

# Caja de herramientas: pensamiento futuro para servidores públicos

Versión 1



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública



Dirección Gestión del Conocimiento

DICIEMBRE DE 2021

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

**Nerio Jose Alvis Barranco**

Director

**Daniel Araujo Campo**

Subdirector

**Jaime Andrés González Mejía**

Secretario General

**María Magdalena Forero Moreno**

Directora de Gestión del Conocimiento

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Hugo Armando Pérez Ballesteros**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Adriana Vargas Tamayo**

Directora de Participación,  
Transparencia y Servicio al Ciudadano

**Armando López Cortés**

Director Jurídica

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Édgar Alexander Prieto Muñoz**

Jefe de Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Gabriela Osorio Valderrama**

Jefe de Oficina Asesora de  
Comunicaciones

**Carlos Andrés Guzmán Rodríguez**

Jefe de Oficina Asesora de Planeación

**Elaborado por:**

Juan Felipe Yepes González

Dirección de Gestión del Conocimiento

**Revisión de forma y corrección de estilo**

Daniela del Vecchio

**Diagramación y diseño**

Camilo Higuera Mozombite

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario:

018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

# Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	5
<b>1. Conceptos</b> .....	6
Pensamiento futuro .....	6
Anticipación .....	7
Innovación anticipatoria .....	8
Gobernanza anticipatoria .....	9
Gobernanza anticipatoria de la innovación .....	10
<b>2. Uso de las herramientas</b> .....	11
Identificación del reto futuro .....	11
¿Cómo utilizar la caja de herramientas? .....	12
<b>3. Herramientas para recoger información sobre el futuro</b> .....	13
3.1. Imagen del horizonte .....	13
3.2. Las siete preguntas .....	15
3.3. Documento de problemas .....	17
3.4. Delphi .....	19
<b>4. Describiendo cómo sería el futuro</b> .....	21
4.1. Escenarios .....	21
4.2. Visión de futuro .....	23



# Introducción

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de ahora en adelante OCDE, los grandes problemas públicos se han convertido en la norma y no en la excepción. En este contexto, las acciones directas de los gobiernos para resolver los problemas públicos pueden no ser las más pertinentes. Los tomadores de decisiones y sus equipos no se pueden quedar esperando a que una crisis ocurra para idear la forma de solucionarla, pues esto podría generar mayores costos humanos y financieros, y al contrario, deberían preguntarse: ¿cómo podemos anticiparnos? (OCDE, 2021).

La guía de pensamiento futuro tiene como objetivo brindar herramientas a los tomadores de decisiones y servidores públicos para desarrollar acciones que permitan imaginar posibles escenarios futuros relativos a problemas públicos y, al mismo tiempo, utilizar la creatividad e imaginación de los servidores públicos y los grupos de valor para diseñar posibles soluciones, como mecanismos para incentivar la innovación en las entidades del Estado colombiano.

Este documento se alinea con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), especialmente en la política de gestión del conocimiento y la innovación, en la medida que genera y actualiza el conocimiento estratégico de la entidad por medio de métodos, enfoques y herramientas innovadoras dentro de la administración pública.

La guía se divide en tres partes: en la primera se hace una breve descripción de los conceptos relacionados con la temática; luego, se describen cuatro herramientas para recoger o recolectar información sobre el futuro (imagen del horizonte, las siete preguntas, documento de problemas y Delphi); y, finalmente, se explican dos herramientas encaminadas a describir cómo podría ser el futuro deseado (escenarios y visión del futuro).

Por último, vale la pena mencionar que esta guía toma como base fundamental la *Caja de Herramientas de Futuro* desarrollada por la Oficina de Ciencia del Reino Unido en 2017.

# 1. Conceptos

A continuación se presenta la definición de algunos términos relacionados con el pensamiento de futuro:

## Pensamiento futuro

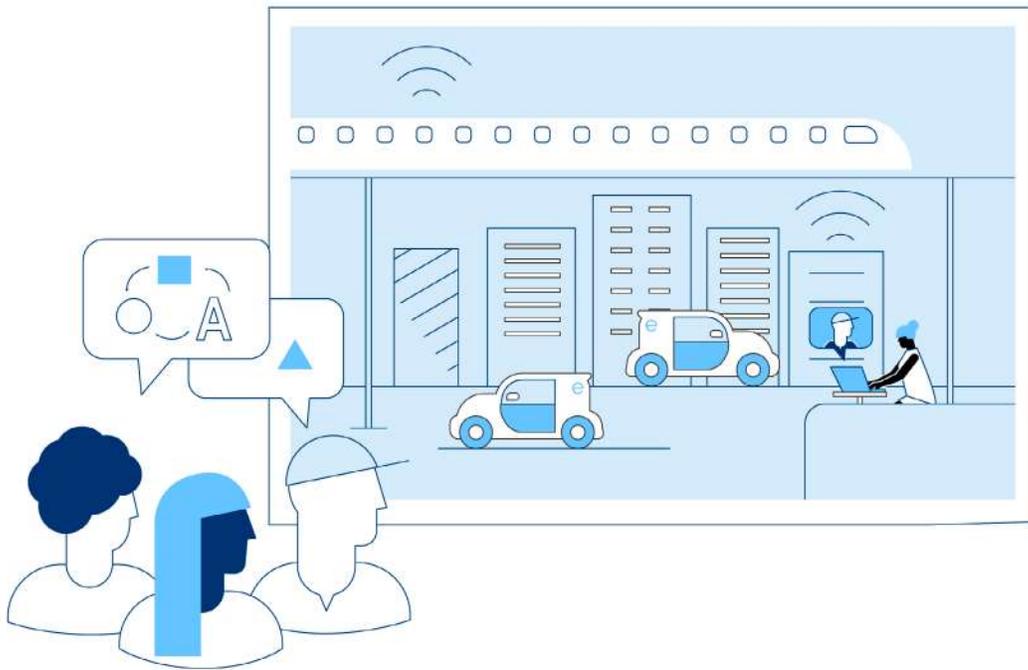
El pensamiento futuro es un proceso cognitivo a través del cual se busca identificar los problemas en el largo plazo y los posibles retos que moldearán el futuro y el desarrollo de las políticas públicas, así como sus posibles implicaciones sobre las entidades y, por consiguiente, sobre los ciudadanos. Es un proceso que permite a los tomadores de decisiones usar una serie de herramientas para modelar acciones públicas más resilientes<sup>1</sup> a los posibles resultados futuros (OCDE, 2021).



1 La Real Academia Española define resiliencia como: 1. Capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos; 2 Capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido.

# Anticipación

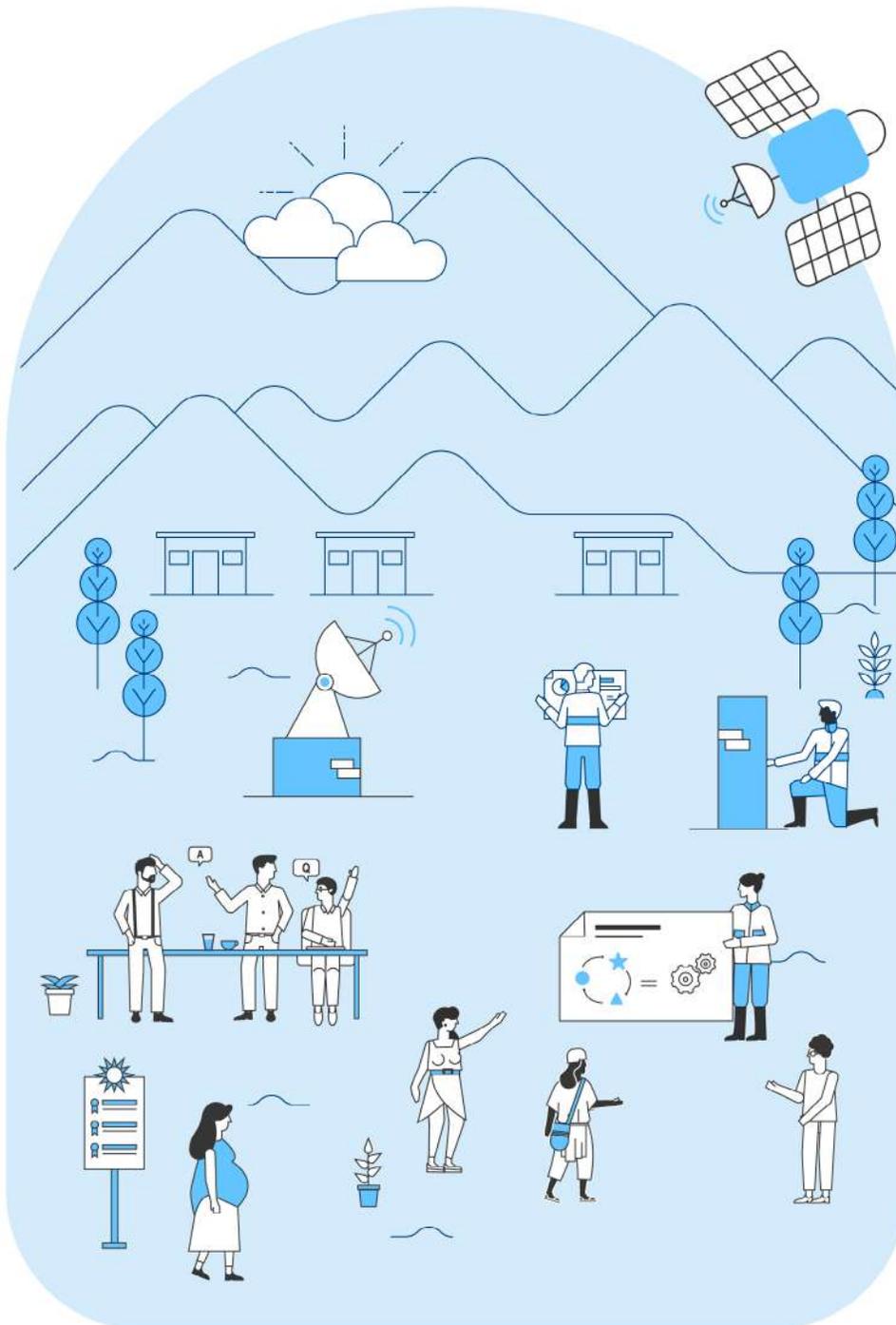
Es el proceso de generar conocimiento, sin importar qué tan tentativo (en prueba o examinación) o cualificado sea, sobre diferentes futuros posibles. Esto puede incluir el desarrollo de escenarios sobre alternativas tecnológicas, pero también escenarios tecno-morales<sup>2</sup> del futuro (Norman, 2014, citado por OCDE, 2021).



2 Tiene relación con escenarios donde los temas tecnológicos terminan generando debates morales o éticos que podrían llegar a condicionar el uso de la tecnología.

# Innovación anticipatoria

Es el acto de crear e implementar nuevas y potenciales innovaciones en ambientes de alta incertidumbre con el objetivo de explorar los problemas emergentes que pueden llegar a moldear las prioridades futuras o los futuros compromisos (OPSI, 2016, citado por OCDE, 2021).



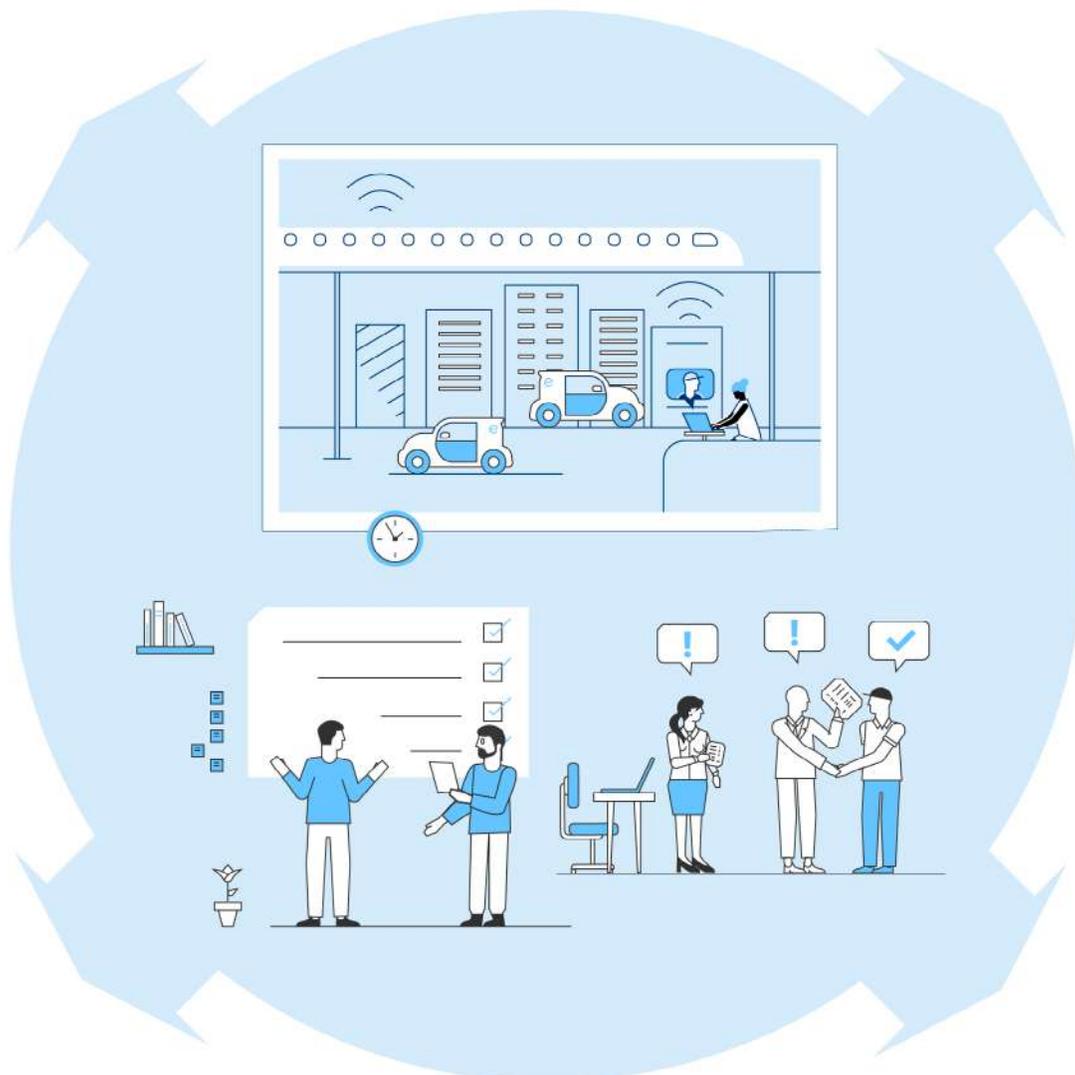
# Gobernanza anticipatoria

La gobernanza anticipatoria es el proceso en el que se actúa sobre una variedad de insumos y acciones públicas con el fin de gestionar y administrar tecnologías emergentes y desarrollos socioeconómicos mientras sean manejables. Este proceso puede involucrar varias acciones, insumos y actividades propias del gobierno que actúan de manera coordinada. Algunos ejemplos son la prospectiva, la formulación de políticas, la financiación y la regulación, entre otras (Guston, 2014, citado por OCDE, 2021).



# Gobernanza anticipatoria de la innovación

La gobernanza anticipatoria de la innovación forma parte de la gobernanza anticipatoria más amplia y se caracteriza por la capacidad institucional (debe contar con compromiso institucional) de explorar activamente opciones para resolver problemas futuros con el objetivo particular de estimular innovaciones (novedosas en el contexto, implementadas y que generen valor a productos, servicios y procesos) vinculadas a futuros inciertos en busca de moldear el contexto actual mediante la práctica de la innovación (OPSI, 2019, citado por OCDE, 2021).



## 2. Uso de las herramientas

Antes de usar las herramientas de pensamiento futuro, es necesario tener en cuenta dos temas fundamentales, que se mencionan a continuación:

### Identificación del reto futuro

Para desarrollar las herramientas, los servidores públicos deben identificar un reto futuro sobre el cual deben trabajar. El reto deberá estar relacionado con los objetivos, las metas y los resultados institucionales de la entidad que representan. Para identificar el reto, sugerimos utilizar la matriz de identificación de retos de innovación de la *Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión* desarrollada por Función Pública, específicamente la acción 1 y 2<sup>3</sup>. Tenga en cuenta que, al momento de desarrollar la herramienta, deberá plantearse retos a 20/30 años.

---

3 Para consultar la *Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión*: [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/37827592](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/37827592)

# ¿Cómo utilizar la caja de herramientas?

Esta caja de herramientas puede ser usada de dos maneras:

1

Los servidores públicos pueden identificar el reto y aplicar todas las herramientas para el mismo reto. Este ejercicio es el que recomendamos, en la medida que el reto surtirá un proceso de trabajo que tenga en cuenta todas las herramientas.

2

Otra forma de usar la caja de herramientas es utilizar las herramientas para retos diferentes, es decir, no usar todas las herramientas para un reto específico, sino utilizar las herramientas para distintos retos.

Para entender mucho mejor sobre la aplicación de estas herramientas te invitamos a revisar el siguiente [video](#).



# 3. Herramientas para recoger información sobre el futuro

## 3.1. Imagen del horizonte

**Objetivo:** identificar señales, alertas tempranas y temáticas relevantes relacionadas con los posibles cambios a futuro (20/30 años) sobre un reto o problema público futuro. Esta herramienta se basa en el desarrollo de investigaciones sobre temáticas relacionadas con el reto.

<b>RESULTADO</b> 	<b>PERIODICIDAD</b> 
Documento sobre tendencias e información relevante sobre un reto o problema público futuro.	Semanal y socialización de la información de manera mensual.
<b>¿PARA QUÉ SE USA?</b> 	
Para comprender las tendencias futuras relacionadas con el reto definido sobre los temas relevantes a trabajar en la administración pública. Así mismo, para conocer qué está pasando en otras partes de nuestro país o del mundo sobre los temas relacionados con el reto.	

## Actividades para desarrollar

**PASO 1** Identifique el reto público futuro a trabajar.

**PASO 2** Conforme un equipo de trabajo para desarrollar el reto y la herramienta.

**PASO 3** Cada uno de los miembros deberá hacer una imagen personal, es decir, deberá consultar artículos, periódicos e información relevante que permita identificar tendencias sobre el reto a tratar (legislación, tecnología, temas políticos, buenas prácticas, etc.) y sus posibles cambios a futuro. Utilice la herramienta para diligenciar la información recopilada (fase 1, actividad 1).

Se recomienda que cada persona del equipo elabore su imagen personal semanalmente, dedicando un tiempo aproximado de dos horas para investigar sobre las tendencias relacionadas con el reto.

**PASO 4** Lleve a cabo una reunión con las personas que han desarrollado las imágenes personales para socializarlas en grupo. Responda las preguntas que aparecen en la fase 2, actividad 2, según esta socialización y con el fin de generar un documento denominado imagen del horizonte.

Este documento es de gran utilidad para el equipo, ya que muestra las tendencias, las alertas tempranas y los desarrollos futuros que se están gestionando con relación al reto planteado. De la misma manera, el desarrollo periódico de esta herramienta permite a los equipos estar enterados sobre los temas más relevantes y sobre los futuros relacionados con el reto.

## 3.2. Las siete preguntas

**Objetivo:** recoger información estratégica sobre un reto de la entidad mediante el desarrollo de entrevistas estructuradas a personas relacionadas con el reto y que hagan parte de los grupos de valor<sup>4</sup> de la entidad.

<b>RESULTADO</b> 	<b>PERIODICIDAD</b> 
Información general sobre los temas relevantes mencionados en las entrevistas que vienen de los grupos de valor.	Cada cuatro meses, con diferentes personas.
<b>¿PARA QUÉ SE USA?</b> 	
Para comprender las visiones a futuro de los grupos de valor sobre un problema o reto público de la entidad. Se recomienda hacer por lo menos cinco entrevistas.	

4 "Personas naturales (ciudadanos) o jurídicas (organizaciones públicas o privadas) a quienes van dirigidos los bienes y servicios de una entidad". Visita la [Gobernación de Sucre](#)

## Actividades para desarrollar

**PASO 1** Identifique el reto público futuro a trabajar.

**PASO 2** Conforme un equipo de trabajo para desarrollar el reto y la herramienta.

**PASO 3** Identifique a las personas a quienes entrevistar. Elabore un listado de las personas que hacen parte de los grupos de valor y que pueden brindar información relevante sobre el reto.

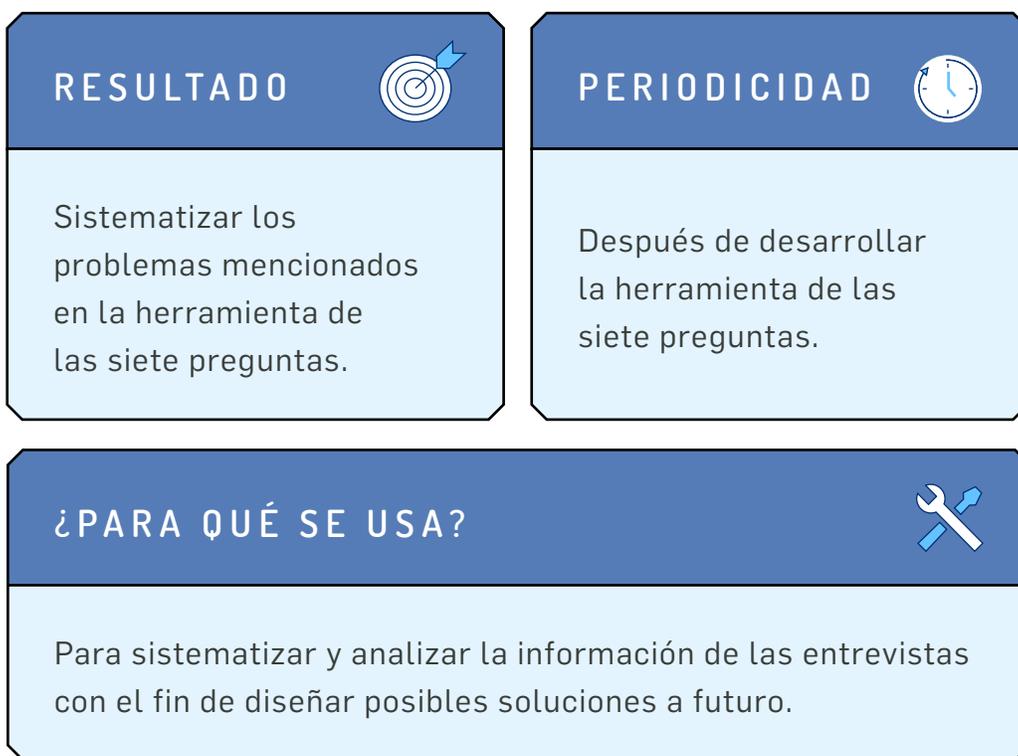
**PASO 4** Invite a estas personas a una entrevista de aproximadamente 60 minutos. Las siete preguntas se encuentran en la actividad 1 de la herramienta. Estas preguntas se pueden modificar o también se pueden incluir nuevas preguntas, según la entrevista y si se considera pertinente ahondar en el tema para recoger más información. Recuerde siempre que la idea es escuchar a los grupos de valor a través de preguntas abiertas.

**PASO 5** Una vez hechas las preguntas y diligenciada la actividad 1, si lo considera pertinente, incluya en la herramienta otros temas que consideró relevantes en la entrevista.

Si lo considera necesario, grabe la entrevista. Antes de hacerlo, consúltelo con su entrevistado y mantenga la confidencialidad.

### 3.3. Documento de problemas

**Objetivo:** identificar las temáticas más relevantes de la herramienta de las siete preguntas presentando los principales problemas estratégicos, las distintas opciones de solución y las actividades a realizar sobre un reto o problema. Esta herramienta no se puede desarrollar si no se ha llevado a cabo la herramienta de las siete preguntas.



## Actividades para desarrollar

### PASO 1

Desarrolle la herramienta de las siete preguntas.

### PASO 2

Reúna al equipo y analice las respuestas brindadas por los grupos de valor conforme a las preguntas planteadas en la actividad 1 de la herramienta. Para cada una de las respuestas a las preguntas grupales, es conveniente dejar por escrito en la herramienta las diferentes citas o palabras relevantes mencionadas por los entrevistados.

### PASO 3

Al final de la reunión del grupo, escriba otros temas tratados, si es relevante, especialmente si se generó algún tipo de discusión o debate en el equipo durante el desarrollo de la herramienta.

## 3.4. Delphi<sup>5</sup>

**Objetivo:** recoger opiniones de un grupo de expertos sobre el futuro de un reto o problema con el fin de priorizar acciones sobre los temas estratégicos y de mayor importancia.

<b>RESULTADO</b> 	<b>PERIODICIDAD</b> 
Ideas relevantes para generar posibles soluciones a problemas futuros.	Cada seis meses, con diferentes personas.
<b>¿PARA QUÉ SE USA?</b> 	
Para identificar, desde la voz de los expertos, las posibles soluciones a los problemas futuros, priorizándolas de manera eficiente.	

5 En este caso, se toma la información sobre el método Delphi de la *Futures Toolkit* del Reino Unido. La herramienta fue diseñada para ser utilizada en servidores públicos. Para más información sobre el método Delphi puede consultar: <https://www.gocnetworking.com/que-es-el-metodo-delphi-y-para-que-se-utiliza/>.

## Actividades para desarrollar

**PASO 1** Identifique el reto público futuro a trabajar.

**PASO 2** Conforme un equipo de trabajo para desarrollar el reto y la herramienta.

**PASO 3** Identifique a los expertos a quienes entrevistar. Reúnanse con el equipo, sus jefes o personas dentro de la entidad que tengan un buen contexto del reto y elabore un listado de los expertos en la temática. También puede buscar en internet los nombres y el contacto de las personas expertas en la materia.

**PASO 4** Invite a los expertos (mínimo cinco, máximo 10) a un taller virtual. Lo primero que se debe hacer en ese taller es dar un contexto general a los expertos sobre el reto a tratar y los motivos por los cuales fue elegido. Luego, los expertos deberán escribir sus ideas<sup>6</sup> para resolver el reto según la actividad 1 de la fase 1 de la herramienta.

**PASO 5** Una vez los expertos hayan escrito sus ideas, el equipo de trabajo deberá revisarlas y eliminar las ideas repetidas (dejando solo una). Este nuevo listado de ideas deberá ser socializado para que los expertos califiquen cada idea conforme a la actividad 2 de la fase 1.

**PASO 6** El equipo debe recoger las ideas con más votos y generar una nueva votación sobre esta selección según dos categorías: la importancia de la idea y la urgencia de llevarla a cabo. El taller se da por terminado al finalizar esta última votación.

**PASO 7** Convoque a los mismos expertos a una segunda sesión y divídalos en tres o cuatro grupos. Cada grupo deberá tener un listado con las ideas que tuvieron mayor y menor votación según el paso 6. Teniendo en cuenta las ideas que tuvieron una mayor votación, los expertos deberán responder de manera grupal a varias de las preguntas para desarrollar las ideas. Luego, deberán analizar las ideas con menos votación (fase 2, actividad 1).

6 Se recomienda usar un formato digital para escribir las ideas, por ejemplo, google docs, o cualquier tipo de archivos compartidos.

# 4. Describiendo cómo sería el futuro

## 4.1. Escenarios

**Objetivo:** crear historias que describan las posibles alternativas que pueden llegar a generar cambios sobre el futuro. Cada escenario explora las diferentes condiciones que pueden fortalecer o limitar el desarrollo de acciones para resolver un reto o problema futuro.

<b>RESULTADO</b> 	<b>PERIODICIDAD</b> 
Escenarios futuros relacionados con la resolución del reto.	Una vez por reto o problema futuro.
<b>¿PARA QUÉ SE USA?</b> 	
Crear varios futuros sobre la posible solución permite identificar con anterioridad temas negativos, para corregirlos, o positivos, para fortalecerlos. Contar con elementos de prospectiva permite analizar las implicaciones presupuestales, administrativas y normativas de las alternativas de pensamiento futuro.	

## Actividades para desarrollar

**PASO 1** Identifique el reto público futuro a trabajar.

**PASO 2** Conforme un equipo de trabajo para desarrollar el reto y la herramienta.

**PASO 3** Desarrolle un taller para aplicar la herramienta. Invite entre 10 a 20 personas; pueden pertenecer a los grupos de valor relacionados con el reto o ser servidores públicos que tengan conocimiento sobre la temática. Divida a las personas en grupos de entre cuatro a cinco personas y contextualícelas sobre el reto.

**PASO 4** Los grupos deberán describir cómo sería el mundo en 10/20 años, teniendo en cuenta diferentes variables mencionadas en la actividad 1 de la herramienta.

**PASO 5** Luego, deberán hacer el mismo ejercicio, pero teniendo en cuenta el país (en este caso Colombia), según la actividad 2 de la herramienta.

**PASO 6** Cada grupo deberá hacer un análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas) conforme a la información recopilada y al reto a trabajar, tal y como se establece en la actividad 3 de la herramienta.

**PASO 7** Cada grupo deberá mencionar máximo 10 eventos o actividades que deben ocurrir para llegar a un futuro ideal con relación al reto, según la actividad 4 de la herramienta.

**PASO 8** Para finalizar, cada grupo deberá poner un nombre a su escenario (si lo considera pertinente, también puede dibujarlo) y generar una serie de recomendaciones al equipo futuro que manejará el tema (actividades 5 y 6). Antes de terminar, cada grupo deberá socializar sus escenarios en plenaria.

## 4.2. Visión de futuro

**Objetivo:** desarrollar objetivos y rutas comunes para establecer una posible solución a un reto o problema futuro, describiendo cómo sería el futuro si la solución llegara a desarrollarse.

<b>RESULTADO</b> 	<b>PERIODICIDAD</b> 
Escenarios futuros relacionados con la resolución del reto.	Una vez por reto o problema futuro.
<b>¿PARA QUÉ SE USA?</b> 	
Para crear varios futuros sobre la posible solución y diseñar posibles rutas a trabajar.	

## Actividades para desarrollar

**PASO 1** Identifique el reto público futuro a trabajar.

**PASO 2** Conforme un equipo de trabajo para desarrollar el reto y la herramienta.

**PASO 3** Desarrolle un taller para aplicar la herramienta. Invite entre 10 a 20 personas; pueden pertenecer a los grupos de valor relacionados con el reto o ser servidores públicos que tengan conocimiento sobre la temática. Divida a las personas en grupos de entre cuatro a cinco personas y contextualícelas sobre el reto.

**PASO 4** Cada persona de cada grupo deberá imaginarse que hace parte del equipo de trabajo que está buscando la solución del reto en el futuro. Teniendo en cuenta este contexto, deberán hacer grupalmente una serie de preguntas mencionadas en la actividad 2 de la herramienta con el fin de generar una conversación en el equipo.

**PASO 5** Luego de generar la conversación sobre el futuro del reto, el equipo deberá hacer un análisis sobre la realidad actual del reto y sobre las acciones que se deben desarrollar para llegar a ese futuro deseado (actividad 3). Al final, cada grupo expone en plenaria sus visiones de futuro.

# Bibliografía

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión*. [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/37827592](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/37827592)

Government Office for Science UK. (2017). *The Futures Toolkit. Tools for Futures Thinking and Foresight Across UK Government*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf)

Tõnurist, P., and Hanson, A. (2021). *Anticipatory Innovation Governance. Shaping the future through proactive policy making*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/cce14d80-en.pdf?expires=1625713772&id=id&accname=guest&checksum=985E747150FAD0C5A991E79BF1E753CC>



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública

# Caja de herramientas: pensamiento futuro para servidores públicos

Versión 1

---

DICIEMBRE DE 2021

Dirección Gestión  
del Conocimiento

Función Pública

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

