

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe

Carlos Sandoval



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Documentos de Proyectos

Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe

Carlos Sandoval



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Carlos Sandoval, funcionario del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2026/5
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2026
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500543[S]

Esta publicación debe citarse como: Sandoval, C. (2026). Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2026/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

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

Índice

Introducción	5
I. Marco conceptual.....	7
A. Fundamentos de la prospectiva: repensando nuestra relación con el futuro.....	7
B. Definición de institucionalización prospectiva	7
C. La prospectiva como responsabilidad del Estado.....	8
D. ¿Cómo avanza América Latina en este camino?.....	9
E. Construyendo capacidades: más allá de oficinas y decretos.....	9
F. Los peligros del futuro capturado	9
II. Metodología	11
III. Resultados de la consulta.....	13
A. Perfil Demográfico y Profesional	13
B. Percepción e incorporación de la prospectiva en la función pública	18
C. Análisis de cruces de variables más relevantes.....	30
1. Familiaridad con la “gobernanza anticipatoria” vs. participación en estudios de prospectiva	30
2. Clasificación institucional vs. factores que motivan la incorporación de prospectiva	30
3. Nivel estatal vs. áreas en que se aplica la prospectiva	31
4. Profesión/función profesional vs. motivaciones y metodologías	32
5. Correlación entre variable ¿Cuál o cuáles diría que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública? Con variable países	32
6. Correlación entre profesiones y uso de técnicas.....	35
D. Análisis de las preguntas abiertas.....	36
1. Políticas públicas generadas a partir de análisis prospectivos.....	37
2. Diferencias de la gobernanza anticipatoria con otros enfoques.....	37
3. Liderazgo político en el desarrollo de políticas prospectivas	37
4. Actores que no participan y deberían incorporarse	38
E. Perfil de respuestas para el caso de Brasil y su comparación con el patrón general.....	38
F. Análisis comparativo de la evolución de la institucionalización de la prospectiva en América Latina y el Caribe (2022-2025).....	39
IV. Conclusiones.....	41
Bibliografía	43
Anexo A1.....	45

Cuadros

Cuadro 1	Sexo de los participantes de la consulta	13
Cuadro 2	Respuestas por tramos de edad	14
Cuadro 3	Nivel del Estado donde se desempeña laboralmente	14
Cuadro 4	Clasificación institucional	15
Cuadro 5	Función profesional de los participantes	16
Cuadro 6	Países de residencia.....	17
Cuadro 7	¿Usted ha hecho o ha participado en ejercicios y/o estudios de prospectiva?	19
Cuadro 8	En la entidad en la cual usted se desempeña, ¿se utiliza o ha utilizado la prospectiva para la generación de políticas públicas?	19
Cuadro 9	¿Qué factores cree que motivan la incorporación de prospectiva en su entidad?.....	20
Cuadro 10	Gobernanza anticipatoria	21
Cuadro 11	Síntesis general de las opiniones	22
Cuadro 12	¿Considera que el concepto de “prospectiva para el desarrollo” aporta ideas que no son cubiertas por otros enfoques o conceptos sobre planificación?	23
Cuadro 13	¿Diría que en su país existe un conocimiento suficiente sobre la importancia de la prospectiva en la función pública?	23
Cuadro 14	¿Diría que existe interés gubernamental en incorporar la prospectiva en el diseño de políticas públicas?.....	24
Cuadro 15	Pensando en el ámbito nacional, ¿cuál o cuáles diría que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública? Seleccione hasta dos alternativas	25
Cuadro 16	¿Ha recibido algún tipo de capacitación en prospectiva en la entidad en la cual se desempeña	25
Cuadro 17	A su juicio, ¿cuáles condiciones son esenciales para garantizar una implementación exitosa de políticas públicas diseñadas usando prospectiva, considerando los desafíos que pueden surgir en el proceso?	26
Cuadro 18	¿En qué nivel(es) de la administración pública diría que se encuentran las principales dificultades que enfrenta la etapa de implementación de políticas públicas con prospectiva?	27
Cuadro 19	¿Cómo cree que debería darse la institucionalización de la prospectiva en la función pública? Seleccione hasta dos alternativas que considere más esenciales.....	28
Cuadro 20	En los análisis o aplicaciones de la prospectiva, ¿qué técnicas o herramientas ha utilizado?	29
Cuadro 21	Clasificación institucional	31
Cuadro 22	Nivel de aplicación de la prospectiva	31
Cuadro 23	¿Cuál o cuáles diría que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública? Con variable países.....	33
Cuadro 24	Agrupaciones (<i>clusters</i>) entre profesiones y técnicas.....	36
Cuadro 25	Comparación de valores clave de Brasil respecto al patrón general.....	39

Gráficos

Gráfico 1	Factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la gestión pública	32
Gráfico 2	Dendrograma.....	35

Diagrama

Diagrama 1	Diagrama de la metodología utilizada	12
------------	--	----

Introducción

En un contexto regional marcado por la aceleración del cambio y la creciente complejidad de los desafíos sociales, económicos, tecnológicos y ambientales, los enfoques prospectivos cobran una relevancia cada vez mayor. La prospectiva, entendida como un proceso participativo y sistemático de reflexión sobre futuros posibles, probables y deseables, se consolida como una herramienta estratégica para anticipar y gestionar transformaciones, fortalecer la toma de decisiones y construir visiones colectivas de futuro en América Latina y el Caribe.

Su incorporación en la función pública permite ampliar el horizonte temporal de la planificación, desarrollar capacidades anticipatorias y orientar políticas más resilientes, inclusivas y sostenibles. No obstante, la institucionalización de la prospectiva en la región aún enfrenta importantes desafíos, tanto en términos de capacidades técnicas y organizacionales como de marcos normativos, culturales y políticos que permitan sostener su aplicación de manera sistemática y perdurable.

En el plano global, las Naciones Unidas han subrayado la necesidad de fortalecer la capacidad institucional y la gobernanza anticipatoria para comprender y abordar problemas complejos, asegurar respuestas públicas robustas y oportunas, y acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, el Pact for the Future, contenido en la declaración final de la Cumbre del Futuro de 2024, destaca acciones orientadas al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la cooperación en ciencia, tecnología e innovación, la solidaridad intergeneracional y la gobernanza global. En este marco, la gobernanza anticipatoria enfatiza la incorporación sistemática de la prospectiva en el quehacer público, lo que exige su progresiva institucionalización como herramienta de política de Estado.

Este llamado adquiere especial relevancia en América Latina y el Caribe, una región que enfrenta un conjunto de trampas estructurales que limitan su desarrollo: el bajo crecimiento económico, las profundas desigualdades sociales y la baja capacidad institucional junto a una gobernanza poco efectiva. Estas trampas se refuerzan mutuamente, erosionan la confianza ciudadana y restringen la posibilidad de avanzar hacia trayectorias de desarrollo más inclusivas y sostenibles (CEPAL, 2024a).

Para superar estos nudos estructurales, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Consejo Regional de Planificación han planteado la necesidad de construir una agenda regional que coloque en el centro la dimensión de futuro, la gobernanza resiliente, la integralidad

de las políticas públicas y una cultura de aprendizaje continuo (CRP/XIX/01, 2023). En este enfoque, el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas —las denominadas capacidades TOPP— resulta clave para gestionar transformaciones, asegurar la continuidad de políticas de Estado más allá del cortoplacismo e incorporar de manera efectiva la participación del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía, junto con mejores mecanismos de rendición de cuentas.

Con el objetivo de comprender cómo se está utilizando actualmente la prospectiva en la gestión pública de la región, identificar las principales barreras para su incorporación y explorar mecanismos que faciliten su integración en las instituciones públicas, el ILPES lanzó la consulta internacional “Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe”. La consulta estuvo dirigida a personas que trabajan en instituciones públicas, centros de investigación, organismos internacionales y otras entidades vinculadas a la planificación y el diseño de políticas públicas, y se mantuvo abierta entre el 25 de abril y el 16 de mayo de 2025. Esta iniciativa forma parte del proyecto “Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OP.1.3).

Los resultados presentados en este informe permiten identificar tendencias, experiencias emergentes, obstáculos y oportunidades para fortalecer las capacidades prospectivas en los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, los hallazgos dialogan con la agenda UN 2.0 de las Naciones Unidas, particularmente en lo relativo al fortalecimiento de la prospectiva como una capacidad estratégica para gestionar el cambio. Aplicar estos lineamientos contribuye a cerrar brechas políticas, técnicas e institucionales en la región, fomentando una cultura anticipatoria más inclusiva y multiactor, sostenida en redes de aprendizaje y metodologías robustas que orienten la gestión pública con una visión de futuro.

I. Marco conceptual

A. Fundamentos de la prospectiva: repensando nuestra relación con el futuro

La prospectiva no se reduce a un conjunto de técnicas para la elaboración de escenarios. Se trata, más bien, de una manera distinta de concebir y construir la relación de las sociedades con el futuro. Como disciplina en expansión, la prospectiva hunde sus raíces en la filosofía, las ciencias sociales y la gestión pública, y propone un enfoque reflexivo y colectivo orientado a anticipar transformaciones y dar dirección a los procesos de cambio.

En este sentido, la prospectiva se configura como un espacio de construcción social del futuro. Tal como señala Medina (2020), su práctica no solo produce análisis o ejercicios técnicos, sino que contribuye a crear comunidad, tejer redes y fortalecer instituciones. Su propósito central es habilitar procesos colectivos de reflexión sobre los futuros posibles, probables y deseables, asumiendo la anticipación no como un ejercicio especulativo, sino como una responsabilidad pública compartida orientada a ampliar márgenes de decisión y de acción.

Los resultados de la consulta regional realizada en 2025 aportan evidencia empírica respecto de la creciente presencia de estos enfoques en la función pública de América Latina y el Caribe. Cerca de siete de cada diez personas encuestadas señalaron que en sus organizaciones se utilizan enfoques prospectivos en alguna medida. Si bien aún persiste un porcentaje significativo de instituciones en las que la prospectiva no se encuentra incorporada, este hallazgo resulta revelador del proceso en curso: la prospectiva comienza a dejar de ser percibida como un ejercicio accesorio o meramente declarativo, para consolidarse progresivamente como una práctica con anclaje en la vida institucional.

B. Definición de institucionalización prospectiva

Un concepto central que fundamenta este documento y justifica la realización de una consulta especializada es el de institucionalización de la prospectiva. En términos generales, este concepto se refiere a la incorporación sistemática, permanente y estructural de prácticas, capacidades, mandatos y dispositivos

de prospectiva (foresight) dentro de la arquitectura gubernamental u organizacional, de modo que la exploración de futuros posibles y su uso para orientar decisiones se integren de manera rutinaria al ciclo de las políticas públicas y a los procesos de gestión.

Desde esta perspectiva, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2022) plantea que la institucionalización de la prospectiva se materializa a través de la creación de unidades, redes o comités especializados, el establecimiento de marcos normativos, la adopción de metodologías estandarizadas y el fortalecimiento de una cultura organizacional que incorpore la anticipación como insumo habitual para la toma de decisiones.

En una línea convergente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Manual de Prospectiva (2018), define la institucionalización como el proceso de integrar sistémicamente la prospectiva en las metodologías y prácticas de la planificación estratégica y del diseño de políticas públicas, de manera que esta se consolide como una función regular del quehacer institucional.

De forma complementaria, Priebe (2025) entiende la institucionalización como el grado en que la prospectiva estratégica se alinea e inserta en las rutinas y prácticas cotidianas del gobierno. Asimismo, Greenblott (2019) subraya que institucionalizar la prospectiva implica transformarla desde un conjunto de actividades aisladas, fragmentarias o frágiles, hacia una función integrada, sostenible y con capacidad de incidir de manera continua en la planificación estratégica, la gestión de riesgos y la toma de decisiones de política.

A partir de estos enfoques, es posible identificar un núcleo común de elementos. En primer lugar, todas las definiciones coinciden en la necesidad de una integración sistémica y regular de la prospectiva, superando su aplicación ocasional o ad hoc para convertirla en una función permanente dentro de las organizaciones públicas. En segundo lugar, se destaca de manera transversal su inserción efectiva en los procesos de gobierno y planificación, enfatizando que la prospectiva no debe operar como un ejercicio paralelo, sino como un componente articulado a la planificación estratégica y a los ciclos de política pública. Finalmente, todas las aproximaciones convergen en su orientación a la toma de decisiones, entendiendo que la institucionalización implica que los ejercicios prospectivos informen e influyan de forma sostenida en las decisiones estratégicas y en la acción pública.

C. La prospectiva como responsabilidad del Estado

Cuando la prospectiva se institucionaliza, deja de ser un ejercicio aislado o circunscrito a grupos técnicos especializados y pasa a consolidarse como una función del Estado. En este tránsito, la anticipación se integra de manera sistemática al proceso de planificación y al diseño de políticas públicas que inciden en el bienestar colectivo. La CEPAL ha subrayado reiteradamente la importancia de incorporar una perspectiva de largo plazo en las instituciones de América Latina y el Caribe como condición necesaria para superar las dinámicas de cortoplacismo que limitan la capacidad estatal para orientar procesos de desarrollo sostenibles (CEPAL, 2014; 2016).

No obstante, los resultados de la consulta regional ponen en evidencia una asimetría relevante en este proceso de institucionalización. La prospectiva tiende a concentrarse en el nivel central de la administración pública. Casi la mitad de las personas participantes se desempeñan en organismos nacionales o federales, mientras que la representación de los gobiernos subnacionales y locales alcanza apenas el 11,2% (CEPAL, 2025). Este desequilibrio sugiere que los enfoques prospectivos se están desarrollando predominantemente desde el centro del aparato estatal, con una débil apropiación a escala territorial.

La limitada presencia de la prospectiva en los gobiernos locales restringe su potencial transformador y democratizador. Al quedar mayoritariamente anclada en niveles centrales de decisión, la anticipación corre el riesgo de desvincularse de los contextos territoriales específicos, de las capacidades locales y de las dinámicas cotidianas donde se materializan las políticas públicas. Superar esta brecha constituye, por tanto, un desafío estratégico para avanzar hacia una gobernanza anticipatoria más inclusiva, capaz de articular visiones de futuro construidas tanto desde los niveles nacionales como desde los territorios.

D. ¿Cómo avanza América Latina en este camino?

Nuestra región ha dado pasos importantes. Chile y Uruguay crearon comisiones parlamentarias de futuro; varios países han impulsado visiones de largo plazo; se han fortalecido redes regionales como la Red Abierta de Prospectiva e Innovación (CYTED) y los programas de alfabetización de futuros de UNESCO (Vitale & Medina, 2022). Estas iniciativas nos marcan un camino claro: la prospectiva no puede depender solo de proyectos que van y vienen con los gobiernos. Necesita estructuras permanentes, legitimadas socialmente.

Sin embargo, la consulta 2025 también nos muestra los límites de este proceso. Casi un tercio de las respuestas vinieron de la academia, y nuevamente los niveles locales quedaron marginados. Esto nos dice que, aunque existe una red regional de iniciativas, la institucionalización de la prospectiva sigue siendo un fenómeno impulsado desde centros de saber y gobiernos nacionales. El riesgo es real: que se convierta en una práctica tecnocrática, desconectada de las realidades y necesidades de las comunidades que deberían beneficiarse de ella.

E. Construyendo capacidades: más allá de oficinas y decretos

La institucionalización efectiva de la prospectiva no se agota en la creación de unidades administrativas ni en la emisión de marcos normativos formales. Requiere, de manera fundamental, el desarrollo y sostenimiento de capacidades institucionales que permitan integrar la anticipación en las prácticas cotidianas de gestión y toma de decisiones. En este sentido, la CEPAL ha señalado que el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas —las denominadas capacidades TOPP— constituye una condición necesaria para que los procesos de prospectiva puedan mantenerse en el tiempo y generar impactos significativos en la acción pública (CEPAL, 2014).

Desde una perspectiva complementaria, Medina y Becerra (2014) subrayan que el aprendizaje asociado a la prospectiva trasciende el ámbito interno de las organizaciones y adquiere una dimensión interinstitucional y social. La prospectiva se consolida cuando se articula en redes, circula entre actores diversos y se convierte en una práctica colectiva que alimenta procesos de deliberación, coordinación y construcción compartida de futuros. En este marco, la institucionalización no solo implica capacidades formales, sino también la existencia de ecosistemas de aprendizaje que favorezcan la continuidad y la renovación de los enfoques anticipatorios.

Los resultados de la consulta regional evidencian desafíos relevantes en esta dimensión. La estructura etaria de las personas participantes muestra una alta concentración en segmentos mayores de 50 años, mientras que la presencia de personas jóvenes resulta marginal, con una participación inferior al 2%. Este desbalance plantea un riesgo en términos de sostenibilidad institucional y relevo generacional, ya que la limitada incorporación de nuevas generaciones puede afectar la continuidad y actualización de las capacidades prospectivas a mediano y largo plazo.

Asimismo, la reducida participación de gobiernos locales refuerza la idea de que el aprendizaje prospectivo se encuentra escasamente anclado en la práctica territorial. Las capacidades tienden a concentrarse en círculos institucionales específicos, principalmente a nivel central, sin una distribución amplia ni una apropiación situada en los territorios. Superar estas brechas resulta clave para avanzar hacia una institucionalización de la prospectiva que sea verdaderamente inclusiva, distribuida y capaz de sostenerse en el tiempo.

F. Los peligros del futuro capturado

El futuro no es un espacio neutro ni vacío, sino un campo de disputa susceptible de ser capturado. Puede ser colonizado por marcos normativos, narrativas y visiones exógenas que no dialogan con las trayectorias históricas, culturales y territoriales locales, o bien monopolizado por élites técnicas y expertas que definen horizontes de acción sin procesos amplios de deliberación social. En este sentido, Curarello y Vitale (2019)

advierten sobre los riesgos de una construcción del futuro desvinculada de criterios éticos, sociales y territoriales, subrayando la necesidad de que la prospectiva se fundamente en procesos legítimos, participativos y situados.

Los resultados de la consulta regional refuerzan esta preocupación. Si bien se observa un avance efectivo en la incorporación de enfoques prospectivos en la región, la institucionalización que emerge de los datos sigue siendo parcial, concentrada en niveles centrales de decisión y limitada a determinados círculos institucionales. La prospectiva tiende a institucionalizarse principalmente en ministerios, organismos nacionales y espacios académicos, mientras que su presencia en gobiernos locales, comunidades y entre las generaciones más jóvenes continúa siendo reducida.

Este patrón configura un doble desafío para los próximos años. Por una parte, resulta imprescindible ampliar la base social e institucional de la prospectiva, incorporando actores subnacionales, territoriales y comunitarios en la construcción de visiones de futuro. Por otra, se vuelve urgente garantizar un relevo generacional que permita la continuidad, renovación y adaptación de las capacidades prospectivas en contextos de cambio acelerado.

Solo en la medida en que logre superar estas limitaciones la prospectiva podrá consolidarse como una función socialmente legitimada del quehacer público. Dejará entonces de ser un discurso restringido a especialistas para convertirse en una herramienta colectiva de deliberación y acción, orientada a la construcción compartida de los futuros que las sociedades de América Latina y el Caribe aspiran a habitar.

II. Metodología

La presente consulta se desarrolló con el objetivo de conocer el estado actual de la incorporación de la prospectiva en la función pública de América Latina y el Caribe, identificando sus principales desafíos y oportunidades. Para ello, se empleó una estrategia metodológica de carácter mixto, no experimental, descriptivo y transversal, adecuada para capturar tanto tendencias cuantitativas como percepciones cualitativas desde una amplia base de actores institucionales.

Enfoque metodológico

El estudio se sustentó en un enfoque mixto, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Se utilizaron preguntas cerradas, que permitieron un análisis estadístico descriptivo, y preguntas abiertas, que posibilitaron una exploración más profunda de las percepciones, discursos y experiencias de las personas consultadas. Esta combinación metodológica favorece una mirada holística del fenómeno, enriqueciendo la interpretación mediante la triangulación de datos.

Diseño de investigación

El diseño fue de tipo no experimental, dado que no se manipularon variables ni se establecieron grupos de control. Se recolectaron datos sobre fenómenos tal como se presentan en la realidad institucional y administrativa. Asimismo, se trata de un estudio descriptivo, orientado a caracterizar el estado de situación de la prospectiva en la función pública y sus principales dimensiones asociadas, sin establecer relaciones causales. La investigación también se enmarca dentro de una temporalidad transversal, ya que la información fue recogida en un único momento del tiempo, entre el 25 de abril y el 16 de mayo de 2025.

Instrumento de recolección

La consulta fue aplicada mediante un cuestionario estructurado distribuido a través de la plataforma digital SurveyMonkey. El cuestionario incluyó un total de 41 preguntas, distribuidas en seis secciones temáticas:

- i) Perfil Demográfico y Profesional
- ii) Percepción e incorporación de la prospectiva en la función pública
- iii) Desafíos y dificultades en la incorporación de la prospectiva

- iv) Elementos para fomentar la prospectiva en la función pública
- v) Implementación de políticas públicas con enfoque prospectivo
- vi) Metodologías y estudios prospectivos

El instrumento contempló tanto preguntas de opción múltiple (con una o más respuestas posibles) como preguntas abiertas. Con el fin de maximizar su alcance regional, el cuestionario fue diseñado en tres versiones lingüísticas equivalentes: español, portugués e inglés.

Universo y muestra

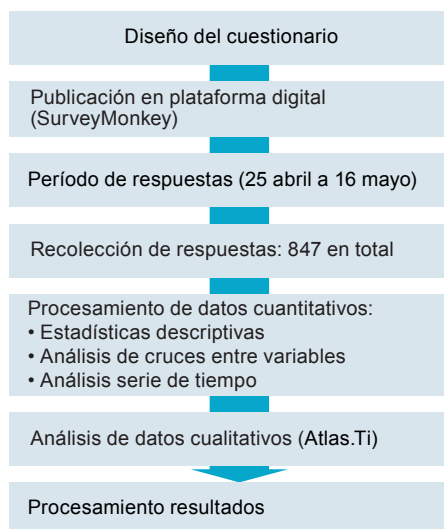
La participación en la consulta fue de carácter voluntario y no probabilístico, por lo que se trató de una muestra intencional. Se obtuvieron 847 respuestas válidas, de las cuales 761 corresponden a la versión en español, 58 a la versión en portugués y 28 a la versión en inglés.

Procesamiento y análisis de datos

Las respuestas cuantitativas fueron procesadas mediante Microsoft Excel, lo que permitió la generación de tablas, gráficos y estadísticas descriptivas (frecuencias y porcentajes) para su interpretación. Por su parte, las respuestas cualitativas fueron analizadas con el software Atlas.Ti y el modelo AI autotranscription y conversational AI reloaded, aplicando técnicas de codificación abierta y categorización temática, lo que permitió identificar patrones discursivos, recurrencias y enfoques emergentes expresados por los y las participantes.

Esta metodología ha demostrado ser especialmente útil en estudios de diagnóstico institucional, evaluación de capacidades, y análisis de percepciones, particularmente en el ámbito de la formulación de políticas públicas y la gobernanza anticipatoria en contextos latinoamericanos. Para mayor transparencia y replicabilidad, se incluye en el anexo el cuestionario completo en su formato original tal como se visualiza en la plataforma SurveyMonkey, lo que posibilita la revisión detallada de las preguntas utilizadas.

Diagrama 1
Diagrama de la metodología utilizada



Fuente: Elaboración propia.

Dada la naturaleza de la muestra consultada, es importante destacar la posible presencia de errores como el problema de tasa de respuesta. Es decir, el rechazo a participar. Una baja tasa de respuesta en una encuesta puede generar sesgos, reduciendo la representatividad y validez de los resultados. Además, limita el análisis estadístico y puede afectar la legitimidad de las conclusiones obtenidas.

III. Resultados de la consulta

A. Perfil demográfico y profesional

La configuración sociodemográfica de los participantes de la consulta revela estructuras de conocimiento que requieren una problematización epistemológica profunda, evidenciando cómo los marcos generacionales y de género configuran los paradigmas prospectivos dominantes. El predominio masculino (62%) conjugado con una mayoría significativa de personas mayores de 50 años (67,3%) expone la cristalización de un campo disciplinar que, si bien acumula experiencia sedimentada en planificación estratégica, manifiesta limitaciones estructurales para la incorporación de epistemologías emergentes, particularmente aquellas vinculadas a la gobernanza anticipatoria y sus implicaciones meta-analíticas.

Cuadro 1
Sexo de los participantes de la consulta

Sexo	Cantidad	Porcentaje
Femenino	308	37,7
Masculino	506	62,0
No deseo responder	2	0,2
Total general	816	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Esta composición demográfica no constituye meramente un dato descriptivo, sino que revela las condiciones materiales de producción de conocimiento prospectivo, donde las generaciones maduras ejercen una hegemonía interpretativa que podría obstaculizar la velocidad de adopción de metodologías innovadoras. Cabe preguntarse, desde una perspectiva crítica, si esta configuración no reproduce mecanismos que limitan la emergencia de visiones intergeneracionales y la construcción de marcos conceptuales con mayor paridad de género, aspectos fundamentales para la renovación paradigmática del campo.

Cuadro 2
Respuestas por tramos de edad

Tramos de edad	Cantidad	Porcentaje
18-20	1	0,1
21-29	14	1,7
30-39	84	10,2
40-49	170	20,7
50-59	241	29,4
60 o más	311	37,9
Total general	821	100,0

Fuente: Elaboración propia.

La infrarepresentación de personas jóvenes (menos del 2% menores de 30 años) trasciende una mera brecha estadística para constituirse en una problemática epistemológica de primer orden, que interpela las estructuras de formación y los mecanismos de incorporación al campo prospectivo. Esta ausencia generacional representa una oportunidad para la reflexión sobre los procesos de transmisión de conocimiento: resulta importante desarrollar estrategias formativas que permitan formar nuevas generaciones con capacidades prospectivas desde las etapas tempranas de la carrera pública y académica, garantizando así la renovación epistemológica del campo mediante la incorporación de marcos interpretativos emergentes que enriquezcan la praxis prospectiva contemporánea.

Al analizar la distribución de los y las participantes según el nivel del Estado en el que se desempeñan laboralmente, se observa un claro predominio de funcionarios y funcionarias del ámbito nacional o federal, quienes representan el 47,2% del total de respuestas. Esta alta concentración sugiere que las percepciones recogidas en la consulta provienen, en su mayoría, de actores insertos en estructuras centrales del aparato estatal, con una mirada probablemente más estratégica o normativa.

Cuadro 3
Nivel del Estado donde se desempeña laboralmente

Nivel	Cantidad	Porcentaje
Nacional o Federal	342	47,2
Subnacional intermedio (Estatal, Provincial, regional, departamental, otro)	192	26,5
Subnacional Local	81	11,2
Otro (especifique)	109	15,1
Total general	724	100,0

Fuente: Elaboración propia.

En contraste, apenas un 11,2% de las personas consultadas proviene del nivel subnacional local, es decir, de municipios u otras instancias territoriales donde se vive cotidianamente la implementación de políticas públicas. Esta baja representación de lo local limita la posibilidad de recoger visiones más situadas, prácticas o vinculadas directamente a los desafíos concretos de la gestión en terreno.

Por su parte, el 26,5% corresponde a actores del nivel subnacional intermedio —como gobiernos regionales, provinciales o departamentales—, mientras que un 15,1% se identifica con la categoría “otro”, que podría incluir perfiles del sector privado, organismos internacionales, academia, consultoría o sociedad civil organizada.

Esta configuración revela un cierto sesgo en la composición de la muestra, orientado hacia niveles jerárquicamente superiores y espacios más institucionalizados del Estado, lo que podría afectar la diversidad y riqueza de las perspectivas recogidas. En consecuencia, aunque los resultados aportan una visión valiosa sobre la incorporación de la prospectiva en la función pública, es importante tener en cuenta que la experiencia y las necesidades del nivel territorial podrían no estar suficientemente reflejadas en los hallazgos.

Por su parte, al observar la distribución de los perfiles institucionales de las personas consultadas, se evidencia una marcada concentración en el ámbito académico: el 28,5% de los/as participantes proviene de universidades públicas o privadas, lo que posiciona a este sector como el más representado en la consulta. Esta alta presencia de la academia sugiere una fuerte orientación conceptual o analítica en las respuestas, posiblemente orientada hacia el estudio, evaluación y diseño de políticas públicas, más que a su ejecución directa.

Cuadro 4
Clasificación institucional

Perfil	Cantidad	Porcentaje
Universidad (pública o privada)	231	28,5
Organismo del gobierno: autoridad vinculada a prospectiva o planificación	165	20,4
Organismo del gobierno: cualquier otro que no sea vinculado prospectiva o planificación	117	14,4
Empresa (pública o privada)	88	10,9
Organización no gubernamental (entidad sin fines de lucro)	88	10,9
Centro de investigación y/o desarrollo tecnológico	29	3,6
Organismo internacional	17	2,1
Otro (especifique)	75	9,3
Total general	810	100,0

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, un 20,4% corresponde a personas que trabajan en organismos gubernamentales directamente vinculados con funciones de prospectiva o planificación, lo que garantiza una representación significativa de actores institucionalmente involucrados en los temas centrales del estudio. Sin embargo, la participación desde otros organismos públicos no vinculados directamente a estas funciones alcanza solo un 14,4%, lo cual podría limitar una visión más transversal o sistémica sobre cómo la prospectiva es percibida fuera de sus nichos técnicos tradicionales.

Por otro lado, sectores como el empresarial y las organizaciones no gubernamentales tienen una presencia equivalente, con un 10,9% cada uno, reflejando un nivel moderado de interés o involucramiento desde actores no estatales, pero aún con escaso peso relativo frente al mundo académico y gubernamental.

Destaca en los resultados obtenidos, la baja participación de centros de investigación y desarrollo tecnológico (3,6%) y de organismos internacionales (2,1%), considerando su potencial influencia en la promoción e institucionalización de enfoques prospectivos a nivel regional. Finalmente, un 9,3% se clasificó en la categoría "Otro", lo cual podría incluir consultores/as independientes, actores de la sociedad civil organizada, estudiantes de posgrado u otros perfiles no tradicionales.

En conjunto, esta distribución sugiere que, si bien la consulta logró captar una diversidad de voces institucionales, el peso específico de la academia y los organismos técnicos de planificación podría haber condicionado los enfoques predominantes, privilegiando visiones más analíticas o normativas por sobre las operativas o territoriales.

La caracterización de la función profesional de los participantes muestra una preeminencia de perfiles técnicos. Casi cuatro de cada diez encuestados (38,2%) se identifican como parte de un equipo técnico profesional, lo que sugiere una fuerte representación de actores involucrados directamente en la ejecución o análisis operativo de políticas públicas y programas institucionales.

Cuadro 5
Función profesional de los participantes

Etiquetas de fila	Cantidad	Porcentaje
Equipo técnico profesional	314	38,2
Académico(a)	195	23,8
Consultor(a)	169	20,6
Autoridad de gobierno o directivo superior	96	11,7
Otro (especifique)	47	5,7
Total general	821	100,0

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se destaca la presencia de académicos/as (23,8%), lo que refuerza la idea de que la consulta captó también miradas teóricas o vinculadas a procesos de investigación y formación. Esta combinación entre perfiles técnicos y académicos configura una base de respuestas orientada tanto a la praxis como a la reflexión conceptual.

Asimismo, un 20,6% de los participantes se desempeña como consultores/as, lo que introduce una tercera perspectiva relevante: la de quienes operan desde espacios intermedios, prestando servicios profesionales externos al aparato estatal, muchas veces con experiencia comparada y capacidad de diagnóstico transversal.

En contraste, las autoridades de gobierno o directivos/as superiores representan solo un 11,7% de la muestra. Esta baja proporción de tomadores de decisión puede implicar una menor presencia de perspectivas estratégicas o político-institucionales en los resultados.

Finalmente, un 5,7% seleccionó la opción "otro", posiblemente aludiendo a roles mixtos, funciones administrativas, sociedad civil u otros perfiles que no se ajustan plenamente a las categorías propuestas.

Esta composición profesional aporta riqueza a la consulta, pero también revela ciertos énfasis. La voz técnica predomina, seguida de la académica y la consultiva, mientras que la mirada desde la alta dirección institucional es comparativamente menor. Esta configuración puede influir en la forma en que se interpretan los desafíos y oportunidades de la prospectiva en el ámbito público, privilegiando perspectivas operativas y analíticas por sobre las político-estratégicas.

En referencia a la distribución geográfica de las personas consultadas, se refleja una amplia representación regional, aunque con una marcada concentración en ciertos países. Perú lidera la participación con un 15% del total de respuestas (126 personas), seguido por Colombia (12,6%), México (12,4%) y Argentina (11,5%). Estos cuatro países concentran más del 50% de las respuestas totales, lo que sugiere una alta participación desde contextos nacionales con trayectorias institucionales diversas en materia de planificación y prospectiva.

Chile, por su parte, representa el 9,7% de la muestra, mientras que países como Ecuador, Venezuela, Guatemala y Costa Rica se sitúan entre el 3% y el 5% de representación cada uno. En el extremo opuesto, países como Panamá, Nicaragua y Cuba presentan una participación significativamente menor, con menos del 1% de los casos. La categoría "Otro" agrupa un 1,3% de participantes que declararon residir en países no listados o en tránsito.

Cuadro 6
Países de residencia

País	Cantidad	Porcentaje
Perú	126	15,0
Colombia	106	12,6
México	104	12,4
Argentina	96	11,5
Chile	81	9,7
Ecuador	46	5,5
Venezuela (República Bolivariana de)	45	5,4
Guatemala	39	4,7
Costa Rica	32	3,8
Paraguay	24	2,9
Brasil	23	2,7
Uruguay	22	2,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20	2,4
El Salvador	20	2,4
República Dominicana	15	1,8
Honduras	14	1,7
Otro (especifique)	11	1,3
Panamá	8	1,0
Nicaragua	4	0,5
Cuba	2	0,2
Total general	838	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Esta distribución territorial puede leerse en diálogo con los datos previamente analizados respecto del nivel institucional de los/as consultados/as. La fuerte presencia de actores provenientes del nivel nacional y del sector académico, combinada con una concentración geográfica en países de mayor tamaño o influencia regional, refuerza el sesgo hacia visiones centralizadas y conceptuales. Si bien ello otorga solidez al análisis en términos de diseño institucional y capacidad estratégica, también limita la posibilidad de capturar con profundidad la diversidad territorial y las particularidades de contextos locales, especialmente en países de menor presencia relativa en la muestra.

En este sentido, tanto la representatividad territorial como la distribución por nivel del Estado configuran un panorama donde predominan las voces del centro —tanto en términos geográficos como institucionales—, dejando potencialmente subrepresentadas las experiencias más periféricas o situadas. Esta situación plantea un desafío metodológico relevante para futuras consultas que aspiren a captar la complejidad de los procesos de planificación y prospectiva en América Latina y el Caribe, considerando no solo los marcos institucionales formales, sino también las realidades prácticas y locales donde estas políticas cobran sentido.

En relación con la caracterización profesional de los y las participantes revela una notable diversidad disciplinar, aunque también se identifican ciertas concentraciones que dan cuenta del perfil técnico y académico dominante en la muestra. Destacan, en primer lugar, las profesiones del ámbito económico, con un 16,7% de participación (138 personas), seguidas por ingenierías (12,3%) y administración (8,9%), conformando un núcleo profesional asociado a funciones de planificación, gestión y análisis estratégico dentro del aparato estatal.

Llama la atención también la importante presencia de quienes se identificaron con la categoría “otro” (12,9%), lo que sugiere una pluralidad de trayectorias que podrían incluir perfiles interdisciplinarios, técnicos o consultores cuya especificidad no se encuentra contemplada en las categorías tradicionales.

El peso relativo de profesiones como la administración pública (6,9%), derecho (6,2%), sociología (5,6%) y ciencia política (3,7%) refleja una composición vinculada estrechamente a la formulación y evaluación de políticas públicas, así como al conocimiento institucional del Estado. A esto se suma una presencia más moderada, pero relevante, de arquitectos, educadores, investigadores, psicólogos, agrónomos y médicos, lo que amplía la perspectiva sectorial desde donde se aborda la prospectiva.

No obstante, resulta evidente que los perfiles vinculados a la gestión pública territorial o a disciplinas con fuerte arraigo local —como trabajo social, antropología aplicada o desarrollo comunitario— aparecen subrepresentados. Esta observación refuerza la lectura previa respecto al sesgo centralizado y técnico de la muestra, tanto en su ubicación institucional como en su composición profesional. En conjunto, esta configuración podría influir en que los enfoques predominantes en la consulta tiendan a priorizar perspectivas estratégicas, normativas o sectoriales, en desmedro de las visiones situadas y contextualizadas que emergen desde lo local y lo comunitario.

En consecuencia, aunque la diversidad disciplinar es amplia, el predominio de ciertas profesiones asociadas al nivel central del Estado y a campos expertos refuerza la necesidad de ampliar futuras consultas hacia actores con experiencia territorial directa, de modo de equilibrar la mirada técnica con enfoques más próximos a las realidades sociales locales donde se implementan las transformaciones.

B. Percepción e incorporación de la prospectiva en la función pública

A continuación, se abordan los temas vinculados con la percepción e institucionalización de la prospectiva en la función pública. Para iniciar este análisis, se parte de los resultados obtenidos a partir de la pregunta: “¿Usted ha hecho o ha participado en ejercicios y/o estudios de prospectiva?”, la cual permite identificar el grado de experiencia directa de los consultados en este tipo de procesos, y constituye una base clave para comprender el nivel de apropiación y aplicación práctica de la prospectiva en las instituciones.

Una mirada a la experiencia directa de los y las participantes con ejercicios o estudios de prospectiva muestra que un 68,8% declara haber participado previamente en este tipo de procesos, mientras que un 31,2% señala no tener experiencia en la materia. Esta proporción mayoritaria de personas con experiencia puede interpretarse como una fortaleza metodológica de la consulta, en tanto permite recoger percepciones fundamentadas en la práctica profesional.

Sin embargo, al poner estos datos en relación con la distribución institucional observada previamente —donde predominan actores del nivel nacional (47,2%) y del ámbito académico (28,5%)— es posible advertir un perfil tecnocrático o especializado en la muestra. Esto sugiere que la experiencia en prospectiva se concentra principalmente en círculos profesionales centrales o conceptuales, lo que podría reforzar la orientación teórica y estratégica de las respuestas recogidas.

En contraposición, la baja participación de actores locales (11,2%) plantea la posibilidad de que aquellas voces con menor exposición o acceso a herramientas prospectivas —especialmente en contextos subnacionales y territoriales— estén subrepresentadas. Esto podría implicar que las barreras de entrada a la prospectiva, tales como el acceso a capacidades técnicas o espacios institucionalizados de planificación, se mantengan vigentes y reproduzcan una brecha entre el nivel central y el nivel local.

En este sentido, aunque los resultados muestran un campo profesional relativamente familiarizado con la prospectiva, también ponen de relieve la necesidad de ampliar y democratizar estas capacidades hacia los territorios, fortaleciendo su apropiación desde la práctica cotidiana de la gestión pública local.

Cuadro 7
¿Usted ha hecho o ha participado en ejercicios y/o estudios de prospectiva?

Etiquetas de fila	Cantidad	Porcentaje
No	257	31,2
Sí	568	68,8
Total general	825	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Complementa el análisis anterior, la referencia a la utilización de la prospectiva a nivel institucional. Una amplia mayoría de las personas consultados —el 68,7% del total— afirmó que sí se incorpora la prospectiva en su institución, mientras que un 31,3% indicó que no. Este dato refleja una presencia creciente del enfoque prospectivo en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe, al menos en términos declarativos o de percepción individual.

Sin embargo, al poner este resultado en conjunto con los datos sobre el nivel del Estado en el que se desempeñan los y las participantes, es posible matizar esta lectura. Dado que casi la mitad de las respuestas proviene del nivel nacional o federal (47,2%) —donde suelen concentrarse las capacidades estratégicas, normativas y los discursos institucionales más desarrollados—, es probable que la percepción de incorporación de la prospectiva esté fuertemente influenciada por estas posiciones más centrales del aparato estatal.

En contraste, la baja participación de actores del nivel local (solo 11,2%) plantea dudas sobre la extensión real del enfoque prospectivo hacia los territorios, donde se implementan las políticas y se enfrentan cotidianamente sus efectos. Así, aunque los resultados evidencian avances, también sugieren una posible asimetría en la distribución territorial de capacidades prospectivas, lo que invita a profundizar en estrategias de descentralización y fortalecimiento institucional en los niveles subnacionales, especialmente a escala local.

Cuadro 8
En la entidad en la cual usted se desempeña, ¿se utiliza o ha utilizado la prospectiva para la generación de políticas públicas?

Etiquetas de fila	Cantidad	Porcentaje
No	252	31,30
Sí	553	68,70
Total general	805	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los aspectos más reveladores de la consulta tiene que ver con las motivaciones institucionales para incorporar enfoques prospectivos. A partir de las respuestas, se observa que la razón más mencionada —con un 48,0%— corresponde al diagnóstico sobre los objetivos o tareas que la institución debe cumplir. Esto sugiere que la anticipación se percibe, ante todo, como una herramienta funcional para fortalecer la planificación interna, dotándola de mayor claridad respecto a las metas estratégicas y operativas de cada organismo. Es decir, la prospectiva se valora principalmente por su utilidad en la orientación institucional, antes que por exigencias externas o normativas.

En segundo lugar, un 16,2% de las respuestas se agrupa bajo “otras motivaciones”, lo que abre la puerta a una diversidad de razones menos estructuradas o aún no institucionalizadas. Le siguen la alineación con compromisos internacionales (13,8%) y la obligación legal (12,4%), lo que indica una presencia menor —aunque no irrelevante— de marcos normativos o exigencias externas como motores de la acción prospectiva. Por último, la presión por la participación ciudadana y la búsqueda de legitimidad democrática aparece como motivación en solo un 9,6% de los casos, lo que pone en evidencia la aún escasa integración de lo participativo como fundamento para anticipar el futuro desde lo público.

En referencia a ejemplos de políticas públicas donde se identifica la utilización de la prospectiva las respuestas identifican diferentes temas.

- Ambiente: ambiente, biodiversidad, forestal, REDD, áreas protegidas, descarbonización, clima, residuos, pesca, acuicultura.
- Ordenamiento: POT, ordenamiento, urbano, vivienda, metropolitano, comunal, código planeamiento.
- CTI/Transformación digital: ciencia, tecnología, innovación, CTI, transformación digital, IA, *big data*, semiconductores.
- Educación: educación, currículo, oferta académica, docente, universidad, PEI.
- Salud y protección: salud, telemedicina, adulto mayor, discapacidad, cuidados, SST.
- Igualdad y grupos: mujeres, género, juventud, discapacidad, niñez.
- Seguridad/GRD: seguridad, defensa, riesgo, desastres, terrorismo, vial, justicia.
- Desarrollo productivo: agro, pesca, turismo, energía (sector), logística, industrial, competitividad.
- Gobernanza/Estado: modernización, integridad, anticorrupción, gobierno abierto, datos abiertos, MIPG, CEPLAN.
- Finanzas/empleo: empleo, pensiones, salario, inclusión financiera, microcrédito, productividad.
- Cultura: cultura, bibliotecas, patrimonio, deporte.
- Movilidad: movilidad, transporte, infraestructura vial.
- Migración/fronteras: migración, fronteras, cooperación internacional.
- Energía/transición: transición energética, electricidad, plan maestro de electricidad.
- Visiones/planes largo plazo: estrategia/visión 20XX, PEN/PEDN, Plan de Desarrollo (nacional/estatal/municipal).

Cuadro 9
¿Qué factores cree que motivan la incorporación de prospectiva en su entidad?

Motivación	Cantidad	Porcentaje
Diagnóstico sobre los objetivos o tareas que la institución debe cumplir	365	48,0
Otras motivaciones	123	16,2
La alineación con compromisos internacionales	105	13,8
Obligación legal	94	12,4
Presión por la participación ciudadana y legitimidad democrática	73	9,6
Total general	760	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Esta distribución de motivaciones guarda coherencia con los datos previamente analizados sobre el perfil de los y las participantes: el predominio de funcionarios/as del nivel nacional y del ámbito académico sugiere una aproximación más tecnocrática y centralizada, donde la prospectiva tiende a concebirse como un insumo para fortalecer la planificación institucional desde arriba, más que como una práctica democratizadora o territorializada. La baja presencia de actores locales en la muestra podría explicar por qué las motivaciones vinculadas a la participación ciudadana y la legitimidad democrática resultan marginales: estas dimensiones suelen emerger con más fuerza cuando la mirada se ancla en lo territorial y en el vínculo directo con la ciudadanía.

En suma, los datos muestran una institucionalización aún incipiente de la prospectiva como herramienta orientadora, más que como una lógica transversal integrada por compromisos normativos o dinámicas participativas. Esta tendencia refuerza la necesidad de diversificar los perfiles involucrados en procesos prospectivos, integrando voces del nivel local y de la sociedad civil para ampliar los fundamentos que justifican su incorporación en la gestión pública.

Complementa lo anterior los resultados de la pregunta relacionada con el grado de familiaridad con el concepto de “gobernanza anticipatoria inclusiva y sostenible”, se evidencia una distribución relativamente equilibrada entre quienes lo conocen plenamente (43,4%) y quienes declaran estar parcialmente familiarizados (32,7%). Un 23,9% manifiesta no conocer el concepto, lo que representa casi una cuarta parte de la muestra (165 personas de un total de 691 respuestas válidas).

Cuadro 10
Gobernanza anticipatoria

Etiquetas de fila	Cantidad	Porcentaje
No	165	23,9
Parcialmente	226	32,7
Sí	300	43,4
Total general	691	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Este patrón sugiere que, si bien el término comienza a posicionarse dentro de ciertos sectores del aparato público y la comunidad técnica, aún persiste una brecha importante en su difusión y apropiación generalizada. En particular, la presencia significativa de respuestas “parcialmente” y “no” podría estar asociada, al menos en parte, a la configuración institucional de la muestra observada previamente: una participación mayoritaria desde niveles nacionales (47,2%) y espacios académicos (28,5%), en detrimento de actores del nivel local, quienes podrían tener menos acceso a marcos conceptuales emergentes como el de gobernanza anticipatoria.

Esta situación plantea una tensión importante: mientras se intenta promover una cultura de anticipación en la gestión pública, los propios marcos conceptuales que la sustentan no parecen haber sido suficientemente diseminados ni apropiados por todos los niveles de gobierno. En especial, la subrepresentación del nivel local en la muestra podría haber restringido la identificación de cómo este concepto se traduce —o no— en prácticas concretas de planificación en los territorios.

Por tanto, la relativa falta de familiaridad con el concepto no solo evidencia un desafío de comunicación conceptual, sino también una limitación estructural en la forma en que se distribuye el conocimiento estratégico dentro de la función pública. Fortalecer capacidades en este ámbito requerirá no solo mayor formación, sino también estrategias de traducción operativa que permitan anclar estos enfoques a las realidades y necesidades de los distintos niveles del Estado, especialmente en los espacios donde las decisiones prospectivas se materializan: los territorios.

Para profundizar sobre lo dicho anteriormente es interesante observar las respuestas registradas (pregunta abierta) a la pregunta sobre la diferencia la gobernanza anticipatoria de otros enfoques de gestión pública. El análisis de estas respuestas permite identificar cuatro dimensiones clave en las que los participantes articulan sus percepciones: anticipación estratégica, inclusión de múltiples actores, institucionalización de capacidades y articulación entre planificación y acción.

En primer lugar, la anticipación estratégica emerge como el núcleo distintivo de la gobernanza anticipatoria. Los participantes destacan su carácter preventivo y proactivo, en contraste con una gestión pública tradicional percibida como reactiva y dominada por la inmediatez. Se valora el uso sistemático de herramientas como el análisis de tendencias, la construcción de escenarios y el monitoreo de megaseñales. En palabras de una de las respuestas, este enfoque se entiende como “la capacidad del

Estado para prepararse, no solo reaccionar”. Esta observación cobra aún más relevancia si se considera el alto porcentaje de participantes provenientes de niveles nacionales (47,2%) y académicos (28,5%), lo que sugiere que esta valoración puede estar especialmente influenciada por perspectivas estratégicas, más alejadas de la urgencia cotidiana que enfrentan los actores territoriales.

La segunda dimensión resaltada es la inclusión de múltiples actores. A diferencia de la planificación tradicional, a menudo percibida como técnica, centralizada y poco participativa, la gobernanza anticipatoria es valorada por su vocación de diálogo y apertura. Se mencionan positivamente mecanismos que involucran a la sociedad civil, la academia, el sector privado y la ciudadanía como formas de legitimar decisiones y garantizar apropiación social. Sin embargo, la baja representación de actores del nivel subnacional local (apenas un 11,2% de los encuestados) puede limitar la profundidad de esta perspectiva en la práctica, dado que precisamente son estos actores quienes suelen tener más experiencia directa en procesos participativos y en contacto con comunidades.

Una tercera diferencia relevante es la institucionalización de capacidades. La gobernanza anticipatoria, según los encuestados, no debería depender de liderazgos circunstanciales ni de voluntades políticas efímeras, sino construirse sobre estructuras permanentes como unidades de prospectiva, observatorios o marcos legales robustos. Esta visión también incluye la necesidad de formación técnica, marcos normativos específicos y el desarrollo de sistemas de información articulados. La mención constante a la ausencia de estas condiciones en varios países refuerza la idea de que sin institucionalidad sólida, la anticipación queda expuesta a discontinuidades.

Por último, la dimensión de articulación entre planificación y acción pone en evidencia una crítica común: la desconexión en los enfoques tradicionales entre las distintas etapas del ciclo de políticas públicas. Frente a ello, la gobernanza anticipatoria es valorada por su capacidad de generar procesos iterativos y adaptativos, con monitoreo constante, aprendizaje organizacional y retroalimentación efectiva. En esta línea, se enfatiza que la planificación no debe ser un ejercicio estático, sino una práctica viva, en constante diálogo con la ejecución y la evaluación.

En conjunto, estas cuatro dimensiones configuran una comprensión bastante sofisticada de lo que implica gobernar con una mirada de futuro. No obstante, la propia composición institucional de la muestra —con predominancia de actores del nivel nacional y baja presencia de gobiernos locales— sugiere que esta visión está aún anclada en lo conceptual y estratégico, y puede no reflejar plenamente los desafíos operativos que enfrentan los territorios. La gobernanza anticipatoria, si aspira a consolidarse como un nuevo paradigma en América Latina, deberá tender puentes más firmes entre las capacidades nacionales y las realidades locales, entre el diseño prospectivo y la acción transformadora.

Cuadro 11
Síntesis general de las opiniones

Elemento	Enfoque tradicional	Gobernanza anticipatoria
Anticipación estratégica	Reacción a eventos ya ocurridos	Prevención y preparación para futuros posibles
Inclusión de actores	Visión sectorial, limitada o centralizada	Multiactorial, participativa, intersectorial
Capacidades institucionales	Liderazgos puntuales, iniciativas <i>ad hoc</i>	Estructuras permanentes, aprendizaje continuo
Planificación y acción	Planificación desarticulada de la ejecución	Planificación conectada con acción y evaluación

Fuente: Elaboración propia.

Por su lado, una amplia mayoría de los y las participantes de la consulta —el 76,3% del total— considera que el concepto de “prospectiva para el desarrollo” aporta ideas nuevas que no están contempladas por otros enfoques tradicionales de planificación. De ellos, 225 personas respondieron afirmativamente (“sí”), mientras que un 12,2% (18 personas) expresó que no percibe aportes diferenciadores en relación con otros marcos conceptuales. Por su parte, un 30,5% (90 personas) adoptó una postura intermedia, señalando que la prospectiva contribuye solo parcialmente con elementos novedosos.

Cuadro 12
¿Considera que el concepto de “prospectiva para el desarrollo” aporta ideas que no son cubiertas por otros enfoques o conceptos sobre planificación?

Respuesta estandarizada	Frecuencia	Porcentaje
Sí	225	76,3
Parcialmente	90	12,2
No	18	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Este patrón de respuestas sugiere una valoración general positiva hacia la inclusión de la perspectiva prospectiva en los procesos de planificación, especialmente como herramienta para ampliar el horizonte temporal, incorporar escenarios futuros y enriquecer la toma de decisiones estratégicas. No obstante, la existencia de una fracción significativa de respuestas “parcialmente” o “no” indica que persisten ambigüedades o superposiciones conceptuales con otros marcos, como la planificación estratégica, la gestión por resultados o el análisis de tendencias.

Resulta interesante poner en diálogo estos resultados con la composición institucional de la muestra. Como se observó anteriormente, casi la mitad de las personas encuestadas proviene del nivel nacional y un porcentaje considerable del ámbito académico. Es posible que esta configuración haya influido en una interpretación más teórica o conceptual de la prospectiva, privilegiando su dimensión innovadora frente a enfoques ya institucionalizados. A su vez, la baja representación del nivel local podría haber limitado una visión más operativa sobre cómo estas diferencias conceptuales se traducen o no en la práctica concreta de la planificación territorial.

En conjunto, estas respuestas refuerzan la idea de que la prospectiva es percibida como una herramienta con potencial transformador, aunque su apropiación efectiva y diferenciación conceptual respecto a otras metodologías aún plantea desafíos, especialmente en niveles operativos de gobierno donde las decisiones se enfrentan a restricciones más inmediatas.

Cuando se consulta por la percepción respecto al conocimiento existente sobre la importancia de la prospectiva en la función pública, los resultados son elocuentes. Solo 26 personas —una minoría del total— consideran que en su país sí existe un conocimiento suficiente sobre esta materia. En cambio, una amplia mayoría (210 respuestas) afirma categóricamente que no existe suficiente conocimiento, mientras que 170 personas matizan su opinión, señalando que el conocimiento varía según la institución, entidad o nivel de gobierno.

Cuadro 13
¿Diría que en su país existe un conocimiento suficiente sobre la importancia de la prospectiva en la función pública?

Respuesta estandarizada	Frecuencia
Sí	26
No	210
Depende de la institución/entidad/nivel del gobierno	170

Fuente: Elaboración propia.

Este diagnóstico, expresado desde la experiencia directa de los/as consultados, refuerza la lectura previamente señalada sobre la configuración de la muestra. Dado que casi la mitad de los participantes se desempeñan en el nivel nacional o federal y otro cuarto en instancias subnacionales intermedias, estas percepciones no solo reflejan una mirada desde los niveles de diseño estratégico, sino que además permiten advertir ciertas brechas internas dentro del propio aparato estatal en cuanto a la comprensión y valorización de la prospectiva como herramienta para la gestión pública.

El hecho de que una parte importante de las respuestas indique que “depende de la institución o nivel de gobierno” sugiere una dispersión en la apropiación del enfoque prospectivo, posiblemente influida por factores como la cultura organizacional, la formación técnica del personal, o las prioridades institucionales. En ese sentido, la baja participación del nivel local en la consulta podría haber limitado aún más la identificación de estos matices, dejando fuera experiencias territoriales donde, en muchos casos, la prospectiva aún no ha sido incorporada ni reconocida como parte de los procesos de planificación pública.

En conjunto, estos hallazgos revelan un panorama donde la prospectiva sigue siendo una herramienta poco comprendida y desigualmente aplicada, lo que plantea importantes desafíos para su institucionalización efectiva en todos los niveles de gobierno.

En esta línea, la pregunta referente al interés gubernamental en incorporar la prospectiva en el diseño de políticas públicas aporta interesante información. Las respuestas reflejan una división significativa: mientras 138 personas (aproximadamente el 45% de quienes respondieron esta pregunta) consideran que sí existe interés gubernamental, un número mayor —166 personas, es decir, alrededor del 55%— sostiene que no perciben dicho interés.

Esta percepción crítica cobra mayor relevancia si se vincula con la distribución institucional de los participantes. Como se señaló anteriormente, casi la mitad de la muestra proviene del nivel nacional, seguido de un 26,5% del nivel subnacional intermedio, y solo un 11,2% del ámbito local. El hecho de que incluso desde los niveles centrales —donde se supone debería existir mayor impulso estratégico— prevalezca la impresión de ausencia de interés gubernamental, sugiere que la prospectiva aún no se ha consolidado como una prioridad transversal en la cultura institucional.

Cuadro 14
¿Diría que existe interés gubernamental en incorporar la prospectiva en el diseño de políticas públicas?

Respuesta estandarizada	Frecuencia	Porcentaje
Sí, existe interés gubernamental	138	45
No, no existe interés gubernamental	166	55

Fuente: Elaboración propia.

Por ende, la baja participación de actores locales refuerza esta lectura: si desde el nivel central ya se perciben barreras o desinterés, es probable que dichas dificultades se profundicen a medida que se desciende en la escala territorial. Esta distancia entre el discurso estratégico y la práctica concreta puede estar afectando la legitimidad o viabilidad de iniciativas prospectivas, especialmente en contextos donde la acción pública se enfrenta a presiones de corto plazo y limitaciones estructurales.

En conjunto, estos datos revelan una tensión importante entre la necesidad reconocida de anticipación en la gestión pública y la percepción de escasa voluntad política para institucionalizarla de manera efectiva. Superar este desfase requeriría no solo voluntad desde las altas esferas, sino también un esfuerzo por territorializar la prospectiva, integrando actores locales y fortaleciendo capacidades desde la base del sistema público.

En vista de explorar los principales factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública a nivel nacional, es posible revelar con claridad que las barreras de tipo político ocupan un lugar central en la percepción de los y las encuestadas. Con 472 menciones, este factor —que incluye el cortoplacismo, la falta de apoyo político sostenido y la inestabilidad asociada a los cambios de gobierno— supera ampliamente al resto de las opciones. Este hallazgo resulta consistente con la composición de la muestra, fuertemente concentrada en el nivel nacional y académico, desde donde es más visible la discontinuidad de políticas y la volatilidad de las prioridades gubernamentales.

Cuadro 15
Pensando en el ámbito nacional, ¿cuál o cuáles diría que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública? Seleccione hasta dos alternativas

Factor	Cantidad
Político (por ejemplo, falta de apoyo político, cortoplacismo, cambios de gobiernos, etc.)	472
Técnico (por ejemplo, falta de conocimiento práctico de prospectiva, falta de capacitación del personal, etc.)	276
Cultural (por ejemplo, resistencia al cambio, desconocimiento del tema, etc.)	218
Normativo (por ejemplo, no existen normas que obliguen la introducción de la prospectiva, etc.)	187
Financiero (por ejemplo, falta/escasez de recursos financieros, recursos mal utilizados, etc.)	141
Estructura organizacional (por ejemplo, de mecanismos de seguimiento, indefinición de responsables, etc.)	135
No hay factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública	16

Fuente: Elaboración propia.

Le siguen en importancia las limitaciones técnicas (276 menciones) y culturales (218 menciones), ambas asociadas a la falta de capacidades instaladas, escasa formación específica en prospectiva y una cultura institucional todavía poco familiarizada con el pensamiento de largo plazo. Esto refleja una tensión persistente entre la necesidad de anticipación y los marcos operativos dominantes en la administración pública, los cuales siguen anclados en lógicas reactivas y de corto plazo.

En una proporción menor, se identifican barreras de tipo normativo (187 menciones), financiero (141) y de estructura organizacional (135), lo que sugiere que, si bien estos aspectos inciden en la institucionalización de la prospectiva, no son percibidos como los principales cuellos de botella. Llama la atención que solo 16 personas señalaron que no existen factores que dificulten la incorporación de la prospectiva, lo que confirma una percepción generalizada de obstáculos estructurales para su integración efectiva en el aparato estatal.

Este diagnóstico resulta coherente con la composición centralizada de la muestra y evidencia cómo desde los niveles nacionales se identifican especialmente las dificultades políticas y técnicas como barreras críticas. Al mismo tiempo, se pone en evidencia la urgencia de avanzar en estrategias que no solo promuevan cambios institucionales desde arriba, sino que también fortalezcan las capacidades territoriales, donde se juega buena parte de la implementación efectiva de políticas con mirada de futuro.

Una revisión de los datos sobre formación en prospectiva muestra un panorama de capacidades aún en construcción. De las 493 personas que respondieron a esta pregunta, más del 73% (363 personas) declara no haber recibido ningún tipo de capacitación en prospectiva, aunque manifiestan interés en acceder a ella. Este dato es particularmente relevante si se considera que, como vimos previamente, la mayoría de los/as encuestados/as se desempeñan en el nivel nacional (47,2%) y en el ámbito académico (28,5%), espacios donde cabría esperar una mayor disponibilidad de recursos y oportunidades formativas. Sin embargo, la brecha persiste.

Cuadro 16
¿Ha recibido algún tipo de capacitación en prospectiva en la entidad en la cual se desempeña

Ítem	Frecuencia	Porcentaje
No, y me gustaría recibir capacitación	363	73,63
No, y no la considero necesaria	18	3,65
Sí	75	15,21
Sí, y la recibí de parte del ILPES	37	7,51
Total general	493	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Solo un 15,2% indica haber recibido capacitación en prospectiva, y apenas el 7,5% señala haber sido capacitado específicamente por el ILPES, lo que sugiere un alcance aún limitado de las iniciativas regionales en términos de formación sistemática.

Llama también la atención que el 3,7% de los encuestados considera que la capacitación en prospectiva no es necesaria, lo cual, si bien es una minoría, puede indicar la persistencia de enfoques institucionales que aún no integran la anticipación como una función estratégica del Estado.

Este conjunto de datos permite concluir que, aunque existe una alta demanda potencial de formación en prospectiva, dicha necesidad no ha sido adecuadamente abordada por las instituciones, ni siquiera en los niveles centrales. La baja representación de funcionarios del nivel local —como se mostró anteriormente—, sumada a la escasa formación disponible, evidencia una debilidad estructural para institucionalizar la prospectiva de manera transversal, especialmente en los territorios, donde su aplicación sería clave para enfrentar desafíos de mediano y largo plazo.

Cuando se consulta a los y las participantes sobre las condiciones esenciales para una implementación exitosa de políticas públicas diseñadas con enfoque prospectivo, emergen con claridad ciertos consensos. La condición más mencionada fue la coordinación interinstitucional eficiente y la articulación entre distintos niveles de gobierno y actores clave, señalada por 316 personas. Este dato no es menor, especialmente si se considera que la mayoría de las respuestas provienen del nivel nacional, lo que revela una preocupación desde el centro por mejorar la articulación con niveles subnacionales y otros sectores, posiblemente reconociendo la fragmentación institucional existente.

En segundo lugar, con 306 menciones, se destaca la necesidad de contar con un marco normativo y una institucionalización formal de la prospectiva dentro de la función pública. Esta preocupación por el andamiaje legal y estructural dialoga directamente con el sesgo observado en la muestra hacia actores del nivel central, desde donde suelen impulsarse las reformas institucionales y los marcos regulatorios.

Muy cerca en frecuencia aparece el fortalecimiento de capacidades técnicas en prospectiva (294 menciones), lo que subraya una percepción extendida sobre la necesidad de formación especializada y desarrollo de competencias en los equipos públicos. Esto adquiere especial relevancia si se considera la baja representación del nivel local en la muestra, lo cual podría estar ocultando brechas aún más profundas en capacidades a nivel territorial.

Otras condiciones señaladas incluyen la voluntad y compromiso político (265 menciones), la participación ciudadana y el involucramiento de la sociedad civil (247 menciones), y la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación (197 menciones). Estas respuestas reflejan una visión relativamente madura sobre la gobernanza anticipatoria, en la que no solo importa diseñar con visión de futuro, sino también garantizar legitimidad, continuidad y rendición de cuentas.

Cuadro 17

A su juicio, ¿cuáles condiciones son esenciales para garantizar una implementación exitosa de políticas públicas diseñadas usando prospectiva, considerando los desafíos que pueden surgir en el proceso?

Condiciones	Cantidad
Coordinación interinstitucional eficiente y buena articulación entre distintos niveles de gobierno y otros actores clave	316
Existencia de un marco normativo/institucionalización de prospectiva en la función pública	306
Fortalecimiento de las capacidades técnicas en prospectiva	294
Existencia de voluntad y compromiso político con la implementación de políticas prospectivas	265
Garantizar la participación ciudadana y el involucramiento de la sociedad civil	247
Existencia de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación	197
Asignación oportuna de recursos financieros para garantizar la continuidad de los proyectos	168

Fuente: Elaboración propia.

Por último, aunque con menor frecuencia, se destaca la asignación oportuna de recursos financieros (168 menciones), lo que señala que, si bien los aspectos técnicos e institucionales son prioritarios, también se reconoce que la sostenibilidad financiera es una condición habilitante para que las políticas prospectivas no queden en meros ejercicios de planificación sin ejecución.

En conjunto, esta lectura permite observar cómo los actores institucionales priorizan aspectos estructurales —coordinación, institucionalización, capacidades técnicas— por sobre elementos más directamente vinculados a la experiencia territorial o comunitaria. Esta orientación reafirma el perfil centralizado de la muestra, evidenciado previamente, y plantea un desafío metodológico y político: cómo lograr que la prospectiva se traduzca en transformaciones reales y sostenibles en los territorios, más allá de las lógicas normativas del nivel central.

En relación con la identificación de las principales dificultades que afectan la implementación efectiva de políticas públicas prospectivas en la administración pública. La mayor concentración de opiniones de los participantes se identifica en la alta dirección política, con 498 menciones, destacando que las autoridades electas o designadas constituyen la barrera más significativa. Esto refleja un desafío fundamental vinculado al liderazgo político, señalando que los ciclos electorales, las visiones cortoplacistas y posiblemente la falta de compromiso estratégico y capacitación específica entre quienes toman las decisiones más altas constituyen obstáculos clave.

Cuadro 18
¿En qué nivel(es) de la administración pública diría que se encuentran las principales dificultades que enfrenta la etapa de implementación de políticas públicas con prospectiva?

Nivel	Cantidad
Alta dirección política (Autoridades electas o designadas)	498
Alta dirección gerencial	234
Mandos medios	164
Técnico o especializado	99
Operativo o administrativo	97
Otro (especifique)	27

Fuente: Elaboración propia.

La alta dirección gerencial, con 234 menciones, también presenta una barrera considerable, aunque en menor medida que la alta dirección política. Esto sugiere dificultades en la traducción de decisiones estratégicas a prácticas operativas concretas, posiblemente reflejando problemas de coordinación, compromiso gerencial o falta de capacidades técnicas especializadas.

Los mandos medios reciben 164 menciones, indicando una percepción de dificultades intermedias relacionadas con la ejecución efectiva de las políticas prospectivas. Es probable que esto esté vinculado a una combinación de resistencia cultural interna, falta de recursos adecuados o formación insuficiente para implementar las políticas definidas desde los niveles superiores.

Las categorías de nivel técnico o especializado (99 menciones) y operativo o administrativo (97 menciones) tienen menos menciones, pero no dejan de ser relevantes. Estas cifras indican desafíos vinculados principalmente a capacidades específicas, formación técnica y posiblemente sobrecarga de trabajo, sugiriendo que, aunque existe capacidad técnica en estos niveles, pueden enfrentar dificultades operativas y metodológicas.

Finalmente, la categoría "Otro (especifique)", con 27 menciones, indica dificultades puntuales y específicas no categorizadas, mostrando que, aunque existen barreras predominantes en los niveles políticos y gerenciales, también hay una variedad de circunstancias particulares que influyen en la implementación.

Al profundizar sobre las formas de implementar la prospectiva, surgen tendencias relativamente claras.

- Fomento de una cultura institucional que valore la planificación a largo plazo (349 menciones):
 - La opción más citada revela que, antes de cualquier cambio estructural, es esencial transformar la mentalidad organizacional. Impulsar valores y prácticas que reconozcan la importancia de pensar más allá del ciclo político inmediato sienta las bases para cualquier otra medida institucional. Sin esta cultura, los mecanismos formales corren el riesgo de quedar en el papel.
- Designación de un organismo rector que coordine los esfuerzos prospectivos a nivel nacional (238 menciones): Un segundo bloque de respuestas apoya la creación de un ente con autoridad y mandato claros para articular, supervisar y evaluar todas las iniciativas de prospectiva. Esto garantizaría coherencia entre ministerios, agencias y niveles de gobierno, evitando duplicidades y reforzando el aprendizaje colectivo.
- Asignación de recursos específicos para financiar estudios y proyectos prospectivos (227 menciones): Casi al mismo nivel, los encuestados destacan que sin un presupuesto propio —y preferiblemente continuo— la prospectiva quedará supeditada a los vaivenes de la disponibilidad financiera. Recursos estables permiten planificar a mediano y largo plazo y profesionalizar los equipos encargados.
- Creación de una ley o normativa que exija el uso de prospectiva en la función pública (196 menciones): Un marco legal que obligue a incorporar la prospectiva en la elaboración de políticas públicas daría un respaldo jurídico fuerte, asegurando que todos los organismos estatales integren sistemas de análisis de futuros antes de tomar decisiones relevantes.
- Establecimiento de una unidad o división especializada en prospectiva dentro del gobierno (155 menciones): La creación de un equipo dedicado aporta especialización técnica y continuidad en el tiempo. Sin embargo, según el orden de preferencia, este paso se percibe secundario frente al cambio cultural y a la coordinación centralizada.
- Otras propuestas (38 menciones): Se mencionan ideas complementarias como alianzas con academia, plataformas digitales de colaboración, o mecanismos de rendición de cuentas, que pueden enriquecer el conjunto de medidas principales.

Cuadro 19
¿Cómo cree que debería darse la institucionalización de la prospectiva en la función pública?
Seleccione hasta dos alternativas que considere más esenciales

Alternativas	Cantidad
Fomento de una cultura institucional que valore la planificación a largo plazo	349
Designación de un organismo rector que coordine los esfuerzos prospectivos a nivel nacional	238
Asignación de recursos específicos para financiar estudios y proyectos prospectivos	227
Creación de una ley o normativa que exija el uso de prospectiva en la función pública	196
Establecimiento de una unidad o división especializada en prospectiva dentro del gobierno	155
Otro	38

Fuente: Elaboración propia.

Desde un punto de vista metodológico. Al explorar las técnicas y herramientas de prospectiva empleadas por los/as participantes, se revela un panorama metodológico fuertemente marcado por enfoques tradicionales y de fácil aplicación. Las técnicas más utilizadas son FODA (482 menciones), lluvia de ideas (405), encuestas (344) y entrevistas (334), todas ellas asociadas a metodologías participativas, diagnósticas o exploratorias, pero que no necesariamente implican una mirada sistémica o anticipatoria profunda.

También destaca el uso de grupos focales (308) y análisis de tendencias (251), lo que sugiere una apertura a procesos deliberativos y a la identificación de dinámicas de cambio, aunque todavía dentro de marcos relativamente convencionales. Herramientas prospectivas más especializadas, como el método Delphi (246 menciones) o el análisis de impactos cruzados (85), presentan una presencia significativamente menor, lo que podría indicar una baja institucionalización de metodologías avanzadas o una limitada capacidad técnica instalada para su implementación.

Cuadro 20
En los análisis o aplicaciones de la prospectiva, ¿qué técnicas o herramientas ha utilizado?

Técnica	Cantidad
FODA	482
Lluvia de ideas	405
Encuestas	344
Entrevistas	334
Focus Group	308
Análisis de tendencias	251
Delphi	246
Árboles de pertinencia	179
Juegos de rol	140
Simulaciones	131
MICMAC	129
MACTOR	94
Escenarios Ejes de Peter Schwartz	88
Impactos cruzados probabilizados-Smic-Prob-Expert	85
Dinámica de sistemas	83
Escenarios MORPHOL	61
Analogías	57
Ábaco de Régnier	55
Análisis jerárquico de procesos (AHP)	55
MULTIPOL	44
Análisis de señales débiles	43
Machine Learning	36
Análisis Causal por Capas (CLA)	34
Procesamiento del Lenguaje Natural (NLP)	33
Wildcards	27
Ninguna de las anteriores	23

Fuente: Elaboración propia.

Más aún, técnicas robustas como MICMAC (129), MACTOR (94), escenarios tipo Schwartz (88), dinámica de sistemas (83) o CLA (34) tienen un uso marginal, al igual que enfoques emergentes como el procesamiento de lenguaje natural (33) o machine learning (36). Esto confirma una brecha metodológica que refuerza lo observado en la caracterización de los perfiles: la predominancia de actores del nivel nacional y académico se traduce en una orientación teórico-conceptual, pero no necesariamente acompañada de un dominio técnico diverso ni especializado en prospectiva.

En consecuencia, los datos sugieren que, si bien hay una disposición generalizada a aplicar herramientas de anticipación, estas tienden a limitarse a metodologías más accesibles, conocidas o de baja complejidad. Esta situación pone de relieve la necesidad de fortalecer capacidades técnicas en el uso de instrumentos prospectivos más sofisticados, especialmente en los niveles subnacionales y locales, donde su aplicación podría tener un impacto más directo en la planificación territorial y en la construcción de visiones de futuro situadas.

C. Análisis de cruces de variables más relevantes

La base de datos de la encuesta sobre gobernanza anticipatoria y prospectiva en América Latina y el Caribe permite realizar cruces de variables particularmente reveladores e innovadores. A partir de los registros y las respuestas, estos son los principales hallazgos, con datos numéricos y ejemplos representativos extraídos del archivo proporcionado:

1. Familiaridad con la “gobernanza anticipatoria” vs. participación en estudios de prospectiva

El 40.5% de las personas que respondieron están totalmente o parcialmente familiarizadas con el concepto de gobernanza anticipatoria (221 parcialmente, 280 sí, de 691 casos). Sin embargo, el 68.8% ha participado en ejercicios y/o estudios de prospectiva (568 de 825 respuestas), mostrando un desfase: se practica más la prospectiva que el dominio conceptual sobre ella.

Existe una significativa implementación práctica sin suficiente conceptualización formal, lo que revela la necesidad de fortalecer capacidades y sistematizar experiencias.

2. Clasificación institucional vs. factores que motivan la incorporación de prospectiva

Al observar la relación entre la clasificación institucional de los actores participantes y los factores que motivan la incorporación de la prospectiva, se revelan patrones que complementan y profundizan las tendencias ya advertidas en la distribución por nivel del Estado. Tal como se mencionó previamente, existe un fuerte sesgo hacia instituciones del nivel nacional y del ámbito académico, lo que también se refleja en las motivaciones esgrimidas para adoptar enfoques prospectivos.

Los organismos de gobierno dedicados a la planificación o la prospectiva, que constituyen el grupo más numeroso, declaran como principal motivación el diagnóstico institucional (203 menciones), es decir, la identificación interna de necesidades, vacíos o desafíos estructurales que requieren ser abordados con visión de futuro. Este dato refuerza la noción de que, en el ámbito estatal, la incorporación de la prospectiva está más vinculada a procesos técnicos-burocráticos que a presiones externas o mandatos normativos. No obstante, también se registran en menor medida otras razones, como la obligación legal (34 menciones), la alineación con compromisos internacionales (28), y la presión ciudadana (25), lo que muestra cierta sensibilidad a factores contextuales y multilaterales, aunque de manera secundaria.

En el caso de las universidades, el diagnóstico institucional también lidera como principal motivación (97 menciones), pero con una presencia notablemente menor de las otras razones, lo que indica una orientación más endógena, ligada probablemente a intereses académicos, líneas de investigación o iniciativas institucionales puntuales. La baja incidencia de presión ciudadana o legalidad normativa en este grupo refuerza la lectura anterior sobre el carácter más conceptual y menos operativo de su aproximación a la prospectiva.

Por su parte, las empresas públicas o privadas presentan un patrón distinto: si bien el diagnóstico institucional sigue presente (34 menciones), se destaca especialmente el peso de la obligación legal (17 menciones), lo que sugiere una motivación más reactiva y regulatoria. Esto podría estar vinculado a normativas sectoriales o exigencias contractuales en áreas como energía, medio ambiente o infraestructura, donde las exigencias de planificación anticipatoria pueden estar normadas.

Cuadro 21
Clasificación institucional

Clasificación institucional	Diagnóstico institucional	Presión ciudadana/ legitimidad	Obligación legal	Alineación internacional	Otras motivaciones
Organismos de Gobierno (prospectiva/planificación)	203	25	34	28	21
Universidad	97	12	4	4	16
Empresa privada/pública	34	2	17	4	4
ONG	21	25	5	2	18

Fuente: Elaboración propia.

En las organizaciones no gubernamentales (ONGs) se observa una distribución más equilibrada de motivaciones. Aunque el diagnóstico institucional (21 menciones) sigue siendo relevante, llama la atención la alta incidencia de la presión ciudadana o la búsqueda de legitimidad social (25 menciones) y otras motivaciones diversas (18), lo que podría reflejar una mayor conexión con demandas sociales, territoriales o ambientales emergentes, así como con enfoques innovadores de incidencia.

Este análisis refuerza la idea de que las motivaciones para incorporar la prospectiva no son homogéneas y están profundamente condicionadas por el tipo de institución, su rol en la estructura del Estado o de la sociedad civil, y su cercanía —o lejanía— con los territorios. Así, se confirma que una consulta centrada en actores del nivel nacional y académico tenderá a reflejar lógicas internas y normativas, mientras que la mirada desde lo local o desde actores sociales puede poner en el centro otros motores, como la legitimidad social, la urgencia contextual o la innovación participativa.

El diagnóstico institucional domina en organismos de gobierno y universidades. A diferencia de lo que se observa en ONGs. Se destaca la presión por participación ciudadana, mientras que en empresas sobresale la obligación legal. En espacios de colaboración híbrida (salud, medioambiente), se combinan factores, potenciando la legitimidad y sostenibilidad de la prospectiva.

3. Nivel estatal vs. áreas en que se aplica la prospectiva

En los niveles locales e intermedios, se observan enfoques más experimentales y participativos, diseñados a la medida de realidades territoriales específicas. Allí, la prospectiva se adapta con mayor flexibilidad para abordar desafíos concretos —desde la inclusión de la perspectiva de género hasta el fomento de proyectos de inversión social o ambiental—, generando modelos de innovación institucional que pueden servir de prueba piloto para su escalamiento a niveles superiores.

Cuadro 22
Nivel de aplicación de la prospectiva

Nivel del Estado	Participación (En porcentajes)	Áreas prioritarias de aplicación
Nacional o Federal	47,2	Políticas macro, desarrollo y defensa
Subnacional intermedio	26,5	Políticas sociales/ambientales, inversión
Subnacional local	11,2	Planificación local, igualdad de género
Otro	15,1	Casos atípicos, innovación institucional

Fuente: Elaboración propia.

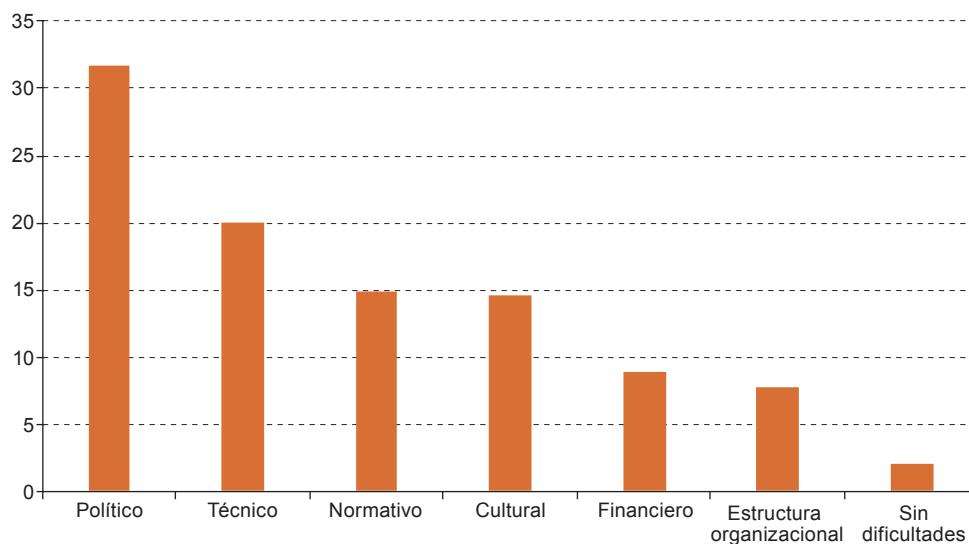
4. Profesión/función profesional vs. motivaciones y metodologías

Los economistas, ingenieros y administradores públicos encabezan la participación en ejercicios y estudios prospectivos, aprovechando sus perfiles analíticos y sus competencias en modelación de políticas. Sin embargo, son los consultores (20,5 % de la muestra) y los equipos técnicos profesionales quienes destacan al reportar experiencias concretas y el uso de metodologías avanzadas.

En particular, las técnicas panorámicas y cuantitativas como Delphi, MICMAC y *machine learning*, así como aproximaciones cualitativas de última generación —por ejemplo, análisis de señales débiles— aparecen principalmente en las respuestas de quienes operan en espacios de intersectorialidad, donde la coordinación entre ministerios, academia y sociedad civil exige herramientas de alta sofisticación para identificar tendencias y riesgos emergentes. Este patrón sugiere que, para profundizar el alcance y la precisión de la prospectiva, resulta clave fomentar la colaboración con consultores especializados y fortalecer los equipos técnicos con capacitación en metodologías innovadoras.

5. Correlación entre variable ¿Cuál o cuáles diría que son los factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la función pública? Con variable países

Gráfico 1
Factores que dificultan la incorporación de la prospectiva en la gestión pública
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

A nivel regional, la dificultad política concentra el mayor peso en casi todos los países: allí están los cuellos de botella que definen prioridades, continuidad y gobernanza. Detrás aparece la brecha técnica (capacidades, métodos y datos), y en un tercer plano se instalan las barreras normativas y culturales. Lo financiero y la estructura organizacional suelen pesar menos de forma aislada, salvo casos específicos. Casi no hay grupos que declaren “sin dificultades”, lo que confirma que la institucionalización de la prospectiva aún enfrenta fricciones sistémicas.

Cuadro 23
¿Cuál o cuáles diría que son los factores que dificultan la incorporación de la perspectiva en la función pública?
Con variable países
(En porcentajes)

País	Normativo	Cultural	Organizacional	Financiero	Político	Técnico	Sin dificultades
Argentina	90	163	84	108	416	127	12
Bolivia (Estado Plurinacional de)	147	147	118	59	353	147	29
Brasil	128	128	51	77	359	231	26
Chile	133	150	100	142	317	158	0
Colombia	105	186	114	119	295	167	14
Costa Rica	119	203	68	68	339	186	17
Cuba	250	250	0	0	250	250	0
Ecuador	145	177	81	65	387	145	0
El Salvador	182	114	68	114	295	227	0
Guatemala	162	122	81	81	311	243	0
Honduras	138	172	69	69	379	138	34
México	137	126	98	115	322	191	11
Nicaragua	200	0	0	200	200	200	200
Otro (especifique)	100	200	100	150	300	150	0
Panamá	0	125	0	0	375	500	0
Paraguay	205	128	77	77	308	205	0
Perú	111	129	97	65	323	276	0
República Dominicana	316	105	105	53	316	105	0
Uruguay	167	133	133	100	267	167	33
Venezuela (República Bolivariana de)	145	169	108	108	241	193	36

Fuente: Elaboración propia.

En un análisis por países, es posible señalar que aparecen situaciones como la de Argentina. En donde el predominio político (41,6%) sugiere que la adopción de la perspectiva depende de señales claras desde la alta dirección (mandatos, alineamientos y continuidad), mientras que lo cultural (16,3%) indica resistencias o hábitos instalados que ralentizan el cambio. Lo técnico y financiero pesan menos: sin un encuadre político, la demanda de capacidades no se convierte en práctica estable.

En el caso de Bolivia. La política (35,3%) es el principal freno, pero llama la atención la "condición" de normativo/cultural/técnico (14,7% cada uno): un paisaje de obstáculos parejos. No se presenta un solo factor a mejorar; se necesita una intervención simultánea (reglas mínimas, formación y sensibilización) para su desarrollo.

Brasil. Aparece como un caso dual por un lado el factor político (35,9%) y el técnico (23,1%). Señalan una voluntad que varía en el tiempo en su intensidad. se destaca la falta de un mandato que obligue a usar resultados prospectivos en decisiones de corto plazo; al mismo tiempo, equipos técnicos requieren estandarización y práctica (escenarios, análisis estructural, priorización).

Chile. Muestra un escenario balanceado con político (31,7%) al frente y una triada secundaria técnico (15,8%)–cultural (15,0%)–financiero (14,2%). La fricción no es de una sola causa: requiere simultáneamente "reglas de continuidad", formación aplicada a casos y una narrativa de valor para mover la cultura organizacional.

Colombia. Por su parte muestra una combinación política (29,5%) y cultural (18,6%) sugiere una agenda que avanza si se ancla en coaliciones y relatos de utilidad pública. Capacidades técnicas importantes (16,7%), pero no el primer cuello de botella.

Costa Rica. Otra dupla política (33,9%) y cultural (20,3%). Hay que "contar mejor" para qué sirve la prospectiva (casos de uso, quick wins), a la par de asegurar una conducción política que la ponga a trabajar en el ciclo de políticas.

Cuba. Cuadripartita (25%) en normativo, cultural, político y técnico (0% financiero y estructural). Es el perfil más sistémico: hay que actuar en cuatro frentes al tiempo (reglas, capacidades, sentido cultural y mandato), no por secuencias lineales.

Ecuador. Político (38,7%) con cultural (17,7%) como segundo. El énfasis está en habilitar "licencia para decidir" con horizonte; la cultura organizacional requiere experiencias demostrativas que muestren retorno temprano.

El Salvador. Político (29,5%) y técnico (22,7%). Sin conducción, la demanda técnica se frustra; sin capacidades, la conducción no se convierte en práctica. Hay que empatar las dos curvas: sponsors políticos unidos a bootcamps con entregables.

Guatemala. Mismo patrón: político (31,1%) y técnico (24,3%). La institucionalización requiere una unidad "ancla" con encargo claro y un plan de adopción por etapas (guías, plantillas, estándares).

Honduras. Político (37,9%) seguido de cultural (17,2%). Impera el problema de gobernanza, pero el cambio cultural es el "segundo techo de cristal": sin una comunidad de práctica que legitime el método, las iniciativas se apagan.

México. Político (32,2%) y técnico (19,1%). Oportunidad de "hacer normativa por uso": proyectos demostrativos con formatos estándar que, de facto, se vuelvan regla (y preparen un marco normativo posterior).

Nicaragua. Distribución plana (20%) en normativo, financiero, político, técnico y "sin dificultades"; 0% cultural/estructural. Patrón atípico: conviven varios obstáculos y, al mismo tiempo, un segmento que percibe baja fricción. Puede reflejar heterogeneidad institucional o tamaño muestral reducido: conviene validar antes de diseñar intervención.

Panamá. Técnico (50%) líder, con político (37,5%) segundo. Caso extremo de brecha de capacidades (métodos, datos, herramientas) sobre un trasfondo político relevante. Aquí la palanca inmediata es un plan intensivo de formación con casos locales, mientras se asegura patrocinio político para escalar.

Paraguay. Político (30,8%) y empate normativo/técnico (20,5%). Triada clásica de institucionalización: encargo, reglas y capacidades. Conviene empezar por lineamientos mínimos (qué técnicas, cuándo y cómo) y una unidad coordinadora.

Perú. Político (32,3%) y técnico (27,6%). Doble brecha marcada: sin sponsors la demanda técnica se discontinuará; sin capacidades, el soporte institucional no verá resultados. Requiere "pacto de implementación" entre conducción y equipos.

República Dominicana. Empate en político (31,6%) y normativo (31,6%). Aquí el marco jurídico y el mandato pesan igual: es el caso donde una resolución-guía (con estándares y responsabilidades) puede producir un salto de calidad.

Uruguay. Político (26,7%) con segundos normativo/técnico (16,7%) y estructura organizacional (13,3%) más alta que la región. Hay que ajustar el diseño institucional (dónde se ubica la función, flujos de decisión, monitoreo) además de reglas y capacidades.

Venezuela. Político (24,1%) con técnico (19,3%) y cultural (16,9%) cercanos. Es un contexto de fricciones múltiples donde pilotos demostrativos, de bajo costo y rápido retorno, pueden legitimar el enfoque y construir demanda interna.

Como una forma de integrar los casos nacionales es posible señalar que las relaciones entre dimensiones muestran que cuando el factor es alto, lo normativo y técnico aparecen como “segundos” (no porque no falten, sino porque la puerta de entrada es la gobernanza). Por otro lado, lo técnico suele crecer donde estructura no es el problema central: hay equipos y mesas, pero falta saber hacer. Panamá es el caso extremo.

En relación a los factores culturales estos emergen como segundo freno en varios países (Colombia, Costa Rica, Honduras): sin sentido compartido y casos de uso, lo político no basta. Y a su vez, lo normativo se vuelve clave cuando la práctica ya tomó forma y necesita sostenerse (República Dominicana, Paraguay).

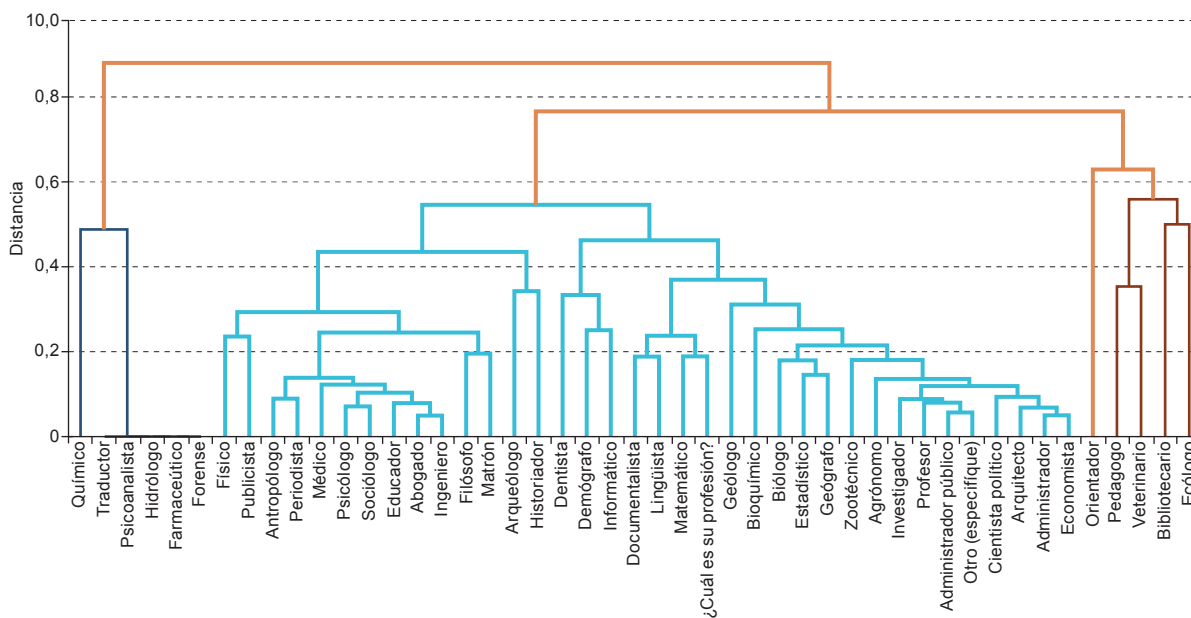
6. Correlación entre profesiones y uso de técnicas

En este análisis buscamos comprender cómo se relacionan las profesiones de los consultados con las técnicas de prospectiva que utilizan en su trabajo. Para ello, partimos de las respuestas consignadas entre las respuestas sobre las metodologías que conoce o ha aplicado. A partir de esa información construimos una matriz que cruza profesiones con técnicas específicas, de modo que fuese posible observar patrones de coincidencia.

Se utilizó el análisis de *clustering* jerárquico, que agrupó a las profesiones en conjuntos según la similitud de sus elecciones metodológicas. El valor de este ejercicio radica en que no solo muestra la frecuencia con que se emplean herramientas como FODA, Escenarios, MICMAC o Entrevistas, sino que también revela afinidades entre campos profesionales. De este modo, es posible identificar comunidades que comparten repertorios metodológicos, señalar brechas donde ciertas profesiones utilizan un rango limitado de técnicas y, en consecuencia, orientar estrategias de capacitación y fortalecimiento de capacidades de manera más precisa.

En suma, este método nos ayuda a cartografiar el paisaje de saberes y prácticas que conviven en el ámbito de la prospectiva, permitiendo reconocer tanto convergencias como vacíos en su institucionalización.

Gráfico 2
Dendrograma



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se usa el análisis de conglomerados jerárquicos (Hierarchical Cluster Analysis, HCA). La distancia mediante el método ward.

Como uno de los principales resultados de la aplicación de la técnica, se identificaron 4 grupos de profesiones, las cuales tienden a concentrar un grupo de técnicas o herramientas.

- *Cluster 1*: Profesiones técnicas y aplicadas: Agrónomos, Antropólogos y otras ciencias sociales aplicadas se agrupan en ramas más cercanas entre sí. Suelen concentrarse en técnicas participativas y cualitativas (entrevistas, encuestas, FODA), con menos dispersión hacia herramientas formales.
- *Cluster 2*: Profesiones con enfoque metodológico avanzado. Profesiones vinculadas a investigación y análisis sistémico (ej. ingenierías, ciencias políticas más técnicas) tienden a agruparse en ramas separadas, mostrando un repertorio más inclinado a técnicas cuantitativas o estructuradas: simulaciones, dinámica de sistemas, impactos cruzados.
- *Cluster 3*: Metodológico más especializado, menos numeroso. Bloques de afinidad en gestión y derecho: Abogados, Administradores y Administradores Públicos aparecen muy próximos en el dendrograma. Esto confirma que comparten un perfil metodológico diversificado, con alto uso de FODA, escenarios y también técnicas de análisis estructural como MICMAC y MACTOR.
- Este *cluster* funciona como puente, articulando la práctica jurídica y administrativa con metodologías prospectivas. Esto crea un perfil más acotado, donde la prospectiva se aplica en contextos específicos (territorio, comunidades, proyectos locales).
- *Cluster 4*: Con profesiones vinculadas a investigación y análisis sistémico (ej. ingenierías, ciencias políticas más técnicas) tienden a agruparse en ramas separadas, mostrando un repertorio más inclinado a técnicas cuantitativas o estructuradas: simulaciones, dinámica de sistemas, impactos cruzados. Esto sugiere un cluster metodológico más especializado, aunque menos numeroso.

Cuadro 24
Agrupaciones (*clusters*) entre profesiones y técnicas

Cluster	Profesiones principales	Técnicas predominantes
<i>Cluster 1</i> – Especialistas aplicación	Antropólogos, Agrónomos, Disciplinas técnicas	FODA, Entrevistas, Encuestas
<i>Cluster 2</i> – Gestión pública intermedia	Planificadores, Gestores sociales, Administración pública media	Escenarios (Schwartz, MORPHOL), FODA, Análisis de tendencias
<i>Cluster 3</i> – Jurídico-gestión diversificada	Abogados, Administradores, Administradores públicos	FODA, Escenarios, MICMAC, MACTOR, Ábaco de Régnier
<i>Cluster 4</i> – Avanzados/metodológicos	Ingenierías, Investigadores de sistemas, Ciencias políticas técnicas	Dinámica de sistemas, Simulaciones, Impactos cruzados

Fuente: Elaboración propia.

D. Análisis de las preguntas abiertas

La sistematización de las respuestas abiertas resulta fundamental en este trabajo porque permite rescatar la riqueza cualitativa de las percepciones y experiencias de los participantes, más allá de los datos estadísticos. A través de este proceso es posible identificar matices, sentidos y ejemplos concretos que complementan y validan los resultados cuantitativos, aportando densidad interpretativa al análisis de la prospectiva.

La sistematización de estas respuestas visibiliza voces y actores que suelen quedar fuera de los registros formales, como la sociedad civil o los grupos vulnerables, y facilita la detección de patrones recurrentes y divergencias significativas en torno al liderazgo político, la institucionalización de capacidades o la inclusión de actores. De este modo, convierte expresiones individuales en insumos comparables y transferibles, contribuyendo a la construcción de conocimiento colectivo y a la legitimidad del análisis académico.

1. Políticas públicas generadas a partir de análisis prospectivos

Las respuestas evidencian que la prospectiva se ha aplicado en diversos sectores, destacando su influencia en políticas nacionales y planes de desarrollo. Se mencionan ejemplos concretos como:

- “Política nacional de reducción de emisiones por deforestación”.
- “Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres en Guatemala 2008-2023 y su actualización 2025-2040”.
- “Plan departamental de ciencia y tecnología”.
- “Plan municipal para la igualdad de mujeres y hombres del Ayuntamiento de Bilbao”.

En algunos casos, los participantes señalaron no solo la existencia de políticas, sino también limitaciones en su aplicación efectiva. Esto refleja que, aunque la prospectiva ha permeado distintos campos (igualdad de género, sostenibilidad ambiental, salud, planificación territorial), su institucionalización aún enfrenta desafíos.

2. Diferencias de la gobernanza anticipatoria con otros enfoques

Las opiniones coinciden en que la gobernanza anticipatoria se distingue por ser proactiva e inclusiva, en contraste con la gestión pública tradicional, percibida como más reactiva y cortoplacista.

Algunas citas representativas:

- “La gobernanza anticipatoria a través de la anticipación permite prevenir riesgos y anticiparse a las políticas”.
- “Es un enfoque prospectivo, donde el Estado debe construir escenarios para guiar decisiones de largo plazo”.
- “La diferencia está en la inclusión de múltiples actores y en su capacidad para articular planificación y acción”.

Las respuestas críticas señalan que, sin un proceso de institucionalización estable, la gobernanza anticipatoria corre el riesgo de quedar en un plano meramente discursivo, sin transformar realmente los modos de gestión.

3. Liderazgo político en el desarrollo de políticas prospectivas

En este ámbito predomina una visión crítica y escéptica respecto al liderazgo político. La mayoría de los encuestados percibe un liderazgo fragmentado, coyuntural y sujeto a intereses particulares.

Ejemplos de opiniones negativas:

- “Siguen intereses personales y/o de grupo como prioridad”.
- “No existe continuidad, cada gobierno redefine prioridades según conveniencia”.
- “El liderazgo es débil, sujeto a presiones coyunturales y a cambios políticos”.

Si bien algunos participantes valoraron experiencias de liderazgo positivo, estas fueron descritas como casos aislados, más que como una práctica estructural. La tendencia general es la constatación de un déficit de liderazgo político sostenido, lo cual limita la consolidación de la prospectiva como política de Estado.

4. Actores que no participan y deberían incorporarse

Los encuestados destacaron una amplia gama de actores ausentes en los procesos prospectivos, con un fuerte énfasis en la necesidad de democratizar la participación.

Respuestas recurrentes incluyen:

- “La población organizada es la más excluida de todos los estudios de prospectiva”.
- “Representación de actores vulnerables debería ser obligatoria”.
- Incorporación de mujeres, jóvenes, comunidades locales y pueblos originarios.

Algunos también sugirieron sumar a sectores tradicionalmente secundarios en estos procesos, como la academia, el sector privado y los gobiernos locales. La tendencia es clara: los consultados consideran que la prospectiva no puede consolidarse si permanece restringida a élites políticas o tecnocráticas.

En términos generales, el análisis de las respuestas abiertas muestra algunos puntos comunes como son:

- El hecho que la prospectiva ha logrado insertarse en políticas relevantes (desarrollo, igualdad, ambiente, ciencia), pero su aplicación aún es desigual.
- Existe un consenso en que la gobernanza anticipatoria ofrece un marco conceptual más potente y adaptativo que la gestión tradicional.
- El liderazgo político constituye una de las principales debilidades: se percibe como fragmentado, inestable y condicionado por intereses particulares.
- Se demanda una ampliación de la participación social para legitimar y enriquecer los procesos prospectivos, incorporando actores históricamente marginados.

E. Perfil de respuestas para el caso de Brasil y su comparación con el patrón general

Brasil tiene 23 respuestas registradas (aprox. 2,7% del total, de 838 países totales). Algunos elementos que distinguen La participación institucional en Brasil refleja una mezcla de universidades, organismos de gobierno y empresa privada, similar al patrón general, pero con menor representación en ONGs comparado con países como Chile o México.

Las técnicas utilizadas en Brasil se enfocan en análisis de tendencias, escenarios, talleres participativos, y despliegan cierto interés en la incorporación de tecnologías avanzadas en universidades y centros de investigación.

Se observa un interés moderado en incorporación de prospectiva en políticas públicas, aunque con limitaciones similares a otros países: rotación política, falta de capacitación técnica y financiamiento insuficiente.

Aspectos relevantes y recomendaciones para Brasil:

- Falta de institucionalización sólida que trascienda cambios políticos: se recomienda fortalecer unidades de prospectiva permanentes.
- Amplificar participación multisectorial y sociedad civil para legitimar y enriquecer el diseño y ejecución de políticas públicas.
- Capacitación sistemática en metodologías mixtas y uso de tecnologías digitales para ampliar análisis prospectivos.
- Promoción de normativas que obliguen el uso de prospectiva en la función pública, con asignación financiera estable.
- Fortalecimiento de mecanismos de monitoreo, evaluación y coordinación interinstitucional para asegurar continuidad y aprendizaje.

Cuadro 25
Comparación de valores clave de Brasil respecto al patrón general

Aspecto	Brasil	América Latina y Caribe (general)	Observación
Porcentaje de respuestas del total (sobre 838)	2,7%	Varía por país, ej. Perú (15%), Col (12%), México (12%)	Brasil tiene menor volumen de respuestas
Tipo de instituciones predominantes	Universidades, gobierno, empresa privada	Misma tendencia general	Menor presencia de ONG en Brasil
Uso de técnicas de prospectiva	Predominio de análisis tendencia, escenarios, talleres participativos	Igual, con mayor diversidad en universidades	Menor despliegue de machine learning/NLP
Participación en ejercicios de prospectiva	Moderada, rastros de institucionalización incipiente	68,8% participación medio regional	Algo bajo en participación formal
Barreras percibidas	Falta de apoyo político, capacitación técnica y recursos	Coinciden con barreras generales	Problemas comunes en institucionalización
Actores sociales poco representados	Sociedad civil, jóvenes, pueblos indígenas poco involucrados	Patrón regional similar	Necesidad de mayor inclusión social
Nivel institucional de aplicación	Predominancia nacional y subnacional	Similar, con un 47% nacional	Brasil igual se concentra en niveles federal/subnacional

Fuente: Elaboración propia.

F. Análisis comparativo de la evolución de la institucionalización de la prospectiva en América Latina y el Caribe (2022-2025)

Contexto y objetivos de la Consulta 2022

La consulta realizada en el año 2022 se enfocó principalmente en explorar el grado inicial de penetración de la prospectiva en la institucionalidad pública de América Latina y el Caribe. El objetivo central era evaluar cómo la prospectiva estaba siendo entendida y aplicada por los actores institucionales, centrándose en promover una cultura de futuro. Se consideró esencial el cambio de mentalidad en todos los niveles de gobierno y se resaltó la necesidad de una visión estratégica de largo plazo.

En ese entonces, el marco conceptual giró alrededor de conceptos básicos y esenciales:

- **Visión y estrategia de largo plazo:** Ejemplificada por experiencias nacionales puntuales como la visión Khatun 2032 en Guatemala o la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030) en República Dominicana, además de esfuerzos en Perú.
- **Pensamiento anticipatorio:** La encuesta enfatizaba la importancia de anticipar cambios y desafíos futuros mediante la información sobre tendencias e incertidumbres.
- **Capacitación y desarrollo de capacidades:** Hubo una identificación clara de la necesidad de capacitación general en métodos prospectivos básicos.
- **Innovación en la gestión pública:** Se resaltó la importancia de fomentar la innovación y asumir riesgos institucionales.
- **Participación social y ciudadana:** Se identificó la participación ciudadana como esencial pero no se profundizó significativamente en estrategias concretas de implementación.
- **Evaluación y aprendizaje:** Se mencionó brevemente, sin un abordaje profundo sobre mecanismos específicos para evaluar y aprender continuamente.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Se consideraron elementos generales clave para generar confianza institucional.

En términos metodológicos, esta consulta fue relativamente básica, centrada principalmente en preguntas generales sobre percepción, sin un abordaje sofisticado de análisis cualitativo profundo o intersectorial.

Contexto y objetivos Consulta 2025

Por otro lado, la consulta más reciente del 2025 muestra un avance significativo en cuanto al enfoque, metodología, alcance y profundidad. Con una muestra mayor (847 participantes frente a aproximadamente 350 en 2022) y una cobertura geográfica más amplia (20 países frente a 6 en 2022), esta consulta refleja una visión más robusta y madura respecto a la incorporación efectiva de la prospectiva.

El marco conceptual ha evolucionado claramente, enfatizando ahora la “gobernanza anticipatoria”, entendida como la capacidad sistémica e institucional para anticiparse estratégicamente al futuro, a través de procesos participativos, colaborativos y orientados hacia la acción concreta.

Esta consulta identifica barreras de manera mucho más específica y detallada, categorizándolas en dimensiones políticas, técnicas, culturales, normativas y organizacionales, mostrando una comprensión profunda de las dificultades prácticas y estructurales que limitan la integración de la prospectiva en el sector público.

La demanda de capacitación también muestra una evolución notable, indicando ahora una necesidad clara de formación especializada y avanzada en técnicas prospectivas sofisticadas como Delphi, MICMAC, análisis de señales débiles y técnicas avanzadas de machine learning, además de asesorías personalizadas y cursos en línea estructurados.

La participación y enfoque multiactorial es otro de los grandes avances. Se enfatiza explícitamente la necesidad de involucrar a diversos actores —ciudadanía, academia, sector privado, y múltiples niveles de gobierno— para asegurar la legitimidad y sostenibilidad de los procesos prospectivos.

Principales Diferencias Observadas entre ambas consultas:

- Alcance y profundidad: 2022 tuvo un enfoque inicial y básico, mientras que 2025 presenta una metodología avanzada, detallada y sofisticada.
- Barreras identificadas: 2022 identificó principalmente barreras generales y superficiales; 2025 presenta una categorización específica, estructurada y profunda.
- Capacitación requerida: En 2022 se destacó la necesidad de capacitación general y conceptual básica, mientras que en 2025 se define claramente una necesidad de formación técnica avanzada y especializada.
- Metodología y análisis: El análisis mixto y riguroso de 2025, que incluye técnicas avanzadas y herramientas específicas, representa un salto significativo respecto al análisis más básico de 2022.
- Participación ciudadana: En 2022, la participación ciudadana se mencionaba en términos generales, mientras que en 2025 esta es abordada de manera explícita y estratégica, reconociendo su rol crítico para la institucionalización efectiva.

En definitiva, la consulta de 2025 evidencia una evolución sustancial en la comprensión, análisis y abordaje de la prospectiva en la función pública respecto a la consulta inicial de 2022. La transición hacia un enfoque mucho más estratégico, estructurado y profundamente institucional refleja un proceso madurativo significativo en los países de América Latina y el Caribe, apuntando hacia una consolidación real y efectiva de la prospectiva como parte integral de la gobernanza pública regional.

IV. Conclusiones

La institucionalización de la prospectiva en la función pública de América Latina y el Caribe presenta distintos niveles de desarrollo, atravesados por experiencias profesionales concretas, desafíos cotidianos de la gestión y la búsqueda compartida de construir horizontes de futuro. Los resultados de la consulta regional muestran un avance significativo, aunque marcado por fuertes desigualdades en su despliegue institucional y territorial.

En efecto, cerca de siete de cada diez personas encuestadas perciben que en sus instituciones ya se aplican enfoques prospectivos. No obstante, tras este resultado alentador subyace una preocupación relevante: el proceso de institucionalización sigue siendo parcial y se encuentra fuertemente concentrado en el nivel central de la administración pública y en espacios de toma de decisiones estratégicas, dejando rezagados —y en muchos casos invisibilizados— a los territorios, los gobiernos locales y las comunidades.

Los datos también revelan una dimensión crítica vinculada al relevo generacional y a la composición social de quienes sostienen estos procesos. La institucionalización de la prospectiva descansa mayoritariamente en profesionales de mayor edad, en su mayoría hombres, portadores de una experiencia valiosa y acumulada, pero también de marcos y lógicas que requieren renovación. La participación de personas jóvenes es marginal, con menos del 2% de las respuestas, lo que configura un desafío sustantivo en términos de continuidad, innovación y sostenibilidad de las capacidades prospectivas en el tiempo.

En paralelo, la consulta evidencia una fuerte demanda latente de formación. Un 73% de las personas participantes declara no haber recibido capacitación formal en prospectiva, pero manifiesta un claro interés en acceder a instancias de aprendizaje. Este hallazgo pone de relieve la existencia de una aspiración colectiva por fortalecer capacidades, construir comunidad profesional, intercambiar experiencias y desarrollar competencias para anticipar y gestionar el cambio desde una ética de la responsabilidad pública.

Por otra parte, las motivaciones para incorporar la prospectiva en la gestión pública responden principalmente a dinámicas internas de las instituciones, más que a demandas sociales o a procesos de participación ciudadana. Entre las razones más citadas se encuentran la alineación con marcos normativos, estándares internacionales o exigencias legales, mientras que es menos frecuente que la prospectiva

emerja como respuesta a llamados democráticos o iniciativas provenientes de las propias comunidades. De forma complementaria, las principales barreras identificadas —cortoplacismo político, falta de formación y ausencia de marcos claros— no constituyen meros obstáculos abstractos, sino realidades que inciden directamente en las agendas y prácticas de las personas que buscan planificar mejor, pero carecen del apoyo político, institucional o de recursos necesarios.

En este contexto, resulta particularmente significativo que solo una de cada diez personas considere la presión ciudadana como una motivación relevante para aplicar enfoques prospectivos. Este dato interpela directamente la legitimidad social del ejercicio prospectivo y subraya la necesidad de abrir estos procesos a la co-construcción con la ciudadanía, incorporando nuevos actores, promoviendo la escucha activa y superando fronteras burocráticas. Asimismo, más de la mitad de las personas encuestadas percibe una falta de interés político sostenido, lo que afecta la motivación institucional y la confianza en que los esfuerzos desplegados logren consolidarse en el tiempo.

Pese a estos desafíos, la consulta también recoge un conjunto de propuestas que reflejan una comprensión profunda y situada de la prospectiva como práctica pública. Entre ellas destacan la necesidad de fomentar una cultura organizacional orientada al futuro, reconocer y articular el trabajo de actores diversos, crear instancias rectoras, asegurar recursos estables y promover el aprendizaje continuo y compartido. Estas propuestas apuestan por la colaboración, la inclusión y la coordinación como principios para una acción pública centrada en las personas.

En consecuencia, la institucionalización de la prospectiva no puede entenderse únicamente como un problema de normas, estructuras o diseños organizacionales. Se trata, ante todo, de un proceso humano que exige confianza, empatía, diversidad, apertura intergeneracional y la voluntad de escucharse mutuamente para construir futuros que reflejen las aspiraciones y necesidades de los distintos sectores de la sociedad.

En síntesis, los resultados de la consulta confirman que la prospectiva ha dejado de ser un ejercicio marginal en la región, pero todavía enfrenta desafíos significativos en materia de institucionalización efectiva, participación social y renovación generacional (CEPAL, 2025). Este diagnóstico dialoga directamente con la Agenda Regional de Planificación y Gestión Pública, que enfatiza el fortalecimiento de la gobernanza anticipatoria, de las capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas) y de los espacios de diálogo social como pilares de un nuevo contrato entre el Estado y la ciudadanía (CEPAL, 2024b).

Superar una visión elitista, centralizada y tecnocrática de la prospectiva constituye, por tanto, un imperativo estratégico. Ampliar su alcance hacia los territorios, las juventudes y las comunidades permitirá transformar la prospectiva en una función pública regular, socialmente legitimada y en una herramienta colectiva para diseñar, de manera compartida, los futuros que las sociedades de América Latina y el Caribe aspiran a habitar, en consonancia con los principios de la agenda UN 2.0 de Naciones Unidas (2023).

Bibliografía

- CEPAL. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe (LC/G.2622-P)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2016). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe (LC/M.33)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2025). *Resultados de la consulta virtual: Desafíos y oportunidades de la incorporación de prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas (LC/SES.40/3-P/-*)*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024b). *Hacia la construcción de una Agenda Regional de Planificación y Gestión Pública: transformando el futuro de América Latina y el Caribe. Borrador para discusión, 24 de marzo de 2025*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *Resultados de la Consulta Virtual: Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. (borrador).
- Consejo Regional de Planificación del ILPES (CRP). (2023). *Resolución CRP/XIX/01. Agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Curarello, P., & Vitale, J. (2019). *Hacia el desarrollo de un enfoque latinoamericano de construcción social de futuros para la sustentabilidad de los territorios*. INTA/UNCUYO.
- Greenblott, J. M., O'Farrell, T., Olson, R., & Burchard, B. (2019). *Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements*. *World Futures Review*, 11(3), 245-266. <https://doi.org/10.1177/1946756718814908>
- Medina, J. E. (1999). *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Universidad del Valle.
- Medina, J. E. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Cali: Universidad del Valle.
- Medina, J. E., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Naciones Unidas. (2023). *Agenda UN 2.0: Transformar el modelo de gestión de la ONU para cumplir con la Agenda 2030*. Secretaría General de las Naciones Unidas.
- Priebe, M., Veit, S., & Warnke, P. (2025). *Understanding Foresight-Policy Interactions: The Role of Institutionalization*. *FUTURES & FORESIGHT SCIENCE*, 7(1), e197. <https://doi.org/10.1002/ff02.197>
- Trish, L. (2022). *Foresight and Anticipatory Governance in Practice*. OECD.
- UNDP (2018). *Foresight Manual Empowered Futures for the 2030 Agenda*.
- UN. *Pacto del Futuro, Declaración de las nuevas generaciones*.
- Vitale, J., & Medina, J. (2022). *América Latina y el Caribe y sus visiones de futuro*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Anexo A1

Formulario online de la consulta

Consulta Agenda Regional de Planificación y Gestión Pública: transformando el futuro de América Latina y el Caribe

En la XIX Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP) de la CEPAL (órgano subsidiario intergubernamental de orientación de las actividades del ILPES), celebrada en noviembre de 2023, los delegados acordaron por consenso el diseño y lanzamiento de una Agenda Regional de Planificación y Gestión Pública cuyo fin es co-construir el futuro de América Latina y el Caribe a partir de metodologías colaborativas e innovadoras. Este esquema estratégico se organiza en torno a cuatro ejes principales:

- i) **Prospectiva del desarrollo sostenible.** Se enfatiza la necesidad de anticipar desafíos ambientales, sociales y económicos, generando escenarios de largo plazo que orienten la formulación de políticas con visión de sostenibilidad.
- ii) **Gobernabilidad e instituciones resilientes.** Se propone fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional y la capacidad de adaptación de los sistemas de gobierno frente a crisis e incertidumbres.
- iii) **Coherencia e integralidad de las políticas públicas.** Se busca articular de manera sistémica los distintos ámbitos sectoriales, evitando esfuerzos aislados y promoviendo sinergias para maximizar el impacto de las intervenciones.
- iv) **Valor público y cultura de aprendizaje continuo.** Se impulsa la generación de valor para la ciudadanía y la institucionalización de procesos de evaluación y retroalimentación que permitan el perfeccionamiento permanente de las prácticas de gestión.

Para enriquecer estos lineamientos con aportes diversos, se ha puesto en marcha una consulta virtual abierta a autoridades nacionales, representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, comunidad académica y público interesado. El objetivo es recabar experiencias, recomendaciones y propuestas creativas que contribuyan a robustecer la gobernanza regional y aseguren la pertinencia de las soluciones planteadas.

Su participación resulta fundamental para conformar una agenda plural y rigurosa. Valoramos en particular su experiencia técnica y política, ya que su conocimiento del entorno latinoamericano permitirá precisar desafíos y oportunidades. Se propone mediante esta consulta hacer a un ejercicio de reflexión para identificar cuáles líneas de acción revisten una mayor relevancia estratégica (importancia) y, al mismo tiempo, determinar cuáles de ellas demandan una atención prioritaria e inmediata (urgencia).

Al sumarse a esta iniciativa, accederá a la red de contactos que recibirá los resultados del ejercicio, transformando el debate especializado en acciones públicas viables y eficientes. Le recomendamos responder únicamente aquellas preguntas sobre las cuales cuente con información sólida y certeza en su juicio.

Agradecemos de antemano su valiosa colaboración en este esfuerzo colectivo, que persigue un futuro compartido, inclusivo y sostenible para América Latina y el Caribe.

Para acceder al documento completo haga click aquí: [Documento completo](#)

Ante cualquier duda o comentario agradecemos hacerlos llegar a carlos.sandoval@un.org

1. Nombre

Nombre Apellido

2. Email

Dirección de correo electrónico

3. Género: ¿Cómo se identifica?

Hombre

 No binario Mujer Prefiero auto-describirme

4. ¿Cuál es tu grupo de edad?

 17 o menos 18-20 21-29 30-39 40-49 50-59 60 o más

5. Cuál es el nivel de educación más alto que obtuviste?

Escuela primaria

 Escuela secundaria Preparatoria Diploma universitario Posgrado (maestría, doctorado, etc.)

6. ¿En qué país vive?

7. En este momento, ¿en qué tipo de institución trabajas?

 Sector privado Sector público Consultor Academia

Otro (Por favor especificar)

8. En su puesto actual, ¿en qué medida su trabajo se vincula con temas de gobernanza?

Nada relacionado

 Poco relacionado Medianamente relacionado Muy relacionado Totalmente relacionado

9. En su puesto actual, ¿en qué medida su trabajo se vincula con temas de institucionalidad pública asociada al desarrollo?

- Nada relacionado
- Poco relacionado
- Medianamente relacionado
- Muy relacionado
- Totalmente relacionado

10. En su puesto actual, ¿en qué medida su trabajo se vincula con el análisis de la gestión pública?

- Nada relacionado
- Poco relacionado
- Medianamente relacionado
- Muy relacionado
- Totalmente relacionado

11. De acuerdo con el documento presentado, ¿cuál de los ejes temáticos expuestos considera usted que domina con mayor profundidad?

- Gobernanza, Institucionalidad y Diálogo Social
- Dimensión del futuro y la gobernanza anticipatoria en el paradigma del desarrollo sostenible
- Coordinación para lograr coherencia e integralidad en las políticas públicas
- Evaluación, valor público y el establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo

Comentarios

12. De acuerdo con el documento presentado, ¿cuál de los ejes temáticos expuestos considera usted como el más relevante o importante (considerando su pertinencia o impacto)?

- Gobernanza, Institucionalidad y Diálogo Social
- Dimensión del futuro y la gobernanza anticipatoria en el paradigma del desarrollo sostenible
- Coordinación para lograr coherencia e integralidad en las políticas públicas
- Evaluación, valor público y el establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo

Comentarios

13. De acuerdo con el documento analizado, ¿cuál de los ejes temáticos expuestos considera usted más urgente de abordar?

- Gobernanza, Institucionalidad y Diálogo Social
- Dimensión del futuro y la gobernanza anticipatoria en el paradigma del desarrollo sostenible
- Coordinación para lograr coherencia e integralidad en las políticas públicas
- Evaluación, valor público y el establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo

Comentarios

Se presentan aquí los resultados de la consulta internacional “Desafíos y oportunidades de la incorporación de la prospectiva en la función pública en América Latina y el Caribe” realizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en abril y mayo de 2025. Dirigida a funcionarios públicos, investigadores, representantes de organismos internacionales y profesionales vinculados a la gestión pública, su objetivo fue conocer el uso de la prospectiva en las instituciones públicas de la región, las barreras para su implementación y los mecanismos para favorecer su integración en la planificación y el diseño de políticas.

La prospectiva ya no es un ejercicio marginal, aunque enfrenta desafíos en materia de institucionalización, participación y renovación generacional. Esto se vincula con la Agenda Regional de Gobernanza de la Planificación y la Gestión Pública para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, que llama a fortalecer la gobernanza anticipatoria, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y los espacios de diálogo social como pilares para un nuevo contrato entre Estado y ciudadanía.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL2026-5S>