enfoques de resolución de problemas véase McCourt (2013) y Manning & Watkins, (2013).

es identificar el problema correctamente, uno que sea a la vez un acuerdo de restricción vinculante (agreed-upon binding constraint) para el logro de ciertas metas y un desafío manejable que permita progreso inicial. Los autores tratan de proponer alternativas concretas para reformar gobiernos y construir capacidades estatales, brindando una síntesis pragmática de argumentos articulados en años recientes en torno a la idea de que los sistemas deberían reforzar la experimentación local.

### Trampas de capacidad y mimetismo isomorfo

Los autores notan cuán difícil es construir capacidades en sistemas humanos; lo extremadamente difícil que es, por ejemplo, lograr que actores del Estado utilicen las cosas físicas (escuelas) para lograr resultados (aprendizaje). Las reformas públicas se caracterizan por una dinámica en que gobiernos dictan leyes o nuevos procesos administrativos, pero después las reformas no se implementan o no son eficaces. El problema, añaden, es que las dinámicas de reformas a menudo se encuentran caracterizadas por un 'mimetismo isomorfo'<sup>47</sup>: introducir reformas para mejorar el respaldo y legitimación de una entidad, sin mejorar su desempeño (esto recuerda la crítica de Pliscoff). Estas estrategias de mimetismo isomorfo intensifican las así llamadas 'trampas de capacidades' (*capability traps*): cuando las capacidades de los Estados languidecen o incluso se deterioran a lo largo de largos periodos de tiempo incluso a pesar de que los gobiernos mantienen una retórica pro desarrollo y continúan recibiendo [o invirtiendo] recursos en desarrollo" (Andrews *et al.* 2012, abstract). El hecho de que exista tan poco progreso en tantos lugares "sugiere que las 'teorías de cambio' que guían las iniciativas de desarrollo para construir capacidades en los Estados están profundamente falladas" (Andrews *et al.* 2012, p.2)<sup>48</sup>. Por lo tanto, proponen que los esfuerzos para construir la capacidad del Estado deben (ibíd., p. 8 y abstracto):

- *Apuntar a resolver problemas específicos en contextos locales específicos mediante la creación de un "ambiente de autorización" para un proceso de toma de decisiones que aliente la experimentación y la "desviación positiva", lo que da lugar a*

---

47 Este concepto se usa como analogía a lo que algunas especies animales hacen con su apariencia para mejorar sus posibilidades de supervivencia, como un sapo venenoso que se "ve" venenoso para que no lo coman.

48 Para más información sobre las teorías de cambio véase Pritchett (2012).

- *un aprendizaje activo, rápido, continuo y experiencial (y experimental), y a una retroalimentación iterativa de lecciones para avanzar hacia nuevas soluciones (contrario a los largos tiempos de espera al aprender a través de evaluaciones ex post), haciendo esto mediante*
- *el involucramiento de amplios conjuntos de agentes para asegurar que las reformas sean viables, legítimas y relevantes, es decir, que sean factibles de lograr apoyo político y se puedan implementar en la práctica (en contraste con un conjunto reducido de expertos externos que promueven la difusión de la innovación desde arriba hacia abajo).*

Las iniciativas de reformas, sostienen los autores, han conducido con frecuencia a trampas de capacidades en países emergentes al crear y reforzar procesos que permiten que los actores centrales o globales restrinjan la experimentación local (véase Ellerman, 2006). Esto ha caracterizado los procesos de asistencia al desarrollo desde por lo menos la década de 1980, cuando las reformas en gobernanza se convirtieron en una dimensión clave de la asistencia al desarrollo. Esto ha promovido la creación de varios 'guiones' que definen cuáles reformas son aceptables/legítimas: facilitar el crecimiento del sector privado, gestionar las finanzas públicas, etc. Tales guiones han cerrado el espacio para la novedad y la innovación, imponiendo agendas en organizaciones públicas que se evalúan según su cumplimiento con los guiones independientemente de si permiten el éxito concreto en su contexto específico. Los funcionarios públicos de primera línea (los 'corta fuego'), por ejemplo, aquellos a quienes se les exige implementar las reformas en el 'mundo real', casi nunca forman parte de las conversaciones acerca de cómo se deben elaborar las agendas de reformas.

En cambio, los principios del PDIA, como sugieren los autores, son consistentes con una amplia gama de alternativas de implementación, sectores, modalidades y contextos país<sup>49</sup>. En síntesis, PDIA enfatiza el poder de la innovación desde las bases para generar tanto capacidad como éxito (Pritchett *et al.* 2012).

---

49 *Matt Andrews comparte un ejercicio llamado reformas desde la NGP hacia PDIA, en su blog:*  
[http://matthewandrews.typepad.com/the\\_limits\\_of\\_institution/getting-things-done-at-harvard/](http://matthewandrews.typepad.com/the_limits_of_institution/getting-things-done-at-harvard/)

### Foco en el problema

El foco de PDIA en la identificación de problemas ayuda a corregir el sesgo que conduce a la prescripción de ‘mejores prácticas’ reemplazándolo por “las necesidades internas de funcionalidad; asegurando que los problemas estén definidos localmente y no sean determinados externamente, poniendo el foco en el desempeño y no en el cumplimiento” (Andrews *et al.*, 2012, p. 9). De hecho, soluciones institucionales exitosas generalmente son construidas a través de la experimentación: pequeños pasos y ‘desviación positiva’. Pequeños pasos que pueden resultar económicos de implementar y pueden brindar ‘ganancias rápidas’, esencial en contextos donde el cambio enfrenta oposición. Al dar pequeños y rápidos pasos aparecen los desafíos contextuales, incluyendo aquellos que emergen durante la intervención misma. Permitir una desviación positiva en contextos complejos, donde los reformadores no están seguros de cuáles son los problemas y sus soluciones, se llama ‘apañárselas’ (*muddling through*) (lo que hace eco con el ‘administrar al andar’ de Boulton).

La experimentación y la desviación positiva deben, sin embargo, estar conectadas a mecanismos de aprendizaje continuo para asegurar la retroalimentación dinámica sobre qué funciona y por qué. Las lecciones deben formar parte del conocimiento y capacidades ‘a la mano’ (muy distinto al monitoreo y evaluación tradicionales enfocados en el cumplimiento). “Esto requiere ver a las lecciones aprendidas sobre ciertas combinaciones como el resultado emergente clave”, pues éstas informan actividades futuras (ibid, p. 16).

En suma, PDIA se centra en el problema y difiere del enfoque donde el problema, la solución y el cambio son identificados e impulsados por líderes o ‘campeones’ (Rao, 2014). Por el contrario, PDIA enfatiza el rol de las reformas, “no en el sentido de aumentar el alcance de soluciones conocidas (...) sino que más bien como herramientas para ‘experimentadores’ (...) o ‘buscadores’ (...) para aprender qué cosas funcionan (...)” (Pritchett *et al.*, 2012, p.2).

Apesar de que es demasiado temprano aún para evaluar la contribución de PDIA a reformas concretas, recientemente se han diseñado dos proyectos que siguen explícitamente los principios de PDIA: el Programa de Liderazgo del Pacífico (PLP) del Departamento Australiano de Asuntos Exteriores y el Programa de Gobernanza para el Desarrollo de Timor Leste (Rao, 2014)<sup>50</sup>.

PDIA facilitaría procesos de co-producción, al enfatizar la necesidad de desarrollar “esfuerzos conjuntos para la identificación de problemas” y “lograr la participación de conjuntos amplios de agentes para asegurar que las reformas sean viables, legítimas y relevantes”. Esto hace eco a la idea de que agentes no usuales (no autoridad, no experto) con intereses en que el cambio ocurra tienen una influencia primordial sobre la pertinencia del cambio (véase vínculo con las ideas de complejidad en la Tabla 1).

## **6.2 DISEÑO CENTRADO EN EL HUMANO**

Un creciente número de organizaciones públicas y de desarrollo han estado empujando el uso de enfoques de diseño por considerar que poseen potencial revolucionario para el desarrollo. Organizaciones públicas en países como Australia, Nueva Zelanda, Francia, Dinamarca, el Reino Unido, Canadá, Singapur y los Estados Unidos han utilizado, en mayor o menor grado, enfoques de diseño como una herramienta para impulsar el cambio. El uso de tales enfoques, con su foco en la experiencia de los ciudadanos, es una característica clave en la emergente respuesta de innovación pública a la complejidad. De hecho, los procesos de co-producción generalmente han involucrado el uso de enfoques de diseño. Términos como pensamiento de diseño, diseño de servicio, diseño de experiencia, co-diseño y diseño estratégico—todos los cuales enfatizan la colaboración—han ido ganando prevalencia entre instituciones que buscan redefinir cómo servicios públicos (y, en un grado menor, las políticas) se diseñan e implementan. Algunas agencias de desarrollo internacional también han seguido esta tendencia, como el Fondo de Innovación del PNUD, ACNUR Innovación, UNICEF Innovación o The Gates Foundation (véase Anexo 2).

El DCH (también llamado ‘pensamiento de diseño’ o ‘design thinking’) se puede describir esencialmente como un enfoque de resolución de problemas cuyo punto de partida es la experiencia humana. No parte desde la abstracción sino desde una cuidadosa observación de la experiencia vivida. Reconoce la imprevisibilidad de las intervenciones y del comportamiento humano. Pero ¿por qué se enfatiza aquí lo “humano”? Básicamente el DCH aprovecha capacidades que generalmente son pasadas por alto por otras prácticas más convencionales de resolución de problemas. El DCH utiliza la capacidad de las personas de ser intuitivas, reconocer patrones y construir ideas con significado emocional además de funcional (Brown, 2009).



Quienes utilizan el DCH se inmiscuyen en el sistema 'como-es'. Diversas técnicas se utilizan para ganar la necesaria habilidad para mirar a través de los ojos de otros, tales como técnicas etnográficas, procesos participativos y mapeos. Soluciones inesperadas se hacen posibles cuando, por ejemplo, un paciente es visto como un agente con capacidades únicas para mantener o mejorar su calidad de vida (Vandenbroek, 2012). El DCH es fundamentalmente crítico, cada problema es visto como conteniendo desviaciones positivas, "prácticas que contienen en sí mismas los gérmenes de nuevas soluciones" (ibíd., p. 33).

El DCH requiere de practicantes reflexivos, que se involucren en un proceso de acción y aprendizaje, formando conexiones entre temas aparentemente desligados. Así, el diseño está siendo visto como una forma de pensar "fundamentalmente diferente del pensamiento inductivo de la ciencia y deductivo de la lógica" (ibíd., p.18). Pensar y hacer se juntan: "los diseñadores no han perdido esa habilidad de pensar con las manos" (ibíd.).

En 2013, el gobierno de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua junto con UNICEF, utilizó el DCH para crear políticas regionales para la infancia. La participación de miembros de la comunidad en las etapas iniciales de identificación y priorización de necesidades fue clave y aumentó la comprensión de los funcionarios públicos sobre los factores que daban forma a las experiencias de los ciudadanos (UNICEF & Reboot, 2013). Ellos utilizaron la siguiente definición del DCH:

*"El diseño centrado en el humano combina indagación rigurosa y el análisis creativo para desarrollar intervenciones adecuadas para enfrentar desafíos complejos (...) produce resultados derivados de una comprensión de las culturas, economías y ambientes que dan forma a la experiencia humana. El proceso es iterativo, siendo los resultados probados y refinados sobre la base de la retroalimentación de las personas que recibirán el impacto de estos resultados. Este enfoque da como resultado intervenciones finales que son personalizadas para las capacidades, limitaciones e intereses de las personas a quienes van dirigidas" (ibíd., p.16).*

El DCH necesita que los actores dejen ir sus sesgos o suposiciones preconcebidas al 'suspender el juicio' y generar 'empatía profesional' (la capacidad para explorar cómo las personas experimentan lo que tu organización les hace) (Bason, 2012) y abrazar la incertidumbre. Implica crear nuevas *lecturas organizacionales* relacionadas al impacto que tiene o no la organización, la política pública o la estrategia (ibíd.).

Al desarrollar una comprensión matizada y detallada de las experiencias de los agentes durante las intervenciones o definición del problema, el DCH sirve como método operacional adaptativo y bien puede fusionarse con o añadirse a otros enfoques adaptativos (tales como PDIA).

Si consideramos el enfoque de desarrollo de Sen (1999), quien postula que la libertad y la agencia son el medio y el fin del desarrollo, entonces utilizar DCH en la elaboración de políticas puede ayudar a los tomadores de decisiones a actuar no solamente sobre el *qué* o la finalidad del desarrollo, sino que también sobre el *cómo* a través del que buscamos el desarrollo: la capacidad de acción de diversos actores, incluyendo los más marginados, los que generalmente quedan fuera de la toma de decisiones. Es fácil ver entonces cómo la co-producción encaja con el DCH.

### **Los límites del DCH**

Un ejemplo de la popularidad de los enfoques de diseño es que el 'diseño centrado en el usuario' haya sido establecido como el primero de los *Principios para el Desarrollo Digital*, recientemente acordados por influyentes organizaciones de desarrollo a nivel global. Vale la pena notar el uso de 'usuario' en vez de 'humano' o 'ciudadano' (véase por ejemplo PolicyLab). Esto resulta relevante si consideramos que los procesos de co-producción requieren que veamos al otro no como un usuario, sino que como un agente influyente y poseedor de recursos.

Lo que observamos, dice Lee (2015) es que empresas de diseño comercial están adjudicándose contratos en proyectos de desarrollo, con la consecuente desilusión con los resultados. Y las razones son las de esperar: personas que usan el principio de diseño de 'suspender el juicio' para justificar su ignorancia del contexto político e histórico, o diseñadores promoviendo la creatividad para compensar su falta de experiencia en países en desarrollo. Los enfoques de diseño pueden ayudar a revolucionar el trabajo en desarrollo, enfatiza Lee, pero sólo si se aplican correctamente. Las limitaciones del diseño deben ser comprendidas y éste debe ser adaptado desde sus usos comerciales originales. El foco miope de 'usuario' es inapropiado. El trabajo en desarrollo requiere *intervenciones*, la participación de todo tipo de actores. Los contextos operacionales son importantes para los enfoques de diseño, pero el diseño ayuda esencialmente a hacer un

zoom en el agente. Eso es un límite y por eso es más poderoso cuando se combina con otros enfoques que se alejan del agente para “comprender de manera más amplia los sistemas, tendencias y dinámicas de poder” (ibíd.).

El potencial del DCH se debe a las herramientas y rigor que brinda, lo que puede ayudar a traducir la teoría en acción. El DCH está muy alineado con los movimientos de desarrollo participativos que comenzaron en los 70 (véase Chambers, 2011) y está muy en línea con enfoques como PDIA. El pensamiento crítico que subyace a estos movimientos o enfoques es sólido, pero les ha costado articular cómo los profesionales pueden llevarlo a la práctica. Es aquí donde el diseño puede ayudar a reducir esta brecha (ibíd.).

#### *El uso del DCH en Dinamarca*

MindLab es el laboratorio público Danés desde 2002. Su meta es facilitar procesos de cambio que generen mejores experiencias de servicios, prestaciones más eficaces, ahorro en el presupuesto público y mejores resultados sociales. Busca integrar las ‘capacidades de innovación’ en las operaciones centrales de organizaciones burocráticas para experimentar con, y transformar, el funcionamiento mismo del gobierno incluyendo prácticas y procesos administrativos, políticos, democráticos y procedimentales. Utiliza métodos cualitativos etnográficos y antropológicos, combinados con métodos de diseño como el prototipado y testeos rápidos (MindLab, 2015). Su visión de los sistemas públicos busca iluminar las interacciones e interconexiones que influyen en el funcionamiento o fracaso de servicios o políticas. Esta comprensión se aplica en un aprendizaje iterativo, donde las ideas son prototipadas y probadas, lo que a menudo replantea los propósitos, metas y fundamentos del conocimiento (ibíd.).

Según Christiansen (2014), la agenda y el movimiento de la innovación pública<sup>51</sup> representan procesos dinámicos y multifacéticos de cambio y también son una expresión de percepción cultural de cómo abordar la complejidad. La innovación pública en Dinamarca ha rondado en torno a enfoques centrados en lo humano (en lugar de centrarse en la gobernanza en redes, o la teoría de sistemas), donde una mejor comprensión de los problemas es cualitativa y sitúa a la experiencia humana en el centro. Este foco impulsa el cambio dentro del Estado: se reconsideran los servicios y sistemas. Parte esencial del enfoque es la necesidad de co-producir la comprensión del problema y sus potenciales soluciones, junto a los ciudadanos. MindLab entiende la co-producción como

---

51 Para un listado de la literatura clave sobre innovación pública véase Christiansen (2014, p.25).

el diseño y la organización de políticas y servicios *junto con* los ciudadanos, no para ellos (MindLab, 2012). “La clave secreta de la co-producción es que valora de igual forma la capacitación profesional y la experiencia vivida” (VanAntwerp, 2014). La “ambición principal del gobierno ya no es la entrega de servicios, sino que el logro de resultados que se fundamentan en el conocimiento, la evidencia y el contexto locales” (Christiansen & Bunt, 2012, p. 8)<sup>52</sup>.

Así la innovación pública cambia las premisas principales de la práctica del desarrollo, dice Christiansen (2014). No solo involucra la invención de procedimientos novedosos, sino que también de *nuevas formas de pensamiento*, al abrir camino a la experimentación y negociación sobre cuáles son prácticas legítimas de conocimiento y procesos (ibíd.). Para el autor, la innovación pública, al explorar nuevas posibilidades, presenta el conocimiento como necesariamente ficticio. La innovación compensa esta falta de dirección concreta al proveer posibilidades de futuros, usando procesos ‘abiertos y exploratorios’ (ibíd.). Se podría decir que los ‘guiones’ que mencionaban Andrews *et al.* (2012), no tienen cabida.

¿Hasta qué punto este foco en la experiencia vivida permite cambios sistémicos y acción colectiva? ¿Es suficiente para guiar, por ejemplo, un proceso de reforma institucional? ¿Qué pasa con las dinámicas de poder, y coaliciones (o sea, el *zoom-out*)?

### 6.3 PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Para empezar, algo de terminología básica:

- *Prospectiva*: la capacidad para sistemáticamente considerar y planificar el futuro de manera de informar la toma de decisiones que se realiza hoy; capacidad que podemos desarrollar como individuos, organizaciones y sociedad.
- *Prospectiva* estratégica (*‘strategic foresight’*): la capacidad de planificación a largo plazo que convive cómodamente con la incertidumbre.
- *Planificación de escenarios*: una metodología de investigación de futuros y de prospectiva estratégica.

---

52 Para un caso de estudio sobre cómo para MindLab véase su reciente trabajo en apoyo a la reforma educacional en Dinamarca mediante la facilitación del cambio desde la base (Christiansen & Sabroe, 2015).

Reconocer la existencia de desafíos de política pública complejos ha servido para que algunos gobiernos experimenten con 'prospectiva estratégica' (Habegger, 2010)<sup>53</sup>. Técnicas de prospectiva (por ejemplo, la planificación de escenarios) fomentan la resiliencia y rapidez en organizaciones, "siempre y cuando se tome en cuenta una amplia gama de perspectivas" (Jones, 2011, p. x).

Fundamentalmente prospectiva no es lo mismo que visión o predicción. Las visiones excluyen otras perspectivas acerca de lo que debería suceder, sin considerar resultados alternativos, mientras que la predicción es una afirmación sobre un punto futuro (un 'fin último'). Pero la prospectiva significa la apertura a múltiples futuros, rangos de posibilidades, no predicciones de metas (Fuerth, 2011). Es más, la prospectiva está orientada al futuro, pero se utiliza para influenciar lo que sucede ahora.

La prospectiva requiere de la generación y recopilación de conocimiento, formulación de distintas versiones del futuro y el desarrollo de opciones estratégicas de acción. De manera importante, para las organizaciones tradicionales, esto implica un cambio cultural hacia crear una organización que sea capaz de aprender (GCPSE, 2014)<sup>54</sup>.

Los estudios del futuro consisten en equilibrar futuros posibles, plausibles, probables y preferibles, en tanto que la prospectiva tiene que ver con elaborar una estrategia de cómo *navegar* tales futuros en contextos de incertidumbre (GCSPE, 2014). Mientras que el objetivo de la planificación tradicional es prevenir el fracaso, la prospectiva favorece construir resiliencia, obligando así a las organizaciones a considerar flexibilidad en sus planes, mejorando su capacidad adaptativa (Ho, 2012). La prospectiva puede describir el cambio sistémico y, por tanto, como herramienta para asesorar el desarrollo de políticas ayuda a transmitir la complejidad a los hacedores de políticas (GCPSE, 2014).

---

53 *La prospectiva estratégica se ha establecido firmemente en muchas economías avanzadas como el Reino Unido, Holanda, Japón y Singapur y en algunas naciones BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se está haciendo más común. Cada país ha aplicado concepciones bastante distintas de la prospectiva, principalmente en término de las áreas de políticas que cubre. La mayoría aún sigue un foco muy estrecho en ciencia y la tecnología, aunque algunos han comenzado a integrar temas sociales, ambientales y económicos. Además, "las iniciativas internacionales empiezan a combinar las diversas experiencias nacionales para poder subirlas a un nivel estratégico más alto" (Habegger, 2010, p. 50).*

54 *Se ha encontrado evidencia en estudios recientes de que la prospectiva estratégica mejora la capacidad para el aprendizaje organizacional (Wilkinson & Kupers, 2013).*

La planificación de escenarios, la técnica de prospectiva más común, ha ayudado a muchas organizaciones a romper el hábito, arraigado en la planificación dominante, de asumir que el *futuro lucirá muy parecido al presente* (Wilkinson & Kupers, 2013). Es una herramienta reflexiva que permite incorporar múltiples perspectivas para ayudar a mejorar la comprensión de las dinámicas del cambio (Hummelbrunner & Jones, 2013). Tal multiplicidad es clave al permitir moverse lejos de una posición prescriptiva que ve el futuro como una extrapolación unidireccional de tendencias pasadas, “hacia una perspectiva abierta y exploratoria que admite la incertidumbre” (Philip van Notten citado en Vandebroek, 2012, p.30). En la práctica, los escenarios nos recuerdan un set de historias construidas alrededor de ‘tramas cuidadosamente elaboradas’ (Mietzner & Reger, 2004, p. 48). Sin embargo, la planificación de escenarios es un método que proyecta futuros basándose en nuestro entendimiento del ambiente actual. Puede ayudar a superar sesgos cognitivos al desafiar a modelos mentales, pero es insuficiente en un ambiente complejo (Ho, 2012). El énfasis en adivinar qué es lo que viene presenta el desafío del futuro como una fisura en el conocimiento. Para llenar tal fisura extrapolamos desde el pasado, limitándonos a considerar futuros que son una continuación de tendencias históricas. “Sin embargo, todos sabemos de los peligros de conducir mirando por el espejo retrovisor, especialmente en tiempos en que la necesidad de mirar más allá del cono de posibilidades ofrecidas en el pasado es más urgente que nunca” (Wilkinson, Mayer & Ringler, 2014, p.21). También se requieren otros métodos. Aquí el diseño importa.

Como hemos visto, ‘ensayar el futuro’ es una parte fundamental de los métodos y enfoques adaptativos como DCH y PDIA. Los enfoques de diseño facilitan el ensayo de ‘futuros deseables’, no solamente aquellos que son plausibles o posibles. Esto explica los esfuerzos recientes para fusionar enfoques de diseño y prospectiva.

### El caso de Singapur

Los esfuerzos en prospectiva estratégica de Singapur parten en 1979, cuando el entonces Ministro de Relaciones Exteriores argumentó que el pensamiento de futuros era esencial: “no sólo vivimos en un mundo de cambios acelerados sino que también de cambios que tienen un alcance global y que se infiltran casi todos los aspectos de la actividad humana... [y dado que] el cambio tiene que ver con el futuro, sólo una sociedad orientada al futuro puede hacer frente a los problemas del siglo 21” (Kuah, 2013, p. 105). Desde entonces, Singapur ha diseñado estrategias nacionales integradas y ha propagado el uso de la prospectiva. El país ha recientemente buscado fusionar diseño y prospectiva (GCPSE, 2014).

Kuah (2013) nos explica por qué. Nota que casi siempre la prospectiva estratégica se inicia como si fuese una **predicción** con el propósito de ‘revelar un futuro prefabricado’<sup>55</sup>. Los esfuerzos pioneros de Singapur, dice, han consistido principalmente en aplicar técnicas para ‘ver algo’ antes que los rivales o competidores: un enfoque que asume que mediante la aplicación del análisis lógico, podemos descubrir lo que vendrá próximamente basados en las tendencias actuales. Y “a pesar de toda la sofisticación de otras herramientas de prospectiva adoptadas subsecuentemente, la prospectiva estratégica sigue fundamentándose en una visión de mundo positivista” (ibíd., p.107). Pero el futuro no trata sólo de riesgos y oportunidades, sino de aspiraciones, “que son articuladas de manera subjetiva y dinámica” (ibíd., p. 107). Los enfoques de diseño ayudan con la creación de ‘futuros deseables’.

En 2009, Singapur creó el Centro para Futuros Estratégicos (CSF por sus siglas en inglés) para desafiar las ortodoxias y el pensamiento grupal (‘groupthink’) que podría haber permeado la práctica de la prospectiva en el país. Para Kuah, esto fue, por sobre todo, un reconocimiento de que el futuro es un ámbito de libertad, poder y voluntad, *un terreno a ser explorado* (por ende, la utilidad de la vigilancia y la anticipación) y también *una tierra sobre la cual construir*, de ahí la utilidad de investigar no solamente futuros posibles, sino que ‘futuros deseables’ (ibíd., p.108). Fue justamente para investigar estos futuros que CFE lanzó en 2012 “Our Singapore Conversation” (*Nuestra Conversación sobre Singapur*, OCS por sus siglas en inglés): reuniones a lo largo de toda la nación con el objetivo de que los ciudadanos articularan sus ‘futuros deseables’ para el país. La OCS fue esencialmente impulsada por la idea de la ‘co-producción’, de una alianza entre aquellos con poder y los ciudadanos. La prospectiva estratégica se convirtió en una empresa colectiva, lejos del “fenómeno liderado por la elite que usualmente es” (ibíd.). La OCS deliberadamente no tuvo estructura ni temas o áreas de discusión predefinidos. El poder para establecer una agenda yació casi exclusivamente en los participantes (ibíd.). Hicieron un *crowding-in* (*crowd*: masa; *in*: inclusión) de conocimiento, ideas y ciudadanía.

En conjunto, la prospectiva y el diseño permiten conversaciones valientes. Ambos intentan ir más allá de los ‘sospechosos de siempre’ para recolectar inteligencia ampliamente distribuida. Ambos pueden lograr participación más diversa tanto para enmarcar el problema a través de la experiencia (en lugar de usar solo datos muchas veces incompletos

---

55 Para un ejemplo de cuan prevalente es esta visión, véase ‘Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina’ (Bitar, 2014). Este documento enfatiza la necesidad de predecir, de pre-ver escenarios, y hacerlo a través de procesos liderados por la elite.

o poco fiables) como para diseñar soluciones a través de la iteración y la experimentación. Con un uso cuidadoso, los enfoques combinados pueden ayudar a generar capacidades para gestionar la incertidumbre y mejorar la adaptabilidad (Selin, Kimbell, Ramirez, & Bhatti, 2015). Este recoger inteligencia y conocimiento colectivos permite procesos de co-producción que preparen mejor para el futuro. Esto porque, de hecho, el conjunto más amplio posible de resultados dependerá de la diversidad los actores que participen (GCPSE, 2014).

## **7. ¿Haciendo operativa la adaptación en la formulación de estrategias?**

Las respuestas al cómo hacer desarrollo de forma distinta presentadas en este documento —*la adaptación y la innovación pública*— implican grandes cambios en prácticas y procesos organizacionales y, lo que es más importante, en modelos mentales. Por eso no sorprende que esto pueda sentirse como un desafío descomunal para todos, desde aquellos quienes buscan ajustes hasta aquellos que apasionados desean transformaciones. El propósito de esta sección es volver a revisar algunas ideas claves expuestas en secciones previas para, como ejercicio, elucubrar si, y —someramente— cómo, una organización que elabora estrategias públicas puede comenzar a abrir espacios para crear *ambientes de autorización* para la adaptación. Primero, las ideas de acción colectiva y co-producción serán re-visitadas, para luego presentar la idea de prototipos (mencionada previamente pero no definida).

### **7.1 ACCIÓN COLECTIVA, CO-PRODUCCIÓN Y PROTOTIPOS (O CROWDING-IN CIUDADANÍA)**

Volvamos al concepto de acción colectiva y a su relación con la co-producción. La Sección 3.2 mostró que los cambios operan en diversos ambientes y en grandes redes interdependientes, donde los agentes están en constante adaptación, presionando a los demás. Para comprender o tener influencia sobre el cambio es clave entender cómo operan las redes y de qué manera acción colectiva puede movilizarse a través de ellas. Pero para lograr tal entendimiento e informar la elaboración de políticas o estrategias con



conocimiento local, evidencia y contexto (de la misma forma que, por ejemplo, MindLab se propone) significará cambiar nuestra visión dominante de lo que significa e implica la acción colectiva.

Nuestra teoría actual de acción colectiva asume que los individuos están 'atrapados sin remedio en dilemas sociales', lo que ha llevado a análisis de políticas que presumen que las autoridades externas son quienes pueden y deben resolver problemas de acción colectiva (Ostrom, 2000). Esta supuesta "necesidad universal por incentivos implementados externamente se basa en un modelo único de comportamiento racional" (ibíd., p.3). Sin embargo, lo que necesitamos, dice Ostrom, es una teoría más amplia de acción colectiva y comportamiento humano que considere la gran diversidad de individuos y contextos. Al final, esto se relaciona con el "delicado problema de diseñar instituciones que fortalezcan a la ciudadanía en lugar de buscar su exclusión" (ibíd., p.6). Esto requiere que se abandonen términos pasivos como 'cliente' (sobre los que se actúa). Por el contrario "co-producción implica que los ciudadanos puedan jugar un rol activo en la producción de bienes y servicios sociales con consecuencia para ellos" (Ostrom, 1996, p. 1073).

Los dos mensajes implícitos del análisis dominante llevado a cabo en política pública no solo son ineficientes, sino que también peligrosos para la democracia: El primero socava *"los fundamentos normativos de una sociedad libre"*, al decir que *"está bien interesarse sólo en uno mismo y esperar por incentivos positivos o negativos para la acción. El segundo mina los fundamentos positivos de una sociedad libre al destruir la capacidad de los ciudadanos de experimentar mediante diversas formas de enfrentar problemas y aprender de esta experimentación a través del tiempo. El mensaje dice que hay una sola mejor manera de resolver todos los problemas de acción colectiva y que eso es algo conocible por los expertos. Los ciudadanos son vistos como teniendo poco que contribuir al diseño de políticas públicas. Así, gran parte del análisis contemporáneo de políticas y las políticas mismas adoptadas en muchas democracias modernas conllevan una exclusión masiva de la ciudadanía (crowd out citizenship). Hacen esto al excluir (o desplazar) masivamente (crowd out) las normas y confianza y reciprocidad y el conocimiento de las circunstancias locales y la experimentación necesaria para diseñar instituciones eficaces. Excluir masivamente a la ciudadanía es un desperdicio de recursos humanos y materiales y desafía la sostenibilidad de las instituciones democráticas a través del tiempo"* (Ostrom, 2000, p.13)

Los ciudadanos pueden —y deben— contribuir al diseño de políticas públicas, a la creación de acción colectiva para resolver problemas. La co-producción que crea resiliencia implica la inclusión de la ciudadanía, el conocimiento de lo local y la experimentación. Así, la co-producción pareciera necesaria para permitir a los Estados adaptarse. También permitiría comprender cómo las interdependencias afectan las decisiones de los agentes y cómo surgen sus oportunidades y capacidades relativas (véase Sección 3.2 y B3-T1).

## **7.2 PROTOTIPOS (SU DIFERENCIA CON LOS PILOTOS)**

Los pilotos son una forma de poner a prueba las soluciones: un nuevo modelo se especifica en detalle y después es puesto a prueba ‘en terreno’, midiendo líneas de base y resultados usando evaluación. Los pilotos han sido usados en áreas como la medicina por décadas y se están utilizando cada vez más en política pública. Sin embargo, no son siempre la mejor forma de apoyar procesos de cambio porque pueden “congelar el proyecto demasiado pronto, cuando debería estar evolucionando; son generalmente lentos y ciertamente más lentos que los ciclos políticos” (Mulgan, 2008, p. 165).

Generalmente los pilotos son considerados como algo públicamente potente y políticamente conveniente: señalan acción a corto plazo sin comprometer recursos a largo plazo. Mientras que un piloto expresa “estamos apostando por tal política”, los prototipos testean la práctica *para* construir políticas (Schulmann 2010). Los prototipos permiten una amplia experimentación y la adaptación para aumentar las posibilidades de éxito a largo plazo (Mulgan, 2014). Pilotos y prototipos tienen propósitos distintos, se desarrollan con secuencias distintas y requieren de distintas competencias y recursos.

Para Schulmann (2010), los prototipos son —a diferencia de los pilotos— un proceso para producir soluciones tentativas. Sirven ciclos rápidos de prueba, retroalimentación y aprendizaje. La generación de prototipos fusiona elementos inductivos y deductivos, probando todas las partes experienciales e interactivas, añadiendo una “dimensión fluida a la exploración de la complejidad, permitiendo el pensamiento no lineal para resolver problemas no lineales” (Kolko, 2015, p. 3). El prototipeado rápido permite que nuevas ideas se pongan en práctica para evaluarlas con la misma celeridad y adaptarlas a la luz de la experiencia (Mulgan 2014).

Los prototipos exploran el espacio de solución. Brown (2009, p. 87) se refiere a la generación de prototipos como ‘pensar con nuestras manos’, una capacidad que él hubo perfeccionado a los diez años de edad, gracias a años de estudio intensivo usando LEGO: “(...) pensando con mis manos, utilizando accesorios físicos como trampolines para mi imaginación”. El cambio hacia la abstracción física y después de vuelta a la realidad es uno de los procesos fundamentales para explorar nuevas posibilidades (ibíd.). Pero no todos los prototipos son artefactos reales, como un robot LEGO. Un proceso o una interacción pueden testearse con prototipos pues éstos prueban el cambio a través de esquemas, simulaciones, modelos de papel, visualizaciones, experimentación de desviación positiva y otros. Pueden ser increíblemente eficaces para codificar conocimiento tácito.

#### Los prototipos sirven a la co-producción

Para Kera (2014), la generación de prototipos encarna la idea de Jasanoff de ‘tecnologías de la humildad’, que se refiere a la transformación gradual de nuestra comprensión sobre la relación entre conocimiento y acción: la idea de una ciencia impersonal que brinda verdades está siendo reemplazada por la consciencia de que la ciencia sirve fines políticos y está restringida por los límites de la capacidad humana (ibíd., p.14)<sup>56</sup>. La creación de prototipos permite aplicar esta cautela al poner a prueba/actuar la ciencia o conocimientos, asumiéndolos como provisionales y dependientes del contexto.

La elaboración colaborativa de prototipos, como aquellos, por ejemplo, creados por los denominados “hackerspaces” (espacios de *hackers*) y “DIYbioLabs”<sup>57</sup>, ofrece esa convergencia entre el conocimiento y la acción, pero también, y más importante, entre el lego y el experto, permitiendo la creación de modelos más resilientes y democráticos de toma de decisiones (Kera, 2014). A través de poner a prueba relaciones, escenarios y/u objetos, los prototipos conectan política, diseño y participación, teoría y práctica. Y para eso se necesita diversidad de colaboradores, aquellos que afectados por el problema o sistema. Los prototipos captan la actividad continua de personas reales, sus redes e interconexiones. Por ende se les atribuye el mismo valor a todos los actores, puesto que las mejoras emergen a través del testeo y la apertura a cambios paradigmáticos también en lo relativo a las costumbres sociales. Se puede considerar que existe una participación auténtica solo cuando la división entre el lego y experto se torna borrosa (ibíd.).

---

56 Para un ejemplo de cómo las ciencias se han vuelto ‘menos convincentes’, véase este artículo de Scidev, que vincula este tema a los ‘fracasos’ en la gobernanza global: <http://www.scidev.net/global/policy/editorials/engage-science-development->

57 Para más información sobre los “hackerspaces” y el DIYbioLabs véase <http://diybio.org/about/>

La idea de agentes activos y creativos es esencial para la generación de prototipos. El ‘agente representativo’ de las ciencias sociales y de la economía tradicional no abre espacios para comprender la heterogeneidad y capacidad de los agentes, e incluirlos (*crowd-them in*) en la toma de decisiones.

### 7.3 IDEAS PARA EXPLORAR EL DESARROLLO ADAPTATIVO – MINI EJERCICIO

Dos opciones —relacionadas— que pueden ayudar a preparar el camino para crear ambientes de autorización en una organización pública que elabora estrategias, podrían ser:

- *Prospectiva estratégica a través del DCH + prototipos co-producidos*
- *PDIA a través de DCH + prototipos co-producidos*

Organizaciones públicas, a cargo de formular estrategias de desarrollo, podrían comenzar a preparar el camino para un desarrollo adaptativo. Primero, porque tienen el mandato de tomar en cuenta el futuro. Segundo, porque a pesar de que hay mucho en juego, al elaborar sus estrategias están menos sujetas al escrutinio externo en el día a día. Mucho menos, por ejemplo, de lo que están agencias ejecutivas dedicadas a educación o salud. Esto brinda a tales organizaciones la posibilidad de, por ejemplo, *abrir espacios de autorización para desviación positiva*, y por lo tanto para reformas profundas en la administración pública, para *cometer errores haciendo lo correcto*.

#### *Prospectiva estratégica utilizando DCH + prototipos coproducidos*

Una opción es conducir ejercicios de prospectiva estratégica utilizando escenarios, con DCH como enfoque y método operativo, incluyendo prototipos co-producidos que testeen cómo determinadas acciones afectarían las oportunidades o capacidades de los agentes en un sistema. Una idea similar mencionó el GCPSE del PNUD (2014, p.4): la prospectiva podría representar una oportunidad única para co-producir estrategia pública, dado que muchas de sus técnicas son de naturaleza inclusiva y requieren necesariamente incluir conocimiento distribuido. Sin embargo, como hemos visto, debido a la naturaleza de los sistemas complejos, es importante utilizar métodos que permitan recoger no sólo el conocimiento explícito de los actores sino que también sus experiencias (conocimiento tácito) en relación a ciertas interacciones en un sistema dado (véase B3-T1). Prototipos

co-producidos podría permitir precisamente lograr aquello al acercar el foco (*zoom-in*) al agente. Y también se puede combinar con otros métodos para alejar el zoom (y comprender sistemas, redes y dinámicas de poder más amplias). Además, en contextos donde el pensamiento complejo está tan ausente, construir juntos prototipos ayuda a provocar el diálogo de manera accesible (Kelliher & Byrne, 2014, p. 1)<sup>58</sup>.

Prototipos co-producidos pueden no solo ayudar a testear estrategias específicas (entendidas como soluciones) sino que a testear los efectos que éstas tienen sobre determinadas redes y sobre las interdependencias que afectan finalmente las oportunidades y capacidades de diversos agentes. Prototipos co-producidos pueden apoyar el análisis de redes necesario para el desarrollo de estrategias inclusivas (véase B3-T1 y B2-T1).

Sentarse lado a lado para juntos imaginar futuros alternativos es potencialmente una experiencia poderosa y liberadora, particularmente en lugares donde existe desconfianza. Nadie tiene una visión privilegiada del futuro a largo plazo y por tanto el futuro es un espacio conceptual resguardado y seguro donde personas generalmente desligadas pueden explorar sus respectivas visiones y desarrollar un lenguaje compartido para hablar de las elecciones y desarrollos que los afectarán a todos (aunque de formas distintas). Aquí, el proceso es más importante que el producto: el propósito es desarrollar confianza y capital social (Vandenbroeck, 2012). Escenarios sirven como lienzos para procesos de acción/aprendizaje. El uso de escenarios es un vehículo para permitir explorar ideas lejos del statu-quo (ibíd.).

#### *Probar PDIA utilizando DCH + prototipos coproducidos*

¿Se puede incorporar sistemáticamente PDIA en la elaboración de estrategias y no sólo en servicios o políticas públicas?

PDIA enfatiza la desviación positiva y la experimentación a partir de la obtención de lecciones de retroalimentación inmediatas; unidades dentro de organizaciones públicas deberían tener la libertad de intentar acciones fuera de las prácticas existentes (Pritchett, 2013). Prototipar, que puede resultar muy barato, es una forma de lograr aquel aprendizaje rápido y experimental incluso si se trata de estrategias y no de servicios o políticas

---

58 *Hummelbrunner y Jones (2013, p.7) se refieren a las Imágenes Futuras y las Historias Futuras como dos versiones participativas más livianas de la técnica de escenarios, en comparación a los escenarios 'integrales' que requieren de una cantidad considerable de tiempo y recursos.*

específicas. Para Andrews *et al.* (2012) el cambio es sólo posible si ‘algo’ actúa como un puente entre los agentes con poder y los agentes con ideas. Tal puente, sostienen, podría por ejemplo ser un tercer actor que genere un vínculo entre líderes del gobierno central y funcionarios públicos ‘corta fuego’. Prototipos co-producidos, con su recolección de conocimiento, experiencias, perspectivas y deseos podría ayudar a lograr lo que estos autores sugieren tal puente podría hacer: “abrir a la elite hacia una consciencia alternativa de su realidad y empujar un proceso de emprendimiento, a través del cual múltiples agentes se combinan para definir e introducir cambio en sus contextos” (ibíd., p. 17). Algo necesario, se podría pensar, si se busca crear estrategias inclusivas de verdad, y no sólo en papel.

PDIA se enfoca en la definición del problema para lograr procesos de cambio profundos (a pesar de avanzar a través de ‘pequeños pasos’ y desviación positiva) mientras que DCH hace zoom en las experiencias de los agentes. El utilizar PDIA requiere incluir otros enfoques tales como análisis de economía política, de redes y de poder. Fundir PDIA y DCH permitiría adaptar constantemente la *teoría del cambio* (entendida como el proceso iterativo de teorizar cómo el cambio sucede e ir constantemente monitoreando y entendiendo cómo el cambio realmente va sucediendo)<sup>59</sup>, no sólo en vistas a los resultados del proceso de cambio mismo sino también en vistas al impacto que tal cambio está teniendo en la experiencia de los agentes involucrados. Usar prototipos de estrategia co-producidos como un primer acercamiento al enfoque adaptativo podría ayudar a que todo esto se sienta más manejable. Y como sugiere PDIA, pequeños pasos permitirán ir ganando pequeñas batallas y así ir construyendo el ambiente de autorización necesario para reformas institucionales mayores.

---

59 “El enfoque de la Teoría del Cambio (*The Theory of Change* o ‘ToC’ — su acrónimo en inglés), explica Valters (2014), es un enfoque de teoría y práctica para el desarrollo (como herramienta y discurso) cada vez más popular. Este enfoque, según Valters, pretende explícitamente desafiar y cambiar los supuestos implícitos en las visiones de mundo y en las intervenciones programáticas. La Teoría del Cambio “promueve una reflexión crítica constante tanto sobre contexto del cambio específico como sobre las estrategias y racionalidades programáticas que encajan en tal contexto. Este enfoque está en línea con actuales narrativas en ciertos círculos académicos y de políticas que sostienen que el trabajo en desarrollo debe ser adaptativo y tomar en cuenta el contexto político y la complejidad (Valters, 2015). Para más ver Green (2015b), Pritchett *et al.* (2012) y los documentos de la serie “Teorías en Práctica” de JSRP <http://blogs.lse.ac.uk/jsrp/publications/>”

## **8. Algunas conclusiones –Problemas, conocimiento, poder, errores, aprendizaje**

Este documento ha estudiado dos respuestas distintas —aunque similares en puntos clave— a la complejidad e incertidumbre en desarrollo. La idea de Estado y ciudadanos co-produciendo valor público parece esencial a la respuesta de *innovación pública* impulsada por algunos gobiernos de democracias occidentales e industrializadas. La co-producción, se espera, cambiará las reglas del juego de la gobernanza pública.

Sin embargo, gran parte de los esfuerzos de co-producción vinculados a esta agenda (proclamada por algunos como el emergente nuevo paradigma en gobernanza pública), se han enfocado en la participación de ciudadanos durante las etapas del diseño de soluciones, monitoreo o evaluación, después de que el problema se ha debatido y definido y, por ende, ciertos caminos o trayectorias para el cambio ya se han cerrado. Voces críticas, tanto académicas y profesionales (por ejemplo la New Synthesis Initiative) han reconocido esta preocupación. Parece ser que la transformación que se requiere para abordar la complejidad e incertidumbre sólo puede venir de un cambio profundo en la forma en que el Estado hace lo que hace, en el cómo las políticas se definen. Jasanoff (2012, p. 177) aborda la misma preocupación: “los gobiernos nacionales están luchando por crear nuevas formas participativas” pero parece que “este tipo de cambios pueden no tener suficiente alcance ni profundidad (...) Las reformas actuales dejan de lado la participación pública en la toma de decisiones en las fases de diseño y desarrollo de productos.” Para Jasanoff (ibid.) lo que hay que transformar es la misma cultura de la gobernanza. Tanto la mecánica como la sustancia de las políticas deben cambiar. Parece ser que es principalmente ahí, en el *espacio del problema*, donde los esfuerzos de co-producción pueden hacer una diferencia sustancial al desafiar las dinámicas de poder que deciden qué voces —e ideas, conocimiento y experiencias— cuentan. La co-producción puede tener un impacto transformador si se escudriña críticamente las “definiciones existentes de problemas y opciones de políticas disponibles” y se buscan “nuevas definiciones frente al fracaso de las políticas” (Sørensen & Waldorf, 2014, p.3). Es a través de la co-producción de la *comprensión del problema* que los tomadores de decisión pueden empezar a reconocer la complejidad de los problemas, sus propias limitaciones (los sesgos a los que se refiere el WDR 2015), las limitaciones de las políticas existentes y el potencial de políticas nuevas y emergentes. La co-producción en la etapa de la definición de problemas obliga a enfocarse en estrategia y no sólo en táctica, en el conocimiento y el aprendizaje. Ayuda a enfocarse en quién posee conocimientos relevantes, en saber qué conocimientos

cuentan y de qué manera cuentan. “La palabra ‘cuenta’ es crítica. Porque esto tiene que ver con el poder, el poder para definir, el poder para enmarcar, el poder para valorar” (Chambers, 2010, p.36).

Y es aquí donde la respuesta de co-producción se encuentra con la respuesta adaptativa. Armados en parte con la mochila cada vez más sofisticada de las teorías de la complejidad, la respuesta adaptativa —como un pequeño David contra Goliath— está confrontando modelos de desarrollo dominantes de ‘soluciones-antes-que-los-problemas’, de fines-últimos y mejores prácticas que provienen de aquellos que *saben qué es mejor*, el modelo de las “realidades, modelos mentales y enfoques simples o complicados, controlables y predecibles de un profesionalismo neo-newtoniano” (ibíd.). Los enfoques adaptativos reconocen que el contexto es central y se enfocan fundamentalmente en los problemas que son *debatidos, definidos y redefinidos* por agentes locales, aquellos que se ven afectadas por ellos. Se enfocan en procesos de cambio que se legitiman a cada nivel, implementados a través de convocantes locales, fusionando el diseño y la implementación en ciclos rápidos de experimentación. Se basan en que la “creatividad, la evolución y el cambio pueden suceder sólo si existe la diversidad y si los elementos dentro del sistema están fuertemente interrelacionados” (Boulton & Allen, 2007, p.224).

Pero ¿quiénes son los *agentes locales*?, ¿qué tan local es lo local? ¿Quién debería involucrarse en la definición y resolución de problemas, en la *co-producción adaptativa*? ¿Deberían ser expertos locales, oficiales, autoridades, líderes, ciudadanos expertos sin afiliación o líderes de la sociedad civil? Basándose en el DCH, una respuesta podría ser: aquellos cuya experiencia se ven afectada por el problema, no siendo relevante la capacidad técnica. Basándose en PDIA, podríamos pensar en conjuntos amplios de agentes que aseguran que las reformas sean *viabes, legítimas y relevantes*.

Las dos respuestas revisadas en este documento brindan algunas pistas para empezar a explorar esa pregunta. Por ejemplo, comprender cómo el cambio en sí mismo sucede en sistemas complejos y sus redes, parece esencial para entender cuáles agentes deberían ser incluidos en los procesos de toma de decisión. Lograr resultados depende de diseñar estrategias suficientemente adaptativas en medio de condiciones cambiantes. “El cambio, la evolución y la innovación resultan de eventos que suceden *localmente*, a través de interacciones y eventos particulares en puntos determinados en el tiempo y el espacio (...), permitir esta denominada micro-diversidad es un prerrequisito esencial para el cambio” (Boulton & Allen, 2007, p.215). El relevante conocimiento de las circunstancias locales, por ende, podría ser entregado por (u obtenido de) ciudadanos no expertos y/o



usualmente marginados (véase sección 7.1). La respuesta de la co-producción, de modo similar, enfatiza que la diversidad de experiencias es central para el cambio. Los individuos no están atrapados en dilemas sociales; son agentes con influencia sobre los resultados.

Otras consideraciones importantes respecto de la participación de ciudadanos no expertos en la formulación de estrategias son brindadas por Andy Stirling (2015). Stirling sostiene que el tema más importante pero descuidado hoy es precisamente que la innovación no es sobre una carrera al futuro, sino sobre opciones sociales a través de una variedad de constantemente cambiantes caminos alternativos de cambio. Es crucial entonces que las direcciones que se prioricen sean lo más deliberadas, responsables y legítimas posibles (reconociendo que son inciertas). La dinámica de la dependencia del camino hace que esto sea especialmente importante. Una *consideración/participación* social amplia es, entonces, esencial. Sin embargo, a menudo sucede que un rango estrecho de expectativas sobre el futuro acaba impulsando las direcciones de cambio (exclusión masiva -*crowding-out*- de alternativas). “Algunos de los mayores dilemas en la gobernanza de innovación se extienden mucho más allá del riesgo: tienen que ver con sorpresas. Con evaluaciones de riesgo convencionales completamente incapaces de abordar esta forma más profunda de incertidumbre, la importancia de una deliberación crítica robusta y de un argumento político más amplio sobre la innovación se refuerza seriamente” (ibíd., p.13).

Aparte de reconocer la incertidumbre, las estrategias de innovación deberían también reconocer la naturaleza política, y no solo técnica, de los intereses y motivaciones que impulsan los procesos de cambio. Esto requiere, dice Stirling, una deliberación participativa sincera, que “incluya en especial a los intereses más marginados.” Esto no tiene que ver, dice, con fomentar la credibilidad, sino que con recoger conocimiento colectivo para informar políticas y ayudar a determinar las direcciones prioritarias. La participación tiene que ver con la exploración rigurosa de las formas “en que juicios legítimos acerca de ‘beneficios’, ‘excelencia’, ‘relevancia’, ‘riesgo’, ‘evidencia’ e ‘impacto’ dependen todos en parte (pero irreduciblemente) del contexto, valores y suposiciones”. La innovación es fundamentalmente sobre la *política de esperanzas que compiten entre sí* (ibíd., p.19). La participación es necesaria para lograr *democracias de innovación*: la exploración colaborativa de rutas diversas e inciertas —“de forma de deliberadamente equilibrar los espurios efectos del poder dominante” (ibíd., p.1)—.

Los beneficios de la resolución colectiva de problemas también han sido estudiados por autores como Helene Landemore o Scott E. Page. Por ejemplo, en sus libros *"The Difference"* (La Diferencia, 2007) y *"Diversity and Complexity"* (Diversidad y Complejidad, 2011) Page argumenta a favor de los efectos beneficiosos de la diversidad, —la perspectiva de la *diferencia*—, para el funcionamiento de estructuras sociales a toda escala. Esencialmente, la diversidad (diversidad cognitiva: diversas heurísticas y modelos de perspectivas) lleva a mejores resultados en la resolución de problemas individuales y colectivos: "La diversidad entre un grupo de personas que resuelven problemas es más importante que la excelencia individual" (Ioannides, 2009, p.3). Y comprender la relevancia de la diversidad requiere que se piense acerca de la complejidad. "Al estudiar la diversidad y la complejidad juntas, podemos empezar a decir cosas acerca de qué tipo de diversidad, cuándo y bajo qué condiciones produce resultados (solidez) en sistemas y con qué tipos de características" (Page, 2011, p.14). Los beneficios de la diversidad son contra intuitivos, como dice Page, porque el sentido común sugiere que la capacidad es más importante que la diferencia. Pero "esa intuición sólo se sostiene si pensamos en personas que trabajan aisladas, como un cirujano cardíaco" (ibíd., p.6). De la misma forma, Landemore (2012) propone que "la diversidad cognitiva es *más* importante que la capacidad individual para la emergencia de la inteligencia colectiva en la toma de decisiones colectiva" (ibíd., p.6). Si la elección es entre hacer que el proceso de toma de decisiones sea más participativo o que quienes tomen decisiones sean los mejores y más inteligentes, la apuesta más segura es, contra toda intuición, la participación. Los esfuerzos para que el proceso de toma de decisiones colectivo sea más inclusivo y participativo deberían dar como resultado decisiones no solamente más justas, sino que más inteligentes, sostiene Landemore.

Al inicio de este documento mencionamos cómo los actores del desarrollo, de distintos sectores y disciplinas, están repensando el 'cómo' además del 'qué' del desarrollo. Chambers (2010, 2011) entrega una síntesis muy útil de algunas de las características principales de este discurso y práctica del desarrollo en evolución. Para él, las ciencias de la complejidad nos están ayudando a re-enmarcar una división antigua entre dos (viejos) modelos de desarrollo: el paradigma lineal newtoniano (el *paradigma de las cosas*), y el *paradigma de las personas*. No necesitamos lo binario, dice Chambers, ya que es miope y hay mucho que no ve. La teoría de la complejidad nos da la oportunidad para crear un puente entre las ciencias físicas y sociales. Importante de notar es, dice, que "los métodos participativos se ven cada vez más como claves para navegar eficazmente los problemas perversos, jugando un rol central en lograr tal paradigmática situación 'donde todos ganan'" (Chambers, 2011). Otros también han recalcado esta oportunidad: en su

libro *Complexity Theory and the Social sciences*, Byrne y Callaghan (2013, 249) hacen un llamado por más enfoques participativos en la investigación de la complejidad, porque "sistemas complejos con agents humanos dentro de ellos pueden solo ser entendidos y cambiados si el rol de agentes humanos reflexivos es reconocido e incorporado dentro de todo el proceso de comprensión como base del cambio." Lo que vemos ahora, argumenta Chambers, son dos paradigmas, no opuestos entre sí: 'neo-newtoniano' y 'pluralismo adaptativo'. Pero uno es el dominante y es incapaz de lidiar con problemas complejos. Por eso, dice, necesitamos un empuje compensatorio a favor del pluralismo adaptativo, para que ambos puedan coexistir de mejor manera.

Quizás eso nos pueda ayudar a evitar el virus mortal de la desconfianza al cual nos referimos en la introducción.

## **Anexos**

### **ANEXO 1: LA CIENCIA DE LA ENTREGA DEL BANCO MUNDIAL**

#### *¿En busca de respuestas adaptativas como inspiración?*

Garantizar el aprendizaje de los niños y no sólo su asistencia a un edificio bien construido llamado 'escuela' es la preocupación principal detrás del llamado del Banco Mundial por una 'ciencia de la entrega' (*science of delivery*), el cómo nos movemos más allá de construir infraestructura y garantizamos buenos resultados: el aprendizaje, la salud, la producción limpia. Esto es lo que la Iniciativa Global de la Entrega (o Global Delivery Initiative – GDI) del Banco Mundial intenta abordar. Detrás está la idea, alineada con los enfoques adaptativos— de que sofisticadas soluciones técnicas por sí mismas no son capaces de navegar las complejidades involucradas en la entrega de servicios en países en desarrollo. Alcanzar un cambio transformacional es el foco de GDI. Pero aquello, dicen, requerirá una mejor integración entre el 'qué' técnico adecuado con el 'cómo' correcto de la entrega. La GDI es una "colaboración a lo largo de la comunidad del desarrollo internacional para construir una nueva frontera en torno a los esfuerzos del desarrollo en el mundo: mejorar los resultados al levantar el 'saber-cómo' (know-how) de la entrega" (GDI, 2015).

Con 'saber-cómo' se refieren al conocimiento existente pero fragmentado que surge desde respuestas adaptativas a la complejidad en desarrollo internacional. El objetivo de la iniciativa es juntar el conocimiento de lo que sí funciona, por qué y más importante aún, cómo, para apoyar a los profesionales en usar este conocimiento para proveer de resultados consistentes en terreno. La iniciativa "apoya la co-creación de una base de evidencia sobre el 'saber-cómo': una ciencia de la entrega para el desarrollo" (ibíd.). Podríamos pensar sobre esto como encontrar qué tienen en común los casos de desviación positiva en relación al 'cómo' hacen lo que hacen y encontrar patrones.

La GDI creará una librería con tales casos de estudios. Estos casos se enfocarán en procesos y problemas de entrega complejos que no hayan sido explorados en detalle. La librería proveerá detalles de los obstáculos y los cambios a lo largo de la implementación (ibíd.).

GDI podría estar queriendo hacer operativa la idea de que más puede ser obtenido a partir de la experiencia de otros reformistas que de asesoría técnica de las ‘mejores prácticas’; que el conocimiento del ‘saber-cómo’ de los trabajadores corta-fuego (los que implementan las reformas en terreno) importa de manera significativa.

Michael Woolcock, en su documento llamado “Using case studies to explore the external validity of ‘complex’ development interventions” (2013), argumenta que los casos de estudio analíticos puede ser una fuente empírica particularmente provechosa al informar el tono y los términos de la interrogación sobre la posibilidad de que los resultados obtenidos ‘allá’ puedan ser esperados ‘aquí’. Pueden ser provechosos especialmente cuando hablamos de intervenciones complejas, y lo provechoso “aumenta en proporción con la ‘complejidad’ de la intervención: en resumen, a mayor complejidad, más significativa (incluso necesario) se tornan los casos de estudio analíticos” (ibíd., p.6). Los casos de estudio se enfocan en “explorar y explicar mecanismos (por ejemplo, identificar el cómo, el para quién y bajo qué circunstancias se observan resultados —o ‘meterse dentro de la caja negra—)” (ibíd., p. 15) y esto los distingue como un método de análisis en las ciencias sociales, ellos van más allá de la familiar división cualitativa/cuantitativa” (ibíd.).

En enero de 2015, GDI y sus clientes se reunirán en Chile en un taller llamado “Construyendo Implementación Adaptativa – capacidad para mejorar los resultados en la entrega”.

## **ANEXO 2: LISTA —NO EXHAUSTIVA— DE ORGANIZACIONES RELEVANTES**

### **Desarrollo adaptativo (haciendo más o menos trabajo al respecto)**

- Centre for Global Development
- Civil Service College Singapore
- Department for International Development (DFID) – UK
- Design for Europe Co-fundado por la Unión Europea
- Doing Development Different (Comunidad/red)

- GIZ
- GLOBELICS – Innovación y construcción de competencias en el contexto del desarrollo económico
- Overseas Development Institute (ODI) - UK
- RAPID - Research and Policy in Development programme (ODI)
- Rapid Results Institute
- Santa Fe Institute – Nuevo México
- The Asia Foundation
- The ESID Research Centre at University of Manchester
- USAID learning lab
- Wageningen University
- Waterloo Institute for Complexity and Innovation (WICI) – Canadá
- New Economics Foundation (NEF)

**Innovación para el desarrollo- incluyendo innovación en el sector público**

- Institute of Development Studies (IDS)
- i-teams.org – NESTA y Bloomberg
- i-teams report (2014), lista de laboratorios del sector public tales como: MindLab (Dinamarca), Policy Lab (Reino Unido) and La27e Région (Francia), PS21 Office (Singapur), The Behavioural Insights Team (Reino Unido), SITRA (Finlandia)
- Mercy Corps
- MIT Media Lab

- NESTA – UK
- New Synthesis Initiative
- Scottish Co-production Network
- STEPS Centre Estudios del desarrollo + estudios de ciencia y tecnología
- TACSI – The Australian Centre for Social Innovation
- The Observatory of Public Sector Innovation OCDE
- UNDP Global Centre for Public Service Excellence
- UNDP Innovation Facility
- UNHCR Innovation
- UNICEF Innovation
- US Global Development Lab

**Prospectiva– estudios del futuro**

- Centre for Strategic Futures – Gobierno de Singapur
- IISD Foresight Group – International Institute for Sustainable Development
- Oxford Futures Forum – Said Business School, Universidad de Oxford

**Más recursos en**

- Centre for International Development Universidad de Harvard
- Effective Institutions Platform - OCED
- Innovation for Development OECD

- LIPSE Proyecto de Investigación (Learning Innovation in Public Sector Environments)
- LSE Complexity Group
- SIX – Social Innovation Exchange
- Social Innovation Generation (SIG) de l'innovation sociale (innovación pública y social), Canadá
- Stanford Social Innovation Review – ensayos sobre innovación social (2013)
- UN teams works



## Referencias

- Ackoff, R. L. (2004), 'Transforming the systems movement', keynote Address for the International Conference on Systems Thinking in Management. Retrieved June 1, 2015 from <http://www.acasa.upenn.edu/RLAConfPaper.pdf>
- Algosó, D. (2015), 'The wonk's guide to economics without politics, what happens when the World Bank spotlights human irrationality but leaves human agency in the shadow?' Reboot blog, 10 March. Retrieved June 20 2015, from: <http://reboot.org/2015/03/10/the-wonks-guide-to-economics-without-politics/>
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2012), 'Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)'. Working Paper 299, Washington, DC: Centre for Global Development (CGD).
- Bakewell, O., & Garbutt, A. (2005), 'The use and abuse of the logical framework approach'. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (Sida).
- Barder, O. (2009), 'Beyond planning: markets and networks for better aid'. Working Paper 185, Washington, DC: CGD.
- Barder, O., & Ramalingam, B. (2012), 'Complexity, adaptation, and results'. Views from the Center CGD blog, 7 September. Retrieved July 3, 2015, from <http://www.cgdev.org/blog/complexity-adaptation-and-results>
- Bason, C. (2010), *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.
- Bason, C. (2012), 'Design as catalyst of new organizational readings', paper presented during the proceedings of Panel #24 at the Annual Conference 'Managing collaborative innovation in the public sector', 13-15 April Rome, Italy. Retrieved June 15 2015, from [http://mind-lab.dk/wp-content/uploads/2014/09/Bason\\_IRSPM\\_paper.pdf](http://mind-lab.dk/wp-content/uploads/2014/09/Bason_IRSPM_paper.pdf)

- Bitar, S. (2014), 'Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina', Serie Gestión Pública, Santiago: CEPAL.
- Blum, J., Manning, N., & Srivastava, V. (2012), 'Public Sector Management Reform: Toward a Problem-Solving Approach'. Washington, DC: World Bank.
- Booth, D. & Faustino, J., (2014), 'Development Entrepreneurship: How donors and leaders can foster institutional change'. Working politically in practice series, case study number 2. London: Overseas Development Institute (ODI) and The Asia Foundation.
- Boulton, J. & Allen, P., (2007), 'The Complexity Perspective' (chapter 14) in Jenkins, M. (Ed.), (2007), *Advanced strategic management: A multi-perspective approach*. Palgrave Macmillan.
- Boulton, J. (2012), 'Leadership in a complex world'. Cranfield School of Management Web Site. Retrieved June 3, 2015, from <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/p17526/Think-Cranfield/2012/June-2012/Leadership-in-a-Complex-World>
- Bourgon, J. (2015), 'Public innovation and public purpose, A follow up to the 2014 OECD Conference Innovating in the public sector: from ideas to action', published by Public Governance International (PGI). Retrieved June 3 2015, from <http://www.pgionline.com/new-pgi-publication-02-19-2015/>
- Boyle, D., & Harris, M., (2009), 'The challenge of co-production: how equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services'. London: Nesta and New Economics Foundation (NEF).
- Brown, T. (2009), *Change by Design, How Design Thinking transforms organizations and inspires innovation*. HarperCollins.
- Byrne, D. S. & Callaghan, G., (2013), *Complexity theory and the social sciences: the state of the art*. Abingdon, New York: Routledge.

- Chambers, R., (2010), 'Paradigms, Poverty and Adaptive Pluralism'. Working Paper 344. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Chambers, R. (2011), 'Whose Paradigm Counts?' Aid in the edge of chaos blog, 10 February. Retrieved August 1, 2015, from <http://aidontheedge.info/2011/02/10/whose-paradigm-counts/>
- Christiansen, J. & Sabroe, R. (2015), 'Innovation Labs as Public Change agents', Public Sector Digest, August.
- Christiansen, J. (2014), 'The Irrealities of Public Innovation. Exploring the political epistemology of state interventions and the creative dimensions of bureaucratic aesthetics in the search of new public futures', unpublished doctoral dissertation, Aarhus University, Denmark.
- Christiansen, J., & Bunt, L. (2012), 'Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance'. London: Nesta.
- Churchman, C. West (1967), 'Wicked Problems', December Management Science, 14(4): 141-2.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2014), *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation* [Synopsis], Inter-American Development Bank. Retrieved June 1, 2015, from <http://www.iadb.org/en/research-and-data/dia-development-in-the-americas-idb-flagship-publication,3185.html?id=2014>
- CSF & Civil Service College (2014), 'Foresight: a glossary'. Singapore. Retrieved June 1, 2015, from [http://www.csf.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/csf-csc\\_foresight--a-glossary.pdf](http://www.csf.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/csf-csc_foresight--a-glossary.pdf)
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007), *The new public service: Serving, not steering*. ME Sharpe.

- DIPRES (2015), 'Evaluación Ex-post Conceptos y Metodologías' ['Ex post evaluation, concepts and methodologies']. Santiago: Dirección de Presupuestos [Budget Office], Ministerio de Hacienda, Chilean Government.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006), 'New public management is dead—long live digital-era governance'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Durose, K., Justice, J., & Skelcher, C. (2013), 'Beyond the State: Mobilizing and Co-Producing with Communities - Insights for Policy and Practice'. Birmingham: Institute of Local Government Studies (INLOGOV), University of Birmingham.
- Dussauge Laguna, M. I. (2009), 'La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades' ['Comparative Literature on management reforms: developments, limitations, and possibilities']. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 439-495.
- Ellerman, D. (2001), 'Hirschmanian themes of social learning and change'. Policy Research Working Paper 2591. Washington, DC: World Bank.
- Ellerman, D. (2004), 'Rethinking development assistance: An approach based on autonomy-respecting assistance'. Washington, DC: World Bank.
- European Commission (2013), 'A Vision for public services' [Draft version June 13th 2013]. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. Retrieved June 3 2015, from [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=3179](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3179)
- Fox, J. A. (2015), 'Social accountability: what does the evidence really say?' *World Development*, 72, 346-361.
- Fuerth, L. (2011), 'Operationalizing anticipatory governance'. *Prism*, 2(4), 31-46.
- Gaventa, J., & Barrett, G. (2010), 'So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement'. IDS Working Paper 347, 01-72.

- Gaventa, J. & McGee, R. (2011), 'Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives'. IDS Working Papers 383, 01-39.
- Gaventa, J., & McGee, R. (2013), 'The impact of transparency and accountability initiatives'. *Development Policy Review*, 31(s1), s3-s28.
- GCPSE (2014), 'Foresight as a strategic long-term planning tool for developing countries', Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- GCPSE (2015), 'Stewardship of the Future Using Strategic Foresight in 21st Century Governance', Discussion paper, Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Gladwell, M. (2006), *The tipping point: How little things can make a big difference*. Little Brown.
- GDI (2015), Global Delivery Initiative Web Site, World Bank Group. Accessed on July 9, 2015 <http://www.worldbank.org/reference/GDI/index.html>
- Glouberman, S., & Zimmerman, B. (2002), *Complicated and complex systems: what would successful reform of Medicare look like?* Toronto: Commission on the Future of Health Care in Canada.
- Goodwin, N., (2014), 'The human element in the new economics: a 60-year refresh for economic thinking and teaching', *real-world economics review*, issue no. 68, 21 August, 98-118.
- Goodwin, N. (2005), 'Five Kinds of Capital', Global Development and Environment Institute, working paper no.03-07, September, Tufts University.
- Green, D. (2015), 'Fit for the Future? Development trends and the role of international NGOs'. London: Oxfam.

- Green, D. (2015b), 'Where Have We Got to on Theories of Change? Passing Fad or Paradigm Shift?', Oxfam From Poverty to Power Blog, April 16. Retrieved July 20 from <http://oxfamblogs.org/fp2p/where-have-we-got-to-on-theories-of-change-passingfad-or-paradigm-shift/>
- Green, D. (2014), 'The new World Development Report (on mind, society and behavior): lots to like, but a big fail on power, politics and religion', Oxfam From Poverty to Power blog, 16 December. Retrieved July 3, 2015, from <http://oxfamblogs.org/fp2p/lots-to-like-in-the-new-world-development-report-on-mind-society-and-behavior-but-a-big-fail-on-power-politics-and-religion/>
- Habegger, B. (2010), 'Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands', *Futures*, 42(1), 49-58.
- Hallsworth, M. (2012), 'How complexity economics can improve government: rethinking policy actors, institutions and structures', in *Complex new world: translating new economic thinking into public policy*. London: IPPR (Institute for Public Policy Research), 39-49.
- Hartley, J. (2005), 'Innovation in governance and public services: Past and present'. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Hartmann, D. (2012), 'Sen meets Schumpeter: Introducing structural and dynamic elements into the human capability approach', Discussion Paper 48, University of Hohenheim, Center for Research on Innovation and Services (FZID).
- Hausmann, R., & Hidalgo, C. A. (2014), *The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity*. MIT Press.
- Hess, C. & Ostrom, E. (2005), 'A Framework for Analyzing the Knowledge Commons: a chapter from Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice'. Paper 21, Libraries' and Librarians' Publications.

- Ho, P. (2015), 'Complexity and Urban Governance'. Presentation at the international workshop 'Understanding Complexity, Offering Solutions to Problems of the 21st century', February, Vienna, Germany.
- Ho, P. (2012), 'Governing for the Future: What Governments can do', Working Paper, Singapore: Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University.
- Hobbes, M. (2014), 'Stop Trying to Save the World. Big ideas are destroying international development'. *New Republic* [online], 17 November. Retrieved July 1, 2015, from <http://www.newrepublic.com/article/120178/problem-international-development-and-plan-fix-it>.
- Holland, J. H. (2014), *Complexity: A very short introduction*, Oxford University Press.
- Howlett, M., Koštro, A. K., & Poocharoen, O. (2015), 'Merging policy and management thinking to advance policy theory and practice: understanding co-production as a New Public Governance Tool,' paper presented to the International Conference on Public Policy II, July, Milan, Italy.
- Hummelbrunner, R., & Jones, H. (2013), 'A guide for planning and strategy development in the face of complexity', Background Note. London: ODI.
- Huppé, G. A., Creech, H., & Knoblauch, D. (2012), 'The frontiers of networked governance', IISD Report, February.
- IADB (2009), 'Evaluation Findings Regarding IDB-8 Guidance and Implications for Future Capital Increase Agreements', Washington DC: Inter-American Development Bank.
- IISD (2015), International Institute for Sustainable Development Web Site. Accessed on July 15, 2015, <https://www.iisd.org/networks/gov/>
- Ioannides, Y. M. (2010), 'A Review of Scott E. Page's *The Difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*', *Journal of Economic Literature*, 48(1): 108-122.

- Jasanoff, S. (2003), 'Technologies of humility: citizen participation in governing science'. *Minerva*, 41(3), 223-244.
- Jasanoff, S. (2012), *Science and public reason*, London: Routledge.
- Jones, H. (2011), 'Taking responsibility for complexity: How implementation can achieve results in the face of complex problems', Working paper 330, London: ODI.
- Kahneman, D. (2011), *Thinking, fast and slow*, New York: Macmillan.
- Kelliher, A., & Byrne, D. (2014), 'Design futures in action: Documenting experiential futures for participatory audiences'. *Futures* 70, 36-47.
- Kera, D. (2014), 'Innovation regimes based on collaborative and global tinkering: Synthetic biology and nanotechnology in the hackerspaces', *Technology in Society* 37, 28-37.
- Kera, D. (2014b), 'On Prototypes: Should We Eat Mao's Pear, Sail Saint-Exupéry's Boat, Drink with Heidegger's Pitcher or Use Nietzsche's Hammer to Respond to the Crisis?' Retrieved June 3 2015, from <http://bit.ly/1YedzMV>
- Kleinfeld, R. (2015), 'Improving Development Aid Design and Evaluation: Plan for Sailboats, Not Trains'. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Kolko, J. (2015), 'Design Thinking Comes of Age'. *Harvard Business Review*, September.
- Krznaric, R. (2007), *How change happens: interdisciplinary perspectives for human development*, London: Oxfam.
- Kuah, A. W. (2013), 'Foresight and Policy: Thinking About Singapore's Future (s)', *Social Space*, 104-109.
- Landemore, H. E. (2012), 'Why the many are smarter than the few and why it matters', *Journal of Public Deliberation*, 8(1), 7.



- Lee, P. (2015), 'Before the Backlash, Let's Redefine User-Centered Design', *Stanford Social Innovation Review*, August.
- Leighninger, M. (2014), 'What we're talking about when we talk about the 'Civic Field' (and why we should clarify what we mean)', *Journal of Public Deliberation*, 10(1), 8.
- Manning, N. & Watkins, J. (2013), 'Targeting results, diagnosing the means: innovative approaches for improving public sector delivery', *Global Expert Team Note*, Washington, DC: World Bank Group.
- Manning, N. (2001), 'The legacy of new public management in developing countries', *International Review of Administrative Sciences*, 67(2), 297-312.
- Manning, N., & Shepherd, G. (2009), 'Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?' [Public management reform, what should Latin America learn from OECD?], *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (44), 5-56.
- McCourt, W. (2013), 'Models of public service reform: A problem-solving approach', *Policy Research Working Paper 6428*, Washington, DC: World Bank.
- Mietzner, D., & Reger, G. (2004), 'Scenario Approaches: history, differences, advantages and disadvantages', paper presented at the EU-US Seminar: *New Technology Foresight, Forecasting and Assessment Methods*, Seville, May (pp. 13-14).
- Mitchell, M. (2009), *Complexity: A guided tour*, Oxford University Press.
- Mitchell, M. (2014), 'How Can the Study of Complexity Transform Our Understanding of the World?' *Big Questions Online*. Retrieved July 1, 2015, from <https://www.bigquestionsonline.com/content/how-can-study-complexity-transform-our-understanding-world>
- Mitchell, M., & Newman, M. (2002), 'Complex systems theory and evolution', *Encyclopedia of Evolution*, 1-5.

- Morales, M. (2009), '¿Cómo surgieron y qué efectos han provocado las reformas de la Nueva Gestión Pública en Chile?' [How did New Public Management reforms start in Chile and what have their effects been?], Temuco: Universidad de la Frontera.
- Muir, R., & Parker, I. (2014), *Many to many: How the relational state will transform public services*, London: IPPR.
- Mulgan, G. (2008), *The art of public strategy: mobilizing power and knowledge for the common good*, Oxford University Press.
- Mulgan, G. (2014), 'Innovation in the Public Sector; How can public organizations better create, improve and adapt?', London: Nesta.
- Olsen, J. P. (2005), 'Maybe it is time to rediscover bureaucracy', *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 1-24.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- Osborne, S.P. (2006), 'The New Public Governance?', *Public Management Review*, 8 (3): 377– 87.
- Ostrom, E. (1996), 'Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development', *World Development* 24(6), 1073-1087.
- Ostrom, E. (2000), 'Crowding out Citizenship', *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 3-16.
- O'Keefe, M., Sidel, J.T., Marquette, H., Roche, C., Hudson, D., & Dasandi, N. (2014), *Using Action Research and Learning for Politically Informed Programming*, Research paper 29, Developmental Leadership program.
- Page, S.E., (2007), *The Difference. How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*, Princeton University Press.
- Page, S.E (2011), *Diversity and Complexity*, Princeton University Press.

- Pereira, L. C. B. (2005), 'Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...' ['The New Public Management reform: now in Latin America's agenda, however...'], *Documentos y Aportes*, 1(3), 41-64.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.) (2013), *New public governance, the third sector, and co-production* (Vol. 7), Routledge.
- Pinnington, R. (2014), 'Local First in Practice unlocking the power to get things done', London: Peace Direct.
- Pliscoff, C. (2009), 'New Public Management in Chile (1990-2008): Exploring its impact on public employees', unpublished doctoral dissertation, University of Southern California.
- Pliscoff, C. (2012), 'Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción'. ['Theoretical dilemmas after the New Public Management as part of Latin America's public administration review: thoughts on the permanent corruption problem']. Paper presented at the XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Polidano, C. (1999), *The new public management in developing countries*. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Pritchett, L. (2013), 'El Banco Mundial y la Gestión del sector público: ¿qué sigue?' en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol.79, no.3, September.
- Pritchett, L., Samji, S., & Hammer, J. S., (2012), 'It's all about MeE: Using Structured Experiential Learning ('e') to crawl the design space', Working Paper 322, Washington, DC: CGD.

- Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013), 'Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation'. *The Journal of Development Studies*, 49(1), 1-18.
- Puttick, R., Baeck, P., & Colligan, P., (2014), 'I-teams, the teams and funds making innovation happen'. London: Nesta.
- Quaggiotto, G., & Begovic Radojevic, M. (2014), 'Innovation for development: Scaling up or evolving?' *Voices from Eurasia blog*, 6 February. Retrieved July 5 2015: <http://europeandcis.undp.org/blog/what-is-this-blog-all-about/>
- Ramalingam, B. (2015), 'The Adaptation Gap (and how to deal with it)', *Oxfam From Poverty to Power Blog*, November 27. Retrieved November 28, 2015 from <https://oxfamblogs.org/fp2p/the-adaptation-gap-and-how-to-deal-with-it/>
- Ramalingam, B. (2014), *Putting Development on the Couch*, *Aid in the Edge of Chaos Blog*, December 5. Retrieved July 3 2015, from <http://aidontheedge.info/2014/12/05/the-wdr-2015-putting-development-on-the-couch/>
- Ramalingam, B. (2013), *Aid on the edge of chaos: rethinking international cooperation in a complex world*, OUP Oxford.
- Ramalingam, B., (2011), 'What Does The Atlas of Economic Complexity Mean for Development?', *Aid in the Edge of Chaos blog*, November 3. Retrieved July 4 2015, from <http://aidontheedge.info/2011/11/03/the-atlas-of-economic-complexity/>
- Ramalingam, B., Laric, M., & Primrose, J. (2014), 'From Best Practice to Best Fit: Understanding and Navigating Wicked Problems in International Development', draft paper, London: ODI.
- Ramalingam, B., Jones, H., Reba, T., & Young, J. (2008a), 'Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts', Working Paper 285, London: ODI.

- Ramalingam, B., Mendizabal, E., & van Mierop, E. S. (2008b), 'Strengthening humanitarian networks: Applying the network functions approach'. London: ODI.
- RamírezAlujas, A. (2001), 'Reforma del Estado, Modernización de la Gestión Pública y Construcción de Capital Social'. ['State reform, modernization of public management and the building of social capital'] Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Rao, S. (2014), 'Problem-driven iterative approaches and wider governance reform', Helpdesk Research Report, GSDRC.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973), 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rogers PJ. (2008), 'Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions', *Evaluation*, 14, 29-48.
- Robinson, M. (2015), 'From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries', Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Rodrik, D. (2004), 'Industrial Policy for the twenty-first century', Cambridge: John F. Kennedy School of Government Harvard University.
- Root, H., Jones, H., & Wild, L. (2015), 'Managing complexity and uncertainty in development policy and practice', London: ODI.
- Rostow, W. W. (1990), 'The stages of economic growth: A non-communist manifesto', Cambridge University Press.
- Schulman, S., (2010), 'The prototype and the pilot', InWithFor blog, 22 February. Retrieved July 8 2015, from <http://www.inwithfor.org/2010/02/the-prototype-and-the-pilot/>
- Schön, D. A. (1971), *Beyond the stable state: Public and private learning in a changing society*, Maurice Temple Smith Limited.

- Selin, C., Kimbell, L., Ramirez, R., & Bhatti, Y. (2015), 'Scenarios and design: Scoping the dialogue space', *Futures*.
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press.
- Sørensen, E., & Waldorff, S. B. (2014), 'Collaborative policy innovation: Problems and potential'. *Innovation Journal*, 19(3), 1-17.
- Stirling, A. (2015), 'Towards Innovation Democracy? Participation, Responsibility and Precaution in Innovation Governance', STEPS working paper 78, Brighton: STEPS Centre.
- Swanson, D., & Bhadwal, S. (2009), *Creating adaptive policies: A guide for policymaking in an uncertain world*. IDRC.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008), *Nudge*, Yale University Press.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013), 'What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system', *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.
- Unger, R. M. (2005), *What should the left propose?* Verso.
- UNICEF & Reboot (2013), 'A promise to every child. Developing a regional policy for children in Nicaragua's northern Atlantic Autonomous Region'. Project report.
- Uphoff, N. (1987), 'Drawing on Social Energy in Project Implementation: a learning process experience in Sri Lanka'. *American Society for Public Administration*, 1-55.
- Valters, C., (2014), 'Theories of Change in International Development: Communication, Learning, or Accountability?' JSRP Paper 17. London: JSRP and The Asia Foundation.
- Valters, C., (2015), 'Theories of Change Time for a radical approach to learning in development', September, London: ODI and The Asia Foundation.

- VanAntwep, S., (2013), 'Co-production: A powerful approach for public service designers'. MaRS Blog, 29 July. Retrieved 3 July 2015 <http://www.marsdd.com/news-and-insights/co-production-a-powerful-approach-for-public-service-designers/>
- Vandebroek, P. (2012) 'Working with wicked problems', Bruselas: King Baudouin Foundation'. Retrieved Julio 13, 2015 from <http://www.slideshare.net/pvandebroek/wicked-problems-kbf-2012>
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012), 'Co-production: The state of the art in research and the future agenda'. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013), 'Co-creation and co-production in social innovation: a systematic review and future research agenda'. Paper presented at the EGPA Annual Conference, Edinburgh.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014), 'A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey'. *Public Management Review*, 1-25.
- Wilkinson, A., & Kupers, R. (2013), 'Managing Uncertainty, Living in the Futures'. *Harvard Business Review*, May.
- Wilkinson, Mayer & Ringler, 2014, 'Collaborative Futures: Integrating Foresight with Design in Large Scale Innovation Processes-Seeing and Seeding the Futures of Europe', *Journal of Future Studies*, June, 18(4): 1-26.
- Woolcock, M. (2013), 'Using case studies to explore the external validity of 'complex' development interventions'. *Evaluation*, 19(3), 229-248.
- Woolcock, M. (2009), 'Toward a plurality of methods in project evaluation: a contextualized approach to understanding impact trajectories and efficacy'. *Journal of Development Effectiveness*, 1(1): 1-14.
- World Bank (2015), 'Mind, Society and Behaviour', *World Development Report*. Washington DC: World Bank.

- Yanguas, P. (2014), 'Doing Development Differently: The future is now-ish', Effective States and Inclusive Development blog FECHA. Retrieved August 2, 2015, from <http://www.effective-states.org/doing-development-differently-the-future-is-now-ish>





Este documento fue diseñado y corregido por el equipo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo.

Santiago de Chile, Septiembre de 2015

**cnid** | Consejo Nacional  
de Innovación  
para el Desarrollo