



# Guía básica de gobernanza anticipatoria

Fredy Vargas • Julio Rosado • Nahuel Oddone



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



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



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



# Guía básica de gobernanza anticipatoria

Fredy Vargas • Julio Rosado • Nahuel Oddone



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

Este documento fue elaborado por Fredy Vargas y Julio Rosado, Consultores, y Nahuel Oddone, Jefe de la de la Unidad de Comercio Internacional e Industria. Se agradecen los comentarios de Jorge Mattar, Javier Medina, Ramón Padilla y Paulina Pizarro.

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

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados 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.

#### Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2024/2025) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2025/17

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2025

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: Vargas, F., Rosado, J. y Oddone, N. (2025). *Guía básica de gobernanza anticipatoria* (LC/MEX/TS.2025/17). 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

Glosario .....	3
Resumen .....	7
Introducción .....	9
I. ¿Por qué importa anticipar hoy en América Latina y el Caribe?.....	11
A. Una región que vive en modo reacción .....	11
B. El tiempo importa: pensar hoy con perspectiva de futuro.....	12
II. ¿Para qué la gobernanza anticipatoria? Fundamentos y características.....	17
A. De dónde viene la gobernanza anticipatoria: la visión como punto de partida .....	17
B. Explorar lo posible: de la prospectiva a la gobernanza anticipatoria.....	17
C. ¿Qué es la gobernanza anticipatoria?.....	20
D. Integrar para transformar: la gobernanza anticipatoria en la política pública .....	21
E. Epílogo (cuatro componentes para abrir el futuro) .....	22
III. ¿Cómo diseñar una estrategia de gobernanza anticipatoria? Pasos, herramientas y articulación práctica .....	23
A. Introducción metodológica.....	23
B. Bloque 1. ¿Qué es diseñar estratégicamente desde la gobernanza anticipatoria? .....	24
C. Bloque 2. Definir el sistema desde dominios críticos y actores clave .....	25
1. De las variables a los dominios de anticipación.....	25
2. Delimitación flexible del sistema e identificación de actores anticipadores .....	26
3. Construcción de nodos de anticipación .....	28
4. Resultados esperados del bloque 2.....	28
D. Bloque 3. Señales y disrupciones (comprender el entorno en transformación) .....	29
1. ¿Qué son las señales de futuro?.....	29
2. Talleres participativos de señales.....	29
3. Clasificación social, tecnológica, económica, ecológica y política (STEOP) y dominios críticos .....	30
4. Usos estratégicos del análisis de señales .....	31
5. Resultados esperados del bloque 3.....	31

E.	Bloque 4. Construcción de escenarios posibles desde visiones de futuro compartidas .....	32
1.	Escenarios posibles como trayectorias intencionales .....	32
2.	Componentes mínimos de un escenario .....	32
3.	Construcción participativa de escenarios .....	33
4.	Rol estratégico del bloque 4 .....	33
F.	Bloque 5. Contraste anticipatorio (arquetipos globales y examen de robustez) .....	34
1.	¿Qué son los arquetipos <i>foresight</i> ? .....	34
2.	La matriz de contraste: robustez y adaptación .....	34
3.	Resultados esperados del contraste .....	35
4.	Hacia un escenario apuesta validado y compartido .....	36
G.	Bloque 6. Hoja de ruta multitemporal con puntos de ajuste anticipado .....	36
1.	Lógica de aterrizaje: del futuro deseado a los horizontes reales .....	36
2.	Planificación por horizontes y bajo restricciones .....	37
3.	Políticas públicas de largo plazo y diseño modular .....	38
4.	Ajustes anticipados y flexibilidad estratégica .....	38
5.	Institucionalizar sin encorsetar .....	38
H.	Gobernanza, capacidades TOPP e implementación de la estrategia anticipatoria .....	39
1.	Arquitectura institucional para sostener la anticipación .....	39
2.	Capacidades institucionales: el enfoque TOPP .....	40
I.	Hacia una cultura de la anticipación .....	45
1.	Elementos clave de una cultura de la anticipación .....	45
2.	Estrategias para fomentar una cultura de la anticipación .....	46
3.	Desafíos y oportunidades .....	46
IV.	<b>Medición multitemporal, evaluación dinámica y ajuste estratégico en la gobernanza anticipatoria.....</b>	<b>47</b>
A.	Evaluación en clave anticipatoria .....	47
1.	¿Qué es la evaluación anticipatoria? .....	47
2.	Dimensiones clave para evaluar desde la anticipación .....	47
3.	Tipos de evaluación en la estrategia de gobernanza anticipatoria .....	48
4.	La evaluación como aprendizaje colectivo .....	49
5.	Articular evaluación con política .....	49
B.	Ajustes periódicos y gobernanza dinámica .....	49
1.	¿Qué se entiende por ajustes periódicos? .....	49
2.	¿Cómo se activa un ajuste estratégico? .....	50
3.	Aprender para ajustar: revisión basada en evidencia y lecciones .....	50
4.	Visualización del proceso de ajuste periódico .....	50

C.	Evaluación y madurez de las capacidades TOPP: ¿Cómo saber si estamos listos? .....	51
1.	¿Qué se entiende por madurez en las capacidades TOPP? .....	51
2.	Criterios comunes de evaluación .....	51
3.	¿Cómo aplicar esta evaluación? .....	52
4.	¿Qué utilidad tiene esta evaluación? .....	53
D.	Medir para transformar: evaluación anticipatoria como práctica viva .....	53
<b>V.</b>	<b>Conclusiones y horizontes futuros.....</b>	<b>55</b>
A.	¿Por qué transformar el futuro desde hoy?.....	55
B.	Recomendaciones para gobiernos, organismos multilaterales y redes .....	55
C.	Líneas de investigación y desarrollos futuros.....	56
D.	Reflexión final: ¿y si el futuro fuera nuestra principal política pública?.....	57
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>59</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>63</b>
Anexo 1	Orígenes y devenir del pensamiento anticipatorio .....	64
Anexo 2	Sistema integrado de monitoreo, evaluación y adaptación (SIMEA) .....	66
Anexo 3	Otras herramientas para la evaluación y adaptación continua .....	70

## Cuadros

Cuadro 1	Diferencias entre prospectiva estratégica y gobernanza anticipatoria .....	19
Cuadro 2	Actores por dimensiones.....	26
Cuadro 3	Ejemplo de información relevada por tipo de señal .....	30
Cuadro 4	Ejemplo de formato de organización de señales .....	30
Cuadro 5	Componentes de los escenarios a desarrollar .....	32
Cuadro 6	Plantilla para la estructura de escenarios .....	33
Cuadro 7	Arquetipos más desarrollados .....	34
Cuadro 8	Ejemplo de matriz de contraste de escenarios .....	35
Cuadro 9	Hoja de ruta multitemporal con tres horizontes.....	37
Cuadro 10	Ejemplo de ficha modular de eje, horizonte y acción.....	38
Cuadro 11	Matriz componente-función para la gobernanza anticipatoria .....	40
Cuadro 12	Aportes de la gobernanza anticipatoria a las capacidades institucionales TOPP necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo .....	40
Cuadro 13	Fases de desarrollo de las capacidades TOPP .....	44
Cuadro 14	Comparación de enfoques para pensar y actuar sobre el futuro .....	45
Cuadro 15	Dimensiones clave de evaluación en la gobernanza anticipatoria .....	47
Cuadro 16	Tipología de ajustes periódicos.....	50
Cuadro A2.1	Cinco módulos clave del SIMEA .....	66
Cuadro A2.2	Claves para la implementación del SIMEA .....	67
Cuadro A3.1	Resumen de herramientas anticipación y aplicación sugerida .....	72

## Gráficos

Gráfico 1	Mapa de poder, interés y capacidad anticipadora.....	27
Gráfico 2	Radar de señales por categoría STEEP.....	31
Gráfico 3	Índice de madurez TOPP.....	52

## Recuadros

Recuadro 1	¿Quiénes deben anticipar? La experiencia de México en gobernanza anticipatoria.....	13
Recuadro 2	Cinco ideas clave del enfoque de gobernanza anticipatoria.....	15
Recuadro 3	De la planificación al pensamiento de futuros.....	18

## Diagramas

Diagrama 1	Marco conceptual base de la gobernanza anticipatoria.....	20
Diagrama 2	Propuesta metodológica para diseñar e implementar de una estrategia de gobernanza anticipatoria.....	24
Diagrama 3	Relación de actores del dominio de sostenibilidad hídrica territorial.....	27
Diagrama 4	Mapa de dominios de anticipación y nodos estratégicos.....	28
Diagrama 5	Esquema de hoja de ruta multitemporal.....	37
Diagrama 6	Arquitectura institucional de la gobernanza anticipatoria.....	39
Diagrama 7	Modelo de capacidades TOPP para gobernanza anticipatoria.....	42
Diagrama 8	Representación integrada de las capacidades TOPP en acción.....	43
Diagrama 9	Tipos de evaluación de la gobernanza anticipatoria.....	48
Diagrama 10	Flujo del ciclo de ajuste estratégico en gobernanza anticipatoria.....	51
Diagrama A2.1	Arquitectura modular del SIMEA.....	67
Diagrama A3.1	Ciclo de implementación y retroalimentación de la gobernanza anticipatoria.....	70
Diagrama A3.2	Mapa señal-decisión anticipatoria.....	72



## Glosario

### Anticipación

Es la capacidad de imaginar, interpretar y actuar en función de futuros posibles, integrando la percepción del cambio con la toma de decisiones presente. A diferencia de la previsión, que analiza señales externas y escenarios no controlables, la anticipación se fundamenta en el principio de que los futuros pueden ser coconstruidos deliberadamente. Así, los escenarios anticipatorios no solo describen lo que podría pasar (para lo cual hay que prepararse), sino que orientan hacia lo que se desea que pase, incorporando visión ética, política y colectiva, y considerando el entorno. Esta distinción es clave, ya que en la previsión se identifican futuros plausibles, en la anticipación se generan escenarios y se diseña activamente un futuro deseado y se actúa estratégicamente para influir en él. Por eso, anticipar es un acto de agencia (entendida con el enfoque de capacidades de Sen), que requiere competencias cognitivas, organizacionales y culturales. La anticipación da lugar a marcos institucionales flexibles, aprendizaje continuo y una gobernanza más justa y resiliente en contextos de alta incertidumbre (Miller, 2018; Polli, 2017; Tönurist y Hanson, 2020).

### Capacidades anticipatorias

Son el conjunto de habilidades, estructuras y disposiciones cognitivas, institucionales y culturales que permiten percibir, imaginar y actuar sobre futuros posibles. Desde una perspectiva neurocognitiva, anticipar implica simular escenarios, procesar ambigüedad, detectar patrones emergentes y proyectarse mentalmente hacia el futuro, una función vinculada a la red cerebral por defecto (*default mode network*) y al sistema ejecutivo del cerebro. Estas capacidades incluyen tanto elementos técnicos (como escaneo de horizontes o análisis de escenarios), como habilidades blandas y profundas: pensamiento sistémico, imaginación deliberada, tolerancia a la incertidumbre, sentido de agencia y disposición ética hacia las generaciones futuras. La *futures literacy*, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), propone que anticipar es una capacidad distribuida, que se aprende y se enseña. Su fortalecimiento no solo mejora la planificación estratégica, sino la calidad democrática, la innovación social y la resiliencia institucional (Boyatzis y McKee, 2005; Miller 2018; Poli, 2017; Schacter et al., 2007).

### Escenarios prospectivos

Son narrativas estructuradas que describen futuros posibles, plausibles o deseables, con el fin de imaginar caminos alternativos y tomar decisiones estratégicas mejor informadas. A diferencia de los pronósticos, los escenarios no buscan predecir el futuro, sino abrir el pensamiento ante la incertidumbre, explorar sus implicaciones y fortalecer la preparación institucional. Desde la psicología cognitiva, construir escenarios activa la imaginación proyectiva y permite simular el impacto de decisiones complejas sin asumir riesgos reales. Los escenarios también generan efectos emocionales: pueden provocar sentido de urgencia, esperanza o alerta moral. Por eso, no solo son herramientas analíticas, sino también dispositivos culturales para alinear percepciones, movilizar actores y crear sentido colectivo. Existen diversos tipos: exploratorios, normativos, disruptivos, utópicos o distópicos, y cada uno cumple funciones distintas en procesos participativos, planificación estratégica o diseño institucional (Godet, 2001b; Wilkinson y Kupers, 2013; Schacter et al., 2012).

## Estudios de futuros

Constituyen un campo de conocimiento transdisciplinar que explora los futuros posibles, probables, plausibles y deseables, con el fin de ampliar la capacidad de decisión presente frente a la incertidumbre. No se trata de predecir el futuro, sino de abrir el pensamiento estratégico, ético y cultural hacia múltiples horizontes. Este campo agrupa diversas corrientes metodológicas como la prospectiva francesa (normativa y estructurada), el *foresight* (exploratorio y basado en señales) y los enfoques normativos, críticos, regenerativos o decoloniales que surgen en Asia, África y América Latina. También incorpora marcos teóricos más recientes como la anticipación (centrada en la relación cognitiva y transformadora con el futuro) y prácticas como el diseño especulativo, la ficción anticipatoria o la inteligencia colectiva. Los estudios de futuros no prescriben una única visión, sino que ofrecen lenguajes, métodos y filosofías para pensar y actuar estratégicamente en un mundo incierto (Bell, 2003; Sardar, 2010; Inayatullah, 2008).

## Futuro (como concepto estratégico)

El futuro no es un objeto fijo ni lineal, sino una construcción social, abierta y múltiple. En el campo de la gobernanza anticipatoria, el futuro se concibe como un espacio de posibilidad que puede ser explorado, deliberado y coconstruido desde el presente. Esta visión rompe con la idea del futuro como simple proyección del pasado y lo transforma en un horizonte de decisión colectiva. El futuro es, entonces, tanto un escenario a prever como un bien público a proteger y disputar. Diversas tradiciones epistemológicas —desde la anticipación crítica hasta la prospectiva voluntarista— han contribuido a esta concepción plural del futuro. Tal enfoque permite a los actores públicos actuar estratégicamente, incorporar incertidumbres y generar valor público en contextos de cambio profundo (Poli, 2017; Inayatullah, 2008; Miller, 2018).

## Gobernanza anticipatoria

Es un enfoque emergente de gestión pública que integra anticipación, innovación y aprendizaje adaptativo en los sistemas de decisión del Estado para enfrentar contextos de alta incertidumbre. Reconoce que los problemas públicos no solo surgen del presente, sino que también se gestan en el futuro, a partir de tendencias, rupturas o dilemas intergeneracionales. Por tanto, exige una transformación en la forma en que se formulan e implementan las políticas. Uno de sus principios centrales es el ajuste intertemporal de políticas, que implica alinear decisiones actuales con impactos futuros, superando la lógica del corto plazo. La gobernanza anticipatoria permite construir una visión compartida de futuro, movilizar recursos institucionales hacia ella y evitar decisiones que comprometan el bienestar de las generaciones venideras. Se apoya en capacidades institucionales como la integración de la prospectiva en la formulación de políticas, la participación multisectorial, el monitoreo prospectivo y la continuidad organizacional. Este enfoque está siendo adoptado por gobiernos y organismos multilaterales como la OCDE y la CEPAL, que han desarrollado guías y marcos institucionales para su aplicación en contextos nacionales y territoriales (Tönurist y Hanson, 2020; Miller, 2018).

## Participación anticipatoria

Es la inclusión deliberada y significativa de múltiples actores sociales en la construcción de visiones, escenarios y estrategias de futuro. No se limita a consultas formales, sino que promueve procesos deliberativos, interculturales e intergeneracionales, donde el futuro se imagina y negocia colectivamente como un bien público. Desde la psicología social y la neurociencia, se ha demostrado que imaginar el futuro de manera colectiva activa procesos de empatía proyectiva, sentido de pertenencia futura y corresponsabilidad. Esto fortalece la legitimidad de las decisiones, pero también la resiliencia emocional y cívica frente a la incertidumbre. La participación anticipatoria es central en contextos de baja confianza institucional, como en América Latina, donde construir futuros compartidos puede contribuir a renovar el contrato social. Exige metodologías sensibles al contexto, como el diseño especulativo, la facilitación narrativa o el teatro de futuros (Miller, 2018; Boulding, 1966; Light, 2021).

### Pensamiento de largo plazo

Es una capacidad estratégica que permite considerar las consecuencias futuras de las decisiones presentes, más allá de las presiones inmediatas. Este pensamiento se ve limitado por factores cognitivos como el descuento hiperbólico (la tendencia a preferir recompensas inmediatas sobre beneficios futuros) o el sesgo de presente, documentados en neurociencia y economía conductual. Superar estas limitaciones requiere desarrollar estructuras institucionales, pero también habilidades mentales como la imaginación narrativa, la empatía intergeneracional y la autorregulación. Desde la neurociencia, estudios han mostrado que pensar en el futuro activa las mismas áreas cerebrales que la memoria autobiográfica, lo que sugiere que anticipar exige reconstruir el yo en el tiempo. El pensamiento de largo plazo, por tanto, no es solo una virtud política, sino una capacidad neuropsicológica que se pueda entrenar y fortalecer a nivel individual y colectivo (Marien, 2014; SOIF, 2023; Schacter et al., 2012; OCDE, 2025).

### Previsión

Es un proceso estructurado de exploración de futuros plausibles, sustentado en el análisis sistemático de señales de futuro: tendencias, disrupciones, señales débiles y emergentes. Estas señales son exógenas y, en gran medida, no controlables por el actor que las observa, lo que hace de la previsión una herramienta orientada a comprender e interpretar entornos inciertos de presente y futuro, más que a intervenir directamente en ellos. Los escenarios derivados de la previsión tienden a ser descriptivos o exploratorios, útiles para identificar riesgos y oportunidades, pero sin involucrar necesariamente una agencia transformadora. Su valor radica en ampliar el campo de visión estratégica de las organizaciones públicas o privadas. A diferencia de la anticipación, donde los escenarios se construyen colectivamente con un fin normativo, la previsión se concentra en generar inteligencia anticipatoria como insumo para decisiones estratégicas más informadas (Hiltunen, 2008; Godet, 2001b; Miller, 2018).

### Prospectiva

Es una de las principales corrientes metodológicas dentro de los estudios de futuros, nacida en Francia a mediados del siglo XX y orientada a la construcción voluntarista de futuros deseables. Su objetivo no es predecir, sino iluminar el presente a partir del análisis estructurado del porvenir. A través de herramientas como escenarios, análisis estructural, juego de actores o *backcasting*, busca articular visión, estrategia y acción colectiva, permitiendo a gobiernos, empresas o territorios movilizarse hacia un futuro elegido. Autores como Gaston Berger, Bertrand de Jouvenel, Michel Godet, André Clément Decoufle y Jean Blondel sentaron las bases de esta tradición, proponiendo un pensamiento riguroso, ético y deliberativo del futuro. A diferencia de la anticipación, que se enfoca en la capacidad cognitiva y organizacional para actuar ante la incertidumbre, la prospectiva es una práctica estructurada y metodológica para guiar decisiones estratégicas a largo plazo. En este sentido, la prospectiva institucionaliza la anticipación, traduciéndola en procesos planificados y deliberativos (Godet, 2001b; Decoufle, 1974; De Jouvenel, 1967).



## Resumen

Esta Guía se concibe como una herramienta práctica y accesible destinada a los funcionarios públicos de América Latina y el Caribe. Su propósito central es ofrecer un marco metodológico que permita superar la tendencia predominante en la región a gestionar en modo reacción y con horizontes de corto plazo, lo cual limita la capacidad de los Estados para responder de manera efectiva a los desafíos complejos y recurrentes.

La propuesta no se centra en predecir el futuro, sino en anticipar estratégicamente. Esto significa prepararse para escenarios múltiples e inciertos, identificar señales tempranas de cambio, y orientar las decisiones presentes hacia la construcción de futuros deseables más sostenibles e inclusivos. De este modo, la gobernanza anticipatoria se plantea como una innovación en la gestión pública, que combina visión de largo plazo, planificación multitemporal y capacidad de adaptación continua.

En este documento se subraya que, si bien la región cuenta con talento, creatividad y diagnósticos, existe un déficit en materia de capacidades institucionales para integrar la anticipación en los procesos de formulación de políticas públicas en el marco de las capacidades denominadas TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas). Para cerrar esa brecha, se proponen mecanismos que fomentan el diálogo social, la construcción de consensos amplios y la articulación entre distintos actores: gobiernos, sociedad civil, academia, sector privado y organismos internacionales. Entre las herramientas destacadas se incluyen el uso de escenarios prospectivos, la elaboración de hojas de ruta multitemporales y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación adaptativos que permitan ajustar las estrategias en el tiempo.

La estructura del documento comprende cinco capítulos que abordan, de manera progresiva, la importancia de anticipar, los fundamentos conceptuales de la gobernanza anticipatoria, los pasos para diseñar estrategias, los mecanismos de evaluación dinámica y las recomendaciones finales para consolidar este enfoque como política pública. En síntesis, esta Guía invita a transformar la cultura institucional y gobernar el presente con responsabilidad y compromiso hacia el futuro.



## Introducción

Las Naciones Unidas (2023, p. 8) han hecho hincapié en la formación de competencias y cultura para el mañana. La propuesta modernizadora de ONU 2.0 apunta a un cambio de dirección para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —y otras metas con miras a un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible— mediante el “Quinteto de Cambios”, que es una combinación dinámica de enfoques basados en: i) la innovación (aprender a desarrollar nuevas soluciones); ii) datos (desarrollar ecosistemas de datos con impactos); iii) la transformación digital (dominar el impacto digital); iv) la previsión estratégica (aprender a lidiar con la incertidumbre), y v) las ciencias del comportamiento (facilitar mejores opciones).

Para entender la incertidumbre la región necesita superar la trampa de baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva que enfrenta (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a). Las capacidades prospectivas y de gobernanza en las instituciones y en la sociedad no surgen espontáneamente, por lo que es necesario crearlas, arraigarlas, amplificarlas y entenderlas como parte de las políticas de desarrollo (Máttar y Perrotti, 2023; Medina, 2023). Su utilización como componente de las políticas públicas sirve para desarrollar capacidades de resiliencia y recuperación transformadora, abordar la incertidumbre global y las crisis recurrentes, vislumbrar alternativas de salida de las crisis, fortalecer la anticipación intertemporal y generar un diálogo social permanente que conecte a las instituciones con la ciudadanía para crear amplios consensos sobre las direcciones del desarrollo. En este contexto, la gobernanza anticipatoria se consolida como la incorporación y la aplicación sistemática de la prospectiva estratégica en toda la estructura gubernamental, abarcando el análisis de políticas y los procesos de toma de decisiones (CEPAL, 2024a).

América Latina y el Caribe han demostrado su capacidad de resistencia frente a la adversidad, pero necesitan fortalecer su capacidad de pensar a futuro (resistir no es lo mismo que anticipar). Durante varias décadas, en varios momentos, los gobiernos de la región han operado en modo de reacción, improvisando respuestas a crisis sucesivas sin detenerse a pensar estratégicamente los escenarios que ya se estaban gestando. El tiempo político y el tiempo estratégico deben reconciliarse si se quieren construir Estados que no solo gestionen dificultades y momentos de crisis, sino que construyan también un bienestar sostenible.

La gobernanza anticipatoria —como aquí se plantea— no es predecir, es preparar. El propósito de la prospectiva y la gobernanza anticipatoria es anticipar las opciones estratégicas que tienen disponibles los diferentes actores, con base en un pensamiento a largo plazo que adopte políticas públicas eficaces, y coordinar con efectividad la agenda pública para estar mejor preparados frente al entorno de crisis permanente. La gobernanza anticipatoria supone aceptar que el futuro es múltiple, incierto y complejo, pero al mismo tiempo abordable si se cuenta con las capacidades institucionales adecuadas.

En América Latina y el Caribe hay talento, diagnósticos e ideas. Lo que se requiere es construir capacidad de anticipación como política pública continua. Dejar de improvisar. Reconocer las señales antes de que se transformen en crisis. Aprender a actuar en el presente, pensando con honestidad en las generaciones futuras. Es decir, gobernar con intención, no por inercia. Gobernar anticipando.

El objetivo de este documento es indicar cómo se construye una estrategia de gobernanza anticipatoria, qué herramientas pueden usarse, cómo se organiza un sistema de múltiples actores y escalas, y cómo se evalúan y ajustan las decisiones en entornos de alta incertidumbre. Para ello, el documento se estructura en cinco capítulos. En el capítulo I se busca responder ¿por qué importa anticipar en América Latina y el Caribe? Para hacerlo, se presentan nociones sobre cómo el tiempo influye en las decisiones públicas y se muestra que anticipar no es tarea de una sola institución, sino que requiere de múltiples actores trabajando en conjunto como sistema. En el capítulo II se exploran los componentes esenciales de la gobernanza anticipatoria y su utilidad para construir decisiones públicas más inteligentes, robustas y sostenibles.

En el capítulo III se propone una ruta estructurada para implementar una estrategia de gobernanza anticipatoria, articulando cuatro componentes clave: previsión estructurada, anticipación estratégica, aterrizaje multitemporal y participación de actores, así como el enfoque de las capacidades técnicas, operativas, políticas y de prospectiva (TOPP). En el capítulo IV se presenta un sistema de monitoreo y evaluación anticipatoria que permita revisar periódicamente la trayectoria de políticas públicas, sus impactos en el tiempo y sus vínculos con escenarios emergentes, promoviendo una lógica de evaluación como bucle de aprendizaje y no solo como control. Finalmente, en el capítulo V se presentan algunas recomendaciones para consolidar la gobernanza anticipatoria como un estándar de acción pública en la región. Se incluyen, además, diversos anexos que complementan la información.



## I. ¿Por qué importa anticipar hoy en América Latina y el Caribe?

### A. Una región que vive en modo reacción

Esta Guía parte de una premisa simple: anticipar no es predecir ni adivinar, es prepararse mejor. Es una práctica colectiva que combina herramientas de análisis prospectivo, visión estratégica, participación social y articulación interinstitucional para tomar mejores decisiones hoy en materia de política pública, pensando en sus consecuencias mañana.

Las crisis económicas, sociales, ambientales y sanitarias aparecen de forma recurrente y cada vez más interconectada. La constante exposición a eventos inesperados ha llevado a muchos gobiernos de América Latina y el Caribe a operar en modo reacción. Es decir, tomar decisiones bajo presión, sin tiempo ni recursos para pensar estratégicamente. La reacción se vuelve la norma. Y con ella, una serie de consecuencias que comprometen la sostenibilidad, la equidad y la legitimidad del quehacer público.

Uno de los efectos más visibles del cortoplacismo es la pérdida de capacidad preventiva. La planificación estructural cede ante la improvisación. Se prioriza lo urgente sobre lo importante, lo inmediato sobre lo estratégico. Este modelo reactivo está anclado en diversas causas: sistemas políticos de corto plazo, burocracias fragmentadas, escasa inversión en inteligencia institucional y una cultura política que premia la respuesta rápida, pero no la construcción de consensos ni la exploración de escenarios posibles y probables.

Empero, hay otra forma de gobernar. La gobernanza anticipatoria ofrece un enfoque distinto: pensar y actuar hoy teniendo en cuenta los múltiples futuros posibles y su evolución, así como considerarlos dentro de nuestras estrategias. No se trata de predecir con certeza lo que ocurrirá, sino de prepararse mejor, ampliar las opciones, identificar señales emergentes y construir estrategias más robustas y participativas y con ello fomentar y cultivar una cultura anticipatoria.

Este enfoque no es una utopía. Existen muchos casos concretos en gobiernos subnacionales y nacionales, agencias nacionales y organismos multilaterales que han comenzado a incorporar análisis prospectivos, participación social y planificación estratégica de largo plazo en su toma de decisiones. Lo que se necesita es escalar esa lógica y convertirla en una práctica común y sistemática.

Como advierte Ackoff (1974), el futuro no es un tiempo que vendrá, sino un proceso que ya está en marcha, es decir, el problema no es que no haya señales del futuro, sino que no se están integrando sistemáticamente en las decisiones presentes. Las señales existen, pero no se convierten en alertas estratégicas. Son visibles, pero no se transforman en acciones transformadoras. Esto genera un desajuste peligroso entre la velocidad del entorno y la capacidad institucional de anticipar.

La gobernanza anticipatoria ofrece un enfoque para revertir esa lógica. Propone mirar estas señales no como sorpresas, sino como oportunidades para construir estrategias adaptativas, fortalecer la colaboración regional y colocar al centro la resiliencia de los territorios. Significa pasar de administrar el impacto a prepararse con tiempo. Significa conectar las señales del presente con las decisiones del ahora, pensando en el después.

## B. El tiempo importa: pensar hoy con perspectiva de futuro

Uno de los mayores obstáculos para anticipar en política pública es la forma en que se concibe el tiempo. En la práctica gubernamental, el tiempo suele estar atado a los calendarios administrativos, los ciclos presupuestales o los mandatos políticos. Se planifica por años fiscales, se evalúa por trimestres, se mide por resultados inmediatos. Sin embargo, los grandes desafíos del desarrollo —como el cambio climático, la transición energética, la transformación demográfica o la automatización del empleo— se despliegan en horizontes más largos y en escalas más complejas.

Pensar en el futuro requiere adoptar una perspectiva multitemporal. Esto es, decidir hoy pensando no solo en lo que ocurrirá en el corto plazo, sino también en cómo esas decisiones moldearán el país en 10 o 20 años. Como ha señalado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2020a), uno de los atributos clave de los gobiernos resilientes es su capacidad para operar en múltiples escalas temporales de forma integrada. La multitemporalidad es, en esencia, la capacidad de gestionar al mismo tiempo tres tipos de horizontes, a saber:

- i) El presente operativo, donde se toman decisiones cotidianas, como las políticas de gasto, contratación y programas en curso.
- ii) El horizonte táctico o programático, asociado al mediano plazo, donde se formulan planes de desarrollo, estrategias sectoriales o compromisos intergubernamentales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- iii) El futuro estratégico, donde se define la viabilidad estructural del país, como sus territorios, sus modelos productivos, su cohesión social y sus recursos.

Estos tres tiempos no están aislados, se influyen entre sí. Por ejemplo, una inversión pública en infraestructura puede responder a una urgencia de corto plazo, formar parte de una estrategia nacional de mediano plazo y, al mismo tiempo, condicionar el futuro del territorio por décadas. La cuestión, entonces, es cómo integrar las tres dimensiones de forma coherente.

El reto es que muchas veces el largo plazo queda fuera del radar. No porque no importe, sino porque no entra en el lenguaje habitual de la política. Los beneficios de anticipar son invisibles en el corto plazo, mientras que los costos de no hacerlo suelen llegar cuando ya es tarde. Esto ha llevado a lo que la literatura llama miopía institucional, una tendencia a privilegiar acciones con beneficios visibles y rápidos, aunque sean menos sostenibles o más costosas en el futuro (Vähäsantanen et al., 2021). Una forma práctica de evitarla es mediante la visualización de consecuencias. Antes de tomar una decisión, se pueden explorar preguntas como:

- ¿Qué impactos podría tener esta decisión dentro de 5 años? ¿Y dentro de 20?
- ¿Qué factores podrían cambiar en el entorno que alteren sus resultados?
- ¿Quiénes serán los más afectados por esta decisión en el futuro?

Otra herramienta es el uso de líneas de tiempo o escenarios multitemporales, donde se contrastan trayectorias posibles según las decisiones que se tomen hoy. Esta visualización permite ver que el futuro no está escrito: puede abrirse, moldearse y, sobre todo, coconstruirse con distintos actores.

En América Latina y el Caribe, esta cultura aún está en construcción, pero hay avances. La historia del pensamiento anticipatorio<sup>1</sup> en la región ha sido fragmentada pero innovadora. Desde la década de 1960, instituciones como la CEPAL promovieron visiones estructuralistas del desarrollo que incorporaban temporalidades largas y planificación estratégica<sup>2</sup>. En las décadas siguientes surgieron procesos territoriales, ambientales y sociales que recurrieron a la anticipación como forma de resistencia frente a modelos de desarrollo excluyentes. Experiencias como los escenarios energéticos en el Cono Sur, las visiones territoriales participativas en Centroamérica o los ejercicios de planeación estratégica nacional en Colombia y el Brasil han contribuido a una praxis regional de gran valor (Vargas y Osorio, 2020; Novick, 2017)<sup>3</sup>.

Hoy, autores como Melo Rodrigues y Vargas Lama (2025) abogan por una gobernanza anticipatoria que combine conocimiento experto, inclusión social y mecanismos institucionales. Esta visión considera que anticipar no es simplemente importar modelos del norte global, sino reinterpretarlos desde las lógicas culturales, políticas e institucionales de América Latina y el Caribe, para construir capacidades propias y transformadoras.

Lo importante no es replicar modelos, sino entender que gestionar el tiempo es una competencia pública y que la multitemporalidad no es una técnica, es una forma de gobernar más inteligentemente. Los gobiernos deben construir capacidades institucionales para analizar el futuro, anticipar impactos y alinear sus decisiones con horizontes sostenibles. En el recuadro 1 se muestra, como ejemplo, la configuración de actores que se requerirían en un ecosistema de gobernanza anticipatoria para el caso de México. Ese ejercicio es un indicativo de que anticipar no es responsabilidad de una sola institución, sino de un conjunto de actores que operan a diferentes niveles, con distintos lenguajes, pero con un propósito común. Lo más relevante es que estos actores no solo aportan información, sino también valores, experiencias y perspectivas diversas.

#### Recuadro 1 ¿Quiénes deben anticipar? La experiencia de México en gobernanza anticipatoria

Uno de los errores comunes al hablar de anticipación en la política pública es suponer que es responsabilidad exclusiva de una oficina técnica, de un ministerio de planificación o de un *think tank* especializado. Pero anticipar no es un ejercicio aislado, sino que requiere de una red de actores que piensan juntos, actúan juntos y aprenden juntos. En otras palabras, la anticipación es una práctica colectiva.

La gobernanza anticipatoria implica múltiples funciones: identificar señales de cambio, analizar escenarios posibles, diseñar e implementar respuestas estratégicas, evaluar impactos a lo largo del tiempo y mantener un proceso abierto a la retroalimentación. Ninguna institución por sí sola puede hacer todo esto. Por eso, construir un enfoque anticipatorio requiere activar un ecosistema de actores públicos, privados, sociales y académicos.

Este ecosistema se configura de manera diferente en cada país o territorio. Para ilustrarlo, se expone el caso de México, específicamente a partir de los aprendizajes generados en ejercicios de anticipación estratégica realizados entre 2021 y 2023 en colaboración con gobiernos subnacionales y agencias de las Naciones Unidas. Estos ejercicios permitieron mapear actores clave y observar cómo pueden contribuir a distintas fases del ciclo de gobernanza anticipatoria.

<sup>1</sup> Véase el anexo 1 para mayor detalle sobre los orígenes y devenir del pensamiento anticipatorio.

<sup>2</sup> El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL ha participado y apoyado durante más de 20 años ejercicios de pensamientos de futuros, prospectiva y gobernanza anticipatoria a través de programas de capacitación, investigación y asistencia técnica. La acción del ILPES es un demostrativo de los aportes que los enfoques anticipatorios y de prospectiva han brindado para mejorar de la calidad de la gestión pública en la región.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Colombia ha desarrollado metodologías de visión compartida a largo plazo con participación ciudadana; el Uruguay ha incorporado escenarios prospectivos en su planificación energética (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2020); y México ha realizado ejercicios territoriales de visión estratégica en algunos estados.

A continuación se describen los principales grupos de actores identificados:

- Gobiernos estatales y municipales. Estos son los primeros llamados a aplicar la anticipación en sus decisiones cotidianas: planificación urbana, seguridad, desarrollo económico, infraestructura, salud o cambio climático. Por ejemplo, en el estado de Yucatán, el gobierno local integró análisis prospectivo en su estrategia para atraer inversiones vinculadas a energías limpias, considerando tendencias globales y escenarios de transición energética (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2022).
- Ministerios o secretarías federales. Son particularmente relevantes aquellos que tienen incidencia transversal: medio ambiente, desarrollo territorial, energía, ciencia y tecnología, educación y economía. En México, instituciones como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen capacidad de articulación y financiamiento clave para escalabilidad nacional de enfoques prospectivos.
- Instituciones de planeación. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un actor estratégico. No solo provee datos e indicadores, sino que define marcos normativos, instrumentos de seguimiento y metodologías para integrar visiones de largo plazo en los planes de desarrollo (Gobierno de México, 2020).
- Academia y centros de investigación. Las universidades nacionales, como la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad de Guadalajara a través del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo y el Colegio de Tamaulipas, y asociaciones, como la Fundación Javier Barros Sierra, A. C., han jugado un papel fundamental en la formación de capacidades analíticas y en el desarrollo de metodologías de anticipación. Estos espacios también permiten involucrar a juventudes, un grupo clave para pensar el largo plazo con nuevas preguntas, visiones y aspiraciones.
- Sociedad civil organizada. Organizaciones comunitarias, redes ciudadanas y colectivos especializados en temas como justicia climática, derechos digitales, pueblos originarios o movilidad urbana han participado en ejercicios de anticipación territorial. Su rol es insustituible para entender las tensiones, aspiraciones y resistencias que existen en los territorios. En Baja California, por ejemplo, algunos colectivos ciudadanos han impulsado visiones de ciudad resiliente a partir de mapas colaborativos de riesgos ambientales (Colectivo Salud y Justicia Ambiental y Red Ciudadana para el Mejoramiento de las Comunidades, 2015).
- Sector privado y actores económicos. Empresas líderes, cámaras de comercio y sectores productivos también tienen un rol clave, especialmente en la identificación de transformaciones tecnológicas, riesgos de mercado y nuevas oportunidades. En ejercicios realizados en el sur de México se ha trabajado con actores del sector turístico para anticipar escenarios de sostenibilidad y presión sobre los ecosistemas locales.
- Organismos multilaterales y cooperación internacional. Entidades como la CEPAL, la FAO, el PNUD y la Universidad de las Naciones Unidas (con el Millennium Project) han acompañado a gobiernos locales en procesos de anticipación vinculados a cambio climático, seguridad alimentaria, planificación urbana y cohesión social. Su rol no solo es técnico, sino también de facilitación de espacios multisectoriales y transferencia de buenas prácticas regionales.

Fuente: Elaboración propia.

Además, el futuro no se gestiona con certezas, sino con adaptabilidad. La gobernanza anticipatoria reconoce que los contextos cambian, que las decisiones deben monitorearse, evaluarse y ajustarse en función de los resultados. Para ello se requieren sistemas de retroalimentación, metodologías ágiles y una cultura institucional dispuesta a aprender y corregir sin temor al error. En el recuadro 2 se resumen las principales ideas del capítulo. El concepto de anticipar puede parecer abstracto y ambicioso, pero no se trata de una aspiración teórica, sino de una necesidad concreta. América Latina y el Caribe enfrenta transformaciones profundas que muchas veces ocurren sin que las decisiones públicas logren reconocerlas a tiempo, acompañarlas, guiarlas o mitigar sus efectos.

**Recuadro 2**  
**Cinco ideas clave del enfoque de gobernanza anticipatoria**

- Anticipar importa, porque gobernar solo en modo reacción genera costos sociales, económicos y políticos cada vez más insostenibles.
- En territorios de México y Centroamérica, y de la región en general, los fenómenos como el cambio climático, la migración, la desigualdad y la violencia son realidades interconectadas que exigen nuevas formas de pensar.
- El tiempo importa y debe gestionarse con una lógica multitemporal que conecte las decisiones del presente con sus consecuencias futuras.
- La anticipación es colectiva y requiere que múltiples actores —públicos, sociales, académicos y privados— se articulen en torno a visiones compartidas y capacidades distribuidas.
- La gobernanza anticipatoria es un enfoque que integra previsión estructurada, decisión estratégica y aprendizaje adaptativo para mejorar la calidad del diseño e implementación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

En los capítulos siguientes se plantea una ruta para construir esa capacidad, esto es, cómo se forma una visión, cómo se seleccionan herramientas, cómo se vinculan actores, cómo se monitorea y ajusta. De acuerdo con Muiderman et al. (2020), las formas avanzadas de gobernanza anticipatoria no se limitan a usar escenarios o previsiones técnicas, sino que proponen una reconfiguración profunda de cómo se gobierna en contextos de alta incertidumbre.



## II. ¿Para qué la gobernanza anticipatoria? Fundamentos y características

### A. De dónde viene la gobernanza anticipatoria: la visión como punto de partida

Toda decisión pública refleja una idea de futuro, aunque no siempre sea explícita. Sin embargo, en muchos contextos institucionales, el futuro se gestiona como si fuera una extensión lineal del presente. La gobernanza anticipatoria propone un giro decisivo: tomar cierta distancia del presente para imaginar colectivamente los futuros posibles, probables, deseables y adaptables. En este capítulo se exploran los componentes esenciales de la gobernanza anticipatoria y su utilidad para construir decisiones públicas más inteligentes, robustas y sostenibles.

Imaginar los futuros posibles de forma colectiva inicia con la construcción de una visión. Una visión de futuro es una narrativa estructurada sobre el rumbo deseado para un país, una ciudad, una institución o un territorio. Debe ser lo suficientemente amplia para convocar a distintos actores, pero también lo bastante concreta como para guiar decisiones. La visión es el punto de partida que da sentido al proceso anticipatorio; se anticipa para prevenir y para orientar estratégicamente la acción pública hacia un futuro legítimo y compartido.

Desde una perspectiva técnica, una visión de futuro debe cumplir con ciertos criterios mínimos como claridad, legitimidad, viabilidad y flexibilidad (Rhydwen et al., 2022), y requiere identificar valores, prioridades, tensiones, horizontes temporales y criterios de éxito. Pero también demanda un proceso deliberativo, en el que múltiples actores —gobierno, sociedad civil, academia, sector privado— puedan aportar perspectivas diversas sobre lo que es deseable y posible (Mojica, 2003). Como señalan Finkelievich y Bianchi (2005), las visiones de futuro no surgen exclusivamente de diagnósticos técnicos, sino de procesos políticos informados, donde diferentes actores negocian sentidos, tiempos y prioridades en función de sus intereses, escalas de acción y marcos institucionales.

### B. Explorar lo posible: de la prospectiva a la gobernanza anticipatoria

El origen de la gobernanza anticipatoria se encuentra en el cruce entre la prospectiva estratégica, la innovación en políticas públicas y la reflexión multilateral sobre sostenibilidad, resiliencia e inclusión<sup>4</sup>. La gobernanza anticipatoria propone pasar de la anticipación como técnica a la anticipación como capacidad institucional integrada para prepararse y gobernar mejor (véase el recuadro 3). En el cuadro 1 se marcan las diferencias fundamentales entre la prospectiva estratégica y la gobernanza anticipatoria. Se reconoce el valor de la prospectiva estratégica como base necesaria para desarrollar las capacidades anticipatorias, pero también se evidencia que, para que la anticipación tenga impacto transformador, debe entrelazarse con las estructuras del Estado y transformarse en parte de la política pública.

---

<sup>4</sup> En el anexo 1 se presentan las raíces de la gobernanza anticipatoria y algunos marcos de referencia para anticipar asociados a esos procesos de origen.

### Recuadro 3 De la planificación al pensamiento de futuros

La transición desde la planificación tradicional hacia el pensamiento de futuros refleja un giro epistemológico en la forma como los gobiernos, las organizaciones y las sociedades abordan la complejidad, la incertidumbre y la aceleración del cambio. Esta evolución no debe leerse como una sucesión lineal, sino como una ampliación de capacidades cognitivas e institucionales para relacionarse con el futuro (Slaughter, 2004; Miller, 2018).

#### a. De la planificación al diseño de largo plazo

La planificación, tal como se institucionalizó a mediados del siglo XX, se basaba en una concepción racionalista del futuro; el porvenir era predecible mediante modelos deterministas, con base en datos históricos y supuestos de estabilidad (Mintzberg, 1994; Godet, 2001a). Su objetivo era definir metas a largo plazo y establecer los pasos necesarios para alcanzarlas, priorizando la eficiencia y el control. En América Latina y el Caribe, esta lógica se consolidó con fuerza a través del pensamiento estructuralista de la CEPAL, que promovía la planificación indicativa como instrumento de desarrollo económico (Medina et al., 2014; Mátar y Perrotti, 2014; Novick, 2017). No obstante, a medida que el entorno se tornó más volátil y complejo, esta aproximación mostró algunos límites. El planeamiento clásico tendía a subestimar la incertidumbre, invisibilizaba la diversidad de actores y reducía el futuro a una proyección lineal del pasado (Schoemaker, 1995; Inayatullah, 1998).

#### b. Prospectiva: construir escenarios para actuar

Frente a estas limitaciones, emergió la prospectiva, especialmente en Europa continental, como una forma de integrar el futuro a la acción presente desde una lógica voluntarista. Berger (1964) y De Jouvenel (1967) introdujeron el principio de que “el futuro no se predice, se construye”, subrayando la responsabilidad ética y política de imaginar y deliberar sobre futuros deseables. Godet (2007) profundizó esta perspectiva, desarrollando herramientas como el análisis estructural, el sistema de actores o la matriz de impacto cruzado.

La prospectiva reconoce múltiples futuros posibles y utiliza métodos cualitativos y cuantitativos para explorarlos. Su eje central es la construcción de escenarios, entre los cuales se selecciona un escenario apuesta que orienta la acción estratégica. Aunque mantiene una racionalidad proyectiva, su carácter abierto y participativo permite articular visión, diagnóstico y acción (Godet, 2007; Monti, 2011).

#### c. *Foresight*: explorar futuros con múltiples actores

A diferencia de la prospectiva, el *foresight* anglosajón surgió desde un enfoque más exploratorio, pragmático y orientado a la innovación, articulando conocimiento científico, participación social y política pública (Georghiou et al., 2008). Su auge en los años noventa se dio en el contexto de reformas del sector público y de la creciente necesidad de responder a disrupciones tecnológicas, sociales y ambientales (Miles, 2008).

El *foresight* incorpora metodologías de vigilancia tecnológica, análisis de tendencias, ejercicios participativos y construcción de capacidades para enfrentar múltiples futuros posibles. Slaughter (2009) ha sido uno de sus principales exponentes, impulsando un *foresight* crítico que articula el análisis empírico con la reflexión ética y cultural. A diferencia de la prospectiva, el *foresight* enfatiza la interacción entre ciencia, política y sociedad, permitiendo construir visiones compartidas y estrategias adaptativas (Da Costa et al., 2008; Popper, 2013).

#### d. Anticipación: cultivar capacidades en tiempo real

Más recientemente, ha cobrado fuerza el enfoque de anticipación, entendido como una capacidad inherente —tanto individual como institucional— de relacionarse con el futuro en tiempo real, mediante la identificación de señales emergentes y la experimentación proactiva (Miller, 2011; Poli, 2017). No se trata de prever ni proyectar, sino de integrar el futuro en la toma de decisiones desde el presente, reconociendo la incertidumbre como un recurso cognitivo y político.

Autores como Cuhls (2020) y Tönurist y Hanson (2020) han destacado la anticipación como un proceso dinámico, que involucra vigilancia del entorno, identificación de señales débiles, aprendizaje organizacional y adaptación continua. Esto ha dado lugar a modelos como la *anticipatory innovation governance*, donde la anticipación no es una función aislada, sino una lógica transversal de gobernanza (OCDE, 2020b).



La UNESCO, por su parte, ha promovido el concepto de *futures literacy* como una competencia básica que permite a las personas y sociedades “usar el futuro” para ampliar opciones en el presente (Miller, 2018; UNESCO, 2021a). Esta alfabetización en futuros no se limita al uso de herramientas, sino que implica cuestionar las suposiciones sobre el porvenir y fomentar la imaginación colectiva.

#### e. Una lógica evolutiva y complementaria

Los enfoques mencionados no son mutuamente excluyentes. La planificación sigue siendo útil en contextos relativamente estables; la prospectiva ayuda a construir visión estratégica; el *foresight* potencia procesos participativos e innovadores, de preparación para múltiples realidades, y la anticipación permite navegar entornos inciertos con mayor agilidad y conciencia crítica. Más que sustituirse, pueden integrarse en un enfoque holístico de pensamiento de futuros (Wilkinson y Kupers, 2013).

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 1**  
**Diferencias entre prospectiva estratégica y gobernanza anticipatoria**

	Prospectiva estratégica	Gobernanza anticipatoria
Finalidad	Explorar futuros posibles	Transformar la toma de decisiones bajo incertidumbre
Lógica temporal	Largo plazo, visión entre 10 y 30 años	Multitemporal: corto, medio y largo plazo articulados
Relación con la política	Apoyo externo a decisiones (insumo informativo)	Parte del sistema de decisiones públicas
Actores principales	Técnicos, académicos, expertos	Multiactoral: Estado, ciudadanía, sector privado, territorios
Resultado esperado	Escenarios, visiones, mapas de tendencias	Estrategias, políticas, capacidades institucionales adaptativas
Grado de integración	Grado bajo, generalmente paralelo a la planificación, aporta insumos analíticos sin vincularse directamente a instrumentos de política pública oficiales	Grado alto, plenamente articulado con instrumentos de política pública, normas, presupuestos gubernamentales y sistemas formales de seguimiento y evaluación
Cultura organizacional	Proyectiva, analítica	Reflexiva, deliberativa, colaborativa

Fuente: Elaboración propia.

Desde el plano operativo, esto significa que los productos de la prospectiva (escenarios, alertas, señales débiles) deben encontrar canales institucionales para su discusión y uso. Esto requiere condiciones habilitantes: marcos normativos flexibles, unidades intersectoriales, sistemas de monitoreo y una voluntad política dispuesta a incorporar la incertidumbre como insumo, no como amenaza. La gobernanza anticipatoria, por tanto, no reemplaza la prospectiva, sino que la amplía, la articula y la institucionaliza.

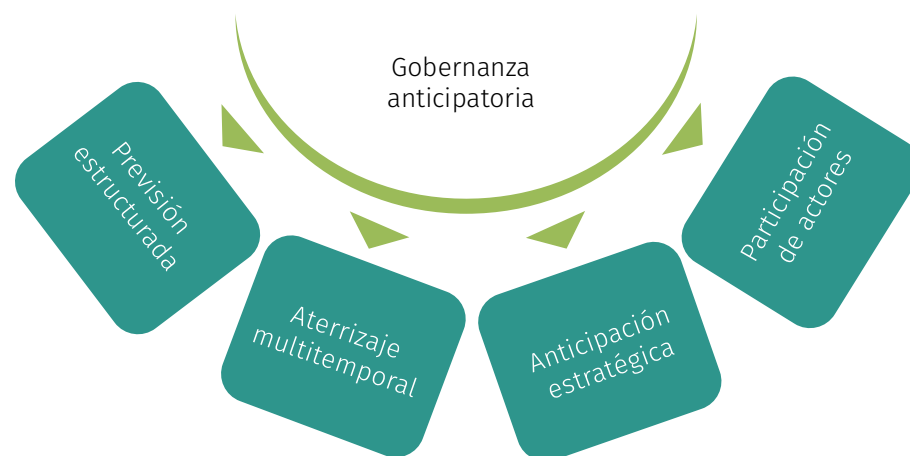
Como advierten Schultz y Nicol (2020), el paso de la prospectiva a la gobernanza anticipatoria requiere no solo de metodologías, sino de cambios culturales profundos como aceptar que la incertidumbre es parte del proceso y construir legitimidad en decisiones que no ofrecen resultados inmediatos. En contextos de alta presión política esto puede parecer contraintuitivo, pero es precisamente ahí donde más se necesita capacidad de imaginar, priorizar, coordinar y ajustar. En América Latina y el Caribe este tránsito aún es incipiente. La prospectiva es muchas veces conducida por oficinas técnicas, sin vínculos fuertes con los centros de decisión o, en el mejor de los casos, se limita a inspirar visiones sin conectar con el ciclo de políticas públicas.

### C. ¿Qué es la gobernanza anticipatoria?

¿Qué significa realmente hablar de gobernanza anticipatoria? ¿En qué se diferencia de otras formas de planificación o gestión pública? La gobernanza anticipatoria es un enfoque institucional, técnico y estratégico que permite a los gobiernos y a otras instancias integrar el pensamiento de largo plazo, la previsión estructurada y la capacidad adaptativa en la formulación de políticas públicas. La gobernanza anticipatoria propone actuar desde el presente con conciencia de futuros múltiples, complejidad sistémica e incertidumbre radical (Muiderman et al., 2020).

A diferencia de la prospectiva tradicional, que se enfoca en visualizar lo que podría ocurrir, la gobernanza anticipatoria implica tomar decisiones desde esa visión. Esto se logra mediante un vínculo robusto entre previsión y anticipación. La previsión se centra en mirar hacia fuera: observar tendencias, explorar escenarios, identificar señales débiles. La anticipación, en cambio, se enfoca hacia adentro: traducir ese conocimiento en decisiones, políticas y capacidades de acción. La gobernanza anticipatoria se sitúa justamente en esa conexión entre mundo externo y estructura interna de decisiones del Estado hacia futuro. Este enfoque se sustenta en cuatro pilares principales (véase el diagrama 1):

**Diagrama 1**  
**Marco conceptual base de la gobernanza anticipatoria**



Fuente: Elaboración propia.

- i) Previsión estructurada.
- ii) Aterrizaje multitemporal: Las decisiones públicas no pueden limitarse al presente. La gobernanza anticipatoria incorpora herramientas de previsión como análisis de tendencias, escenarios y ejercicios de *backcasting*<sup>5</sup>, integradas con una lógica multitemporal que articula horizontes de corto, mediano y largo plazo. Esto permite que las políticas sean coherentes a lo largo del tiempo y que no se contradigan entre ciclos políticos o planes sectoriales.

<sup>5</sup> El *backcasting* consiste en diseñar una imagen de futuro deseada e identificar los pasos a seguir, los actores clave y las políticas para materializarlo.

- iii) Anticipación estratégica: La gobernanza anticipatoria parte de la construcción de visiones colectivas sobre el futuro deseado, con múltiples actores, saberes y escalas. Estas visiones no son predicciones, sino orientaciones deliberadas para alinear decisiones actuales con fines sostenibles e inclusivos.
- iv) Participación de actores (articulación institucional y toma de decisiones): Una gobernanza anticipatoria no opera desde una unidad aislada. Implica reformar estructuras para que la previsión se conecte a los centros de decisión, lo que puede requerir establecer marcos normativos, unidades transversales de estrategia, vínculos con los sistemas de evaluación y planificación, y procesos de participación multiactor que legitimen las decisiones anticipadas.

## D. Integrar para transformar: la gobernanza anticipatoria en la política pública

Para ser efectiva, la gobernanza anticipatoria debe integrarse de manera concreta en los procesos reales de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Esto significa vincular la previsión con la decisión, la visión con la planificación, y los escenarios con la asignación de recursos<sup>6</sup>. Hay, al menos, cuatro mecanismos principales para integrar la anticipación en la política pública:

- i) Anclaje normativo e institucional: Para que la gobernanza anticipatoria forme parte de las decisiones, debe estar respaldada por leyes, reglamentos u orientaciones institucionales que establezcan su obligatoriedad o utilidad, lo que implica, por ejemplo, que los planes de desarrollo incluyan análisis de escenarios o que las políticas públicas deban evaluarse por su impacto en el largo plazo (OCDE, 2020c).
- ii) Unidades o funciones transversales: La integración requiere estructuras dentro del Estado que funcionen como puentes entre las capacidades de previsión y los centros de decisión. Estas unidades pueden operar desde oficinas de presidencia, ministerios de planificación o gabinetes estratégicos. Su tarea es traducir información prospectiva en recomendaciones políticas, facilitar diálogo multiactor y garantizar continuidad más allá del cambio de gobierno.
- iii) Presupuestación estratégica y programación adaptativa: Integrar la gobernanza anticipatoria también significa alinear los escenarios futuros con los instrumentos financieros del Estado. Esto implica establecer presupuestos plurianuales, incorporar criterios de resiliencia y sostenibilidad, y permitir márgenes de maniobra para responder a señales emergentes. Sin esta articulación financiera, la visión de futuro queda desarticulada del aparato estatal.
- iv) Evaluación prospectiva y mecanismos de ajuste: Las políticas anticipatorias requieren ser evaluadas no solo por sus resultados pasados, sino por su capacidad de mantenerse relevantes ante nuevos contextos. Esto exige incorporar evaluaciones de escenarios, monitoreo de señales emergentes y espacios institucionales para rediseñar las políticas sobre la marcha. Es lo que en algunos países se conoce como ciclos de aprendizaje adaptativo.

La integración de la gobernanza anticipatoria a la política pública requiere de una arquitectura institucional deliberada, en la que las capacidades prospectivas no sean un suplemento, sino una condición estructural del proceso de decisión (Boyd y Reardon, 2020). Esta arquitectura debe tener soporte político, legitimidad técnica y la suficiente apertura para la participación.

---

<sup>6</sup> Este desafío es especialmente relevante en América Latina y el Caribe, donde los ciclos políticos cortos, la fragmentación institucional y la debilidad de los sistemas de planificación estratégica han generado estructuras poco propensas a pensar más allá del corto plazo. En este contexto, integrar la gobernanza anticipatoria es una necesidad estructural para construir políticas públicas más coherentes, inclusivas y sostenibles.

En este punto, la coherencia vertical y horizontal es clave. Vertical, para que exista conexión entre niveles de gobierno (nacional, regional, local) y entre políticas de largo plazo y decisiones de implementación inmediata. Horizontal, para que las distintas agencias del Estado trabajen desde visiones y escenarios compartidos, evitando duplicaciones o contradicciones entre sectores.

Un enfoque anticipatorio también exige cambios en la cultura organizacional del sector público. Promover el pensamiento sistémico, aceptar la incertidumbre como parte del proceso, estimular la colaboración interinstitucional y habilitar espacios de creatividad e innovación son condiciones necesarias para que la gobernanza anticipatoria funcione.

La integración de la gobernanza anticipatoria a la política pública no se logra en un solo ciclo político ni con una única herramienta. Es un proceso progresivo que requiere compromisos sostenidos, aprendizaje institucional y acompañamiento multilateral, pero es también una oportunidad para modernizar el Estado, fortalecer su legitimidad y aumentar su capacidad de respuesta estratégica.

## **E. Epílogo (cuatro componentes para abrir el futuro)**

La gobernanza anticipatoria es una arquitectura en construcción. Como se ha visto, su fuerza no reside en una sola herramienta o metodología, sino en la integración de al menos cuatro componentes interdependientes que, al articularse, pueden transformar la forma en que se diseñan, implementan y ajustan o corrigen las políticas públicas.

- i) La visión de largo plazo, que permite imaginar colectivamente hacia dónde se quiere ir como sociedad, superando el cortoplacismo político y técnico. Sin visión, la anticipación carece de propósito.
- ii) La previsión estructurada que proporciona métodos y datos para explorar señales de futuros y generar escenarios externos, identificar riesgos y oportunidades, y entender cómo podrían evolucionar las dinámicas clave del entorno. Es la mirada externa que alimenta la estrategia interna.
- iii) La integración institucional y multiactor, que asegura que la anticipación no sea un ejercicio marginal, sino parte real del ciclo de decisiones públicas. Aquí la visión se traduce en políticas, presupuestos y acciones coordinadas no solo al interior del gobierno sino con otros actores sociales.
- iv) La evaluación adaptativa, que permite aprender, ajustar y corregir con base en señales emergentes, nuevas evidencias y cambios en el entorno. Es la capacidad del sistema de evolucionar sin perder dirección.

Estos cuatro componentes no operan en línea recta. Forman un sistema dinámico, en el que cada componente fortalece a los otros. Construir gobernanza anticipatoria implica desarrollar estas capacidades simultáneamente, de manera colaborativa y con orientación a resultados. En el próximo capítulo se aborda cómo pasar de estos principios a la acción. Esto es, cómo diseñar una estrategia de gobernanza anticipatoria aplicable, contextualizada y escalable en distintos niveles de gobierno y sectores.

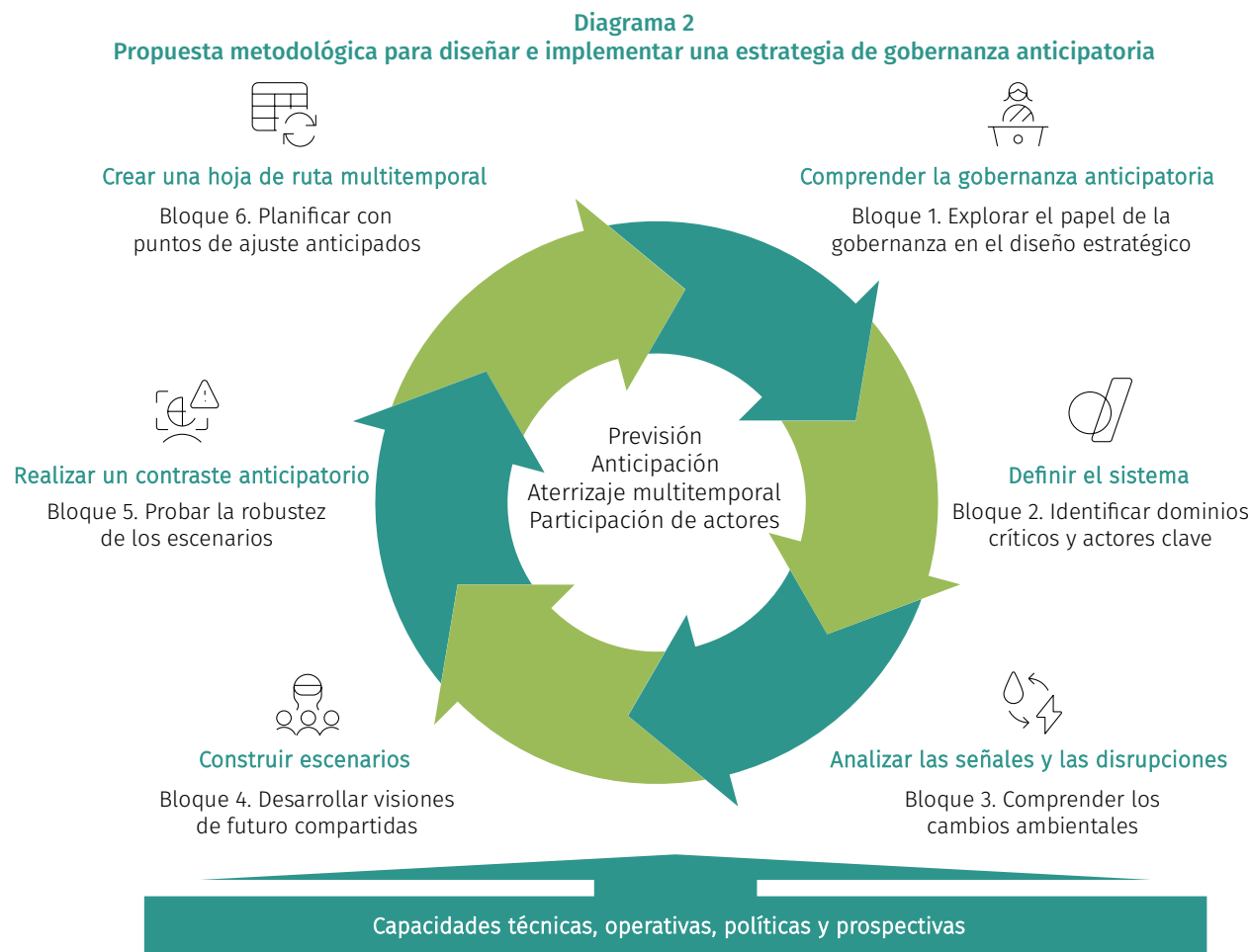
### III. ¿Cómo diseñar una estrategia de gobernanza anticipatoria? Pasos, herramientas y articulación práctica

#### A. Introducción metodológica

En los capítulos anteriores se ha definido qué es la gobernanza anticipatoria, se han explorado sus fundamentos teóricos y se han identificado las capacidades institucionales y culturales necesarias para su puesta en marcha. A partir de ello, en este capítulo se presenta una propuesta metodológica concreta para diseñar e implementar una estrategia de gobernanza anticipatoria en contextos públicos, ya sean nacionales, territoriales o sectoriales. Es una invitación práctica para operacionalizar la gobernanza anticipatoria con criterios de integralidad, adaptabilidad y viabilidad.

La propuesta se organiza en torno a seis pasos o bloques metodológicos: i) ¿qué es diseñar estratégicamente desde la gobernanza anticipatoria?, ii) definir el sistema desde dominios críticos y actores clave; iii) revisar las señales y disrupciones (comprender el entorno en transformación); iv) construir escenarios posibles desde visiones de futuro compartidas; v) realizar un contraste anticipatorio (arquetipos globales y test de robustez), y vi) diseñar una hoja de ruta multitemporal con puntos de ajuste anticipado (véase el diagrama 2). Cada bloque se acompaña con objetivos, herramientas y productos esperados, y se presentan ejemplos de preguntas orientadoras, sugerencias metodológicas y notas sobre adaptaciones posibles.

Los bloques no se presentan como fases independientes, sino como procesos entrelazados que se fortalecen mutuamente a lo largo del diseño de la estrategia, cada uno de ellos atravesado por las cuatro funciones que constituyen los pilares de una estrategia de gobernanza anticipatoria (previsión, anticipación, aterrizaje multitemporal y participación de actores). Las capacidades TOPP constituyen otro eje transversal; estas capacidades forman parte del tejido institucional que permite el funcionamiento de un ecosistema organizacional que sustente la visión de futuro (la última sección de este capítulo versa sobre ello).



Fuente: Elaboración propia.

## B. Bloque 1. ¿Qué es diseñar estratégicamente desde la gobernanza anticipatoria?

A diferencia de las metodologías tradicionales de planificación estratégica, la gobernanza anticipatoria no se organiza por etapas predeterminadas, sino por funciones críticas que deben ser sostenidas por un conjunto de condiciones institucionales mínimas: capacidades técnicas, estructuras de coordinación, legitimidad política y espacios de aprendizaje adaptativo. Las funciones son:

- **Previsión:** mirar hacia afuera. La previsión permite a las instituciones captar señales del entorno, comprender tendencias estructurales, identificar disrupciones emergentes y anticipar riesgos globales o regionales que puedan afectar su accionar<sup>7</sup>. Esta función no se agota en el análisis técnico, sino que implica desarrollar inteligencia colectiva y capacidades de interpretación contextualizadas. Requiere escanear horizontes, pero también filtrar, priorizar e interpretar.
- **Anticipación:** imaginar desde dentro. La anticipación es la capacidad de generar escenarios, opciones estratégicas o visiones posibles de largo plazo desde el interior de la organización o sociedad. A diferencia de la previsión, que tiene un sesgo más externo, la anticipación trabaja desde los valores, las aspiraciones y las capacidades políticas. No es una función solamente técnica, sino profundamente estratégica y social. Es aquí donde se construyen futuros voluntaristas, escenarios apuesta o visiones compartidas.
- **Ajuste multitemporal de políticas públicas.** La gobernanza anticipatoria exige reconocer que las políticas públicas operan simultáneamente en distintos horizontes de tiempo: el presente operativo, el mediano plazo táctico y el largo plazo estratégico. Diseñar estratégicamente desde la gobernanza anticipatoria supone articular esos horizontes, distribuyendo decisiones, capacidades e instrumentos de forma coherente, con puntos previstos de ajuste en función de señales emergentes o cambios de contexto. La multitemporalidad es una condición estructural del diseño anticipatorio.
- **Participación de actores.** Los procesos de diseño desde la gobernanza anticipatoria deben incorporar la participación de actores públicos, privados, comunitarios y técnicos. Esto no solo otorga legitimidad a los procesos, sino que amplía la inteligencia disponible y permite contrastar visiones. En un entorno incierto, ningún actor por sí solo puede abarcar la complejidad del futuro. La participación permite articular intereses, negociar horizontes, construir visiones posibles y validar decisiones estratégicas.

En esta propuesta, la previsión alimenta la lectura del entorno. La anticipación transforma esa lectura en una disposición institucional para actuar. El aterrizaje multitemporal permite que esa disposición se traduzca en políticas públicas concretas que tengan carácter dinámico de presente y futuro en cada momento del tiempo. Y la participación de actores garantiza que todo el proceso esté anclado en legitimidad, corresponsabilidad y pluralidad de visiones. Este diseño puede adaptarse a escalas locales, sectoriales o nacionales, pero en todos los casos debe cumplir con dos condiciones: i) tener capacidad para lidiar con la incertidumbre sin paralizarse, y ii) transformar esa incertidumbre en capacidad de acción compartida.

## C. Bloque 2. Definir el sistema desde dominios críticos y actores clave

Uno de los pasos más importantes en el diseño de una estrategia anticipatoria es delimitar con claridad el sistema sobre el cual se desea actuar. A diferencia de los enfoques tradicionales centrados en variables estructurales, la gobernanza anticipatoria propone comenzar por identificar los dominios críticos de transformación, esto es, aquellos espacios temáticos, territoriales o institucionales donde el futuro ya está en juego y donde las decisiones actuales pueden tener impactos de largo plazo.

### 1. De las variables a los dominios de anticipación

En lugar de comenzar con una lista de variables fijas, se propone iniciar con una pregunta estratégica: ¿dónde se juega el futuro de este sistema? Esta pregunta permite construir una cartografía de dominios de anticipación. Algunos ejemplos son transición energética justa; nuevos modelos de gobernanza territorial, digitalización del trabajo público, juventudes y nuevas economías, sostenibilidad hídrica y alimentaria, y financiamiento asequible. Cada dominio es un campo donde convergen señales emergentes, conflictos latentes, capacidades institucionales, actores relevantes y

---

<sup>7</sup> La previsión se diferencia del pronóstico al no asumir trayectorias únicas, sino explorar múltiples futuros posibles e inciertos (Godet, 2007), evitando el determinismo lineal típico de la predicción.

posibilidades de transformación. Esta forma de comenzar el proceso conecta mejor con la acción pública concreta, permite priorizar áreas de intervención anticipatoria, y orienta el trabajo posterior de construcción de escenarios.

## 2. Delimitación flexible del sistema e identificación de actores anticipadores

Una vez definidos los dominios, es posible trazar una delimitación sistémica flexible que no depende solo de jerarquías institucionales, sino de la interacción entre actores, capacidades, recursos y reglas. Este enfoque es especialmente útil para problemas complejos, intersectoriales o interterritoriales, donde las fronteras funcionales son más relevantes que las administrativas.

La delimitación sistémica se construye a partir de los vínculos funcionales entre estos actores, sus decisiones e interdependencias, no en función de su posición jerárquica. A partir de allí, puede generarse una visualización relacional del dominio, con herramientas como mapas actor-red o constelaciones de actores, que permiten identificar cuellos de botella, vacíos de coordinación y posibles nodos de anticipación. Este enfoque del sistema es clave para pensar transformaciones viables.

Por ejemplo, si un gobierno local desea desarrollar una estrategia de gobernanza anticipatoria para enfrentar los riesgos de la falta de agua en su territorio, la delimitación del sistema no debe limitarse al sector agua o a las entidades públicas que lo regulan. Más bien, se debe mapear un dominio crítico como sostenibilidad hídrica territorial e incluir actores con influencia real o potencial en ese campo: usuarios urbanos, agricultores, autoridades ambientales, ambientalistas, operadores de infraestructura, universidades e incluso movimientos de la sociedad civil.

Una innovación clave de este enfoque es no solo mapear poder e interés (como en los modelos clásicos), sino detectar la capacidad anticipadora de cada actor. Esta capacidad no es solo técnica, sino cultural, organizacional y política. Una sugerencia es clasificar los actores según las dimensiones en el cuadro 2. Esto permite reconocer que algunos actores menores pueden tener alta capacidad anticipadora, mientras que otros más poderosos pueden operar con horizontes muy cortos.

**Cuadro 2**  
**Actores por dimensiones**

Dimensión	Pregunta orientadora
Influencia real	¿Puede afectar decisiones o procesos clave?
Interés anticipador	¿Está comprometido con pensar en el largo plazo?
Capacidad instalada	¿Tiene medios, personas o prácticas para anticipar?

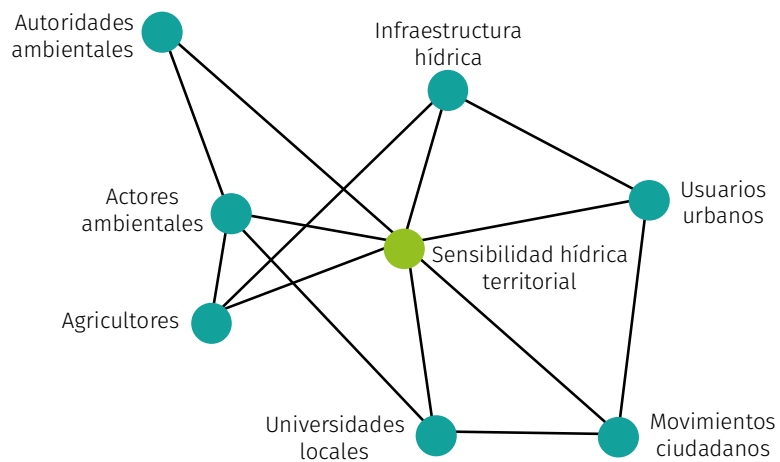
Fuente: Elaboración propia.

En lugar de construir un modelo abstracto del sistema, se sugiere construir una visualización relacional de los dominios identificados, los actores implicados y sus vínculos de anticipación. Esto puede representarse mediante mapas actor-red, clústeres de gobernanza o diagramas tipo constelación. En el diagrama 3 se muestra una visualización relacional de actores vinculados al dominio sostenibilidad hídrica territorial. Este tipo de delimitación permite reconocer no solo jerarquías formales, sino interacciones funcionales, cuellos de botella y oportunidades de articulación anticipatoria. La lógica en red facilita el diseño posterior de nodos estratégicos y espacios de coordinación adaptativa.

En el gráfico 1 se muestra una distribución de actores clave según las tres dimensiones propuestas: nivel de poder (o capacidad de decisión), nivel de interés en el largo plazo y su capacidad anticipadora. Este tipo de visualización permite identificar aliados estratégicos, actores de riesgo y vacíos de capacidad a reforzar dentro del ecosistema institucional.

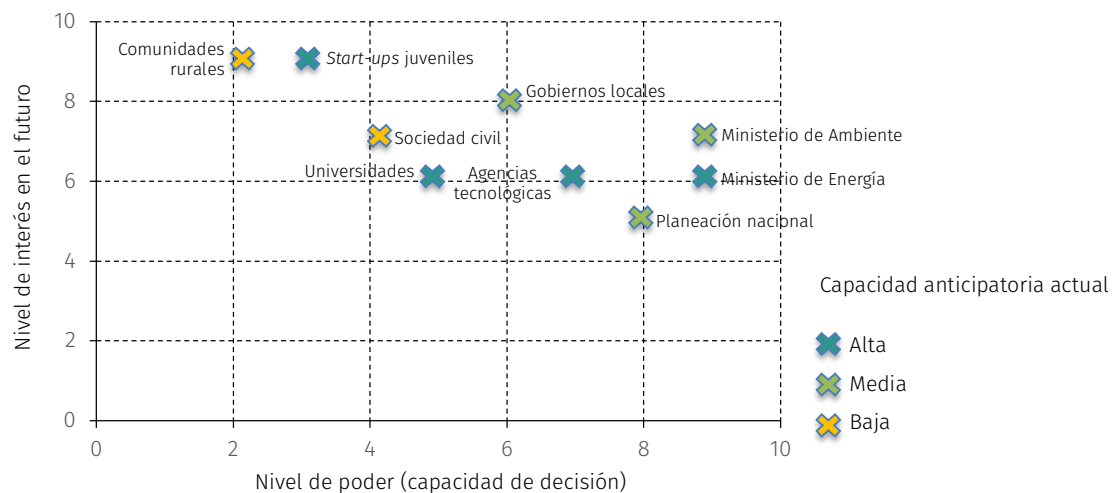


**Diagrama 3**  
**Relación de actores del dominio de sostenibilidad hídrica territorial**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 1**  
**Mapa de poder, interés y capacidad anticipadora**

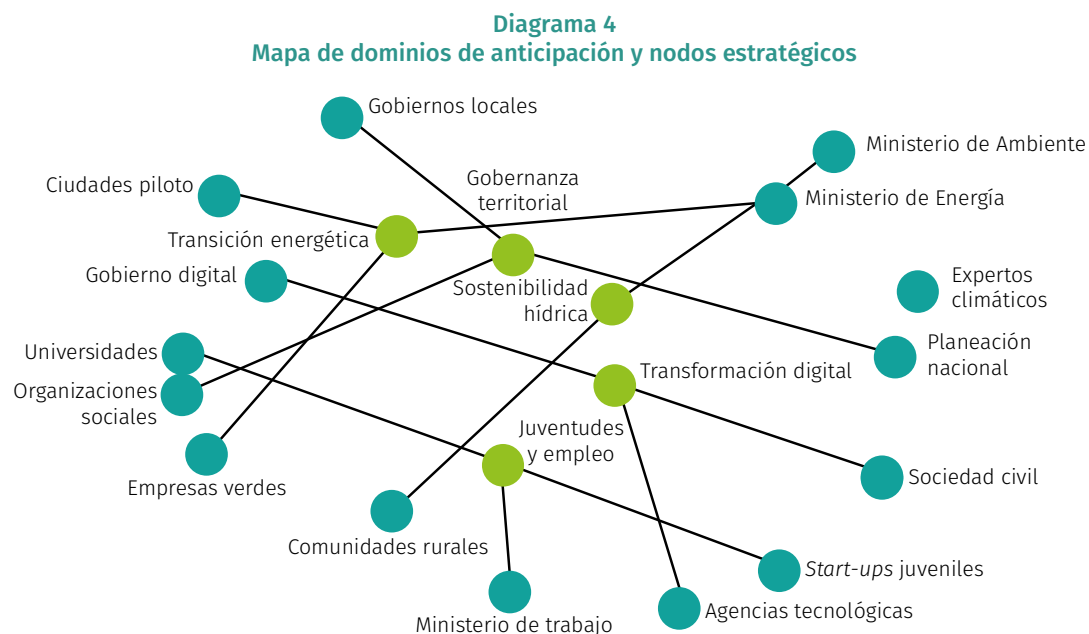


Fuente: Elaboración propia.

### 3. Construcción de nodos de anticipación

Con base en este análisis, se propone organizar el proceso no solo por instituciones, sino por nodos de anticipación, es decir, agrupamientos temporales de actores, saberes y recursos en torno a un dominio estratégico. Cada nodo puede tener funciones específicas, como escanear señales en un campo determinado, formular escenarios alternativos, participar en el diseño de hojas de ruta y activar espacios de deliberación o codecisión. Esta lógica en red fortalece la resiliencia institucional, evita la centralización excesiva y promueve una visión más distribuida de la anticipación como práctica de gobernanza.

En el diagrama 4 se muestra un ejemplo de visualización relacional entre cinco dominios estratégicos de anticipación y los actores relevantes asociados a cada uno. Este tipo de figura permite entender el sistema desde una lógica funcional, no jerárquica, facilitando la organización de nodos de trabajo en torno a temas clave del futuro.



Fuente: Elaboración propia.

### 4. Resultados esperados del bloque 2

Al finalizar esta etapa, el equipo debería contar con:

- Una lista priorizada de dominios de anticipación.
- Una visualización del sistema desde los vínculos funcionales y no jerárquicos.

- Un mapeo de actores según poder, interés y capacidad anticipadora (u otras dimensiones).
- Una propuesta inicial de nodos estratégicos de trabajo.

## D. Bloque 3. Señales y disrupciones (comprender el entorno en transformación)

Comprender el entorno consiste en capturar y analizar las señales que anuncian transformaciones en curso, muchas veces invisibles desde los marcos convencionales de diagnóstico. En esta sección se propone desarrollar un enfoque estructurado y participativo para analizar señales, tendencias y disrupciones. Este trabajo alimentará los escenarios de la siguiente sección (bloque 4) y permitirá anticipar puntos de quiebre o trayectorias emergentes en el sistema.

### 1. ¿Qué son las señales de futuro?

Las señales de futuro son indicios anticipatorios que permiten detectar transformaciones posibles en el entorno; constituyen pistas tempranas —a veces evidentes, a veces sutiles— de dinámicas que pueden alterar estructuras, comportamientos o políticas. De manera general, estas señales se agrupan en dos grandes categorías: patrones y disrupciones.

- Patrones: corresponden a tendencias persistentes, medibles y ampliamente reconocidas, también llamadas señales fuertes. Son procesos cuya continuidad puede asumirse con cierto grado de certidumbre (por ejemplo, envejecimiento poblacional, urbanización, transición energética). Son útiles para proyectar el futuro desde la extrapolación del presente.
- Disrupciones: incluyen señales emergentes menos visibles —conocidas como señales débiles— así como fenómenos de alta incertidumbre o bajo reconocimiento. Aquí se encuentran eventos inesperados o extremos como los cisnes negros (Taleb, 2010), las cartas salvajes (Dator, 2002), o los rinocerontes grises (Wucker, 2016). Estos elementos desafían los supuestos dominantes y exigen sensibilidad anticipatoria para ser detectados y gestionados<sup>8</sup>.

Como advierten Kuosa (2011) y Hiltunen (2008), las señales no deben analizarse de forma aislada, sino en función del sistema, los actores y los dominios estratégicos definidos. Su interpretación contextualizada es clave para la anticipación efectiva.

### 2. Talleres participativos de señales

El enfoque sugerido parte de la experiencia de los Futures Literacy Labs (UNESCO, 2021c) y de buenas prácticas de la OCDE (2025). Se propone realizar laboratorios participativos con grupos diversos (técnicos, ciudadanos, jóvenes, mujeres, empresarios, expertos) en donde:

- Se escaneen las señales a partir de fuentes variadas (informes técnicos, medios, redes, observatorios, ciencia ficción).
- Se clasifiquen las señales según su intensidad, impacto y nivel de certeza.
- Se analicen las posibles implicaciones de las señales en el corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>8</sup> En el campo de la prospectiva y la anticipación estratégica se utilizan tres metáforas para describir distintos tipos de disrupciones que desafían la planificación convencional: los cisnes negros, propuestos por Taleb (2010), son eventos altamente improbables, inesperados y de gran impacto que solo parecen explicables en retrospectiva; las cartas salvajes, difundidas por Dator (2002), son eventos poco probables pero plausibles, cuya ocurrencia modificaría radicalmente el curso de una sociedad o sistema; y los rinocerontes grises, definidos por Wucker (2016), representan amenazas grandes, visibles y altamente probables que se ignoran o subestiman sistemáticamente. Estas tres categorías invitan a fortalecer la sensibilidad anticipatoria de las políticas públicas para gestionar lo incierto, lo inesperado y lo evitado.

Esto puede hacerse de forma presencial o digital, usando herramientas como Miro, Padlet o tableros físicos. El objetivo no es predecir el futuro, sino ampliar la sensibilidad institucional frente al cambio.

### 3. Clasificación social, tecnológica, económica, ecológica y política (STEEP) y dominios críticos

Una vez identificadas las señales, se recomienda organizarlas en categorías sociales, tecnológicas, económicas, ecológicas y políticas (STEEP). Esta clasificación ayuda a cubrir múltiples dimensiones del entorno, visibilizar las interconexiones entre factores, focalizar en los dominios de anticipación previamente definidos. Para cada dominio crítico (como educación digital, transición alimentaria o soberanía energética), se puede elaborar un cuadro que relacione estos aspectos, como se muestra en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Ejemplo de información relevada por tipo de señal**

Tipo de señal	Fuente	Impacto posible	Horizonte	Relevancia local
Señal débil	Foro de jóvenes	Creación de <i>tokens</i> educativos	10 años	Alta
Rinoceronte gris	Informe de la FAO	Colapso de cadenas logísticas	3 años	Media

Fuente: Elaboración propia.

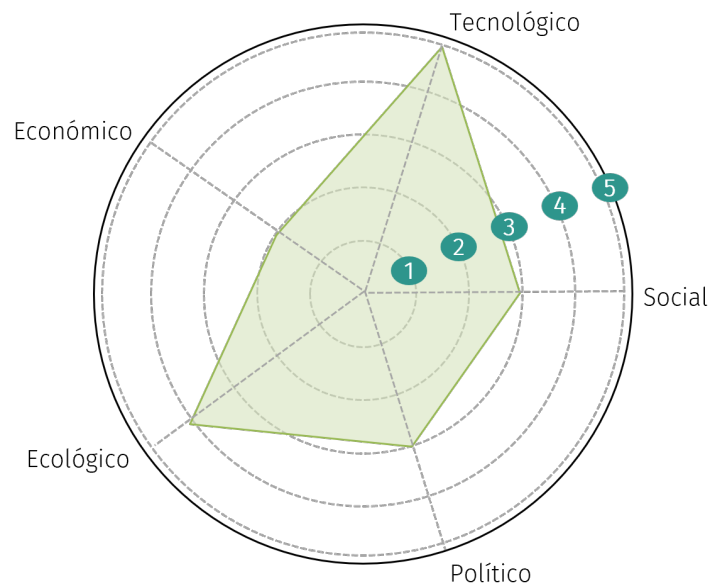
En el cuadro 4 se ejemplifica un formato que permite organizar las señales de futuro identificadas por dominio, tipo, fuente, impacto estimado, horizonte temporal y relevancia local. Esta herramienta facilita la toma de decisiones estratégicas al priorizar los temas más críticos para el análisis prospectivo posterior. En el gráfico 2 se muestra un radar de señales según las categorías STEEP, útil para identificar qué dimensiones del entorno están más exploradas (círculos más amplios) y cuáles requieren mayor atención (círculos más pequeños). Este tipo de visualización también permite contrastar la distribución entre diferentes actores o talleres, y orientar mejor la construcción de escenarios en el siguiente paso.

**Cuadro 4**  
**Ejemplo de formato de organización de señales**

Dominio de anticipación	Tipo de señal	Fuente	Impacto posible	Horizonte temporal	Relevancia local
Educación digital	Señal débil	Foro de jóvenes	Creación de <i>tokens</i> educativos	10 años	Alta
Sistemas alimentarios	Disrupción	Informe FAO	Colapso de cadenas logísticas	3 años	Media
Movilidad urbana	Señal fuerte	Banco Mundial	Masificación de vehículos autónomos	5 años	Alta
Agua y clima	Señal débil	Red de Innovación Climática	Revalorización del agua de lluvia	8 años	Alta

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2**  
**Radar de señales por categoría STEEP**



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Usos estratégicos del análisis de señales

El valor de este ejercicio no es solo técnico, sino político y estratégico, ya que:

- Permite reconocer futuros no oficiales, aquellos que no suelen aparecer en los planes, pero que pueden redefinirlos.
- Ayuda a priorizar qué temas requieren decisiones urgentes, preventivas o transformadoras.
- Genera sentido compartido entre actores diversos sobre lo que está cambiando y sobre lo que no debe seguir igual.

#### 5. Resultados esperados del bloque 3

Al finalizar esta etapa, el equipo debería contar con:

- Una base estructurada de señales clasificadas y priorizadas.
- Un mapa por dominios de anticipación y tipo de señal.
- Una lista de temas críticos que requieren exploración estratégica en los escenarios del bloque 4.

## E. Bloque 4. Construcción de escenarios posibles desde visiones de futuro compartidas

En un proceso de gobernanza anticipatoria, la construcción de escenarios tiene como objetivo expandir el rango de opciones estratégicas disponibles para tomar decisiones hoy. Mientras el análisis de señales se centra en el entorno, esta etapa se enfoca en las posibilidades internas del sistema, es decir, en aquellos futuros que podrían surgir si distintos actores priorizan, cooperan y transforman sus decisiones actuales. Los escenarios posibles no se imponen desde un modelo técnico, sino que emergen de valores compartidos, tensiones institucionales y horizontes deseados. Se trata de una forma de imaginación estructurada que articula lo técnico, lo político y lo organizacional.

### 1. Escenarios posibles como trayectorias intencionales

A diferencia de los arquetipos de futuro (como colapso, continuidad o disrupción), los escenarios posibles son trayectorias intencionales y realistas construidas desde las condiciones actuales de un sistema. En América Latina y el Caribe, estos ejercicios han tomado formas propias, como el modelo prospectivo voluntarista latinoamericano, que plantea escenarios basados en opciones factibles (políticamente deliberadas) (Vargas y Villarraga, 2019). En esta etapa se propone construir entre 3 y 4 escenarios posibles, que reflejen distintas combinaciones de decisiones, capacidades y valores que los actores consideran viables. Algunos ejemplos son transformación rápida con alianzas público-privadas, transición progresiva desde estructuras existentes, innovación comunitaria basada en saberes locales y adaptación institucional mínima (inercia reformista).

### 2. Componentes mínimos de un escenario

En una estrategia de gobernanza anticipatoria, cada escenario debe ser concebido como una narrativa situada, no como un modelo abstracto. Su función es activar la imaginación estratégica y facilitar el debate entre actores con visiones distintas. Un buen escenario no predice, sino que informa, provoca, orienta. Una sugerencia es estructurar cada escenario con los elementos clave que se mencionan en el cuadro 5. Estos elementos pueden plasmarse en una plantilla visual que facilite su lectura comparativa, tanto para talleres técnicos como procesos deliberativos.

**Cuadro 5**  
**Componentes de los escenarios a desarrollar**

Elemento	Descripción
Nombre del escenario	Claro, evocador, representativo del espíritu del futuro descrito
Horizonte temporal	Año o período de referencia común a todos los escenarios (por ejemplo, 2040)
Trayectoria plausible	Secuencia lógica de eventos, decisiones y transformaciones progresivas
Actores protagónicos	Quiénes lideran, resisten o transforman el sistema en este futuro
Valores predominantes	Principios, normas o culturas que caracterizan el entorno proyectado
Riesgos y señales clave	Elementos del entorno que configuran oportunidades o amenazas emergentes

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Construcción participativa de escenarios

A diferencia de los enfoques tradicionales basados en matrices de variables estructurales, la propuesta de esta Guía parte de dos insumos centrales: las señales de futuro (patrones y disrupciones) y los dominios de anticipación previamente definidos. Esto permite construir escenarios directamente vinculados con los desafíos concretos del sistema. Para ello se propone una metodología participativa de tres momentos:

- i) Exploración de futuros posibles por dominio. A partir de las señales documentadas e identificadas previamente, los participantes imaginan distintas trayectorias que podría seguir el dominio estratégico (por ejemplo, digitalización del trabajo público, transición hídrica o educación intergeneracional). Aquí se utilizan tarjetas de señales, ejercicios de visualización o historias de usuario.
- ii) Cocreación de narrativas. En grupos diversos, se construyen narrativas breves de futuro que incluyan actores, decisiones, valores y trayectorias. Estas historias pueden nacer de preguntas como: ¿qué podría pasar si esta señal se acelera?, ¿qué pasaría si nadie actúa? y ¿qué rol tendría mi institución?
- iii) Clasificación y refinamiento. Una vez generadas varias narrativas, se seleccionan de forma colectiva las más relevantes, plausibles o provocadoras. Estas se afinan usando la plantilla de componentes mínimos para consolidar 2 a 4 escenarios robustos y contrastables.

Este ejercicio debe ser facilitado por personas que garanticen una diversidad de voces (institucionales, sociales, técnicas) y legitimidad del proceso. Como señala Medina (2022), los escenarios no surgen del diagnóstico, sino del diálogo entre visiones.

### 4. Rol estratégico del bloque 4

Los escenarios no son un fin en sí mismo, sino una herramienta. Su valor reside en visibilizar alternativas que normalmente no están en el debate político, construir sentido compartido sobre lo que podría cambiar y lo que debe preservarse, detectar condiciones necesarias para hacer viable cada camino y anticipar dilemas éticos o sociales de decisiones estructurales.

Al finalizar este paso, el grupo debería contar con 3 o 4 escenarios posibles, validados con distintos actores, que serán contrastados en el próximo subcapítulo con los arquetipos globales (bloque 5). La plantilla presentada en el cuadro 6 permite estructurar escenarios posibles a partir de decisiones deliberadas, hitos críticos, valores predominantes y riesgos detectados. Puede usarse en talleres o procesos de validación con actores diversos, como una forma práctica de traducir anticipación en opciones estratégicas.

**Cuadro 6**  
**Plantilla para la estructura de escenarios**

Nombre del escenario	Año de referencia	Trayectoria (hitos clave)	Valores predominantes	Rol de actores	Riesgos y oportunidades
Escenario 1	2040				
Escenario 2	2040				
Escenario 3	2040				
Escenario 4	2040				

Fuente: Elaboración propia.

## F. Bloque 5. Contraste anticipatorio (arquetipos globales y examen de robustez)

Una de las innovaciones metodológicas más relevantes en la gobernanza anticipatoria es incorporar una etapa de contraste estructurado entre los escenarios posibles contruidos desde dentro y los arquetipos de futuro contruidos desde la mirada externa. Este paso permite evaluar la viabilidad, robustez y adaptabilidad del escenario apuesta<sup>9</sup>, en función de trayectorias disruptivas que pueden venir desde fuera del sistema. No se busca invalidar lo imaginado internamente, sino fortalecerlo, tensionarlo y ajustar sus supuestos frente a posibles escenarios globales que desafían el presente.

### 1. ¿Qué son los arquetipos *foresight*?

Los arquetipos son patrones generales de futuro. Permiten estructurar debates sobre incertidumbre de forma comparativa y comprensible. Usualmente se utilizan los cuatro grandes tipos que se indican en el cuadro 7. Estos arquetipos son útiles como escenarios externos de referencia, es decir, para evaluar cómo se comportaría un escenario apuesta frente a cada uno de ellos.

**Cuadro 7**  
**Arquetipos más desarrollados**

Arquetipo	Descripción breve
Continuidad	El sistema actual se mantiene con ajustes graduales.
Colapso	La disrupción o crisis desborda las capacidades institucionales.
Disrupción/transformación	Cambios abruptos en tecnología, poder, comportamiento.
Renovación	El sistema se transforma radicalmente desde una nueva visión o pacto social.

Fuente: Elaboración propia.

### 2. La matriz de contraste: robustez y adaptación

Una vez formulados los escenarios internos, es necesario evaluar su viabilidad y coherencia bajo distintos entornos posibles, especialmente aquellos que no se controlan. Para ello, se propone un ejercicio de contraste con los cuatro arquetipos globales más comunes en *foresight* estratégico: continuidad, colapso, disrupción/transformación y renovación.

El instrumento sugerido para ello es una matriz de doble entrada, donde se cruzan los escenarios internos con los arquetipos. Para cada celda, se formulan tres preguntas clave:

- i) ¿El escenario se sostiene con este arquetipo?
- ii) ¿Qué tensiones o contradicciones se evidencian?
- iii) ¿Qué ajustes serían necesarios para mantener su lógica?

<sup>9</sup> Un escenario apuesta es aquel que orienta la acción estratégica. Aunque mantiene una racionalidad proyectiva, su carácter abierto y participativo permite articular visión, diagnóstico y acción (Godet, 2007; Monti, 2011).



Este análisis obliga a salir del contexto ideal donde se construyeron los escenarios y probar su resiliencia frente a entornos no deseados o inciertos. Además, permite identificar elementos frágiles que podrían desestabilizar la estrategia si no se ajustan a tiempo. Por ejemplo, un escenario de innovación verde con liderazgo estatal puede resultar robusto en un arquetipo de transformación, pero extremadamente frágil frente a uno de colapso institucional (véase el cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Ejemplo de matriz de contraste de escenarios**

Escenario interno/ arquetipo	Continuidad ¿se sostiene?	Transformación ¿tensiones?	Colapso ¿ajustes necesarios?	Renovación ¿resistencia mínima?
Escenario A: desarrollo resiliente	Sí, con ajustes graduales al modelo actual.	Tensiones limitadas, requiere innovación en políticas sociales.	Sí, se necesita reforzar capacidades institucionales para evitar fragilidad	Resiste, pero requiere pactos sociales adicionales.
Escenario B: innovación verde	Parcial, exige adaptación tecnológica constante.	Se sostiene bien, aunque con tensiones en sectores tradicionales.	Vulnerable si falla el liderazgo estatal y el financiamiento.	Muy alineado: impulsa un nuevo pacto socioambiental.
Escenario C: estabilidad controlada	Sí, pero depende de instituciones sólidas y disciplina fiscal.	Tensiones altas, puede quedar rezagado frente a cambios disruptivos.	Sí, se necesita ajustes fuertes para evitar parálisis institucional.	Baja resiliencia, riesgo de estancamiento social.
Escenario D: inclusión territorial	Se sostiene parcialmente, requiere inversión sostenida.	Tensiones en gobernanza multinivel y coordinación regional.	Riesgo de colapso si no hay recursos equitativos	Resiliente, genera cohesión social y legitimidad.

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Resultados esperados del contraste

Más allá de validar escenarios, el contraste sistemático cumple cinco funciones estratégicas:

- Revela supuestos no explicitados en los escenarios originales.
- Fortalece la plausibilidad narrativa del escenario preferido mediante ajustes.
- Activa un pensamiento de segundo orden, explorando impactos cruzados y trayectorias emergentes.
- Permite anticipar decisiones contingentes, en caso de que el entorno se alinee con uno de los arquetipos.
- Amplía la participación, al invitar a nuevos actores a reflexionar sobre futuros posibles desde su experiencia.

Este ejercicio es, por tanto, un punto de inflexión entre la imaginación estratégica y el diseño operativo. Permite conectar lo deseado con lo posible y lo posible con lo necesario.

#### 4. Hacia un escenario apuesta validado y compartido

Tras el contraste, el equipo facilitador puede convocar una discusión deliberativa para definir el escenario apuesta. Esta no es la narrativa más optimista, sino aquella que cumple con las siguientes tres condiciones simultáneas:

- i) Legitimidad: se reconoce como valiosa y compartible por actores diversos.
- ii) Plausibilidad: se alinea con señales, trayectorias y recursos existentes.
- iii) Robustez: puede adaptarse o sostenerse, al menos parcialmente, frente a múltiples entornos.

El escenario apuesta es el puente entre el futuro deseado y el presente posible. En el siguiente punto se convertirá en la base para el diseño de la hoja de ruta multitemporal.

### G. Bloque 6. Hoja de ruta multitemporal con puntos de ajuste anticipado

Una vez definido el escenario apuesta, la gobernanza anticipatoria requiere su traducción en una arquitectura concreta de decisiones. Este proceso no consiste en elaborar un plan estático, sino en construir una hoja de ruta multitemporal que articule decisiones, capacidades y responsabilidades distribuidas en distintos horizontes, permitiendo el ajuste periódico ante cambios del entorno. En este enfoque, la hoja de ruta no es un plan maestro convencional, sino una herramienta de gobernanza dinámica. Su función es habilitar transformaciones a largo plazo sin desconocer las restricciones del presente, manteniendo la capacidad de ajuste ante señales emergentes. En ese sentido, actúa como un sistema de navegación estratégica, capaz de integrar visión de futuro, acción pública y monitoreo adaptativo.

La hoja de ruta multitemporal es, además, el instrumento central para operacionalizar políticas públicas estratégicas de largo plazo. Permite pasar del diagnóstico y la visión a un diseño concreto de reformas, experimentos, programas piloto y agendas institucionales, lo que es especialmente útil en sectores donde las decisiones de hoy tienen consecuencias estructurales mañana, como la industria, la salud, la educación, los recursos naturales y el medio ambiente, la infraestructura o los sistemas de bienestar. Como señala March (1999), toda organización pública enfrenta una tensión entre la lógica de la consecuencia (responder al presente) y la lógica de la adecuación (prepararse para el futuro)<sup>10</sup>. La hoja de ruta multitemporal busca integrar ambas lógicas bajo una gobernanza que se anticipe, actúe y se adapte en simultáneo.

#### 1. Lógica de aterrizaje: del futuro deseado a los horizontes reales

Construir una hoja de ruta multitemporal implica traducir el escenario apuesta en una secuencia de decisiones estratégicas distribuidas en el tiempo. Cada decisión debe ser entendida como parte de un proceso de transición, donde lo inmediato habilita lo mediano y lo mediano allana el camino para lo estructural. Se recomienda organizar esta hoja de ruta en los tres horizontes principales presentados en el cuadro 9. Este enfoque es coherente con modelos como el propuesto por McKinsey y Company (2012) sobre horizontes de innovación, pero adaptado a contextos de política pública y planificación gubernamental (véase el diagrama 5). El punto central es que cada horizonte debe habilitar al siguiente y no tratarse de compartimientos estancos.

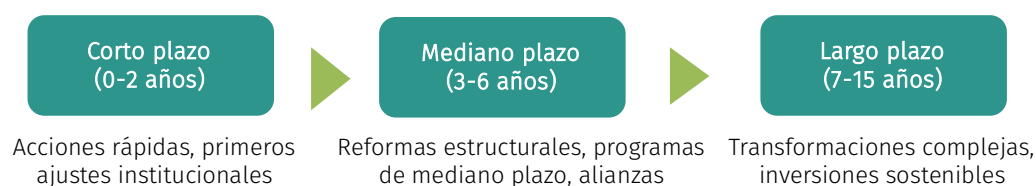
<sup>10</sup> La tensión surge entre responder consecuencias inmediatas y adecuarse al futuro, núcleo del aprendizaje organizacional propuesto por March (1999).

**Cuadro 9**  
**Hoja de ruta multitemporal con tres horizontes**

Horizonte	Tiempo estimado	Tipo de acción	Objetivo principal
Corto	0-2 años	Decisiones tácticas, ajustes institucionales	Abrir espacio para la transición
Mediano	3-6 años	Reformas, coaliciones, nuevas agendas	Consolidar el cambio
Largo	7-15 años (o más)	Transformaciones estructurales	Alcanzar la visión del escenario apuesta

Fuente: Elaboración propia.

**Diagrama 5**  
**Esquema de hoja de ruta multitemporal**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Planificación por horizontes y bajo restricciones

Diseñar con múltiples horizontes exige reconocer que cada uno tiene condiciones políticas, institucionales y operativas distintas. La hoja de ruta multitemporal debe construir puentes realistas entre ellos, sin subestimar restricciones ni sobredimensionar capacidades.

- En el corto plazo, se requiere agilidad, gobernabilidad y legitimidad para iniciar el proceso, como reorientar presupuestos, iniciar pilotos, ajustar normas, entre otros.
- En el mediano plazo, se necesita capacidad de reforma para alinear actores, crear nuevos instrumentos, escalar aprendizajes.
- En el largo plazo, se deben habilitar cambios estructurales que trasciendan ciclos políticos, mediante alianzas estratégicas, cambios culturales o marcos normativos persistentes.

Además, la hoja de ruta multitemporal debe:

- Incluir puntos de revisión anticipada, donde se evalúe si la trayectoria sigue siendo válida frente a nuevas señales.
- Incorporar actores responsables y capacidades requeridas para cada acción.
- Reconocer las restricciones actuales, sin hipotecar las posibilidades del futuro.

Como advierten Bourgon (2011) y la OCDE (2025), una planificación anticipatoria no puede ser lineal ni cerrada, sino una arquitectura de decisiones revisables, con la posibilidad de enfrentar incertidumbres, superar inercias institucionales y responder proactivamente a problemas públicos complejos e interdependientes.

### 3. Políticas públicas de largo plazo y diseño modular

La hoja de ruta multitemporal debe centrarse en políticas públicas con efectos multitemporales, esto es, en aquellas que configuran trayectorias de desarrollo, equilibrios territoriales o capacidades sistémicas. No todas las acciones del Estado son parte de la gobernanza anticipatoria. Por eso, se sugiere:

- Priorizar ejes estructurales del escenario apuesta, como inclusión productiva, sostenibilidad ambiental, transformación digital o sistemas de cuidado.
- Diseñar acciones diferenciadas por eje y por horizonte, bajo una lógica modular. Cada módulo o eje puede tener su propia hoja de ruta, vinculada a una visión común.
- Asociar indicadores prospectivos a cada módulo, no solo de desempeño, sino de dirección (por ejemplo, ¿se acerca al futuro deseado?).

Un ejemplo simple de ficha modular se presenta en el cuadro 10. Cada ficha puede convertirse en un dispositivo operativo para el diseño interinstitucional, la gestión presupuestaria o el monitoreo multitemporal.

**Cuadro 10**  
**Ejemplo de ficha modular de eje, horizonte y acción**

Eje estratégico	Horizonte temporal	Acción prioritaria
Transición energética urbana	Corto plazo (0 a 2 años)	Diagnóstico participativo de consumo energético
	Mediano plazo (3 a 6 años)	Incentivos para techos solares
	Largo plazo (7 a 15 años)	Integración al sistema nacional de energías limpias

Fuente: Elaboración propia.

### 4. Ajustes anticipados y flexibilidad estratégica

Una hoja de ruta multitemporal bien construida no se limita a definir lo que se hará, sino cuándo ajustarlo, con base en señales de entorno, cambios políticos o aprendizajes internos. Por ello, se recomienda establecer puntos de ajuste anticipado, esto es, momentos en los que se revisa la dirección estratégica con base en señales clave. Estos puntos pueden estar vinculados a:

- Cambios en las condiciones externas (por ejemplo, disrupciones tecnológicas y crisis geopolíticas).
- Cambios en la legitimidad de actores clave.
- Evaluaciones internas del proceso o indicadores de trayectoria.

Estos puntos de ajuste deben integrarse en el diseño original como parte de una cultura institucional que valora el aprendizaje por encima del cumplimiento ciego de metas.

### 5. Institucionalizar sin encorsetar

Finalmente, la hoja de ruta debe inscribirse en las estructuras existentes del Estado, sin por ello perder su carácter estratégico y flexible. Para ello, se sugieren cinco principios de institucionalización inteligente:

- i) Flexibilidad con dirección: revisable, pero con núcleo estable.
- ii) Visibilidad pública: apropiable por actores sociales y políticos.
- iii) Alineación con ciclos de planificación: conectada con planes de desarrollo, presupuestos plurianuales y agendas sectoriales.
- iv) Retroalimentación desde el monitoreo: ajustes basados en señales, no solo en metas cumplidas.
- v) Anclaje institucional distribuido: responsabilidad compartida entre múltiples actores y niveles de gobierno.

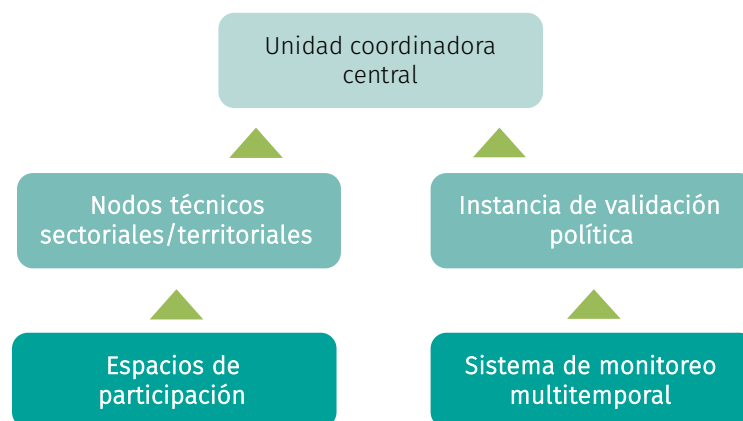
Como señalan Miller et al. (2018), las políticas públicas orientadas al futuro no pueden ser únicamente técnicas, sino que necesitan estructuras, legitimidad y adaptabilidad. Una hoja de ruta multitemporal no es solo una técnica de planificación, es el corazón operativo de la gobernanza anticipatoria.

## H. Gobernanza, capacidades TOPP e implementación de la estrategia anticipatoria

### 1. Arquitectura institucional para sostener la anticipación

Diseñar la implementación de una estrategia anticipatoria implica construir una arquitectura institucional coherente y flexible, con la que se puedan articular actores, decisiones y temporalidades. No se trata solo de crear nuevas unidades de prospectiva, sino de tejer un ecosistema organizacional que sustente la visión de futuro. En esta sección se aborda el desafío operativo central de todo proceso de anticipación: ¿cómo transformar una hoja de ruta multitemporal en una política pública viva, revisable y legítima? La experiencia internacional muestra que los modelos más sólidos incluyen los cinco componentes funcionales que se muestran en el diagrama 6 y que pueden adaptarse según el contexto. Al respecto se puede observar una matriz componente-función como la del cuadro 11; esta arquitectura no es un modelo rígido. Puede variar entre países y sectores, pero debe cumplir una función esencial: garantizar continuidad, coordinación y legitimidad.

**Diagrama 6**  
**Arquitectura institucional de la gobernanza anticipatoria**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 11**  
**Matriz componente-función para la gobernanza anticipatoria**

Componente institucional	Función estratégica clave
Unidad coordinadora central	Define visión, lidera la metodología, articula sectores (por ejemplo, una oficina nacional).
Nodos técnicos sectoriales o territoriales	Aterrizan la estrategia en políticas concretas y recogen señales locales.
Espacios de participación ciudadana	Legitiman, cocrean y abren futuros a perspectivas plurales.
Instancia de validación política	Asegura respaldo del Ejecutivo, Congreso u otros órganos decisorios.
Sistema de monitoreo multitemporal	Observa señales, evalúa ajustes, realiza revisiones periódicas de forma activa.

Fuente: Elaboración propia.

**2. Capacidades institucionales: el enfoque TOPP**

Para que la arquitectura funcione debe apoyarse en capacidades institucionales, como las capacidades TOPP. La CEPAL (2024b) ha incorporado la función prospectiva y estratégica como elementos esenciales de la gobernanza para que, tomando en consideración el contexto actual, se reflexione sobre escenarios futuros para estar preparados para responder. Las capacidades TOPP constituyen un marco conceptual para analizar las distintas capacidades con las que cuentan las instituciones públicas, así como aquellas necesarias para la toma efectiva de decisiones en la gestión del desarrollo (lo que incluye el abordaje de diversos retos que impone un entorno en constante cambio). Este enfoque es un ecosistema dinámico de capacidades complementarias, cuyo desarrollo conjunto permite transformar la anticipación en acción estratégica robusta y legítima. En el cuadro 12 se describen algunas de las aportaciones de la gobernanza anticipatoria a las capacidades TOPP necesarias para impulsar las transformaciones en el modelo de desarrollo.

**Cuadro 12**  
**Aportes de la gobernanza anticipatoria a las capacidades institucionales TOPP necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo**

Capacidades técnicas	Capacidades operativas	Capacidades políticas	Capacidades prospectivas
Incorporar la planificación estratégica con visión de mediano-largo plazo en el proceso/ciclo de las políticas.	Uso de herramientas modernas de gestión pública en materia de procedimientos presupuestarios, de planificación, de gestión y evaluación de resultados y de rendición de cuentas.	Gestión de espacios de diálogo social entre los actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas.	Anticipación y seguimiento de mega tendencias globales que afectan el desarrollo regional.
Generar políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo.	Mecanismos para evaluar la productividad y garantizar la provisión eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos.	Liderazgos públicos que generen confianza y potencien la coordinación y la colaboración con sociedad civil, el sector privado y el sector académico.	Construcción participativa de escenarios futuros de desarrollo deseables y su apropiación por los agentes del desarrollo.

Capacidades técnicas	Capacidades operativas	Capacidades políticas	Capacidades prospectivas
Crear y gestionar sistemas integrales de información y de formación de recursos humanos para apoyar la gestión e implementación de las políticas.	Fortalecer las políticas de recursos humanos para la ejecución de las políticas.	Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.	Anticipación de requerimientos en perfiles y competencias de recursos humanos.
Desarrollo de interfases basadas en gobierno digital para la interacción y los servicios a la ciudadanía.	Evaluar el impacto de las políticas y los resultados de programas.	Colaboración entre pares desarrolladores y tomadores de decisiones con la población usuaria/beneficiaria.	Respuestas institucionales rápidas y eficaces frente a crisis, disrupciones y acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo.
Fortalecer la coherencia de los mandatos normativos con la capacidad de los organismos públicos.	Instancias de coordinación pública-pública efectivas.	Gestión de consensos entre y dentro de comunidades, gobierno, sector privado, sociedad civil, entre otros actores.	Cultura del diálogo instalada para anticipar y gestionar conflictos entre actores del desarrollo.
Rendir cuentas para optimizar la función pública.	Optimizar la participación significativa del sector privado y otros actores.		
Generar una cultura de aprendizaje continuo.	Mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos.		
	Medición y seguimiento de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas.		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Medina, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2025/34) (pp. 19-20). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar Xirinachs en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias, junio de 2024.

### a) ¿Por qué es útil el enfoque TOPP?

El enfoque de capacidades TOPP cumple tres funciones clave:

- Diagnóstica: permite identificar brechas institucionales desde una perspectiva integral, sin reducir la capacidad anticipatoria a herramientas técnicas.
- Estratégica: habilita decisiones de priorización en procesos de fortalecimiento institucional (por ejemplo, reforzar lo político antes que lo técnico).
- Transformadora: promueve una nueva narrativa de gestión pública, que articula la anticipación con la operación cotidiana del Estado.

Además, al ser modular, el esquema permite distintos niveles de entrada. Un gobierno local puede fortalecer inicialmente capacidades técnicas y prospectivas, mientras que una agencia nacional puede enfocarse en las operativas y políticas. Lo importante es la articulación progresiva entre dimensiones, no la adopción rígida del esquema (véase el diagrama 7).

**Diagrama 7**  
**Modelo de capacidades TOPP para gobernanza anticipatoria**



Fuente: Elaboración propia.

El verdadero valor del modelo TOPP radica en su carácter interdependiente. Un sistema técnico de análisis pierde valor si no se conecta con capacidades operativas que lo activen o si no cuenta con respaldo político para su implementación. De igual forma, liderazgos visionarios no bastan si no existen procesos eficientes o lectura prospectiva del entorno. Por eso, esta Guía propone una lectura sistémica y no fragmentada del desarrollo de capacidades y se explica cómo cada tipo de capacidad puede desarrollarse en entornos específicos, pero siempre con la mirada puesta en la integración estratégica.

### **b) Capacidades TOPP en acción. ¿Cómo se expresan y fortalecen?**

Una de las utilidades del enfoque TOPP reside en su capacidad de orientar la acción institucional real. Para ello, es necesario traducir cada una de las cuatro capacidades en prácticas concretas, instrumentos específicos y estrategias de fortalecimiento institucional (véase el diagrama 8).

- i) Capacidad técnica. Permite a los gobiernos generar evidencia, estructurar información compleja y aplicar metodologías prospectivas. Se manifiesta en sistemas de análisis estructural, modelación anticipatoria, matrices de impacto/incertidumbre y uso de indicadores complejos.
- ii) Capacidad operativa. Es la habilidad de transformar visiones de largo plazo en procesos coordinados y ágiles. Requiere estructuras administrativas flexibles, reglas claras de cooperación interinstitucional y herramientas para ejecutar hojas de ruta multitemporales, así como recursos humanos capacitados y recursos financieros.
- iii) Capacidad política. Sostiene la continuidad y la legitimidad de la acción anticipatoria. Incluye liderazgo visionario, construcción de coaliciones, narrativa estratégica de futuro y marcos normativos que protejan las decisiones de largo plazo.



- iv) Capacidad prospectiva. Es el corazón cognitivo del modelo. Habilita la exploración de futuros alternativos, la vigilancia estratégica de señales emergentes y la construcción de cultura institucional orientada al largo plazo.



### c) Recomendaciones para el uso práctico del esquema TOPP

El esquema TOPP no debe implementarse como una plantilla rígida. Cada territorio o institución puede activar los componentes según su contexto, pero debe evitar la fragmentación. La coherencia estratégica entre capacidades es la condición de posibilidad para transformar visiones de largo plazo en política pública viva, ajustable y legítima. Dicho lo anterior, algunas recomendaciones para el uso del esquema TOPP son:

- Diagnosticar capacidades por dimensión, usando matrices comparadas (por ejemplo, una tabla de capacidades institucionales).
- Diseñar intervenciones escalables, priorizando dimensiones más débiles sin descuidar la sinergia general.
- Vincular capacidades a instrumentos de monitoreo, por ejemplo, evaluaciones anticipatorias alineadas con cada dimensión.
- Incluir actores múltiples, desde centros de análisis técnico hasta liderazgos políticos.

### d) Hoja de ruta para el fortalecimiento progresivo de las capacidades TOPP

El fortalecimiento de capacidades institucionales para anticipar no ocurre de manera instantánea ni lineal. Supone un proceso gradual, donde en cada etapa se construyen condiciones habilitantes para la siguiente. La implementación efectiva del modelo TOPP implica avanzar desde

su creación, el alineamiento inicial y su institucionalización plena, combinando aprendizajes experimentales con ampliación progresiva de actores, recursos y marcos normativos. Estas fases, que se enumeran a continuación, permiten no solo desarrollar competencias técnicas, sino también legitimar social y políticamente la anticipación como parte integral de la gobernanza pública (en el cuadro 13 se sintetizan las fases, junto con los actores y herramientas clave en cada una).

### **Fase 1**

**Alineación estratégica:** En esta etapa inicial se construye una visión compartida sobre la necesidad de anticipar y se definen los compromisos mínimos para iniciar el proceso. Es clave contar con el respaldo de la alta dirección y los equipos de planeación, así como con espacios de diálogo político y técnico que clarifiquen los objetivos.

### **Fase 2**

**Prototipos y pilotos:** Una vez definidos los marcos generales, se activan experiencias piloto que permitan experimentar con el esquema TOPP en entornos controlados o específicos (por ejemplo, en un ministerio, una agencia reguladora o una ciudad). Estas pruebas permiten adaptar herramientas, identificar brechas y validar hipótesis institucionales.

### **Fase 3**

**Escalamiento multinivel:** Superada la fase piloto, el siguiente paso es expandir las capacidades hacia otras unidades del gobierno, niveles territoriales y sectores estratégicos. Esto requiere coordinación interinstitucional, protocolos operativos comunes y una narrativa pública coherente que fortalezca la legitimidad de la anticipación.

### **Fase 4**

**Institucionalización y aprendizaje continuo:** La última fase implica convertir las capacidades en parte del ADN institucional, que se integren en los procesos, normas, presupuestos y culturas organizacionales. También se incorporan mecanismos de revisión, adaptación y aprendizaje permanente que aseguren su sostenibilidad a largo plazo.

**Cuadro 13**  
**Fases de desarrollo de las capacidades TOPP**

<b>Fase</b>	<b>Objetivo principal</b>	<b>Actores clave</b>	<b>Herramientas sugeridas</b>
1. Alineación estratégica	Definir visión compartida y compromisos mínimos para el fortalecimiento TOPP.	Alta dirección, oficinas de planeación, liderazgo político.	Talleres de visión anticipatoria, pactos institucionales, mapas de actores.
2. Prototipado y pilotos	Experimentar en pequeña escala el modelo TOPP y ajustar según contexto.	Unidades técnicas, laboratorios de política, aliados estratégicos.	Simulaciones, hojas de ruta piloto, tableros de indicadores anticipatorios.
3. Escalamiento multinivel	Expandir las capacidades TOPP a nivel sectorial, territorial e interinstitucional.	Gobiernos subnacionales, entidades de control, socios multilaterales.	Protocolos operativos, redes multinivel, evaluaciones comparadas.
4. Institucionalización y aprendizaje continuo	Consolidar capacidades como parte del ADN institucional y generar bucles de aprendizaje.	Centros de formación, unidades de innovación, sociedad civil.	Sistemas de monitoreo, plataformas de aprendizaje, marcos normativos.

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, para que esta hoja de ruta se convierta en una realidad viable, es necesario considerar los siguientes factores, sin los cuales cualquier proceso de fortalecimiento puede volverse frágil, efímero o dependiente de liderazgos individuales:

- Liderazgo político comprometido que legitime el proceso y proteja la visión de largo plazo.
- Equipos técnicos robustos con habilidades prospectivas y metodológicas específicas.
- Redes de aprendizaje horizontal entre territorios, sectores y niveles de gobierno.
- Sistemas de incentivos adecuados que premien la innovación, la coordinación y el aprendizaje.
- Cultura institucional adaptativa capaz de sostener la flexibilidad y la iteración.

I. Hacia una cultura de la anticipación

En América Latina y el Caribe se enfrentan múltiples crisis superpuestas, por lo que se necesita combinar estas aproximaciones para diseñar políticas resilientes, inclusivas y transformadoras. Como afirman Melo Rodrigues y Vargas Lama (2025), anticipar en contextos frágiles implica más que técnicas: requiere sensibilidad institucional, compromiso político y apertura a futuros alternativos construidos colectivamente. En el cuadro 14 se sintetizan los principales enfoques utilizados para pensar y gestionar el futuro desde el sector público. Aunque cada uno tiene sus métodos y propósitos particulares, la gobernanza anticipatoria los articula bajo una lógica más dinámica, participativa y adaptativa, adecuada a contextos de incertidumbre estructural.

Cuadro 14  
Comparación de enfoques para pensar y actuar sobre el futuro

Enfoque	Objetivo principal	Horizonte temporal típico	Énfasis metodológico
Planificación	Reducir incertidumbre mediante planes racionales.	Corto, mediano y largo plazo	Técnico-instrumental (marcos lógicos, metas)
Prospectiva	Explorar futuros posibles para orientar decisiones.	Mediano a largo plazo	Escenarios, análisis estructural y morfológico
Foresight	Involucrar actores en escenarios participativos.	Mediano a largo plazo	Narrativas externas, participación, visión compartida
Anticipación	Actuar con base en señales, adaptabilidad y legitimidad.	Multitemporal, dinámico	Señales débiles, escenarios adaptativos, monitoreo

Fuente: Elaboración Propia

La gobernanza anticipatoria no solo requiere de capacidades técnicas e institucionales, sino también de una transformación cultural que promueva la anticipación como un valor compartido en la sociedad. Fomentar una cultura de la anticipación implica desarrollar una mentalidad colectiva orientada al futuro, que permita a las personas y organizaciones identificar oportunidades y desafíos emergentes, y actuar proactivamente para moldear futuros deseables (CEPAL, 2023).

1. Elementos clave de una cultura de la anticipación

Una cultura de la anticipación se caracteriza por varios elementos fundamentales:

- Pensamiento sistémico: Capacidad para comprender las interconexiones entre diferentes factores y niveles, reconociendo la complejidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales. Como señala Ackoff (1999), los problemas no existen aisladamente.
- Apertura al cambio: Disposición para cuestionar supuestos existentes, explorar nuevas ideas y adaptarse a contextos cambiantes.
- Participación: Compromiso de diversos actores sociales en la construcción de visiones compartidas del futuro y en la toma de decisiones informadas.
- Aprendizaje continuo: Voluntad de aprender de la experiencia, reflexionar sobre los resultados y ajustar las estrategias en función de nuevos conocimientos (OCDE, 2020b).

Estos elementos deben integrarse en las prácticas cotidianas de las instituciones y la sociedad, promoviendo una actitud proactiva y colaborativa hacia el futuro.

## 2. Estrategias para fomentar una cultura de la anticipación

Para promover una cultura de la anticipación, es necesario implementar estrategias que involucren a diversos sectores y niveles:

- Educación y formación: Incorporar la anticipación y la prospectiva en los programas educativos, desde la educación básica hasta la formación profesional, para desarrollar competencias clave en pensamiento crítico, creatividad y análisis de futuros posibles (CEPAL, 2023).
- Comunicación y sensibilización: Utilizar medios de comunicación y campañas públicas para difundir la importancia de la anticipación, compartir buenas prácticas y generar conciencia sobre los desafíos y oportunidades futuros.
- Participación ciudadana: Fomentar espacios de diálogo y deliberación donde la ciudadanía pueda expresar sus visiones del futuro, contribuir a la formulación de políticas y participar en la implementación de soluciones innovadoras.
- Liderazgo y ejemplo institucional: Las instituciones públicas y privadas deben liderar con el ejemplo, adoptando enfoques anticipatorios en su planificación y gestión, y promoviendo una cultura organizacional que valore la innovación y la adaptabilidad (Medina et al., 2014).

## 3. Desafíos y oportunidades

La construcción de una cultura de la anticipación enfrenta varios desafíos, como la resistencia al cambio, la falta de recursos y capacidades, y la tendencia a centrarse en el corto plazo. Sin embargo, también ofrece oportunidades significativas para mejorar la resiliencia, la sostenibilidad y la equidad en las sociedades (Melo Rodrigues y Vargas Llama, 2025). Al adoptar una perspectiva anticipatoria, las organizaciones y comunidades pueden identificar y aprovechar oportunidades emergentes, prevenir y mitigar riesgos, y construir futuros más inclusivos y sostenibles. Además, una cultura de la anticipación puede fortalecer la cohesión social y la confianza en las instituciones, al involucrar a diversos actores en la construcción colectiva de visiones de futuro (CEPAL, 2023).

Fomentar una cultura de la anticipación es esencial para enfrentar los desafíos complejos y dinámicos del siglo XXI (Poli, 2017). Al integrar la anticipación en las prácticas cotidianas de las instituciones y la sociedad, se promueve una gobernanza más proactiva, inclusiva y adaptativa. Para lograrlo, es necesario invertir en educación, comunicación, participación y liderazgo, construyendo una mentalidad colectiva orientada al futuro que permita a las sociedades anticiparse y prepararse para los cambios venideros.

## IV. Medición multitemporal, evaluación dinámica y ajuste estratégico en la gobernanza anticipatoria

### A. Evaluación en clave anticipatoria

#### 1. ¿Qué es la evaluación anticipatoria?

La evaluación anticipatoria es una práctica que combina elementos de la evaluación prospectiva (*ex ante*), la evaluación formativa (durante) y la evaluación adaptativa (basada en aprendizaje continuo). Se inspira en enfoques como la evaluación orientada al desarrollo (Patton, 2011), los marcos deliberativos de *foresight* (Ramos, 2006) y los métodos utilizados por iniciativas como Future Literacy Labs (UNESCO, 2021b). Sus principales características son:

- Multitemporal: considera distintas escalas temporales a evaluar (corto, medio y largo plazo).
- Deliberativa: involucra actores en la definición de los criterios de éxito.
- Orientada al futuro: evalúa no solo lo logrado, sino la orientación hacia un futuro deseado.
- Transformativa: busca modificar no solo lo que se hace, sino cómo se piensa lo posible.

#### 2. Dimensiones clave para evaluar desde la anticipación

La evaluación en gobernanza anticipatoria incorpora aspectos cualitativos, institucionales, dinámicos y multiactor. Estas dimensiones permiten valorar no solo el avance programático, sino la capacidad del sistema para adaptarse, generar legitimidad social y sostener coherencia estratégica frente a la incertidumbre (véase el cuadro 15). Estas dimensiones pueden operacionalizarse a través de una combinación de indicadores cualitativos y cuantitativos, paneles deliberativos y ejercicios de autoevaluación institucional.

**Cuadro 15**  
**Dimensiones clave de evaluación en la gobernanza anticipatoria**

Dimensión	Pregunta guía	Indicador orientativo
Trayectoria hacia el futuro	¿Se está aproximando al escenario apuesta?	Porcentaje de metas estructurales cumplidas por hito
Capacidad adaptativa	¿Se puede ajustar cuando el contexto cambia?	Número de revisiones estratégicas realizadas

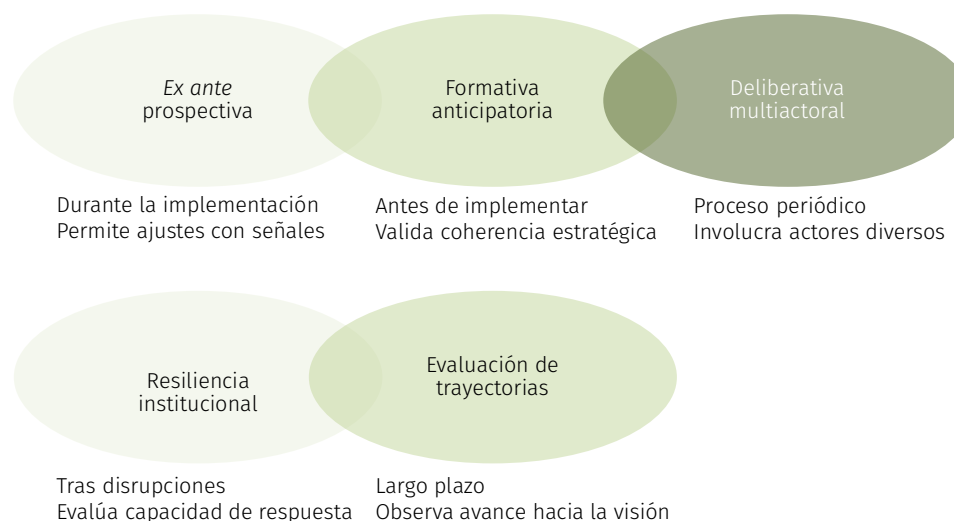
Dimensión	Pregunta guía	Indicador orientativo
Inclusividad y legitimidad	¿Quién define el éxito? ¿Quién participa en la evaluación?	Número de actores involucrados en procesos evaluativos
Coherencia narrativa	¿La estrategia mantiene sentido en distintos escenarios?	Grado de alineación entre narrativa y decisiones
Activación institucional	¿Se movilizan recursos y estructuras según lo planificado?	Porcentaje del presupuesto ejecutado según hoja de ruta
Aprendizaje organizacional	¿Qué lecciones se han sistematizado y compartido?	Número de ajustes institucionales documentados

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Tipos de evaluación en la estrategia de gobernanza anticipatoria

La gobernanza anticipatoria requiere integrar evaluaciones en distintos momentos del ciclo estratégico, no solo al final del proceso. Cada tipo de evaluación aporta información específica para validar, ajustar o reorientar las decisiones institucionales en función de la incertidumbre futura. En el diagrama 9 se sintetizan los principales tipos de evaluación aplicables en contextos de anticipación estratégica. En lugar de reportes técnicos aislados, se sugiere construir procesos iterativos de evaluación, con momentos institucionalizados de revisión (por ejemplo, anual, electoral, quinquenal) que articulen los aprendizajes y ajustes necesarios para sostener la visión.

**Diagrama 9**  
**Tipos de evaluación de la gobernanza anticipatoria**



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. La evaluación como aprendizaje colectivo

El valor de la evaluación anticipatoria radica en que no es solo un mecanismo de control, sino de inteligencia estratégica colectiva. Permite detenerse para pensar, revisar el entorno, analizar trayectorias y reconectar con la visión. Algunos gobiernos han institucionalizado laboratorios de revisión o foros de escenarios, donde se evalúan los planes vigentes a la luz de señales nuevas o cambios disruptivos. Este tipo de espacios deliberativos cumplen múltiples funciones:

- Conectar actores diversos en una conversación estratégica.
- Detectar desviaciones no evidentes.
- Revalidar la hoja de ruta.
- Fortalecer legitimidad social y política.

#### 5. Articular evaluación con política

La evaluación anticipatoria es útil solo si alimenta decisiones. Por ello, debe estar conectada con:

- La asignación presupuestaria.
- La revisión de políticas sectoriales.
- La redefinición de marcos legales y normativos.
- La actualización de narrativas institucionales.

Este vínculo entre evaluación y política permite evitar el ritualismo evaluativo y conectar los hallazgos con cambios reales en la orientación estratégica del Estado.

### B. Ajustes periódicos y gobernanza dinámica

La gobernanza anticipatoria es un proceso dinámico, iterativo y adaptativo que debe permitir la actualización constante de escenarios, estrategias y decisiones en función del cambio del entorno. En este sentido, los ajustes periódicos constituyen uno de los pilares de la acción anticipatoria. La multitemporalidad, lejos de implicar una segmentación artificial del tiempo, exige construir mecanismos de revisión estratégica continua y protocolos para reaccionar ante nuevas señales, interrupciones o desvíos en la trayectoria esperada.

#### 1. ¿Qué se entiende por ajustes periódicos?

Se trata de revisiones deliberadas y estructuradas de las estrategias anticipatorias, que ocurren en momentos definidos (por calendario o por eventos) y permiten validar o reorientar el rumbo hacia el escenario apuesta. Las estrategias anticipatorias no son estáticas, sino que requieren revisiones periódicas que permitan incorporar aprendizajes, señales emergentes y cambios contextuales. Estos ajustes pueden variar en profundidad, desde modificaciones operativas hasta redefiniciones estructurales de la visión de futuro. En el cuadro 16 se presenta una tipología de ajustes periódicos que orientan la toma de decisiones según la magnitud del cambio requerido.

**Cuadro 16**  
**Tipología de ajustes periódicos**

Nivel	Tipo de ajuste	Características clave	Acción recomendada
1	Ajuste operativo menor	No afecta los objetivos de largo plazo.	Reprogramación técnica, mejoras tácticas.
2	Ajuste estratégico intermedio	Requiere redefinir instrumentos o metas.	Revisión de componentes de hoja de ruta.
3	Revisión profunda o rediseño	Pone en cuestión el escenario apuesta o la visión original.	Reformulación narrativa, participación ampliada.

Fuente: Elaboración propia.

## 2. ¿Cómo se activa un ajuste estratégico?

Un sistema de monitoreo prospectivo eficaz debe definir claramente protocolos de activación de ajustes. Estos protocolos deben incluir:

- Criterios de activación: señales disruptivas, aparición de nuevos riesgos, cambios institucionales, quiebres de legitimidad.
- Tiempos definidos: ventanas de revisión cada 2 a 4 años o ante eventos de alta magnitud.
- Responsables claros: comités de futuros, unidades de prospectiva, instancias políticas de alto nivel.

Estos protocolos funcionan como compuertas institucionales que permiten incorporar flexibilidad sin caer en el caos o la discrecionalidad.

## 3. Aprender para ajustar: revisión basada en evidencia y lecciones

Un elemento distintivo de la gobernanza anticipatoria es que cada revisión debe estar basada en un aprendizaje organizado. No basta con declarar ajustes, hay que demostrar por qué y para qué. Para ello, se recomiendan tres herramientas:

- Informes de revisión estratégica: que documenten señales, análisis y razones del ajuste.
- Sistematización de aprendizajes: qué funcionó, qué no, y qué debería cambiar.
- Rutas de mejora futura: recomendaciones precisas derivadas del ciclo evaluativo.

Este aprendizaje se convierte así en un insumo institucional permanente y no en un ejercicio anecdótico.

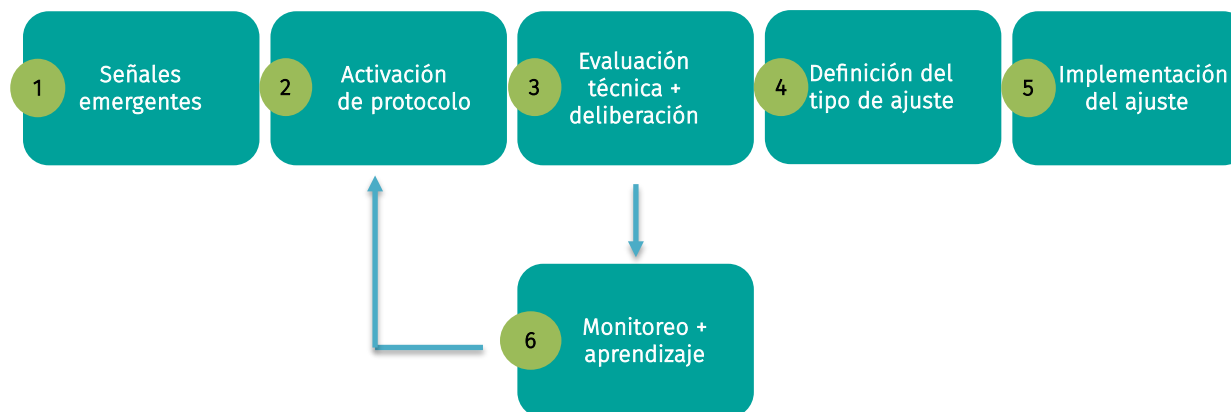
## 4. Visualización del proceso de ajuste periódico

El proceso de gobernanza anticipatoria requiere contar con estructuras institucionalizadas que permitan activar ajustes estratégicos cuando las condiciones lo demandan. En el diagrama 10 se sintetizan las principales fases del ciclo de ajuste periódico, desde la detección temprana de señales hasta la retroalimentación continua para el aprendizaje organizacional. Este ciclo no debe entenderse como un mecanismo excepcional, sino como un componente permanente de las hojas de ruta institucionales. La capacidad de activar ajustes periódicos —de manera proactiva y participativa— constituye un pilar central de la gobernanza anticipatoria robusta<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En el anexo 2 se detalla el modelo de evaluación y monitoreo denominado SIMEA (sistema integrado de monitoreo, evaluación y adaptación).



**Diagrama 10**  
**Flujo del ciclo de ajuste estratégico en gobernanza anticipatoria**



Fuente: Elaboración propia.

### C. Evaluación y madurez de las capacidades TOPP: ¿Cómo saber si estamos listos?

Contar con capacidades institucionales no garantiza por sí solo que un sistema esté preparado para liderar procesos de gobernanza anticipatoria. La clave está en poder evaluar el nivel de madurez de dichas capacidades, es decir, entender en qué punto del proceso se encuentran, cuáles son sus fortalezas y qué brechas deben cerrarse. Esta evaluación no es solo un ejercicio técnico, sino una herramienta estratégica que permite tomar decisiones sobre inversión, formación, gobernanza y alianzas.

#### 1. ¿Qué se entiende por madurez en las capacidades TOPP?

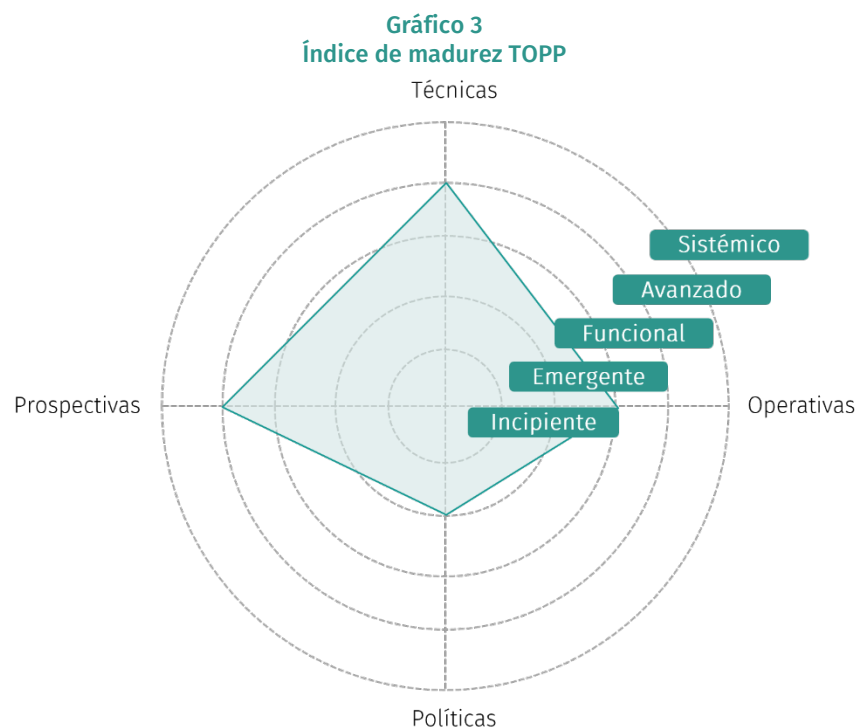
La madurez hace referencia al grado de desarrollo y articulación funcional de cada dimensión del modelo TOPP. No basta con tener recursos técnicos o metodologías disponibles; lo relevante es que esas capacidades se usen de forma sistemática, estén integradas a procesos reales de decisión, sean sostenibles institucionalmente y se adapten a nuevos desafíos y aprendizajes. La madurez debe evaluarse tanto en términos cualitativos como cuantitativos, mediante indicadores específicos que permitan establecer líneas base, medir avances y retroalimentar los procesos de construcción de capacidades.

#### 2. Criterios comunes de evaluación

Con base en experiencias internacionales, se pueden identificar cuatro grandes criterios de madurez institucional:

- i) Formalización: existencia de estructuras, funciones y presupuestos definidos.
- ii) Practicidad: uso regular en decisiones estratégicas y operativas.
- iii) Legitimidad: validación política y social de los procesos anticipatorios.
- iv) Aprendizaje: mecanismos de revisión, retroalimentación y ajuste permanente.

Estos criterios deben analizarse por capacidad (técnica, operativa, política o prospectiva), lo que da lugar a una herramienta de diagnóstico integral. En el gráfico 3 se presenta un ejemplo hipotético de diagrama de radar con los cuatro ejes TOPP y cinco niveles de madurez (incipiente, emergente, funcional, avanzado y sistémico). Cada capacidad se puntúa de 1 a 5 según los criterios antes definidos.



### 3. ¿Cómo aplicar esta evaluación?

Se recomienda usar un enfoque de autodiagnóstico participativo, liderado por equipos nacionales o sectoriales, pero con acompañamiento metodológico externo. Este proceso puede dividirse en tres pasos:

- i) Establecer indicadores por capacidad. Algunos ejemplos incluyen:
  - Técnica: frecuencia de uso de escenarios en planificación anual.
  - Operativa: grado de ejecución de presupuestos orientados al futuro.
  - Política: existencia de una narrativa de anticipación en el discurso público.
  - Prospectiva: número y diversidad de señales procesadas cada semestre.

- ii) Realizar talleres de evaluación multiactor:
  - Estos talleres deben involucrar funcionarios, actores sociales y expertos, para validar colectivamente el puntaje de cada capacidad.
- iii) Integrar los resultados en decisiones estratégicas.

Los resultados pueden alimentar planes de fortalecimiento, rediseño organizacional, formación técnica, inversiones de infraestructura digital o cambios normativos.

#### 4. ¿Qué utilidad tiene esta evaluación?

- Diagnóstico inicial: permite definir si el territorio o institución está lista para implementar una estrategia de gobernanza anticipatoria.
- Seguimiento: permite medir progresos en el tiempo y verificar si las capacidades responden a nuevos retos.
- Rendición de cuentas: ayuda a comunicar avances ante actores políticos y ciudadanos.
- Escalamiento: orienta cuándo un piloto puede expandirse a nivel nacional o regional.

Además, puede ser la base para generar un índice regional comparado, que permitiría visualizar brechas y aprendizajes cruzados entre países de América Latina y el Caribe.

#### D. Medir para transformar: evaluación anticipatoria como práctica viva

En este capítulo se ha demostrado que la medición, el monitoreo y la evaluación no son ejercicios de accesorio, sino componentes centrales de una gobernanza anticipatoria eficaz. Lejos de buscar control o cumplimiento lineal, estos mecanismos permiten observar trayectorias, activar aprendizajes y tomar decisiones con sentido estratégico en contextos complejos y cambiantes. A través del diseño de sistemas multitemporales, indicadores prospectivos y herramientas adaptativas, es posible convertir la anticipación en práctica concreta, sostenible en el tiempo. Pero esto exige una institucionalidad flexible, una cultura pública basada en el aprendizaje, y una disposición permanente a revisar lo planeado a la luz de lo posible. En definitiva, medir bien en anticipación es reconocer que el futuro no se gestiona con mapas fijos, sino con brújulas dinámicas, que combinan visión, escucha y decisión. La evaluación anticipatoria no cierra el ciclo, al contrario, lo reinicia, lo enriquece y lo proyecta<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En el anexo 3 se muestran otras herramientas útiles para la evaluación y adaptación de la gobernanza anticipatoria.



## V. Conclusiones y horizontes futuros

### A. ¿Por qué transformar el futuro desde hoy?

En América Latina y el Caribe la urgencia cotidiana suele desplazar cualquier intento serio de mirar más allá del próximo ciclo presupuestal o electoral. La incertidumbre, la inestabilidad política y la presión por resultados inmediatos han limitado la capacidad de los gobiernos para actuar estratégicamente en el largo plazo. Sin embargo, la experiencia global y regional demuestra que los desafíos más complejos —como la vulnerabilidad climática, la transición energética, las disrupciones tecnológicas, o los movimientos migratorios— no pueden abordarse sin una mirada de futuro activa, intencionada y organizada.

Gobernar con anticipación no implica adivinar lo que vendrá. Significa prepararse desde el presente para múltiples posibilidades, construir capacidades que habiliten la acción transformadora, y sostener decisiones públicas en valores compartidos, visiones legítimas y aprendizajes constantes (Bitar et al., 2021). Como se ha desarrollado en esta Guía, la gobernanza anticipatoria no es una metodología más, es una arquitectura de gobierno que integra previsión, anticipación, multitemporalidad y participación en un enfoque coherente.

### B. Recomendaciones para gobiernos, organismos multilaterales y redes

Anticipar no es solo un ejercicio técnico. Es una decisión política, una apuesta organizacional y un compromiso social. Para que la gobernanza anticipatoria se consolide como un nuevo estándar de acción pública en América Latina y el Caribe, se requiere avanzar simultáneamente en institucionalización, capacidad técnica, legitimidad política y redes de colaboración. A continuación se presentan diez recomendaciones clave, dirigidas a gobiernos nacionales, subnacionales, organismos multilaterales y redes de innovación regional.

- i) Institucionalizar la visión de largo plazo: Integrar el enfoque anticipatorio en planes nacionales, reformas legales y presupuestos multianuales, con mandatos explícitos.
- ii) Crear unidades de anticipación con mandato transversal: Establecer equipos de *foresight* estratégico en ministerios prioritarios, con capacidad para generar escenarios, alertas tempranas y asesoría prospectiva.
- iii) Establecer marcos normativos para la multitemporalidad: Reformar ciclos de planeación y marcos regulatorios para incorporar criterios prospectivos y ventanas de ajuste periódico.
- iv) Asignar recursos estables a la anticipación pública: Crear fondos para aprendizaje estratégico, exploración de señales y ejercicios participativos de escenarios.
- v) Formar líderes públicos y profesionistas sobre análisis de futuros: Desarrollar programas de capacitación en destrezas prospectivas, análisis multiescalar, metodologías de escenarios y gestión de incertidumbre.

- vi) Fortalecer redes de aprendizaje intergubernamental: Promover comunidades de práctica entre municipios, regiones y países, para escalar innovaciones institucionales y compartir herramientas.
- vii) Promover pactos políticos de Estado en torno al futuro compartido: Construir acuerdos políticos que trasciendan los ciclos electorales y fortalezcan la continuidad de estrategias anticipatorias y políticas públicas prospectivas.
- viii) Habilitar espacios permanentes de participación ciudadana: Incluir en la cocreación de visiones y políticas públicas prospectivas a grupos poblacionales y de las sociedades a menudo excluidos o no completamente incluidos, como las juventudes, los pueblos indígenas, y actores locales.
- ix) Articular inteligencia colectiva con inteligencia artificial: Desarrollar consorcios de datos públicos, observatorios de señales y laboratorios de innovación anticipatoria.
- x) Hacer del monitoreo un proceso de aprendizaje: Diseñar sistemas de evaluación multitemporal y mecanismos de adaptación, incluyendo indicadores de prospectiva y trayectorias emergentes.

Asimismo, el decálogo puede funcionar como una herramienta de monitoreo institucional, permitiendo a los equipos realizar una autoevaluación rápida del estado actual de avance en cada una de las recomendaciones.

### C. Líneas de investigación y desarrollos futuros

La consolidación de la gobernanza anticipatoria depende de la capacidad de los Estados y organizaciones para investigar, innovar y reflexionar sobre sus propias prácticas. Desde esa perspectiva, se identifican cinco líneas de investigación que permitirían fortalecer el aprendizaje estratégico y dar sostenibilidad al enfoque anticipatorio en América Latina y el Caribe.

#### *i) Evaluación comparada de experiencias institucionales*

Aún hay escasa documentación sistemática sobre cómo los países de América Latina y el Caribe están institucionalizando la anticipación. Se propone impulsar estudios de caso comparados que analicen la evolución de capacidades, estructuras, desafíos y aprendizajes en la implementación de estrategias de prospectiva, como las experiencias emergentes en México, Costa Rica, Chile o Colombia.

#### *ii) Indicadores de anticipación y evaluación multitemporal*

El diseño de indicadores que midan la incorporación del largo plazo en las decisiones públicas es clave para monitorear avances y mejorar procesos. Se necesitan métricas que combinen resultados de políticas, capacidades institucionales y niveles de participación. Estos deben integrarse a sistemas nacionales de evaluación y usarse como base para el ajuste multitemporal.

#### *iii) Anticipación y ética pública*

La anticipación conlleva decisiones con efectos diferidos, incertidumbre alta y múltiples actores. Esto exige marcos éticos sólidos para decidir con legitimidad, transparencia y equidad intergeneracional. La relación entre futuros deseables y dilemas éticos aún está poco explorada.

#### *iv) Inteligencia artificial y anticipación pública*

La expansión de herramientas basadas en inteligencia artificial ofrece oportunidades para el análisis de señales, modelamiento de escenarios y construcción de sistemas adaptativos. Se requieren estudios que integren capacidades humanas y algoritmos en procesos de deliberación prospectiva, bajo criterios de responsabilidad y apertura (Floridi et al., 2018; Vinuesa et al., 2020; Cihon et al., 2021).

#### *v) Reconfiguración de las disciplinas del futuro*

Finalmente, se invita a repensar los fundamentos teóricos de los estudios de futuro desde el Sur Global, integrando saberes indígenas, enfoques feministas y otras epistemologías que permitan ampliar las nociones de tiempo, desarrollo y bienestar (Miller, 2018; Medina, 2020).

### **D. Reflexión final: ¿y si el futuro fuera nuestra principal política pública?**

La gobernanza anticipatoria no es un fin en sí mismo. Es una forma de mirar, decidir y actuar que permite articular el presente con el largo plazo. Es una invitación a recuperar la política como espacio de imaginación colectiva y responsabilidad intergeneracional. ¿Y si el futuro no fuera solo un diagnóstico, sino el centro de las políticas? ¿Y si medir no fuera solo controlar, sino aprender y ajustar con base en trayectorias? ¿Y si imaginar no fuera ingenuo, sino una capacidad estratégica fundamental?

En este documento se ha presentado una arquitectura conceptual, metodológica y operativa para hacer de la anticipación una política real, situada y legítima. Su aplicación no será lineal ni idéntica en todos los contextos. Como plantea la CEPAL (2023), en tiempos de múltiples crisis y transiciones simultáneas, anticipar no es un lujo, sino una necesidad estructural. No se puede cambiar el pasado, pero sí se puede usar el presente para abrir futuros más inclusivos, productivos y sostenibles.





## Bibliografía

- Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the future: a systems approach to societal problems*. John Wiley & Sons.
- Ackoff, R. L. (1999). *Ackoff's best: his classic writings on management*. John Wiley & Sons.
- Bell, W. (1997). *Foundations of futures studies: human science for a new era* (vol. 1). Transaction Publishers.
- Bell, W. (2003). *Foundations of futures studies*. Transaction Publishers.
- Berger, G. (1964). *L'avenir est notre affaire*. Presses Universitaires de France.
- Bishop, P., Hines, A. y Collins, T. (2007). The current state of scenario development: an overview of techniques. *Foresight*, 9(1), pp. 5-25.
- Bitar, S., Máttar, J. y Medina, J. (2021). *El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Universidad del Valle. Colección Ciencias de la Administración. [https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/system/files/generated/document/en/el\\_gran\\_giro\\_de\\_america\\_latina\\_ebook.pdf](https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/system/files/generated/document/en/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf)
- Boulding, K. (1966). *The image: knowledge in life and society*.
- Boyatzis, R. y McKee, A. (2005). *Resonant leadership*. Harvard Business School Press.
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration: serving in the 21st century*. McGill-Queen's University Press.
- Boyd, G. y Reardon, J. (2020). Reaching beyond: institutional architectures for anticipatory governance. *Journal of Futures Studies*, 25(1), pp. 47-62. [https://doi.org/10.6531/JFS.202009\\_25\(1\).0005](https://doi.org/10.6531/JFS.202009_25(1).0005)
- Cihon, P., Maas, M. M. y Kemp, L. (2021). Should artificial intelligence governance be centralised? Design lessons from history. *Global Policy*, 12(S5), pp. 88-99. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12944>
- Colectivo Salud y Justicia Ambiental y Red Ciudadana para el Mejoramiento de las Comunidades. (2015). Mapeo comunitario de la Zona Alamar, Tijuana: identificación de riesgos ambientales y activos comunitarios para la resiliencia urbana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3). <https://repositorio.cepal.org/items/908c47fb-88c6-4e89-8474-4a6b17108e13>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/47abc7c1-89b3-4e89-a386-a9ca0a9a31c0>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P). <https://mexico.un.org/es/278381-panorama-de-las-pol%C3%ADticas-de-desarrollo-productivo-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- Cuhls, K. (2020). Horizon scanning in foresight: why horizon scanning is only a part of the game. *Futures & Foresight Science*, 2(1). <https://doi.org/10.1002/ffo2.23>
- Da Costa, O., Warnke, P., Cagnin, C. y Scapolo, F. (2008). *The use of foresight in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Dator, J. (2002). Advancing futures: futures studies in higher education. Praeger.
- Dator, J. (2009). The unholy trinity, plus one. *Journal of Futures Studies*, 13(3), pp. 33-48.
- Decoufle, A. C. (1974). *La prospectiva*. Oikos Tau.
- De Jouvenel, B. (1964). *L'art de la conjecture*. Éditions du Rocher.

- Floridi, L., Cows, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., Luetge, C., Madelin, R., Pagallo, U., Rossi, F., Schafer, B., Valcke, P. y Vayena, E. (2018). AI4People—An ethical framework for a good AI society: opportunities, risks, principles, and recommendations. *Minds and Machines*, 28(4), pp. 689-707. <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>
- Finquelievich, S. y Bianchi, R. (2005). Visiones de futuro: ¿Quiénes construyen los escenarios de las ciudades latinoamericanas? *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 3(1), pp. 1-13.
- Georgiou, L., Cassingena Harper, J., Keenan, M., Miles, I. y Popper, R. (Eds.). (2008). *The handbook of technology foresight*. Edward Elgar.
- Gobierno de México. (2020). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia de la República. <https://www.plandenacionaldesarrollo.gob.mx/>
- Godet, M. (1993). *From anticipation to action: a handbook of strategic prospective*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Godet, M. (2001a). Prospective et dynamique des territoires. *Futuribles*, pp. 25-34.
- Godet, M. (2001b). Creating futures: scenario planning as a strategic management tool. *Economica*
- Godet, M. (2007). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos. Dunod.
- Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, 42(1), pp. 49-58.
- Hiltunen, E. (2008). The future sign and its three dimensions. *Futures*, 40(3), pp. 247-260.
- Inayatullah, S. (1998). Causal layered analysis. *Futures*, 30(8), pp. 815-829.
- Inayatullah, S. (2008). Six pillars: futures thinking for transforming. *Foresight*, 10(1), pp. 4-21.
- Kuosa, T. (2011). Evolution of futures studies. *Futures*, 43(3), pp. 327-336.
- Light, A. (2021). Collaborative speculation: anticipation, inclusion and designing counterfactual futures for appropriation. *Futures*, 134(102855).
- March, J. G. (1999). *The pursuit of organizational intelligence*. Blackwell.
- Marien, M. (2014). Now for the long term: the report of the Oxford Martin Commission for Future Generations.
- Máttar, J. y Cuervo, L. (Comps.). (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013-2016. *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.33). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos. *serie Gestión Pública* (80). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Máttar, J. y Perrotti, D. (2023). Prospectiva del desarrollo sostenible y el cambio climático en América Latina. En C. Olavarrieta, G. Gándara y J. Máttar (Coords.), *Latinoamérica 2050, retos, escenarios y acciones*. Universidad Franz Tamayo.
- McKinsey & Company. (2012). *Enduring ideas: The three horizons of growth*. *McKinsey Quarterly*. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation/enduring-ideas-the-three-horizons-of-growth>
- Medina, J. (1996). *Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Medina, J. (2011). *La prospectiva: conceptos fundamentales y aplicaciones contemporáneas* [presentación]. Seminario sobre prospectiva y América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Medina, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva para el desarrollo de América Latina*. Universidad del Valle.
- Medina, J. (2022). *Gobernanza Anticipatoria en América Latina* [manuscrito no publicado]. Universidad del Valle.
- Medina, J. (2023). *Prospectiva para un mundo interdependiente*. Ediciones Aurora.
- Medina, J. y Bittar, J. (2022). El gran giro latinoamericano: prospectiva para transiciones justas. Universidad del Valle.
- Medina, J., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. *Libros de la CEPAL* (129) (LC/G.2622-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Medina, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/34). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Melo Rodrigues, L. M. y Vargas Lama, F. (2025, en prensa). *Collective uncertainty and anticipatory governance: designing institutions to think and act with futures*.

- Miles, I. (2008). From futures to foresight. En L. Georgiou, J. Cassingena, M. Keenan, I. Miles y R. Popper (Eds.), *The handbook of technology foresight*, pp. 24-43. Edward Elgar Publishing.
- Miller, R. (2011). Prospective and governance: the future of governance. *UNESCO Working Paper*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Miller, R. (2018). *Transforming the future: anticipation in the 21st century*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Routledge.
- Miller, R, Poli, R. y Rossel, P. (2018). The discipline of anticipation foundations for futures literacy. En R. Miller (Ed.), *Transforming the future: anticipation in the 21st century*, pp. 51-65. Routledge.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners*. Free Press.
- Mojica, F. J. (2003). *La construcción del futuro: una guía para la planificación*. Universidad Externado de Colombia.
- Monti, M. (2011). *La prospectiva estratégica: teoría y práctica para la construcción del futuro*. Editorial Granica.
- Muiderman, K., Gupta, A., Vervoort, J. M., Biermann, F. y Haasnoot, M. (2020). Four approaches to anticipatory climate governance: different conceptions of the future and implications for the use of foresight. *WIREs Climate Change*, 11(6), e673. <https://doi.org/10.1002/wcc.673>
- Naciones Unidas. (2023). ONU 2.0. Una cultura orientada al futuro y competencias de vanguardia para aumentar el impacto del sistema de las Naciones Unidas. *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común*, (11). [https://www.un.org/two-zero/sites/default/files/2023-09/UN-2.0\\_Policy-Brief\\_ES.pdf](https://www.un.org/two-zero/sites/default/files/2023-09/UN-2.0_Policy-Brief_ES.pdf)
- Novick, M. (Coord.). (2017). *Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2020). *Visión Uruguay 2050: escenarios y prospectiva territorial*. Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020a). *Strategic foresight for better policies: building effective governance in the face of uncertainty*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020b). *Anticipatory innovation governance: towards a new way of governing*. Observatory of Public Sector Innovation.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020c). *Anticipatory innovation governance: shaping the future through proactive policy-making*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Towards anticipatory governance: guidelines for public sector organisations*.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford Press.
- Poli, R. (2017). *Introduction to anticipation studies*. Springer.
- Popper, R. (2013). Foresight methodology. En F. A. A. Scapolo, R. Popper y S. Keenan (Eds.), *Mapping foresight*, pp. 60-96. Comisión Europea.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe de Desarrollo Humano 2021-2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: construir el futuro en un mundo en transformación*. <https://hdr.undp.org/informe-sobre-desarrollo-humano-2021-22>
- Ramos, J. (2006). Dimensions of causal layered analysis. *Journal of Futures Studies*, 10(1), pp. 1-20.
- Rhydwen, A., Bentley, A. y Lalande, L. (2022). Vision crafting: What makes a public vision meaningful? *Policy Horizons Canada*.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Sardar, Z. (2010). The namesake: futures; futures studies; foresight-What's in a Name? *Futures*, 42(3), pp. 177-184.
- Schacter, D. L., Addis, D. R. y Buckner, R. L. (2007). Remembering the past to imagine the future: the prospective brain. *Nature Reviews Neuroscience*, 8(9), pp. 657-661.
- Schacter, D. L., Addis, D. R., Hassabis, D., Martin, V. C., Spreng, R. N. y Szpunar, K. K. (2012). The future of memory: remembering, imagining, and the brain. *Neuron*, 76(4), pp. 677-694.
- Schoemaker, P. J. H. (1995). Scenario planning: a tool for strategic thinking. *Sloan Management Review*, 36(2), pp. 25-40.
- School of International Futures. (2023). *Governing for future generations*.
- Schultz, W. y Nicol, D. (2020). Futures thinking in governments: enhancing decision-making under uncertainty. *OECD Working Papers on Public Governance* (44). <https://doi.org/10.1787/3fda3b00-en>

- Slaughter, R. A. (2004). *Futures beyond dystopia: creating social foresight*. Routledge-Falmer.
- Slaughter, R. A. (2009). *The biggest wake up call in history*. Foresight International.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), pp. 842-868.
- Taleb, N. (2010). *The black swan: the impact of the highly improbable*. Random House.
- Tõnurist, P. y Hanson, A. (2020). *Anticipatory innovation governance: shaping the future through proactive policy making*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021a). *Futures Literacy. A resource for embracing complexity and uncertainty*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021b). *Rethinking education and the futures of learning*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021c). *Futures literacy: a capability for the 21st century*.
- Vähäsantanen, S., Boyd, A., Scott, C. A. y Hedlund, J. (2021). Anticipatory policy-making for climate futures: navigating trade-offs in short- and long-term decision-making. *Environmental Science & Policy* (123), pp. 133-140. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.05.001>
- Vargas-Lama, F. y Osorio-Vera, F. J. (2020). The territorial foresight for the construction of shared visions and mechanisms to minimize social conflicts: the case of Latin America. *Futures* (123) (102625). <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102625>
- Vargas Lama, F. y Villarraga Ortiz, V. (2019). *La perspectiva voluntarista latinoamericana aplicada al sector agroindustrial como motor del desarrollo territorial*. <https://www.researchgate.net/profile/Viviana-Villarraga-Ortiz/publication/388321090>
- Vinuesa, R., Azizpour, H., Leite, I., Balaam, M., Dignum, V., Domisch, S., Felländer, A., Langhans, S. D., Tegmark, M. y Nerini, F. F. (2020). The role of artificial intelligence in achieving the Sustainable Development Goals. *Nature Communications*, 11(233). <https://doi.org/10.1038/s41467-019-14108-y>
- Wilkinson, A. y Kupers, R. (2013). Living in the futures. *Harvard Business Review*, 91(5), pp. 118-127.
- Wucker, M. (2016). *The gray rhino: how to recognize and act on the obvious dangers we ignore*. St. Martin's Press.

## **Anexos**

## Anexo 1

### Orígenes y devenir del pensamiento anticipatorio

Si bien el pensamiento anticipatorio ha acompañado a la humanidad desde sus orígenes, su formalización como campo estructurado y transdisciplinario surgió principalmente en el siglo XX, como respuesta a la creciente complejidad del mundo moderno y la necesidad de gestionar la incertidumbre generada por la industrialización, las guerras globales y la aceleración del cambio científico-tecnológico (Bell, 1997; Dator, 2002).

Uno de los primeros hitos del pensamiento de futuros moderno fue la creación de centros dedicados a pensar escenarios estratégicos durante la Guerra Fría. La fundación de la RAND Corporation, en 1948, marcó el inicio de una tradición centrada en el uso de métodos cuantitativos, modelamiento de escenarios y previsión geopolítica aplicada primero al ámbito militar y luego al civil (De Jouvenel, 1964; Dator, 2009). Este fue el germen de la *futures studies* anglosajona, cuya aproximación científica y exploratoria tuvo como objetivo identificar y preparar a las sociedades para posibles desarrollos tecnológicos, económicos y sociales (Bell, 2003).

En paralelo, en Europa continental surgió una corriente distinta: la prospectiva francesa, liderada por Berger y De Jouvenel. Berger, en su influyente obra *L'avenir est notre affaire* (1964), defendía la idea de que el futuro no debía predecirse, sino prepararse y construirse. Esta visión voluntarista del futuro promovía una ética de la responsabilidad intergeneracional y una participación intensa en la configuración del porvenir (Berger, 1964; Godet, 1993). Godet (2001b), uno de sus continuadores más influyentes, desarrolló metodologías como el análisis estructural y la matriz de impacto cruzado, que enfatizaban la necesidad de seleccionar un escenario apuesta movilizador.

A partir de los años ochenta emergieron nuevos enfoques híbridos que cuestionaban la separación entre conocimiento experto y acción política. En los países nórdicos, por ejemplo, se desarrollaron formas de *foresight* adaptativo que vinculaban anticipación, innovación y gobernanza colaborativa (Habegger, 2010). Este enfoque promueve la experimentación institucional y la incorporación de múltiples voces ciudadanas, entendiendo la anticipación no solo como una herramienta técnica, sino como un proceso democrático de construcción colectiva del futuro (Sørensen y Torfing, 2011).

Simultáneamente, desde el sur global comenzaron a surgir voces críticas que denunciaban el sesgo tecnocrático y elitista de algunos enfoques predominantes. La prospectiva voluntarista latinoamericana, impulsada por autores como Medina et al. (2014) y Vargas y Villarraga (2019), propuso una epistemología alternativa, enraizada en las realidades sociopolíticas de la región. Este enfoque valora la anticipación como una práctica situada, sensible a los conflictos territoriales, las desigualdades estructurales y los imaginarios comunitarios, integrando herramientas de diversas tradiciones, pero adaptadas al contexto local.

En las últimas décadas han cobrado relevancia nuevas aproximaciones que buscan superar la dicotomía entre previsión técnica y participación social. Una de ellas es la *futures literacy*, promovida por la UNESCO (2021a), que define la anticipación como una capacidad humana fundamental, similar a la alfabetización. Según Miller (2018), ser alfabetizado en futuros implica aprender a usar el futuro de manera crítica y creativa, reconociendo sus múltiples formas de existencia en el presente y su función como recurso para la imaginación política. No se trata simplemente de aplicar herramientas prospectivas, sino de cultivar una relación ética y transformadora con la incertidumbre.

Por su parte, la OCDE ha impulsado el concepto de *anticipatory innovation governance*, que busca integrar la anticipación en los sistemas de gobernanza para facilitar la toma de decisiones en contextos volátiles, complejos e inciertos (OCDE, 2020b). Este enfoque sugiere que los gobiernos deben desarrollar capacidades organizacionales para explorar posibles futuros, experimentar soluciones emergentes, y rediseñar políticas públicas con visión de largo plazo (Tönurist y Hanson, 2020).

La confluencia de estas tradiciones ha dado lugar a un campo transdisciplinario en expansión, el pensamiento anticipatorio. Este enfoque integra dimensiones técnicas (como el análisis de tendencias, escenarios y modelación cuantitativa) con componentes políticos (relacionados con los ciclos de toma de decisiones y la formulación estratégica), culturales (como los imaginarios colectivos de futuro y los marcos simbólicos que los sustentan), y sociales (centrados en la participación ciudadana, la deliberación pública y la construcción compartida de futuros posibles). A lo largo de las últimas décadas se han desarrollado herramientas como el análisis de tendencias, el mapeo de señales débiles, la construcción de escenarios, el *backcasting*, las simulaciones participativas o las narrativas de futuros (Bishop et al., 2007; Wilkinson y Kupers, 2013).

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL ha participado y apoyado desde finales del siglo XX ejercicios de pensamiento anticipatorio a través de programas de capacitación, asistencia técnica, e investigación (véase, por ejemplo, Salazar-Xirinachs y Boeninger, 2025; CEPAL, 2023; Medina, 2011; Medina, 1996; Mátar y Cuervo, 2016). La CEPAL ha demostrado el aporte que la prospectiva puede hacer para apoyar el avance de la región en el mejoramiento de la calidad de la gestión pública y el desarrollo.

Recientemente, Medina et. al, 2025 han resaltado la urgencia de fortalecer las capacidades anticipatorias para fortalecer a las instituciones de la región de América Latina y el Caribe y hacer más efectivas su gobernanza, mediante la creación y consolidación de comisiones de futuro parlamentarias para el fortalecimiento de las capacidades anticipatorias de los parlamentos de la región.

## Anexo 2

### Sistema integrado de monitoreo, evaluación y adaptación (SIMEA)

La madurez de una estrategia de gobernanza anticipatoria no se mide únicamente por su diseño inicial o su visión de largo plazo, sino por su capacidad de permanecer operativa, reflexiva y adaptativa en el tiempo. Esto requiere construir un sistema integrado que articule, de manera coherente, los componentes de monitoreo, evaluación y aprendizaje institucional. Este sistema se denomina SIMEA.

#### 1. ¿Qué es el SIMEA?

El SIMEA es un ecosistema institucional que permite observar el comportamiento del entorno y de la política, medir la trayectoria frente al escenario apuesta y ajustar el rumbo con base en señales nuevas, aprendizajes organizacionales y deliberación multiactor. Su propósito es sostener la gobernanza anticipatoria como un proceso vivo y no como un diseño cerrado.

#### 2. Arquitectura modular del SIMEA

El diseño operativo del SIMEA requiere una arquitectura funcional que integre capacidades prospectivas, técnicas, deliberativas y de aprendizaje. La estructura modular permite distribuir responsabilidades, establecer flujos de información iterativos y facilitar ajustes dinámicos según el contexto cambiante. En el cuadro A2.1 y el diagrama A2.1 se presentan los cinco módulos clave que componen esta arquitectura institucional.

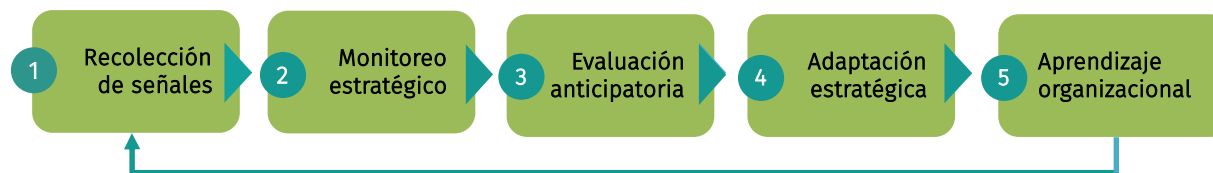
**Cuadro A2.1**  
**Cinco módulos clave del SIMEA**

Módulo	Propósito principal	Herramientas clave	Responsable sugerido
1. Recolección de señales	Detectar disrupciones, tendencias y cambios emergentes.	Escaneo del horizonte, monitoreo de medios, informes sectoriales.	Observatorio de prospectiva o unidad de análisis estratégico.
2. Monitoreo estratégico	Seguir el cumplimiento de metas multitemporales y evolución de variables clave.	Indicadores prospectivos, <i>dashboards</i> dinámicos, sistemas de alerta temprana.	Unidad de seguimiento técnico o gabinete estratégico.
3. Evaluación anticipatoria	Valorar impacto potencial, coherencia con visión de futuro y sostenibilidad de decisiones.	Evaluación ex ante, análisis multicriterio, simulación de trayectorias.	Comités evaluadores mixtos o agencias externas.
4. Adaptación estratégica	Activar ajustes periódicos o estructurales según los resultados del monitoreo y evaluación.	Protocolos de ajuste, ventanas de revisión estratégica, hojas de ruta flexibles.	Comité interinstitucional o espacio deliberativo multiactor.
5. Aprendizaje organizacional	Integrar aprendizajes, errores y buenas prácticas para el rediseño futuro.	Sistemas de lecciones aprendidas, informes de mejora, sesiones de reflexión.	Escuela de gobierno, unidades de innovación o <i>think tanks</i> públicos.

Fuente: Elaboración propia.



**Diagrama A2.1**  
**Arquitectura modular del SIMEA**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Principios operativos del SIMEA

El sistema debe funcionar con base en cinco principios orientadores que deben estar codificados en normas operativas y rutinas organizacionales:

- i) Multitemporalidad activa: integrar la mirada de corto, mediano y largo plazo de manera simultánea.
- ii) Iteratividad evaluativa: cada evaluación debe alimentar un nuevo ciclo de decisión.
- iii) Deliberación estructurada: garantizar participación informada de actores clave.
- iv) Coherencia narrativa: todo el sistema debe reforzar la visión deseada del futuro.
- v) Flexibilidad institucional: permitir ajustes sin desarticular el proceso general.

### 4. Claves para su implementación

Más allá del diseño técnico, la puesta en marcha efectiva del SIMEA requiere condiciones habilitantes que aseguren su sostenibilidad y legitimidad en el tiempo. Estas condiciones abarcan aspectos normativos, técnicos, institucionales, políticos y culturales que deben ser considerados desde la etapa de diseño inicial. En el cuadro A2.2 se sintetizan estas claves de implementación.

**Cuadro A2.2**  
**Claves para la implementación del SIMEA**

Dimensión	Recomendación
Normativa	Incluir el SIMEA en los marcos de planificación, presupuesto y control de gestión.
Técnica	Contar con plataformas digitales interoperables, paneles de control y bases de datos conectadas.
Humana	Capacitar a servidores públicos en pensamiento de futuros, análisis estratégico y evaluación adaptativa.
Política	Garantizar respaldo transversal (gobierno-oposición) e institucionalidad más allá del ciclo electoral.
Cultural	Fomentar una cultura de transparencia, aprendizaje y mejora continua en toda la administración.

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Ejemplos comparados

La institucionalización del SIMEA adopta formas diversas según los contextos institucionales, capacidades técnicas y culturas políticas de cada país o región. Analizar experiencias comparadas permite identificar enfoques innovadores, buenas prácticas y aprendizajes transferibles. A continuación se presentan tres casos relevantes (el Canadá, la República Dominicana y la Unión Europea) que ilustran distintas configuraciones institucionales de gobernanza anticipatoria.

### a) El Canadá

*Policy Horizons Canada* es un organismo pionero en la integración de estudios de futuros al ciclo de políticas públicas. Funciona como una unidad de anticipación estratégica bajo la Oficina del Consejo Privado del Gobierno Federal. Su modelo combina exploración de señales emergentes, escenarios multiescala y procesos deliberativos entre agencias. Cada nueva política estratégica debe pasar por una evaluación de impactos a largo plazo. Además, el sistema se apoya en tableros digitales de señales (*signal maps*) y módulos de formación interna en *foresight* para altos funcionarios, promoviendo así una cultura institucional de anticipación sistémica y aprendizaje continuo.

### b) La República Dominicana

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 incorpora un enfoque prospectivo mediante ciclos quinquenales de revisión estratégica. Cada cinco años se activa un proceso que incluye evaluación de escenarios, actualización de prioridades y ajustes en los objetivos nacionales, con base en tendencias globales y cambios estructurales internos. Este proceso cuenta con una unidad técnica de seguimiento en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, e incorpora mesas de trabajo con sociedad civil, sector privado y academia. Los avances se miden a través de indicadores prospectivos, alineados con los ODS y con un enfoque adaptativo.

### c) La Unión Europea

Dentro del marco del programa Horizonte Europa, la Unión Europea ha financiado la creación de sistemas de monitoreo prospectivo en gobiernos locales y regionales. Estos sistemas combinan análisis de escenarios, indicadores anticipatorios y plataformas digitales para facilitar la toma de decisiones informadas. Un ejemplo es el proyecto Futures Literacy for Regions, que vincula universidades, gobiernos subnacionales y centros de innovación en ejercicios regulares de *foresight* territorial. Las lecciones aprendidas se integran en revisiones de política pública, fomentando una gobernanza más flexible, basada en evidencia futura y capaz de responder a *shocks* inesperados de manera resiliente.

## 6. ¿Qué no es el SIMEA?

El SIMEA no es un sistema de control clásico ni una auditoría externa. No se centra en detectar errores ni sancionar. A diferencia del control tradicional, busca generar aprendizaje estratégico. Su enfoque es prospectivo, participativo y orientado al futuro, promoviendo mejoras institucionales basadas en evidencia y adaptabilidad, no en verificación contable ni en cumplimiento rígido de normas.

No sustituye la planificación operativa anual. No reemplaza las herramientas de planificación existentes, como los planes operativos anuales o los presupuestos por resultados. En cambio, los complementa con una perspectiva de largo plazo, ayudando a alinear decisiones cotidianas con metas estratégicas y anticipando ajustes ante cambios estructurales o señales emergentes del entorno.

Tampoco busca evaluar personas sino trayectorias estratégicas. A diferencia de los sistemas de desempeño individual, con el SIMEA se evalúan procesos colectivos, decisiones institucionales y rutas estratégicas. No se mide a funcionarios por indicadores aislados, sino que se analiza la coherencia entre la visión futura y las acciones actuales, promoviendo aprendizaje organizacional y mejor capacidad de adaptación frente a la incertidumbre.

El SIMEA es la columna vertebral que conecta el presente con el futuro en un sistema público capaz de ver más allá y adaptarse a tiempo. Su función es permitir que la estrategia anticipatoria se mantenga viva, pertinente y coherente con el entorno cambiante. Su diseño modular permite que se construya progresivamente, adaptado a las capacidades y escalas institucionales de cada país o territorio.

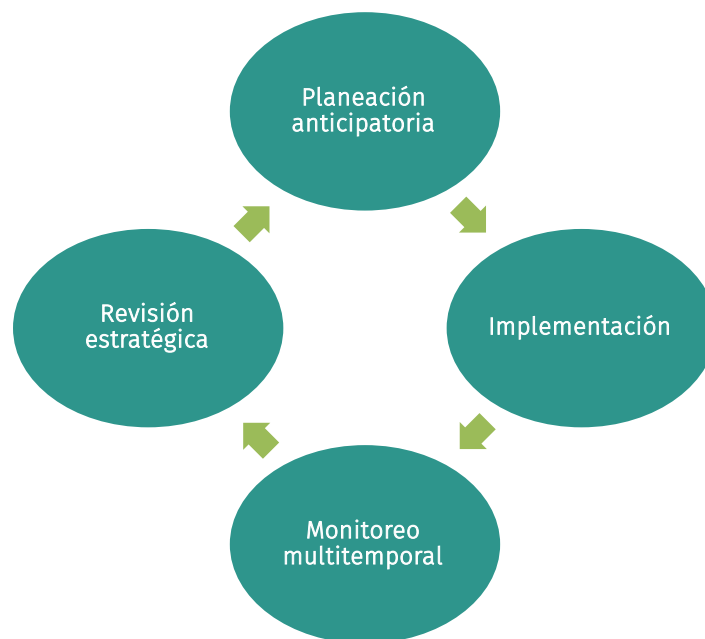
### Anexo 3

#### Otras herramientas para la evaluación y adaptación continua

##### A. Herramientas

Una estrategia de gobernanza anticipatoria no debe depender exclusivamente de principios generales o ciclos teóricos. Su sostenibilidad descansa en la existencia de instrumentos concretos, accesibles y replicables que operativicen la lógica anticipatoria en procesos reales de decisión, seguimiento y corrección a través del ciclo de implementación de la gobernanza anticipatoria (véase el diagrama A3.1).

**Diagrama A3.1**  
**Ciclo de implementación y retroalimentación de la gobernanza anticipatoria**



Fuente: Elaboración propia.

En este anexo se presenta un conjunto mínimo de herramientas prácticas, extraídas tanto de la experiencia internacional como de la construcción conceptual desarrollada en esta Guía. Se dividen en tres categorías funcionales: instrumentos de monitoreo dinámico, mecanismos de revisión periódica y protocolos de respuesta rápida.

## 1. Instrumentos de monitoreo dinámico

### a) Tableros de señales emergentes

Permiten visualizar en tiempo real la aparición, evolución y priorización de señales débiles o disruptivas. Se alimentan de ejercicios de *horizon scanning*, monitoreo de medios, redes científicas y participación ciudadana digital. Pueden clasificarse según nivel de impacto potencial y grado de madurez. Un ejemplo de este instrumento es el sistema de alerta temprana de políticas públicas del Senado de Chile, que usa inteligencia artificial para detectar cambios regulatorios en otras regiones que podrían afectar normativas nacionales.

### b) Indicadores prospectivos

A diferencia de los indicadores clásicos que miran el pasado, los indicadores prospectivos miden dimensiones proyectadas hacia el futuro. Algunos ejemplos son la resiliencia institucional, la velocidad de adaptación tecnológica y la inclusión generacional en nuevas políticas.

### c) Paneles de monitoreo multitemporal

Presentan metas y avances en distintos horizontes temporales (T1, T2, T3 y T4), permitiendo contar con una visión intergeneracional y un seguimiento integrado.

## 2. Mecanismos de revisión periódica

### a) Auditorías estratégicas anticipatorias

Las auditorías estratégicas anticipatorias pueden realizarse cada 2 o 3 años, no para controlar ejecución presupuestaria, sino para validar la coherencia estratégica frente a nuevos escenarios. Estas auditorías incluyen:

- Revisión del escenario apuesta.
- Chequeo del alineamiento de políticas vigentes.
- Inclusión de nuevas señales o cambios en el entorno.

### b) Ventanas de ajuste multitemporal

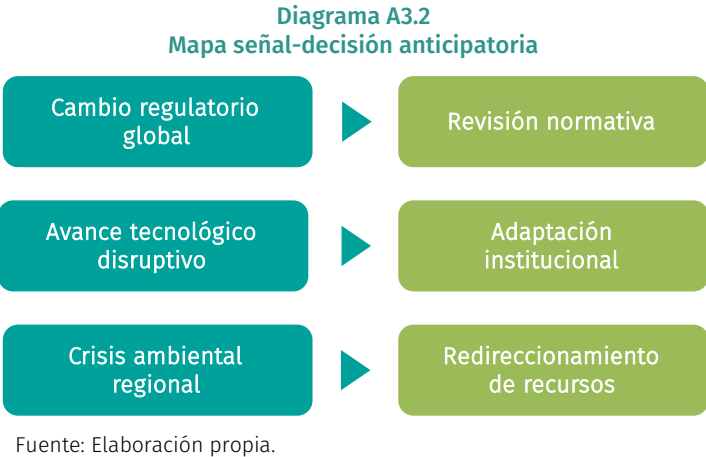
Estas ventanas son fechas definidas para activar discusiones de ajuste estratégico con base en datos. Se pueden sincronizar con ciclos electorales, informes globales (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Foro Mundial sobre la Educación) o indicadores de disrupción sectorial. Por ejemplo, Finlandia incorpora revisiones cada tres años como parte del vínculo entre *foresight* y presupuesto plurianual.

## 3. Protocolos de respuesta rápida y adaptabilidad

### a) Mapas de acción anticipatoria

Estos mapas son instrumentos gráficos que vinculan señales con decisiones. Por cada señal prioritaria se definen los siguientes elementos (véase un ejemplo en el diagrama A3.2):

- Riesgo u oportunidad asociada.
- Políticas sensibles al cambio.
- Decisiones contingentes ya autorizadas.



**b) Simuladores de decisión (scenari wind-tunnelling)**

Estos simuladores son herramientas digitales que permiten ensayar decisiones en distintos escenarios y evalúan viabilidad, resiliencia y consecuencias secundarias de políticas en contextos adversos.

**c) Matrices de impacto e incertidumbre extendidas**

Las herramientas de anticipación no solo deben identificar tendencias emergentes, sino también evaluar la capacidad institucional para responder y los costos asociados a la inacción. Las matrices extendidas integran variables de impacto, incertidumbre, preparación y sensibilidad política, ofreciendo insumos valiosos para la priorización estratégica. En el cuadro A3.1 se sintetizan diversas herramientas operativas y su aplicación en los sistemas de gobernanza anticipatoria.

Cuadro A3.1				
Resumen de herramientas anticipación y aplicación sugerida				
Herramienta	Tipo	Aplicación principal	Periodicidad	Unidad responsable
Tablero de señales	Monitoreo	Visualizar cambios emergentes.	Permanente	Observatorio o nodo técnico
Panel multitemporal	Monitoreo	Seguimiento de metas en distintos horizontes.	Trimestral	Unidad de planificación
Auditoría anticipatoria	Evaluación	Revisar coherencia de la estrategia con entorno.	Bienal	Consejo estratégico mixto
Mapa señal-decisión	Respuesta	Identificar acciones contingentes.	Activación según señal	Gabinete o comisión
Simulador <i>wind-tunnel</i>	Evaluación	Probar decisiones ante escenarios.	A demanda	Laboratorio de política
Matriz extendida	Priorización	Clasificar riesgos y estrategias.	Revisión anual	Coordinación interinstitucional

Fuente: Elaboración propia.

## B. Monitoreo, revisión y aprendizaje continuo

Se recomiendan cinco principios para el monitoreo en clave anticipatoria:

- i) Indicadores prospectivos: medir no solo desempeño, sino incorporación de señales emergentes.
- ii) Ritmo multitemporal: evaluar en ciclos diferenciados (anual, medio término y largo plazo).
- iii) Participación en la revisión: validar ajustes con actores diversos.
- iv) Vinculación directa con decisiones: no convertir el monitoreo en control, sino en aprendizaje.
- v) Observación del entorno: contrastar permanentemente con arquetipos globales, disrupciones o tendencias.

## C. Institucionalización y legitimidad

Una estrategia anticipatoria debe anclarse en la institucionalidad, no como moda o experimento, sino como apuesta estructural. Esto implica:

- Integrarla en planes oficiales, agendas sectoriales y presupuestos plurianuales.
- Comunicar su sentido a la ciudadanía, construyendo apropiación social.
- Protegerla de ciclos políticos volátiles, mediante leyes marco, decretos o pactos multiactor.

La gobernanza anticipatoria no reemplaza a la gobernanza existente, sino que la potencia y la conecta con el futuro. Para lograrlo, necesita estructuras, capacidades y convicciones compartidas.

## D. Conclusión

Las herramientas mencionadas en este anexo no constituyen una caja cerrada ni un protocolo único. Son opciones modulables que deben adaptarse al contexto y a las capacidades disponibles. Lo importante no es su cantidad, sino su lógica de uso, que es anticipar, ajustar y aprender. En América Latina y el Caribe avanzar hacia esta arquitectura de herramientas requiere combinar innovación técnica, respaldo institucional y flexibilidad en el diseño de políticas. La gobernanza anticipatoria se convierte en práctica real solo cuando el aprendizaje organizacional se convierte en política pública (CEPAL, 2024b).

Este documento es una herramienta práctica dirigida a funcionarios públicos de América Latina y el Caribe, orientada a superar el predominio de la reacción y el cortoplacismo en la toma de decisiones. Propone un enfoque innovador de gestión pública basado en la anticipación, entendida no como predicción, sino como preparación estratégica para enfrentar la incertidumbre y construir futuros deseables.

Se destaca que América Latina y el Caribe cuenta con talento e ideas, pero se requiere fortalecer capacidades institucionales para anticipar señales, construir consensos sociales y diseñar políticas públicas más robustas, inclusivas y sostenibles. La gobernanza anticipatoria articula la prospectiva estratégica, la participación multisectorial y la visión de largo plazo, integrando herramientas como escenarios, hojas de ruta multitemporales y sistemas de monitoreo y evaluación adaptativos.

El documento se organiza en cinco capítulos que explican por qué anticipar es clave para la región, qué fundamentos y características tiene la gobernanza anticipatoria, cómo diseñar estrategias y sistemas de evaluación dinámica, y cuáles son las recomendaciones para consolidar este enfoque como política pública. Se busca transformar la cultura institucional hacia una gobernanza que piense y actúe hoy con visión de futuro.

CEPAL

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