

GOBERNANZA ANTICIPATORIA

UNA INSTITUCIONALIDAD DE
PROSPECTIVA PARA CHILE

Comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación

Senadores de la Comisión (2023)

Presidenta – Sra. Ximena Rincón González

Senador – Sr. Francisco Chahuán Chahuán

Senador – Sr. Felipe Kast Sommerhoff

Senador – Sr. Alfonso de Urresti Longton

Senadora – Sra. Ximena Ordenes Neira

Senadores de la Comisión (2024)

Presidente – Sr. Juan Antonio Coloma Correa

Senador – Sr. Francisco Chahuán Chahuán

Senadora – Sra. Ximena Rincón González

Senador – Sr. Luciano Cruz-Coke Carvallo

Senador – Sr. Alfonso de Urresti Longton

Francisco Chahuán Chahuán

Editor General

Sergio Bitar Chacra, Paola Aceituno Olivares

Editores

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Diego Matte Palacios

Director

Macarena Ponce de León Atria

Jefa del Departamento de Estudios, Publicaciones y Extensión

David Vásquez Vargas

Jefe de la Sección Estudios

José León Blanco

Diseño gráfico y diagramación

© **Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**

Registro de Propiedad Intelectual N.º 2024-A-6264

I.S.B.N. 978-956-7629-71-8

Impreso en Chile por Gràfhika Impresiones

“Gobernanza Anticipatoria: Una Institucionalidad de Prospectiva para Chile” – Comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2023: Francisco Chahuán Chahuán, editor general; Sergio Bitar Chacra, Paola Aceituno Olivares, editores; Santiago de Chile, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, primera edición, junio 2024. 172 páginas.

Senado – Chile

Comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación – Senado Chile

Consejo del Futuro – Senado Chile

Ciencia y Tecnología – Chile

Mesa de expertos. Una Institucionalidad para la prospectiva en Chile

John Griffiths
Jorge Correa
Jorge Gatica
Juan Carlos Jobet
Juan Pablo Toro
Juan San Martín
Juan Sutil
Katherine Villarroel
Loreto Correa
Marcelo Mena
Marek Hoehn
Melissa Flores
Miguel Berr
Nicolás Cerda
Oswaldo Henríquez
Paola Aceituno O.
Patricio Pradel
Paula Solar
Paulina Peña
Paz Zarate
Ricardo Herrera
Roberto Sánchez
Rodrigo Wagner
Sergio Bitar
Teo Troncoso
Víctor Soto
Virginia Herrera
Andrés Chadwick
Andrés Zahler

Bárbara Ferrer
Bárbara Silva
Benjamín Cofré
Carol Hullín
Carolina Muñoz
Catalina Guerra
Catalina Santelices
Daniel Correa
Eduardo Rodríguez
Egon Montecinos
Felipe Lagos
Felipe Larraín
Félix Liberona
Francisca Martín
Francisco Astudillo
Francisco Corral
Francisco Mackay
Franklin Valdebenito
Gaston L'Huillier
Guillermo Muñoz
Héctor Casanueva
Hernán Orellana
Isidora González
Jaime Abedrapo
Jaime Arnaiz
Javiera Pérez
Joaquín Paredes

Expositores en la Mesa de Trabajo

Expresidentes de la República

Eduardo Frei Ruiz-Tagle
Ricardo Lagos Escobar
Sebastián Piñera Echenique
Michelle Bachelet Jeria

Exministros de Estado

Alfredo Moreno Charme
Andrés Chadwick Piñera
Felipe Larraín Bascuñán
Heraldo Muñoz Valenzuela
Luciano Cruz-Coke Carvallo
Máximo Pacheco Matte
Nicolás Eyzaguirre Guzmán
Vivianne Blanlot Soza

Expositores nacionales

Bernardo Larraín Matte. Presidente Pivotes.

Benjamín Cofré Yáñez, Corporación Motum.

Carlos Carmona Santander. Expresidente del Tribunal Constitucional.

Carlos Sandoval Escudero. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - CEPAL.

Francisco Mackay Imboden. Subdirector de Programas de Investigación y Desarrollo de la Armada de Chile.

Jorge Correa Drubi. Consejo de Política Forestal de Chile.

Gloria de la Fuente González, Expresidenta del Consejo para la Transparencia. Subsecretaria de Relaciones Exteriores.

Guido Girardi Lavín. Exsenador. Vicepresidente Ejecutivo de Fundación Encuentros del Futuro.

John Griffiths. Exjefe del Estado Mayor del Ejército de Chile. AthenaLab.

Jorge Flies Añón. Gobernador de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Juan Sutil Servoin. Expresidente de la Confederación de la Producción y del Comercio.

Julio Leiva Molina. Excomandante en jefe de la Armada de Chile

Katherine Villarroel Gatica. Directora Ejecutiva Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

Ricardo Díaz Cortés. Gobernador de la Región de Antofagasta.

Ricardo Herrera Saldías. Exdirector Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Expositores internacionales

Diego Rubio Rodríguez. Secretario general de Políticas Públicas, Asuntos Europeos y Prospectiva Estratégica de la Presidencia del Gobierno Español.

Edgar Reveiz. Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Profesor en la Universidad Nacional de Colombia.

Freya Windle-Wehrle. Miembro del gabinete del Secretario General del Parlamento Europeo. UE.

Jaana Tapanainen-Thiess. Oficina del Primer Ministro, Finlandia.

Javier Medina. Secretario Ejecutivo Adjunto Interino de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Colombia.

Jorge Hernán Cárdenas. Director de Oportunidad Estratégica Ltda. y colaborador en Razón Pública.

Jyrki Tapani. ExPrimer Ministro de Finlandia.

Laurent Bontoux. Senior Foresight Expert en el Joint Research Centre (JRC) de la Comisión Europea. UE.

Rafael Orduz. Presidente del Consejo Directivo de Justicia.

Dirección de la mesa de trabajo

Sergio Bitar Chacra

Dirección de las sub-mesas especializadas

Paula Solar Oliver

Paola Aceituno Olivares

Secretaría de la Comisión

Abogado Secretario: Pedro Fadic Ruiz (2024) | Julio Cámara Oyarzo (2023)

Abogado Ayudante: Robert Angelbeck Silva (2024) | Magdalena Ascorra García (2023)

Secretaria Ejecutiva: Claudia Karmy Madrid (2024) | Paula Sagredo (2023)

Consejo del Futuro

Carolina Muñoz Concha

Hugo Opazo González

Carlos Vásquez Padilla

Jacqueline González Garcés

Juan Carlos Beamin Mühlbrock

Luis Carrasco Gatica

Patricia Farías Antognini

Asesores de la Biblioteca del Congreso Nacional

Boris Lopichich Catalán

Carolina Jorquera Vásquez

Felipe Rivera Polo

Magdalena Cardemil Winkler

Marek Hoehn

Mariano Ferrero

Mauricio Amar Díaz

Victor Soto Martínez

GOBERNANZA ANTICIPATORIA

UNA INSTITUCIONALIDAD DE
PROSPECTIVA PARA CHILE



Indice

Prólogo Director de la Biblioteca del Congreso Nacional	13
Prólogo Presidente del Senado 2024.....	15
Prólogo Senadores Ximena Rincón y Juan Antonio Coloma- Presidentes de la Comisión Desafíos del Futuro años 2023-2024.....	19
Prólogo Senador Francisco Chahuán Chahuán.....	23
Escenarios Futuros y Estrategia Nacional. Una Institucionalidad de Vanguardia	31
Prospectiva para una Gobernanza Anticipatoria.....	43
Estudio de casos y fundamentos para el diseño de una institucionalidad de prospectiva en Chile.....	49
Introducción y presentación a los expresidentes	101
Síntesis de la intervención del expresidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle en Comisión Desafíos del Futuro	111
Síntesis de la intervención del expresidente de la República Ricardo Lagos Escobar en Comisión Desafíos del Futuro.....	117
Síntesis de la intervención del expresidente de la República Sebastián Piñera Echenique en Comisión Desafíos del Futuro	123
Síntesis de la intervención de la expresidenta de la República Michelle Bachelet Jeria en Comisión Desafíos del Futuro.....	129
El Futuro y la Gobernanza Anticipatoria – Hacia un Ecosistema Prospectivo	135
Propuesta de Proyecto de Ley que crea la Agencia de Futuro Estratégico.....	143
Palabras finales: Lecciones aprendidas y la búsqueda de un Futuro Común	159

Prólogo Director de la Biblioteca del Congreso Nacional

En un mundo caracterizado por su constante y acelerada transformación, la capacidad de anticipar y planificar el futuro se convierte en una habilidad indispensable para la gobernanza efectiva de cualquier nación. Es con este entendimiento que se concibió el libro *Gobernanza anticipatoria: Una institucionalidad de prospectiva para Chile*, que tengo el honor de presentar. En él, no solo se documenta un proceso legislativo, sino también se destaca un modelo de cómo pensar y construir políticas públicas en tiempos de incertidumbre. Diversos estudios han demostrado que el uso de herramientas como la planificación estratégica y la planificación de escenarios, son fundamentales para que las instituciones públicas puedan abordar eficazmente los desafíos que se avecinan en el futuro.

El impulso inicial para este libro se remonta a junio de 2022, cuando el Senador Francisco Chahuán, entonces presidente de la Comisión Futuro, solicitó a la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional un análisis detallado sobre la institución *France Stratégie*. El objetivo era claro: explorar la viabilidad de establecer en Chile un organismo similar dedicado a la prospectiva y la planificación estratégica. Este pedido reflejaba una necesidad profunda de adaptar nuestras estructuras gubernamentales a los desafíos que deparan los tiempos venideros, inspirándose en modelos internacionales exitosos. La tarea no era menor. Se requería elegir un modelo de institucionalidad adecuado que resonara con las necesidades y especificidades de Chile. Esta selección debía considerar tanto los ejemplos nacionales existentes como experiencias internacionales, para

lo cual se instaló una mesa de trabajo compuesta por expertos, liderada por Sergio Bitar, quien cuenta con una reconocida experiencia en estudios prospectivos en el país. La mesa de trabajo marcó el inicio de una serie de discusiones profundas y constructivas.

A lo largo de varios encuentros, se recibieron aportes de un espectro amplio de voces autorizadas, incluyendo a todos los expresidentes de la República aún en vida y a exministros de diversas administraciones, así como a representantes de las Fuerzas Armadas, de la sociedad civil y expertos internacionales. Este diálogo enriquecedor fue posible gracias al compromiso con el pluralismo y la transversalidad política, asegurando que todas las perspectivas fueran consideradas en un ambiente de profundo respeto. La calidad y diversidad de los participantes, junto con la profundidad de las discusiones, fueron cruciales para el éxito de esta iniciativa. La Comisión Futuro decidió compartir los resultados de los encuentros con el público debido a su gran valor, más allá de crear un proyecto de ley. Este gesto subraya la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.

En efecto, Gobernanza anticipatoria es un testimonio del proceso colectivo de reflexión sobre cómo Chile puede y debe anticiparse a los desafíos del futuro. A través de sus páginas, se ofrece una mirada detallada a las deliberaciones, argumentos y conclusiones alcanzadas, todo con el fin de proporcionar un recurso valioso para aquellos interesados en la intersección de la prospectiva y las políticas públicas en el país.

Este enfoque anticipatorio no es solo una necesidad técnica, sino una responsabilidad ética hacia las generaciones futuras, ya que el compromiso con la prospectiva y la planificación estratégica es un llamado a todos los sectores de la sociedad para colaborar en la construcción de un futuro más seguro y sostenible.

En un mundo que no deja de cambiar, se vuelve crucial desarrollar la capacidad de anticiparse a los cambios y planificar con visión a largo plazo; habilidades que trascienden el interés personal para convertirse en una responsabilidad social. El modelo propuesto en este libro tiene el potencial no solo de ser implementado a nivel nacional, sino de ser reconocido y adoptado internacionalmente. Este enfoque, que integra la prospectiva estratégica en la planificación y gestión de políticas, es esencial para la creación de sociedades más resilientes y preparadas para enfrentar los desafíos que el futuro nos depara.

Esperamos que, al profundizar en el estudio y análisis de las estrategias y recomendaciones expuestas en estas páginas, los lectores comprendan este esfuerzo colectivo como un catalizador para la acción y la innovación en el diseño de políticas públicas, y la gobernanza en Chile y el mundo.

Atentamente,

Diego Matte Palacios
Director de la Biblioteca del Congreso Nacional

Prólogo Presidente del Senado 2024

Navegando hacia el futuro: El imperativo de la prospectiva

En un mundo caracterizado por su volatilidad, incertidumbre y complejidad, la capacidad de prospectar y anticipar el futuro se ha convertido en una herramienta indispensable para la supervivencia y prosperidad de las naciones. Este libro, que usted tiene en sus manos, no es sólo un compendio de teorías o un catálogo de estrategias futuras; es una brújula para navegar por los mares tumultuosos del mañana, una exploración profunda y sistemática de cómo los estudios prospectivos pueden y deben ser integrados en el tejido de nuestras instituciones y nuestra cultura política.

Los estudios prospectivos nos ofrecen un esquema para entender y anticipar los desafíos y oportunidades que depara el futuro. A través de estos estudios, podemos anticiparnos a los problemas antes de que se conviertan en crisis, transformando nuestra respuesta de reactiva a proactiva. Asimismo, nos permiten aprovechar a tiempo las oportunidades emergentes en la economía, la tecnología y la sociedad. Al entender las tendencias y los posibles futuros, las naciones y las empresas pueden posicionarse estratégicamente para beneficiarse de los cambios, en lugar de ser superados por ellos. Este enfoque no sólo es sobre evitar desastres, sino sobre crear un futuro deseable y sostenible.

Proyectar hacia el futuro también es fundamental para la seguridad de cualquier nación o comunidad. Prever amenazas potenciales, desde conflictos geopolíticos hasta desastres naturales o crisis sanitarias, es esencial para preparar respuestas efectivas y proteger a la población. Esto implica no sólo la identificación temprana de riesgos, sino también la planificación y ejecución de políticas que puedan

mitigar su impacto. La creación de sistemas de alerta temprana, la inversión en infraestructura resiliente y la formación de equipos de respuesta rápida son ejemplos de cómo una sociedad puede armarse contra las adversidades futuras. En este sentido, la colaboración internacional juega un papel crucial en la seguridad proyectiva. En un mundo interconectado, las amenazas a menudo trascienden las fronteras nacionales, lo que hace que la cooperación entre países y organizaciones internacionales sea vital para abordar efectivamente problemas como el cambio climático, pandemias o el terrorismo. Compartir inteligencia, recursos y mejores prácticas puede fortalecer la capacidad de cada nación para anticiparse y responder a desafíos que no conocen de límites geográficos.

El fortalecimiento de la capacidad institucional para llevar a cabo evaluaciones de riesgo y desarrollar estrategias de contingencia también es fundamental. Esto requiere no sólo inversiones en tecnología y capital humano, sino también un compromiso político para priorizar la seguridad a largo plazo sobre las ventajas a corto plazo. La educación y la concienciación pública son igualmente importantes, ya que una población informada y preparada es menos vulnerable a las crisis.

El bienestar de la sociedad depende igualmente de nuestra habilidad para visualizar y planificar. Los estudios prospectivos ayudan a diseñar políticas que anticipen los cambios demográficos, las necesidades de infraestructura, los requerimientos educativos y de salud del futuro. En la era de la Cuarta Revolución Industrial, el desarrollo tecnológico es exponencial y disruptivo. Integrar la prospectiva en este campo permite no sólo seguir el ritmo de la innovación, sino también dirigir sus aplicaciones hacia el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Por otro lado, mejorar la productividad en todos los sectores es vital para el crecimiento económico y la competitividad internacional. Los estudios prospectivos ofrecen herramientas conceptuales para optimizar procesos, adoptar nuevas tecnologías y mejorar la formación laboral acorde a las demandas futuras.

Proteger la democracia en un tiempo de cambios rápidos y a menudo disruptivos es, por lo mismo, crucial. La prospectiva política y social puede ayudar a anticipar y mitigar los riesgos que enfrentan nuestras instituciones democráticas, asegurando su adaptabilidad y resiliencia.

Para que estos beneficios se materialicen, es imprescindible que el Estado asuma institucionalmente una mirada de futuro. Esto implica no sólo la creación de políticas públicas con una perspectiva a largo plazo, sino también la institucionalización de la prospectiva como una función esencial del Estado. Es vital que el Estado integre a la sociedad civil, las universidades y los centros de pensamiento en este proceso. La colaboración entre el gobierno y estos actores puede enriquecer el análisis prospectivo con múltiples perspectivas y pericias, aumentando la profundidad y la aplicabilidad de los estudios. En esta época de cambios vertiginosos, es fundamental que el Estado no sólo reaccione a los cambios, sino que los anticipe y moldee. Comprender el rol que debe jugar en este contexto es crucial para liderar a la sociedad hacia un futuro seguro y próspero.

Este libro celebra y se inspira en las iniciativas que se han venido trabajando en la Comisión Desafíos del Futuro del Senado de la República. Estas iniciativas representan pasos importantes hacia la consolidación de la prospectiva como una herramienta de Estado. Es hora, entonces, de avanzar en un apoyo transversal para que la prospectiva sea una prioridad que trascienda los ciclos electorales y las diferencias partidistas. Invito a todos los lectores, sean líderes políticos, empresariales, académicos o ciudadanos comprometidos, a abrazar los principios y prácticas de la prospectiva expuestos en este libro.

Con la visión y estrategias que aquí se presentan, podemos colectivamente diseñar un futuro que no sólo anticipe desafíos y maximice oportunidades, sino que también refleje nuestros valores más profundos y aspiraciones compartidas. Bienvenidos a un viaje hacia el futuro.

Senador José García Ruminot
Presidente del Senado

Prólogo Senadores Ximena Rincón y Juan Antonio Coloma- Presidentes de la Comisión Desafíos del Futuro años 2023-2024

Construir visiones compartidas del futuro nacional

Uno de los aspectos críticos de los tiempos que corren es la falta de conciencia sobre el futuro; continuamente nos hallamos enredados en los controvertidos problemas del presente. El mañana, en tanto, suele quedar —a nivel práctico al menos—, relegado a segundo plano, a aquello de lo que nos ocuparemos más adelante, una vez que los problemas del hoy ya no sean tan urgentes. Pero nuestra tragedia es que esas urgencias suelen ser reemplazadas por otras, y la discusión sobre el mañana suele quedar nuevamente relegada, pues... para mañana, en un ciclo que parece nunca acabar.

A nivel del Estado, esto se traduce en que tanto los procesos administrativos como el devenir legislativo parecen absorbidos continuamente por la contingencia, sin que se vislumbre muchas veces el horizonte de sentido en el cual se deben enmarcar las políticas públicas que se discuten a nivel nacional. En otras épocas, como bien se aprecia en este libro, la política parecía dominada por un paradigma bien distinto, el paradigma de la planificación. Un ejemplo nacional de gran relevancia sería, en este sentido, lo que hicieron durante el siglo XX la CORFO y ODEPLAN (instituciones sobre las que volveremos luego). Pero la planificación misma podría ser considerada como un elemento restringido dentro de un concepto más amplio. Un concepto que tiene que ver precisamente con esa mirada de futuro que, actualmente, pareciera estar ausente en el debate público: la prospectiva.

En un sentido limitado, la prospectiva es un método de análisis cuyo objeto es explorar o anticipar el futuro en una materia determinada, y se encuentra en

la base de toda planificación exitosa. Pero también entraña, en un sentido amplio, la posibilidad de construir visiones compartidas del porvenir¹. Este es el desafío, justamente, que se ha planteado la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado, desde su creación. Comisión ubicada dentro del órgano más apropiado para discutir y construir aquellas visiones compartidas: el Congreso Nacional. De esta forma, podemos vincular la prospectiva con un ejercicio de deliberación colectiva, más que con una indagación unilateral en los problemas del futuro. No debemos perder de vista este aspecto del fenómeno, ya que —como verán los lectores al sumergirse en las páginas de este libro— uno de los desafíos que suscitó la discusión sobre una nueva institucionalidad de prospectiva en nuestro país fue precisamente la búsqueda de un equilibrio entre la deliberación —y la participación que ella entraña— y la eficacia, entre la política y la técnica.

Por otro lado, es necesario puntualizar que la prospectiva es tan sólo una cara de la moneda. La otra cara es la construcción de políticas públicas. Idealmente, ambas deberían ir acompañadas, como ha intentado hacer esta Comisión desde sus orígenes. De hecho, uno de sus pilares ha sido, precisamente, traer al debate temas que podrían ser apremiantes en el futuro, pero acompañando este ejercicio de anticipación con un ejercicio de traducción de esos temas en políticas públicas concretas. Un ejemplo claro de esto se dio respecto de los neuroderechos, discusión que tuvo como resultado una reforma constitucional que incluyó la protección de la actividad cerebral dentro del derecho a la integridad física y psíquica de todas las personas, así como un proyecto de ley con regulaciones más específicas, que actualmente continúa su discusión en el Congreso. Cabe mencionar que estas medidas han sido profundamente analizadas y estudiadas en el extranjero, lo que da cuenta del trabajo pionero que ha desarrollado esta Comisión.

Ahora bien, es cierto que la Comisión de Desafíos del Futuro ya cubre, en cierta medida, la necesidad de una mirada prospectiva, anticipatoria, sobre el devenir nacional. Sin embargo, pronto se hizo evidente que esto, siendo necesario, no era suficiente. El país debe hacerse cargo de los tremendos desafíos con los que nos enfrenta el siglo XXI, desde la crisis ambiental hasta los cambios geopolíticos que parecieran demostrarnos, día tras día, que muchas de las instituciones internacionales y nacionales que dábamos por sentadas —y que marcaron, en cierta medida, el consenso del siglo XX—, deberán ser repensadas en el transcurso del presente siglo. Son fenómenos que deben enfrentarse con rigor científico, sin precipitarse ni caer en apuros populistas, pero —al mismo tiempo— con un sentido de urgencia. En este sentido, como dijimos antes, nos dimos cuenta de que no bastaba con la deliberación; era preciso incorporar una cuota no menor de eficacia y celeridad. Para ello, la existencia de una institucionalidad específica, técnica, y altamente capacitada, ubicada a nivel del poder ejecutivo —o, en sen-

[1] CEPAL. Prospectiva y desarrollo [Bibliografía], disponible en línea: <https://biblioguias.cepal.org/ProspectivaYDesarrollo/Prospectiva> [consultado el 18-04-2024]

tido amplio, de la Administración del Estado— nos parecía una necesidad, especialmente en un país como el nuestro, de marcado carácter presidencialista.

Por cierto, debemos dejar en claro que no damos por hecho que todo cambio pase por la creación de una nueva institucionalidad. Es parte del trabajo legislativo intentar determinar, primero, cuáles son las necesidades que apremian en un área determinada y, luego, cómo dichas necesidades pueden ser resueltas. De esta forma, sería perfectamente posible que una necesidad como la ya planteada—contar con una mirada de futuro, estratégica y constructiva, en el más alto nivel del Estado, que permita trascender los apremiantes ciclos políticos—, pueda ser asumida por una entidad ya existente. Es, de hecho, uno de los temas que se discutieron, por lo que—como se podrá ver en la propuesta del proyecto de ley que emanó de este debate—, aquí no hubo creación ex nihilo: se buscó, en cambio, generar una continuidad con antiguas instituciones, aprovechando las experiencias acumuladas y asegurando, de paso, un uso eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, la conclusión de que era necesario incorporar un nuevo eslabón estratégico en el Estado fue producto de una profunda deliberación y una gran cantidad de evidencia, de lo cual el presente libro es prueba. Y es que, justamente, la ausencia de horizonte de la que hablamos al principio, el bloqueo de la deliberación política por el imperio de la contingencia y la constante presión electoral, dificultan la existencia de instancias donde, con altura de miras y visión de Estado, se logre apreciar adecuadamente no aquello que nos interpela aquí y ahora, sino aquello que nos desafiará más adelante. Se trata, en fin, de volver a retomar ese paradigma que tan bien encarnaron la CORFO y ODEPLAN en el siglo XX, pero con todos los aprendizajes de los últimos cincuenta años y un enfoque propio del siglo XXI.

Efectivamente, el mundo actual difiere del mundo en el cual surgió, por ejemplo, la CORFO. Por cierto, muchas experiencias comparadas que podríamos considerar como ejemplos de una buena institucionalidad prospectiva, como el caso colombiano, se enmarcan aún dentro de un enfoque de planificación estatal. Pero también existen casos, como el francés, donde la planificación ha cedido paso a la estrategia; otros, como el estadounidense, donde prima una visión geopolítica; y otros, como el japonés, donde la prospectiva se enfoca especialmente en el ámbito científico. Esta mirada amplia nos lleva a concluir que es necesario buscar nuevos caminos, conservando por supuesto la memoria institucional de lo que fue, pero con la mirada puesta en la innovación y con la flexibilidad necesaria para adaptarnos a los tiempos que corren. No basta, pues, con incorporar nuevos instrumentos de gestión que repliquen los ya existentes o una nueva agencia gubernamental con capacidades investigativas, sino combinar los diversos elementos que se requieren para navegar en las agitadas aguas del hoy. El debate que podrán apreciar en las siguientes páginas tiene que ver con la búsqueda de una síntesis entre estos elementos diversos.

Lo que sí debería inspirarnos de una experiencia histórica como la CORFO, son dos cosas: i) la capacidad de los políticos de aquel tiempo de llegar a consensos amplios, que se manifestaron en una política de Estado que duró, por lo

menos, veinte años; y ii) la apertura de los actores políticos de ese tiempo a la innovación institucional, es decir, a crear nuevas estructuras en el Estado, tomando elementos antiguos, pero con la creatividad suficiente como para hacer los ajustes necesarios que nos permitan dar el salto hacia el futuro que queremos.

En cuanto al debate mismo que se vislumbra en este texto, nos gustaría destacar la gran calidad de los múltiples invitados que acudieron a la Comisión, todos con vasta experiencia en el mundo público y/o privado. Desde científicos a expresidentes de la República, elegidos con un criterio políticamente transversal, así como personas de Santiago y de regiones, pudieron exponer sus ideas en un clima de respeto y pluralismo. Esperamos que esta experiencia, más allá del proyecto de ley que de ella emana, pueda ser valorada en el futuro como un buen ejemplo de construcción de políticas públicas y de la capacidad del poder legislativo de estar a la altura de los grandes desafíos del país.

Senadora Ximena Rincón
Presidenta Comisión Desafíos del Futuro 2023

Senador Juan Antonio Coloma
Presidente Comisión Desafíos del Futuro 2024

Prólogo Senador Francisco Chahuán Chahuán

Apreciado/a lector/a:

Me complace que este libro esté en tus manos. En estas páginas, relatamos el proceso de creación de una legislación inédita e innovadora para crear una nueva institucionalidad de prospectiva para nuestro país, que permita instalar la Gobernanza Anticipatoria. Esta labor se llevó a cabo a través de una mesa de trabajo liderada junto al exministro Sergio Bitar desde la Comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado de Chile, bajo mi presidencia.

Para comenzar, quiero reflexionar sobre la importancia de comprender los desafíos que enfrentamos hoy en día. El cambio epocal es una realidad va más allá de conocer nuestra propia situación interna; también implica entender las fuerzas externas que influyen en nuestro entorno. Este enfoque holístico es crucial para anticipar y dar forma al futuro esperado, especialmente en un momento donde enfrentamos crisis sociales de gran magnitud.

Hoy más que nunca, es vital ampliar nuestra visión y reconocer que el bienestar de la sociedad futura depende de nuestra capacidad anticipatoria para enfrentar los desafíos con especializados conocimientos y visión de futuro. Esto implica estar conscientes de que el camino hacia adelante está entrelazado con factores que trascienden nuestras fronteras internas. En este sentido, la prospectiva nos insta a mirar más allá de nuestras propias realidades inmediatas y a considerar cómo interactuamos con el mundo que nos rodea para construir un futuro mejor para todos.

Por lo tanto, es crucial adoptar una perspectiva holística. Si bien la introspección nacional es esencial, no es suficiente por sí sola. Debemos considerar otros

elementos en esta perspectiva global, ya que ignorar las dinámicas externas puede convertirse en un obstáculo insuperable en nuestro camino hacia el futuro.

Con ese profundo sentido, conformamos el 16 de junio de 2022 la mesa temática de prospectiva liderada por el exministro y exsenador, Sergio Bitar, desde la Comisión Desafíos del Futuro integrada por las legisladoras Ximena Órdenes y Ximena Rincón; y los senadores Kenneth Pugh y Luciano Cruz-Coke, y presidida por el suscrito¹.

El objetivo fue volver al origen que me motivó a participar como coautor de la creación de la Comisión de Desafíos del Futuro hace más de una década, primero en la Cámara de Diputados, y luego en el Senado. El objetivo de esto era —desde un espacio institucional legislativo— contribuir a generar un proyecto colectivo de nación, con una mirada de mediano y largo plazo, que permitiera acercar la toma de decisiones a las personas, recuperando la confianza de los ciudadanos, y por supuesto, generar prospectiva de alto nivel, con miras a un acuerdo nacional amplio que nos permitiera re-dignificar la política como un instrumento al servicio de las personas. Sin embargo, en el camino la comisión abordó otros temas, desdibujándose de su sentido original, pero no por eso menos relevantes, a modo de ejemplo, la instalación del Congreso Futuro, entre otros. Por esto, la importancia hoy de focalizarse sólo en una institucionalidad de prospectiva para Chile.

Hace más de una década fui testigo —junto a otros congresistas— de una experiencia exitosa de esta institucionalidad, cuando visitamos Finlandia junto a la expresidenta Michelle Bachelet, y observamos el proceso de articulación social desde aquella Comisión de Desafíos del Futuro de ese país, integrada por 17 parlamentarios, que establecían recomendaciones de anticipación y escenarios futuros al gobierno. Con esa consideración, juntos —en aquel entonces— a los diputados Marco Enríquez Ominami, Álvaro Escobar y Esteban Valenzuela, presentamos el proyecto para generar la modificación reglamentaria para crear la Comisión de Desafíos del Futuro en la Cámara de Diputados, que, si bien fue aprobada, no se pudo constituir, justamente por el presentismo de la política, y la “política de pequeñas trincheras ideológicas”, que nos impiden avanzar en lo importante.

Sin embargo, apenas asumí como Senador el año 2010, uno de los temas que marcó mi agenda fue presentar el proyecto anteriormente mencionado, ahora en el Senado, para que nos permitiera constituir la Comisión Desafíos del Futuro, así como lo vimos en Finlandia, y logré —en aquel entonces— congrega a un grupo transversal de senadores, entre ellos Hernán Larraín (UDI), Soledad Alvear (DC) y Guido Girardi (PPD), que nos permitió crear la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación en el año 2011.

[1] Conformación mesa de prospectiva - Comisión Desafíos del futuro (16 de junio 2022): <https://tv.senado.cl/tvsenado/programas/evento/especiales/conformacion-mesa-de-prospectiva-comision-desafios-del/2022-06-16/115942.html>

La idea era generar una articulación social desde la Comisión de Desafíos del Futuro, para generar un diálogo social amplio, donde las fuerzas trabajadoras, los emprendedores, las autoridades políticas y los amplios espectros de sociedad civil, contribuyeran a generar un proyecto colectivo de nación.

Como referencia de lo anterior, la idea era desarrollar lo que nos tocó —como muestra de esas articulaciones sociales— ver en Finlandia, una experiencia exitosa del diálogo entre los sindicatos de Nokia, los emprendedores y los tomadores de decisiones, en conjunto podían generar un trabajo de futuro que aportaba valor agregado a los procesos sociales y productivos.

En Chile, se creó la segunda comisión en el mundo y es la única Comisión Futuro que, en la actualidad, legisla. Existen al día de hoy diecisiete Comisiones de Desafíos del Futuro a nivel internacional, la gran mayoría de las cuales surgieron observando el modelo chileno. Cada una trabaja para enfrentar de manera holística los cambios sociales que hoy están aconteciendo en nuestra sociedad globalmente conectada. Con esa inspiración volvemos al origen con la propuesta de nueva institucionalidad que surge desde la Mesa de Prospectiva, para focalizarse en levantar políticas nacionales de mediano y largo plazo.

La relevancia de lo expuesto reside en el cambio epocal que estamos experimentando, donde la transformación es lo único permanente y la crisis lo único persistente. En este contexto, los desafíos se vuelven “glocales”, es decir, enfrentamos desafíos globales que deben abordarse desde una perspectiva local. Este enfoque va más allá del contexto de América Latina. Tras la crisis pandémica, somos testigos de problemáticas que desafían a la política, como el aumento de la pobreza, la baja sostenida de la productividad, el descontrol migratorio, la seguridad y la validación creciente de la violencia como método de acción política. También nos afecta la polarización, el descrédito de la democracia como forma de gobierno, donde la desconfianza interpersonal así como la sensación de abuso con desprotección, se han tomado el centro de la agenda política.

En este escenario, enfrentamos el desafío de cómo abordar estos problemas globales y transformarlos en oportunidades. La clave radica en cómo agregar valor a nuestros procesos productivos, incorporar la inteligencia artificial y sumar esfuerzos desde la academia, la ciencia y las universidades. Es importante reconocer el esfuerzo significativo realizado por las universidades, particularmente a través del Consejo del Futuro del Senado, que ha facilitado el establecimiento de un diálogo más robusto entre el mundo político y el ámbito académico – científico, a través de mesas de trabajo o de asistencia a las comisiones. No obstante, se requiere intensificar los esfuerzos, y basar las decisiones políticas en la evidencia y el conocimiento.

En consecuencia, el impacto más significativo de esta nueva institucionalidad de prospectiva para el futuro de Chile es su capacidad para anticipar diversos escenarios de mediano y largo plazo, y ofrecer propuestas para un buen vivir y la estabilidad del país. Por lo tanto, es fundamental reconocer que estas miradas de largo plazo deben trascender el horizonte de un gobierno de turno, enfocándose en la construcción de políticas públicas que busquen construir condiciones

para que los cambios se visibilicen y trabajen en la elaboración de estrategias a largo plazo.

En este contexto, la anticipación de las tendencias globales se convierte en un eje que traza el trabajo a realizar, pues la nueva institucionalidad debe acelerar el desarrollo sostenible aprovechando oportunidades de desarrollo, como fueron en el pasado las relacionadas con el salitre, y lo son hoy las vinculadas al cobre y el litio. Estas son ventanas de oportunidad que, si no se aprovechan de manera oportuna, se convierten en oportunidades fallidas de desarrollo.

El desafío también reside en cómo generar agregación de valor y construir a Chile como un hub de inversiones en servicios para toda América Latina. Tengo un sueño, y sueño con un Chile exportador de energía, capaz de desarrollar una transmisión eléctrica entre el sur peruano y el norte chileno. También visualizo una industria pesquera sostenible a largo plazo, cuidando nuestras especies y biodiversidad. La explotación de minería verde, con economía circular, reutilización del agua y plantas desaladoras para enfrentar el cambio climático, lo que se convierte en esencial, considerando que Chile es uno de los países más afectados por estos cambios. Otro sueño más: Transformarnos en un hub de servicios informáticos, aprovechando el potencial de conectividad con cables submarinos y generando servicios informáticos de banda ancha para América Latina. Además, se deben explorar oportunidades de valor agregado a través del Instituto del Cobre, los centros de agregación de valor del cobre, el litio, y todas las potencialidades que tenemos en nuestro territorio.

En ese horizonte, debemos aspirar a transformarnos, al igual que Australia y Nueva Zelanda, en países con know-how en investigación, ciencia y tecnología, formación académica en minería y energía, entre otros. Avanzar en el plan nacional 2050, acelerando la descarbonización de la matriz energética, y estimular simultáneamente el desarrollo de startups y nuevas industrias que también son cruciales para el futuro de Chile. Estos son solo algunos de los desafíos y sueños que guiarán nuestra visión hacia un futuro próspero y sostenible.

En el intrincado tejido de la realidad actual de Chile, la prospectiva y la planificación a largo plazo se entrelazan para abordar desafíos cruciales que son fundamentales para el desarrollo sostenible y la prosperidad del país. En este contexto, se destaca la necesidad de dar un énfasis especial a la seguridad, la estabilidad económica, la transformación tecnológica, las certezas y la paz social como pilares fundamentales para una convivencia armoniosa y exitosa.

En primer lugar, frente al impacto del cambio climático, se requiere una atención meticulosa para enfrentar los desafíos ambientales, avanzar hacia fuentes de energía sostenibles y adaptarse a condiciones climáticas cambiantes. Sin embargo, no podemos perder de vista que la seguridad y la estabilidad económica son cimientos esenciales que sustentan cualquier estrategia a largo plazo.

En segundo lugar, las brechas sociales y económicas se presentan como desafíos imperantes que demandan una planificación integral y a largo plazo. La falta de inclusión y la desigualdad no sólo amenazan la estabilidad social, sino que también afectan la seguridad y la cohesión del tejido social, y lo evidente es, que

sin crecimiento económico no es posible lograr aspiraciones para levantar a Chile.

En tercer lugar, en el ámbito de la transformación tecnológica, donde la rápida evolución plantea desafíos en adaptación laboral, educación y regulación, la planificación prospectiva emerge como un faro para anticipar estos cambios. Es crucial asegurar que la tecnología beneficie a toda la sociedad garantizando y democratizando su acceso para que contribuya a la seguridad y estabilidad económica de todos los chilenos.

Finalmente, la gestión sostenible de los recursos naturales se revela como esencial, no sólo para preservar el medio ambiente, sino también para garantizar la disponibilidad de recursos a largo plazo, fortaleciendo así la estabilidad económica del país y el derecho de las generaciones futuras.

Por otro lado, la pandemia de COVID-19 ha resaltado la importancia de la salud pública, lo cual subraya la necesidad de una planificación a largo plazo que contemple crisis sanitarias, fortalezca los sistemas de salud y promueva medidas preventivas, contribuyendo así a la seguridad social, donde interactúen colaborativamente lo público y privado. Para eso, es indispensable salir de las trincheras ideológicas, y generar políticas públicas de consenso, basadas en la evidencia. Este es a nuestro juicio, el único modo de destrabar las crisis y comenzar a gobernar anticipatoriamente y a construir futuro desde una mirada con elementos comunes indispensables.

Además, la preparación de la fuerza laboral para los desafíos futuros se convierte en un punto central, porque la transformación tecnológica viene aceleradamente dejando obsoleto ciertas labores del presente. Por esto es necesaria también la planificación prospectiva enfocada en mejorar la calidad de la educación, promover la formación profesional y anticipar las habilidades necesarias para los empleos del futuro, contribuyendo así a la seguridad socioeconómica.

Así mismo, es importante considerar que, en un mundo interconectado, las relaciones internacionales se posicionan como un elemento central en la gestión del Estado. La planificación a largo plazo debe considerar dinámicas globales, fortalecer alianzas estratégicas y anticipar los impactos de eventos internacionales, asegurando así la imagen país, la solidez institucional y el resguardo del interés nacional.

Por todo lo expuesto, tengo la convicción que para enfrentar estos desafíos se requiere un enfoque integral, participativo y estratégico en la gobernanza anticipatoria, y que, desde las diversas fuerzas políticas, tengamos la capacidad de ponernos de acuerdo en aquello que requieren hoy los chilenos y chilenas, para que mañana puedan vivir mejor. No tengo dudas que el primer paso es corregir nuestro sistema político que se encuentra atomizado, y en sí mismo no tiene ningún incentivo para generar acuerdos. Cada uno desde sus trincheras responden a sus nichos politizados, mientras la mayoría de la ciudadanía mira con desagrado y desconfianza la función política porque no atiende las urgencias sociales.

No cabe duda que en el vasto horizonte de posibilidades que alberga nuestro país está lleno de oportunidades para construir un futuro próspero y

sostenible. Por lo que es necesario resolver aquellos obstáculos que nos están impidiendo avanzar, y con la visión de trabajo plasmada en este libro se alinea la idea de un Chile que supera los desafíos actuales y se proyecta con fuerza hacia adelante.

Por lo tanto, este libro debe ser considerado no sólo como un compendio de experiencias y reflexiones, sino como una herramienta inspiradora y guía para las generaciones venideras, líderes y ciudadanos comprometidos con el desarrollo de Chile. Mi deseo ferviente es que se convierta en un recurso valioso, ofreciendo perspectivas y lecciones que contribuyan a un Chile más próspero, equitativo y sostenible. Aspiro a que perdure como un referente para aquellos que buscan abordar desafíos y capitalizar oportunidades para un futuro común.

Durante el proceso de desarrollo de esta propuesta, una anécdota que destaca el espíritu inherente a la planificación prospectiva es lo que implica trabajar con Sergio Bitar, y que haya asumido con total compromiso liderar esta Mesa, y convocar transversalmente a diferentes actores, a pesar de que representa una afinidad ideológica diferente a la mía, pero que no es un impedimento para trabajar juntos cuando entendemos que el futuro no distingue entre izquierdas ni derechas, sino desde la exigencia social de cómo construimos las condiciones para un mejor país y un mejor futuro para todos. Esta experiencia resalta la capacidad de diálogo y colaboración cuando existe un compromiso de trabajar en conjunto para el bien común.

Este trabajo refleja una estrategia deliberada de inclusión y búsqueda de consensos transversales. En un contexto político marcado por diferencias ideológicas, esta propuesta envía un mensaje de unidad y apertura a todas las corrientes políticas. La inclusión de expresidentes también buscó construir una visión de futuro compartida, aprovechando la experiencia acumulada de líderes independientemente de su posición política.

Quiero agradecer en forma muy especial a los más de ochenta especialistas de diferentes áreas que trabajaron junto a nosotros en dos grupos liderados por las académicas Paola Aceituno y Paula Solar, y que hicieron posible este compendio de conocimientos que concluyeron en un proyecto de reforma constitucional para dar curso a esta institucionalidad de la mano del académico y abogado Carlos Carmona.

A todos los que aportaron desde su quehacer profesional, al Consejo del Futuro, en especial a Carola Muñoz y Alexis Sánchez; y a la Biblioteca del Congreso Nacional que realizó una tarea de investigación y consolidación, como también a todos los actores de la sociedad civil y tomadores de decisión tanto nacionales como extranjeros que concurrieron a las comisiones para poder aportar sus visiones.

Al reflexionar sobre aspectos positivos, enfrentar desafíos y señalar áreas para mejorar, se sumerge en una narrativa que abraza la innovación y aborda dilemas contemporáneos con valentía. Invito a cada lector, a considerar cómo, a través de la anticipación y la planificación, se puede forjar un destino más equitativo.

Si bien, el actual Ejecutivo acogió el planteamiento, al analizar el mensaje presidencial desde la perspectiva de la propuesta de la Comisión Desafíos del Futuro del Senado, se observa una posible orientación presidencialista en su enfoque hacia la futura entidad gubernamental. La propuesta parece apuntar hacia una consolidación de la influencia ejecutiva, lo que podría implicar una menor agilidad y flexibilidad en la respuesta a los cambios globales y tecnológicos, así como una participación reducida de la ciudadanía y una interacción menos activa con el Congreso Nacional, Regiones y otros actores. Además, no se distingue con claridad la función de asesoría y aportes para diseñar una estrategia política, lo cual es relevante y será materia de la discusión política que genere este libro.

No cabe duda de que este esfuerzo demanda una visión estratégica y colaborativa, así como el compromiso de todas las partes involucradas, para construir un futuro próspero y sostenible para Chile. La institucionalidad de prospectiva representa un cambio paradigmático en la toma de decisiones y el desarrollo sostenible del país, trascendiendo las coyunturas políticas actuales. Nuestro mensaje es de optimismo y confianza en la capacidad de Chile para afrontar desafíos de manera efectiva y aprovechar oportunidades. Alentamos a todos a ser parte activa de este proceso y colaborar en la construcción de un Chile más próspero, equitativo y resiliente. Este libro invita a participar en el camino hacia un futuro mejor para Chile, donde cada acción y decisión contribuya a forjar un país que refleje nuestras aspiraciones y donde cada ciudadano pueda alcanzar su máximo potencial.

En este momento crucial para nuestro país, nos planteamos qué legado queremos dejar para las generaciones venideras y cómo asegurarnos de que el espíritu de unidad, el respeto irrestricto a la democracia liberal, y la colaboración —basada en la confianza— que perdura. Esperamos que estas reflexiones inspiren a cada uno a convertirse en un arquitecto activo del futuro de Chile, con la certeza de que el destino de nuestra nación está en manos de quienes se comprometen a construir un mañana lleno de esperanza y oportunidades.

Esto subraya también, la importancia de proteger el compromiso con la prospectiva a nivel constitucional, así mismo lo hemos planteado, asegurando los derechos de las generaciones futuras. Aunque esta visión no prosperó en el Comité de Expertos durante el segundo intento fallido de Nueva Constitución, es fundamental mantenerla presente en la agenda política y legislativa. Este es un claro indicio de que estamos en el camino correcto y que la mesa de trabajo ha logrado resultados significativos.

Es así que este libro es un llamado a superar las barreras de la burocracia y la politización, recordándonos que el cambio real sólo llega cuando la visión y la acción convergen. Por lo tanto, invito a cada persona a ser co-creador de un mañana compartido. Destaco que la historia no sólo ocurre, sino que la construimos juntos, día tras día.

Tengo un profundo pesar, una inquietud que me desvela por las noches, la conciencia de los desafíos futuros para Chile en diversos ámbitos que debe abor-

PROLOGO

darse hoy. Nos estamos quedando atrás. Finalmente, la prospectiva nos proporciona una herramienta valiosa para anticipar y comprender tendencias que podrían impactar el desarrollo del país a largo plazo. Esto es una invitación a trabajar juntos.

Que cada una de estas palabras sirva como catalizador para el diálogo, la acción y la esperanza. Que inspire a cada lector a ser protagonista de su propia historia, contribuir a la narrativa colectiva y abrazar la oportunidad de construir un mañana que refleje las más altas aspiraciones.

Francisco Chahuán Chahuán
Senador

Escenarios Futuros y Estrategia Nacional. Una Institucionalidad de Vanguardia

Síntesis de las ideas expuestas en la Mesa de Prospectiva y Estrategia de la Comisión de Futuro del Senado

Sergio Bitar Chacra.¹

Este informe contiene una síntesis de las principales reflexiones, a partir de las exposiciones de diferentes actores convocados a la mesa de trabajo, para elaborar una Propuesta de Proyecto de Ley que crea una nueva Institucionalidad en el Estado para fortalecer la capacidad de análisis de largo plazo y diálogo estratégico en Chile.

El principal resultado es la alta coincidencia en la urgente necesidad de contar con mayor capacidad nacional para conocer, anticipar y encarar los desafíos de futuro. Esta debilidad compromete la posibilidad de alcanzar acuerdos técnicos y políticos, trazar una estrategia compartida y mejorar la gestión de los gobiernos. Mientras los países avanzados refuerzan sus instituciones para estudios de futuro, propuestas estratégicas y diálogo político económico, social y ambiental, en nuestro país hay una evidente omisión institucional que limita la acción conjunta.

Para cumplir la tarea encomendada a la Mesa, entre mayo 2022 y enero de 2023 se efectuaron 25 sesiones, se recogieron las mejores experiencias, culminando con las exposiciones de los entonces 4 expresidentes de la República vivos. Ha sido el más riguroso examen realizado en Chile de las principales ex-

[1] Sergio Bitar. Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Máster en Economía de la Universidad de Harvard. Exministro de Minería, de Educación y de Obras Públicas. Presidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia.

perencias nacionales e internacionales sobre las formas de organización en prospectiva estratégica, lo que ha permitido proponer una forma de organización de vanguardia. Todas las intervenciones fueron registradas, y quedaron a disposición de los organismos públicos y privados y las personas interesadas. Es un material valioso para la formación en prospectiva y estrategia.

Vayan los agradecimientos a cerca de 80 personas, hombres y mujeres, de distintas inspiraciones políticas, edades y regiones, y en particular a los equipos que coordinaron la realización de esta iniciativa lideradas por la Dra. Paola Aceituno y la Dra. Paula Solar. Transmitir, además, un especial agradecimiento al aporte del profesor Carlos Carmona, por dar forma a nuestras ideas en el mensaje y articulado de la propuesta de proyecto de ley que se muestra en otro capítulo de este libro.

I. Por qué fortalecer las capacidades de estudios de futuro para gobernar mejor

La tremenda aceleración de los cambios globales y su interacción están acrecentando la brecha entre la complejidad de los problemas y la capacidad de resolverlos, lo que pone en riesgo la gobernabilidad. Es perentorio incrementar la capacidad nacional para detectar los fenómenos nuevos, políticos y geopolíticos, tecnológicos, sociales, ambientales. Igualmente es necesario informar, realizar consultas y diálogos amplios para conocer la percepción ciudadana, concordar prioridades y proponer opciones estratégicas.

La gestión cotidiana, cargada de urgencias, limita la capacidad de los gobiernos de anticipar y deliberar sobre escenarios y objetivos de largo plazo. Los programas de gobierno propuestos a la ciudadanía son sobrepasados a corto andar por hechos no previstos ni anticipados. El Estado debe poseer una capacidad propia de pensar a largo plazo de manera permanente y trascender los períodos de gobierno de cuatro años. La velocidad digital y tecnológica, los cambios en biotecnología, climáticos, en salud, sociales, económicos, cibernéticos, geopolíticos repercuten considerablemente en la gobernabilidad de los cambios deseados. Los fenómenos globales tendrán creciente incidencia en las políticas y estrategias nacionales.

A lo menos, cuatro grandes desafíos obligan a anticipar: la digitalización, el cambio climático, la desigualdad y la gobernabilidad democrática. Además, corresponde atender e integrar los avances biodigitales, edición genética e Inteligencia Artificial y su impacto sobre el ser humano y los comportamientos sociales. La interacción entre ellos requiere adoptar un enfoque integral, que comprenda y articule los procesos tecnológicos-productivos con los fenómenos sociales, jurídicos y éticos.

Una nueva institucionalidad debe operar en red, colaborando con todos los organismos existentes, con frecuencia dispersos. El Estado debe asimismo promover la formación de funcionarios públicos, fomentar la enseñanza de las disciplinas en universidades y escuelas, y cultivar una cultura de pensar en el futuro.

II. De las experiencias internacionales

Los gobiernos de países avanzados han continuado fortaleciendo la capacidad de sus equipos, o creando nuevos para la elaboración de escenarios y de estrategias nacionales, sectoriales, territoriales; mejorar la coordinación interna del gobierno, con el Parlamento, y promover consultas y debates ciudadanos, operando con redes nacionales e internacionales. Son de particular interés las experiencias de la UE, OCDE, Finlandia, Francia, España, Canadá, Singapur, UK y EE. UU. El caso de ESPAS (European Strategic and Policy Analysis System) es, a mi juicio, el más completo.

De la experiencia de la UE se deducen varias funciones que interesan a nuestra tarea: ampliar la capacidad de análisis de tendencias globales y focalizar en propuestas de estrategia; fortalecer el vínculo entre Ejecutivo y Parlamento; instalar un servicio de investigación parlamentaria; descentralizar y multiplicar capacidades en todas las instancias de gobierno; poseer un órgano central con poder de coordinación; consultar a los principales actores de la sociedad civil; y hacer todo gradual y progresivamente.

El sistema finlandés, a su vez, posee múltiples instituciones que interactúan, siendo la oficina del Primer Ministro y la Comisión de Futuro del Parlamento las principales. Se promueven debates de futuro en la sociedad, en temas prioritarios como economía circular, datos, innovación, participación, economía sostenible y digital. Privilegian la interacción público-privada y la relación con las universidades; proveen información a dirigentes políticos de todos los sectores, a empresarios, líderes sociales en torno a las prioridades nacionales, y ofrecen cursos de formación.

En varios países los estudios y recomendaciones se hacen públicos para alimentar debates de futuro en períodos electorales. Otros hacen entrega de un análisis global al comienzo de un nuevo gobierno, como en EE. UU., donde el *National Intelligence Council* prepara cada 4 años un documento sobre Tendencias Globales para el presidente que asume. En 2021 entregó "*Global Trends 2040, A more Contested World*" que describe los posibles escenarios globales. Igual ocurre en Finlandia, la oficina del Primer Ministro prepara anualmente un documento de largo plazo que envía al Parlamento. El Parlamento discute en comisiones y realiza observaciones al Ejecutivo, quien decide la estrategia a seguir. Además, se elabora cada 4 años un informe en 360°, que incluye los principales desafíos, se entrega a los partidos políticos y a la sociedad civil. Se efectúan diálogos sociales con el propósito de recoger propuestas, lograr inclusión, incrementar la confianza entre las personas, en las instituciones y elevar la resiliencia social. Recientes documentos como *España 2050*, *France 2030* o *Australia National Outlook* son algunos ejemplos que dan cuenta de igual reflexión.

De la revisión de las prácticas internacionales asoman los nuevos énfasis, a saber:

- a) elevar la coordinación y la colaboración mediante una operación en red con otras distintas instituciones y grupos. En Francia, *France Stratégie* creó un

- sistema en red con los principales organismos públicos, bajo la dirección del Primer Ministro.
- b) impulsar la interacción con los territorios, participación de organizaciones locales y de la sociedad civil, "*bottom up*".
 - c) realizar consultas políticas, sociales y técnicas para identificar los temas prioritarios.
 - d) formular recomendaciones que sirvan a las autoridades de gobierno para tomar decisiones mejor informadas.
 - e) formación de personal. Especialmente interesantes son los programas de Singapur y Reino Unido.

III. Características a considerar para un nuevo organismo de estudios de futuro

La mayor parte de las instituciones de prospectiva han surgido en sistemas políticos con regímenes parlamentarios y han logrado incidir en las decisiones de gobierno. En el caso de regímenes presidenciales, como Chile y América Latina, las experiencias son distintas y han tenido escaso alcance. Las lecciones no son transferibles sin una adaptación.

Los miembros de la Mesa e invitados compartieron y coincidieron en los siguientes criterios. **Primero**, la institución debe ubicarse en o muy cerca de la Presidencia de la República, para proporcionar información y estudios útiles a la o el presidente y a su gobierno, y también al Parlamento, a dirigentes y autoridades que toman decisiones en los niveles nacional, regional, público y privado, y en la sociedad civil. **Segundo**, la nueva institucionalidad debe ser un organismo asesor, no ejecutor. Debe proveer análisis y propuestas a las autoridades políticas. La decisión de qué estrategia se prosigue y cuáles políticas públicas se adoptan compete, obviamente, a la autoridad política. **Tercero**, ella debe poseer autonomía para no ser absorbida por las urgencias de corto plazo, poder anticipar situaciones críticas y hacer propuestas con vistas al largo plazo. La nueva forma institucional debe evitar dos riesgos: caer en la irrelevancia por estar alejada de los centros de decisión o caer en la inoperancia al ser subordinada por las urgencias cotidianas y quedar sometida a los conflictos políticos. Es de particular importancia lograr el equilibrio entre autonomía e influencia para garantizar eficacia y estabilidad. **Cuarto**, la nueva institucionalidad debe proveer análisis y anticipar posibles impactos de las tendencias globales en los programas nacionales. **Quinto**, el organismo debe estar vinculado en red con las distintas instituciones que realizan estudios de escenarios y prospectiva estratégica, nacionales e internacionales. También debe impulsar grupos de estudio o unidades de futuro en ministerios, servicios y gobernaciones.

IV. La experiencia chilena: avances e insuficiencias

Para diseñar una institucionalidad de futuro es conveniente tener presente nuestra historia institucional, preguntarse qué ha funcionado bien, dónde ha fracasado y cómo mejorar.

Los primeros intentos de planificación asomaron en CORFO (década de los 50's), luego siguió ODEPLAN (1967) y MIDEPLAN (1990-2011), posteriormente se constituyó la Comisión Nacional de Innovación para el Desarrollo, CNID (2005), y finalmente el Consejo de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, Consejo CTCI, incluido en la ley que creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2019). Distintos gobiernos delegaron, asimismo, sus funciones de análisis estratégico y coordinación intragubernamental en la Secretaría General de la Presidencia y luego en el llamado "Segundo Piso" de La Moneda. Las urgencias propias de la gestión cotidiana hicieron difícil sostener una función prospectiva permanente.

Los Programas del Senado, de los Ministerios y de los partidos

La Mesa de prospectiva analizó las experiencias del Senado, de las distintas ediciones de Congreso Futuro, el CNID, Consejo CTCI, AGCI, los programas estratégicos elaborados en distintos ministerios, en particular: Energía, Política Internacional, Minería (cobre verde, litio), Medio Ambiente, infraestructura, agricultura y alimentos, forestal, desarrollo digital y cibernética.

Esas experiencias sectoriales tuvieron éxito limitado por la falta de coordinación con otras áreas de gobierno, y la discontinuidad. Los grupos de estudio de largo plazo han operado de manera intermitente, sin estabilidad. Esta es una debilidad que se debe corregir.

Una primera conclusión es que los planes de largo plazo han sido más exitosos cuando la iniciativa es impulsada por el ministro(a), con visión, poder y liderazgo para convocar y poner en marcha los acuerdos. El resultado fue mejor cuando existen equipos de futuro dentro del ministerio, y se trabajó con universidades, organizaciones empresariales, grupos de la sociedad civil, donde existe capacidad disponible. Los exministros consultados afirman que su esfuerzo se hizo en su área específica, sin coordinaciones con otros ministerios, y sin recibir una orientación integradora de parte de un órgano superior del gobierno que posee tuición general. En ausencia de una instancia coordinadora del gobierno, el ministro debe contar con respaldo presidencial.

Otro esfuerzo importante de trazar caminos de futuro en nuestro país han sido los programas de gobierno elaborados por los partidos políticos y expertos afines durante las campañas electorales. Han sido valiosos para levantar la mirada, someter al escrutinio de la ciudadanía, comprometer a los actores políticos y al gobierno para dirigir su acción.

Gobernaciones regionales

De la sesión con gobernadores elegidos, que disponen de nuevos recursos financieros, atribuciones y poder, se deduce que ellos necesitarán a futuro nuevas capacidades de prospectiva estratégica para diseñar e implementar sus planes y proyectos. El gobernador y los consejeros regionales son elegidos, y deben dar cuenta a su comunidad, a diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando su obligación era cumplir tareas y metas señaladas por el gobierno central. Ahora, deberán fortalecer sus equipos regionales, y apoyarse en universidades, y trabajar con los alcaldes para concordar prioridades y proyectos, y con las empresas privadas y organizaciones de la comunidad.

La asociación de gobernadores (o un futuro Consejo de Gobernadores) seguramente fortalecerá la colaboración intrarregional y tendrá más poder para definir y negociar las orientaciones del presupuesto anual. Ante esta nueva realidad, los gobernadores consultados señalaron la importancia de una instancia de Estado que proporcione análisis y propuestas, y manifiestan su interés en participar en un organismo de futuro estratégico que ayude a desarrollar sus propias capacidades de prospectiva y estrategia.

Empresas y la relación público-privada

El sector empresarial convocado, manifiesta que son pocas las grandes empresas que poseen capacidades de prospectiva, estudios de escenarios, anticipación y redes internacionales. Las empresas medianas y pequeñas no poseen esas capacidades. Las opiniones del sector empresarial señalan que hay escaso diálogo y baja participación de ellos en temas de largo alcance. Esta insuficiencia alimenta la incertidumbre y demora las decisiones de inversión. Resaltan la necesidad de realizar consultas y coordinación en cada territorio con los gobiernos regionales y las organizaciones de la sociedad civil. Son escasos los espacios de trabajo público-privado de coordinación para establecer y ejecutar metas de largo plazo.

Reconocen que es débil la contribución del sector privado a la superación de los grandes problemas nacionales: desigualdad, bienestar de las comunidades, medio ambiente, participación de mujeres, empleo y formación, inclusión, mejoras en salud, educación, pensiones. Conducen en la necesidad de incrementar su involucramiento en la solución de las urgencias sociales.

Su prioridad es alentar una colaboración público-privada orientada a una estrategia de desarrollo productivo, y señalan que tales objetivos exigen mayor capacidad del Estado y reformas institucionales. Sugieren crear un espacio formal de diálogo de alto nivel, cercano al presidente de la República. Se mencionan instancias como un consejo económico social, ambiental, regionalizado, que vincule con la ciudadanía.

Las empresas se verían fortalecidas con la información y estudios que difundiría una institucionalidad pública nueva sobre opciones y prioridades de largo plazo.

Experiencia militar en estrategias de seguridad

Las instituciones armadas han sido precursoras de los estudios de escenarios y estrategia, en todos los países. Y realizan una permanente re-evaluación para ajustar sus capacidades a los escenarios más plausibles de conflicto. Las exposiciones de altos mandos en retiro de la Armada y el Ejército, que fueron a exponer, advierten la ausencia de un vínculo del Ministerio de Defensa con el resto de los ministerios, especialmente con Relaciones Exteriores, para la planificación estratégica y la inteligencia. A ello se suma una escasa coordinación entre las mismas ramas de las fuerzas armadas, por la ausencia de una instancia de coordinación y estudios de prospectiva y estrategia nacional.

El abordaje de los nuevos desafíos globales, por ejemplo el cambio climático y los desastres naturales, los desplazamiento de población, problemas logísticos, o los programas de industrialización y desarrollo tecnológico exigen, según ellos, incrementar la coordinación de las Instituciones castrenses con las demás en temas de largo plazo. Las personas consultadas se inclinan por un Consejo de Prospectiva Estratégica que provea análisis de escenarios y oportunidades, y que se coordine con un centro de decisiones estratégicas bajo la conducción de la o el Presidente de la República.

Los expresidentes de la República

Un ejercicio inédito fue contar con las exposiciones de los cuatro expresidentes de la República, vivos entonces², para conocer de qué manera la mirada de futuro les ayudó a gobernar mejor, y cómo organizar una nueva institución para la prospectiva y la estrategia. La tarea esencial de un presidente es trazar un camino de futuro; los presidentes deben priorizar los intereses estratégicos del país y contar con las capacidades necesarias para avanzar en esa dirección. De allí la trascendencia de sus opiniones.

Los/la presidentes destacaron la importancia de metas y programas de largo plazo para orientar y conducir sus gobiernos. Entre los ejemplos destacaron la norma de balance fiscal estructural, en base a un precio del cobre a futuro; las concesiones en infraestructura, los acuerdos comerciales mundiales, las reformas de salud, educación, justicia, pensiones; la participación de la mujer, la educación y cuidado de la niñez, los pueblos indígenas, entre otros.

Todos mencionaron los riesgos que surgen de imprevistos, cuando se debe reaccionar sobre la marcha, y adoptar decisiones de impacto prolongado con escasa información, insuficiente reflexión, en medio de la incertidumbre. Y valoraron la importancia de contar con trabajos anticipatorios, estudios y equipos que hubieran advertido riesgos, oportunidades, y mostrado distintas opciones. Ejemplos de fenómenos imprevistos mencionados fueron las protestas estudiantiles de 2006 y 2011, las crisis financieras internacionales de 1998 y 2008, el esta-

^[2] Presidente Sebastián Piñera: 01 diciembre 1949 - 06 febrero 2024

lido social de 2019, la suspensión de abastecimiento del gas de Argentina, el Transantiago, la persistente penetración de la droga y el crimen organizado internacional, el desborde inmigratorio, las colusiones y crisis regionales. ¿Habría sido posible realizar un trabajo que hubiera advertido y propuesto posibles caminos?

Algunos presidentes destacaron la concreción de estrategias largas en otros países, en particular de Asia, y también la importancia de las metas 2030 concordadas con las Naciones Unidas para orientarse en el largo plazo. Todos coincidieron en la dificultad de gobernar con fragmentación de partidos políticos y la necesidad de lograr acuerdos que reduzcan dispersión y polarización. Se mencionó la conveniencia de reforzar acuerdos políticos, público-privados, y la imperiosa necesidad de disponer de una institucionalidad permanente para reflexionar y acordar metas de largo plazo. Algunos destacaron la posibilidad de incorporar en una nueva Constitución, el concepto de estudios de futuro y estrategia, y la consideración a los intereses de las nuevas generaciones.

Con énfasis distintos, y abarcando temas diversos, los expresidentes coincidieron en varios criterios para una nueva institucionalidad, entre ellos:

- a) la importancia de que los acuerdos y programas de largo plazo se mantengan durante varios gobiernos.
- b) que la nueva institucionalidad asesore al presidente y posea autonomía.
- c) que sea políticamente transversal, derechas e izquierdas, y cuente con personas de alta calidad técnica y política.
- d) que promueve altos niveles de coordinación entre organismos públicos, y articule un sistema en red con las demás instituciones del Estado que realizan funciones prospectivas y estratégicas.
- e) que se conecte con el sistema de centros de estudio de futuro de otros países y organismos internacionales.
- f) que identifique aquellos temas más susceptibles de acuerdo e ir ampliando los entendimientos.

Además, los expresidentes realizaron dos funciones adicionales, primero, la interacción con el Parlamento, y considerar una representación parlamentaria en el Consejo de la nueva institución y, segundo, afincarse en los territorios, trabajar con las gobernaciones y municipios, escuchar y contribuir al desarrollo de diálogos estratégicos con la sociedad civil en las regiones, así el debate estratégico contribuiría a reducir la desconfianza y el cortoplacismo.

V. Arquitectura y funciones de una nueva institución

Los participantes de la Mesa de Prospectiva y Estrategia coincidieron en proponer crear por ley un servicio público descentralizado y autónomo con el mandato de preparar mejor al gobierno, al parlamento y a la sociedad para abordar los nuevos desafíos de futuro; y que sus altos directivos se designen con la concurrencia de los poderes del Ejecutivo y Legislativo.

Dicho organismo público debiera disponer de atribuciones para requerir de los demás organismos públicos los antecedentes y estudios que preparen recomendaciones al/la Presidente/a de la República y, a su vez, ponerlos a disposición del Parlamento y las regiones. Debe organizarse un sistema que opere en red, con un centro de coordinación, un equipo central altamente calificado, personas seleccionadas por su calidad y prestigio. La nueva institución también debe colaborar en la formación de personal para los centros de prospectiva estratégica del sector público y del país. Por último, debe contar con recursos financieros para sostener un trabajo permanente y de alta calidad.

Luego de observar la evolución de los organismos de Prospectiva y Estrategia de países desarrollados después de la pandemia, se estimó que el diseño institucional debe ser flexible, e ir construyendo una institución progresivamente.

Se exploraron las formas institucionales y se optó por un **Organismo Público con Autonomía Reforzada**, con un Consejo designado con la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, patrimonio y recursos propios. Ejemplos de estas instituciones de autonomía reforzada son el Consejo para la Transparencia, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Consejo de Televisión Nacional, dirigidos por Consejos autónomos, y su dependencia a un ministerio se limita sólo a las cuestiones administrativas. La Mesa se ha inclinado por una dependencia administrativa del ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través del cual se transmiten las propuestas al gobierno para su decisión y aplicación.

Respecto del vínculo con el gobierno para transmitir recomendaciones y recibir encargos se analizaron dos opciones internacionales: Canadá y España. "*Canada Policy Horizons*", principal órgano de *Foresight*, cuenta con un Comité de subsecretarios que lo vincula a las instancias de gobierno. La Oficina de prospectiva y estrategia de España, creada en 2020, depende directamente del gabinete del Presidente del Gobierno. Cada una presenta ventajas y desventajas. La cercanía al presidente de la República otorga la posibilidad de incidencia directa, aunque la expone a la discontinuidad cuando cambia el gobierno. La otra opción, más autónoma, ofrece mayor estabilidad, pero está más expuesta a la marginación.

Un **Organismo Público Descentralizado, con autonomía "reforzada"** debería contar con agilidad para su operación, por ejemplo regirse por normas del código del trabajo para la gestión del personal. La duración del mandato de los consejeros no debe coincidir con el período presidencial para dotarla de mayor autonomía, y deben ser los consejeros quienes elijan a su presidente y a las autoridades encargadas de la gestión. Además, podría contar con un Consejo Consultivo integrado por personas representativas de la sociedad civil. Los miembros de un Consejo debieran recibir remuneración concordante con las exigencias de dedicación y compromiso.

Los integrantes de la mesa y personas invitadas también concordaron en **las principales funciones que debían ser asumidas por el nuevo organismo, a saber:**

- * Realizar estudios de las tendencias globales de largo plazo y proporcionar análisis de los escenarios de futuro, de riesgos y oportunidades. Elaborar con regularidad informes (serie de estudios, debates, diálogos) que provean información y propuestas al gobierno, y demás autoridades políticas e institucionales, mediante un proceso participativo y multidisciplinario, en temas generales o específicos. En particular, preparar propuestas con orientaciones estratégicas, cada dos o cuatro años que también pueden servir a los partidos y candidatos durante campañas electorales para aportar a los programas de gobierno.
- * Entregar sus trabajos al Parlamento, organizaciones territoriales y centros de estudio de futuro de universidades, sector privado, sociedad civil y grupos interesados, para contribuir a gestar una visión compartida de largo plazo. Dar cuenta pública al Congreso de las propuestas de estrategia nacional y presentar sugerencias al Ministerio de Hacienda durante la preparación del proyecto de presupuesto fiscal. Ejecutar, a solicitud del gobierno nacional o regionales o por iniciativa propia, análisis específicos en áreas de riesgo u oportunidad, y de anticipación de situaciones críticas. Para ello conformará equipos transversales e interdisciplinarios.
- * Proponer criterios comunes a los distintos ministerios e instituciones públicas que elaboran estrategias y programas de inversión, y contribuir a la coordinación entre ellos. Igualmente, promover grupos de estudio de futuro en ministerios y gobernaciones regionales donde no existan, y apoyar a los que ya existen.
- * Desarrollar metodologías e instrumentos para mejorar la calidad de los estudios y contribuir a la formación de las nuevas generaciones en temas prospectivos, en colaboración con universidades. Concurrir a la formación de los funcionarios públicos introduciendo nuevos conceptos en la gestión pública y a nivel social.
- * Crear y mantener un sitio web abierto y un “depósito global” de toda la información relevante para facilitar el acceso a los ciudadanos, enlazando el sitio con otros sitios web de trabajo sobre tendencias a largo plazo en Chile y otros países; y establecer intercambios con organizaciones internacionales dedicadas a estos temas.

Coordinación del Congreso con el Ejecutivo en materias estratégicas

No era objeto de esta Mesa de Prospectiva considerar cambios en la función de Prospectiva y Estrategia del Congreso. Sin embargo, la creación de nuevas capacidades en el poder Ejecutivo obligará a diseñar nuevos procedimientos de diálogo entre los dos poderes del Estado, y así reforzar la capacidad nacional.

El Congreso tiene la ventaja de poseer comisiones con representantes de las diversas posiciones políticas, lo cual facilita los acuerdos de largo plazo y puede garantizar mayor continuidad y estabilidad. La enorme tarea impulsada por la Comisión de Futuro del Senado es garantía de su eficacia y permanencia.

Senadores y Diputados también podrían promover reflexiones ciudadanas en regiones a partir de los estudios y diálogos organizados por la nueva institución.

Una referencia en la Constitución

Se reiteró la idea de incluir en la Constitución que el Estado tiene la responsabilidad de atender y resguardar los derechos de las nuevas generaciones.

VI. Cómo denominar a la nueva institución

Las palabras prioritarias que se consideró conveniente utilizar para dar identidad a la nueva institución son **futuro y estrategia**, y que además la denominación denotará acción. La revisión de nombres de otras instituciones en países desarrollados, más las consideraciones señaladas llevó a proponer la palabra Agencia en vez de Consejo, quedando *AGENCIA DE FUTURO ESTRATÉGICO*.

VII. Resultado exitoso del trabajo encomendado

Con base a los antecedentes recogidos de las exposiciones aquí descritas se elaboró una propuesta de Mensaje y una propuesta de Proyecto de Ley, que fue entregado para consideración de la Comisión de Desafíos de Futuro del Senado, y luego dicha comisión inició conversaciones con el Ejecutivo para explorar su interés. El gobierno recogió esta propuesta, introdujo algunas modificaciones y en enero de 2024 envió su proyecto al Senado para iniciar la tramitación (Boletín N° 16.441-19). En abril de 2024, la Comisión del Futuro aprobó por unanimidad la idea general de legislar, iniciando la discusión en particular para convenir la forma definitiva de la institucionalidad.

Anexo

CONCEPTOS PARA CONOCIMIENTO CIUDADANO

Para comunicar los conceptos más empleados actualmente en estudios de futuro, es útil definir algunos:

- **La Prospectiva** (*Foresight*) es un proceso sistemático, participativo, de recopilación de información de inteligencia de una visión de largo plazo, destinada a permitir decisiones presentes y realizar acciones conjuntas. Nos invita a considerar el futuro como algo que podemos crear o moldear, en vez de algo ya decidido. Estudios analíticos de futuros posibles, desconectados de acciones posibles, no se consideran Prospectiva. Por lo tanto, las actividades de prospectiva solo deben emprenderse si es realmente posible plasmar el futuro.
- **Prospectiva Estratégica** (*Strategic Foresight*) es definida como la exploración estructurada y explícita de los múltiples futuros para informar la toma de

decisiones, y las implicaciones potenciales para las estrategias y políticas aplicadas en el presente.

- **Gobernanza Anticipatoria** (*Anticipatory Governance*) se refiere a la inserción y aplicación de la Prospectiva Estratégica en toda la arquitectura de gobierno, incluyendo análisis de políticas, focalización, decisiones, instituciones, legislación, prácticas, redes para promover una cultura de futuro en las estructuras del Estado.
- **Escenario** es un relato o cuento que conecta circunstancias futuras con el presente, mientras describe decisiones y sus plausibles consecuencias. Es una discusión creativa y estructurada sobre el futuro. Escenarios de futuro no son ni una proyección ni una predicción, sino descripciones de futuros posibles en contextos cambiantes. No describen lo esperable, sino lo posible. En lugar de certezas, el diseño de escenarios se concentra en la incertidumbre. Es un método sistemático para identificar cambios y discontinuidades en el contexto global y nacional, y sus efectos.
- **Tendencia** (*Trend*), es la dirección de un desarrollo o cambio a lo largo del tiempo. **Megatendencia** (*Megatrend*) si ocurre a gran escala global, son grandes fuerzas que influyen en el cambio social, económico, político, ambiental o tecnológico, demoran en gestarse y muy probablemente afectarán el futuro por décadas (ej.: envejecimiento de la población).
- **Impulsor o Fuerza impulsora** (*driver o driving force*), se define como un desarrollo que causa diversos efectos, p.ej. el creciente consumo de azúcar es un “*driver*” de la obesidad. No son tan invasivos como las tendencias, pero pueden estar sujetos a modificaciones que generan incertidumbre. Es esencial identificarlos y evaluar su impacto potencial.
- **Alteradores de juego** (*Game changers*) son eventos que no se pueden advertir, pero pueden ocurrir en determinadas condiciones. Mas allá de alteradores del juego potenciales hay otros eventos denominados cisnes negros (*black swans*) que pueden remecer radical e intempestivamente el mundo como lo conocemos y anticipamos.

Prospectiva para una Gobernanza Anticipatoria

Dra. Paola Aceituno Olivares.¹

Prospectiva para la construcción del futuro

La idea de abordar y sortear los problemas en lo inmediato ha primado por mucho tiempo en las preferencias y estructuras decisionales. Berger (1967) señalaba que, si se examinan los procesos y justificaciones para tomar decisiones, ellas se pueden ubicar dentro de tres categorías: las que invocan un precedente; las basadas en una analogía o las que se basan en una extrapolación. Pero también debemos recordar que hasta hace algún tiempo las herramientas más comunes para tomar decisiones eran la fe, la esperanza o los poderes adivinatorios (Buchanans & O'Connell, 2006).

La falta de valoración del pensamiento de futuro en el marco de la agencia humana ha significado muchas veces, que decisiones relevantes para la sociedad,

[1] Doctora en Administración de la Universidad del Valle, Colombia. Magíster en Ciencias de la Administración de la Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Ciencia Política. Dirige el Centro de Estudios ProspectivaChile. Académica. Participa en la Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe del ILPES/ CEPAL y cofundó el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia. Está asociada al Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, y el de Previsión y al de Pensamiento Estratégico, de la Universidad del Valle.

** Partes de este trabajo, se han publicado en un Dossier de Prospectiva y Políticas Públicas de la Revista Administración Pública y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

hayan sido objeto de efectos inesperados, políticas públicas fallidas o cursos de acción erráticos, entre otras consecuencias no deseadas.

Sólo hacia la segunda mitad del siglo veinte, los estudios de futuro han tomado un rumbo disciplinar que les han permitido apartarse de la imagen en la que el futuro está colmado de elementos de adivinación y predicción.

En esa transición, es decir hacia la transformación en un campo disciplinar², las discusiones teóricas y prácticas de los estudios de futuro, se han estabilizado frente a la idea de que el futuro es un espacio posible de entender, explorar, mapear y también crear (Slaughter, 1998).

Precisamente esta última posibilidad, la creación de futuros, ha sido impulsada por una corriente disciplinar sistemática y estructurada, que propone en términos muy simples, que el futuro puede configurarse en diferentes direcciones y que existe la posibilidad de gestionarlo.

Esta corriente es conocida como *Prospectiva*³.

En efecto, la Prospectiva, es una disciplina que plantea al futuro como un espacio múltiple, y no determinado. Sus métodos y técnicas permiten sistematizar la reflexión social y experta sobre el futuro, en función de las necesidades u orientación del proceso. Con sus insumos, se construyen escenarios de carácter anticipatorio y de expectativas futuras, con la finalidad de legitimar y apoyar la toma de decisiones.

Actualmente, la Prospectiva ha desencadenado un mayor interés, en medio de debates contemporáneos relacionados con la sostenibilidad (UE, 2023), el cambio climático, la pandemia, las migraciones, el envejecimiento, la violencia, entre otros. Su rol está orientado a colaborar con áreas como la planificación, la estrategia y complementar proyecciones y pronósticos.

En este sentido, la relevancia que ha tomado la Prospectiva para la *planificación* por ejemplo, se basa en que esta última, se ha visto tensionada, entre otras cosas, por la alta incertidumbre y la multiplicidad de variables que actualmente hay que observar; por tanto, los procesos de negociación que se llevan a cabo en la planificación para establecer qué es lo que se debe y se quiere hacer (Chiavenato & Sapiro, 2016; Bryson, 2004), se ven entorpecidas por la falta de informa-

[2] Según Amer et al., (2013) es posible identificar 3 formas de llevar a la práctica los estudios de futuro, una está asociada a la lógica intuitiva y descriptiva de escenarios que sigan secuencias hipotéticas de acontecimientos, con el propósito de centrar la atención en causales y puntos de decisión, sin utilizar ningún algoritmo matemático ni modelo. En otra prima la metodología de tendencias probabilísticas que da cuenta de una gama de variantes de matrices de impacto cruzado y de correlación. Y, por último, la Prospectiva que es un enfoque basado en considerar que el futuro no es parte de una continuidad temporal predeterminada, y, por tanto, puede ser creado.

[3] Disciplina de origen francés asociada al campo de los estudios de futuro. Es la más extendida y aceptada en Latinoamérica. Su nombre, actualmente se utiliza indistintamente para referirse a los estudios de futuro o cómo traducción del Foresight. Berger es considerado el padre de la Prospectiva por el artículo *L'attitude Prospective* publicado en 1959. Berger fue "discípulo del filósofo Maurice Blondel que consideraba el futuro como un campo por construir con los materiales y las dificultades del pasado" (Godet & Durance, 2011, p. 9).

ción sistémica, interdisciplinar y de más largo plazo y es allí donde interviene la Prospectiva.

Por su parte, la *estrategia* también obtiene beneficios, debido a que, al esclarecer los objetivos, se dilucidan las acciones para alcanzarlo y, por otro lado, sitúa en un contexto, los posibles riesgos emergentes para las decisiones. Lo interesante de algunos ejercicios prospectivos, es que, como parte de sus resultados, es posible identificar cuáles son aquellas acciones más pertinentes e importantes para una organización, empujando las decisiones hacia la racionalidad.

Como es posible apreciar, tanto la planificación como la estrategia, se encuentran estrechamente vinculados con la Prospectiva, pero lo particular de ésta es que provee de una narrativa fundamentada y estructurada de amplio espectro sobre *escenarios* futuros, entregando información plausible de cómo pueden configurarse. Estos *escenarios*, se entienden como representaciones y descripciones de resultados previstos en los que está inserta la complejidad y el sistema a partir de los cuales se toman decisiones.

A modo ilustrativo, las principales características de la Prospectiva están asociadas a:

- **Futuro múltiple.** No existe un solo futuro determinado, si no múltiples opciones. La propuesta de la prospectiva, es que, en parte, es posible construirlo y anticiparlo.
- **Enfoque en el largo plazo.** El análisis prospectivo pone su mirada en el futuro de mediano y largo plazo, con un mínimo aceptable de 5 o más años plazo.
- **Mirada sistémica y compleja.** El análisis prospectivo parte por pensar, que existen conexiones entre variables que, a primera vista, parecieran actuar por separado. Lo complejo se interpreta como un tejido que conserva la heterogeneidad de sus constituyentes (Morin, 2011). La delimitación y representación de un sistema, se entiende como un “conjunto de elementos relacionados entre sí” (Godet, 1995, p. 47), es decir, hay un entorno que influye y fenómenos que provienen de relaciones de influencia, dependencia o interdependencia entre los diferentes sectores y temáticas.
- **Interdisciplina.** El trabajo interdisciplinar, es una base necesaria para proveer a los escenarios de una explicación/narración enriquecida desde diferentes tipos de conocimiento. Se trata de abordar la problemática desde la complejidad, organizando el conocimiento con una composición similar, es decir, desde diferentes campos de estudios.
- **Construcción colectiva del futuro.** Los acuerdos entre los diferentes actores sociales, son necesarios. Lo anterior, implica el involucramiento de diferentes actores, que, en lo posible, arriben a una visión común materializable en el largo plazo.
- **Escenarios futuros y acción.** La Prospectiva desarrolla, al menos, tres tipos de escenarios futuros: el probable o asociado a tendencias, el preferible o deseado y el escenario plausible dentro de los posibles. Los escenarios se realizan con la finalidad de llevarlos a espacios realizables, es decir, a la acción (Godet, 1995).

La Prospectiva, se mostró crítica al énfasis inicial que la RAND⁴ —pioneros en el uso de futuros alternativos— diera a los estudios de futuro que se basaban preferentemente en el desarrollo tecnológico y armamentista. La RAND, cuyos métodos más conocidos son los escenarios y el Delphi (RAND, 1996) no mostró mayor interés por la construcción del futuro, es decir, un escenario deseado y consensuado no era un objetivo dentro de la elaboración de escenarios, sobre todo en los inicios de la guerra fría, por ejemplo.

En este contexto, según Son (2014) los estudios de futuros han atravesado al menos 3 fases. La primera se ubica entre 1945 y la década de 1960, en la que se comienza a racionalizar y estructurar los estudios de futuro, predominando la previsión tecnológica, los futuros alternativos y su especialización. La segunda fase, que comprende las décadas de 1970 y 1980, está marcada por el discurso sobre futuros globales, el desarrollo de futuros normativos y el interés de la comunidad empresarial por introducir estos estudios en sus procesos. La tercera fase, inicia en la década de 1990 y que se extiende hasta el presente, refleja varios aspectos: la era de libre mercado, la fragmentación de los futuros, la sociedad del riesgo y el avance de los estudios de futuros críticos. En esta etapa, los estudios de futuro se han utilizado principalmente como apoyo a la planificación estratégica.

Con todo, el rol del Estado en los Estudios de Futuro, ha sido fundamental y ha transitado hacia diferentes frentes. Los estudios sistemáticos de futuro aparecieron al alero de organizaciones del Estado (como la propia RAND), y su introducción ha tenido diferentes niveles de consolidación y retroceso en los países. En Latinoamérica y el Caribe se da cuenta de una alta inestabilidad e intermitencia (Dos Santo & Fellows, 2008; Aceituno, 2015; Millennium Project, 2016), acompañada de una escasa institucionalización.

Sin embargo, actualmente existe un número creciente de experiencias internacionales que apuntan a la necesidad de incorporarla en la gestión pública, los países están procurando crear mecanismos de anticipación y construcción del futuro que les permita gestionar la incertidumbre, delinear acuerdos y fortalecer las capacidades para gobernar (Fuerth & Faber, 2012; School of International Futures (SOIF), 2021).

En esta línea, la idea, que los Estados no sólo deben gestionar el presente sino también prepararse para el futuro ha tomado fuerza en la última década y el término *Gobernanza Anticipatoria*⁵ es utilizado en esa dirección. La Gobernanza Anticipatoria, es entendida como un enfoque para enfrentar el cambio complejo y acelerado (Fuerth & Faber, 2012). La Unidad de Prospectiva Estratégica de la

[4] <https://www.rand.org/>

[5] Conocido como Anticipatory Governance. El concepto ha sido reconocido como útil, incluso, al momento de pensar en la anticipación a ciertas innovaciones. Tönurist & Hanson (2020), desarrollan el concepto de “gobernanza anticipatoria de la innovación” (*anticipatory innovation governance*). La definen como “creación de conocimiento sobre el futuro, elaborado a partir de factores de contexto existentes, valores subyacentes y cosmovisiones, supuestos, y una gama de elementos emergentes” (Tönurist & Hanson, 2020, p. 31).

OCDE (2019), se refiere a la gobernanza anticipatoria, como la “incorporación y aplicación sistemática de prospectiva estratégica en toda la arquitectura de gobierno, incluido el análisis de políticas, el compromiso y la toma de decisiones” (2019, p. 3). Además, sostienen que este tipo de gobernanza puede ser construida, en la medida que los gobiernos cuenten con análisis prospectivos de calidad y que los tomadores de decisión sean capaces de usarlos.

En este sentido, los estudios de futuro son una de las fórmulas recomendadas para que los gobiernos aborden la incertidumbre y los cambios (PNUD, 2017; NIC, 2021; OCDE, 2022; UE, 2023). Dotar de capacidades de anticipación y construcción de futuro al Estado, implica una estructura y orgánica institucional que contenga las capacidades políticas y técnicas para tal función.

Es importante que la Prospectiva llevada a una Gobernanza Anticipatoria, se implemente como un “sistema de sistemas” (Fuerth & Faber, 2012), este foco, está asociado a la existencia de una coordinación de las distintas “unidades” o “estructuras” que se ocupan de esta acción, tanto a nivel central como desconcentradamente. Pero si bien es necesario contar con una estructura de anticipación que oriente las decisiones, esta información debe ser compartida con otros tomadores de decisiones, es decir, tener un carácter de libre acceso para poder alcanzar esa coordinación.

En este esquema, es fundamental la proposición de la Prospectiva sobre la construcción de futuro, donde la función de la *anticipación* es una parte de un esquema técnico que nutre un ejercicio, pero no es su enfoque central. La Prospectiva, —sobre todo a nivel de territorios— le asigna un rol a la sociedad, mediante la participación, los consensos y la generación de confianza sobre visiones compartidas, que resulten ser la base que oriente a una “arquitectura” institucional.

En esta línea, las políticas públicas, como curso de acción (o de inacción gubernamental, Kraft & Furlong, 2006), son un camino viable para introducir la Prospectiva y con ello, encaminar la gestión hacia una Gobernanza Anticipatoria.

Lograr configurar escenarios deseados, teniendo en cuenta, escenarios de anticipación, tiene una segunda derivada que apunta hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad, la resiliencia y la democracia (Alvarado, et al., 2022) influyendo en el camino hacia un gobierno abierto, centrado en la transparencia, la participación, la colaboración y la innovación tecnológica (Naser, et al., 2017).

Sin embargo, siempre existen riesgos, que pueden equivocar la intención inicial de incluir los estudios de futuro como sistema de organización en el largo plazo. Alguno de esos riesgos, está asociado a que *el futuro* se entienda unido fuertemente a la tecnología, y se disipe una estructura orgánica propuesta como sistema. Cualquier proyecto de Ley para crear una institucionalidad Prospectiva debe tomar distancia de esta inclinación, ya que asociar la tecnología al futuro fue la primera etapa a la que estuvieron expuestos los estudios de futuro en el siglo pasado, por tanto, sería retroceder en el enfoque y finalidad.

A su vez, es crucial considerar en estas estructuras, la experiencia internacional y de expertos/as que puedan orientar e instalar capacidades no solo en la misma organización, sino en todo el amplio espectro que requiere un sistema

integrado de este tipo. Ignorar lo anterior, prescindiendo de especialistas y reemplazándolos por expertos/as en tecnología, innovación, entre otras especializaciones, deja abierto un flanco, desde donde es difícil volver.

Por tanto, más vale un objetivo claro, límites institucionales definidos, con un equipo que tenga las capacidades para llevar adelante una empresa de esta envergadura y no dilapidar el tiempo, en recorrer caminos que ya se han recorrido o duplicar esfuerzos en eternos ensayos y errores, pensando esta institucionalidad como un nuevo lugar que cooptar.

Lo anterior, sólo traerá mayor desconfianza por parte de la ciudadanía, críticas a la creación de una nueva institucionalidad y un gasto público poco eficiente, entre otras consecuencias a las que es innecesario exponerse.

Estudio de casos y fundamentos para el diseño de una institucionalidad de prospectiva en Chile

Marek Hoehn¹ y Víctor Soto Martínez²

I. Estudio de casos: metodología y resultados

En mayo de 2022, el entonces Presidente de la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación, Senador Francisco Chahuán, solicitó a la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional un informe de asesoría que permitiera elaborar un proyecto de ley para crear un consejo, comité o agencia estatal para realizar estudios prospectivos, tomando como referente principal la institución *France Stratègie* en Francia.

Ante la complejidad del desafío, la Comisión decidió finalmente instalar una mesa de trabajo (o mesa de expertos) para abordar el tema, solicitando a la Sección Estudios una colaboración mayor, consistente en diez estudios de casos que permitieran conocer la realidad institucional de otros países sobre esta materia, y así apoyar el debate de la mesa³. De esta forma, además del estudio de caso de

[1] Marek Hoehn. Cientista Político, Investigador de la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

[2] Víctor Soto, Abogado, Investigador de la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

[3] Estos estudios se realizaron entre los meses de mayo y julio de 2022.

Francia, fueron analizados la Unión Europea, Finlandia, España, Estados Unidos, Argentina, Perú, Colombia, Brasil, y el caso de la CORFO en Chile. Posteriormente, en el marco de la discusión, se solicitó, además, un informe sobre la evolución del Consejo de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI), también en Chile. Los informes fueron puestos a disposición de los Senadores de la Comisión de Desafíos del Futuro, así como a los integrantes de la mesa de trabajo.

Para ello recurrimos a un principio básico del método comparativo de las ciencias sociales, en particular de la comparación de políticas públicas, que consiste en identificar variables que distinguen los casos similares (*most-similar system design*) o variables que son comunes a los casos diferentes (*most-different system design*).

De esta manera, identificamos un número reducido de variables y las agrupamos en dos conjuntos. En primer lugar consideramos las materias u objetos de estudio de todas las instituciones revisadas. Observamos que las prioridades definidas en cada país son distintas, consistentes siempre en una gama o variedad de materias consideradas objeto de interés con diferentes grados de importancia. Dichas materias u objetos de estudio identificados por nuestro equipo son: desarrollo tecnológico, planificación económica, geoestrategia, competitividad económica, políticas públicas, desarrollo demográfico, desafíos ambientales/ climáticos, e integración regional.

Lo mismo ocurrió con la ubicación de la institución a crear en los distintos poderes del Estado o ámbitos de la sociedad. Las opciones observadas son: la institucionalidad estudiada se ubica en el poder ejecutivo, en el legislativo, en el mundo privado/ empresariado, en las instituciones académicas, en la sociedad civil y combinaciones de ellas. Esta última es la situación predominante.

Para aunar criterios de comparación se organizó un taller en el que cada investigador/a expuso sus casos, teniendo en consideración y enfatizando las variables anteriormente identificadas. De esta forma, cada investigador/a estuvo en condiciones de opinar sobre cada uno de los casos estudiados.

El siguiente paso consistió en una adaptación del método Delphi, uno de los métodos más utilizados en los estudios estratégicos y prospectivos, a nuestras condiciones y necesidades⁴. En nuestro caso, cada investigador/a evaluó y cuan-

[4] El método Delphi es una técnica de investigación que consiste en agrupar las opiniones de varios expertos en el tema para tener una mejor comprensión y más amplia visión sobre el objeto de estudio. La idea es que se alcancen conclusiones valiosas a través del consenso, la interacción y retroalimentación de los expertos que participen, quienes responden un cuestionario hecho para la ocasión. Los creadores de este método, miembros del centro de investigaciones estadounidense Rand Corporation, lo diseñaron para realizar predicciones sobre la tecnología durante la Guerra Fría. Sin embargo, puede utilizarse en distintos ámbitos gracias a su eficacia. El método Delphi permite hacer una prospección, así como la construcción de escenarios probables. Para analizar y presentar un informe de los resultados que se obtienen con el método Delphi, las respuestas deben aparecer como estadísticas. Esto con el fin de que sea más clara la convergencia o divergencia de opiniones y los distintos grados de consenso.

tificó (con un puntaje de 1 al 10) la presencia de cada variable en los casos estudiados y puestos en común durante el taller. Las opiniones de los y las investigadores expresadas en cifras fueron promediadas e ingresadas en una base de datos para ser transformadas en una visualización interactiva. Como paso intermedio obtuvimos los siguientes datos:

Tabla N°1 : Materias y objetivos de las instituciones de prospectiva estratégica

Radar 1	Francia	Argentina	Brasil	Perú
Desarrollo Tecnológico	9	5	10	5
Planificación económica	6	3	7	3
Geoestrategia	3	2	4	2
Competitividad económica	10	5	9	8
Políticas Públicas	5	10	8	10
Evolución Demográfica	6	4	2	3
Desafíos ambientales	8	4	1	5
Cooperación regional	6	1	1	1

Fuente: Elaboración propia

Tabla N°2: Ubicación en el Estado de las instituciones de prospectiva estratégica

Radar 2	Francia	Argentina	Brasil	Perú
Poder ejecutivo	10	10	10	10
Poder legislativo	6	1	3	6
Academia/ CyT	5	7	7	5
Empresas	7	3	7	6
Organizaciones de la sociedad civil	3	2	1	6

Fuente: Elaboración propia

Colombia	EE.UU.	Unión Europea	Japón	España	Finlandia
8	8	7	10	5	7
10	1	7	1	8	7
2	10	7	1	6	10
8	8	7	10	10	7
10	1	9	8	6	10
1	8	1	1	7	7
8	8	9	4	1	5
2	1	10	1	10	10

Colombia	EE.UU.	Unión Europea	Japón	España	Finlandia
10	10	10	10	10	10
5	1	10	1	1	10
1	3	1	10	5	8
1	3	1	1	5	7
3	1	1	1	1	7

Con la ayuda de un software de código abierto llamado *data driven documents*⁵ hemos creado visualizaciones dinámicas personalizadas para satisfacer las necesidades de la mesa de trabajo, que implican exponer en el menor tiempo posible los diez estudios de caso, otorgando una visión panorámica sobre las opciones disponibles para los tomadores de decisiones, simplificando considerablemente la complejidad de la problemática en cuestión.

En nuestro caso particular, las visualizaciones de tipo “radar” permiten observar todas las variables del grupo, cada uno con su propio eje y con su valor promedio asociado. En el caso de las materias abordadas por la institución de prospectiva de cada país, son ocho variables que se visualizan en ocho ejes. Dado que en cada país la institución correspondiente atiende cada variable con distinta prioridad, cada país adquiere en el gráfico una forma particular que, al superponerlas, permiten una comparación de opciones y prioridades de una sola mirada.

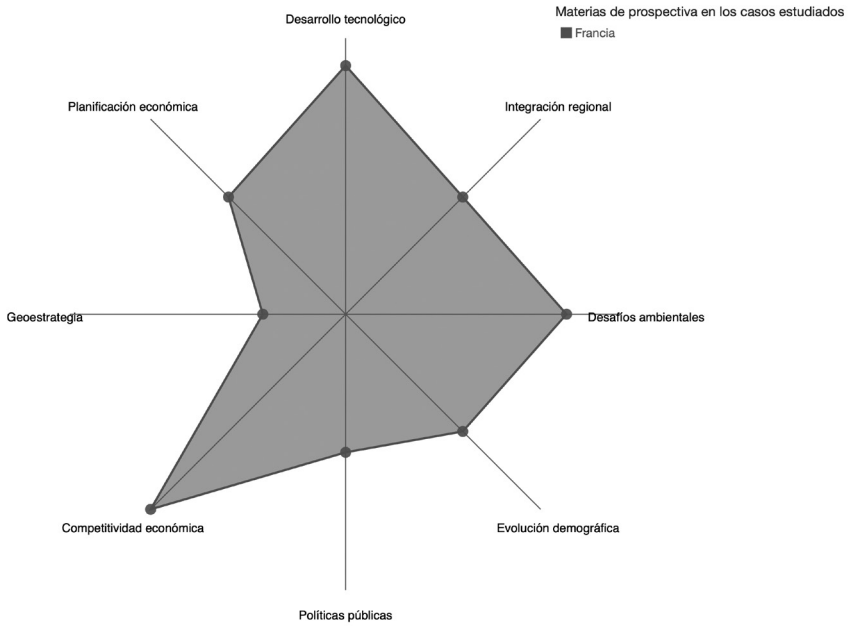
El presente texto en su versión impresa presenta sólo las tablas y gráficos estáticos. La versión interactiva de los gráficos se puede visualizar en el navegador Web de su dispositivo móvil, escaneando el código QR incorporado en la página siguiente. A continuación presentamos los gráficos elaborados a partir de los datos resultantes del método Delphi. Éstos nos permiten entregar un documento de asesoría parlamentaria con gráficos interactivos.

[5] Disponible en: <http://www.d3js.org>

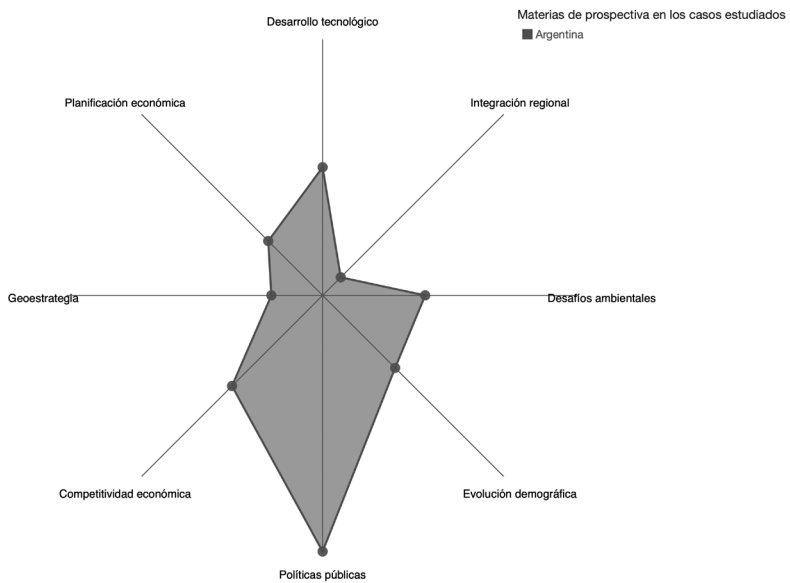
Materias y Objetivos de las instituciones de Prospectiva Estratégica

A continuación se presenta la imagen estática y referencial de los gráficos interactivos que se pueden consultar en el código QR final.

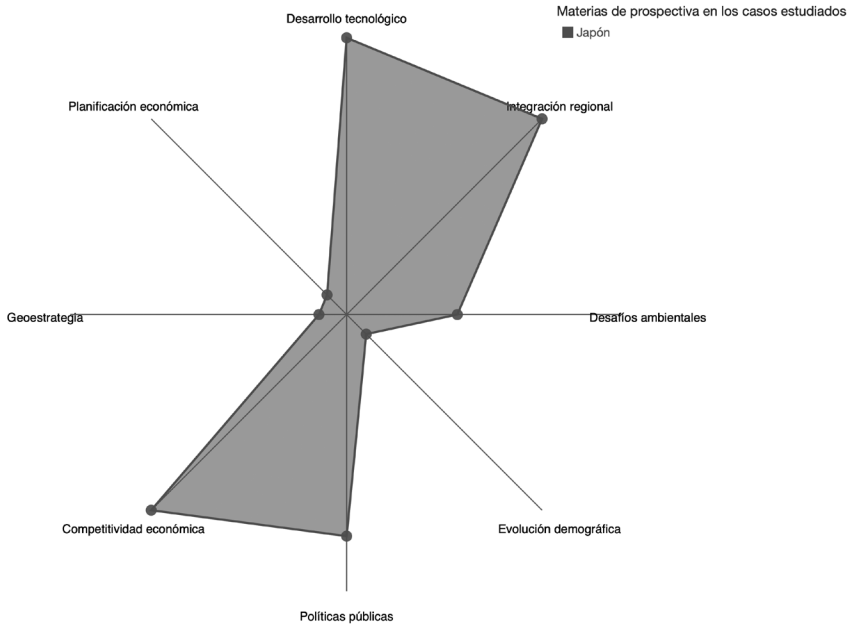
Francia



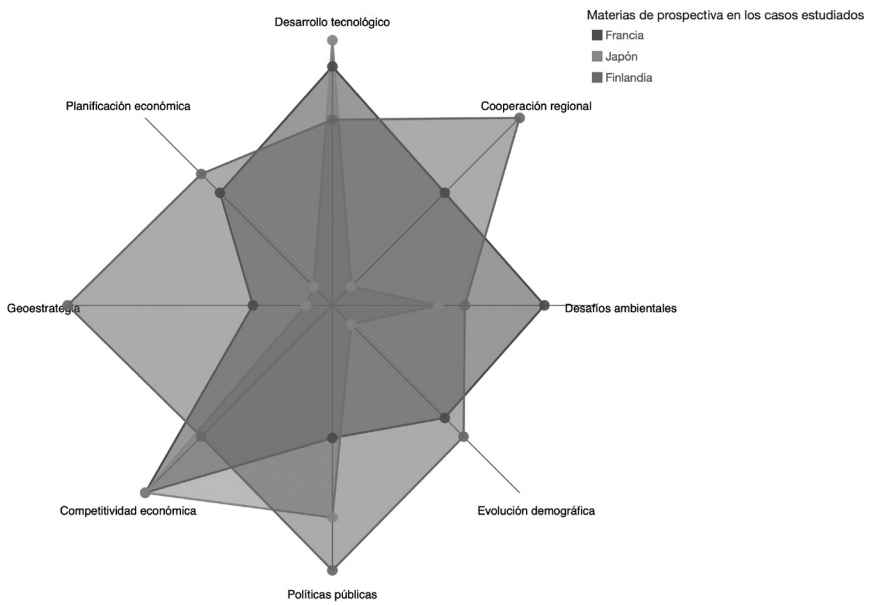
Argentina



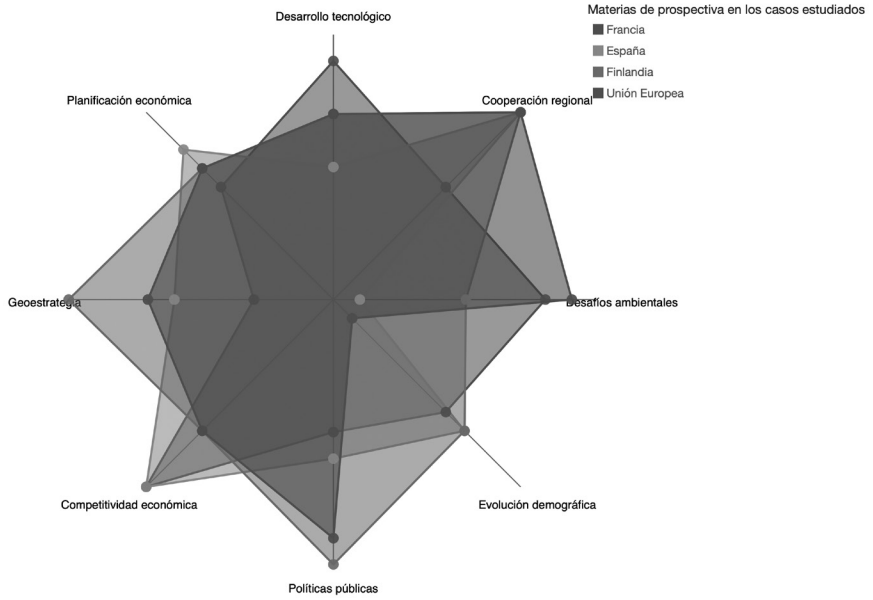
Japón



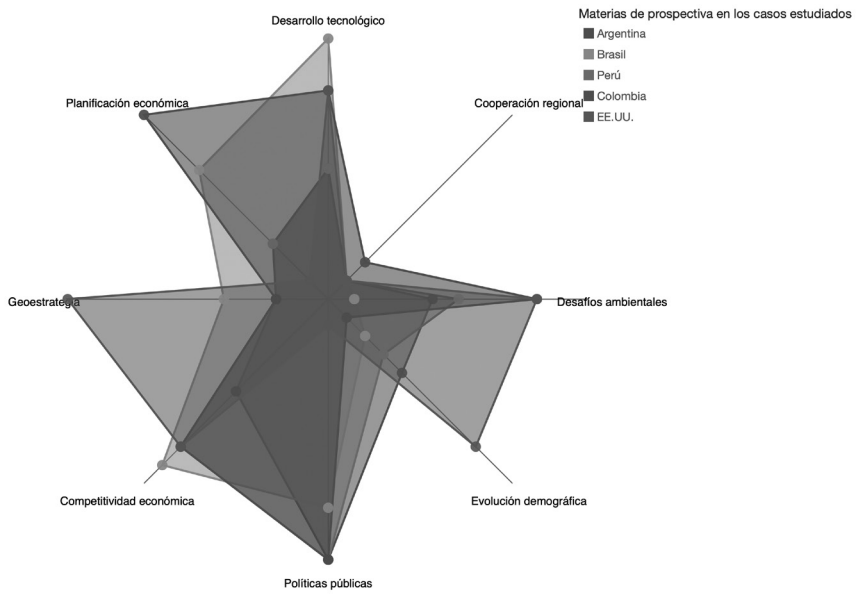
Francia, Japón, Finlandia



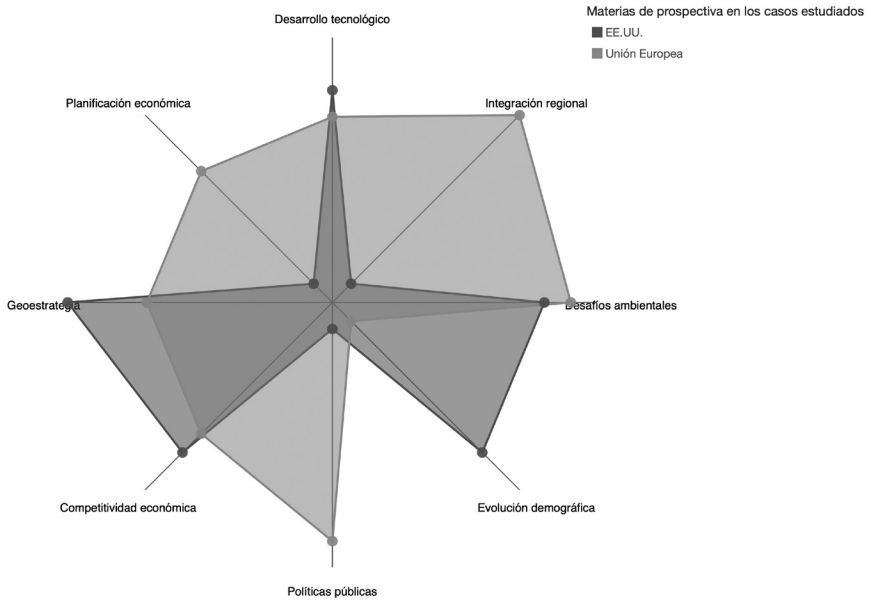
Países europeos



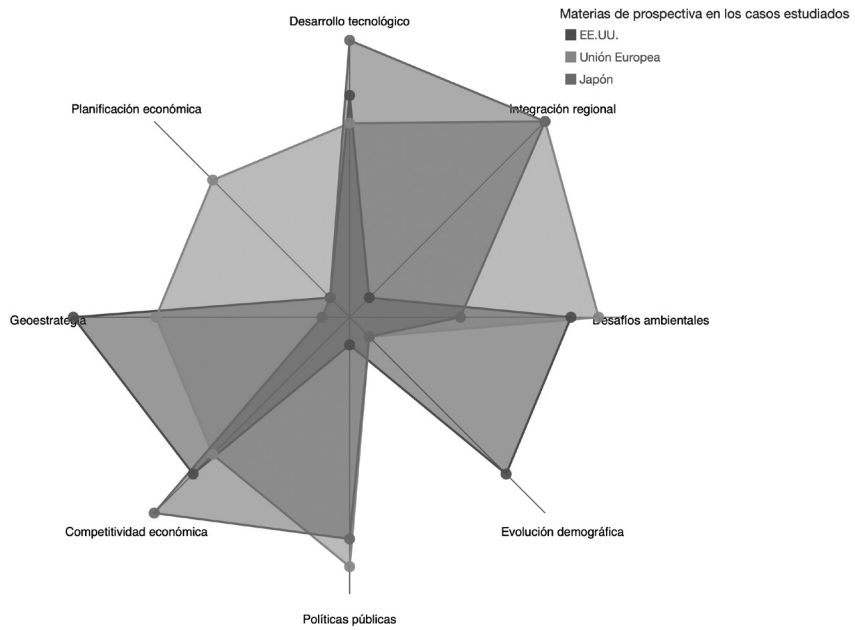
América Latina y Estados Unidos



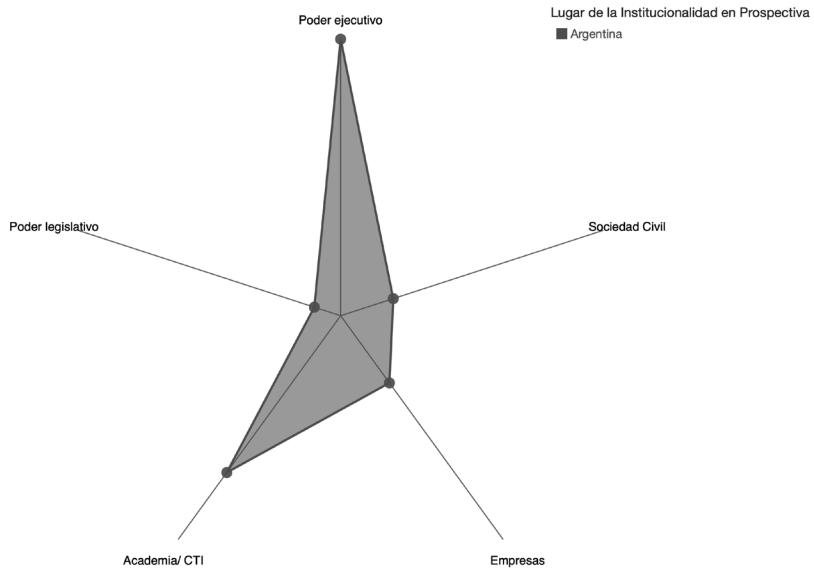
Unión Europea y Estados Unidos



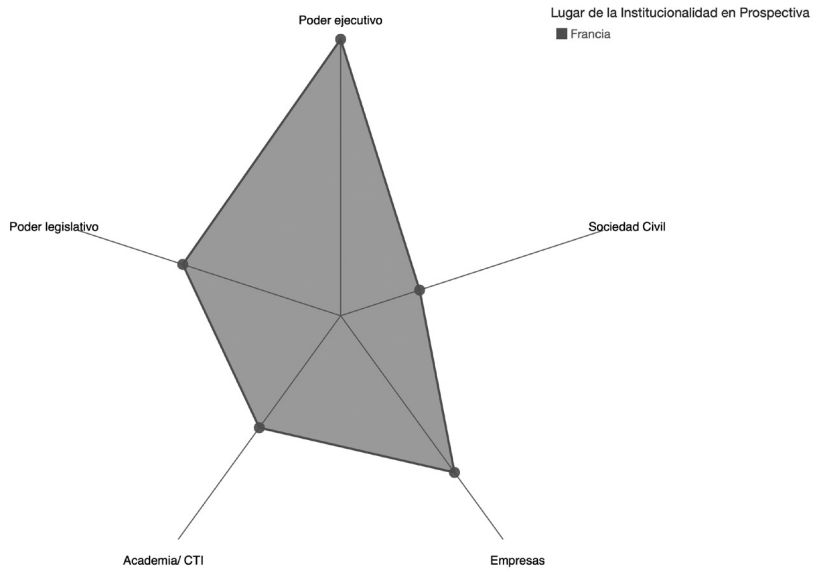
Unión Europea, EEUU, Japón



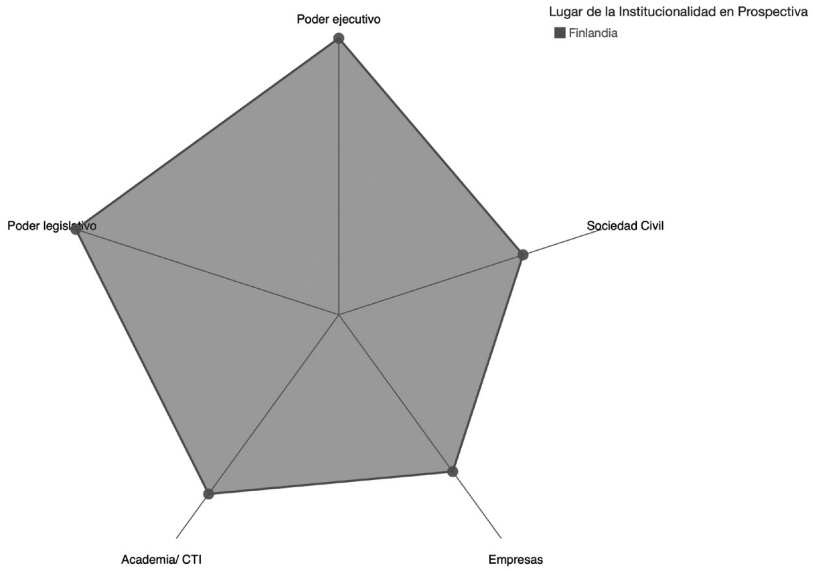
Ubicación en el Estado de las instituciones de Prospectiva Estratégica Argentina



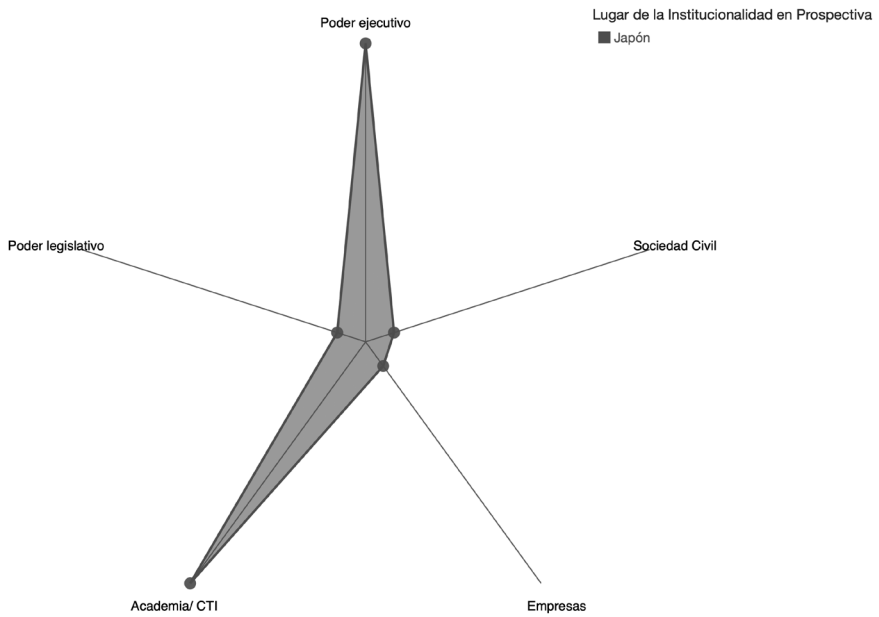
Francia



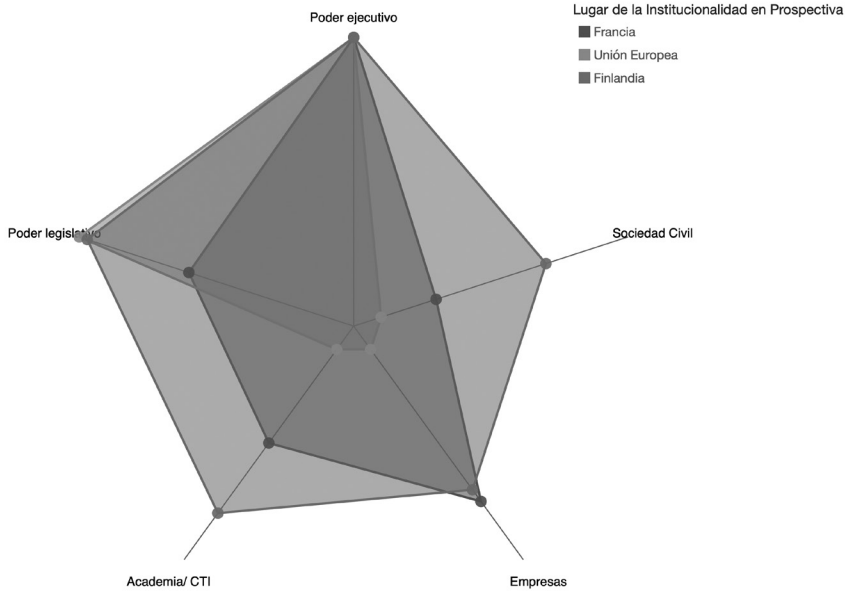
Finlandia



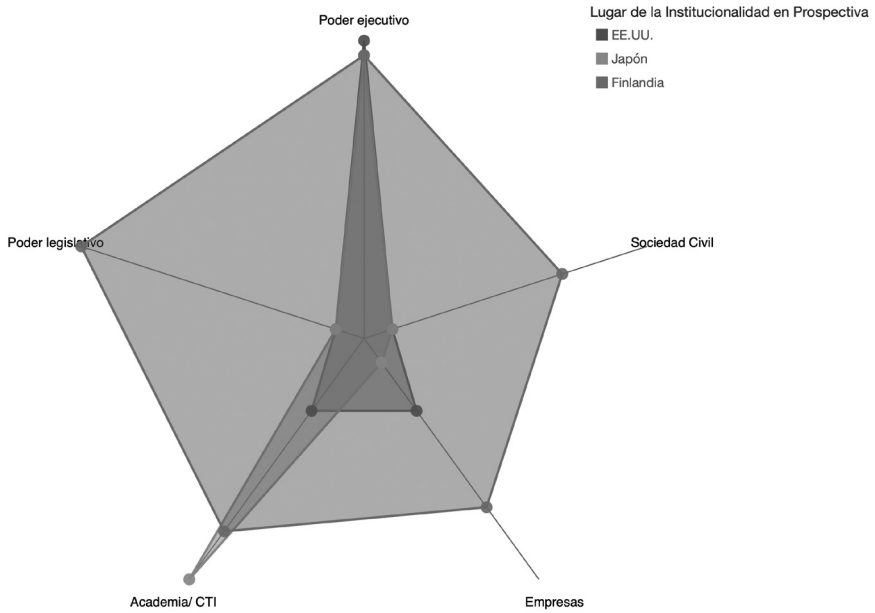
Japón



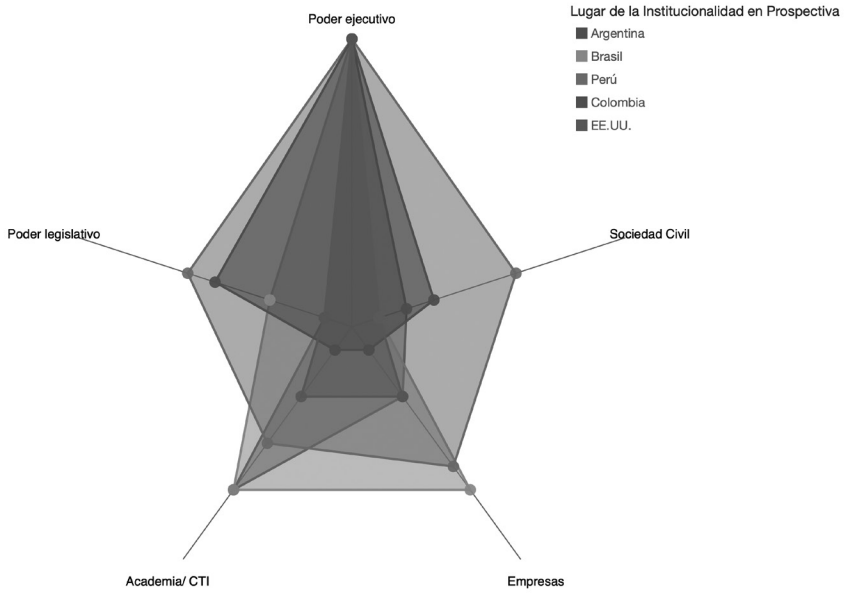
Francia, Unión Europea, Finlandia



Finlandia, Japón, Estados Unidos



Latinoamérica y Estados Unidos



Escanear el siguiente código QR



II. Fundamentos para el diseño de una institucionalidad de prospectiva en Chile

La siguiente sección (1) revisa a grandes rasgos las diversas experiencias comparadas que se tuvieron a la vista durante la discusión de la mesa temática de prospectiva (y que ya vimos en la primera sección); (2) analiza las instituciones chilenas que pueden servir de antecedente para la configuración de una institucionalidad de prospectiva; (3) sistematiza las diversas experiencias analizadas para extraer algunas ideas fuerza que puedan animar el debate legislativo sobre esta nueva institucionalidad; y (4) delinea algunos elementos clave para entender cómo operan los órganos colegiados en nuestro derecho administrativo. Cabe mencionar que esta sección se basa en un estudio entregado durante el mes de octubre del año 2022⁶.

1. Experiencias comparadas sobre institucionalidad de la prospectiva

En primer lugar, haremos un breve repaso de ejemplos tomados de la experiencia comparada. Cabe mencionar que también se tuvo a la vista el caso de la Unión Europea, pero no se incluyó en este repaso por cuanto se trata de una institucionalidad internacional o confederada, totalmente ajena a nuestra realidad nacional⁷. Asimismo, es importante tener en cuenta: (i) que, como todo trabajo elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional, este es un documento orientado a satisfacer un requerimiento parlamentario y, por tanto, no constituye un documento académico, enmarcándose en criterios de imparcialidad y neutralidad política; y ii) que la gran mayoría de estos trabajos se fundamentan en la investigación y análisis de fuentes formales, particularmente leyes, decretos, reglamentos y resoluciones. En el caso de carecer de este tipo de fuentes, la investigación se basó en las descripciones realizadas por los propios organismos en sus páginas web oficiales. Por lo tanto, no se pretende realizar aquí afirmaciones respecto de la eficacia práctica de dichos organismos en temas prospectivos, sino solamente iluminar su desarrollo institucional.

Debido a su relevancia para el debate, empezaremos con el caso francés.

Francia

Francia tiene una larga historia en materia de prospectiva y planificación estratégica. Los orígenes de esta institucionalidad se remontan al *Comisariado General del Plan*, creado por el Gobierno Provisional del General Charles De Gaulle, el 3

[6] SOTO, Víctor. "Fundamentos para el diseño de una institucionalidad de prospectiva en Chile", Serie Estudios N° 03-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 05-10-2022. Disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=81000

[7] Con todo, sus funciones y métodos de trabajo pueden ser útiles, por lo que recomendamos la lectura del siguiente informe: HOEHN, Marek. "La Institucionalidad para la Prospectiva Estratégica de la Unión Europea", Serie Informes N° 12-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

de enero de 1946, a propuesta de Jean Monnet, quien sería su primer Comisario. Se constituyó como el órgano técnico encargado de elaborar un Plan de Modernización y Equipamiento en el marco de la reconstrucción de Francia tras la segunda guerra mundial, cumpliendo en la práctica el papel de “gran coordinador de la política económica francesa”⁸.

Durante la década del 90, en el contexto de economías abiertas en el marco de la globalización y la europeización, como también de los cambios tecnológicos y sociales constantes, la lógica de la planificación decae, y se abandona la figura de los planes quinquenales. En consecuencia, el Comisariado debe acometer una renovación institucional para convertirse en un ámbito de reflexión prospectiva, de debate y de elaboración de políticas innovadoras. Esa evolución se va a traducir institucionalmente en su reemplazo por el *Centro de Análisis Estratégico* creado por decreto del Presidente de la República Jacques Chirac en 2006. El Centro era una institución de *expertise*, dependiente del Primer Ministro, cuya misión consistía en informar al gobierno sobre la definición e implementación de sus orientaciones estratégicas en materia económica, social, ambiental o cultural.

En 2013, bajo la presidencia de François Hollande, se creó por decreto de 22 de abril de 2013, una Comisión General de Estrategia y Prospectiva denominada *France Stratégie*, órgano asesor del Primer Ministro⁹, que reemplaza al *Centro de Análisis Estratégico* y tiene por finalidad contribuir a la determinación de las grandes orientaciones para el futuro de Francia y los objetivos de mediano y largo plazo de su desarrollo económico, social, cultural y ambiental, así como a la preparación de reformas gubernamentales.

En particular, a *France Stratégie* le corresponde formular recomendaciones al poder ejecutivo, organizar debates, conducir ejercicios de consulta y contribuir a la evaluación *ex post* de las políticas públicas. Para ello, debe tener en cuenta una dimensión territorial y una perspectiva europea e internacional. De acuerdo a la página web del servicio¹⁰, sus misiones son 4:

- i) *Anticiparse* a los cambios (desarrollando instrumentos de previsión a medio y largo plazo);
- ii) *Proponer* opciones de política pública (movilizando experiencia, comparaciones internacionales y basándose en evaluaciones);
- iii) *Evaluar* las políticas públicas (mediante una metodología rigurosa que permita generar política basada en evidencia);

[8] Rodríguez Durantez, Lorenzo, “La planificación francesa”, *Revista de Administración Pública*, N° 38, 1962, p. 403

[9] Véase: Decreto N° 2013-333 de 22 de abril de 2013 que crea la Comisión General de Estrategia y Prospectiva. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027343503/> [consultado el 03-05-2022]

[10] Véase: <https://www.strategie.gouv.fr/propos-de-france-strategie> [consultado el 03-05-2022], además de su entrada en Wikipedia.

- iv) *Discutir* con todas las partes interesadas (involucrándolas en la elaboración de diagnósticos, previsiones y propuestas).

Le corresponde, asimismo, coordinar ocho organismos gubernamentales, entre los que se cuentan el *Consejo de Análisis Económico*¹¹ y *Consejo de Estudios de Prospectiva e Información Internacional*¹². A partir del año 2017, se incluyó entre estos órganos también el *Consejo Nacional de Productividad*, creado por medio de un decreto, a partir de las recomendaciones del Consejo Europeo de 20 de septiembre de 2016, “responsable de analizar el nivel y la evolución de la productividad y la competitividad de la economía francesa en relación con las de otras economías, así como las políticas que puedan tener un impacto sobre ellas, realizar análisis independientes sobre estos temas y garantizar las consultas necesarias”¹³.

En cuanto a su ubicación institucional, se encuentra bajo dependencia del Primer Ministro¹⁴, como un órgano que colabora con el gobierno en la determinación de las grandes orientaciones del futuro de la nación y sus objetivos a medio y largo plazo en materias económicas, sociales, culturales y medioambientales, así como en la preparación de las reformas decididas por las autoridades públicas. Corresponde al Consejo de Ministros nominar por decreto al Comisario General encargado de dirigir *France Stratégie*. Por otra parte, el Comisario General debe incorporar al conjunto de los miembros del Gobierno en la preparación de su programa de trabajo anual. En dicho proceso, por cierto, debe recoger previamente las propuestas de otros actores, tales como los presidentes de la Asamblea Nacional, del Senado, y del Consejo Económico, Social y Medioambiental, como también de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores representativas a nivel nacional e interprofesional. Posterior-

[11] El Consejo de Análisis Económico es un órgano estatal que elabora análisis económicos para el gobierno y los hace públicos. También “[e]xamina las preguntas que le presentan el Primer Ministro y el ministro encargado de la economía, y puede también emprender por iniciativa propia el análisis prospectivo de temas económicos que considere pertinentes para la conducción de la política económica del país. Está compuesto por economistas universitarios e investigadores reconocidos”. Véase: <https://www.cae-eco.fr/en/p-consejo-de-analisis-economica> [consultado el 03-05-2022]

[12] El Centro de Estudios Prospectivos e Información Internacional (CEPII) fue fundado en 1978 bajo la tutela del Primer Ministro. Es el principal centro francés de investigación y experiencia en economía internacional. Los análisis y estudios del CEPII sobre macroeconomía y finanzas, comercio y políticas migratorias contribuyen al debate público y a la formulación de políticas económicas. El CEPII produce bases de datos y fortalece el diálogo entre investigadores, tomadores de decisiones en el ámbito público o privado y actores de la sociedad civil a través de la organización de numerosas conferencias. Véase: <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/cepii/cepii.asp> [consultado el 03-05-2022]

[13] Véase: Decreto N° 2017-392 de 24 de marzo de 2017 que modifica el Decreto N° 2013-333 de 22 de abril de 2013 que crea la Comisión General de Estrategia y Prospectiva. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034272799> [consultado el 03-05-2022]

[14] Francia tiene un sistema político semipresidencial. Es decir, el pueblo elige directamente a un Presidente de la República que cumple un rol de jefe de Estado. Por otra parte, al Presidente le corresponde nombrar, atendiendo a la mayoría parlamentaria que se configure, a un Primer Ministro, quien actúa como jefe de gobierno. Véase los artículos 8 y 21 de la Constitución francesa de 1958.

mente, el Primer Ministro decide, en base a la propuesta del Comisario General, el programa de trabajo anual de la institución. A su vez, el Comisario General debe presentar un informe anual de actividades que debe remitir al Presidente de la República y al Primer Ministro, el cual será también transmitido al Parlamento y hecho público.

Además de desarrollar sus misiones, *France Stratégie* puede recibir encargos específicos asociados a sus ámbitos de *expertise* que impliquen colaborar en la elaboración de estudios solicitados por el Presidente de la República o el Primer Ministro a una personalidad o una comisión. También puede recibir, a través del Primer Ministro, propuestas de estudios realizadas por los presidentes de la Asamblea Nacional, del Senado, y del Consejo Económico, Social y Medioambiental, así como de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores. Por último, puede aportar apoyo metodológico a las administraciones y al Secretario General de Gobierno para elaborar estudios sobre el impacto de proyectos de ley, y coordinar trabajos prospectivos sectoriales (en particular, en materia de oficios y calificaciones profesionales).

Respecto de su estructura interna, además del Comisario General, el órgano cuenta con un Comisario Adjunto y un Secretario General. Según prevé el art. 5 del decreto de creación, se organiza especialmente en comisiones temáticas o grupos de trabajo que en la estructura institucional regular se organiza en cuatro departamentos¹⁵:

- i) *Desarrollo sostenible y digital;*
- ii) *Economía;*
- iii) *Sociedad y políticas sociales;* y
- iv) *Trabajo, empleo y competencias.*

Cuenta además con tres “jefes de misión”, encargados del desarrollo de la estrategia. Uno de ellos se orienta al trabajo en los territorios, otro a la comunicación estratégica y otro al departamento de desarrollo.

En cuanto a lo operativo, existe un departamento de recursos humanos, uno de asuntos financieros, uno de gestión de información, uno de asuntos interiores y un departamento editorial, comunicaciones (incluyendo dos encargados de redes sociales) y eventos. En general, se trata de una estructura liviana, que contempla entre noventa y cien personas, y opera de forma centralizada.

En síntesis, en la actualidad se trata de un órgano centrado específicamente en el ámbito prospectivo, que apoya o asesora a otras reparticiones de la admi-

[15] En base a información de FRANCE STRATÉGIE, Équipe, disponible en: <https://www.strategie.gouv.fr/equipe> [acc. 04/05/22]; FRANCE STRATÉGIE, Rapport d'Activité 2017, op. cit., p. 9.

nistración del Estado en materia de planificación, pero no tiene como fin producir una estrategia o plan determinado¹⁶.

Argentina

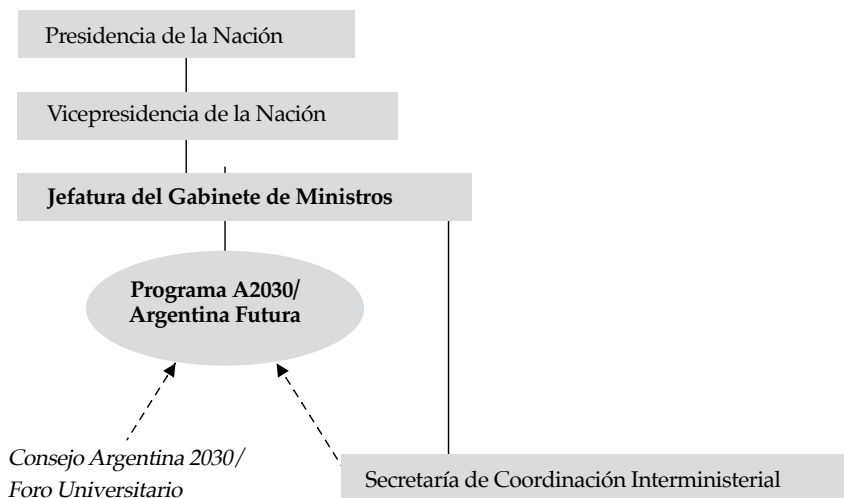
Hasta el 29 de diciembre de 2023 Argentina contó con una incipiente institucionalidad de la prospectiva¹⁷, que residía en lo que se ha denominado como una “unidad especial temporaria”, es decir, un órgano que, por definición, no tenía carácter permanente y se ubicaba fuera de la estructura regular de la Administración del Estado. En particular, dicha unidad dependía del Jefe de Gabinete¹⁸ y contaba con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría de Coordinación Interministerial. Si bien la estructura general de este órgano se mantuvo entre el gobierno de Mauricio Macri y el de Alberto Fernández, en el primer caso la unidad se denominaba *Programa A2030* (de “Agenda 2030”) y contaba con el apoyo adicional de un consejo *ad honorem* compuesto por personalidades de distintos ámbitos (académicos, emprendedores, etc.), mientras que en el segundo caso la unidad se pasó a denominar *Argentina Futura* y su trabajo se sustentó en una instancia participativa con el conjunto de las 57 universidades nacionales que se denominó “Foro Universitario del Futuro”. En ambos casos, se trató de unidades dedicadas a la elaboración de una estrategia futura, pero no a su implementación o seguimiento. Como vemos, no se logró crear una institucionalidad permanente ni se logró generar una unidad de propósito que trascendiera a los gobiernos de diverso signo político, aunque durante dos períodos presidenciales sí vimos una continuidad en cuanto a la estructura organizativa y en cuanto a la necesidad de trazar una visión de futuro para Argentina¹⁹.

[16] Para más detalles, véase: FERRERO, Mariano y SOTO, Víctor. “La experiencia de France Stratégie: organización institucional, historia, misión y programa de trabajo”, Serie Minutas N° 21-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022. Asimismo, para una revisión aún más detallada y un análisis del último plan a largo plazo desarrollado por el gobierno de Macron (France 2030), véase: FERRERO, Mariano. “La Institucionalidad para la Prospectiva en Francia”, Serie Informes N° 15-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

[17] En dicha fecha se disolvió la unidad de prospectiva mediante la Resolución N° 1099/2023.

[18] Se trata de un ministro que se hace responsable políticamente ante el Congreso. Sin embargo, no debe confundirse esta figura con lo que sería un primer ministro. En realidad, “se trata de un colaborador más del Presidente, quien (...) es el que regula el ámbito de su competencia y el protagonismo que deberá llevar a cabo”. Así, el presidente puede delegarle atribuciones, pero sin desconcentrar el poder, ya que la constitución dispone explícitamente que el presidente es, además de jefe de Estado, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país. En otras palabras, el jefe de gabinete “no posee un ámbito propio de facultades”, las que “sólo serán el resultado de la supervisión, subordinación o delegación de los poderes que el Presidente tenga a bien derivarle”. Sería, en el fondo, una suerte de “ministro-coordinador” (DE RIZ, Liliana y SABSAY, Daniel. “El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino”, en: NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (editores). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 227).

[19] Para más detalles véase: FERRERO, Mariano. “La Institucionalidad para la Prospectiva en Argentina”, Serie Informes N° 20-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Cuadro N° 1: Argentina²⁰

Fuente: Elaboración propia a partir de FERRERO (2022)

Brasil

En este caso la prospectiva se desarrolla a través de dos vertientes. Por un lado, el *Centro de Estudios Estratégicos*, órgano técnico creado el año 2001, supervisado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Información y Comunicaciones (encargado a su vez de la coordinación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación)²¹. Podríamos calificarlo como un órgano similar al Consejo CTCI chileno (que analizaremos más adelante). Por otro lado, tenemos la *Secretaría de Asuntos Estratégicos*, órgano encargado de asesorar directa e inmediatamente al Presidente de la República en la planificación nacional y en la preparación de subsidios para la formulación de políticas públicas de largo plazo orientadas al desarrollo nacional. El primer órgano se dedica exclusivamente a los estudios prospectivos, pero no diseña una estrategia, mientras que el segundo se dedica principalmente a la planificación estatal, siendo su producto más relevante el plan *Brasil 2022*, elaborado el año 2010, que buscó plasmar las aspiraciones de la sociedad brasileña para la conmemoración del bicentenario de su independencia²².

[20] Las líneas rectas indican dependencia, mientras que las flechas punteadas indican en este caso una relación de colaboración o apoyo.

[21] Sistema consignado en la propia Constitución brasileña, en su artículo 219-B.

[22] Para más detalles véase: CARDEMIL, Magdalena. "Institucionalidad en Prospectiva: El caso de Brasil", Serie Informes N° 19-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Colombia

La institucionalidad de la prospectiva en Colombia se encuentra fuertemente orientada por el paradigma de la planificación de la economía bajo el cual se crearon sus principales órganos. Es tan fuerte este paradigma que, a pesar de los cambios en la estructura económica, se ha preservado la relevancia de los instrumentos de planificación para los diversos gobiernos. A la economía se añade últimamente la importancia de la descentralización territorial y administrativa. En suma, la prospectiva en Colombia es parte de un sistema de planificación gubernamental.

Este sistema tiene un arraigo constitucional. Así, la Constitución de 1991 introdujo un *Sistema Nacional de Planeación* que incorpora no sólo a los actores gubernamentales sino también la participación activa de la sociedad civil y del poder legislativo en el proceso de elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo*, el principal instrumento de planificación del país.

El principal actor en este sistema es el *Departamento Nacional de Planeación*, un departamento administrativo que depende directamente de la Presidencia de la República. Los departamentos administrativos son entidades de carácter técnico encargadas de la “formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”²³. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero —a diferencia de estos— no participan de la vinculación política del gobierno con el Congreso. Así, carecen de iniciativa legislativa, no toman parte de los debates legislativos, ni hacen vocería de gobierno²⁴. Cabe mencionar que los directores de los departamentos administrativos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República²⁵ (lo que en Chile denominamos “funcionarios de exclusiva confianza”).

Este órgano es presidido por un Director/a General, y se divide en cuatro subdirecciones, que le permiten ejecutar sus múltiples funciones, entre las que se cuentan la articulación de la planificación de las entidades del gobierno na-

[23] Artículo 58 de la Ley N° 489, de 1998. Véase: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186> [consultado el 19-05-2022]. Cabe señalar que, en su origen, estos órganos públicos fueron introducidos por una reforma constitucional —a la antigua Carta de 1886— llevada a cabo el año 1945, teniendo a la vista la experiencia de las agencias independientes estadounidenses (servicios públicos autónomos y especializados en una materia en particular; el primero de ellos fue la Interstate Commerce Commission, creada en 1887). Por cierto, frente a la “anarquía” de las múltiples agencias independientes en el panorama administrativo de Estados Unidos, se optó por una figura centralizada, pero ubicada fuera de los ministerios (con dependencia directa de la Presidencia). Lo que se buscaba —en la teoría al menos— era “unificar ciertas materias sobre que actúan los diversos ministerios” u “organizar de manera especializada la prestación de algunos servicios públicos que por su naturaleza y magnitud puedan escapar a lo que normalmente corresponde a los ministerios existentes” (HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Guillermo. “Los departamentos administrativos y la planificación económica”, *Revista de la Universidad Nacional* (1944 - 1992), N° 4, 1945, pp. 169-170).

[24] Artículo 208, inc. 2°, de la Constitución de Colombia de 1991.

[25] Artículo 189, N° 1, de la Constitución de Colombia de 1991.

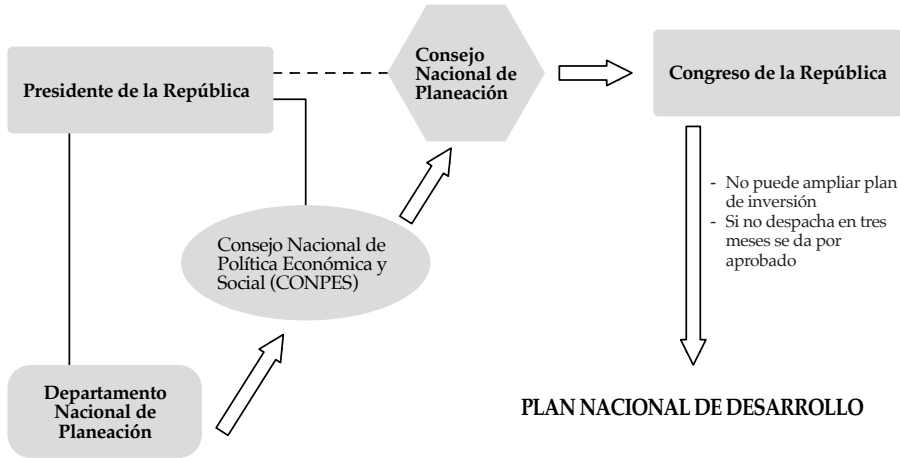
cional y los demás niveles de gobierno; el seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público; la administración del sistema de regalías (como se denomina el sistema de utilización de los ingresos estatales provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables); y encargarse del presupuesto de los recursos de inversión, entre otras.

Respecto de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, cabe mencionar que ella es responsabilidad de este departamento, que luego debe someter el borrador a la aprobación del *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (CONPES), un consejo integrado por diversos ministros y directores de departamentos²⁶. Posteriormente, el documento es presentado al *Consejo Nacional de Planeación*, un consejo consultivo “integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales” (art. 340 de la Constitución), que debe dar su opinión y puede formular recomendaciones²⁷. Finalmente, el proyecto se envía al Congreso, para su discusión y aprobación. El Congreso debe discutirlo, primero en una sesión conjunta de las comisiones económicas de ambas cámaras, y luego en sesiones plenarias separadas. Se pueden introducir modificaciones tanto de los parlamentarios como del gobierno (opera, por lo tanto, como la elaboración de una ley). Sin embargo, el rango de incidencia del Congreso es acotado, ya que requiere del acuerdo del gobierno para ampliar el plan de inversión y tiene un plazo máximo de discusión de tres meses. Cumplido ese plazo sin haber sido aprobado, el gobierno podrá publicar su plan original (véase arts. 20-25, ley N° 152/1994)²⁸.

[26] Es decir, un órgano de coordinación interministerial. Véase: Arts. 15 y 17, ley N° 152/1994

[27] Art. 18, ley N° 152/1994

[28] Para más detalles, véase: SOTO, Víctor. “Institucionalidad de la prospectiva en Colombia: Departamento Nacional de Planeación”, Serie Informes N° 18-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Cuadro N° 2: Sistema Nacional de Planeación de Colombia²⁹

Fuente: Elaboración propia

España

El año 2020 se creó la *Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo*, dependiente de la Presidencia del Gobierno de España³⁰. Su principal producto hasta ahora ha sido *España 2050*, un estudio de prospectiva estratégica elaborado por un centenar de académicos de prestigio, entre los que había economistas, politólogos, sociólogos, científicos, e historiadores de diversas edades y signo político.

Formalmente, la Oficina se encuentra ubicada en el Gabinete de la Presidencia y bajo la dependencia del Director del Gabinete. Su jefe tiene el rango de Director General y cuenta con una Unidad de Estudios. Además, cuenta con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno y su labor es apoyada por un Comité de Expertos. Vemos, pues, ciertas simili-

[29] Las líneas rectas indican dependencia; la línea punteada indica una relación de asesoría o consulta; las flechas indican el flujo de actividad.

[30] Recordemos que España tiene un sistema político parlamentario. Así, por un lado, el Rey cumple el rol de jefe de Estado y, por otro, el Presidente del Gobierno ejerce el rol de jefe de gobierno. Este último es propuesto por el Rey al Congreso de los Diputados, a partir de una consulta a los grupos políticos con representación parlamentaria (generalmente, esto depende de la configuración de una coalición mayoritaria de parlamentarios). Luego, el candidato propuesto debe exponer el programa político del gobierno ante dicha cámara. Si esta le da su voto de confianza, el Rey procede a nombrarlo Presidente del Gobierno. Véase arts. 98 y 99 de la Constitución española de 1978.

tudes con el caso argentino. Además, aquí tampoco podemos identificar una continuidad, porque es una unidad de creación muy reciente³¹.

Estados Unidos

En Estados Unidos el uso de la prospectiva está enfocado en los análisis de inteligencia o análisis estratégicos. Su origen está, por tanto, muy vinculado con los desafíos de seguridad nacional que emergieron con fuerza a partir de la Segunda Guerra Mundial. En este marco, a partir de 1947, con la creación de la CIA, se desarrolló una compleja estructura de inteligencia, que debió ser reformada el año 2004. Dicho año se creó el cargo de *Director de Inteligencia Nacional* y la *Oficina* que lo sustenta, como entes separados de la CIA. Su principal labor es dirigir y sistematizar los esfuerzos de la llamada “comunidad de inteligencia” de Estados Unidos. Esta Oficina cuenta con diversos órganos, entre los cuales destaca el *Consejo Nacional de Inteligencia* (National Intelligence Council), un órgano consultivo creado en 1979 para realizar análisis estratégicos de largo plazo. Está compuesto por dieciocho personas, conocidos como “oficiales de inteligencia nacional”, entre los que se cuentan diversos analistas senior de la comunidad de inteligencia y expertos del sector público y privado, designados por el Director. Este organismo es responsable no sólo de producir diversas “estimaciones” de inteligencia de corto y largo plazo, de carácter clasificado, sino también de publicar uno de los informes más relevantes de prospectiva internacional, el informe *Global Trends*, que cada cuatro años proyecta posibles escenarios futuros a nivel mundial.

Cabe mencionar que el cargo de Director es de nombramiento presidencial, con el acuerdo del Senado (sistema de *advice and consent*). No se encuentra ubicado dentro de la oficina ejecutiva del Presidente, pero depende directamente de éste, y tiene la prohibición de asumir labores de dirección de la CIA. Por otro lado, el Director preside el ya mencionado Consejo Nacional de Inteligencia.

Para la realización de sus complejas labores, el Director es asesorado por una oficina. Esta cuenta con un subdirector principal y dos subdirectores de temas específicos:

- i) *Integración de la misión* (Mission Integration): encargado de la recopilación y análisis de la información. Constituye el principal asesor del Director en todos los aspectos de inteligencia y su sección participa activamente del Consejo Nacional de Inteligencia.
- ii) *Política y capacidades* (Policy and capabilities): se ocupa primero, de los temas administrativos, como recursos humanos, adquisiciones, contratos y comu-

[31] Para más detalles, véase: AMAR, Mauricio. “Institucionalidad de los estudios prospectivos en España”, Serie Informes 17-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022. Y también el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, disponible aquí: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-1200> [consultado el 29-09-2022]

nicaciones y vínculos con otros servicios. Pero además se encarga de delinear la política pública para hacer más efectiva a las instituciones que componen la comunidad de inteligencia, de acuerdo con la mirada estratégica del servicio. Cuenta, además, con un departamento de investigación e innovación.

La oficina tiene además tres centros pertenecientes a la comunidad de inteligencia: i) el Centro Nacional de Contraterrorismo; ii) el Centro Nacional de Contrainteligencia y Seguridad; y iii) el Centro Nacional de Contraproliferación (encargado de enfrentar la proliferación de armas convencionales y no convencionales). Finalmente, el órgano cuenta con un departamento de asesoría jurídica (General Counsel), un Inspector General (más o menos equivalente a nuestros órganos de contraloría interna), una oficina de reclutamiento de personal e incluso una oficina encargada de fomentar la transparencia, el respeto a las libertades civiles y la privacidad de las personas (a pesar del carácter clasificado de gran parte de sus actividades).

Se trata, por tanto, de un servicio pesado —para los parámetros sudamericanos, al menos—, compuesto por “un poco menos de 2.000 personas”³². Alrededor de la mitad de estos empleados se reparten entre los tres centros ya señalados; el 40% está en rotación en las otras 16 instituciones que forman parte de la comunidad de inteligencia. Si bien hay diversos cargos “externalizados” a contratistas privados, su porcentaje es menor que en el resto de los órganos del gobierno estadounidense³³.

Finlandia

En este país, al igual que en Estados Unidos, la prospectiva es realizada por un órgano o grupo de órganos que dependen directa o indirectamente de la jefatura de gobierno³⁴. Así, se articulan dos instancias: primero, una *Red de Prospectiva Nacional*, coordinada por el Primer Ministro y *SITRA* (fondo estatal para la innovación)³⁵ y segundo, por un *grupo de trabajo* de carácter más ejecutivo designado directamente por el Primer Ministro.

[32] En el original “fewer-than-2000”. Véase: https://www.dni.gov/files/documents/FACTSHEET_ODNI_History_and_Background_2_24-17.pdf [consultado el 30-05-2022]

[33] *Ibíd.* Para más detalle, véase: SOTO, Víctor. “Institucionalidad de prospectiva en Estados Unidos: Oficina del Director de Inteligencia Nacional”, Serie Informes N° 21-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

[34] Finlandia es un país con un sistema político semipresidencial, por lo que la jefatura de Estado le corresponde al Presidente, elegido por votación directa de la ciudadanía, y la jefatura de gobierno le corresponde a un Primer Ministro, elegido por el Parlamento y nombrado formalmente por el Presidente. Véase: arts. 3, 54 y 61.

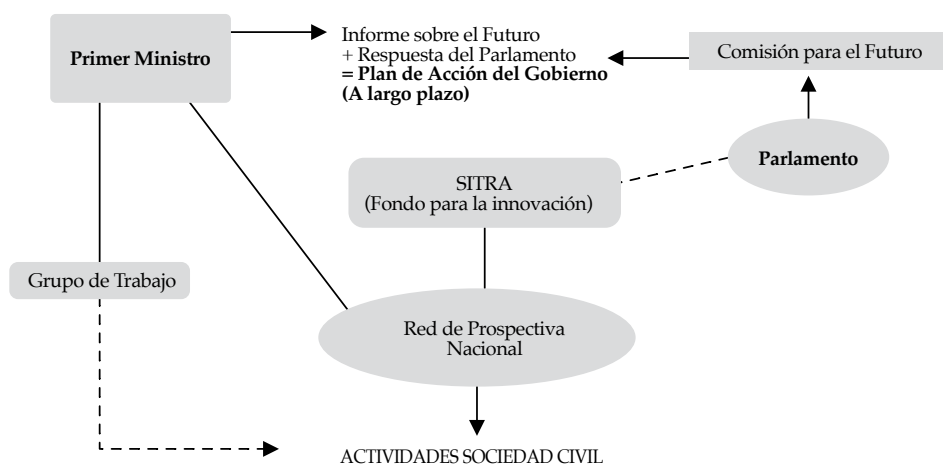
[35] Su nombre original es Suomen itsenäisyyden juhlarahasto. Se trata de una fundación pública independiente, supervisada —pero no controlada— por el Parlamento, cuya principal tarea es invertir en compañías y startups.

En particular, la *Red de Prospectiva Nacional* está integrada por representantes del mismo *SITRA*, de la fundación *Business Finland*, de la *Agencia Nacional de Educación*, de la *Academia Finlandesa*³⁶, de la oficina del Primer Ministro, del Parlamento, de la asociación de municipios y del *Centro de Investigación para el Futuro*³⁷. Esta red se dedica especialmente a la organización de actividades abiertas a la comunidad científica, al empresariado y la ciudadanía.

En tanto, el grupo de trabajo ejecutivo apoya las actividades de la *Red* y está encargado de apoyar al Primer Ministro en la elaboración de un *Informe sobre el Futuro* que luego se somete a la evaluación del Parlamento.

Aquí entra en juego la mayor particularidad del caso finlandés: la participación del poder legislativo. Así, la *Comisión para el Futuro*, integrada por diecisiete parlamentarios, está encargada de elaborar un informe en respuesta al informe del Ejecutivo. Juntos, estos dos documentos constituyen la base del próximo programa de gobierno (plan de acción del gobierno nacional para su mandato previsto en relación con las cuestiones a largo plazo)³⁸.

Cuadro N° 3: Finlandia³⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de AMAR (2022)

[36] No es una academia propiamente tal, sino un fondo de inversión en investigación científica.

[37] Es un centro de investigación en prospectiva fundado conjuntamente por tres universidades de Turku en 1992.

[38] Para más detalles, véase: AMAR, Mauricio. "Institucionalidad de los estudios prospectivos en Finlandia", Serie Informes 16-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

[39] Las líneas rectas indican una relación de dependencia, mientras que las líneas punteadas una relación de supervisión. En tanto, las flechas rectas indican un flujo de actividad (y responsabilidad); mientras que la flecha punteada indica una relación de colaboración o apoyo en una actividad.

Japón

En Japón, los estudios prospectivos son realizados por el *Instituto Nacional de Política Científica y Tecnológica* (NISTEP, por sus siglas en inglés). El principal objeto de este instituto es realizar estudios e investigaciones que sustenten la elaboración de la política gubernamental en materia de ciencia y tecnología. Se trata de un órgano con objetivos parecidos al del Consejo CTCI chileno, aunque con una institucionalidad más robusta (porque opera, básicamente, como un servicio público). Este órgano depende directamente del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología. Su principal producto es la *Encuesta Delphi* que publica cada cinco años, consistente en un análisis prospectivo de las tendencias en diversas áreas, especialmente el desarrollo científico y tecnológico. Sin embargo, esta encuesta no viene acompañada de una estrategia o plan (esa tarea le corresponde al Ministerio, es decir, al ente encargado de la política pública)⁴⁰.

Perú

La institucionalidad en prospectiva del Perú se articula dentro del marco del *Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico* (SINAPLAN). Se trata de un conjunto articulado de órganos cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. En este *Sistema* participan los tres poderes del Estado, los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), los Gobiernos Regionales y Locales, las Municipalidades Provinciales y Distritales, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, la conducción del *Sistema* le corresponde al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Se trata de un órgano adscrito⁴¹ a la Presi-

[40] Para más detalles, véase: HOEHN, Marek. “La Institucionalidad para la Prospectiva Estratégica de Japón”, Serie Informes N° 23-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

[41] El concepto de “adscripción” en el derecho administrativo peruano supone una subordinación normativa al ministerio o sector al cual pertenece el organismo público, pero no afecta la autonomía funcional y la personalidad jurídica de este (sí obliga al órgano a seguir los lineamientos técnicos del sector). En el caso particular del CEPLAN, estamos frente a un organismo técnico especializado, lo que —de acuerdo a la ley N° 29.158— supone una determinada organización administrativa (en particular, que la dirección superior del servicio radique en un consejo directivo). Véase: MARTÍN TIRADA, Richard. “El concepto de entidad pública en el ordenamiento jurídico peruano y su incidencia en el régimen de organización de la Administración Pública”, *Revista Derecho & Sociedad*, N° 36, 2011, pp. 103-119.

dencia del Consejo de Ministros⁴². Su principal tarea consiste en elaborar el *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional* y someterlo a la aprobación del Consejo de Ministros. Pero, además, le corresponde hacer el monitoreo y seguimiento de la implementación del Plan tanto a nivel regional como local.

En cuanto a la estructura interna del CEPLAN⁴³, es conducido por un Consejo Directivo compuesto por ocho miembros: i) un representante del/la Presidente/a de la República (quien lo preside); ii) tres representantes del gobierno (dos del Presidente del Consejo de Ministros y uno del Ministerio de Economía); iii) dos académicos designados por la Asamblea de Rectores; iv) un representante de los colegios profesionales; v) un representante de los gobiernos regionales⁴⁴. Con todo, la jefatura del servicio le corresponde a un Director Ejecutivo. También existe un consejo consultivo compuesto por veinte académicos *ad honorem* para apoyar la labor del órgano y se contempla la colaboración de diversos comités multidisciplinarios y otros órganos administrativos.

Ahora bien, a pesar de que se trata de un sistema bastante articulado, la participación ciudadana no tiene un rol preponderante. Con todo, hemos identificado la existencia de una instancia que puede ser de interés, el *Foro del Acuerdo Nacional*. Se trata de un ente colegiado que empezó a operar de facto el año 2002 para apoyar el llamado “Acuerdo Nacional”, un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo mediante talleres y consultas a nivel nacional⁴⁵. El ente se institucionalizó a través de un decreto del Consejo de Ministros (DS N° 105/2002, PCM). Se trata de una instancia adscrita a dicho Consejo, presidido por el/la Presidente de la República y que reúne aproximadamente a cincuenta y ocho personas, entre las cuales se cuentan empresarios, representantes de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil, de los gobiernos regionales y de los municipios, además del propio CEPLAN y del Presidente del Consejo de Ministros.

[42] En Perú la figura del Consejo de Ministros tiene gran relevancia. Así, este órgano colegiado tiene diversas funciones, como aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso o aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley (art. 125 de la Constitución peruana). Asimismo, el Presidente de la República debe nombrar no sólo a los ministros que componen este Consejo, sino además a un Presidente del mismo. Este último tiene una doble responsabilidad política: hacia el Presidente de la República y hacia el Congreso (art. 133 de la Constitución peruana). Esto último ha llevado a que diversos autores lo homologuen a la figura de un primer ministro y enmarquen el sistema político peruano dentro del semipresidencialismo. Véase: ELGIE, Robert. “SemiPresidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice”, en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011.

[43] Todo lo contenido en esta sección puede ser corroborado en el Decreto Legislativo N° 1088, que regula al CEPLAN.

[44] Las decisiones del consejo requieren de la aprobación de las tres cuartas partes de sus miembros presentes.

[45] Cabe anotar la particularidad de que sus decisiones se toman por consenso y no por votación, como signo del énfasis deliberativo del órgano.

En suma, el CEPLAN es una entidad con un carácter mucho más ejecutivo que los que hemos visto en otros casos, similar a lo que ocurre en Colombia. Por otra parte, cabe reiterar que opera —al igual que el servicio colombiano— en el marco de un auténtico sistema⁴⁶.

2. Chile: antecedentes para una nueva institucionalidad

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

En Chile, no tenemos experiencias específicas del método prospectivo a nivel institucional durante el siglo XX, pero sí existió una mirada de futuro en el marco de la planificación del desarrollo económico que llevó a cabo la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Esta institución surgió como respuesta a una crisis producto de un desastre natural, el terremoto de Chillán de 1939. Sin embargo, su surgimiento sólo es concebible en el marco de una economía que ya venía transitando hacia un modelo de sustitución de importaciones, en particular desde la crisis económica de 1929. Su fuente legal es la ley N° 6.334, que también creaba una corporación “de reconstrucción y auxilio”. Desde el punto de vista institucional, se ensaya aquí una fórmula que, en parte, ya se había probado en las cajas crediticias, a saber, la incorporación de privados, la mirada intersectorial y la descentralización del órgano⁴⁷. La configuración definitiva de la CORFO se consagra, finalmente, en la ley N° 6.640, de 1941.

Se trata de una institución que “fue capaz de pensar y actuar sobre las condicionantes del presente para construir y realizar una idea-proyecto respecto del futuro nacional”⁴⁸. Órgano clave del llamado Estado desarrollista, se orientó a “construir un proyecto integral de desarrollo productivo”, con el apoyo de “amplios sectores políticos, sociales y económicos, que no obstante legítimas diferencias, lograron coincidir en la necesidad de un nuevo rol conductor del Estado en el desarrollo económico y social del país”⁴⁹. Entre estos actores se cuentan “políticos tradicionales y nuevos partidos que representaban a grupos sociales emergentes (clases medias y sectores populares) y nuevas elites técnicas”⁵⁰.

[46] Para más detalles, véase: CARDEMIL, Magdalena. “Institucionalidad en Prospectiva: El caso de Perú”, Serie Informes N° 13-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

[47] Véase más adelante el punto 3.4.

[48] RIVERA, Felipe. “La experiencia de la Corporación de Fomento de la Producción como antecedente histórico en una mirada prospectiva del desarrollo nacional en Chile (1939-1975)”, Serie Informes N° 14-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022, p. 2.

[49] *Ibíd.*

[50] *Ibíd.*, pp. 2-3.

¿Cómo era la CORFO?⁵¹ En primer lugar, era una institución autónoma dirigida por un órgano colegiado (un Consejo Directivo). El Consejo Directivo era presidido por el Ministro de Hacienda, quien tenía voto dirimente y contaba con un Vicepresidente Ejecutivo, que era autogenerado por el órgano (en una primera etapa lo elegían los consejeros por dos tercios de sus miembros, pero más adelante se modificó para que se convirtiera en un cargo de designación presidencial). Este Vicepresidente tenía voz y voto y podía reemplazar en la presidencia al Ministro de Hacienda en caso de que se ausentara. Los consejeros eran representativos de distintos poderes del Estado y de diversos grupos económicos. Así, había tres representantes directos del poder ejecutivo, diez representantes de instituciones autónomas del Estado, cuatro del poder legislativo, cinco de gremios empresariales y uno de los trabajadores⁵².

Lo segundo que es preciso tener claro es que se trataba de un órgano que no sólo planificaba, sino que también priorizaba fondos públicos. Su principal instrumento era el *Fondo de Fomento de la Producción*, un fondo integrado por lo que se dispusiera en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, más los préstamos al extranjero que la CORFO conviniera, y un impuesto especial a la industria. En otras palabras, la configuración de este fondo le otorgaba cierto nivel de autonomía financiera.

En cuanto a la estructura, bajo el Vicepresidente Ejecutivo había una dirección administrativa conformada por tres órganos: la Gerencia General, la Gerencia Administrativa y la Fiscalía. La Gerencia General era responsable directa del correcto funcionamiento de la Corporación en función del mandato del Consejo y el Vicepresidente Ejecutivo expresado en planes de desarrollo. La Gerencia Administrativa respondía a la gestión financiera de la Corporación en términos de préstamos e inversiones, el correcto uso de los recursos asignados y el control y la vigilancia de las entradas de recursos a la Corporación. La Fiscalía, por último, era la responsable de todos los aspectos legales de la Corporación, tanto en términos del derecho administrativo, como de la representación legal de la institución⁵³.

Finalmente, la estructura jerárquica contemplaba una línea más abajo, la existencia de departamentos dependientes de la línea de la Gerencia General, que se

[51] Lo planteamos en pasado porque los cambios introducidos post-1973 significaron un cambio radical en su forma de organizarse y en sus funciones principales.

[52] Del poder ejecutivo: el Ministro de Hacienda, el Ministro de Fomento y el Ministro de Agricultura. De las instituciones autónomas del Estado: el Presidente del Banco Central, el Presidente de la Comisión de Licencias de Importación, el Presidente de la Comisión de Cambios Internacionales, el Presidente del Instituto de Crédito Industrial y los presidentes de las seis cajas crediticias que existían en ese momento. Del poder legislativo: dos representantes del Senado y dos de la Cámara de Diputados. De los gremios empresariales: el Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, el Presidente de la Sociedad Nacional de Minería, el Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), el Presidente del Instituto de Ingenieros de Chile y el Presidente de la Cámara de Comercio. De los trabajadores: el Secretario General de la Confederación de Trabajadores.

[53] RIVERA, Felipe. Op. Cit., p. 12.

dividían en departamentos administrativos y técnicos, siendo los primeros organizados en función de servicios generales (contabilidad, control y fiscalía, finanzas, planificación y estudios), y los segundos, se organizaban en función de criterios sectoriales (minería, agricultura, industrias, comercio y transporte, energía y combustibles)⁵⁴.

Durante la presidencia de Jorge Alessandri (1958-1964) se modificó la estructura del órgano, mediante el decreto con fuerza de ley N° 211 de 1960. Así, aumentó el número de representantes del poder ejecutivo y se creó un Comité Ejecutivo encargado de las materias agrícolas⁵⁵.

Cabe mencionar que, a partir de 1973, si bien se mantuvo nominalmente la estructura y sus funciones, la institución modificó su giro hacia el acompañamiento del proceso de privatización. Luego, en 1999, nuevamente en democracia, se le dio su estructura actual, que consiste en un Consejo Directivo de nueve miembros, todos ellos dependientes del poder ejecutivo, bajo la presidencia del Ministro de Economía y un Vicepresidente Ejecutivo nombrado por el Presidente de la República (véase la ley N° 19.530)⁵⁶.

Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)

La CORFO no fue la única experiencia estatal en materia de planificación. En 1967, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), a través de la ley N° 16.635, se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Se organizó como un servicio público descentralizado, pero supervigilado directamente por el Presidente de la República, con la facultad de disponer la creación de oficinas regionales (recordemos que en esta época se empezó a desarrollar seria-

[54] *Ibíd.*

[55] Del poder ejecutivo eran doce: el Ministro de Economía, quien pasó a presidir el órgano, y los subsecretarios de Hacienda, Industria y Comercio, Transportes, Minería, Obras Públicas y Agricultura, y cinco consejeros de libre elección del Presidente de la República. De las instituciones autónomas del Estado eran sólo tres: los presidentes del Banco Central y del Banco del Estado y el vicepresidente ejecutivo de la Caja de Crédito y Fondo Minero. Por otro lado, se agregó a tres representantes de órganos centralizados del Estado de carácter técnico: el Director de Presupuesto (DIPRES), el Director Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Director de Agricultura y Pesca. Del poder legislativo seguían siendo cuatro representantes. De los gremios empresariales se aumentó de cinco a seis representantes: los representantes de la Sociedad Nacional de Agricultura, de la Sociedad Nacional de Minería, de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), del Instituto de Ingenieros de Chile, de la Cámara de Comercio y del Consorcio Agrícola del Sur. Finalmente, se incorporó a tres consejeros designados por el Presidente de la República a partir de ternas propuestas por (i) la Sociedad Agrícola del Norte; (ii) por la Confederación Nacional de Cooperativas Lecheras y las Asociaciones Ganaderas; y (iii) por las Asociaciones Agrícolas representativas de agricultores exportadores. En suma, contando también al Vicepresidente Ejecutivo, se pasó de veinticuatro a treinta y dos consejeros, de los cuales quince representaban directamente al poder ejecutivo (y en seis de los cuales el Presidente tenía algún nivel de incidencia en su nombramiento).

[56] Para más detalles, véase: RIVERA, Felipe. *Op. Cit.*

mente la idea de dividir el país en base a regiones económicas)⁵⁷. Era entendido básicamente como un órgano asesor del Presidente, que debía coordinar las oficinas de planificación de cada ministerio. Es decir, ejercía un rol de coordinación interministerial.

En cuanto a su estructura, y a diferencia de la CORFO, era totalmente ejecutiva y, en este sentido, mucho más tradicional. Así, era presidida por un Director, quien tenía bajo su dependencia dos subdirecciones: una administrativa, cuyo Subdirector lo subrogaba, y otra encargada de la planificación regional. Además existía un Fiscal encargado de la parte jurídico-administrativa. Todos estos cargos eran de exclusiva confianza del Presidente de la República. Su financiamiento se sustentaba básicamente por la Ley de Presupuestos.

Ahora bien, si existía la CORFO, ¿por qué se quiso crear ODEPLAN? La idea surgió ya durante la preparación del programa de gobierno de Eduardo Frei Montalva en 1963. El diagnóstico de los equipos técnicos⁵⁸ que apoyaban al entonces candidato presidencial era que no existía en el Estado un organismo central de planificación y coordinación económica⁵⁹. Se puede colegir que se consideraba que la mirada de la CORFO, enfocada en la producción y en la industria, era demasiado estrecha para lo que pretendía hacer la Democracia Cristiana en su futuro gobierno. Pero, además, había una presión por modernizar la administración del Estado, cuyas múltiples instituciones funcionaban muchas veces de manera descoordinada y poco eficiente. Se quería, en el fondo, coordinar de mejor manera la planificación nacional, pero incorporando también un criterio regional y local para impulsar el desarrollo. En este sentido, la mirada regional es clave para diferenciarla de la planificación realizada previamente por la CORFO. Con todo, cabe señalar que, en su primera etapa —mientras se discutía la ley que le daría existencia formal— esta Oficina operó de facto con apoyo profesional y administrativo de la misma CORFO⁶⁰. También es importante indicar que, mientras el proyecto de ley original contemplaba una estructura mucho más robusta, finalmente durante su discusión en el Congreso se terminó

[57] El antecedente más relevante de esta idea se puede encontrar en la Geografía Económica de Chile, de la propia CORFO (1952). Para más detalles, véase: SOTO, Víctor. “El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales”, Serie Informes N° 14-20, Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

[58] Presididos por el ingeniero agrónomo Jorge Ahumada.

[59] GARCÍA D’ACUÑA, Eduardo. “La experiencia de la planificación del presidente Frei, 1964-1970”, ILPESCEPAL, Santiago, p. 2. No figura el año de publicación en el documento, pero presumimos que debe haber sido escrito entre 1987 y 1990 (ya que se trata de una evaluación del órgano “veinte años después”). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33718/S7500738.pdf?sequence=1> [consultado el 03/10/2022].

[60] *Ibid.*

por darle la estructura más “liviana” y el carácter meramente asesor que ya indicamos anteriormente⁶¹.

Esta estructura se mantuvo durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) y luego durante la dictadura (1973-1990), con evidentes cambios en la dirección ideológica del órgano.

Posteriormente, en 1990, apenas recuperada la democracia e iniciado el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), se optó por transformar este servicio público en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Se podría especular que se buscaba dotar a este órgano de la fuerza que le había sido negada en la tramitación de su ley original de 1967⁶². Se habla aquí también de reforzar el proceso de regionalización, y se le entregan ciertos instrumentos específicos de fomento, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Sin embargo, es evidente que el paradigma ha cambiado, desde la planificación global de la economía en 1967 hasta un enfoque focalizado en la superación de la pobreza, como indica el propio Mensaje de la ley respecto del FOSIS.

Finalmente, el año 2011, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), MIDEPLAN pasó a denominarse Ministerio de Desarrollo Social y Familia⁶³, entendido como la secretaría de Estado “encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (art. 1 de la ley N° 20.530). Se puede apreciar aquí una continuidad con el paradigma de la focalización que ya mencionamos a propósito de FOSIS. En este sentido, el actual ministerio se aleja considerablemente de los propósitos iniciales detrás de la creación de ODEPLAN en 1967.

En suma, las principales instituciones chilenas que buscaron desarrollar miradas de futuro se enmarcaron dentro de un paradigma de planificación estatal, cuyo apogeo fue entre 1939 y 1973. Con todo, esta historia estaría incompleta si

[61] *Ibíd.*, p. 3. Véase también: RIVAS, Juan y LOYOLA, Christian. “Geografía del desarrollo (regional) en Chile: Corfo, Odeplan y la Conara”, Cuadernos del CENDES, vol. 39, N° 109, 2022.

[62] Como dice el Mensaje de la ley N° 18.989: “Desde hace ya casi veinte años, ODEPLAN ha tenido en la práctica administrativa, el rango de Ministerio, sin que se hubiere efectuado la adecuación legal correspondiente. Las altas funciones que ejerce en el campo de la identificación de políticas de desarrollo; de la evaluación de los proyectos de inversión del sector público; de la coordinación de las políticas sociales y de la planificación del desarrollo regional, hacen indispensable que la autoridad de gobierno encargada de dirigir tales funciones, invista legalmente el cargo de Ministro de Estado. Solamente así podrá disponer de la autoridad administrativa necesaria y de la ubicación en un nivel similar frente al resto de las carteras ministeriales”. (Historia de la ley N° 18.989, disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7422/>).

[63] La voz “Familia” fue introducida el año 2019, mediante la ley N° 21.150, la que también reemplazó en esta definición la frase original “a las personas o grupos vulnerables” por “a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital”.

no nos refiriéramos también al reciente caso del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (Consejo CTCI).

Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (Consejo CTCI)

Este Consejo, de reciente creación, es el continuador de otros consejos de carácter asesor presidencial que se enfocaron en el fomento de la innovación, como el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), que operó entre 2015 y 2021. Sin embargo, mientras los primeros consejos se centraron en una perspectiva económica —y eran apoyados principalmente por la cartera de Economía— el año 2018, con la ley N° 21.105, que creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, se dio un giro hacia el desarrollo científico.

Asimismo, se instaló este Consejo dentro de un verdadero sistema que busca materializar la política pública en materia de ciencia, tecnología e innovación.

En cuanto a su estructura, como ya se dijo, el Consejo CTCI es básicamente un órgano asesor presidencial, pero arraigado claramente en la órbita del Ministerio de Ciencia. Está compuesto por el propio Ministro, por un presidente y catorce consejeros, todos ellos designados por el Presidente de la República. La ley dispone que se debe propender en su designación a los siguientes factores: adecuada representación de las regiones, equilibrio de género y diversidad de disciplinas, enfoques y competencias. La ley también especifica la amplia gama de disciplinas de las cuales deben provenir estos consejeros: investigadores en ciencia y tecnología, artes y humanidades, ciencias sociales, ciencias agrícolas, médicas y de la salud e ingenierías; profesionales en ciencia, tecnología e innovación; y personas destacadas del mundo de la empresa y del desarrollo o la innovación social.

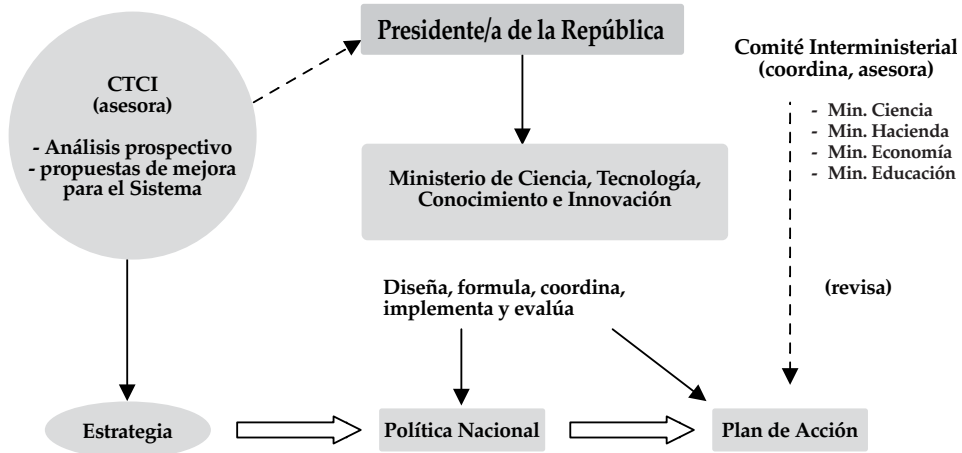
Por otro lado, en cuanto a sus funciones, al Consejo CTCI le corresponde realizar un análisis prospectivo de las tendencias de desarrollo global y nacional⁶⁴. Es decir, se consagra una metodología para las diversas acciones del Consejo, metodología que deberá estar en la base de la *Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo*, principal producto que el Consejo debe entregar. Sin embargo, también se le otorga la función de proponer medidas y modificaciones para fortalecer el sistema de innovación, sistema cuyo énfasis pasa a ser el tema científico tecnológico. Como se ve, todas estas funciones se encuentran concatenadas.

Por cierto, este esquema no termina con la entrega de la mentada estrategia, ya que ella debe orientar la *Política Nacional* sobre la materia, definida e implementada por el Ministerio de Ciencia. Esta política, a su vez, debe traducirse en un *Plan de Acción*, también a cargo de dicho Ministerio. Este Plan es revisado por

[64] Establecido como su principal mandato de acuerdo al artículo 19, inciso 2° de la ley N° 21.105, que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

el Comité Interministerial compuesto por los/as Ministros/as de Ciencia, Hacienda, Economía y Educación, órgano que también se encarga de la coordinación de la Política y del Plan⁶⁵.

Cuadro N° 4: Prospectiva y planificación en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación⁶⁶



Fuente: Elaboración propia

3. Sistematización de las experiencias comparadas

Una vez revisados todos los casos presentados por la Biblioteca del Congreso Nacional, se pueden extraer algunas conclusiones generales.

Sistema, poderes del Estado y organizaciones de la sociedad civil

En primer lugar, podemos ver que, en la mayoría de los casos, el análisis prospectivo se enmarca dentro de un **sistema de prospectiva y planificación**, generalmente con miras a la elaboración de un producto —ya sea un plan estratégico, una estrategia nacional, un plan de desarrollo, o como se denomine—.

[65] Para más detalles, véase: SOTO, Víctor. "Institucionalidad de prospectiva en el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación: el caso del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI)", Serie Minutas N° 39-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

[66] En este caso, la flecha recta entre el Presidente y el Ministerio indica una relación de dependencia directa; el resto de las flechas rectas sugieren un flujo de actividad y/o responsabilidad. En tanto, las flechas punteadas indican un rol de asesoría o de coordinación en una actividad determinada.

Por “sistema” entenderemos aquí, de acuerdo al Diccionario de la RAE, en su segunda acepción⁶⁷, un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”⁶⁸. Por tanto, se establece un sistema de prospectiva y planificación cuando existe una serie de órganos administrativos o políticos que se relacionan entre sí y colaboran para realizar algo, ya sea un plan, un estudio, una estrategia o similares.

Por cierto, en prácticamente todos los casos revisados, las instituciones encargadas de la prospectiva se relacionan en algún momento del proceso con otra institución (esto es parte de la actividad normal de cualquier órgano administrativo). Sin embargo, nos parece que aquí sería relevante elevar un poco más el listón de la definición y entender que un sistema de prospectiva —y no un simple sistema administrativo— implica la existencia de una estructura compuesta por diversos órganos administrativos o políticos, que participan de forma continua en el procedimiento para elaborar ya sean los estudios prospectivos o los planes y estrategias ya mencionadas.

Si se acepta esta definición más exigente, entonces no todas las experiencias revisadas supondrían la configuración de un sistema. Así, por ejemplo, no bastaría la existencia de una oficina o agencia que envíe sus estudios prospectivos al Presidente o al Primer Ministro para que éste realice eventualmente un plan de acción. Tampoco la existencia de órganos que actúen de manera discrecional, sin procedimientos administrativos definidos (por ejemplo, un órgano cuya acción dependiera enteramente de la iniciativa de quien lo encabeza). Al contrario, sería preciso, además de la interrelación de órganos diversos, que estos tuvieran funciones precisas y predefinidas en los procedimientos que se lleven a cabo.

Ahora bien, dentro de los sistemas existentes, podríamos identificar distintos niveles de complejidad, dependiendo del involucramiento en el proceso de los diversos poderes del Estado o de organizaciones de la sociedad civil (que pueden ir desde grupos empresariales a sindicatos, pasando por grupos académicos u organizaciones ciudadanas).

[67] La primera acepción lo define como un conjunto de “reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”. Esta acepción podría tener validez para un estudio en el que se analizaran las reglas que se refieren a la prospectiva, pero aquí nuestro objeto apunta a los órganos concretos que intervienen.

[68] Cabe mencionar que, desde una perspectiva filosófica, Mario Bunge entrega una definición más general, donde el sistema sería “un objeto complejo cuyos componentes están interrelacionados en lugar de aislados” (BUNGE, Mario. *Tratado de filosofía*. Volumen 4. *Ontología II: un mundo de sistemas*, Gedisa, Barcelona, 2012, p. 29). Desde esta perspectiva, utilizada en primera instancia para entender los procesos biológicos, un sistema social o administrativo constituiría más bien una asociación de sistemas. Con todo, podemos rescatar la noción de interrelación, que supone una totalidad y no un mero agregado de componentes.

Sistema

Visto desde esta perspectiva, tendríamos sistemas de prospectiva y planificación en países como Colombia —donde el sistema está incluso definido en la Constitución—, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Perú y Chile. No sería este el caso de Argentina, donde la prospectiva fue realizada por varios años por una unidad temporaria, un órgano asesor que actuaba de forma relativamente aislada (y que, de hecho, fue eliminada recientemente por el gobierno de Javier Milei). Tampoco lo habría en España, donde si bien la oficina encargada del tema tiene una existencia formal que se pretende permanente, no existe un gran nivel de interrelación con otros órganos. En el caso de Japón, a pesar de la existencia de un órgano relativamente antiguo y estable con estas labores, no logramos identificar otros órganos que toman parte del proceso de manera estable. Un caso límite sería Brasil, donde sí existen dos instituciones encargadas de distintos aspectos del tema, pero cuya labor corre por cuerdas separadas (faltaría, pues, una mayor interrelación para poder hablar propiamente de un sistema en los exigentes términos que hemos definido para efectos de este estudio).

Poderes del Estado

Despejado este primer asunto, es preciso que revisemos los niveles de complejidad de los sistemas identificados. Así, en su gran mayoría, estamos frente a sistemas relativamente simples, donde sólo concurre un poder del Estado: el ejecutivo. Esto se denota claramente en los casos de Estados Unidos y Chile. En el primer caso, esta situación está muy relacionada con la materia sobre la cual versan los estudios prospectivos: las actividades de inteligencia, que tradicionalmente han recaído con exclusividad en el poder ejecutivo (en general, envueltas incluso en el ámbito del secreto de Estado). En el segundo caso, también se podría hacer una vinculación con el hecho de que la prospectiva se centra en una materia relativamente acotada, sectorial, como la ciencia, tecnología e innovación, materias ancladas a un ministerio especializado en dichos asuntos. O también se podría pensar en cierta inercia institucional, presente en la estructura chilena, donde muchas veces los poderes del Estado actúan como compartimentos estancos, en base a límites rígidos.

Un caso fronterizo es Francia, donde si bien los órganos prospectivos —*France Stratégie*, así como los diversos centros que ella debe coordinar— operan en el ámbito del poder ejecutivo, la normativa de su principal institución la mandata a asumir los eventuales encargos que realicen la Asamblea Nacional y el Senado, cuyas perspectivas también deben reflejarse en su plan de trabajo anual. En-

tonces, si bien la participación del poder legislativo es eventual, nos pareció que era preferible ubicar a este sistema en un nivel mayor de complejidad⁶⁹.

Luego tenemos los casos de Perú y Colombia, aunque con experiencias muy diversas. La participación del poder legislativo en el caso peruano pareciera ser mucho más nominal que efectiva. Su mayor incidencia se da en el caso del *Foro del Acuerdo Nacional*, donde participan representantes de los partidos políticos. Pero también existe cierta interrelación dada por la naturaleza del sistema político peruano, pues el presidente del consejo de ministros —donde se ubica el principal órgano prospectivo del país— debe responder políticamente frente al Congreso, lo que hace que, en general, se trate de una estructura más permeable a la incidencia del poder legislativo que, por ejemplo, el Consejo CTCI chileno.

En cuanto a Colombia, este reviste interés por tratarse del único caso de participación relevante del poder legislativo en la planificación en el marco de un régimen presidencialista. Aquí el poder legislativo participa en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo*, aunque con ciertas limitaciones de tiempo e iniciativa. Con todo, lo relevante para nosotros es que su participación se encuentra contemplada en la definición del sistema, por lo que configura una etapa ineludible en el procedimiento de planificación.

Finalmente, el caso más notable de colaboración entre los poderes del Estado en la planificación prospectiva es Finlandia. Por un lado, cuenta con diversos órganos que se dedican claramente a actividades de prospectiva, sin confundirlas con la planificación estatal, pero, por otro lado, se entiende que dichas actividades no se agotan en sí mismas, sino que deben sustentar el proceso de planificación estratégica. Y la confección de su principal producto —un plan de acción estatal a largo plazo— se da en un contexto de relativa igualdad entre el poder ejecutivo y el poder legislativo⁷⁰.

Participación de la sociedad civil

Si bien en prácticamente todos los casos hay alguna consideración de la sociedad civil —por ejemplo, a través de la inclusión de estudios académicos o en la propia configuración de los consejos directivos de las instituciones— en este acápite nos referiremos a la participación incidente de la sociedad civil en el procedimiento para llevar a cabo la prospectiva o la planificación. Visto desde esta perspectiva, la sociedad civil no es un actor relevante en los casos de Brasil, Estados Unidos, Japón y Chile. En todos ellos se trata de órganos que actúan dentro de un ámbito que se presupone técnico o especializado. En el caso de

[69] Se podría, asimismo, aventurar que esta mayor interrelación de poderes puede estar vinculada a la naturaleza del sistema político francés, un semipresidencialismo que —aunque con énfasis en la figura presidencial— permite mayor fluidez entre los diversos poderes del Estado (al menos si lo contrastamos con los presidencialismos rígidos de Chile y Estados Unidos).

[70] Aquí también hay que notar que se trata de un régimen semipresidencial, con primacía del premier o primer ministro (es decir, con ribetes más bien parlamentarios).

Chile, se podría argumentar que la sociedad civil está incluida, debido a la configuración plural del Consejo CTCI, pero esto no implica necesariamente que exista una apertura a la inclusión de grupos diversos en el proceso de discusión y toma de decisiones⁷¹.

Por otro lado, si bien Argentina y España no configuran sistemas, sus respectivas unidades encargadas del tema sí han considerado la participación incidente de la sociedad civil en la elaboración de sus productos.

En Francia, si bien identificamos la participación de la sociedad civil, ella depende más bien del nivel de apertura de quienes integren *France Stratégie* que de una inclusión real en su procedimiento normal. Por cierto, con esto no indicamos que no exista dicha participación, sino solamente que ella no se encuentra contemplada de manera *formal* en su configuración, como sí ocurre en otros casos.

Con un nivel mayor de participación tendríamos a Perú, Finlandia y Colombia. En el primer caso, la sociedad civil se encuentra formalmente incluida en el sistema, en el *Foro del Acuerdo Nacional*, aunque —tal como vimos respecto del poder legislativo— su participación es menos significativa de lo que se podría suponer a partir de lo dispuesto en la ley que lo regula. En Finlandia, en tanto, ella tampoco se manifiesta de forma muy incidente, pero no deja de ser relevante. Recordemos que el principal objeto de la *Red Nacional de Prospectiva* es realizar actividades con la sociedad civil, y todos estos debates y actividades sirven de insumo para el informe que prepara el grupo de trabajo del Primer Ministro. Finalmente, en Colombia la participación es canalizada principalmente por el *Consejo Nacional de Planeación*, que tiene un rol clave en el procedimiento de elaboración del Plan.

Ubicación y naturaleza de los órganos que realizan prospectiva

Avanzando hacia la configuración misma de las instituciones que llevan a cabo acciones de prospectiva y planificación, podemos sacar una conclusión bastante clara y general: *todos* los órganos revisados se ubican, de una u otra forma, dentro del ámbito del poder ejecutivo. Incluso, podríamos aseverar que la mayoría son órganos con escasa autonomía administrativa (pueden tener, por cierto, diversos niveles de autonomía funcional, pero en último término sus jefaturas responden directamente ante la autoridad encargada de su nombramiento). Asimismo, se trata de órganos que, por lo general, se encuentran ubicados en las más altas esferas del gobierno.

[71] Si se quiere analizar con mayor detalle la tipología de los órganos colegiados en Chile, véase el punto 3 de este estudio.

Desde el punto de vista de la centralización del órgano⁷², los que operan con mayor nivel de descentralización son el *Centro de Estudios Estratégicos* de Brasil y el CEPLAN peruano. Por cierto, podríamos incluir también aquí al Consejo CTCI chileno, que opera con relativa autonomía, pero en cuanto a su estructura administrativa es plenamente dependiente del Ejecutivo, por cuanto es un mero órgano asesor y requiere del apoyo administrativo del Ministerio de Ciencia para poder llevar a cabo su cometido. Los demás órganos estudiados, ya sea que se trate de servicios públicos o de consejos u otros grupos asesores, tienden a tener un carácter centralizado.

Ahora bien, en cuanto a su nivel de cercanía con el gobierno, los que se encuentran más “alejados” de este son aquellos que se ubican bajo la dependencia o supervigilancia de ministerios. Así, contamos aquí al *Centro de Estudios Estratégicos* de Brasil, al Consejo CTCI chileno y al *Instituto Nacional de Política Científica y Tecnológica* de Japón. Más arriba se ubicarían Argentina, España y Perú. En el primer caso, por encontrarse ubicado bajo la jefatura del gabinete de ministros, en el segundo, por estar también bajo el gabinete (un peldaño más abajo de la Presidencia), y en el tercer caso, por depender del Presidente del Consejo de Ministros (autoridad que, dadas las particulares características del sistema político peruano, se asemeja en algunos aspectos a un jefe de gobierno, pero no intenta tanto poder como el Presidente). En los demás casos, se trata de instituciones que dependen directamente de la Presidencia o del Primer Ministro. Aquí cabe destacar una vez más la estructura colombiana, donde existe un departamento —lo que en Chile sería equivalente a un servicio público dependiente directamente del Presidente, como lo fueron ODEPLAN, el *Consejo Nacional de la Cultura y las Artes* o el SERNAM en su momento.

Finalmente, respecto de su naturaleza, casi todos se encuentran —de alguna forma— inmersos en la estructura formal de la Administración del Estado, excepto en el caso argentino, cuyo órgano prospectivo estaba constituido como una unidad temporal. Es discutible también Finlandia, donde el grupo de trabajo parece más bien ser parte del *staff* de asesores del Primer Ministro, y no tanto una oficina formal. En el caso de la *Secretaría de Asuntos Estratégicos* de Brasil, del *Consejo CTCI* chileno y de Finlandia, estaríamos frente a órganos meramente asesores, aunque con una inserción administrativa clara. La *Oficina* española, en tanto, tiene características de un órgano asesor, pero formalmente es un órgano administrativo centralizado.

Distintos son los casos del *Centro de Estudios* brasileño, del *Instituto Nacional* japonés, de la *Oficina* estadounidense, del CEPLAN peruano y del *Departamento*

[72] Cabe mencionar que para efectos de este análisis hemos homologado los diversos servicios, consejos, institutos, centros, etc., con los términos formales utilizados en Chile (que se limitan, entre nosotros, a las siguientes clasificaciones: servicio público centralizado/descentralizado, órgano autónomo legal/constitucional, empresa fiscal, consejo asesor presidencial y comité interministerial). Así, para simplificar, he dividido los distintos servicios en órganos centralizados, descentralizados y órganos asesores (equivalentes a nuestros consejos asesores presidenciales).

de Planeación colombiano, donde estamos claramente frente a servicios públicos (o lo que en Chile clasificamos como servicios públicos). La utilidad de contar con un servicio público encargado de estos temas —o al menos de la parte más “ejecutiva” del tema, es decir, la planificación— es que se trata de una estructura abocada de manera permanente a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Producto principal u objeto del sistema de prospectiva

No todos los órganos encargados de la prospectiva se ocupan también de la planificación. En rigor, habría que tratarlas como funciones separadas. Sin embargo, en el marco de un sistema —en los términos en que lo planteamos más arriba— debiera existir una sinergia entre los estudios prospectivos y la planificación.

¿En qué países estas instituciones se encargan exclusivamente de la prospectiva sin participar en la planificación? Básicamente Estados Unidos y Japón. Un caso intermedio es Francia, donde la principal labor de su institución es realizar estudios prospectivos, pero eventualmente podría llegar a asumir otros encargos, incluso vinculados con la planificación estatal⁷³.

En Brasil tenemos una política de cuerdas separadas. Por un lado, los estudios prospectivos del *Centro de Estudios*, y por otro la estrategia diseñada por la Secretaría. En tanto, en Finlandia tenemos un grupo de trabajo que participa tanto de la prospectiva como de la elaboración del plan y una *Red Nacional* que se encarga exclusivamente de la prospectiva.

En el resto de los casos, en tanto, los órganos se encargan de ambos temas. Ahora bien, habría que distinguir aquellos países donde la estrategia es un documento mucho más programático que ejecutivo de aquellos en los que se trata en realidad de un plan estratégico, enfocado en la realización de acciones concretas.

Así, en Argentina, España y Chile, tenemos estrategias más bien generales que sirven de insumo para la planificación estatal. Cabe mencionar que, en el caso de Chile, el tema está más circunscrito o acotado que en los otros dos, porque se enfoca en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación (y no, por ejemplo, en economía, productividad, educación o desarrollo de la cultura).

Por otro lado, en Finlandia, Colombia y Perú, se trata de un plan con acciones concretas. Así, en los últimos dos casos el órgano encargado de su elaboración también debe hacerse cargo del seguimiento de la implementación del plan por parte de los diversos organismos del Estado.

[73] Lo curioso es que esta institución es heredera del Comisariato del Plan, un órgano muy relevante en los años de post-guerra en pleno siglo XX, y encargado casi exclusivamente de la planificación de la economía.

Síntesis

Toda configuración institucional depende en primer lugar de los objetivos de política que se planteen. Es la función la que hace al órgano y no el órgano a la función. Así, distintos objetivos de política nos llevan a distintas configuraciones institucionales.

Por otro lado, las instituciones no existen en el vacío. Tampoco pueden operar de forma voluntarista sin la existencia de un adecuado ecosistema que les permita llevar a cabo sus objetivos. Dicho esto, en este acápite hemos sistematizado las distintas experiencias estudiadas, de tal forma que ellas sirvan de guía para la eventual configuración de un sistema de prospectiva a nivel nacional.

En particular, hemos visto diferencias entre países respecto de la organización general de la institucionalidad de prospectiva. Así, en algunos casos, las instituciones de prospectiva operan de manera relativamente aislada, mientras que en otros operan dentro de un sistema. Por otro lado, estos sistemas suelen considerar sólo al poder ejecutivo, aunque en un par de casos se involucra también al poder legislativo. Y, si bien en todos los casos hay algún nivel de participación de la sociedad civil, sólo en algunos ésta llega a ser verdaderamente incidente.

Por otro lado, en cuanto a la configuración institucional misma, todos los casos revisados operan en el ámbito del poder ejecutivo, y la gran mayoría en sus más altas esferas. No identificamos prácticamente ningún servicio u órgano propiamente autónomo, más allá de la autonomía funcional de varios de ellos.

Finalmente, si bien en algunos casos estos órganos están dedicados exclusivamente a los estudios prospectivos, en la mayoría el producto esperado del sistema es una estrategia o plan con miras a su implementación (ya sea que el mismo órgano encargado de la prospectiva se desdoble o que este participe y colabore con otro órgano que llevará a cabo dicha planificación).

En las páginas siguientes se puede ver un cuadro comparado que resume todos estos puntos.

Vale la pena recordar que el criterio fundamental para determinar estas clasificaciones es la revisión de las fuentes formales y/o oficiales. Es posible que una investigación más profunda o que utilice una metodología diversa, arroje otras conclusiones (así, por ejemplo, puede ocurrir que cuestiones que se afirman en las leyes o decretos no se realicen en la práctica).

Cuadro N° 5: Comparación de los diversos países según sistema y órganos

PAÍS	¿HAY UN SISTEMA?	PODERES DEL ESTADO INVOLUCRADOS	INCLUSIÓN DE SOCIEDAD CIVIL
Argentina	No	Ejecutivo	Sí
Brasil	No	Ejecutivo	No
Colombia	Sí	Ejecutivo + Legislativo	Sí
España	No	Ejecutivo	Sí
Estados Unidos	Sí	Ejecutivo	No
Finlandia	Sí	Ejecutivo + Legislativo	Sí
Francia	Sí	Ejecutivo + Legislativo	Sí
Japón	No	Ejecutivo	No
Perú	Sí	Ejecutivo + Legislativo	Sí

Fuente: Elaboración propia

NOMBRE DE ÓRGANOS PRINCIPALES	UBICACIÓN DE ÓRGANOS PRINCIPALES	NATURALEZA DEL ÓRGANO	PRINCIPAL OBJETO/ PRODUCTO
Argentina Futura	Jefatura del Gabinete de Ministros	Unidad especial temporaria	Prospectiva + Estrategia
Centro de Estudios Estratégicos	Ministerio de Ciencias	Órgano descentralizado	Prospectiva
Secretaría de Asuntos Estratégicos	Presidencia	Órgano asesor	Plan
Departamento Nacional de Planeación	Presidencia	Órgano centralizado	Prospectiva + Plan
Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo	Gabinete de la Presidencia	Órgano centralizado	Prospectiva + Estrategia
Oficina del Director de Inteligencia Nacional	Presidencia	Órgano centralizado	Prospectiva
Red de Prospectiva Nacional	Gobierno y Fondo de Inversión en Innovación	Órgano asesor	Prospectiva
Grupo de Trabajo	Primer Ministro	Órgano asesor	Prospectiva + Plan
France Stratégie	Primer Ministro	Servicio público centralizado	Prospectiva + Encargos específicos (podría incluir diseño de plan o estrategia)
Instituto Nacional de Política Científica y Tecnológica	Ministerio de Educación	Servicio público centralizado	Prospectiva
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Presidencia del Consejo de Ministros	Servicio público descentralizado	Prospectiva + Plan

4. Tipos de consejos en la Administración del Estado

En esta última sección nos pondremos en el caso de que se decida crear una estructura colegiada a cargo de la prospectiva. Para ello, revisaremos a grandes rasgos los distintos tipos de estructuras colegiadas que se identifican en la legislación chilena.

Consejos insertos en la estructura de un servicio público

Son consejos creados por ley y se ubican dentro de la estructura de los servicios públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley N° 18.575 (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado o LOCBGAE). Cuentan con las facultades que señale la ley, y pueden abarcar desde atribuciones meramente consultivas hasta la dirección superior de estos servicios, como veremos a continuación.

Consejos directivos

En primer lugar, podemos tener consejos resolutivos que participen de la **dirección superior de los servicios públicos**. Aquí, los miembros del consejo se suelen entender como funcionarios públicos para todos los efectos legales. En este grupo podemos ubicar al *Consejo para la Transparencia* o el *Consejo de Alta Dirección Pública*, entre otros.

Consejos resolutivos

En segundo lugar, podemos tener **consejos resolutivos que, sin participar en la dirección superior de un servicio público, puedan tomar parte en decisiones relevantes de política pública**. Así, por ejemplo, el *Consejo Nacional del Fondo de Organizaciones de Interés Público*, regulado en la ley N° 20.500. En este mismo sentido, tenemos los comités directivos de los *Servicios Locales de Educación Pública*, regulados por la ley N° 21.040, que se encuentran conformados por representantes de las municipalidades del territorio abarcado por el Servicio Local, por representantes del gobierno regional y por representantes de los padres y apoderados de sus establecimientos. Estos comités pueden definir la terna de candidatos para el nombramiento del Director Ejecutivo y aprobar los planes estratégicos del servicio, entre otras atribuciones⁷⁴.

[74] Más discutible es el caso del consejo de la Agencia de Calidad de la Educación. Aquí, la ley no le otorga explícitamente la dirección superior del servicio, ni tampoco injerencia alguna en el nombramiento del secretario ejecutivo (lo que podría denotar el otorgamiento implícito de un carácter directivo). Pero, al mismo tiempo, muchas de sus facultades son de carácter directivo. En nuestra opinión, se trataría de un consejo particularmente fuerte, pero dentro del marco de los consejos resolutivos y no de los directivos.

Consejos consultivos

En tercer lugar, existen consejos consultivos de los servicios públicos, compuestos por personas privadas o que representan intereses privados, pero cuya estructura y atribuciones son definidas y reguladas por la ley. Se trata, en definitiva, de consejos compuestos por sujetos privados pero que se integran en la estructura organizacional de los servicios públicos. Se trata de “órganos colegiados, de carácter asesor, integrados por representantes de los intereses que puedan resultar afectados por las decisiones que adopte el órgano correspondiente o por personas a quienes el legislador considera relevante tener en el órgano correspondiente, por la opinión especializada que puedan dar”⁷⁵.

Ejemplos de estos consejos son el comité consultivo del *Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes*⁷⁶, o los consejos consultivos de usuarios de los Servicios de Salud, entre otros. También la ley N° 21.040 establece consejos locales de educación pública, compuestos por padres y apoderados, estudiantes, profesores, asistentes de la educación, etc., con facultades consultivas respecto de las decisiones del Director Ejecutivo del Servicio Local.

Consejos que están fuera de la estructura de los servicios públicos

Consejos consultivos de la sociedad civil

El artículo 74° de la LOCBGAE mandata a los servicios públicos a establecer consejos consultivos de la sociedad civil. Esta es una categoría nueva de consejos en nuestro ordenamiento, ya que si bien revisten el carácter de públicos (su fuente mediata es la ley y su fuente inmediata es la resolución administrativa que los crea), no se encuentran insertos en la estructura de los servicios públicos, sino que se entienden como entes distintos que colaboran con ellos. Asimismo, si bien la norma que fomenta su creación es legal, su organización y funcionamiento es determinado discrecionalmente por cada servicio u órgano público.

Consejos asesores presidenciales

No se encuentran regulados por ley, pero se ha entendido que son consejos de carácter transitorio y de conformación diversa que buscan asesorar al Presidente respecto de un tema particular. Son creados por el Presidente de la República en

[75] CARMONA, Carlos. “La organización administrativa. Apuntes de clases”, Santiago, 2013, p. 226.

[76] Este comité consultivo se disolvió en virtud de la ley N° 21.045, que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Ahora la estructura del ámbito cultural pasa a ser la siguiente: el Ministerio asume todas las atribuciones directivas y ejecutivas que tenía el Consejo, mientras que se crea un nuevo Consejo, de carácter esencialmente asesor, con algunas (importantes) decisiones resolutorias. En otras palabras, según la tipología que se presenta aquí, pasaría a ser un consejo resolutorio no-directivo.

virtud de su potestad reglamentaria autónoma⁷⁷. Generalmente terminan entregando un informe que sintetiza propuestas e ideas en torno al problema planteado, para que el presidente luego decida qué curso de acción tomar.

Comités interministeriales e intersectoriales

Se trata de comités integrados por representantes de diversos ministerios u órganos públicos que se ocupan de un problema de carácter transversal a todos ellos, o que atañe a una serie de factores diversos. En realidad, suele tratarse de una forma de organización del trabajo por parte del Presidente de la República, que éste dispone haciendo uso de su potestad reglamentaria autónoma. También pueden ser mandados por ley, como ocurre con el programa *Chile Crece Contigo* (ley N° 20.379), que considera la creación de un comité interministerial para definir la incorporación de nuevos subsistemas al *Sistema de Protección de la Infancia*.

Pueden tener un carácter transitorio o permanente, y se han visto ejemplos en materias tan diversas como protección de la infancia, vida saludable, modificación horaria, o modernización del Estado, entre otras.

Análisis

Si bien no existe un criterio único para la creación de consejos en nuestro sistema y, tanto las denominaciones como los tipos de consejos han ido variando con el tiempo, podemos concluir que estos se pueden agrupar según dos grandes variables.

La primera es según su *objeto*. Aquí tenemos dos grandes grupos: consejos cuyo objeto es proveer asesoría técnica y consejos que buscan realizar el principio participativo o representar intereses diversos a los del Fisco.

La segunda gran variable es el nivel de incidencia del consejo según sus *atribuciones*. En otras palabras, si estamos frente a un consejo consultivo o resolutorio.

Podríamos aventurar también una tercera variable, en atención al nivel de incidencia del Ejecutivo o del poder central en la elección o designación de los consejeros. Sin embargo, aquí es mucho más difícil hacer una división clara. Más bien, se trataría de una cuestión de grado, donde un extremo sería la elección directa de los representantes de las distintas organizaciones (un caso bastante cercano a ese extremo —aunque la votación es por organización y no por persona— es el del *Consejo Regional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones Públicas*), y el otro extremo vendría dado por los casos donde el Presidente de-

[77] La potestad reglamentaria autónoma se desprende del artículo 32, N° 6 de la Constitución Política de la República, que establece entre las atribuciones especiales del Presidente “Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”. Es decir, el Presidente puede dictar actos administrativos de manera amplia, incluso en materias que no sean de mera ejecución legal (siempre y cuando no afecte una materia de ley).

signa directamente a los representantes de la sociedad civil (como suele ocurrir en la mayoría de los consejos directivos o en los consejos asesores).

Por lo general, en nuestro ordenamiento suele hacerse un cruce perfecto entre la variable técnica y la resolutive. Es decir, los consejos cuyo objeto predominante es la representación de intereses o la participación ciudadana, suelen tener un carácter meramente consultivo, mientras que los consejos con orientación técnica —y designados por una autoridad superior—, suelen tener un carácter resolutive.

Breve historia de las innovaciones institucionales en Chile en materia de gobernanza de los servicios y empresas públicas

Habiendo revisado ya las tipologías de consejos en nuestra actual Administración del Estado, es preciso que echemos una mirada general a lo que fue la evolución de estas instituciones desde la Constitución de 1925. De esta forma, podremos notar cómo el Estado chileno ha experimentado a lo largo de su historia con diversas formas de organización interna, las que además pueden ser de utilidad para iluminar propuestas futuras de organización.

Así, podemos identificar un primer proceso de cambios en la Administración del Estado a partir de las décadas de 1920 y 1930⁷⁸, caracterizado por la proliferación de instituciones funcionalmente descentralizadas o semifiscales para cubrir diversas necesidades públicas. Un ejemplo temprano de este tipo de estructura se da en la conformación de Cajas⁷⁹, empresas fiscales o estatales y corporaciones de fomento. La dirección de estas instituciones tendía a ser colegiada, tomando su estructura de los directorios de las sociedades y corporaciones privadas. Las presidía, por lo general, un Ministro, y reunía a los jefes de los servicios públicos relacionados, a representantes del sector privado y, en ocasiones, a un representante de las organizaciones sindicales. En forma paralela, el Presidente de la República o el consejo directivo así conformado, nombraba a un Vicepresidente o Secretario Ejecutivo, quien se hacía cargo de la administración del servicio. El ejemplo paradigmático en este sentido es la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO), creada en 1939.

El objetivo de este tipo de estructuras era doble. Por un lado, se buscaba *descentralizar* la función pública para hacer la gestión más eficiente (los ministerios tendían a ser estructuras muy pesadas y burocráticas, y muchas veces los servicios centralizados terminaban inmovilizados por su dependencia hacia ellos).

[78] Como se notará en los párrafos siguientes, cada ordenamiento constitucional determina una forma particular de organización de la Administración del Estado.

[79] Eran organizaciones colegiadas de carácter crediticio, que se ocupaban de un problema particular (generalmente se trataba de empresas estatales). Así, por ejemplo, si el Estado quería fomentar un sector o industria, lo hacía entregando préstamos, a través de estas cajas. En la década de 1930 había una Caja de Crédito Minero, una Caja de Crédito Hipotecario, una Caja de Crédito Agrario, una Caja de Crédito Agrario, una Caja de Colonización Agrícola y una Caja de Habitación Popular. Muchas de estas instituciones se refundieron en el Banco del Estado durante la década de 1950.

Por otro lado, se pensaba que una *mirada intersectorial* (tanto a nivel de ministerios como de colaboración público-privada) podía permitir enfrentar mejor las complejas tareas que el Estado se había fijado durante ese período histórico. Esto tenía mucho sentido en el contexto de un Estado empresario y una elite política decidida a fomentar la conformación de una incipiente industria nacional.

Un segundo proceso de “experimentación institucional” se dio durante la década de 1960. Consiste básicamente en la utilización de estas estructuras en servicios encargados de prestaciones sociales, como la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) o el Servicio Nacional de Menores (SENAME), entre otros. Asimismo, se empieza a introducir con mayor fuerza representantes de los trabajadores o de organizaciones sociales. Esto se da en paralelo con la formalización de diversas organizaciones de la sociedad civil, como las juntas de vecinos o los centros de madres, que se sumaron a las cooperativas, sindicatos, federaciones obreras, estudiantiles, etc., que tuvieron auge en esos años. En otras palabras, si bien la estructura es prácticamente la misma, se pasa de un énfasis empresarial a un *énfasis social*. Un buen ejemplo de esto es la *Corporación de la Reforma Agraria*, que absorbió a la antigua *Caja de Colonización Agrícola* y asumió la dirección del proceso de reparto de tierras durante el proceso de reforma del agro. Así, su Consejo Directivo se caracterizó por incluir a dos representantes de los campesinos (de un total de siete miembros), designados por el Presidente a partir de ternas o quinas propuestas por las mismas organizaciones campesinas.

Con el golpe de Estado, sin embargo, las estructuras colegiadas dieron paso a un retorno a las autoridades unipersonales y un fortalecimiento de la jerarquía. Esto se implementó de la mano con la intervención de diversas organizaciones públicas y sociales por parte de las autoridades militares, con un mando totalmente vertical. En paralelo, se inició un nuevo proceso, esta vez de reordenamiento institucional, que desembocó, primero, en la Constitución de 1980, y luego en la ley N° 18.575, que estableció las bases de la Administración del Estado. Dicha ley sistematizó, en cierta forma, lo que se había venido desarrollando en los cincuenta años anteriores, simplificando la clasificación de los organismos públicos. Así, si antes se hablaba de servicios dependientes, empresas fiscales, instituciones semifiscales y organizaciones autónomas, con la nueva clasificación se pasa a tres grandes categorías: servicios centralizados, servicios descentralizados y autonomías constitucionales.

Sin embargo, en cuanto a la estructura interna, no se recogieron las innovaciones introducidas por los diversos gobiernos durante la vigencia de la Constitución de 1925. Así, en una primera instancia, se estableció la autoridad unipersonal (el jefe de servicio) como regla general y se omitió la posibilidad de crear órganos colegiados de dirección superior, lo que da cuenta de la imposición de

un modelo vertical de Administración⁸⁰. Sólo con la reforma del año 1990 se reconoció plenamente la posibilidad de establecer este tipo de estructuras directivas.

Desde entonces, la tendencia en cuanto al diseño institucional ha ido hacia la creación de servicios descentralizados (por sobre los servicios centralizados, al punto que estos constituyen actualmente una rareza en la Administración del Estado⁸¹). Además, se ha constatado que la mera descentralización funcional no basta para configurar servicios eficientes y con la independencia necesaria para prevenir los riesgos de captura. Así, se han creado organizaciones con tendencia a la autonomía del poder ejecutivo, lo que desafía la relación que tradicionalmente se ha hecho en nuestro país entre gobierno y administración. Esto se da, principalmente, a través de lo que Luis Cordero y José Francisco García denominan “agencias independientes” y Carlos Carmona llama “autonomías legales”, es decir, órganos descentralizados liderados por consejos directivos, cuyos miembros son designados por un acuerdo entre el Presidente y el Senado, los que no pueden ser removidos por causales de confianza⁸².

Otra tendencia es hacia la proliferación de órganos colegiados insertos en los servicios públicos, ya sea de carácter consultivo, resolutorio o directivo (como vimos en el punto 2 de este estudio). Esto viene de la mano con una nueva tendencia hacia la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, tanto a través de la creación de *Consejos Consultivos de la Sociedad Civil* (COSOC), como a través de nuevos mecanismos de representación orgánica en los consejos resolutorios (es decir, a través de miembros de consejos que no son designados por la autoridad central sino por sus organizaciones de base)⁸³.

Apuntes para la creación de órganos colegiados en la Administración del Estado

Si nos enfrentamos al rediseño de un servicio u órgano público, lo primero que debemos preguntarnos es cuál es su déficit y qué es lo que lo causa. En el caso

[80] CORDERO, Luis y GARCÍA, José Francisco. “Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias”, en: Anuario de Derecho Público, 2012, p. 418. En particular, el artículo 28 original (hoy 31) indicaba, en su inciso final: “En circunstancias excepcionales la ley podrá establecer Consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos, los que tendrán las facultades que la ley señale.”.

[81] El órgano centralizado por excelencia es la subsecretaría de un ministerio. Asimismo, subsisten órganos centralizados en los ministerios más antiguos, como Hacienda (la Dipres), Justicia (Sena y Gendarmería) y Educación (la Dibam, aunque este último fue reemplazado recientemente (mediante la ley N° 21.045) por el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, de carácter descentralizado). Un caso de servicio centralizado creado recientemente es la Dirección de Educación Pública, cuyo carácter dependiente busca la mantención del control político sobre el Sistema de Educación Pública, que le otorga la administración de los establecimientos educacionales a 70 servicios descentralizados. Véase la ley N° 21.040.

[82] Véase: CORDERO Y GARCÍA, Op. Cit.

[83] Para más detalles, véase: SOTO, Víctor. “Los gobiernos corporativos en la Administración del Estado”, Serie Informes N° 30-20, Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

de que estemos creando un nuevo órgano, debemos plantearnos los distintos escenarios con los que podría interactuar, para buscar a partir de ahí los eventuales problemas (y soluciones).

A lo largo de la historia —es decir, mucho antes de que se impusiera la llamada *nueva gestión pública*⁸⁴— se han planteado distintos diseños institucionales, según los intereses que los legisladores querían proteger en cada momento, o las miradas que querían que estuvieran representadas. De esta forma, mientras en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1925 se privilegió el foco empresarial, durante sus últimos años se buscó diseñar servicios que tendieran a la participación ciudadana, y a la representación de los propios usuarios en las estructuras de gobierno.

Después del retorno a las estructuras unipersonales propiciada por la dictadura, los primeros años de vigencia plena de la Constitución de 1980 estuvieron marcados por un retorno parcial a las estructuras colegiadas, sólo que esta vez de la mano de la modernización. En otras palabras, se trató de un proceso asociado a la profesionalización de la gestión, más que a la representación de intereses. En paralelo, se fue fortaleciendo lentamente la participación ciudadana, lo que llegó a su punto culminante con la ley N° 20.500. Este nuevo mandato de incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede ser visto como un intento de lidiar con el creciente alejamiento de la sociedad civil de la política formal (la otra cara del proceso de ensimismamiento o automatización del poder administrativo), así como un intento de empezar a representar de mejor manera sus intereses en el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, sólo recientemente este esfuerzo se ha ido traduciendo en la configuración de estructuras de gobierno de los servicios públicos que incorporen de forma efectiva a los ciudadanos.

En cualquier caso, lo relevante no es la estructura misma, sino que ella se diseñe *para cumplir con determinadas funciones*. Volvemos aquí a la idea que ya indicamos más arriba: es la función la que hace al órgano y no el órgano a la función. Si de las funciones planificadas se desprende que ellas se cumplirían más fácilmente con una estructura determinada, entonces el legislador debería tender a establecer dicha estructura.

Otra opción consiste en combinar distintos diseños: por ejemplo, un órgano dirigido unipersonalmente a la usanza tradicional podría tener como contraparte a un consejo con representación ciudadana, laboral, productiva y/o empresarial. Es decir, un clásico sistema de pesos y contrapesos. Lo importante es nunca perder de vista el norte de todo diseño institucional: que el órgano sea capaz de cumplir adecuadamente con las funciones que la ley le ha encomendado y que, finalmente, debieran beneficiar a la ciudadanía.

[84] Con esta noción se agrupan las diversas propuestas de modernización del Estado que se han desarrollado desde mediados de la década de 1990 en adelante.

Introducción y presentación a los expresidentes

Senador Francisco Chahuán Chahuán¹

Forjando el mañana para Chile: Voces de los y la expresidentes/a

En el marco del desarrollo del trabajo de la Mesa de Prospectiva y la propuesta de esta nueva institucionalidad: Agencia de Futuro Estratégico, destaca la importancia de las intervenciones de los expresidentes de nuestro país para la construcción republicana y políticamente diversa de este trabajo, ya que el fin es que el desarrollo y futuro de Chile, a través de políticas de Estado, pueda trascender a los diferentes gobiernos. La iniciativa de dialogar con los cuatro expresidentes entre noviembre de 2022 y enero de 2023, así como la de presentar los resultados de la Mesa de Prospectiva al gobierno del presidente Gabriel Boric, ha sido un paso crucial en este proceso, permitiendo relatar y comprender los esfuerzos de cada actor para contribuir a esta visión. Por lo tanto, a continuación, quedan plasmadas las perspectivas de los expresidentes Ricardo Lagos Escobar, Michelle Bachelet Jeria, Sebastián Piñera Echenique y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Cada uno ha dejado una huella imborrable en la historia de Chile, y sus experiencias son fundamentales para comprender el pasado y el presente, así como para generar un espacio institucional que nos permita gobernar anticipatoriamente para un futuro esperanzador y conjunto.

[1] Francisco Chahuán Chahuán. Abogado y político de Renovación Nacional. Senador por la 6ª Circunscripción, Región de Valparaíso, período 2018-2026. Senador por la 6ª Circunscripción Costa, desde 2010 a 2018. Diputado por el Distrito N° 14, Región de Valparaíso, entre 2006 y 2010.

La colaboración de los expresidentes ha sido un aspecto esencial del republicanismo para avanzar hacia una nueva institucionalidad que genere una visión a largo plazo para Chile. Lo que refleja el sello de este trabajo: diversidad ideológica, transversalidad política, diálogo democrático, y la experiencia al servicio del bien social. Por lo tanto, su participación activa y sus aportes en una comisión temática especial han sido significativos en el proceso de forjar este espacio institucional, enfocado desde la prospectiva, en un futuro próspero y sostenible para el país. Cabe destacar la importancia de estos encuentros presidenciales, ya que, de forma inédita e histórica, por primera vez una comisión, en este caso la Comisión de Desafíos Futuro del Senado, reúne a los expresidentes para que aporten su visión y experiencia a una propuesta de trabajo legislativo. Lo anterior, obtiene además, un valor histórico al ser una de las últimas actividades oficiales en el Senado del fallecido expresidente Sebastián Piñera², y de las últimas intervenciones en la discusión política del expresidente Ricardo Lagos, antes de comunicar su retiro de la vida pública.

Estos esfuerzos colectivos, la integración de diversas visiones y experiencias del más alto nivel han sido cruciales para el desarrollo de una propuesta de institucionalidad coherente en Chile, demostrando la importancia de una colaboración intergeneracional, transversal en la planificación y anticipación al futuro del país.

La motivación de los expresidentes de Chile para abordar la necesidad de la prospectiva y los desafíos se fundamenta en las enormes oportunidades que Chile posee para construir un futuro a largo plazo, aprovechando sus características geográficas y recursos naturales únicos. Chile, con su extensa y variada geografía, ofrece una amplia gama de posibilidades para el desarrollo y la investigación, lo que se traduce en un potencial significativo para la planificación estratégica y la prospectiva.

Chile se caracteriza por su larga franja costera, lo que le otorga una proyección oceánica relevante. El país cuenta con uno de los cielos más limpios del mundo, lo que facilita la exploración espacial y permite investigar sobre el origen del universo, y alberga fosas submarinas profundas que aún están por investigar. La biodiversidad marítima de Chile, aún por ser plenamente conocida e inventariada, representa una fuente inexplorada de oportunidades de desarrollo. Además, Chile posee territorios en tres continentes: continental, antártico y polinésico. El Chile Antártico ofrece oportunidades únicas para la investigación y el desarrollo científico, mientras que el Chile continental destaca por su diversidad climática y geográfica, propiciando el desarrollo de industrias locales con incentivos tributarios. Por otro lado, el Chile polinésico, que abarca dos tercios de la zona económica exclusiva del país, es rico en biodiversidad y recursos naturales.

[2] Sebastián Piñera muere en un accidente el 6 de febrero de 2024 en el Lago Ranco (Chile).

Sin embargo, estas oportunidades también plantean desafíos institucionales significativos. Existe la necesidad de contar con instrumentos y agencias estratégicas que se enfoquen en la planificación y el desarrollo futuro del país. La infraestructura es un factor clave para ello, y la centralización del proceso requiere una revisión, especialmente en lo que respecta a potenciar las fronteras interiores y establecer políticas que promuevan la soberanía y el desarrollo en áreas fronterizas. En contraste con otros países, no podemos descuidar nuestras fronteras, por lo que se debe adoptar un enfoque más proactivo y estratégico en estas áreas.

En sus presentaciones, los expresidentes abordaron temas específicos cruciales para el desarrollo a largo plazo del país, enfocándose en la construcción de un proyecto colectivo inclusivo y diverso. Estos temas se alinean con la importancia de superar desafíos sociales, económicos y culturales actuales. Entre los temas relevantes discutidos, se encuentran la superación de la pobreza, el derecho a una vivienda digna, y la provisión de atención en salud oportuna. Estos aspectos son fundamentales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, y fortalecer el sistema de pensiones, asegurando un futuro más seguro y equitativo para todos.

Otro punto crucial en las discusiones fue la necesidad de abordar la cultura de la individualidad, promoviendo una visión más colectiva y comunitaria. Se resaltó la importancia de enfrentar fenómenos complejos, como la soledad y la alta tasa de suicidio en niños, adolescentes y personas mayores. Esto implica trabajar hacia una sociedad donde se generen herramientas y oportunidades para que cada persona pueda alcanzar su máximo potencial y realización, tanto material como espiritual. Además, los expresidentes enfatizaron la relevancia de reconocer y valorar los aportes de los pueblos originarios de Chile. La multiculturalidad, la riqueza de las lenguas, la cultura y las costumbres de estos pueblos, así como la contribución de los migrantes que han hecho de Chile su segunda casa, son aspectos esenciales para construir una nación diversa y unida. Reconocer y celebrar esta diversidad contribuye a la formación de una gran nación que recoge el aporte de todos sus ciudadanos y ciudadanas, fortaleciendo la identidad nacional y promoviendo un desarrollo inclusivo y sostenible.

Las perspectivas y recomendaciones de los expresidentes de Chile en el ámbito de la prospectiva y el desarrollo sostenible nos enseñan valiosas lecciones. Una de las principales, es la necesidad de superar el presentismo y la política enfocada en el corto plazo, y en su lugar, construir un sentido identitario y un proyecto colectivo de mediano y largo plazo que profundice la descentralización, siguiendo modelos exitosos de países como Corea del Sur.

A modo de ejemplo, Corea del Sur, en la década del 70, enfrentó un techo de desarrollo debido a la alta concentración y centralización, similar al modelo chileno en ese entonces. La solución fue un liderazgo que promovió el desarrollo regional con incentivos tributarios, impulsando la innovación en ciencia, tecnología y conocimiento, y agregando cadenas de valor al proceso productivo. Este ejemplo subraya la importancia de la descentralización y la inversión en innovación y tecnología como claves para el desarrollo. Además, las iniciativas de diálogo

social, siguiendo los ejemplos de Portugal, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda, son fundamentales. Estos países, aunque distantes de los centros de poder, se han transformado en ejes de desarrollo y planificación estratégica. Otro aspecto importante es la atención a temas como el cuidado del agua y el desarrollo sostenible, así como la transformación de Chile en un hub de servicios, especialmente en el sector minero, aprovechando el conocimiento y la experiencia en este campo.

Para enfrentar estos desafíos, se propone la creación de una institucionalidad capaz de generar perspectiva y autonomía respecto al gobierno, y de esta manera, ser capaz de proyectar un plan de desarrollo a largo plazo, más allá de las visiones ideológicas. Se destaca la necesidad de comparar los modelos prospectivos de distintos países, como la Unión Europea enfocada en desarrollo regional y Estados Unidos concentrada en defensa, e incorporar estas lecciones en la propuesta chilena.

La *Agencia de Futuro Estratégico* es esencial para este propósito. Con el trabajo de más de 80 especialistas y comisiones técnicas lideradas por expertos transversales, Chile busca concentrar el mayor conocimiento agregado en materia prospectiva. La iniciativa ha sido reconocida y apoyada por el presidente Boric —a través de un mensaje presidencial³—, y se trabaja para articular un proyecto que garantice la autonomía de la agencia respecto a los gobiernos, asegurando una planificación institucional y de largo plazo.

Este libro es más que una simple recopilación de ideas; es un compendio de visiones que nos invita a contemplar y participar en la construcción de un futuro prometedor para Chile. Los temas abordados por los y la expresidentes/a incluyen desde la educación hasta la ciencia, pasando por la vital importancia de la participación ciudadana y la adaptación a un mundo en constante cambio. En este capítulo, exploraremos cómo sus propuestas pueden contribuir a la formación de una estrategia prospectiva efectiva para nuestro país. Es una histórica contribución este recorrido por las voces de quienes han guiado a Chile en el pasado. Sus reflexiones no son sólo testimonios valiosos de nuestra memoria republicana, sino también fuentes de inspiración para el camino que nos espera.

Este libro no se centra solamente en los mandatos de estos líderes, sino que abarca una pluralidad de voces y perspectivas. A través de sus contribuciones, buscamos entender no sólo el pasado y el presente, sino también enfatizar que desde la diversidad de voces podemos construir un futuro común. Las páginas que siguen están diseñadas para inspirar, cuestionar y empoderar a los comprometidos con la construcción activa del futuro de Chile. Con las voces de los expresidentes como orientación, desde su experiencia y las complejidades que debieron enfrentar en sus respectivos gobiernos.

En la intervención correspondiente al expresidente Ricardo Lagos Escobar compartió su perspectiva enriquecedora sobre los desafíos y oportunidades de Chile. Enfatizó la importancia de abordar temas de relevancia actual, mostrando un profundo compromiso con los asuntos que afectan al país. El expresidente

[3] Boletín N° 16.441-19

Lagos recordó los desafíos enfrentados durante su presidencia, en particular, la necesidad de independizarse de la volatilidad del precio del cobre. Resaltó la efectividad de las políticas anticíclicas implementadas en su gobierno para mitigar los impactos económicos negativos, subrayando la importancia de tales medidas en la estabilización económica.

El tema del ingreso por habitante fue otro punto clave en su discurso, identificándolo como un factor crucial en la lucha contra la pobreza. El expresidente Lagos explicó cómo la implementación de programas como Chile Solidario, destinados a apoyar a las familias más vulnerables, contribuyó significativamente a la reducción de los niveles de pobreza en el país. Además, el expresidente realizó un análisis histórico de la desigualdad en Chile, observando cómo el crecimiento económico en ciertos periodos exacerbó esta problemática, pero que sin crecimiento es imposible enfrentarlo. Abordó también la influencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en los ingresos fiscales y la necesidad de ajustar las políticas económicas para una distribución más equitativa.

En su discurso, el expresidente no pasó por alto el cambio epocal que ha traído la revolución digital, enfatizando la importancia de aprender de países avanzados en este ámbito. Citó a la Unión Europea como un ejemplo de coordinación política eficaz y resaltó la importancia de enfrentar desafíos contemporáneos como la inflación, la seguridad ciudadana y la revisión constitucional. Además, abogó por un sistema político más eficiente con menos partidos.

Finalmente, el expresidente expresó su preocupación por la situación actual de Chile, instando a la reflexión sobre el rumbo del país. Subrayó la importancia de anticiparse a los cambios que la revolución digital podría traer a las instituciones políticas. Concluyó su discurso lamentando que Chile no esté actualmente a la altura de su historia pasada, resaltando la urgencia de abordar los desafíos presentes, y resolver la excesiva fragmentación político partidista.

La declaración final del expresidente fue alarmante: “Chile no está a la altura de lo que fue...”, refleja una profunda preocupación por la actual situación del país y la percepción internacional negativa que podría generar. Esta reflexión destaca la importancia de tomar medidas proactivas frente a problemas económicos, fiscales y de imagen del país, subrayando la necesidad de una reflexión crítica y acción concertada para mejorar la situación actual de Chile. Sin duda alguna, salir del presentismo y el atrincheramiento político, buscar grandes acuerdos en las prioridades de los chilenos y chilenas.

Por otro lado, en una significativa presentación, el expresidente Sebastián Piñera exploró diversos temas cruciales para el futuro de Chile. Su discurso abarcó desde el avance tecnológico en el país hasta la relevancia de la inteligencia artificial, pasando por el impacto de la pandemia en la aceleración tecnológica y los desafíos que enfrenta Chile en áreas como la seguridad, la modernización del Estado y el crecimiento económico.

El expresidente Piñera enfatizó la necesidad de que Chile equilibre el crecimiento económico y la distribución efectiva de la riqueza. Destacó las oportunidades emergentes en sectores clave como el litio, el cobre, el hidrógeno verde y

las energías renovables, subrayando su potencial para impulsar el desarrollo sostenible del país. Además, abordó la importancia de enfrentar crisis de manera proactiva y eficiente. Recordó las acciones tomadas durante la crisis social, política, económica y sanitaria, resaltando la capacidad de respuesta y la resiliencia del país ante situaciones adversas; terremotos, conflictos sociales, o pandemias.

La declaración principal del expresidente Piñera fue: “Chile tiene muchos problemas, tiene muchas oportunidades, y lo que yo siento es que estamos demasiado atrapados en discusiones del pasado, en discusiones ideológicas, lo cual no nos permite levantar la vista para juntos enfrentar y aprovechar estas tremendas oportunidades que tenemos en el futuro”. Esto encapsula su visión para Chile. Esta frase pone de manifiesto la necesidad de superar debates estancados y enfocarse en abordar los problemas actuales y futuros del país. No cabe duda de la importancia de un enfoque pragmático y proactivo que permita a Chile aprovechar sus oportunidades y enfrentar sus desafíos de manera conjunta.

El discurso del expresidente Sebastián Piñera ofreció una visión holística y orientada hacia el futuro, destacando la necesidad de equilibrar la resolución de problemas con el aprovechamiento de oportunidades para el desarrollo sostenible de Chile. Subrayó la importancia de trascender las discusiones ideológicas y centrarse en las oportunidades y desafíos actuales y futuros, sentando las bases para un Chile próspero y resiliente.

Desde la intervención correspondiente al expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se abordó una variedad de temas de vital importancia para el futuro de Chile. Comenzó destacando los avances significativos del país en materia de infraestructura y energías renovables, subrayando la importancia de la planificación estratégica en estos sectores. El expresidente Frei expresó su preocupación por la falta de anticipación en la distribución de energía renovable, señalando un evidente desperdicio de recursos que podría haberse evitado con una mejor planificación y gestión. Además, el expresidente recordó algunas de sus propuestas pasadas, que incluían el fomento del diálogo social y la creación de un Ministerio de Seguridad. Estas ideas reflejan su enfoque en abordar problemas sociales y de seguridad de una manera integral y colaborativa.

El punto central de la intervención del expresidente Frei fue la necesidad de institucionalizar la perspectiva estratégica para afrontar los desafíos globales. Hizo hincapié en la importancia de crear un organismo autónomo y permanente, similar al Banco Central de Chile, pero dedicado a realizar estudios prospectivos y orientar políticas públicas. Esta propuesta tiene como objetivo garantizar un desarrollo político, económico, social y ambiental sostenible para las nuevas generaciones de chilenos. Con esto, instó a los líderes y a la sociedad chilena a pensar más allá del presente y a considerar el futuro del país, aprovechando eficientemente recursos naturales como las tierras raras y el litio. Estos recursos, según su visión, son claves para el desarrollo económico y tecnológico de Chile.

Finalmente, agradeció los avances en la redacción de la nueva Constitución de Chile⁴, un proceso que consideró fundamental para el futuro del país. Hizo un llamado a no subestimar los logros ya alcanzados y a seguir trabajando hacia un Chile más justo y sostenible.

Finalmente, la intervención correspondiente a la expresidenta Michelle Bachelet abordó una serie de temas críticos para el futuro de Chile, enfatizando la importancia de un pensamiento sistemático y a largo plazo. La expresidenta celebró la inclusión de los expresidentes en el debate, resaltando la necesidad de adoptar una perspectiva de Estado y una visión a largo plazo, incluso en medio de urgencias tácticas.

La exmandataria presentó sus reflexiones y experiencias derivadas de su participación en la toma de decisiones a nivel gubernamental. Planteó cuestiones críticas sobre el impacto de los resultados a corto plazo en la gestión política, la compatibilidad entre la gestión política y la maduración de los cambios, y la importancia crucial de la rendición de cuentas en los procesos de gobierno. Subrayó la necesidad de fomentar culturas que respeten la democracia y los derechos humanos, mediante esfuerzos sostenidos en el tiempo. Puso énfasis en examinar dónde se colocan los incentivos en la política y cómo se vincula la toma de decisiones con los procesos de evaluación y revisión.

Para ilustrar la tensión entre los beneficios políticos a corto plazo y las soluciones a largo plazo, la expresidenta Bachelet utilizó el ejemplo de las listas de espera en el sector salud. Enfatizó la importancia de considerar las tendencias del debate público y abogó por la institucionalización de un trabajo reflexivo y anticipatorio. Defendió la creación de una institucionalidad que trascienda la mera formación de comisiones, destacando la importancia de adoptar un enfoque sistémico y la necesidad de pensar en un sistema articulado e integrado de alto nivel. La exmandataria compartió aprendizajes de sus mandatos anteriores, resaltando la participación ciudadana en la identificación de desafíos regionales y la creación de instancias como las Agencias de Desarrollo Regional, que contribuyeron al desarrollo local. Además, puso en relieve casos de innovación para abordar desafíos complejos, como el proceso constituyente participativo, la agenda de energía y la construcción del Museo de la Memoria. Subrayó la capacidad de Chile para enfrentar nuevos retos con una visión de Estado. La expresidenta también respaldó la incorporación de la dimensión de género en los desafíos futuros y destacó la importancia de cuidar la convivencia social, especialmente en el contexto del 50 aniversario del golpe de Estado en Chile.

Finalmente, propuso que la nueva institucionalidad de prospectiva y estrategia deba contar con altos estándares de legitimidad y transparencia, y estar abierta al cambio. Concluyó su intervención deseando éxito en la creación de esta institucionalidad, que fortalecerá la capacidad de Chile para pensar en su

[4] Recordar que en Chile se discutió una reforma constitucional entre el 04 de julio de 2021 y 04 de septiembre de 2022. Le siguió una segunda discusión entre enero y diciembre de 2023.

futuro, afirmando que “El presente y el futuro se encuentran en pactos sociales sólidos, libertad, democracia, derechos humanos, bienestar social y ambiental son las guías para mirar hacia adelante, y en la identificación de grupos y sitios comunes, que superen los intereses particulares de corto alcance, podemos abrir nuevas oportunidades.” Con esta declaración, resaltó la importancia de construir una sociedad basada en valores fundamentales para encaminar a Chile hacia un futuro próspero y sostenible.

El legado de las presentaciones de los y la expresidentes/a en la comisión de prospectiva para Chile es un hito significativo que traza un camino de legitimidad hacia el futuro de esta propuesta. La participación de estos líderes políticos de distintas épocas y orientaciones en una misma mesa ha generado un diálogo intergeneracional enriquecedor, esencial para forjar una visión de futuro del país que integre diversas perspectivas, experiencias y enfoques. Esta colaboración histórica entre los cuatro exmandatarios simboliza un compromiso con la creación de un proyecto de país a largo plazo, que supera las diferencias ideológicas y se enfoca en los consensos fundamentales sobre los principales desafíos y oportunidades nacionales.

El aporte de cada expresidente, reflejando su visión y experiencia única, ha enriquecido la propuesta de la comisión. Esta integración de diversas visiones y enfoques permite la consideración de aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales en la construcción de una estrategia nacional integral y adaptativa. La diversidad de ideas y la pluralidad de enfoques son, en sí mismas, una fortaleza que fortifica la solidez y la adaptabilidad del proyecto de prospectiva para Chile.

La activa participación y el compromiso continuo de los expresidentes con la importancia de la prospectiva en la toma de decisiones a nivel nacional destacan la relevancia de esta herramienta en la construcción de un país que aspire a un desarrollo sostenible y equitativo. Su involucramiento no sólo agrega valor a la discusión, sino que también garantiza que la prospectiva se convierta en un eje transversal en la planificación y desarrollo del país. La creación de esta mesa de trabajo, con la inclusión de todos los expresidentes, establece un precedente importante en la institucionalidad chilena. Sienta las bases para una colaboración constante y efectiva entre distintas corrientes políticas en la construcción de estrategias y políticas a largo plazo, marcando un camino hacia un enfoque más cohesionado y consensuado para el futuro del país,

Como fundador, integrante y expresidente de la Comisión Desafíos del Futuro, reconozco la importancia, el peso de los retos y obstáculos identificados por los expresidentes en relación con la prospectiva para Chile. Cada uno de ellos, desde su experiencia y perspectiva única, ha aportado valiosas observaciones y áreas críticas que requieren una atención estratégica y coherente.

Desde la Comisión Desafíos del Futuro nos hemos dedicado a superar estos retos. Por esto, hoy nuestro objetivo es crear una nueva institucionalidad que promueva la prospectiva y la planificación estratégica a largo plazo. Estamos comprometidos con establecer un espacio de diálogo inclusivo y constructivo,

donde las diferentes visiones y experiencias se integren en la formulación de estrategias y políticas efectivas para el futuro de Chile. Que este espacio institucional sea un catalizador para el cambio, un foro donde se puedan combinar el conocimiento, la experiencia y la innovación para forjar un camino hacia un Chile próspero y sostenible. Estos espacios de diálogo son esenciales para permitir que voces divergentes puedan converger en un trabajo común hacia metas compartidas, más allá de las diferencias ideológicas. La identificación de puntos en común, y centrarse en encontrar áreas de acuerdo y convergencia, para establecer una base sólida para una visión común del futuro. Esta búsqueda de consenso será la que permita construir políticas y estrategias duraderas que trasciendan divisiones partidistas, y reflejen los valores y objetivos compartidos por la sociedad chilena.

Síntesis de la intervención del expresidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle¹ en Comisión Desafíos del Futuro

Como expresidente de la República de Chile me complace dirigirme a ustedes para hablar sobre una propuesta que tiene un significado especial para mí y para el futuro de nuestro querido país. Durante mis años de servicio público he dedicado mi energía y mi esfuerzo a la construcción de una democracia sólida, inclusiva y progresista en Chile. Siempre he creído en la importancia de fortalecer nuestra institucionalidad democrática y de trabajar juntos para lograr un futuro mejor para todos nuestros ciudadanos. Durante mi mandato como Presidente, y posteriormente en mi rol como Senador, busqué incansablemente impulsar iniciativas que considero cruciales para el desarrollo y progreso de nuestro país. Sin embargo, el tiempo y la experiencia me han enseñado que nuestras acciones y decisiones deben ser guiadas no sólo por los retos y necesidades actuales, sino también por una visión a largo plazo de cómo queremos que sea el futuro de Chile.

En este sentido, quiero resaltar la importancia de institucionalizar los estudios de prospectiva en nuestro país. Este campo, a veces subestimado, tiene el potencial de ayudarnos a prever y prepararnos para los desafíos y oportunidades que

[1] Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Ingeniero civil y político del Partido Demócrata Cristiano. Presidente de la República entre el 11 de marzo de 1994 y el 11 de marzo de 2000. Senador por la 8ª Circunscripción Santiago Oriente, entre 1990 y 1994. Senador vitalicio entre el 21 de marzo de 2000 y el 11 de marzo de 2006. Senador por la 16ª Circunscripción, Región de Los Lagos Norte, entre 2006 y 2014. Presidente del Senado entre el 11 de marzo de 2006 y el 12 de marzo de 2008.

el futuro nos deparará. A través de ellos podemos anticipar tendencias, identificar oportunidades y prepararnos para los cambios que están por venir. Institucionalizarlos nos permitiría dotar a nuestras instituciones y a nuestros líderes de las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas y estratégicas. Significaría asegurar que nuestras políticas y planes de desarrollo estén basados no sólo en las condiciones actuales, sino también en una comprensión clara y coherente de lo que el futuro puede depararnos.

Durante mi trayectoria pública siempre planteé e impulsé diversas iniciativas que consideraba necesarias y beneficiosas para nuestro país y sus ciudadanos. Hoy, creo que la institucionalización de los estudios de prospectiva es una de esas iniciativas. Es un paso fundamental para asegurar que nuestro país esté preparado para enfrentar el futuro con confianza y éxito. Por lo tanto, es con gran entusiasmo que apoyo esta iniciativa y aliento a todos a unirse en este esfuerzo.

Recuerdo que, en mi calidad de Presidente del Senado, el año 2007, apoyé la presentación en Chile de la primera edición en español del informe Estado del Futuro, un documento editado por la organización internacional Millennium Project, vinculada a la Universidad de las Naciones Unidas. Esto culminó en la realización de un seminario sobre esta materia, que contó con el respaldo del entonces Ministerio de Planificación.

Aquella vez recibí en Valparaíso a una delegación encabezada por Jerome Glenn, el director general del Millennium Project Global; y a Héctor Casanueva, el presidente del Millennium Project de Chile. Ambos propusieron la creación en el Senado de una Comisión del Futuro, siguiendo el ejemplo de la existente en el Parlamento de Finlandia. Debo admitir que en ese tiempo esto parecía un experimento bastante inusual.

En esta misma línea, no puedo dejar de mencionar a Miguel Ángel Gutiérrez, quien ha realizado un significativo trabajo de investigación sobre las Comisiones del Futuro en los parlamentos del mundo. Su aporte ha sido muy valioso para entender y aplicar este concepto en nuestro país.

Finalmente, esta reunión marcó un hito importante, ya que se formó el Nodo Chileno del Millennium Project y se creó un grupo de estudio en la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Finalmente, estos esfuerzos concluyeron con el nacimiento de la Comisión de Desafíos del Futuro, cuyos desarrollos han sido muy exitosos desde entonces.

Considero que este trabajo ha resaltado la necesidad de tener una institucionalidad permanente en el tema prospectivo, el cual no es nuevo en nuestro país. Durante mi gobierno tuvimos positivas experiencias haciendo prospectiva estratégica en temas muy importantes. Por ejemplo, en nuestra decisión de acceder a nuevos mercados en el Asia-Pacífico.

30 años después puedo decir que Chile tuvo un momento excepcional, que no fue percibido desde el comienzo. Fuimos pioneros en Latinoamérica al ingresar a la APEC cuando sólo estaba México como representante de la región. Y este hito fue lo que nos permitió acceder a todos los mercados del Asia-Pacífico fir-

mando acuerdos de libre comercio con China, Corea, Japón, Malasia, Tailandia, Australia, Vietnam y tantas otras naciones de esa región, contribuyendo a mejorar nuestra competitividad.

Este proceso tuvo un impacto tan grande que, en los últimos tres años, el comercio exterior de Chile con toda la Unión Europea es equivalente al comercio exterior de Chile con Japón y Corea. En otras palabras, Japón y Corea suman lo mismo que todo nuestro comercio con los 27 países que integran la Unión Europea. Hubo varios otros avances con el Asia Pacífico, los cuales fueron fundamentales para nuestra inserción en la región.

Igualmente, fuimos invitados a sumarnos al NAFTA con México, Estados Unidos y Canadá en 1994. Respecto a este acuerdo, debo señalar que el Congreso de Estados Unidos nunca dio el fast track para negociar con Chile, sino hasta el año 2004. Mientras tanto, Chile avanzó firmando tratados de libre comercio con Canadá en 1997 y con México en 1998. Y mientras nos invitaban al NAFTA, comenzaron las negociaciones con la Unión Europea que duraron casi tres años.

Hoy en día, producto de esa política, Chile tiene 32 acuerdos comerciales vigentes con 64 países que representan el 65% de la producción mundial y el 86% del PIB. Nuestros bienes y servicios tienen un mercado comercial de más de 5.000 millones de personas, incluyendo las naciones y bloques más poblados, como India, China, Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y Brasil.

Según la OCDE, Chile posee la red de tratados de libre comercio más poderosa del mundo, superando a varios países similares al nuestro o algunos mayores que el nuestro, como Corea, México, Nueva Zelanda y otros que han intentado hacer algo similar. A pesar de todo, esto se ha mantenido y se ha incrementado. En los últimos tres años (2019, 2020 y 2021), el crecimiento de la relación comercial con Asia fue constante y de dos dígitos, como se puede ver en las inversiones. Incluso este año, con todos los problemas que hubo producto del COVID y la recesión mundial, el comercio exterior entre importaciones, exportaciones y servicios anexos va a representar una cifra que se estima en alrededor de 190.000 millones de dólares. Les doy un dato más: comparado con el PIB, dos tercios de los puestos de trabajo que hay en Chile provienen del comercio exterior. Esa es la realidad y el impacto de lo que hemos hecho.

Por eso, podemos asegurar que la prospectiva estratégica ya tiene experiencia en Chile. Y desde el punto de vista institucional tampoco partimos de cero. Chile ya cuenta con la creación de organismos o servicios públicos de esta naturaleza, pese a que —como nos ocurre muchas veces— no perduraron en el tiempo.

Un caso es ODEPLAN, organismo creado en 1967 y que estaba encargado de programar y coordinar la acción de los servicios públicos y empresas del Estado en la realización de inversiones y en la ejecución de los planes de desarrollo de cada uno de ellos.

Este organismo, que funcionó hasta el año 1970, fue la primera experiencia de planificación nacional en nuestro país y fue una experiencia muy interesante, porque permitió que tuviéramos una visión de largo plazo, que se elaborara un

plan de desarrollo nacional, y que se establecieran las prioridades y los objetivos de la acción del Estado en materia de desarrollo económico y social. En este sentido, ODEPLAN fue un organismo que permitió hacer un trabajo de anticipación de los desafíos y oportunidades que nos presentaría el futuro, y de preparación para enfrentarlos. Y eso es precisamente lo que necesitamos hacer hoy, pero de manera permanente y sistemática.

Este organismo debería ser un organismo autónomo, con independencia técnica y financiera, que cuente con un equipo multidisciplinario de expertos en distintas áreas, que pueda realizar estudios y análisis de prospectiva, y que pueda asesorar al gobierno y a los distintos actores sociales y económicos en la toma de decisiones estratégicas.

Esta institución debería estar encargada de elaborar escenarios de desarrollo futuro, de identificar los retos y oportunidades que se nos presentan, de proponer estrategias y políticas para enfrentarlos, y de monitorear y evaluar el avance en la implementación de estas estrategias y políticas.

Por eso, quiero aprovechar esta oportunidad para hacer un llamado a todos los actores políticos, sociales y económicos de nuestro país, a que se sumen a esta propuesta, a que trabajemos juntos en la creación de este organismo, porque estoy convencido de que es una herramienta fundamental para enfrentar los desafíos y oportunidades que nos presentará el futuro, y para garantizar un desarrollo sostenible y equitativo para todas las personas de nuestro país.

Entonces, me parece que la tarea es clara: tenemos que trabajar juntos para crear este organismo de prospectiva estratégica, y tenemos que hacerlo ahora. Porque el futuro no espera, y nosotros tampoco podemos esperar. Es una herramienta fundamental para enfrentar los desafíos y oportunidades que nos presentará el futuro.

Y lo otro es que tenga una participación activa, que pueda dictar normas de carácter técnico y de procedimiento, que pueda coordinar con otros servicios públicos, generar mecanismos de participación ciudadana, etc. Y esto, evidentemente, tiene que estar conectado con una red internacional de prospectiva y estudios de futuro. Entonces, es fundamental que este organismo cuente con un estatuto de funcionarios, que tenga autonomía financiera, que no tenga que estar dependiendo del presupuesto fiscal, y que pueda tener un sistema de ingresos propios.

Este es un desafío muy grande para todos nosotros, para nuestro país, para nuestras universidades, para nuestros centros de estudio, para nuestros políticos, para nuestros empresarios, para nuestros sindicatos, para todos los actores de la sociedad. Espero que esta propuesta sea el inicio de un debate amplio y fructífero sobre la importancia de la prospectiva estratégica para el desarrollo de nuestro país. Y que juntos podamos hacer de este organismo que anhelamos una realidad.

Muchas gracias.

**Para ver la grabación de la
intervención en el sitio de TV Senado,
escanée el siguiente código QR con
su dispositivo móvil.**



Síntesis de la intervención del expresidente de la República Ricardo Lagos Escobar¹ en Comisión Desafíos del Futuro

Nos encontramos en esta ocasión para abordar la enorme mutación a nivel planetario que estamos viviendo. Y es, en este contexto, en el quisiera reflexionar sobre lo que, a mi juicio, fue el primer intento de mirar con seriedad el futuro en nuestro país.

Durante mi mandato como presidente, nos esforzamos por mirar hacia el futuro y preparar a Chile para los desafíos y oportunidades que este traería. Lo hicimos a través de una combinación de políticas orientadas a la estabilidad económica, la reducción de la pobreza, la mejora de la educación y la modernización de la infraestructura. Aunque nos enfrentamos a muchos desafíos y resistencias en el camino, estoy convencido de que estos esfuerzos han ayudado a poner a Chile en una trayectoria de desarrollo sostenible y equitativo.

En el año 2000, cuando accedimos a la Presidencia, se acababa de producir la “crisis asiática” que, entre otras consecuencias había generado una abrupta caída en el precio del cobre, lo que nos obligó a buscar formas sobre cómo independizarnos de los vaivenes del precio del cobre considerando su importancia para la

[1] Ricardo Lagos Escobar. Doctor en Economía, abogado y político del Partido Socialista de Chile y del Partido por la Democracia. Presidente de la República entre el 11 de marzo de 2000 y el 11 de marzo de 2006. Ministro de Educación entre el 11 de marzo de 1990 y el 28 de septiembre de 1992, en la presidencia de Patricio Aylwin Azócar. Ministro de Obras Públicas, entre el 11 de marzo de 1994 y el 1 de agosto de 1998, durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle.

economía de Chile. Para esto establecimos una nueva norma llamada de balance estructural que fue ampliamente valorada a nivel internacional

Otro componente esencial, era mejorar la calidad y acceso de la educación para todos los chilenos y chilenas. La educación permite que las personas adquieran habilidades y conocimientos para adaptarse a un mundo en constante cambio y aprovechar las oportunidades que este ofrece. En el año 2000 nos enfrentamos a un sistema educativo muy segmentado, en el que los estudiantes de familias adineradas tenían acceso a una educación de muy alta calidad, mientras que los estudiantes de familias más pobres tenían que conformarse con una educación de menor calidad. Este tipo de desigualdad era inaceptable, ya que perpetuaba las disparidades socioeconómicas y limitaba las oportunidades de las personas para mejorar sus vidas y contribuir a la sociedad.

Para abordar este problema, implementamos una serie de reformas destinadas a mejorar la equidad, entre las que se encontraron: aumentos en el financiamiento para las escuelas públicas e implementación de programas para mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas más desfavorecidas. También pusimos en marcha programas destinados a ayudar a los estudiantes de bajos ingresos a acceder a la educación superior. Reconocimos que, en un mundo cada vez más globalizado y tecnológicamente avanzado, era esencial que los estudiantes adquirieran habilidades y conocimientos más allá de las materias tradicionales. Por lo tanto, pusimos un énfasis particular en la enseñanza de las habilidades del siglo XXI, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la creatividad y la capacidad para trabajar en equipo. También promovimos la enseñanza de materias como las ciencias de la computación y los idiomas extranjeros.

Sin embargo, al implementar estas reformas, nos enfrentamos a la resistencia de varios sectores. Algunos argumentaban que estábamos intentando “nivelar hacia abajo” la educación, mientras que otros se oponían a los cambios en el currículo y a los esfuerzos para hacer que la educación fuera más inclusiva. Sin embargo, nos mantuvimos firmes en nuestra convicción de que todos los estudiantes, independientemente de su origen socioeconómico, tienen derecho a una educación de alta calidad que los prepare para el futuro.

Otro elemento en nuestra estrategia para mirar hacia el futuro, fue la mejora de las infraestructuras del país. Reconocimos que para que Chile pudiera competir en la economía global y proporcionar una alta calidad de vida a sus ciudadanos, necesitábamos tener infraestructuras modernas y eficientes. Para esto, pusimos en marcha una serie de proyectos que abarcaban desde la mejora de las carreteras y el transporte público hasta la ampliación del acceso a Internet de alta velocidad. Estos proyectos no sólo mejoraron la calidad de vida de los chilenos y chilenas, sino que también ayudaron a impulsar la economía al crear empleos y atraer inversión extranjera.

Quiero hacer hincapié en que, aunque los logros de mi gobierno son importantes, no son suficientes por sí solos para asegurar el futuro de Chile. El mundo está cambiando rápidamente y es crucial que sigamos anticipando y adaptándonos. Necesitamos seguir invirtiendo en educación, innovación e infraestruc-

turas, y debemos seguir trabajando para reducir las desigualdades y garantizar que todos los chilenos tengan la oportunidad de prosperar.

Es esencial que sigamos fortaleciendo nuestras instituciones democráticas, asegurando que todas las voces se escuchen en el proceso de toma de decisiones. La democracia es el cimiento de nuestra sociedad y es crucial que la protejamos y la fortalezcamos. Estoy convencido de que, con visión, compromiso y trabajo, podemos superar los desafíos que enfrentamos y construir un futuro mejor para todos los chilenos y chilenas.

Como expresidente de la República de Chile, quiero reflexionar sobre los desafíos económicos y sociales que enfrenta aún nuestro país. Como saben los expertos, durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), el índice GINI se mantuvo constante. Sin embargo, el período de Eduardo Frei (1994-2000) fue testigo de un crecimiento económico significativo, impulsado principalmente por la confianza generada durante la administración de Aylwin. Este crecimiento estuvo marcado por un auge en la inversión en la minería, lo que generó empleos bien remunerados y aumentó la desigualdad de ingresos, reflejada en un aumento del índice GINI.

Frente a esta creciente desigualdad, se implementó durante mi mandato (2000 - 2006) un programa llamado Chile Solidario que se centró en apoyar a las familias más pobres, promoviendo acciones como la obtención gratuita de carnés de identidad, lo que permitió a las personas inscribirse en FONASA y recibir atención médica. También incentivamos la escolarización y la superación del analfabetismo para mejorar los niveles de educación y capacitación.

Durante este tiempo atendimos a 225.000 familias y al final de mi presidencia, todas habían recibido ayuda. Como resultado, el índice GINI comenzó a disminuir drásticamente, tendencia que continuó durante la presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010). Sin embargo, la crisis financiera mundial de 2008 produjo un retroceso temporal en este descenso.

A lo largo de los mandatos de Piñera (2010-2014 y 2018-2022), las políticas implementadas continuaron disminuyendo la desigualdad de ingresos, aunque con cierto estancamiento. Sin embargo, con la llegada de la pandemia del COVID-19, el índice GINI aumentó drásticamente. En este contexto, es importante considerar una cuestión crucial: a medida que aumenta el ingreso per cápita, la demanda de bienes y servicios del Estado también crece. Sin embargo, no es posible satisfacer esta demanda si el ingreso fiscal del Estado permanece constante. En Chile, este ingreso fiscal representa el 20% del producto interno bruto (PIB), y su composición ha cambiado a lo largo del tiempo. Hacia el final de este período, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representó casi la mitad de los ingresos fiscales, lo que representa una anomalía a nivel mundial.

Este cambio en la composición del ingreso fiscal se produjo cuando el presidente Frei decidió implementar la jornada escolar completa. Este proyecto requirió la construcción de establecimientos educacionales, con un costo estimado de 7.500 millones de dólares en 5 años. Para financiarlo, se aumentó el IVA del 17% al 19%, con la promesa de que este aumento sería temporal y que la tasa

volvería al 17% después de 7 años. Sin embargo, este aumento se mantuvo para financiar el programa AUGE durante mi mandato, y el IVA continúa siendo del 19% en la actualidad.

Este recuento histórico ilustra cómo los gobiernos deben operar dentro de ciertas restricciones y tomar decisiones que tengan en cuenta el futuro. El cambio tecnológico, ejemplificado por la introducción del iPhone por Steve Jobs en 2007, ha provocado una transformación masiva en nuestra sociedad. Nos encontramos en medio de una revolución digital que nos obliga a repensar nuestras instituciones y prácticas democráticas porque la capacidad de recibir información instantánea y comunicarse directamente con los ciudadanos puede cambiar la forma en que se ejerce la gobernanza.

El crecimiento exponencial de la población mundial y la conciencia emergente de la finitud de nuestros recursos naturales también plantean desafíos significativos para el futuro de la humanidad. El cambio de la era industrial a la era digital está alterando radicalmente nuestra sociedad y economía. Y, en este contexto, observo tres problemas principales que Chile debe abordar: la reforma constitucional, la inflación económica y la seguridad ciudadana. Necesitamos un sistema electoral más definido y debemos limitar el número de partidos políticos para evitar la fragmentación política. También debemos enfrentar la inflación importada causada por la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania. En cuanto a la seguridad ciudadana, es esencial que sólo el Estado tenga la atribución exclusiva de utilizar la fuerza para mantener el orden. Los incidentes recientes, como el bloqueo de carreteras por camioneros, son inaceptables y socavan la autoridad del Estado.

Como región debemos aprender de los países más avanzados, coordinarnos con América Latina y considerar cómo podemos adaptar sus prácticas exitosas a nuestro contexto. La Unión Europea, por ejemplo, ha demostrado cómo los países pueden colaborar y hablar con una sola voz para lograr sus objetivos.

Además de los asuntos ya mencionados, creo que es fundamental abordar la brecha de desigualdad que persiste en nuestro país. Necesitamos políticas que promuevan una distribución equitativa de la riqueza y proporcionen oportunidades para todos, independientemente de su origen social o económico. En este sentido, es crucial que fomentemos la educación y la formación profesional para preparar a nuestros jóvenes para los desafíos del futuro. Tenemos que invertir en ciencia y tecnología para impulsar la innovación y la competitividad de nuestra economía.

Durante mi presidencia no sólo impulsamos políticas centradas en la economía. También pusimos un énfasis particular en la educación y la salud, reconociendo que estos son factores clave para el desarrollo humano y la equidad social. Implementamos programas para mejorar la calidad de la educación, aumentar la cobertura de la atención de salud y fortalecer los servicios sociales para los más vulnerables. También adoptamos una serie de medidas para promover la participación ciudadana y la transparencia. Establecimos mecanismos para permitir que los ciudadanos tengan una voz más fuerte en la toma de decisiones

y para garantizar que los procesos del gobierno sean abiertos y transparentes. Nos enfocamos en fortalecer el estado de derecho y la independencia del poder judicial, reconociendo que son esenciales para la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Pero a pesar de nuestros logros y esfuerzos, la desigualdad social sigue siendo un problema importante en nuestro país. Muchos chilenos todavía viven en la pobreza y carecen de acceso a servicios básicos de calidad, así como enfrentamos desafíos de seguridad ciudadana y corrupción.

Chile ha demostrado una notable resiliencia y capacidad para cambiar. Hemos atravesado momentos difíciles, pero siempre encontramos una manera de seguir adelante. Creo firmemente que, con la voluntad política adecuada y la participación activa de los ciudadanos, podemos superar los desafíos que enfrentamos y construir un Chile más equitativo, inclusivo y próspero.

Hoy, como expresidente, mi papel ha cambiado, pero mi compromiso con Chile y su pueblo no ha disminuido. Sigo trabajando para promover el diálogo y el consenso, y para contribuir a la construcción de un futuro mejor para nuestro país. Creo que todos los chilenos, independientemente de su origen o posición, tienen un papel que desempeñar en este esfuerzo. Todos somos responsables de construir el Chile que queremos para nosotros y para las futuras generaciones.

Quiero agradecer a todos los chilenos y chilenas por la confianza que depositaron en mí durante mi presidencia. Fue un honor y un privilegio servir a nuestro país en ese cargo. Estoy convencido de que, trabajando juntos, podemos superar los desafíos y construir un Chile más equitativo, inclusivo y próspero. Juntos, podemos hacer historia y comenzar un nuevo capítulo para nuestro país.

**Para ver la grabación de la
intervención en el sitio de TV Senado,
escanée el siguiente código QR con
su dispositivo móvil.**



Síntesis de la intervención del expresidente de la República Sebastián Piñera Echenique¹ en Comisión Desafíos del Futuro²

Prospectiva para un país más competitivo

Es valioso y notable lo hecho por la Comisión Desafíos del Futuro y el Congreso del Futuro. Así ha sido reconocido no solamente en Chile, también en el mundo entero, porque el futuro no es lo que va a pasar, eso es una mirada pasiva, el futuro es lo que juntos vamos a construir.

Como expresidente de la nación, me gustaría compartir mi visión sobre los desafíos que enfrenta nuestro país y cómo podríamos abordarlos.

Es cierto que hay una crisis de confianza muy profunda que tiene dos dimensiones: una es la sospecha, el escepticismo, el cinismo que existe en la sociedad chilena, y que es muy dañino, porque una sociedad que no tiene confianza no puede avanzar. Y la otra dimensión, es la misma desconfianza, pero que existe entre los países, que también dificulta la colaboración y la cooperación internacional que es tan necesaria para afrontar los desafíos que tenemos por delante.

Además, enfrentamos un problema muy serio que es la inseguridad y la violencia. La violencia se ha ido tomando nuestras calles, nuestras plazas, nuestras ciudades, y eso no solo produce un daño material, también, produce un daño psicológico muy profundo: miedo, inseguridad, incertidumbre. Es necesario

[1] Sebastián Piñera Echenique (1 de diciembre de 1949 - 6 de febrero de 2024). Doctor en Economía, empresario y político independiente, ex militante del partido Renovación Nacional (RN). Presidente de la República desde el 11 de marzo de 2010 al 11 de marzo de 2014, y entre el 11 de marzo de 2018 al 11 de marzo de 2022. Senador por la 8ª Circunscripción Santiago Oriente, periodo 1990-1998.

[2] Síntesis elaborada por la Biblioteca del Congreso Nacional en base a la grabación de la sección pública disponible en <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/desafios-del-futuro-ciencia-tecnologia-e-innovacion/comision-de-desafios-del-futuro-ciencia-tecnologia-e/2022-12-22/080607.html>

fortalecer la condena a la violencia, la legitimidad del uso de la fuerza y la inteligencia para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo.

Otro enorme desafío es la calidad de la educación. No estamos educando bien a nuestros niños y jóvenes. No estamos entregando la calidad de educación que ellos necesitan y merecen.

Y también, tenemos el desafío de la integración. Chile es un país muy desigual y esa desigualdad se manifiesta en muchos ámbitos. Se manifiesta en el ámbito económico, social, territorial, educacional. Y su efecto es una sociedad muy segregada, muy dividida.

Para enfrentar estos enormes retos, necesitamos un nuevo enfoque, una nueva forma de hacer las cosas. Necesitamos recuperar la confianza, la colaboración, el respeto por la ley y la Constitución, la voluntad de diálogo y de acuerdo, el respeto por las facultades y los roles de cada poder del Estado. Y, sobre todo, necesitamos recuperar la esperanza, esperanza en un futuro mejor, esperanza en que podemos construir un país más justo, más humano, más solidario, más respetuoso de la dignidad de todas las personas.

Aunque enfrentamos grandes desafíos, también tenemos grandes oportunidades. Para aprovecharlas, necesitamos el aporte y el compromiso de todos: del gobierno, la oposición, las organizaciones de la sociedad civil, los jóvenes, los adultos mayores, de todos. Porque la construcción de un mejor futuro es una tarea colectiva, es una responsabilidad de todos, y todos debemos aportar lo mejor de nosotros para lograrlo. Así que les invito a todos a sumarse a este gran desafío, a este gran proyecto.

Tenemos la oportunidad de recuperar la buena política. La calidad de la política ha sufrido un deterioro notable en los últimos años. El abuso de las acusaciones constitucionales, el populismo y la demagogia han mermado la responsabilidad con la que se deben enfrentar los problemas públicos. A menudo, las decisiones políticas parecen estar más motivadas por las presiones de la reelección y las redes sociales que por el bienestar del país.

Este fenómeno ha llevado a decisiones erróneas, como los retiros de fondos de las AFP, que han tenido graves consecuencias económicas. En su momento, expertos como Mario Marcel y Rodrigo Valdés advirtieron sobre las repercusiones de tales medidas, pero sus palabras cayeron en oídos sordos. La falta de un sentido de país y de misión compartida ha transformado a la política en un campo de batalla donde solo importa derrotar al adversario y proteger intereses particulares. Es crucial recordar la década de los 90, cuando, después de 17 años de dictadura, la democracia de los acuerdos permitió una transición exitosa sin crisis política, caos económico ni violencia social. Es un claro ejemplo de la importancia de la política bien ejecutada.

Tenemos la oportunidad de perfeccionar el sistema electoral. Un sistema parlamentario proporcional mayoritario evitaría la fragmentación en múltiples partidos y facilitaría la consecución de acuerdos en favor del bien común.

Tenemos la oportunidad de fortalecer nuestras instituciones que también han perdido confianza y prestigio. La literatura ha destacado la relevancia de la ca-

lidad, fortaleza y estabilidad de las instituciones para el desarrollo de los países. En el caso de Chile, el establecimiento temprano de un Estado de Derecho permitió dar un gran salto adelante, a diferencia de otras naciones latinoamericanas marcadas por la inestabilidad.

En este contexto, la discusión constitucional fue un foco constante de nuestra atención durante más de cuatro décadas. La Constitución debería ser un marco de unidad y estabilidad, no un motivo de discordia. Necesitamos alcanzar un nuevo pacto social que sea respetado y honrado, para lo cual se requiere una legitimidad que solo se logra a través de grandes acuerdos y concesiones fundamentales.

Tenemos la oportunidad de mejorar la educación. El mundo cambia a un ritmo vertiginoso, y solo a través de una educación de calidad podremos prepararnos para los trabajos y tecnologías del futuro. Este esfuerzo por mejorar la educación es la madre de todas las batallas, y es el camino que debemos seguir para enfrentar los desafíos del siglo XXI. La próxima década verá más cambios que los últimos veinte años. Para prepararnos para este futuro, necesitamos enfocarnos en la calidad de la educación y la formación continua. En Chile estamos tratando de capacitar a dos millones de personas al año, pero nuestras fuerzas laborales necesitan actualizarse con más frecuencia para mantenerse al día con este ritmo de cambio.

Los desafíos educacionales más grandes están en la calidad, la asistencia a clases, la deserción, la disciplina y el respeto. La pandemia de COVID-19 afectó profundamente nuestro sistema educativo. A pesar de la rápida implementación de la educación en línea, que llegó a 3,2 millones de personas, no puede reemplazar completamente la educación presencial. El contacto directo con profesores y compañeros es crucial no solo para la educación, sino también para el desarrollo emocional e integral de las personas.

Tenemos la oportunidad de repensar la forma en que discutimos la educación en Chile. La discusión a menudo se centra en temas como la condonación de deudas, la gratuidad, los copagos y la propiedad de escuelas y liceos. Si bien estos son temas importantes, no abordan directamente el problema de la calidad de la educación que se brinda en las aulas. Eso es lo que realmente importa.

Debemos considerar la distinción entre lo público y lo estatal. La educación y la salud son bienes públicos, y nos importan a todos. Pero eso no significa que deban ser proporcionados exclusivamente por el Estado. El Estado debe garantizar el acceso y regular la calidad, pero las familias deben tener la libertad de elegir el sistema educativo de sus hijos y, también, su proveedor de salud.

Hagamos una comparación entre dos modelos educativos contrastantes: los liceos emblemáticos y los liceos bicentenario. Los liceos emblemáticos, que una vez fueron un modelo de excelencia, han visto una disminución significativa en la calidad. En cambio, los liceos bicentenario, que no existían hace doce años, ahora son el 10% de los liceos en Chile y el 50% de los mejores liceos municipales son bicentenarios. Este modelo, que pone énfasis en la excelencia académica, el respeto y la disciplina, ha demostrado ser exitoso.

Tenemos la oportunidad de mejorar las pensiones. Hemos triplicado el aporte fiscal a las pensiones solidarias en un plazo de dos años. Sin embargo, hay más que hacer en este frente.

La modernización del Estado es otra oportunidad. Aunque hemos avanzado mucho en la incorporación de tecnologías para un gobierno electrónico, todavía hay mucho por hacer. Es esencial que recuperemos y valoricemos el crecimiento económico. Solo se puede distribuir lo que existe y la riqueza no se crea por sí sola. En los últimos años hemos perdido nuestra capacidad de crecimiento. El crecimiento potencial de Chile era del 5% hace poco tiempo, pero ahora es solo del 2%. Este es un desafío que debemos abordar con urgencia. En la misma línea, es vital que Chile siga integrándose al mundo. El proteccionismo y la sustitución de importaciones son recetas obsoletas para una nación con un potencial gigantesco en áreas como las energías renovables no convencionales, el hidrógeno verde y el litio. Para aprovechar este potencial, debemos mirar más allá de nuestro mercado interno.

Además, tenemos una rica herencia natural, con nuestro potencial astronómico en el norte y la Antártica en el sur. Tenemos vastas reservas de litio, un mineral crucial para la futura economía de baterías. También tenemos un tremendo potencial en el cobre, que es cada vez más necesario para la electrificación y la descarbonización. Y tenemos un potencial gigantesco para el hidrógeno verde, gracias a nuestras abundantes fuentes de energía limpia en el norte de Chile.

La ciencia y la tecnología son otro desafío importante que enfrentamos. Hemos creado un Ministerio de Ciencia, aumentado significativamente los incentivos para fomentar la ciencia y la tecnología en el sector privado y nos hemos convertido en el primer país de América Latina en adoptar la tecnología 5G. Hemos hecho avances significativos en la digitalización, con 14 millones de usuarios con clave única y el 86% de los trámites públicos ahora se pueden realizar digitalmente.

Entonces, así como enfrentamos desafíos significativos, también tenemos enormes oportunidades. Con el enfoque y la determinación correctos, podemos superar estos desafíos y aprovechar estas oportunidades para el beneficio de todos los chilenos.

Durante los últimos cuatro años, hemos logrado multiplicar por cuatro nuestra capacidad en energías renovables no convencionales; pasando de 2000 y tantos a más de 8000 megawatts. Actualmente, el 98% de la inversión en proyectos energéticos corresponde a energías renovables no convencionales, lo que evidencia que los potenciales están presentes y solo deben ser aprovechados.

Chile tiene la capacidad de convertirse en un gran proveedor de alimentos de calidad gracias a nuestro clima mediterráneo. Este tipo de clima es escaso en el mundo y nos permite producir los alimentos más apreciados y valorados en el mercado global. Por tanto, Chile tiene el potencial de convertirse en una potencia agroalimentaria si sabemos aprovechar nuestras ventajas.

Pero, a pesar de estas oportunidades y desafíos, nos encontramos atrapados en discusiones ideológicas y del pasado que nos impiden avanzar. Nos cuesta levantar la vista y unirnos para enfrentar el futuro.

Chile es un país de contrastes entre problemas y oportunidades: por un lado, tenemos el vaso medio vacío con los problemas; por otro lado, el vaso medio lleno con las oportunidades. Las oportunidades son eso, oportunidades, no garantías. Pero hay una nota de esperanza con el acuerdo por Chile, que considero fue una gran noticia para el país. No estamos aprovechando plenamente nuestras oportunidades, porque están ahí, pero hay que aprovecharlas.

A comienzos del siglo 20, Chile enfrentó un período de crisis: la gripe española en 1914, la gran inestabilidad política de los años 20 y la gran recesión del año 1929. En los últimos años, hemos tenido que enfrentar cinco grandes crisis: la crisis de violencia que se desató el 18 de octubre de 2019, la crisis política, la crisis social, la crisis económica y finalmente, la pandemia de COVID-19.

En la crisis social, logramos construir en muy pocos meses una red de protección social que llegó a prestar acompañamiento, apoyo y alivio a 16 millones de compatriotas. En la crisis económica, Chile fue el país de América Latina que menos cayó el año 2020, con 5,6%, y el que mejor se recuperó el año 2021, con 12%. En la pandemia, nos anticipamos para fortalecer la capacidad del sistema de salud y asegurar la compra de las vacunas.

En tiempos muy difíciles, Chile supo estar a la altura de las circunstancias. Espero que en el balance entre problemas y oportunidades podamos poner más esfuerzo en resolver los problemas y aprovechar las oportunidades. Es tiempo de mirar al futuro y trabajar juntos para alcanzar nuestro potencial. Creo que hemos demostrado ser capaces de enfrentar las crisis y superarlas, y estoy convencido de que podremos hacer lo mismo con los desafíos que se nos presenten en el futuro.

**Para ver la grabación de la
intervención en el sitio de TV Senado,
escanée el siguiente código QR con
su dispositivo móvil.**



Síntesis de la intervención de la expresidenta de la República Michelle Bachelet Jeria¹ en Comisión Desafíos del Futuro

La prospectiva como herramienta al servicio de la gente

Agradezco la invitación a participar en esta reflexión sobre los propósitos de la Mesa de Estrategia y Prospectiva. Reconozco la tenacidad de los senadores y de Sergio Bitar, y me complace que se pueda concretar una iniciativa que promueve el pensamiento sistemático a largo plazo. Celebro que este trabajo sea participativo, con numerosas audiencias, ya que ningún proyecto serio puede llevarse a cabo sin la participación ciudadana. También valoro que se esté recibiendo a los expresidentes y presidentas en un marco respetuoso para compartir visiones, pues Chile necesita más de estos debates de altura y con verdadera voluntad de escucharnos unos a otros.

Quiero sumarme al espíritu constructivo de esta iniciativa, porque sin una visión de Estado, sin una visión a largo plazo, estamos condenados a tropezar con pequeños obstáculos. Si bien todos entendemos que cuando uno está gobernando, muchas veces lo urgente se come lo estratégico. Nos movemos más en una lógica táctica que estratégica. Pero hoy quisiera compartir algunas re-

[1] Michelle Bachelet Jeria. Médica pediatra y política del Partido Socialista de Chile. Primera Presidenta de la República. Gobernó entre el 11 de marzo de 2006 y el 11 de marzo de 2010, y entre el 11 de marzo de 2014 y el 11 de marzo de 2018. Ministra de Salud (11 de marzo de 2000 al 7 de enero de 2002) y de Defensa Nacional (7 de enero del 2002 al 29 de septiembre de 2004), durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar. Directora Ejecutiva de ONU Mujeres y Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas entre el 14 de septiembre de 2010 al 16 de marzo de 2013. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el 1 de septiembre de 2018.

flexiones y experiencias que provienen menos de debates académicos y más de lo que he podido experimentar en diferentes espacios de toma de decisiones.

En este sentido, quisiera plantear primero algunas preguntas y mencionar aprendizajes que podrían ser útiles. Cualquier reflexión debe partir de las preguntas correctas, las que incomodan, las obvias y las que no son obvias. En primer lugar, situar la mirada en el futuro es instalar la pregunta del tiempo en política. ¿Cuánto pesan en la balanza los resultados en función de los medios disponibles y en un periodo específico de responsabilidad? ¿Cómo progresar? ¿Cómo fortalecer la base de desarrollo si todo se mide en el corto plazo? Porque los tiempos electorales son de corto plazo, no son estratégicos. Entonces, la tendencia natural es que la estrategia se pierda en la táctica por la relevancia que esta última adquiere.

¿Cómo instalar culturas respetuosas de la democracia y los derechos humanos, si no se sostienen esfuerzos por años? Es decir, ¿cómo hacer compatible los breves tiempos de la gestión política y los tiempos largos de la maduración de los cambios? ¿Acaso no está allí una de las explicaciones de la desafección de la ciudadanía con la política? Entonces, esto nos lleva a otra pregunta, ¿dónde están puestos los incentivos? Pensemos en las diferentes exigencias que imponen las encuestas, las elecciones o las lecturas históricas, ¿qué incentivo tiene la rendición de cuentas si la toma de decisiones está desacoplada de la evaluación?

Por poner un ejemplo que creo ha sido un dolor de cabeza para todos los gobiernos: las listas de espera. La gente necesita una solución urgente. Una fuerte inversión puntual resuelve el atasco y genera respaldo a los ciudadanos. Esto es necesario porque aporta soluciones inmediatas a problemas existentes, pero al mismo tiempo hay que pensarlo a largo plazo, lo que implica una mayor inversión en infraestructura y equipamiento, especialmente en médicos. Trabajé intensamente en la lista de espera cuando fui Ministra de Salud y luego como Presidenta, y parece que nunca se terminan. Por lo tanto, uno siempre debe estar mirando y evaluando cómo lo hace.

En este sentido, el beneficio político inmediato es un aliciente para mantenerse concentrado en el corto plazo. Son tiempos, lamentablemente, de escaramuzas, de conflicto, y la táctica está ganando a la estrategia nacional. Cuando uno ve la televisión, eso es lo que se proyecta y es también lo que ven los ciudadanos. Además, la forma en que está organizado el debate público impone un ritmo casi insostenible para la conversación. La información se ha convertido más en una herramienta para captar la atención del público y un insumo para entender posiciones y evaluar. La velocidad y la absurda demanda de opiniones sobre cualquier asunto, grande o pequeño, relevante o irrelevante, atentan contra planteamientos coherentes a largo plazo.

En este contexto, ¿cuánto tiempo dedicamos a pensar hacia dónde vamos y queremos ir? ¿Cuánta energía dedicamos a preparar y anticipar fenómenos? ¿Qué opinión puede tener la ciudadanía, entonces, de los responsables políticos? Creo que para cada una de estas preguntas y por todas estas razones, institucionalizar un trabajo reflexivo de anticipación es una necesidad de los Estados

modernos. Es un paso en la dirección correcta porque hay que maximizar la certeza frente a horizontes cambiantes.

Tengo una opinión personal que siempre compartía con los militares, que son muy organizados, planifican y hacen evaluaciones políticas y estratégicas. Les decía que la planificación está destinada al día siguiente a estar obsoleta porque las condiciones cambian y uno no puede prever todos los elementos, como tampoco puede decir que puede predecir todo. Además, en Chile muchas veces se suele creer que la solución a todo es una institución, una comisión institucional, un ministerio, etc. Creo que la institucionalidad es indispensable, pero no es suficiente, se requiere mucho más que una mera institucionalidad y se necesita pensar, no solo en una instancia, sino en un sistema, porque en Chile hay gente haciendo prospectiva desde hace muchos años, pero de manera desarticulada, con sus propios puntos de vista, con sus propios objetivos.

Estoy convencida que tener una institucionalidad nos ayudará a crear acuerdos que superen los tiempos electorales y favorezcan pactos nacionales, porque entonces ganará la buena política. Sin embargo, con las prevenciones que he comentado, respecto a que las instituciones no resuelven necesariamente todos los problemas, quisiera compartir algunos aprendizajes que me parecen señalan algunas modalidades que pueden ayudarnos a preparar el futuro. En mi experiencia, en mi primer y segundo gobierno, pensamos en cosas de futuro.

En mi primera campaña sentí que era importante en cada región del país conversar con la región, cuáles eran los desafíos de la región y, de ahí, se dedujeron, cuáles eran los cursos de acción a seguir, si eran necesarias ciertas políticas, financiamiento, etcétera. Hicimos en todas las regiones de Chile foros ciudadanos ampliados sobre Desarrollo Regional e identificamos los desafíos, las distintas áreas en lo social, desarrollo productivo, infraestructura y megaproyectos que sirvieran, si yo ganaba la elección, para generar una instancia que diera seguimiento.

Pensamos en crear un Proyecto de Ley, pero como estos se demoran mucho, decidimos empezar antes, y generamos en CORFO —porque su estructura lo permitía—, un comité que luego se transformó en Agencia de Desarrollo Regional, que, aunque era de futuro, estaba mucho más vinculado al desarrollo productivo, porque no teníamos otra instancia. En segundo lugar, en el primer gobierno nos tocó el bicentenario y, por lo tanto, creamos también un consejo para tratar de identificar cuál era la identidad de Chile, qué cosas nos identifican, cuáles eran nuestros sellos. Y también se hizo un diálogo muy amplio, donde la Fundación Chile jugó un papel, así como la presidencia de la República, que generó también documentos muy interesantes y positivos.

En tercer lugar, hay que mencionar el Programa Transforma, que creamos cuando Eduardo Bitrán era vicepresidente de CORFO. Allí se identificaron once áreas prioritarias de futuro para el desarrollo de Chile, y varias de ellas siguen siendo muy exitosas y con una mirada profunda de región. Nacional, pero a la vez regional, y entiendo que la propuesta que ustedes están haciendo, justa-

mente, considera la necesidad de trabajar con los territorios y no puede ser solamente referida a una escala nacional.

Permítanme compartir algunos otros elementos, temas que creo que son importantes. Voy a mencionar tres casos más que carecían de un camino único, evidente, es decir, se fueron construyendo alternativas en función de sus situaciones, ni siquiera son casos totalmente exitosos, porque siempre habrá espacio para la controversia. Lo sustancial es que, escuchando a muchos y a muchas, quedó claro que en Chile hay muchos caminos de futuro que se pueden abrir.

Como expresidente de la República de Chile, quisiera centrar nuestra atención en áreas vitales como la educación, salud, ciencia e innovación, así como en los futuros desafíos de transporte y urbanización. Me remonto al tiempo en que establecimos la Comisión de Movilidad y trabajamos en las regiones. Fue sorprendente observar que, para muchos, la movilidad parecía ser un tema de poco interés, ya que estaban inmersos en sus propios problemas cotidianos. Sin embargo, considero que también debemos enfocarnos en la transición socioecológica, en las nuevas formas de empleo y recreación, y en los límites éticos que deseamos establecer para la tecnología.

La nueva institucionalidad debe invertir en sistemas de información robustos para detectar rápidamente los fenómenos que cambian nuestras estrategias y para compartir datos con los diferentes actores. Más que una burocracia pesada, debemos pensar en un centro orientador que esté en red con otros esfuerzos prospectivos.

Esta nueva institucionalidad debe cumplir los más altos estándares de legitimidad, desde la designación de sus miembros hasta la transparencia en la toma de decisiones. Debe ser diseñada desde el inicio como una entidad abierta al cambio, ya que el futuro es cambio y necesitamos flexibilidad.

Para concluir, quisiera resaltar dos puntos. Primero, no hay futuro sin las mujeres. Es esencial incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos, lo que nos conducirá hacia una mejor democracia, mejores sociedades y un mejor futuro. En segundo lugar, debemos evaluar experiencias internacionales, ya que algunas han sido exitosas y otras no tanto. La capacidad de predecir no siempre es alta, y a menudo nos enfrentamos a dificultades para predecir.

Por ejemplo, durante mi tiempo en las Naciones Unidas, estuve en Burkina Faso durante una crisis política. Pregunté al presidente si había un riesgo de GOLPE DE estado, y él negó tal posibilidad. Mis colegas de las Naciones Unidas también negaron ver tal riesgo. Cuando pregunté a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, me miraron como si estuviera loca. Sin embargo, un mes después, ocurrió el golpe de estado. Esto evidencia la necesidad de información, conocimiento, experiencia y la capacidad para estar inmerso en lo que está sucediendo en la sociedad.

Muchas de las cosas que dábamos por sentado ahora han cambiado o ya no existen. Es hora de reevaluar si nuestras formas de organización y nuestra institucionalidad siguen siendo adecuadas para el actual escenario multipolar. Los contratos sociales en los que nuestros países han insistido ya no responden a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Necesitamos un nuevo contrato

social y una nueva institucionalidad internacional que incluya más a las personas y a diferentes países. Espero que algún día eliminemos el veto de los P5 en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, algo que hasta ahora ha sido muy difícil.

Para finalizar, cualquier esfuerzo de prospectiva y estrategia de Chile debe estar vinculado a los esfuerzos internacionales que se están haciendo. Este acercamiento nos permitirá aprender de otros e intercambiar experiencias. Por eso, les deseo el mayor de los éxitos en esta aventura, en el buen sentido de la palabra, con la esperanza de que pronto podamos celebrar que Chile posee una institucionalidad de prospectiva y estrategia para mejorar nuestra capacidad de pensar en el futuro.

**Para ver la grabación de la
intervención en el sitio de TV Senado,
escanée el siguiente código QR con
su dispositivo móvil.**



El Futuro y la Gobernanza Anticipatoria – Hacia un Ecosistema Prospectivo

Dra. Paola Aceituno Olivares.¹

Bastante se ha avanzado en la adopción de la Prospectiva por los gobiernos, desde que en 1990 Finlandia dio los primeros pasos en su introducción en la gestión del Estado. Esta política pública, cada año suma nuevos países que ven en la Prospectiva, una fórmula para enfrentar la incertidumbre, avanzar hacia el desarrollo y crear capacidades para la gobernabilidad, la sostenibilidad y la resiliencia.

El futuro, alguna vez relegado a prácticas poco convencionales o de nicho, ha seguido, afortunadamente, el camino de otros tópicos desplazados durante décadas, como las cuestiones de género o la sostenibilidad. Hoy en día, ninguno de estos temas puede faltar en una estructura organizativa, y lo mismo sucederá

[1] Doctora en Administración de la Universidad del Valle, Colombia. Magister en Ciencias de la Administración de la Universidad de Santiago de Chile. Magister en Ciencia Política. Dirige el Centro de Estudios ProspectivaChile. Académica. Participa en la Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe del ILPES/ CEPAL y cofundó el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia. Está asociada al Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, y al de Previsión y de Pensamiento Estratégico, de la Universidad del Valle.

mañana con los estudios prospectivos. Su adopción y desarrollo en diversas esferas representa una tendencia por sí misma.

La integración de la Prospectiva en la estructura gubernamental no es solo una respuesta al sentido común que nos alerta sobre los riesgos de decisiones apresuradas o políticas improvisadas. Se trata también de una gestión anticipatoria para la gobernanza, abarcando todos los niveles hacia la creación de un sistema prospectivo institucionalizado, lo cual depende en gran medida de encontrar las respuestas a tres preguntas fundamentales:

- ¿Cuáles son los objetivos, alcances y límites de la institucionalidad que se está creando?
- ¿Qué diseño organizativo, capacidades ampliadas y técnicas son necesarias?
- ¿Qué grado de independencia es el más adecuado?

El futuro de la Prospectiva, está intrínsecamente ligado a su calidad técnica dentro de un entorno político específico. Es crucial tener en cuenta la dinámica y las estructuras políticas existentes al dirigir esta nueva institución, ya que los procesos legislativos y los programas gubernamentales están arraigados en una cultura política establecida a lo largo de décadas. Por lo tanto, una institución que se perciba como competidora, que elabore información sin un sólido respaldo técnico, corre el riesgo de perder credibilidad, relevancia y, en última instancia, financiamiento.

Algunos estudios señalan que instituciones creadas con muchas expectativas para entregar información estratégica a los gobiernos, terminaron generando brechas, descontento y desafíos importantes con el ejecutivo y los legisladores, perdiendo el interés inicial y su relevancia (Koskimaa & Raunio, 2023). Por tanto, es clave asumir esta responsabilidad previendo a su vez posibles problemáticas para su reconocimiento, respeto y funcionamiento.

Podríamos destacar que el futuro de la Prospectiva se vincula estrechamente con la consolidación de una institucionalidad que debe abordar varios puntos estratégicos en una nación, la que además no está aislada del contexto internacional. Estos incluyen por ejemplo, la creación de un ecosistema prospectivo, establecer espacios técnicos oportunos, garantizar la calidad de los informes, promover un liderazgo colaborativo y fomentar un cambio cultural social en relación con el largo plazo, entre otros.

La búsqueda de una institucionalidad sólida sobre el futuro

Los países que han implementado la gobernanza anticipatoria distribuyen estas capacidades en diversas áreas del poder estatal, algunas la fijan en el ámbito legislativo y otras en el ejecutivo. Sin embargo, independientemente de la ubicación, algunos de ellos desarrollan ecosistemas prospectivos de manera flexible y gradual.

Si bien no existe el llamado “mejor sistema prospectivo”, el futuro de una institucionalidad de este tipo depende en gran medida, de la capacidad de crear redes colaborativas, contrapartes y gestores técnicos en las diferentes organizaciones públicas y privadas con las cuales necesariamente debe interactuar.

Según la experiencia internacional, la gestión de un ecosistema prospectivo debe tener en cuenta el contexto sociocultural y político en el que opera. Esto implica considerar la historia, idiosincrasia, cultura y valores de los territorios, así como el funcionamiento político y estatal existente (SOIF, 2021).

Entonces, para que un sistema prospectivo sea efectivo, debe cumplir al menos tres tipos de prácticas, como se especifica en la Tabla n°1, además de tener al menos cuatro características adicionales que se detallan más adelante:

Tabla n°1: El ecosistema prospectivo y sus tres orientaciones

Construir resiliencia en el ecosistema prospectivo	Ofrecer insumos de calidad	Capacidad para crear una demanda de prospectiva
<p>Constantemente debe fortalecer su resiliencia, es crucial adoptar un enfoque que nutra el desarrollo del ecosistema. Esto implica mantener tanto la demanda como la disponibilidad de estas capacidades, asegurando que el ecosistema pueda autoabastecerse y adaptarse eficazmente a los cambios. Algunas acciones clave para lograr esto incluyen:</p> <p>Permanente atención al entorno cambiante: Mantener una vigilancia constante sobre los cambios en el entorno, permitiendo una respuesta proactiva a nuevas tendencias y desafíos emergentes.</p> <p>Fomento de la conexión: Estimular la conexión entre los diferentes elementos del ecosistema, como los diseñadores de políticas y la comunidad afectada por ellas, así como buscar y aprender de experiencias extranjeras relevantes para mejorar las prácticas prospectivas locales.</p> <p>Evaluación del impacto: Realizar evaluaciones periódicas del impacto de las actividades prospectivas, lo que permite ajustar y mejorar continuamente las estrategias y procesos en función de los resultados obtenidos.</p>	<p>El ecosistema de prospectiva debe asegurar la entrega oportuna y de calidad de análisis estratégico a los tomadores de decisiones. Esto implica:</p> <p>Entrega de información pertinente y oportuna: Proporcionar datos y análisis relevantes en el momento adecuado, permitiendo a los tomadores de decisiones contar con la información necesaria para abordar los desafíos actuales y futuros de manera efectiva.</p> <p>Acceso a la experticia necesaria: Facilitar el acceso a la experiencia y conocimientos especializados en prospectiva, garantizando que los tomadores de decisiones puedan consultar a expertos calificados para obtener información y orientación adecuadas.</p> <p>Asignación de tiempo y recursos adecuados: Asegurar que se dediquen los recursos necesarios, tanto en términos de tiempo como de espacio, para el desarrollo y entrega de trabajos prospectivos de calidad, permitiendo un análisis exhaustivo y detallado de los temas relevantes.</p>	<p>La habilidad de estimular la demanda de prospectiva implica crear y fomentar la necesidad y el reconocimiento de los beneficios derivados del acceso al conocimiento prospectivo. Facilitar la conexión entre la información generada y los responsables de la toma de decisiones es un componente esencial del ecosistema.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de SOIF (2021).

Lo anterior, involucra las siguientes características para estos sistemas:

a) Cultura y comportamiento:

- Fomentan un compromiso con el enfoque prospectivo, vinculando a los diseñadores de políticas públicas.

b) Procesos:

- Introducen temas nuevos en la agenda pública.
- Estimulan el pensamiento a largo plazo.
- Involucran diversas disciplinas y métodos para diversificar la participación.
- Invierten en investigación e innovación en herramientas participativas.

c) Estructura:

- Tienen unidades centrales dedicadas a la prospectiva.
- Distribuyen capacidades en diferentes departamentos gubernamentales.

d) Personas:

- Priorizan contar con el personal adecuado en términos de capacidades prospectivas.
- Invierten en la capacitación del personal encargado de diseñar políticas.

La OCDE (2022), destaca aspectos importantes a tener en cuenta, señalando también la creación de ecosistemas, la autonomía tanto de la institucionalidad como de las y los técnicos, quienes en ocasiones deben analizar incluso escenarios no deseados. Los procesos de análisis prospectivo deben integrar perspectivas inclusivas, lo que implica que los equipos sean interdisciplinarios e incluyan personas con diversos antecedentes étnicos, religiosos, de género, entre otros, para reducir los sesgos. Así mismo, es crucial capacitar a los funcionarios públicos en el desarrollo de habilidades prospectivas, por ejemplo, mediante asociaciones con universidades y la creación de redes de expertos. Además, es necesario demostrar y evaluar los impactos del análisis prospectivo. Por último, es indispensable producir resultados oportunos, relevantes y prácticos que sean útiles en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, esto plantea el desafío de encontrar el adecuado alineamiento entre la planificación y los ciclos políticos.

Por lo tanto, la prospectiva institucional se sugiere pensarla y plantearla como un ecosistema (SOIF, 2021; Koskimaa, & Raunio, 2023; OCDE, 2022), participativo y democrático, lo que significa, que debe contar con una orgánica/sistema en la que la sociedad participe y en donde las instituciones del Estado se sumen al entramado de manera coordinada.

Entonces, los pasos futuros de una institucionalidad, debiera al menos tener presente las siguientes características (Tabla n°2):

Tabla n°2: Características de un sistema prospectivo

<p>Integralidad: El sistema prospectivo debe abordar una amplia gama de aspectos que afectan al país, incluyendo aspectos sociales, económicos, ambientales, tecnológicos y políticos. Debe tener la capacidad de analizar interrelaciones complejas entre diferentes áreas, anticipar posibles impactos, consecuencias y ayudar a conformar escenarios deseados por los territorios.</p>
<p>Participación: Debe fomentar la participación activa y la colaboración de una variedad de actores, incluyendo gobiernos, sector privado, sociedad civil, academia y ciudadanía. La inclusión de diferentes perspectivas y conocimientos en los procesos prospectivos enriquece el análisis y aumenta la legitimidad de los resultados.</p>
<p>Flexibilidad, gradualidad y adaptabilidad: El sistema debe ser capaz de implementarse de manera gradual y adaptable a cambios en el entorno interno y externo. Debe ser flexible para incorporar nuevos datos, tecnología, tendencias y eventos inesperados, así como para ajustar sus métodos y enfoques según sea necesario. La generación de capacidades prospectivas, debe ser vista como una actividad continua, debido a que las capacidades conquistadas, pueden verse afectadas con los cambios de gobierno, traslados o cesación del personal.</p>
<p>Enfoque a largo plazo: El sistema prospectivo debe tener una orientación hacia el futuro fomentando la gestión desde el presente. Esto implica un compromiso con la planificación estratégica a largo plazo y la construcción de resiliencia.</p>
<p>Calidad técnica: Es fundamental que el sistema cuente con personal altamente capacitado y recursos técnicos adecuados para llevar a cabo análisis prospectivos rigurosos y de alta calidad. Esto incluye el uso de metodologías y herramientas apropiadas, así como la disponibilidad de datos confiables y actualizados.</p>
<p>Transparencia y acceso a la información: Debe existir transparencia en el proceso de prospectiva, con acceso a la información y resultados obtenidos. Esto promueve la confianza en el sistema y permite que los diferentes actores puedan evaluar y utilizar la información de manera efectiva y a tiempo, en la toma de decisiones.</p>
<p>Rendición de cuentas: El sistema prospectivo debe ser capaz de rendir cuentas tanto al ejecutivo como al poder legislativo, comprometiendo eficiencia en sus procesos y direccionamiento.</p>
<p>Coordinación interinstitucional y multinivel: Es importante que el sistema prospectivo esté integrado en las estructuras y procesos gubernamentales existentes, asegurando una coordinación efectiva entre diferentes organismos y niveles de gobierno. Esto evita la duplicación de esfuerzos y garantiza una respuesta coherente y coordinada ante los desafíos.</p>

Clara delimitación de funciones: El sistema debe ser eminentemente técnico y delimitar sus funciones a esos términos. La implementación de políticas no es su función. Informes técnicos a tiempo, para quienes deben decidir, debiera ser su enfoque principal junto con la calidad de los mismos.

Fomentar una cultura prospectiva: Su mayor reto será posicionar el pensamiento de largo plazo, como un componente más en las decisiones, las estructuras, las relaciones sociales y gubernamentales del país.

Evaluación y aprendizaje continuo: El sistema debe contar con mecanismos de evaluación y retroalimentación que permitan aprender de la experiencia y mejorar continuamente su desempeño.

Fuente: elaboración propia a partir de la experiencia internacional.

Liderazgos para gestionar los acuerdos sobre el futuro

Los liderazgos contemporáneos deben estar atentos a las transformaciones en la naturaleza del ejercicio del poder, especialmente ante la creciente tendencia hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana en los sistemas políticos democráticos. Esta realidad demanda una actualización en los tipos de liderazgo que guían nuestras acciones. El futuro de la prospectiva está estrechamente ligado a la actitud de aquellos encargados de administrar el poder.

En este sentido, los resultados de las visiones prospectivas de los territorios y comunidades, que obtienen un consenso social sobre el futuro, están influenciados en parte por el papel que desempeñan los líderes y gerentes gubernamentales.

Una encuesta realizada a funcionarios de ALC para conocer los obstáculos que observaban para incorporar la prospectiva en la función pública, señalaron a los factores políticos como los principales, entre ellos, la falta de apoyo político, la visión a corto plazo asociada con los ciclos gubernamentales y los cambios de gobierno, que no mantienen las capacidades desarrolladas (CEPAL, 2023).

Por lo tanto, es esencial que la construcción de políticas participativas y prospectivas cuente con liderazgos coherentes de principio a fin ya que se entiende que en un sistema prospectivo, una de las funciones cruciales de quienes ejercen el liderazgo es equilibrar la distribución del poder. En este sentido, promover relaciones más inclusivas es fundamental para una gestión pública efectiva, lo que implica que los líderes deben adoptar un papel de intermediación y colaboración en los acuerdos.

Los liderazgos del futuro probablemente adoptarán perfiles más moderados en la formulación y ejecución de políticas, dado el cambio creciente en el papel ciudadano, que no solo estará involucrado en el diseño (como sucede hoy), sino también estará más presente en la etapa de implementación de políticas. Esto facilitará la creación de espacios para una comunidad garante de planes, lo que influirá directamente en el sistema político al fortalecer los acuerdos y las voluntades en relaciones de mayor duración.

El cambio cultural frente al futuro

El futuro de la prospectiva en nuestro país no solo radica en comprender la necesidad de desarrollar mejores herramientas para la toma de decisiones en todos los niveles gubernamentales. También implica un cambio cultural profundo y calibrar la importancia que nuestras decisiones presentes tendrán en el futuro, así como la responsabilidad implícita en nuestras palabras y acciones.

A pesar de los beneficios que ofrece, la prospectiva también enfrenta desafíos considerables en el contexto gubernamental, como se ha señalado anteriormente.

La incertidumbre inherente al futuro y la complejidad de los sistemas socioeconómicos y políticos pueden dificultar la precisión de los escenarios y la implementación efectiva de políticas. Sumado a ello, la resistencia al cambio, la lucha por el control político de una institución de esta magnitud, la falta de recursos o magras capacidades para realizar análisis prospectivos, pueden obstaculizar su desempeño y su justificación social.

Con todo, el futuro de la gobernanza anticipatoria parece prometedor para la gestión pública y algunas tendencias que podrían influir en su desarrollo futuro incluirán: mayor integración de herramientas tecnológicas, análisis de datos avanzados y un inminente foco en cubrir necesidades de resiliencia, adaptabilidad y sostenibilidad del país.

En este sentido, es importante recordar la importancia de la gradualidad, la flexibilidad y la moderación de las expectativas, en el camino hacia alcanzar un ecosistema prospectivo.

Propuesta de Proyecto de Ley que crea la Agencia de Futuro Estratégico¹

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores Sr. Francisco Chahuán Chahuán, Señoras Ximena Órdenes Neira y Ximena Rincón González, y Srs. Luciano Cruz-Coke Carvalho y Alfonso de Urresti Longton, que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de crear la Agencia de Futuro Estratégico (Boletín 16.061-07).

1. La visión prospectiva y estratégica

Chile necesita con urgencia acrecentar su capacidad de pensar el futuro. Hoy, el poder Ejecutivo carece de una institucionalidad con tal propósito. Esta insuficiencia compromete la capacidad de anticipar, de explorar acuerdos, de trazar una estrategia compartida y de gobernar mejor. Mientras los países avanzados poseen instituciones en el Estado para realizar estudios de futuro, propuestas estratégicas y diálogo político económico social y ambiental, nuestro país carece de capacidades suficientes.

La aceleración de los cambios globales y la creciente complejidad elevan la incertidumbre y ensanchan la brecha de gobernabilidad, crece más veloz la complejidad de la sociedad que la capacidad de gobernarla. Los programas propuestos durante las campañas presidenciales se ven rebasados por hechos no previstos. Los gobiernos, generalmente, no son capaces de reaccionar a tiempo, afectando el desarrollo económico social y la gobernabilidad democrática. Es

[1] La mesa desea realizar un especial reconocimiento al profesor y abogado Carlos Carmona por su colaboración para dar forma al proyecto de ley que crea la nueva institucionalidad propuesta por la Mesa de Prospectiva, cuyos objetivos, organización y funciones se resumen en el mensaje que antecede al articulado.

[2] Proyecto ingresado en 4 de julio de 2023. Con fecha 11 de septiembre de 2023, el Senador Luciano Cruz-Coke Carvalho retira su firma del proyecto de reforma constitucional.

perentorio incrementar la capacidad para detectar los fenómenos en gestación, políticos, geopolíticos, tecnológicos, sociales y ambientales.

El poder ejecutivo debe acrecentar su capacidad de pensar a largo plazo y diseñar estrategias, esbozar un rumbo y un relato que inspire una acción colectiva. Esta función de prospectiva estratégica debe trascender los periodos de gobierno.

Los países avanzados han priorizado la formación de equipos para encarar riesgos, identificar oportunidades estratégicas, conocer en profundidad las tendencias globales y nacionales para discernir los futuros posibles, y así prepararse mejor. Las experiencias de dichos países demuestran que las conclusiones de estos trabajos deben informarse y debatirse con parlamentarios, partidos políticos, regiones, municipios, organismos internacionales, consultarse con la opinión pública, organizaciones sociales y medios de comunicación. También la experiencia de países como Finlandia revela la ventaja de realizar una elaboración conjunta de escenarios posibles y estrategias entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Al menos, cuatro grandes desafíos prioritarios se reiteran por los países avanzados: la digitalización, el cambio climático, la desigualdad y la gobernabilidad democrática. Abordarlos requiere adoptar un enfoque integral, que comprenda la interacción simultánea de los procesos tecnológico-productivos con los fenómenos sociales, jurídicos y éticos. Hacerlo supone integrar los avances biodigitales, edición genética e Inteligencia artificial y su impacto sobre el ser humano, en los comportamientos sociales y en la resiliencia de las instituciones.

Una institucionalidad eficaz debe aunar capacidades multi y transdisciplinarias, colaboración con universidades y centros públicos y privados, para conjugar todas las capacidades existentes en la sociedad. Debe promover unidades de futuro en los distintos centros de decisión del Estado, del sector privado y en las organizaciones de la sociedad civil.

Los derechos de las nuevas generaciones exigen a los Estados evaluar cómo las decisiones presentes afectarán las acciones del mañana. Éstos deben promover el desarrollo de una cultura que anticipe el futuro, formar funcionarios públicos del más alto nivel y programar —con universidades y escuelas— la enseñanza de estos aprendizajes del siglo XXI.

La prospectiva estratégica puede contribuir a la solución de problemas críticos, anticiparlos y proponer recomendaciones. Gobernar bien será posible en la medida que se propicien espacios de reflexión colectiva y formación —tanto de hombres y mujeres de diversas edades, regiones, grupos socioeconómicos y étnicos— en la disciplina de pensar con visión futura. La búsqueda de consensos y acuerdos son el eje central de la democracia y la gobernabilidad, indispensable para ejecutar transformaciones estratégicas.

2. Nuestra historia

Como ya indicamos, nuestro país carece hoy de una capacidad en el Estado de estudios de futuro y análisis de opciones estratégicas.

En el pasado existieron instancias que hacían un trabajo semejante, pero vinculado a la planificación. Primero fue la CORFO, impulsó la industrialización, creó empresas públicas, entregó créditos a empresas privadas, y desarrolló estrategias en áreas económicas prioritarias. El segundo organismo de planificación fue la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, creada en 1967 como un servicio público descentralizado. Estaba encargado de formular el plan nacional de desarrollo económico y social; la política de desarrollo regional y la formulación de metas de inversión pública. En 1990 se transformó en el Ministerio de Planificación, encargado de evaluar el impacto social de la inversión pública y de formular las metas de inversión nacional y regional. Dicho rol planificador se contrajo en 2011, cuando el MIDEPLAN se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Posteriormente, la función de planificación y prospectiva se centró en innovación a través de Comisión Nacional de Innovación para el Desarrollo, CNID (2005), y finalmente en el Consejo de Ciencia, Tecnología y Conocimiento, Consejo CTCI, que absorbió a CNID (2019), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, conocimiento e Innovación.

Paralelamente, los gobiernos delegaron algunas de estas funciones en la Secretaría General de la Presidencia; luego, en el llamado Segundo Piso de La Moneda, y más recientemente en algunas comisiones para efectuar recomendaciones de largo plazo, por ejemplo, en calidad de la educación, pensiones, probidad, asuntos indígenas, niñez, productividad. Sin embargo, la intensa gestión cotidiana fue diluyendo la función prospectiva y estratégica, justo cuando se hace más necesaria una mirada coherente de futuro.

Lo anterior no obsta a que hoy día existan ciertas regulaciones especiales, sobre todo en planificación. Por ejemplo, en materia de proyectos específicos, el Ministerio de Desarrollo Social mantiene una unidad de evaluación de proyectos; en materia urbanística, existen los planos reguladores; en materia medio ambiental existen los planes de prevención y descontaminación; en materia eléctrica, la Comisión Nacional de Energía propone los planes y políticos para el sector energético.

La Dirección de Presupuesto cumple una función semejante. Esta es un servicio público descentralizado, “encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado”, de “orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria” y “regular y supervisar la ejecución del gasto público” (art. 15, DL N° 1263).

Los diseños institucionales no son idóneos para la función de prospectiva estratégica. Desde luego, el presupuesto de la Nación dura un año. Enseguida, la Alta Dirección Pública selecciona a los Altos Directivos, pero su duración en el cargo es de tres años prorrogables. Finalmente, el periodo presidencial es de cuatro años.

No existe, entonces, un organismo encargado de realizar una labor prospectiva y de elaborar una visión estratégica de futuro, de modo principal, en nuestro sistema. Hay, sin embargo, experiencias parciales de estudios prospectivos y estrategias, en temas específicos y sectoriales. Entre las más recientes asoman

energía, infraestructura, política internacional, agricultura, forestal, minería, cibernética, digital, que apuntan a futuro. Sin embargo, las más de las veces los estudios no tienen continuidad, son intermitentes, parciales y no integrados, y pocas veces se traducen en políticas y planes de largo alcance. Normalmente carecen de seguimiento de su cumplimiento. Tampoco se coordinan con distintos sectores, ministerios e instituciones, ni con regiones, Tampoco consultan regularmente a la sociedad civil. Es una institucionalidad dispersa.

La principal convergencia entre estudios de largo plazo, programas de futuro y acción, se ha verificado durante las campañas presidenciales. La tradición chilena de estudios de futuro ha estado especialmente ligada a la elaboración de programas para las candidaturas presidenciales y en los partidos políticos.

3. La experiencia internacional

A nivel internacional, los países han ido creando o reforzando instancias especiales en prospectiva estratégica. Ellas se sitúan a nivel de las presidencias de la República o Primeros Ministros, al más alto nivel del Estado. Los países han acrecentado sus capacidades de anticipación, elaboración de escenarios y estrategias, nacionales, sectoriales y territoriales. En todos se busca mejorar la coordinación interna del gobierno, fortalecer los equipos del Parlamento, extender las consultas ciudadanas, operar con redes nacionales e internacionales, y formar equipos interdisciplinarios.

Son de particular interés las experiencias de la UE, OCDE, Finlandia, Francia, España, Canadá, Singapur, UK, EE. UU. En la UE se ha ampliado el análisis de tendencias globales y de diseño estratégico; y se estrecha el vínculo entre Comisión y Parlamento europeo. Se promueve la instalación de equipos en todos los gobiernos y con la sociedad.

El sistema finlandés posee un sistema con múltiples instituciones que interactúan. Las principales son la oficina del Primer Ministro y la Comisión de Futuro del Parlamento. La oficina del PM elabora anualmente un documento de largo plazo que envía al Parlamento. El Parlamento discute en comisiones y realiza observaciones al Ejecutivo. Además, se elabora cada cuatro años un informe en 360°, que incluye los principales desafíos, con un horizonte a 20 años. Este se entrega a los partidos políticos y a la sociedad civil para debatir antes de las elecciones. Proveen información a dirigentes políticos, empresarios, líderes sociales, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Se exploran las prioridades nacionales, como economía circular, manejo de datos, economía sustentable, innovación y participación, e incursionan en la formación de futuro en cursos de “societal training”.

En varios países los documentos y recomendaciones se hacen públicos para alimentar debates programáticos en periodos electorales. Así, en EE. UU., el National Intelligence Council prepara cada 4 años un documento sobre Tendencias Globales para el Presidente que asume. En 2021 entregó “Global Trends 2040. A more Contested World”, que describe los posibles escenarios en los que debería

desenvolverse el país en la década. Igual ocurre en Finlandia, y en otros países con distinta regularidad, como España 2050, Francia 2030. La OCDE, por su parte, valora la preparación de un informe principal que se entrega con regularidad, o “flagship document”.

En España, en el año 2020, se creó la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, dependiente de la presidencia del Gobierno. Su principal producto ha sido “España 2050”. Depende del Gabinete de la Presidencia, su jefe tiene el rango de director general y cuenta con una unidad de estudios.

En Francia se creó el Comisariato de la Estrategia y Prospectiva (France Strategie), dependiente del Primer Ministro, que formula recomendaciones al Poder Ejecutivo, organiza debates, conduce consultas, evalúa las políticas y convoca a todas las partes interesadas. Está conectado con un sistema en red de los principales organismos públicos, y recientemente ha elaborado el documento Francia 2030.

Por otra parte, en 2021, el secretario General de las Naciones Unidas ha publicado Nuestra Agenda Común, y ha convocado a todos los países a fortalecer la capacidad de anticipación, ha propuesto crear un Laboratorio de Futuro y realizar una Cumbre de Futuro, con particular énfasis en las nuevas generaciones.

En Brasil existe el Centro de Estudios Estratégicos y la Secretaría de Asuntos Estratégicos. El primero es un órgano técnico inserto en el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Información y Comunicaciones. La Secretaría es un órgano encargado de asesorar directamente al Presidente de la República en la Planificación Nacional.

En Colombia funciona el Sistema Nacional de Planeación. Este órgano elabora el Plan Nacional de Desarrollo, que debe someterse a la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, luego de lo cual es enviado al Congreso para discutirlo en ambas Cámaras.

Argentina, por su parte, posee una unidad especial dependiente del Jefe de Gabinete, y una instancia participativa de 57 universidades nacionales encargadas de elaborar una estrategia futura.

En Perú existe el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, uno de cuyos órganos centrales es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Es un órgano adscrito al Consejo de Ministros. Su labor es promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

Como se observa, la gran mayoría de los países tiene hoy en día un sistema encargado de la prospectiva y visión global. Su incorporación a los ordenamientos jurídicos internos fue producto de procesos de mejoramiento progresivo, a la luz de las propias experiencias y de las necesidades.

La revisión de las experiencias internacionales muestra las prácticas más eficaces para la consecución de sus propósitos, a saber: el trabajo en red con las distintas instituciones y equipos; un trabajo desde la base, alimentándose del trabajo territorial con gobernaciones, organizaciones locales y de la sociedad civil; la elaboración de políticas públicas y estrategias; y una prospectiva para la acción.

4. Lineamientos fundamentales de la propuesta

Conscientes de la necesidad de una institucionalidad para la prospectiva estratégica, la Comisión Desafíos del Futuro del Senado creó una Mesa de trabajo para hacer una propuesta de proyecto de ley. Durante varios meses invitó y revisó las experiencias de distintas autoridades, expertos nacionales e internacionales, exministros, y a los expresidentes de la República. Los lineamientos fundamentales de dicha propuesta son los siguientes.

En primer lugar, la propuesta de proyecto crea un órgano encargado de la prospectiva y estrategia, que se encargue de registrar y difundir los estudios de tendencias mundiales y transformaciones globales, elaborar escenarios plausibles y, luego, identificar prioridades y presentar propuestas nacionales a la autoridad política para orientar el diseño, evaluación y ejecución de las políticas públicas de los órganos de la Administración del Estado en esta materia.

En segundo lugar, este órgano se regirá por ciertos principios. El primero, es la autonomía. El órgano que se crea tiene una autonomía reforzada, como otros organismos del país (por ejemplo, el Consejo para la Transparencia, el Instituto de Derechos Humanos, la Defensoría para la Niñez; la Comisión para el Mercado Financiero).

Se trata de una entidad autónoma en el siguiente sentido. Desde luego, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Enseguida, su órgano superior es un Consejo, integrado por 7 miembros, nombrados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado. Dichos consejeros duran nueve años en sus cargos. Estos consejeros no pueden ser removidos por el Presidente de la República. Asimismo, el Consejo tiene un Presidente elegido por los Consejeros de entre sus miembros. El Presidente es el que representa legalmente al Servicio para efectos judiciales y extrajudiciales.

No obstante esta autonomía, se le aplican normas como la Ley de Administración Financiera del Estado, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Probidad, la Ley del Lobby, la Ley de Procedimiento Administrativo. Asimismo, está sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Del mismo modo, con el fin que el Consejo pueda mantener una visión de largo plazo, el nombramiento de los consejeros ha de superar el ciclo político del periodo presidencial. Por eso, los consejeros duran nueve años y se renuevan de manera parcial.

Para asegurar la cercanía con el Presidente de la República, y una buena gestión administrativa es preferible que su dependencia sea de un ministerio transversal, se propone Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Un segundo principio es la descentralización. De ahí que el órgano podrá constituir Direcciones Regionales. Pero agrupadas en tres macrozonas. Una para el norte del país; otra para el centro y otra para la zona sur.

Un tercer principio, es la participación. El vínculo con la ciudadanía es vital en esta materia. Ello se logra de dos maneras en el proyecto de ley. Por una parte, con la posibilidad de crear grupos de trabajo, comités consultivos o comisiones asesoras. Y, por otra, mediante Consejos de la Sociedad Civil.

Finalmente, con el propósito de dotarlo de la flexibilidad necesaria, el personal del Servicio se regirá por el derecho laboral. Sin perjuicio de ello, el personal Directivo se designará por concurso efectuado por el Servicio Civil.

En tercer lugar, a dicho organismo se le encargan importantes funciones, como desarrollar instrumentos de prospectiva y estrategia global; informar al gobierno de principales tendencias globales, factores de cambio, externos e internos, escenarios plausibles, evaluar y monitorear la evolución de las acciones en ese ámbito; formular recomendaciones para el desarrollo nacional a los órganos de la Administración.

El Consejo puede solicitar la colaboración de los distintos órganos del Estado; integrar y participar en la formación y constitución de personas de derecho privado, sin fines de lucro. Y constituir un Consejo Consultivo.

En cuarto lugar, consideramos que, tal como sucede en algunos países avanzados, lo que haga este organismo debe estar estrechamente vinculado con el Congreso. De ahí que se proponga que debe elaborar un informe anual a la Cámara de Diputados y al Senado con los principales desafíos estratégicos, oportunidades y riesgos, recomendaciones para encararlos.

Consideramos que, de este modo, se contribuye a la modernización del Estado, para que incorpore en su modo de pensar y actuar la visión prospectiva y estratégica y, por esa vía, permear esa visión al mundo privado y la sociedad civil.

En mérito de lo anterior, sometemos a consideración del H. Senado, el siguiente proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

TÍTULO I

ÁMBITO Y FUNCIONES

Artículo 1º.- Créase la Agencia de Futuro Estratégico, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tendrá su domicilio en la Región Metropolitana, sin perjuicio de su presencia regional.

Artículo 2º.- La Agencia tiene por propósito la prospectiva y la estrategia nacional, para lo cual le corresponde identificar las tendencias globales de largo plazo a las que se enfrenta el mundo y nuestro país, proporcionar análisis de los escenarios probables, cambios más relevantes, riesgos, oportunidades y de formular recomendaciones estratégicas integrales y específicas de mediano y largo plazo al Presidente de la República y demás autoridades del Estado para el mejor diseño de las políticas públicas de los órganos de la Administración del Estado.

Artículo 3º.- Corresponderá a la Agencia de Futuro Estratégico, las siguientes funciones.

1. Elaborar informes y entregar información sobre las tendencias mundiales, escenarios globales y nacionales, proponer estrategias de desarrollo, generales y

específicas, y formular recomendaciones a la Presidencia de la República y a los órganos de la Administración del Estado.

2. Proponer criterios comunes para alinear los estudios de futuro en los distintos ministerios e instituciones públicas, y contribuir a la coordinación entre ellos con lógica que abarque todo el Gobierno.

Asimismo, evaluar y monitorear la ejecución de las acciones vinculadas a la prospectiva y estrategia nacional, según la metodología, procedimiento y demás normas que diseñe al efecto. En tal sentido, podrá desarrollar metodologías e instrumentos de prospectiva y estrategia para ser usados por los órganos de la Administración del Estado y promover buenas prácticas en ese ámbito. Para ello podrá actuar en colaboración con universidades. También, podrá formular su opinión sobre eventuales rezagos en el cumplimiento de dichas acciones, pudiendo proponer medidas de mitigación y corrección.

3. Proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de su capacidad normativa propia en el ámbito de su competencia, pudiendo establecer procedimientos y sistemas.

4. Elaborar con regularidad informes que provean información y propuestas al gobierno, y demás autoridades políticas, sobre temas prioritarios para el desarrollo nacional, mediante un proceso participativo y multidisciplinario, en temas generales o específicos.

5. Realizar estudios, análisis e informes en los temas que le competan. En especial, deberá elaborar un informe anual a la Cámara de Diputados y al Senado en el mes de marzo de cada año; y al Ministerio de Hacienda, previo al debate sobre el presupuesto de la Nación.

Asimismo, deberá preparar un documento que recoja las ideas emanadas de un diálogo amplio, cada cuatro años, para orientar decisiones estratégicas y aporte al debate nacional y a la preparación de programas de gobierno.

6. Ejecutar, a solicitud del gobierno nacional o regionales, o de oficio, estudios específicos en áreas de riesgo u oportunidad, y de anticipación de situaciones críticas para el desarrollo del país. Para ello conformará equipos transversales e interdisciplinarios.

7. Solicitar la colaboración de los distintos órganos de la administración del Estado para el ejercicio de sus atribuciones y coordinarse con ellos. Con tal propósito podrá celebrar convenios para la ejecución de proyectos o acciones de interés común en materias de análisis de escenarios, estrategias y políticas públicas.

8. Para el cumplimiento de sus fines podrá celebrar convenios con instituciones, corporaciones o empresas, nacionales o extranjeras, para que presten la asistencia que sea necesaria en el cumplimiento de sus tareas.

9. Integrar y participar en la formación y constitución de personas de derecho privado, sin fines de lucro, a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil cuya misión fundamental sea la promoción, desarrollo, información y coordinación de conocimientos y experiencias en el área de sus funciones.

10. Prestar su asesoría, en materias de su competencia, a organismos públicos o privados que lo soliciten. Igualmente, podrá promover, apoyar y orientar a los grupos de estudio de futuro que se constituyan en ministerios y gobernaciones regionales.

11. Realizar directamente, o a través de terceros, actividades de capacitación a funcionarios públicos en temas de futuro, fomentar la alfabetización de futuro, introduciendo la visión de largo plazo en la gestión pública y a nivel social.

12. Efectuar estadísticas y reportes sobre las labores que lleva a cabo y sobre el cumplimiento de esta ley.

13. Realizar actividades de difusión e información al público, sobre materias de su competencia.

Los resultados de sus trabajos se entregarán al Parlamento, organizaciones territoriales y centros de estudio de futuro del sector privado, universidades, sociedad civil y grupos interesados para contribuir a la reflexión sobre el largo plazo y a gestar una visión compartida.

14. Recoger la opinión ciudadana a través de grupos de trabajo, comités consultivos o comisiones asesoras, sin perjuicio del Consejo Nacional y los Consejos Regionales de la Sociedad Civil.

15. Crear y mantener un sitio web abierto y un “depósito global” de toda la información relevante para facilitar el acceso a los ciudadanos, enlazando el sitio con otros sitios web de trabajo sobre tendencias a largo plazo en todo el mundo. Establecer vínculos e intercambios con organizaciones internacionales que trabajan en estos temas.

16. Celebrar los demás actos y contratos para el cumplimiento de sus funciones.

TÍTULO II

ORGANIZACIÓN

Artículo 4.- Son órganos de la Agencia el Consejo, el Presidente del Consejo, las Direcciones Macro Regionales, el Comité Interministerial, el Consejo Nacional de la Sociedad Civil y los Consejos Regionales de la Sociedad Civil.

Párrafo 1°

Del Consejo

Artículo 5.- La dirección superior de la Agencia corresponde a un Consejo.

Artículo 6.- El Consejo estará integrado por siete miembros, denominados consejeros, expertos de reconocido prestigio profesional o académico, que serán designados por el Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. El Presidente de la República hará la propo-

sición en un solo acto y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad.

Los consejeros durarán nueve años en sus cargos, y no podrán ser reelegidos. Se renovarán por parcialidades, cada tres años.

Artículo 7.- Los miembros de la Agencia cesarán en sus funciones por:

1. Expiración del plazo por el que fueron nombrados.
2. Renuncia presentada al Presidente de la República por intermedio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
3. Existencia de alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente. Si una vez designado en el cargo sobreviniere a un consejero alguna de las causales de incompatibilidad o inhabilidad, deberá informar inmediatamente al Consejo, cesando inmediatamente en el cargo.
4. Faltas graves al cumplimiento de las obligaciones como miembros del Consejo.

Se considerarán faltas graves al cumplimiento de las obligaciones como miembro del Consejo, el incumplimiento de las obligaciones de presentación de declaraciones de intereses y patrimonio y la inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas del Consejo.

También se considerará falta grave el incumplimiento del deber de informar al Consejo sobre la existencia de una causal de inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente establecida en el numeral 3 del inciso primero de este artículo. De dichas faltas conocerá el propio Consejo, a iniciativa de no más de dos consejeros.

En caso de quedar vacante el cargo, deberá procederse al nombramiento de un nuevo consejero en la forma indicada en el artículo 6. El Consejero nombrado en reemplazo durará en el cargo sólo por el tiempo que falte para completar el período del consejero reemplazado. En el caso de faltar seis años o más para completar el período del Consejero reemplazado, el reemplazante podrá optar a la prórroga de su período al cese del mismo.

Artículo 8.- El desempeño de las labores de consejero será compatible con labores académicas y con el desempeño profesional.

El cargo de Consejero será incompatible con cargos de elección popular. Esta incompatibilidad regirá desde la inscripción de las candidaturas, mientras ejerza dicho cargo, y hasta cumplidos seis meses desde la fecha de la respectiva elección o cesación en el cargo, según correspondiere.

Artículo 9.- No podrán desempeñarse como miembros del Consejo:

a) Las personas que hayan sido condenadas por delito que merezca pena aflictiva o inhabilitación perpetua para desempeñar cargos u oficios públicos, por delitos de prevaricación, cohecho y, en general, por aquellos cometidos en ejercicio de la función pública, delitos tributarios; delitos contemplados en la ley N° 18.045, de Mercado de Valores y, en general, por delitos contra la fe pública.

b) Las personas que tengan dependencia de sustancias o drogas estupeficientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifiquen su consumo por un tratamiento médico.

Si alguno de los miembros del Consejo hubiese sido acusado de alguno de los delitos señalados en la letra a) quedará suspendido de su cargo hasta que concluya el proceso por sentencia firme.

Artículo 10.- Los consejeros, a excepción de aquél que desempeñe el cargo de Presidente del Consejo, percibirán una dieta que será fijada en la Ley de Presupuestos.

El Presidente del Consejo percibirá una remuneración bruta mensualizada equivalente a la de un Subsecretario de Estado.

Artículo 11.- Serán funciones del Consejo:

- a) Dirigir, organizar, planificar, coordinar, administrar y supervigilar el funcionamiento de la Agencia.
- a) Conocer y resolver todos los asuntos relacionados con los intereses de la Agencia.
- a) Requerir de otros organismos del Estado la información y antecedentes necesarios para el adecuado cumplimiento de sus objetivos y funciones.
- a) Sin perjuicio de las funciones del Presidente del Consejo, podrá contratar a un Gerente General que colabore con este en el ejercicio de sus funciones.

En ningún caso las funciones señaladas serán condicionadas a lo que resuelve el comité a que se refiere el artículo 18 de esta ley.

Artículo 12.- El Consejo sesionará con la asistencia de al menos cuatro de sus miembros, y deberá adoptar sus acuerdos con el voto favorable de la mayoría de los asistentes. En caso de empate, dirimirá quien presida la reunión.

Los consejeros deberán abstenerse de participar y votar cuando se traten materias o se resuelvan asuntos en que puedan tener interés. Además, deberán informar al Consejo el conflicto de intereses que les afecta.

Para estos efectos, el reglamento del Consejo a que se refiere el artículo siguiente establecerá la forma en que deberá efectuarse la citación a sesiones y la frecuencia mínima de su celebración.

Artículo 13.- Un reglamento expedido mediante decreto supremo por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, establecerá las demás normas de funcionamiento del Consejo.

Párrafo 2º

Del Presidente del Consejo

Artículo 14º.- El Presidente del Consejo será elegido por los Consejeros, de entre sus miembros. Para el caso que no haya acuerdo, la designación se hará por sorteo.

La presidencia del Consejo será rotativa, durará tres años y podrá ser reelegido por otro periodo.

Artículo 15.- Al Presidente del Consejo le corresponderán especialmente las siguientes funciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo.
- b) Planificar, organizar, dirigir y coordinar el funcionamiento del Consejo, de conformidad con las directrices que éste defina.
- c) Contratar al personal de la Agencia y poner término a sus servicios, de conformidad a la ley.
- d) Ejecutar los demás actos y celebrar las convenciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Consejo.
- e) Ejercer las demás funciones que le sean delegadas por el Consejo.
- f) Representar legalmente a la Agencia para efectos judiciales y extrajudiciales.

Párrafo 3°

De las Direcciones macro regionales

Artículo 16.- El Servicio se desconcentrará territorialmente en tres macro Direcciones. Una, de la región norte, que abarcará la región de Arica Y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo; otra del centro, que abarcará las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, el Maule, Ñuble, Biobío; y otra del sur, que comprenderá las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes. La sede de dicha dirección será la capital de la región menos poblada de cada agrupación.

En cada macrozona habrá un Director Regional, quien representará al Servicio y será nombrado por el Director Ejecutivo, mediante el Sistema de Alta Dirección Pública.

Artículo 17.- Las Direcciones macro regionales deberán actuar estrechamente vinculados con los Gobernadores Regionales para el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en la región respectiva.

Párrafo 4°

Del Comité Interministerial de Futuro Estratégico

Artículo 18.- Créase el Comité Interministerial de Futuro Estratégico, cuya función será asesorar al Presidente de la República en la determinación de los lineamientos de una política nacional en esta materia. Adicionalmente, este Comité constituirá una instancia de coordinación, información y acuerdo para los ministerios que lo integren.

Artículo 19°.- El Comité al que se refiere el artículo anterior estará integrado por los siguientes Subsecretarios:

- 1) El Subsecretario General de la Presidencia, quien lo presidirá.
- 2) El Subsecretario de Relaciones Exteriores.
- 3) El Subsecretario de Defensa.
- 4) El Subsecretario de Hacienda.

- 5) El Subsecretario de Economía y Empresas de Menor Tamaño.
- 6) El Subsecretario de Energía.
- 7) El Subsecretario del Medio Ambiente.
- 8) El Subsecretario de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Sin perjuicio de lo anterior, el comité podrá invitar a participar, con derecho a voz, a otros Subsecretarios de Estado, funcionarios de la Administración del Estado o personas de reconocida competencia en el ámbito de sus atribuciones.

En caso de ausencia o impedimento del Presidente, éste será reemplazado por el Subsecretario que corresponda según el orden establecido en el inciso primero.

Al Comité Interministerial sólo podrán asistir quienes estén ejerciendo el cargo de Subsecretario del respectivo Ministerio.

Artículo 20.- El Comité Interministerial regulará, mediante un reglamento interno, sus otras funciones y tareas, así como otros aspectos organizativos necesarios para su funcionamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, el Comité Interministerial celebrará sesiones cuando lo convoque su presidente. El quórum para sesionar será de cinco miembros y los acuerdos, que serán vinculantes, se adoptarán por la mayoría absoluta de los asistentes. En caso de empate, decidirá el voto del ministro presidente o quien lo reemplace.

El Comité en su primera sesión determinará las normas para su funcionamiento.

El Comité deberá sesionar al menos dos veces al año.

En ningún caso, el Comité actuará descoordinadamente de las decisiones del Consejo que regulan los artículos 5 y siguientes.

Párrafo 5°

De los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil

Artículo 21.- De conformidad a lo establecido en la ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, existirá un Consejo de la Sociedad Civil de Futuro Estratégico, que será especialmente oído en las materias establecidas en el ámbito de las atribuciones del Consejo.

Los miembros del Consejo Consultivo señalado en este artículo ejercerán sus funciones ad honorem.

Artículo 22.- Del mismo modo, existirán en cada una de las tres macro regiones del país, los Consejos Regionales de Futuro Estratégico, que serán regulados por el reglamento a que se refiere el artículo 13.

TÍTULO III

GESTIÓN

Artículo 23.- Las personas que presten servicios en la Agencia se registrarán por el Código del Trabajo.

Con todo, serán aplicables a este personal las normas de probidad establecidas en la ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses y las disposiciones del Título III de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, debiendo dejarse constancia en los contratos respectivos de una cláusula que así lo disponga.

Las personas que desempeñen funciones directivas en la Agencia serán seleccionadas mediante concurso público efectuado por el Servicio Civil, de conformidad con las normas que regulan los procesos de selección de la Alta Dirección Pública sobre la base de una terna conformada por el Consejo de esa Alta Dirección.

Artículo 24.- La Agencia deberá cumplir con las normas establecidas en el decreto ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado.

Artículo 25.- Asimismo, la Agencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Artículo 26.- Del mismo modo, será aplicable a la Agencia la Ley N° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado; la Ley N.º 20.730, que Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios y la Ley N.º 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

TÍTULO IV

PATRIMONIO

Artículo 27.- El patrimonio del Consejo estará formado por:

- a) El aporte que contemple anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- b) Los recursos que le otorguen leyes especiales.
- c) Los bienes muebles e inmuebles que se transfieren a la Agencia o que este adquiera a cualquier título y por los frutos de esos mismos bienes.
- d) Las donaciones, herencias y legados que el Consejo acepte.
- e) Los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título para el cumplimiento de sus objetivos.

Las donaciones en su favor no requerirán del trámite de insinuación judicial a que se refiere el artículo 1.401 del Código Civil y estarán exentas del impuesto a las donaciones establecidas en la ley N° 16.271.

TÍTULO V

NORMAS TRANSITORIAS

Artículo 1º.- La primera designación de consejeros se hará a los sesenta días de la publicación de esta ley.

El periodo de los primeros consejeros será de tres, seis y nueve años. Dos Consejeros serán de tres años, dos por seis años y tres por nueve años. Los de tres y seis años podrán renovarse en su mandato, no obstante, lo establecido en el artículo 6º de esta ley.

El Consejo se entenderá legalmente constituido una vez que tenga su primera sesión válida.

Artículo 2º.- En el plazo de dos años, contados desde la publicación de la presente ley, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, Conocimiento e Innovación y el Ministerio de Hacienda, deberán presentar al Congreso Nacional un estudio fundado sobre la necesidad de refundir otros organismos de la Administración del Estado en este nuevo órgano.

Palabras finales: Lecciones aprendidas y la búsqueda de un Futuro Común

Senador Francisco Chahuán Chahuán¹/Sergio Bitar Chacra²

En el proceso de generar una propuesta de nueva institucionalidad de prospectiva en Chile, hemos adquirido conocimientos valiosos que van más allá de las diferencias políticas, orientándonos hacia el fortalecimiento del desarrollo integral del país. Encontramos que la prospectiva no se limita a una orientación política específica, sino que demanda una comprensión amplia y profunda para explotar el potencial de nuestros territorios y las capacidades de los chilenos, para construir un futuro mejor. En este sentido, la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación ha jugado un papel crucial, resaltando la necesidad de proponer iniciativas que aporten a una visión anticipatoria, estratégica y de largo alcance para Chile.

Un aspecto principal de nuestro esfuerzo ha sido la colaboración entre el poder ejecutivo, el legislativo, la sociedad civil, el sector empresarial y el ámbito académico. Esta cooperación multidisciplinaria ha sido esencial para apoyar y guiar nuestro trabajo en la Mesa de Trabajo de Prospectiva, creada por la Comi-

[1] Francisco Chahuán Chahuán. Abogado y político de Renovación Nacional. Senador por la 6ª Circunscripción, Región de Valparaíso, período 2018-2026. Senador por la 6ª Circunscripción Costa, desde 2010 a 2018. Diputado por el Distrito N° 14, Región de Valparaíso, entre 2006 y 2010.

[2] Sergio Bitar. Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Máster en Economía de la Universidad de Harvard. Exministro de Minería, de Educación y de Obras Públicas. Presidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia.

sión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado de Chile. Es fundamental también, destacar el papel desempeñado por las Academia de Ciencias y la Biblioteca del Congreso Nacional, cuyas contribuciones han sido determinantes para avanzar en la creación de una institucionalidad que proyecte el potencial de Chile.

Mirando hacia el futuro nos enfrentamos al desafío de dar relevancia y visibilidad al trabajo de esta mesa y sus resultados. Nuestro objetivo es convertir los informes y recomendaciones en resultados legislativos, según corresponda, y establecer un diálogo con el Ejecutivo para priorizar políticas de largo plazo en el contexto de los distintos ministerios. Este paso es crucial para avanzar hacia la creación de una Agencia de Futuro Estratégico, orientada a potenciar y consolidar la visión a largo plazo para Chile, anticipándose a los diversos desafíos societales.

El impulso inicial para esta nueva institucionalidad de prospectiva en Chile, respaldado por los expresidentes, se centró en volver a la esencia que inspiró la creación de la Comisión de Desafíos del Futuro. Esta visión consiste en generar un espacio institucional política e institucionalmente transversal que permita contribuir a un proyecto colectivo de nación que abarque tanto el mediano como el largo plazo, buscando acercar las decisiones políticas a la ciudadanía, restaurar la confianza en los ciudadanos y dignificar la política como un instrumento al servicio de la nación.

En consecuencia, instaurar una nueva institucionalidad prospectiva para Chile es un paso fundamental para desarrollar un proyecto colectivo nacional.

Al respecto, cabe destacar que nos hemos inspirado en la experiencia de Finlandia en la creación de una institucionalidad con trabajo al más alto nivel con una visión a largo plazo. Nos ha impactado especialmente cómo Finlandia implementó un enfoque vanguardista, progresista y comprometido con el desarrollo sostenible, creando más que un conjunto de políticas, un diálogo social que involucra a sindicatos, empresarios, autoridades políticas y la sociedad civil.

Este enfoque finlandés —expuesto por el propio expresidente Ministro Jyrki Katainen en la Mesa de Prospectiva— forja un camino común hacia el futuro bajo una visión de largo plazo y un compromiso con el bienestar de la nación, lo que ha influido significativamente en nuestra visión. Con esta experiencia exitosa, hemos visto una valiosa oportunidad para replicar un enfoque similar en Chile. Nuestra intención es desarrollar políticas nacionales que no solo atiendan las necesidades presentes, sino que también preparen al país anticipatoriamente para enfrentar futuros desafíos. Esto condujo a la propuesta de crear —desde la Comisión de Desafíos del Futuro del Senado— una propuesta de nueva institucionalidad para Chile buscando establecer un espacio institucional del más alto nivel técnico - político para discutir y desarrollar políticas nacionales con una perspectiva a mediano y largo plazo, que trascienda a los gobiernos y a la contingencia.

Estos elementos son clave para construir un Chile más resiliente, innovador y sostenible, donde la colaboración y el compromiso con el bien común sean fun-

damentales en la planificación y toma de decisiones. Por lo tanto, es indispensable un enfoque holístico, por esto lo que abordamos en este documento resalta la necesidad de enfrentar los desafíos tanto a nivel global como local, especialmente en el contexto post-pandémico. Este libro no solo recoge discusiones anteriores, sino que también se establece como un faro para el camino que tenemos por delante. Las ideas y reflexiones aquí presentadas son los cimientos para una acción colectiva. La prospectiva, como disciplina, nos invita a anticipar, planificar y construir el futuro, y es en esta misión donde descubrimos la esencia real de la transformación positiva que nuestro país requiere. Este libro contiene ideas actualizadas para la formación de funcionarios públicos y de todos los interesados.

La visión de futuro que se desprende de estas páginas contempla una sociedad chilena respaldada por una institucionalidad robusta, enfrentando con valentía los desafíos en áreas como la educación, la ciencia, la tecnología, la igualdad y el medio ambiente. Visionamos un futuro donde la participación ciudadana no solo es un derecho, sino también un pilar fundamental en la toma de decisiones. Un futuro en el que la innovación y la sostenibilidad se unen para crear un desarrollo equitativo y duradero y se ocupa de proteger los intereses y el legado a las nuevas generaciones.

Al concluir este libro, tenemos la certeza de que el futuro de Chile estará marcado por la colaboración, una visión estratégica y un compromiso con el bienestar común. Esperamos que las palabras y experiencias compartidas aquí sirvan como una guía para las futuras generaciones, inspirándolas a construir sobre este legado y enfrentar con determinación los desafíos del futuro.

Expresamos nuestro agradecimiento a los expresidentes por sus valiosas contribuciones y a ustedes, estimados lectores, por sumergirse en este viaje de reflexión respecto a la prospectiva. Deseamos que estas páginas inspiren acciones concretas y transformadoras que guíen a Chile hacia un futuro próspero y visionario.

Reconocemos que el debate sobre el futuro de Chile se ha enriquecido significativamente por las diversas visiones y propuestas de cuatro expresidentes de nuestro país: Ricardo Lagos, Sebastián Piñera, Eduardo Frei y Michelle Bachelet. Cada uno, desde su perspectiva y experiencia única, ha contribuido con ideas valiosas, delineando un panorama más amplio y completo de los desafíos y oportunidades que enfrenta nuestra nación. Este mosaico de enfoques refleja la riqueza y complejidad de las problemáticas nacionales, destacando la importancia de considerar una variedad de estrategias para abordar el futuro de Chile.

En el contexto de implementar y dar seguimiento a la nueva política prospectiva, observamos un enfoque que va más allá de las decisiones legislativas convencionales. Este enfoque contempla un proceso integral que involucra a todos los sectores de la sociedad, subrayando la importancia de construir consensos que superen las diferencias políticas y permitan la creación de una visión compartida a largo plazo para Chile. La autonomía de la institucionalidad encargada de la prospectiva es fundamental, buscando una entidad capaz de operar más allá de los ciclos políticos y proporcionar coherencia y continuidad en la imple-

mentación de políticas futuras. Este enfoque implica desvincular la planificación estratégica de las disputas partidistas, asegurando que la visión de futuro prevalezca sobre los intereses políticos a corto plazo.

Proponemos la creación de comités de evaluación multidisciplinarios para el seguimiento de la política prospectiva, con la participación activa de expertos de diversas áreas y representantes de la sociedad civil. La experiencia en la Comisión de Desafíos del Futuro respalda la necesidad de establecer indicadores claros y evaluaciones regulares para medir el progreso y la efectividad de las políticas a lo largo del tiempo. Se busca un proceso de seguimiento continuo que permita el ajuste y la adaptación de las políticas a medida que evolucionan las circunstancias, manteniendo un diálogo activo con la sociedad. Subrayamos la importancia de superar las resistencias inherentes a los cambios estructurales. La creación de una institucionalidad autónoma es esencial para la viabilidad de este enfoque, enfatizando la independencia de la política partidista y la capacidad de proyectar una visión coherente a largo plazo.

Buscamos consolidar a Chile no sólo como un referente regional, sino también como un actor destacado a nivel global en la formulación de estrategias prospectivas. Abogamos por una participación activa en foros internacionales, colaboraciones intergubernamentales y alianzas estratégicas, contribuyendo a la creación de estándares y metodologías prospectivas de vanguardia. La visión se orienta hacia que Chile se convierta en un líder reconocido en la anticipación y gestión de cambios a nivel global, implicando el desarrollo de capacidades internas y la promoción de la innovación.

Por lo tanto, nuestra visión para la implementación y seguimiento de la nueva política prospectiva en Chile se centra en un proceso participativo, adaptativo y orientado a construir un legado positivo para las futuras generaciones del país. Este enfoque refleja una comprensión profunda de los desafíos y oportunidades de la prospectiva en la formulación de políticas públicas, y un compromiso con la excelencia y la cooperación global.

Un aspecto clave de esta nueva institucionalidad es la consolidación de consensos. Integrando distintas perspectivas y actores en la prospectiva, facilitamos acuerdos sobre temas fundamentales para el desarrollo de Chile. Estos consensos son esenciales para la continuidad y efectividad de las políticas más allá de los cambios gubernamentales. También consideramos importante la gestión eficiente de los recursos. Anticipando escenarios futuros, identificamos oportunidades y desafíos, lo que lleva a una asignación más eficaz de recursos. Esta gestión estratégica es crucial para atender las necesidades prioritarias del país y fomentar un desarrollo verdaderamente sostenible.

En este libro, transmitimos un mensaje de esperanza, compromiso y acción a todos los lectores interesados en contribuir a un futuro sostenible para Chile. Destacamos la importancia de la participación ciudadana activa, la colaboración entre sectores políticos diversos y el mantenimiento de una visión a largo plazo. Estos elementos son claves para enfrentar desafíos actuales y forjar un futuro próspero y equitativo. Creemos que cada individuo tiene un papel esencial en la

construcción del futuro de Chile. La colaboración efectiva entre el sector público, privado y la sociedad civil es vital para superar obstáculos y desafíos. Instamos a los lectores a involucrarse activamente, aportar ideas y esfuerzos, y convertirse en agentes de cambio positivo en sus comunidades y en el país.

A través de nuestras palabras finales, buscamos inspirar un sentido de responsabilidad compartida y compromiso colectivo para construir el Chile del mañana.

Si este fuera nuestro último mensaje para el mañana y para el futuro, quisiéramos expresar la urgente necesidad de que cada persona se vea a sí misma como un protagonista activo en la construcción del futuro de Chile. La responsabilidad de forjar un país vibrante y sostenible no recae únicamente en los líderes políticos; es un compromiso colectivo que se entreteje en el día a día de nuestras vidas.

Nos preguntamos cómo podemos aprovechar nuestra rica diversidad para potenciar la creatividad y el ingenio que nos impulsen hacia adelante. Consideramos fundamental ser inclusivos y equitativos en nuestras decisiones, garantizando que nadie quede atrás en el camino hacia el progreso.

Creemos que la clave para un futuro próspero y sostenible reside en la colaboración y el entendimiento mutuo. Es esencial fomentar un diálogo constructivo entre las diferentes visiones y perspectivas que conviven en nuestro país, transformando los desafíos en oportunidades para el aprendizaje y el crecimiento.

En este mensaje final, invitamos a cada lector a reflexionar sobre su rol en la construcción de un futuro sostenible para Chile. Cada acción cotidiana, por pequeña que sea, contribuye a la construcción de un país más próspero y justo. Es vital inculcar valores de solidaridad y responsabilidad en las generaciones futuras, asegurando así un legado duradero.

Nuestra visión para el futuro de Chile, reflejada en este libro, es la de un país que aprende de su historia, enfrenta sus desafíos con determinación y construye un mañana donde cada ciudadano tenga la oportunidad de alcanzar su máximo potencial. Vemos a Chile como un faro de esperanza y como un ejemplo de cómo la planificación estratégica y la visión a largo plazo pueden transformar una nación, llevándola hacia un futuro más brillante y esperanzador.

Esperamos que esta institución brinde un marco estructurado y bien definido para la elaboración de políticas públicas prospectivas. Por esto, vemos con interés que el gobierno del presidente Gabriel Boric haya tomado la propuesta creada por esta mesa de trabajo. Vemos a esta institucionalidad como un catalizador para la coordinación y colaboración entre diversos actores clave, incluyendo el sector público, el sector privado y la sociedad civil. La colaboración entre estas entidades es fundamental para enfrentar de manera efectiva los desafíos complejos de nuestro tiempo, brindar mayor gobernabilidad y fomentar un desarrollo que sea equitativo y sostenible para todos.

En términos de desarrollo sostenible, anticipamos que esta nueva institución desempeñe un rol crucial. Esperamos que impulse la identificación y promoción de prácticas sostenibles en los distintos sectores de la sociedad, abarcando áreas

como la economía circular, la mitigación del cambio climático, la inclusión social y la equidad. Estas iniciativas son fundamentales para garantizar el bienestar a largo plazo de Chile y sus ciudadanos. Con esta institución, buscamos dejar un legado duradero que marque el camino hacia un futuro más próspero y resiliente para Chile.

Este enfoque a largo plazo permite diseñar estrategias sostenibles que abordan los problemas estructurales y promueven un desarrollo integral del país. Además, la prospectiva nos ayuda a incorporar una diversidad de perspectivas y voces en la formulación de políticas. Este enfoque inclusivo es crucial para asegurar que las decisiones reflejen las necesidades y aspiraciones de toda la sociedad chilena, fomentando así una gobernanza más representativa y equitativa. Otro aspecto importante es el fomento de la innovación. Reconocemos que la prospectiva es una herramienta poderosa para identificar oportunidades emergentes y orientar las políticas públicas hacia la adopción de nuevas tecnologías y enfoques. Este enfoque promueve el desarrollo económico y social de Chile, preparándonos para competir eficazmente en el escenario global.

Finalmente, la prospectiva contribuye significativamente a la resiliencia nacional, permitiéndonos identificar posibles escenarios de crisis y prepararnos para eventos inesperados. Esta preparación es esencial para diseñar políticas públicas que mitiguen los impactos y aceleren la recuperación. No tenemos duda que, la prospectiva es una herramienta estratégica clave, esencial para guiar la formulación de políticas públicas, anticipar tendencias globales, construir un futuro sostenible y resiliente para Chile.

El Proyecto de ley, iniciado el pasado noviembre del 2023 en Mensaje de S. E. el Presidente de la República, que propone la creación de una nueva institucionalidad de prospectiva y desarrollo sostenible basada en conocimiento, además de modificar la ley N° 21.105 que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, es un paso histórico hacia un futuro más sostenible, innovador y resiliente para Chile. Sin embargo, es esencial analizar críticamente tanto sus aspectos positivos como los desafíos que presenta.

Estos elementos demuestran un compromiso claro con el desarrollo integral y sostenible del país. La propuesta también enfatiza la importancia de la ciencia, tecnología e innovación, el fortalecimiento de capacidades humanas y la necesidad de una actualización y modernización institucional para abordar los desafíos contemporáneos.

Reflexiones sobre el Boletín N° 16.441-19

Sin embargo, al analizar el mensaje presidencial desde la perspectiva de la propuesta de la Comisión Desafíos del Futuro del Senado, se observa que el mensaje puede percibirse como presidencialista en su enfoque hacia la estructura y la integración de la futura entidad gubernamental. La propuesta del mensaje presidencial, con su Consejo Nacional de Futuro y Desarrollo —que es el nombre de la institucionalidad propuesta por el ejecutivo— más amplio y directamente

vinculado al Ministerio del Interior, parece orientarse hacia una consolidación de la influencia ejecutiva, lo que podría traducirse en una menor agilidad y flexibilidad en la respuesta a los rápidos cambios globales y tecnológicos, y a una participación más reducida de la ciudadanía y una interacción menos activa con el Parlamento, regiones y otros actores. Además, no distingue con nitidez la función de asesoría y aportes para diseñar una estrategia de la decisión política de resolver la estrategia a seguir que concierne a cada gobierno.

En contraste, la mesa de trabajo de la Comisión de Desafíos del Futuro, propone una estructura más compacta y estratégicamente alineada con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lo que sugiere un enfoque más dinámico y menos susceptible a las fluctuaciones políticas directas. Además, la inclusión de macro direcciones regionales y consejos consultivos en la propuesta de la comisión enfatiza un modelo descentralizado y participativo, que podría ser más eficaz para abordar las particularidades regionales y fomentar una integración más orgánica de diversas perspectivas en la planificación estratégica nacional. Así, desde la propuesta de la comisión, el mensaje presidencial podría beneficiarse de una revisión hacia estructuras más flexibles y mecanismos que promuevan una mayor autonomía y adaptabilidad, elementos críticos para enfrentar los desafíos futuros de manera efectiva.

No cabe duda de que hay preocupaciones significativas que deben ser abordadas. La posible complejidad burocrática resultante de la creación de nuevas instituciones, la concentración de poder en el/la presidente/a del Consejo, la falta de detalles sobre el financiamiento, y la falta de participación ciudadana son aspectos que pueden afectar la efectividad y legitimidad del proyecto. Además, la falta de referencias a evaluaciones de impacto ambiental en la propuesta podría considerarse una omisión importante, especialmente considerando los desafíos medioambientales actuales.

De todas formas, todo lo anterior es señal que vamos en el camino correcto, y que esta mesa de trabajo dio resultados, y puso el tema en la agenda.

Chile posee una notable capacidad de resiliencia y puede superar las crisis con éxito, pero esto requiere un esfuerzo conjunto de líderes de opinión en política, en la academia, desde las ciencias, universidades públicas y privadas, gobiernos regionales, el sector gremial y empresarial. Sumado a la colaboración internacional para anticipar cambios globales y desarrollar políticas prospectivas efectivas. Nuestro objetivo es que este libro no solo sirva como guía y herramienta de difusión para una política pública de largo plazo, sino que también despierte el interés de quienes deseen sumarse a proyectos futuros. La unidad en la diversidad es clave para superar los intereses cortoplacistas y construir un futuro mejor para Chile. Con humildad y dedicación, aspiramos a que esta obra contribuya a una mayor concentración de conocimiento y masa crítica para proyectar un futuro próspero y resiliente para todos los chilenos y chilenas.

Anexos

Al escanear el siguiente código QR con su dispositivo móvil, usted podrá acceder a la transcripción de la participación de las y los invitados a la Mesa de Trabajo. “Una institucionalidad para la prospectiva en Chile”.



Bibliografía

Prospectiva para una Gobernanza Anticipatoria

- ACEITUNO, P. (2015). *Prospectiva estratégica: historia, desarrollo y experiencias en América del Sur: los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia*. Ediciones UTEM, Chile.
- ACEITUNO, P. (2020). Foresight studies and their assessment in the public policy of two Chilean regional development strategies. *Cuadernos de Administración* 36 (68), 152-165.
- AMER, M., DAIM, T. & JETTER, A. (2013). A review of scenario planning. *Futures* 46, 23-40.
- BERGER, G. (1967). *Étapes de la Prospective*. Presses Universitaires de France 108, Boulevard Saint-Germain, Paris. Disponible en http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/texte_fondamentaux/cahier_prospective/cahier-3-les-etapes-de-la-prospective.pdf
- BUCHANANS, L. & O'CONNELL, A. (2006). A Brief History of Decision Making, *Harvard Business Review*.
- DOS SANTOS, D. M., & Fellows F. (Comp.) (2008). *Prospectiva na América Latina: Evolução e Desafios*, (Brasil, Canal6).
- FUERTH, L. & FABER, E. (2012). *Anticipatory Governance and Practical Upgrades*, Washington, D.C., National Defense University Press.
- GODET, M. (1995). *De la Anticipación a la Acción*. Ediciones Alfa Omega. México.
- ALVARADO, I; DÉLANO, M.P. MOYA, S. & PIZARRO, P. (2022). Apuntes N°2 Prospektiva y Resiliencia. Red de Planificación Para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, ILPES-CEPAL. Disponible en <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/noticia/apuntes-ndeg2-prospektiva-y-resiliencia>
- IZQUIERDO, A., PESSINO, C. & VULETIN, G. (2018). *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Better-Spending-for-Better-Lives-How-Latin-America-and-the-Caribbean-Can-Do-More-with-Less.pdf>
- KOSKIMAA, V. & RAUNIO, T. (2022). Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review* 1-17.
- KOSKIMAA, V. & RAUNIO, T. (2023). Curtailing political short-termism in legislatures: a trade-off between influence and institutionalization? *Eur J Futures Res* 11, 8.

- KRAFT, M. & FURLONG, S. (2006): *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd, CQ Press, Washington, DC.
- NASER, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A., & ROSALES, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 144, CEPAL, Santiago, Chile.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2021). Global Trends 2040: a more contested world. Disponible en https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf
- Millennium Project (2016). *La Prospectiva en Iberoamérica: Pasado, Presente y Futuro*. RIBER-Universidad del Valle.
- MORIN, E. (2011). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa Editorial, Barcelona, España.
- OCDE (2019). Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures. Disponible en <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>
- OCDE (2022). Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization. Strategic Foresight Unit. Office of the Secretary-General. Disponible en https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf
- PNUD (2017). *Manual de Análisis Prospectivo para el Desarrollo Sostenible*. Panamá: Graphic Solutions.
- RAND (2019). 50th Project Air Force 1946-1996. RAND, Santa Mónica, California. Disponible en <https://www.rand.org/about/history.html>
- SCHOOL OF INTERNATIONAL FUTURES (SOIF) (2021). *Features of Effective Systemic Foresight in Governments Around the World*. London: SOIF.
- SLAUGHTER, R. A. (1998). Futures Studies as an Intellectual and Applied Discipline. *American Behavioral Scientist*, 42(3), 372-385.
- TÕNURIST, P., & HANSON, A. (2020). OECD. Anticipatory Innovation Governance Shaping the future through proactive policy making. Disponible en <https://www.sdg16hub.org/system/files/2021-01/cce14d80-en.pdf>
- TV SENADO CHILENO (16 junio, 2022). Conformación de la Mesa de Prospectiva. <https://www.youtube.com/watch?v=95abHNZkGRQ&t=3s> UE (2023). Informe sobre prospectiva estratégica 2023. La sostenibilidad y el bienestar de las personas como núcleo central de la autonomía estratégica abierta de Europa. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0376>

El Futuro y la Gobernanza Anticipatoria – Hacia un Ecosistema Prospectivo

- ACEITUNO, P. (2020). Foresight studies and their assessment in the public policy of two Chilean regional development strategies. *Cuadernos de Administración* 36 (68), pp. 152-165.
- CEPAL (2023). *Prospección para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3), Santiago, Chile.
- KOSKIMAA, V.& RAUNIO, T. (2022). Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review*. pp. 1-17, <https://doi.org/10.1177/01925121221134995>
- KOSKIMAA, V.& RAUNIO, T. (2023). Curtailing political short-termism in legislatures: a trade-off between influence and institutionalization? *Eur J Futures Res.* 11 (8), pp. 2-15.
- OCDE (2022). Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization. Strategic Foresight Unit. Office of the Secretary-General. Disponible en https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf
- SCHOOL OF INTERNATIONAL FUTURES (SOIF) (2021). *Features of Effective Systemic Foresight in Governments Around the World*. London: (SOIF). www.soif.org.uk

En un mundo donde la única certeza es la constante transformación y las crisis persistentes, anticiparse es esencial. Este libro surge como una guía vital para navegar estos tiempos inciertos, destacando la importancia de aprender del pasado y la necesidad de tener una dirección clara para aprovechar las oportunidades futuras. Invita a una profunda reflexión y planificación estratégica a mediano y largo plazo.

Basado en la convicción de que el bienestar futuro de la sociedad depende de nuestra capacidad para anticipar y enfrentar los desafíos con conocimientos especializados y una visión clara, este libro presenta una propuesta de nueva institucionalidad de prospectiva para Chile. Junto al exministro Sergio Bitar, proponemos integrar esta visión, desde la institucionalidad, en la toma de decisiones nacionales como una hoja de ruta para nuestro proyecto de país.

La obra enfatiza la adopción de una perspectiva holística, reconociendo que el progreso está ligado a factores que trascienden nuestras fronteras. En tiempos de crisis sociales, económicas y ambientales, la prospectiva nos obliga a mirar más allá de nuestras realidades inmediatas y a considerar cómo nuestras acciones interactúan con el mundo global para construir un futuro mejor. Esto requiere superar el atrincheramiento político e ideológico, y basar las decisiones estratégicas en evidencia.

El desafío es transformar las incertidumbres globales en oportunidades locales, agregando valor a nuestros procesos productivos e incorporando la inteligencia artificial y el desarrollo tecnológico. La necesidad de basar las decisiones políticas en evidencia y conocimiento es crucial, promoviendo la colaboración entre el mundo político, empresarial, las universidades y la sociedad civil.

Con un enfoque integral, participativo y estratégico, Gobernanza Anticipatoria no es solo un compendio de experiencias y reflexiones de más de 80 expertos nacionales e internacionales, sino también un esfuerzo políticamente transversal con la visión magistral de cuatro expresidentes de Chile. Narra el proceso de creación de esta propuesta legislativa de nueva institucionalidad, sirviendo como un ejercicio democrático inspirador para líderes y ciudadanos comprometidos con el desarrollo nacional. Esta obra es una invitación a superar las barreras de la burocracia y la politización, recordándonos que el cambio real solo se logra cuando la visión y la acción convergen.

Francisco Chahuán Chahuán - Senador
Editor General

