

Gobernanza anticipatoria

Serie Minutas N° 88-23 , 07/09/2023

por Marek Hoehn

Resumen

La presente Minuta fue elaborada para apoyar la participación de la delegación parlamentaria chilena en la “Cumbre de Comisiones del Futuro” de la Unión Interparlamentaria, titulada “Trayendo el Futuro al Presente. La democracia del futuro, inteligencia artificial y parlamentos” que se realizará en Montevideo (Uruguay) entre los días 25 y 27 de Septiembre de 2023.

En particular, esta Minuta apoya las sesiones plenarias del día 27 de Septiembre en la mañana, tituladas “Gobernanza anticipatoria”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. La labor de la Comisión Futuro en esta materia.....	4
2.1 Diagnóstico de la institucionalidad de pensamiento estratégico y de gobernanza anticipatoria.....	4
2.2 Experiencias comparadas.....	5
2.3 Elementos para entender los órganos colegiados en Chile.....	13
2.4 Índice de las materias que deberá abarcar este proyecto de ley.....	13

1. Introducción

Los desafíos planetarios y aquellos relacionados con las fronteras científicas y tecnológicas nos obligan a desarrollar las capacidades institucionales y político-técnicas para estudiar los principales cambios mundiales y nacionales en curso, explorar futuros posibles, analizar escenarios y trazar estrategias. Para ello se requiere crear una base institucional que habilite para elaborar de manera continua y permanente las estrategias, programas y políticas, los estudios necesarios y las consultas y participación ciudadana para convenir las prioridades compartidas.

El futuro se construye actuando en el presente, pero con la vista puesta en un horizonte de mediano y largo plazo. No basta reaccionar para salvar los apremios de corto plazo. Es indispensable estudiar las probabilidades de ocurrencia de los distintos escenarios posibles y, recogiendo las metas ciudadanas consensuadas, definir un rumbo, adoptar las medidas y planes que nos conduzcan en la dirección deseada.

Con estos propósitos, numerosos países e instituciones internacionales crearon al más alto nivel político capacidades prospectivas bajo el concepto de “gobernanza anticipatoria”. Estas iniciativas se han perfeccionado y multiplicado durante la pandemia para iluminar qué estrategias potentes proseguir para salir de la crisis actual. La gobernanza anticipatoria es un principio de gestión pública del siglo XXI, que contribuye a elevar la calidad de la administración del Estado, disminuir la incertidumbre, generar mejores políticas y prepararse frente a amenazas estratégicas y existenciales, locales y globales.

La complejidad del siglo XXI requiere de estudios y análisis sistemáticos de las tendencias globales y de las fuerzas de cambio emergentes, especialmente las que impactan nuestro desarrollo. Así, el país estará mejor preparado para aprovechar las oportunidades y conjurar los riesgos.

Chile hoy carece de esa institucionalidad. No existe en el gobierno institución ni capacidad organizada para diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo nacional, regionales o sectoriales. Instalar un sistema de estudios prospectivos, con la debida autonomía y financiamiento, permitiría crear mejores condiciones para llevar adelante con eficacia las transformaciones de futuro que el nuevo gobierno ha propuesto y el país anhela.¹

1 Bitar, Sergio/ Casanueva, Héctor: “Gobernanza anticipatoria”, Sergio Bitar, Pensando en Futuro, en: <https://bitar.cl/gobernanza-anticipatoria/>

2. La labor de la Comisión Futuro en esta materia

La Comisión “Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación” del Senado de la República ha encomendado a una mesa de trabajo, presidida por el señor Sergio Bitar, quien encabeza el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, la elaboración de una propuesta de institucionalidad de la gobernanza anticipatoria en Chile, para convertirla posteriormente en un proyecto de ley.

En el marco del funcionamiento de dicha mesa de trabajo, se ha solicitado a la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional que apoye el trabajo con materiales y estudios que sistematicen las diversas ideas discutidas sobre la materia y que puedan servir de base para la propuesta.

Para ello, la Sección Estudios

1. realizó en conjunto con el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia un diagnóstico de la institucionalidad de pensamiento estratégico y de gobernanza anticipatoria en Chile.
2. revisó diversas experiencias comparadas que estuvieron en el foco durante la discusión y sistematizó dichas experiencias para extraer algunas ideas-fuerza para el debate legislativo sobre esta nueva institucionalidad;
3. delineó algunos elementos clave para entender cómo operan los órganos colegiados en nuestro derecho administrativo; y
4. ofreció a la mesa y a la Comisión una propuesta de índice de las materias que deberá abarcar este proyecto de ley.

2.1 Diagnóstico de la institucionalidad de pensamiento estratégico y de gobernanza anticipatoria

Dos importantes conclusiones derivaron de este trabajo:

(1) No existe en Chile, por el momento, una institución en el poder ejecutivo ni en el legislativo que realice estudios prospectivos y estratégicos para la formulación de políticas de Estado. Tal institucionalidad requiere de un diseño complejo que responda a la complejidad de los desafíos del estudio de la interacción de procesos internacionales con los procesos nacionales. Es, evidentemente, una tarea política más que técnica que deberá considerar escenarios y no meras coyunturas. Donde sea que opere esta institucionalidad, ésta debe permitir instalar otra forma de pensar de los tomadores de decisiones, pensar a largo alcance, no solo al interior de poder ejecutivo, sino también en el legislativo, reforzando la labor prospectiva para la legislación.

(2) Existe una amplia gama de centros de investigación prospectiva y estratégica al servicios de gobiernos y parlamentos. Hemos elaborado una lista de los más relevantes de ellos y proponemos, a modo de plan de trabajo, estudiar cada uno de ellos para extraer aquellos elementos que podrían nutrir el debate parlamentario así como de una eventual mesa de expertos, cuya finalidad

sería pensar una institucionalidad para la gobernanza anticipatoria. Dicho proceso debería propulsarse desde el Senado de la República, ya que cuenta con un alto prestigio adquirido en lo que se refiere a pensar el futuro.²

2.2 Experiencias comparadas

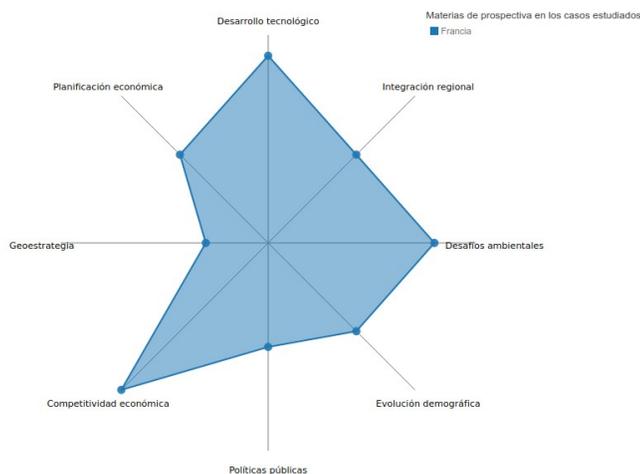
La mesa de trabajo de la Comisión Futuro había encargado 10 estudios de casos para nutrir el debate. A dichos casos sometidos a métodos de comparación de políticas públicas se les aplicó el método Delfi sobre dos conjuntos de variables que se consideraron son de interés de la mesa de trabajo: Materias y Objetivos de las Instituciones de Prospectiva Estratégica y Ubicación en el Estado de las Instituciones de Prospectiva Estratégica.

Los resultados fueron transformados en gráficos de tipo radar y fueron presentados en la 2da sesión de la mesa de trabajo, el 30 de Junio de 2022.

a) Materias y Objetivos de las Instituciones de Prospectiva Estratégica

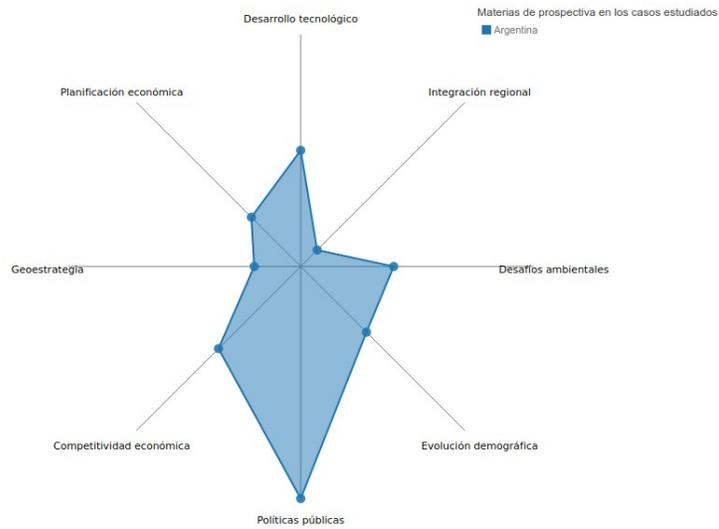
Este análisis se realizó comparando los casos estudiados en cuanto a las prioridades definidas por las respectivas instituciones encargadas de realizar estudios estratégicos y prospectivos. Las materias medidas fueron: desarrollo tecnológico, integración regional, desafíos ambientales, evolución demográfica, políticas públicas, competitividad económica, geoestrategia y planificación económica. La diferencia en la definición de las prioridades se visualizan de la siguiente manera.

Francia

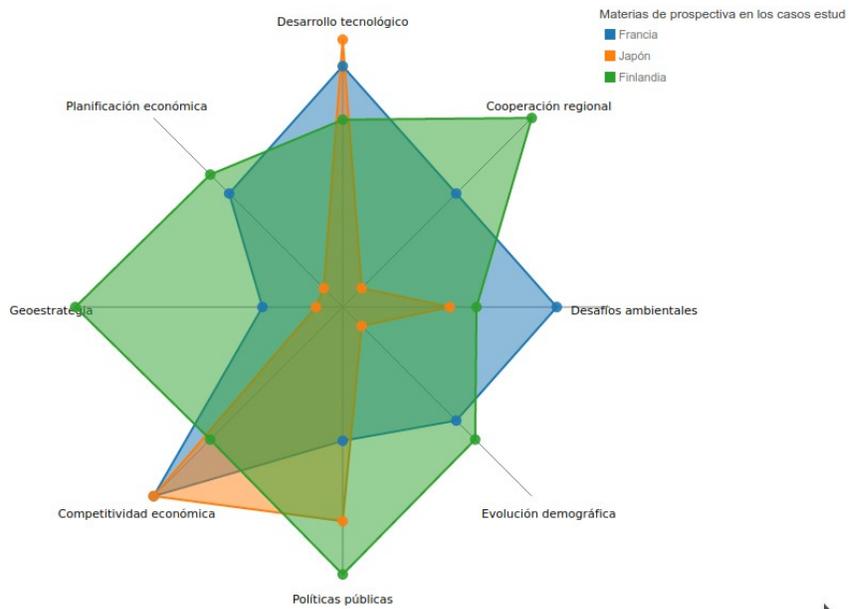


2 Hoehn, Marek/ Ferrero, Mariano/ Rivera, Felipe: "Pensar una Institucionalidad para la Prospectiva en Chile" Serie Informes N.º 10-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 05/05/2022.

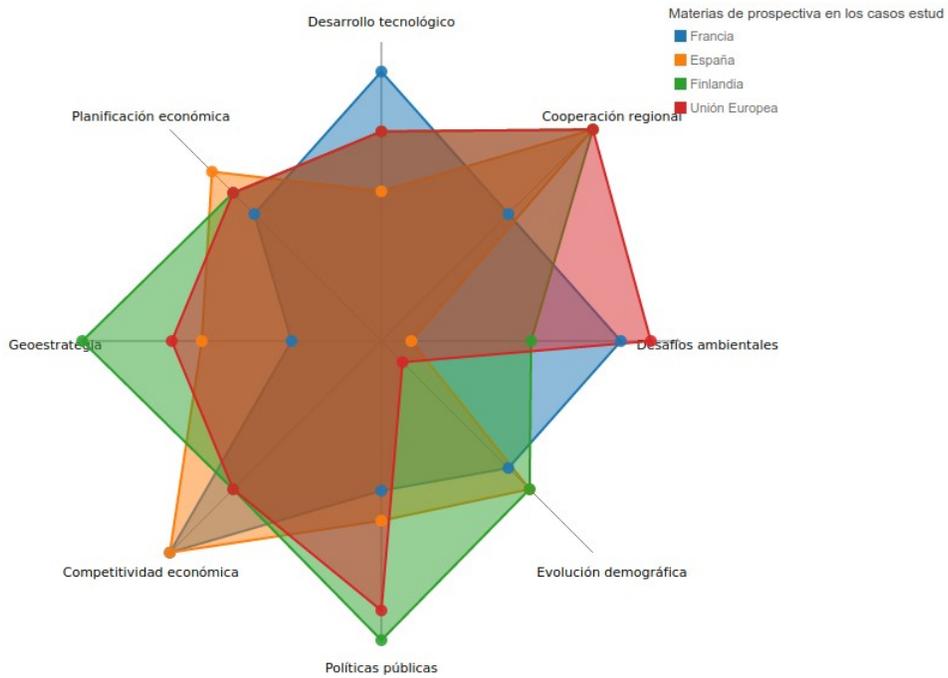
Argentina



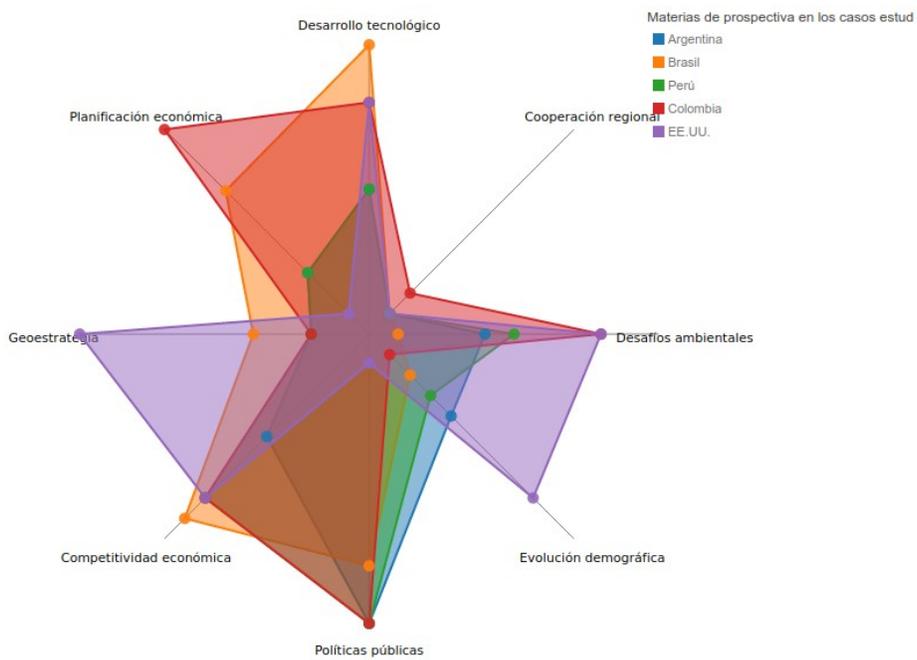
Francia, Japón, Finlandia



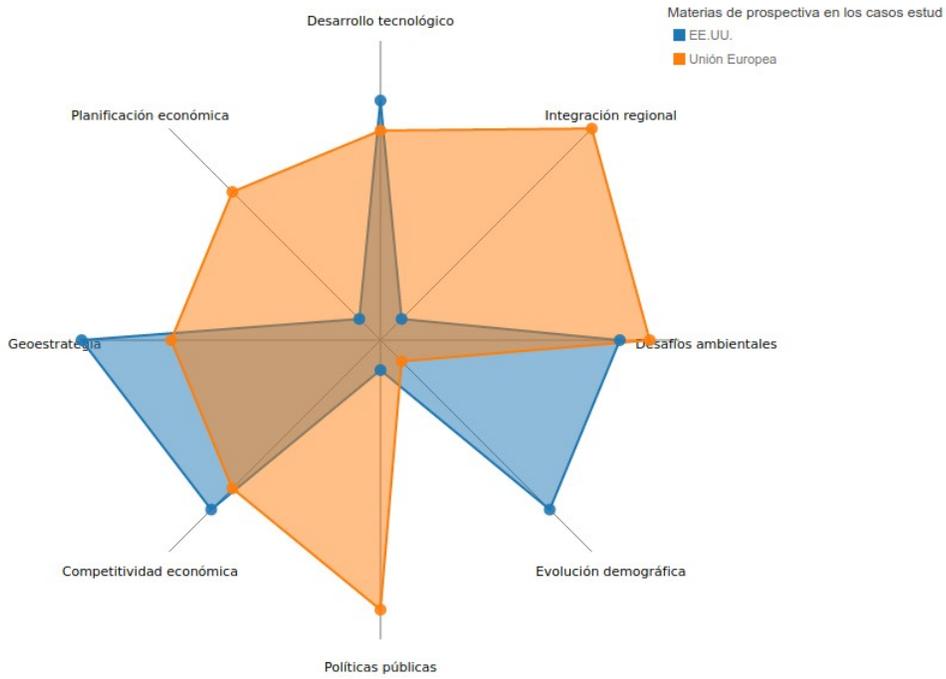
Países europeos



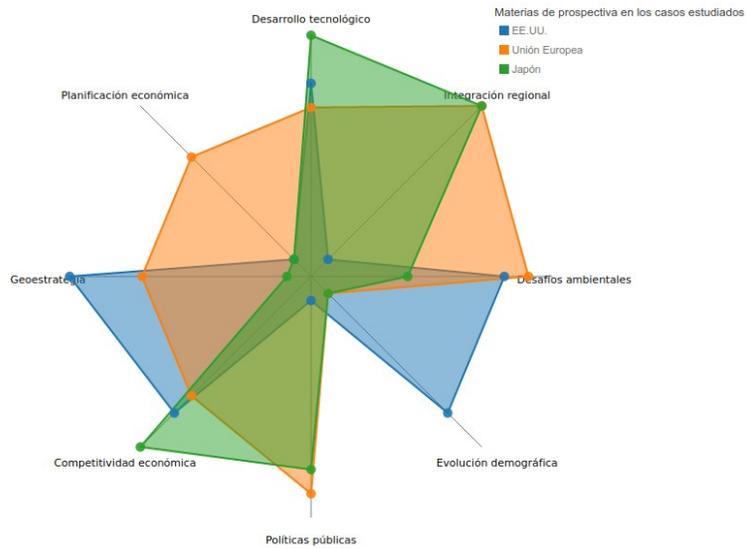
América Latina y Estados Unidos



Unión Europea y Estados Unidos



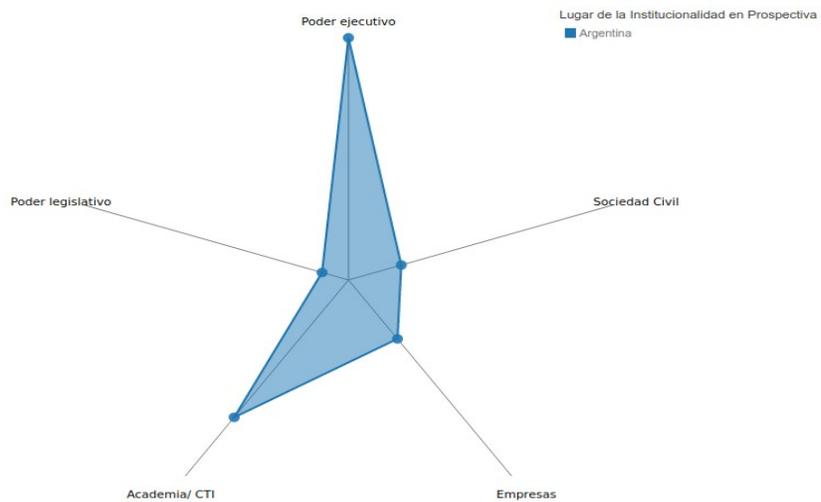
Unión Europea, EEUU, Japón



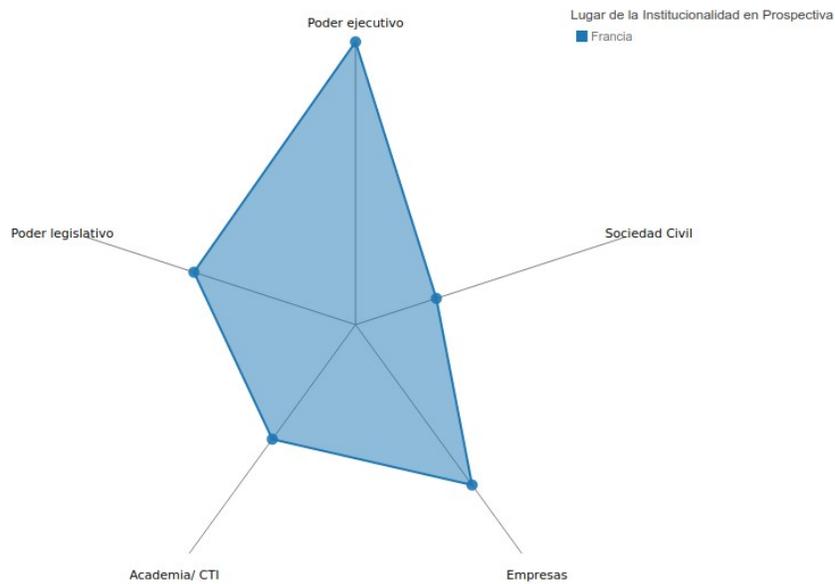
b) Ubicación en el Estado de las Instituciones de Prospectiva Estratégica

Las variables medidas fueron: ubicación en el poder ejecutivo, poder legislativo, en la academia, en el mundo empresarial, en la sociedad civil. Las prioridades definidas por cada país puede visualizarse de la siguiente manera:

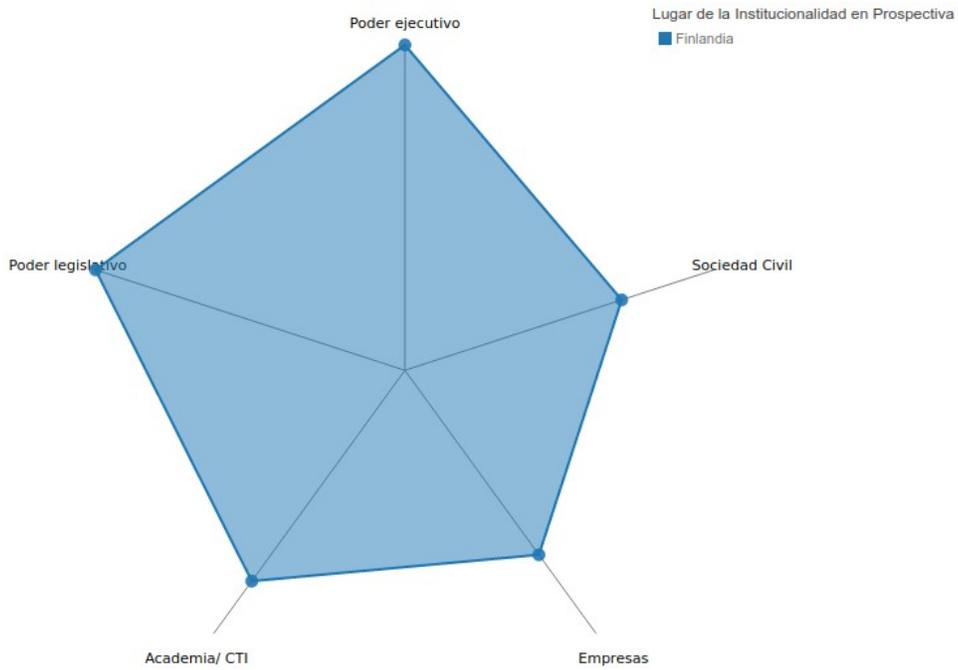
Argentina



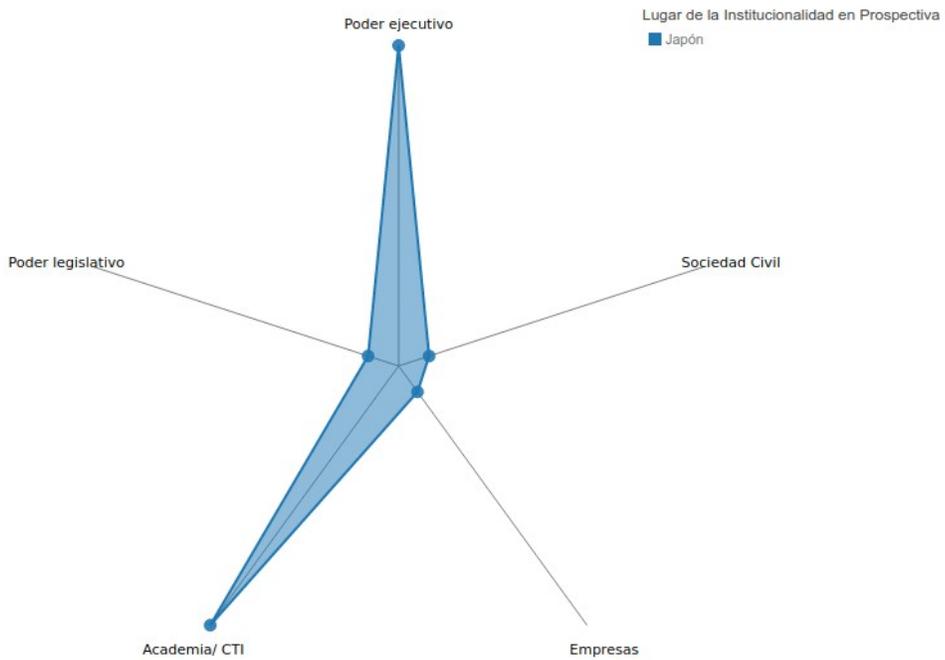
Francia



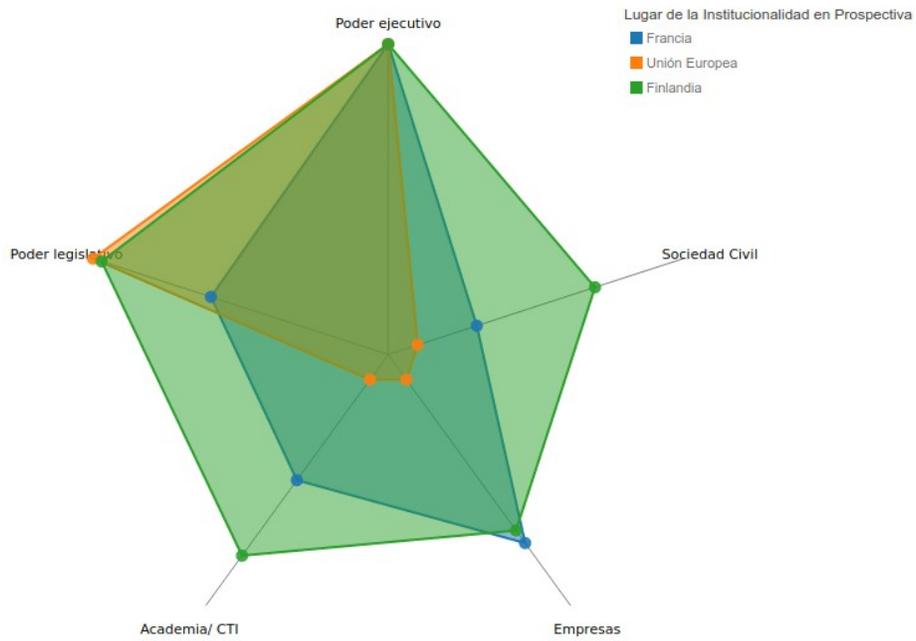
Finlandia



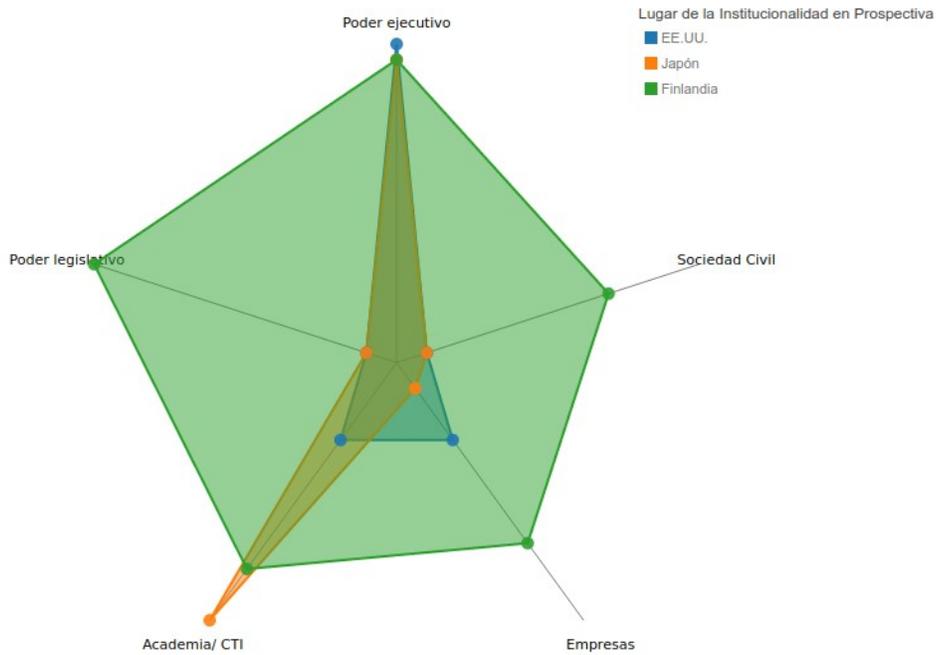
Japón



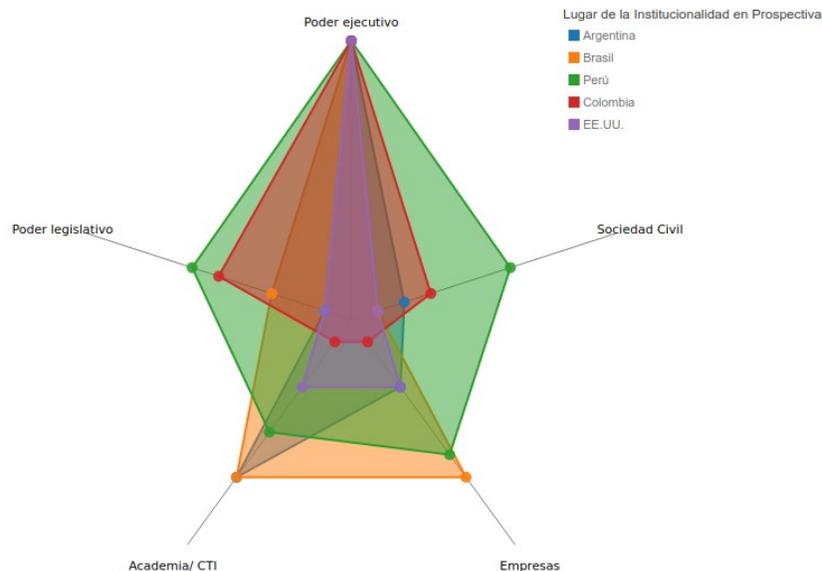
Unión Europea, Japón, Estados Unidos



Finlandia, Japón, Estados Unidos



Latinoamérica y Estados Unidos



2.3 Elementos para entender los órganos colegiados en Chile

El estudio respectivo, elaborado por Víctor Soto Martínez, concluyó que 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 se trata de un consejo consultivo o resolutivo.

Podríamos aventurar también una tercera variable, en atención al nivel de incidencia del Ejecutivo o del poder central en general 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 designa 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 variable 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 resolutivo³

2.4 Índice de las materias que deberá abarcar este proyecto de ley

1. Título I. Disposiciones generales

- 1.1. Objeto de la ley
- 1.2. Glosario y definiciones básicas
- 1.3. Objeto del sistema
- 1.4. Principios del sistema
- 1.5. Integrantes del sistema

2. Título II. Órgano público encargado de la prospectiva

- 2.1. Definición o naturaleza del órgano
- 2.2. Objeto del órgano
- 2.3. Funciones y atribuciones
- 2.4. Organización interna del órgano
- 2.5. Patrimonio y financiamiento

3. Título III. Órgano público encargado de la planificación

4. Título IV. Del Plan/Estrategia/Producto

- 4.1. Definición/objeto del producto
- 4.2. Procedimiento de elaboración del producto
- 4.3. Seguimiento y evaluación

5. Modificaciones a otras normas

6. Disposiciones transitorias

Para mayor detalle solicitamos consultar el estudio realizado por Víctor Soto Martínez "Fundamentos para el diseño de una institucionalidad de prospectiva en Chile", Serie Estudios N° 03-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 05-10-2022.

3 Soto M., Víctor: "Fundamentos para el diseño de una institucionalidad de prospectiva en Chile", Serie Estudios N° 03-22, Biblioteca del Congreso Nacional, 05-10-2022.