



Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa

Un imperativo para
América Latina y el Caribe

Javier Medina Vásquez
Paulina Pizarro
Alejandro Bustamante



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



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

[Deseo registrarme](#)

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

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



Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa

Un imperativo para América Latina y el Caribe

Javier Medina Vásquez

Paulina Pizarro

Alejandro Bustamante



CEPAL



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Este documento fue preparado por Javier Medina Vásquez, Secretario Ejecutivo Adjunto a. i. de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Paulina Pizarro y Alejandro Bustamante, Asistentes de Investigación Superiores de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva Adjunta de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y Open Society Foundations “Integración regional y desarrollo productivo verde hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en América Latina”.

Se agradecen los comentarios e insumos de Daniel Zovatto, Jorge Máttar y Carlos Ocampo, Consultores de la CEPAL, así como las invaluable intervenciones de integrantes de parlamentos en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias, realizada en la sede de la CEPAL en Santiago en junio de 2024.

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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2025/34
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500156[S]

Esta publicación debe citarse como: Medina Vásquez, J., Pizarro, P. y Bustamante, A. (2025). Gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa: un imperativo para América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/34). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

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

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
I. Objetivo	9
II. El problema de la tercera trampa del desarrollo: debilidad de las instituciones y gobernanza poco efectiva	11
A. Debilidad institucional en América Latina y el Caribe.....	11
B. Gobernanza poco efectiva en América Latina y el Caribe.....	13
III. El aporte de la gobernanza anticipatoria en la construcción del desarrollo sostenible y la superación de la tercera trampa al desarrollo	17
A. ¿Qué se entiende por gobernanza anticipatoria?.....	17
B. Herramientas de la gobernanza anticipatoria para fortalecer las capacidades institucionales.....	19
IV. Evidencia empírica y análisis de la situación actual	23
A. La experiencia del Parlamento Europeo en prospectiva estratégica.....	23
B. La experiencia de Finlandia en la construcción de prospectiva e innovación para la resiliencia institucional.....	26
C. La experiencia de Singapur la capacidad en prospectiva estratégica desde el ejecutivo.....	28
D. La experiencia de Chile, Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile.....	30
E. La experiencia de Uruguay, Comisión Especial de Futuros (CEF).....	32
V. Conclusión y llamado a la acción	35
Bibliografía	39
Anexo A1	41

Cuadros

Cuadro 1	Instituciones de Prospectiva y Futuro Basados en los Parlamentos	18
Cuadro 2	Aportes de la gobernanza anticipatoria a las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo	19
Cuadro A1.1	Links de instituciones de prospectiva y futuro basados en los parlamentos	40

Gráfico

Gráfico 1	Insatisfacción con la democracia	12
-----------	----------------------------------------	----

Diagramas

Diagrama 1	Comité de Control Reglamentario.....	25
Diagrama 2	Estructura de la Prospectiva en Finlandia	27
Diagrama 3	Principales funciones del Centro para Futuros Estratégicos.....	29
Diagrama 4	Diagrama de flujo de mesas temáticas.....	30
Diagrama 5	Componentes de Proceso de Inteligencia Colectiva en Clave de Futuros	33

Resumen ejecutivo

La gobernanza anticipatoria se ha convertido en una necesidad imperativa para América Latina y el Caribe ante los rápidos cambios tecnológicos, sociales y geopolíticos que configuran el siglo XXI. La región enfrenta tres trampas de desarrollo persistentes: i) Crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible; ii) Alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social; iii) Bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva, lo que limita su capacidad para adaptarse y prosperar en un entorno global en constante transformación.

Este documento destaca la urgencia de fortalecer las capacidades anticipatorias para combatir la tercera trampa del desarrollo, mediante la creación y consolidación de **Comisiones de Futuro Parlamentarias** para el fortalecimiento de las capacidades anticipatorias de los parlamentos de la región. Estas comisiones servirán como espacios de reflexión estratégica para anticipar riesgos y aprovechar oportunidades emergentes, permitiendo el diseño de políticas públicas resilientes e innovadoras que enfrenten los desafíos estructurales de la región.

Inspirado en modelos exitosos como los de la Unión Europea, Finlandia, Singapur, Chile y Uruguay, este informe propone una serie de recomendaciones prácticas, que incluyen la institucionalización de la prospectiva legislativa, el desarrollo de capacidades especializadas y la colaboración regional para la gobernanza anticipatoria. La implementación de estas estrategias permitirá a los legisladores mejorar la calidad de la legislación, anticiparse a crisis futuras y fomentar una cultura política orientada al largo plazo.

Es urgente que los parlamentos latinoamericanos tomen acción para fortalecer la gobernanza anticipatoria, garantizando así un futuro más próspero, inclusivo y sostenible para la región.

Introducción

En la Cumbre del Futuro de septiembre del 2024, los 193 estados miembros de Naciones Unidas acordaron el Pacto para el Futuro. Por ello, la CEPAL y todas las agencias del sistema de Naciones Unidas tiene como mandato y norte contribuir a la implementación de este crucial acuerdo multilateral, que busca construir un futuro más justo, inclusivo y sostenible. El Acuerdo contiene cinco temas prioritarios, un pacto digital mundial y una declaración sobre las generaciones futuras. Los capítulos del Acuerdo son:

- desarrollo sostenible y financiación del desarrollo
- paz y seguridad internacionales
- ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital
- juventud y generaciones futuras; y
- transformación de la gobernanza mundial

La iniciativa de la Red de Comisiones de Futuro Parlamentaria de la CEPAL pretende contribuir a los objetivos planteados en el Pacto del Futuro, impulsando en la región la creación de las comisiones de futuro en los parlamentos. En esa tarea es necesario fortalecer capacidades, y sensibilizar sobre la importancia de la gobernanza anticipatoria y la prospectiva, sus usos e impactos en aquellos países que han sido pioneros en su implementación. En efecto, en la región, los parlamentos de Chile y Uruguay han liderado la creación de comisiones de futuro enriqueciendo la labor legislativa desde variadas perspectivas como, por ejemplo, la participación con múltiples actores, particularmente la comunidad científica proveyendo información basada en evidencia; facilitando el diálogo intra e interpartidista sobre los objetivos de largo plazo; involucrando a la sociedad civil especialmente a los jóvenes en la discusión sobre el futuro y sobre los fenómenos que afectan las dinámicas sociales, ambientales y económicas; generando proyectos de ley con estándares más altos de calidad que respondan a la evolución tecnológica y del conocimiento.

La Red de Comisiones Parlamentarias de Futuro crea un espacio pluricultural, imparcial e innovador que facilita el intercambio de experiencias, pone a disposición las herramientas de la gobernanza anticipatoria y la prospectiva, y aporta a identificar estrategias pertinentes a las realidades de cada país para alcanzar avances concretos y oportunos en el logro del desarrollo productivo, sostenible e inclusivo. Así en el marco de la Red, la CEPAL ha organizado una serie de iniciativas que contribuyen al Pacto del Futuro, los principales hitos han sido los siguientes:

- **La Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias**, realizada en junio del 2024 en Santiago de Chile. El evento contó con representantes parlamentarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, y más de 30 expertos regionales e internacionales. La declaración final de la Conferencia marcó un hito en la creación de la Red de Comisiones de Futuro Parlamentarias de América Latina y el Caribe, además de plasmar recomendaciones para su implementación.
- En el marco del Foro Político de Alto Nivel, realizado en Nueva York, en julio del 2024, el Economic and Social Council (ECOSOC), El Senado de Chile, El Parlamento de Uruguay y la CEPAL organizaron un **evento paralelo denominado "Aumentar las capacidades de prospectiva legislativa y gobernanza anticipatoria a través de la creación de una red de Comisiones del Futuro de los parlamentos de América Latina y el Caribe para acelerar la Agenda 2030"**. El evento tuvo como objetivo profundizar los debates sobre las capacidades de prospectiva legislativa y gobernanza anticipatoria desde el establecimiento de la Red de Comisiones del Futuro Parlamentarias de América Latina y el Caribe.
- En septiembre del 2024 el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar-Xirinachs participó del evento el **"Rol de América Latina en el Pacto por el Futuro"**, en la sala de sesiones del Ex Congreso de Chile. El tema principal fue sobre las perspectivas y expectativas de la Cumbre del Futuro para nuestra región.
- Lanzamiento del **Primer Boletín de la Red de Comisiones de Futuro Parlamentarias en América Latina y el Caribe**. El boletín difundido en noviembre del 2024, fue dirigido principalmente a parlamentarios, parlamentarias y otros actores de América Latina y el Caribe interesados en el tema de la gobernanza anticipatoria y prospectiva legislativa. El boletín brinda información actualizada sobre reuniones, Encuentros, documentos, artículos, podcast, vídeos, entrevistas sobre gobernanza anticipatoria y prospectiva con el foco en los parlamentos.
- **Conversatorio sobre "Gobernanza anticipatoria e implementación de la prospectiva en el mundo público y privado"**, realizado en enero del 2025 en Santiago de Chile fue convocado por la Comisión Desafíos del Futuro del Senado, el Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, la CEPAL, la Universidad SEK, la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. El conversatorio contó con la participación de Fabienne Goux-Baudiment, futurista francesa experta en prospectiva.
- Un sexto elemento es la publicación del presente documento, que será complementado con un curso autoinstruccional "Introducción a la Gobernanza Anticipatoria y Prospectiva legislativa. Una contribución al desarrollo productivo verde e inclusivo en América Latina y el Caribe". El curso tendrá como objetivo central promover la importancia de la gobernanza anticipatoria y la prospectiva legislativa en los parlamentos de la región.

I. Objetivo

Este documento tiene como objetivo principal presentar a los legisladores y otros actores la necesidad urgente de fortalecer las capacidades de gobernanza anticipatoria en los parlamentos y en el aparato público de América Latina y el Caribe.

Una de las acciones concretas que se buscan es promover la creación y consolidación de **comisiones de futuro parlamentarias** como espacios de diálogo y reflexión estratégica para anticipar los desafíos y oportunidades del futuro, y generar políticas públicas innovadoras y resilientes. La acción legislativa anticipatoria es crucial por múltiples razones, algunas de ellas son:

- **Estar mejor preparados:** dotar a los legisladores con elementos de análisis prospectivos y técnicos que le permitan una discusión en profundidad de la acción legislativa, en particular en temas nuevos.
- **Mejorar la toma de decisión:** contar con información técnica de múltiples actores que deriven en mejores decisiones para el beneficio del desarrollo sostenible, identificando los posibles impactos en el largo plazo.
- **Contribuir al diálogo:** también los parlamentos que cuentan con comisiones de futuro son capaces de establecer diálogos abiertos que trascienden las visiones partidistas.
- **Superar las trampas de desarrollo:** la falta de planificación a largo plazo ha contribuido a la persistencia de problemas estructurales. Por ello, desde la gobernanza anticipatoria se propone fortalecer las capacidades y competencias dentro de los estados para anticiparse y superar las trampas del desarrollo.
- **Aprovechar las oportunidades emergentes:** la inteligencia artificial tendrá impactos en el corto plazo tanto en las dinámicas laborales como en la vida cotidiana. La región necesita adaptarse rápidamente a las transformaciones tecnológicas y geopolíticas, además de la promoción del desarrollo productivo sostenible e inclusivo, que podría ser una ventana de oportunidades si se realizan las reformas necesarias para lograrlo.
- **Fortalecer la democracia:** la incertidumbre y la falta de respuestas efectivas erosionan la confianza ciudadana en las instituciones. La región debe promover un cambio cultural mediante un comportamiento probo particularmente en la clase política latinoamericana.
- **Promover la cultura del aprendizaje continuo:** los parlamentarios y sus equipos técnicos al incorporar la gobernanza anticipatoria como práctica crea condiciones óptimas para aprender, innovar y fortalecer la cooperación multiactor.

II. El problema de la tercera trampa del desarrollo: debilidad de las instituciones y gobernanza poco efectiva

“La región ha venido perdiendo capacidad para crecer y se enfrenta a tres trampas del desarrollo: la trampa del ingreso medio, la trampa de la alta desigualdad y la trampa de la debilidad de las instituciones y gobernanza poco efectiva”, José Manuel Salazar-Xirinachs, secretario ejecutivo de la CEPAL.

“La crisis de la democracia tiene mucho que ver con el mal gobierno y un buen político tiene que tener una visión de futuro”, Sergio Bitar, presidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia.

A. Debilidad institucional en América Latina y el Caribe

La debilidad institucional en la región se debe a una combinación de factores históricos, económicos, sociales y políticos. Ello se refleja en el panorama actual global de crisis en cascada, como lo ha señalado el Secretario Ejecutivo de la CEPAL como un contexto de policrisis y permacrisis.

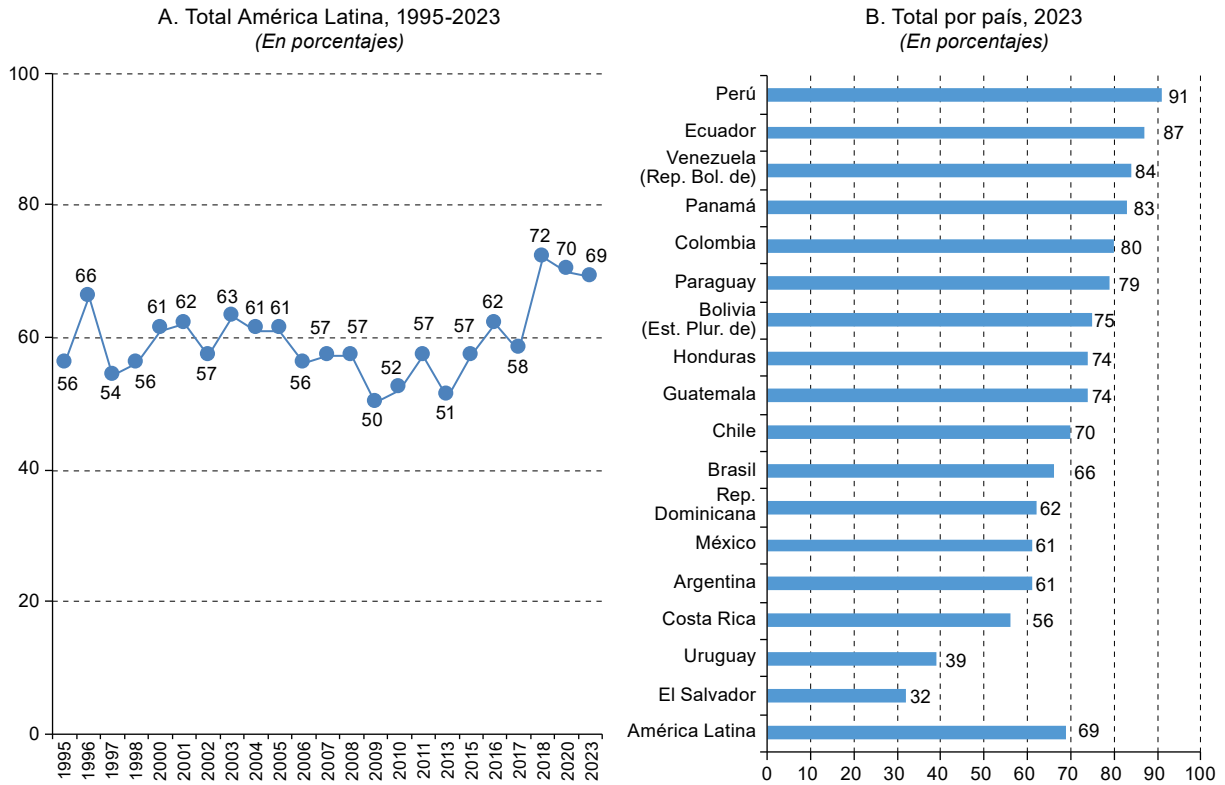
Todos los análisis coinciden en que la velocidad y multiplicidad de cambios generan un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA) justificados por conflictos bélicos, el desequilibrio del medio ambiente y conflictos sociales.

La baja confianza en las instituciones se observa, entre otros ámbitos, en las percepciones frente al sistema político y democrático. De acuerdo con el latinobarómetro, el 2024 casi un 50% de los latinoamericanos no valora la democracia. En efecto, la región cuenta con solo 2 democracias plenas, que representan menos del 1% de la población total: Uruguay y Costa Rica¹.

Según The Economist “América Latina experimenta un deterioro continuo de la calidad de la democracia”. El resto de los países de la región corresponden a democracias defectuosas o regímenes autoritarios. Más aún, de acuerdo con datos del latinobarómetro, la insatisfacción con la democracia en la región se mantiene en torno al 69% y en cinco países supera el 80%, véase el gráfico 1.

¹ Riesgo Político América Latina, 2025, J.Sahd; D.Zovatto; D.Rojas.

Gráfico 1
Insatisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia a partir del Latinobarómetro 2023.

La confianza entre individuos y gobiernos, es decir, la confianza institucional, es un elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades. Cuando una institución es consistente en la prestación de servicios y confiable en términos de resultados, construye una relación de confianza con los ciudadanos. De manera similar, cuando las decisiones políticas y normativas se toman a través de procesos que se perciben como justos y equitativos, se construye la confianza.

Pero según el informe de 2023 del Latinobarómetro², la confianza en las instituciones sigue siendo baja en la región. Los bomberos en los que más confían los encuestados un 84%, seguido por la Iglesia con un 63% de confianza. Más abajo se ubica las Fuerzas Armadas con un 44% y la Policía con un 39%. En contraste, las instituciones con menor confianza son el Gobierno y también el Poder Judicial ambos con un 29%, el Congreso con un 24% y los partidos políticos con un 16%³.

Estos resultados reflejan una tendencia de desconfianza hacia las instituciones políticas y judiciales, mientras que las instituciones de seguridad y religiosas mantienen niveles relativamente más altos de confianza. En efecto, la confianza en las instituciones está influenciada por varios factores clave:

- **Percepción de eficacia:** la gente tiende a confiar más en las instituciones que consideran efectivas y capaces de cumplir con sus funciones y promesas.

² La encuesta de Latinobarómetro se aplica a individuos de 18 años o más en 18 países de América Latina. Representa una muestra de la población de esos países, con entrevistas cara a cara para recopilar datos sobre percepciones, actitudes, comportamientos y valores de los ciudadanos.

³ Más detalle en presentación de Marta Lagos en la Presentación del Latinobarómetro 2023. https://www.google.com/search?q=confianza+en+las+instituciones+del+latinobar%C3%B3metro+2023&sca_esv=7f62e3115b109870&rlz=1C1CHZN_enCL1132CL1132&ei=zRY9Z4b1tX1oPEPqauoGQ&ved=0ahUKewjGj8mpvumJAxXVOjQIHakVKgMQ4dUDCA8&uact=5&oq=confianza+en+las+instituciones+del+latinobar%C3%B3metro+2023&gs_lp=Egxnd3MtdzI6LXNlcnAiOGNvbmZpYW5

- Bienestar económico: un mayor bienestar económico y estabilidad financiera suelen correlacionarse con niveles más altos de confianza en las instituciones.
- Percepción de corrupción: la percepción de corrupción es uno de los factores más negativos. Cuando las personas creen que las instituciones son corruptas, su confianza disminuye significativamente.
- Calidad de los servicios públicos: la calidad y accesibilidad de los servicios públicos, como la educación, la salud y la seguridad, también juegan un papel importante.
- Desempeño gubernamental: la capacidad del gobierno para manejar crisis, implementar políticas efectivas y mantener la seguridad pública influye en la confianza de los ciudadanos.

Estos factores interactúan de manera compleja y pueden variar en importancia según el contexto específico de cada país. Estos niveles de alta desconfianza y desafección democrática en la región radican también en que “en los gobiernos predomina una actitud reactiva”, como sostiene Sergio Bitar y agrega, “La gestión cotidiana, cargada de urgencias, limita la capacidad de los gobiernos de anticipar y deliberar sobre escenarios alternativos de largo plazo”⁴.

B. Gobernanza poco efectiva en América Latina y el Caribe

Se entiende por gobernanza “una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos”⁵.

La gobernabilidad, por otra parte, supone la habilidad de un sistema político para operar de manera efectiva, legítima y estable, con lo que contribuye a alcanzar la estabilidad política, el desarrollo económico y la cohesión social. Ambos conceptos “gobernanza” y “gobernabilidad” están íntimamente ligados y su uso es, en general, indistinto. En cierta forma, una supone a la otra, ya que la gobernanza exige un entorno propicio de gobernabilidad del sistema político.

La tercera trampa identifica también el problema de la gobernanza poco efectiva. La CEPAL⁶ citando el informe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, destaca cuatro temas centrales para comprender **los desafíos de la gobernanza en América Latina y el Caribe**:

- El bajo desempeño económico como una fuerza impulsora del descontento social. Aumento de la desigualdad del ingreso y la riqueza, segmentación del mercado laboral y sistemas fiscales poco redistributivos.
- La desafección representativa y democrática como un tema crítico. La falta de instituciones legítimas y eficaces para representar intereses colectivos, lo que dificulta la consecución de acuerdos sociales y políticos amplios. Además, se resalta la importancia de abordar la fragmentación política y la polarización, así como el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales.
- El rezago y deterioro en la construcción del Estado de derecho. Se señala la necesidad de reformas urgentes para protegerlo y fortalecerlo, dado que la ausencia de estas medidas podría comprometer la fortaleza de los procesos electorales y traducirse en una mayor polarización política y la vulneración de derechos fundamentales.
- La democratización del espacio digital como un aspecto emergente de la gobernanza en la región. El aumento del uso de plataformas de redes sociales ha transformado los debates políticos y los canales de comunicación entre ciudadanos y gobiernos. Aunque estos nuevos medios ofrecen oportunidades para una mayor participación y una mejor gobernabilidad,

⁴ “Anticipar el futuro para gobernar mejor”. Sergio Bitar. <https://bitar.cl/wp-content/uploads/2024/09/Msj-732-p.24-27-Anticipar-el-futuro-Sergio-Bitar.pdf>.

⁵ Cepal (2024), “América Latina y el Caribe ante las trampas del Desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas”.

⁶ Idem.

también plantean desafíos en términos de vulneración de derechos y uso inadecuado, que pueden erosionar la calidad democrática. En este sentido, se destaca la importancia de fortalecer la cooperación internacional para abordar estos temas y promover discusiones inclusivas sobre la gobernanza digital.

Estos cuatro desafíos se ven reforzados por una tendencia que muestra la región sobre la alta aceptación de un régimen no democrático, mientras éste le resuelva los problemas. Por tanto, hay que acompañar a la democracia con buen gobierno, un Estado estratégico y transparente, que implemente políticas y servicios públicos de calidad.

En este sentido, el Estado con toda su institucionalidad, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial requieren de manera urgente recuperar la confianza ciudadana. Para lo cual se requerirán políticas públicas innovadoras.

Un Estado inteligente solo se crea mediante la capacidad de anticipación y aprendizaje continuo, tal como se indica en el documento de la CEPAL "Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión", donde argumenta que "para enfrentar los problemas estructurales del actual estilo de desarrollo y abordar los nuevos desafíos que plantean la crisis presente y las que vendrán en el futuro, se requiere de instituciones del Estado fortalecidas, que cuenten con renovadas capacidades y liderazgos para diseñar y poner en marcha de forma participativa, colaborativa e inclusiva políticas y programas que respondan a las necesidades del presente, con una mirada de futuro. La construcción de instituciones públicas resilientes que puedan enfrentar las crisis presentes y prepararse para las futuras es urgente"⁷.

En consecuencia, el abordaje de las trampas del desarrollo y en particular de la tercera trampa (debilidad de las instituciones y gobernanza poco efectiva) se ha convertido en una necesidad imperativa para América Latina y el Caribe ante los rápidos cambios tecnológicos, sociales y geopolíticos que configuran el siglo XXI. En efecto, el informe de riesgos globales 2025 preparado por el Foro Económico Mundial analiza seis temas en profundidad vinculados con los riesgos globales⁸:

- Optimismo a la baja
- Profundización de las tensiones geopolíticas y geoeconómicas
- Una creciente sensación de fragmentación social
- Los riesgos medioambientales pasan de ser una preocupación a largo plazo a una realidad urgente
- Riesgos tecnológicos "bajo el radar"
- El momento de actuar es ahora ¿Es posible el consenso en un mundo fragmentado?

La velocidad de las transformaciones tecnológicas, sociales y geopolíticas exige una capacidad de anticipación y adaptación que los modelos tradicionales de gobernanza, basados en la reacción a las crisis, no pueden ofrecer. Además, la falta de previsión y planificación a largo plazo ha agravado estas problemáticas, limitando la capacidad de la región para aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos emergentes y otros ya latentes. Los principales riesgos políticos de América Latina, de acuerdo con el Índice de riesgo de América Latina 2025 son⁹:

- Inseguridad, crimen organizado y narcotráfico
- Corrupción estructural
- Nueva ola migratoria y deportaciones masivas

⁷ Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47316-instituciones-resilientes-recuperacion-transformadora-pospandemia-america-latina>.

⁸ WEF: The Global Risks Report, 2024. Presenta las conclusiones de la Encuesta de Percepción de Riesgos Mundiales 2024-2025, que recoge las opiniones de más de 900 expertos en todo el mundo. También ofrece seis temas analizados en profundidad de riesgos seleccionados.

⁹ Riesgo Político América Latina 2025. Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC) https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2025/INDICE_riesgo_america_latina_2025_compressed.pdf.

- Democracia sin *delivery* y el avance del autoritarismo
- Desinformación y polarización tóxica
- Persistencia inflacionaria
- Agravamiento del cambio climático
- Auge del proteccionismo
- Irrelevancia regional
- Escalada de conflictos bélicos

Frente a estos riesgos y escenarios VICA, la gobernanza anticipatoria legislativa se enfrenta al problema fundamental de la incapacidad de los sistemas políticos para responder de manera efectiva a los desafíos complejos y cambiantes del siglo XXI.

III. El aporte de la gobernanza anticipatoria en la construcción del desarrollo sostenible y la superación de la tercera trampa al desarrollo

“Los desafíos actuales amenazan la supervivencia humana y requieren una respuesta urgente”. No actuar con celeridad en el desarrollo de una gobernanza anticipatoria legislativa conlleva el riesgo de profundizar las brechas de desarrollo, perder oportunidades y debilitar aún más la democracia en la región. Enfatizó Rodrigo Goñi, Presidente de la Comisión de Futuro de la Cámara de Diputados del Congreso del Uruguay en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias.

En ocasión del Primer Foro para el Futuro: Córdoba de los nuevos tiempos¹⁰: Goñi señaló “el tema del futuro no es un tema de moda es un tema de primera necesidad”. En el mismo evento Juan Antonio Coloma, Presidente de la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado de Chile reflexionó sobre lo que las personas entienden por el concepto de largo plazo y agregó “hay personas que entiende que el largo plazo es 10 años, otros 5 años, la mayoría de los encuestados respondió que eran 90 días... la lógica de inmediatez, además la emoción de las redes sociales va generando que los problemas del futuro no tengan un espacio de reflexión para poder analizarlos. En Chile hay una comisión de futuro y que cuyo objetivo es salir de la caja, salir de la reflexión corta y obligar a pensar a 30 años en plazo”.

A. ¿Qué se entiende por gobernanza anticipatoria?

“La gobernanza anticipatoria se refiere a la inserción y aplicación de la prospectiva estratégica en toda la arquitectura de gobierno, incluyendo el análisis de políticas, focalización, decisiones, instituciones, legislación, prácticas, redes para promover una cultura de futuro en las estructuras del Estado. Se trata de un ejercicio que promueve debates nacionales que faciliten los entendimientos. Se favorece una interacción política entre Ejecutivo y Parlamento, una coordinación con regiones y con el sector privado, que perduren en el tiempo y den estabilidad”¹¹. Otras acepciones indican que “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,

¹⁰ <https://copeccordoba.com/llega-el-primer-foro-para-el-futuro-cordoba-de-los-nuevos-tiempos/>.

¹¹ Sergio Bitar, “Anticipar el futuro para gobernar mejor”. Revista Política, septiembre de 2024.

generar mejores políticas y prepararse frente a amenazas estratégicas y existenciales, locales y globales¹²; “La gobernanza anticipatoria es la incorporación y la aplicación sistemática de la prospectiva estratégica en toda la estructura gubernamental, abarcando el análisis de políticas y los procesos de toma de decisiones”¹³.

Por tanto, la gobernanza anticipatoria es una herramienta que puede contribuir a preparar a la región para enfrentar los desafíos y escenarios complejos junto con promover un crecimiento inclusivo y sostenible. El cuadro 1 muestra las principales instituciones futuras basadas en los parlamentos. Hay otros países con grandes avances en el tema y que sus procesos de gobernanza anticipatoria han estado vinculada al poder ejecutivo.

América Latina y el Caribe tiene la oportunidad de aprender de las experiencias exitosas a nivel global y adaptarlas a su propio contexto. El fortalecimiento de la gobernanza anticipatoria legislativa es un imperativo para que la región pueda construir un futuro más próspero, inclusivo y sostenible. La Tercera Cumbre Mundial de las Comisiones de Futuro lo ha reflejado en su declaración. El encuentro realizado en enero del 2025 tuvo como eje de la discusión el tema “Por una gobernanza anticipatoria innovativa que integre el futuro en la labor parlamentaria”¹⁴.

Cuadro 1
Instituciones de Prospectiva y Futuro Basados en los Parlamentos

País	Cámara	Instituciones de prospectiva	Año de creación	Características principales	Principal herramienta/enfoque utilizado ^a
Austria	Bundesrat	Ausschus für Innovation, Technologie und Zukunft	2015	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Planificación estratégica y prospectiva
Brasil	Senado	Comissão Senado do Futuro	2013	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Gobernanza anticipatoria
Chile	Senado	Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación	2012	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Gobernanza anticipatoria
Corea del Sur	Asamblea Nacional	Instituto de Futuros de la Asamblea Nacional	2018	Instituto de Investigación dependiente de la Asamblea Nacional compuesto de expertos científicos	Prospectiva estratégica, gobernanza colectiva
Estonia	Riigikogu	Centro de Prospectiva	2017	Instituto de Investigación compuesto de expertos científicos	Prospectiva y construcción de escenarios
Finlandia	Eduskunta	Comisión para el Futuro	1993	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Estudios de futuro, prospectiva
Filipinas	Senado	Comisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Innovación y Pensamiento de Futuro	2019	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Innovación y pensamiento de futuro centrado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
Islandia	Althingi	Comité del Primer Ministro para el Futuro	2018	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Prospectiva estratégica
Lituania	Seimas	Comisión para el Futuro	2020	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Visión de largo plazo, pensamiento estratégico
Paraguay	Diputados	Comisión Especial del Futuro	2022	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Planificación estratégica
Unión Europea	Parlamento Europeo	Servicio de Estudios del Parlamento Europeo	2013	Composición de grupos de expertos, analistas políticos y especialistas	Prospectiva estratégica
Uruguay	Parlamento	Comisión de Futuro	2021	Comisión parlamentaria compuesta por legisladores	Gobernanza anticipatoria e inteligencia colectiva

Fuente: Elaborado a partir de “Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions”. *International Political Science Review*, 2024.

^a El anexo A1 contiene los links de referencias para cada país.

^b El Global Trends se crea desde el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (European Parliamentary Research Service <https://epthinktank.eu/>) para apoyar el trabajo de ESPAS (European Strategy and Policy Analysis System). El ESPAS se compone de representantes del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea, de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, del Servicio Europeo de Acción Exterior, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité Europeo de las Regiones, del Banco Europeo de Inversiones, así como del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, tanques de pensamiento, académicos y expertos.

¹² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Gobernanza anticipatoria. Serie Minutas No.88-23 (07.09.2023), por Marek Hoehn.

¹³ CEPAL (2024), “América Latina y el Caribe ante las trampas del Desarrollo: Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas”.

¹⁴ <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/tercera-cumbre-mundial-de-comisiones-parlamentarias-del-futuro-reafirman-el>.

B. Herramientas de la gobernanza anticipatoria para fortalecer las capacidades institucionales

La tercera trampa al desarrollo que hemos venido analizando y que Cepal ha identificado en su reciente documento de posición¹⁵, es la debilidad en las instituciones y la gobernanza poco efectiva. Este es uno de los elementos que representa un obstáculo para el desarrollo sostenible, y tal como se indica en el documento de posición en un mundo incierto, complejo y cambiante son cruciales tres tipos de **conocimientos**: técnico, prospectivos y de las transformaciones¹⁶.

La CEPAL también ha planteado que hay ciertas **capacidades**¹⁷ institucionales necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo, las que se denominan las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones (TOPP). Algunas preguntas claves para superar la tercera trampa al desarrollo en la región son: ¿Cómo mejorar la gobernanza de las políticas públicas? ¿Cómo mejorar las capacidades TOPP? ¿Cómo se mejora el diálogo social, la economía política de las reformas y los temas vinculados al financiamiento para el desarrollo¹⁸?

Ahora bien, cabe preguntarse también ¿cuáles son las herramientas e instrumentos que tiene la gobernanza anticipatoria para contribuir a la formación y fortalecimiento de las capacidades TOPP? El cuadro 2 identifica de manera genérica algunas de las herramientas de la gobernanza anticipatoria, muchas de éstas utilizadas por los países que son líderes en el tema de prospectiva como Finlandia, Singapur, Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y Corea del Sur¹⁹.

Cuadro 2
Aportes de la gobernanza anticipatoria a las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo

Capacidades técnicas	Capacidades operativas	Capacidades políticas	Capacidades prospectivas	Herramientas de la gobernanza anticipatoria
Incorporar la planificación estratégica con visión de mediano-largo plazo en el proceso/ciclo de las políticas	Uso de herramientas modernas de gestión pública en materia de procedimientos presupuestarios, de planificación, de gestión y evaluación de resultados, y de rendición de cuentas	Gestión de espacios de diálogo social entre los actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas	Anticipación y seguimiento de mega tendencias globales que afectan el desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> - Visiones compartidas de futuro - Simulación de escenarios - Planificación adaptativa - Talleres de visión a largo plazo - Modelado de impacto - Evaluación de efectos futuros - Escaneo de horizonte

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Conocimiento y capacidades son conceptos similares pero diferentes. Cuando se habla de conocimientos se refiere a la información, hechos, datos que una persona ha aprendido o adquirido a través del estudio, la experiencia o la educación. Mientras que las capacidades son las habilidades o competencias que una persona tiene para realizar tareas o actividades específicas. Estas pueden ser innatas o desarrolladas a través de la práctica y la experiencia. Dicho de otra manera, los conocimientos son los saberes, mientras que las capacidades son lo que se puede hacer con los saberes.

¹⁸ Presentación del secretario ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar Xirinachs en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias, junio de 2024.

¹⁹ En Corea del Sur la prospectiva y gobernanza anticipatoria estuvo estancada durante 40 años, sin embargo, desde el 2000 se comienzan a crear una serie de instituciones de gobernanza anticipatoria. Ver más Kyungmoo Heo and Yongseok Seo en "Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherland, Finland and Korea". European Journal of Futures Research, 2021.

Capacidades técnicas	Capacidades operativas	Capacidades políticas	Capacidades prospectivas	Herramientas de la gobernanza anticipatoria
Generar políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo	Mecanismos para evaluar la productividad y garantizar la provisión eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos	Liderazgos públicos que generen confianza y potencien la coordinación y la colaboración con sociedad civil, el sector privado y el sector académico	Construcción participativa de escenarios futuros de desarrollo deseables y su apropiación por los agentes del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Laboratorios de innovación - Experimentación controlada en cajas de arena regulatorias - Prototipado de soluciones - Pruebas de impacto - Ajustes iterativos - Innovación abierta
Crear y gestionar sistemas integrales de información para apoyar la gestión e implementación de las políticas	Fortalecer las políticas de recursos humanos para aumentar las capacidades profesionales, técnicas y administrativas para la ejecución de las políticas	Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno	Apoyo al diseño y ejecución de políticas públicas de Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Prospectiva participativa - Plataformas de diálogo - Construcción de consenso intergeneracional - Escenarios compartidos - Encuestas de percepción - Hojas de ruta estratégicas a futuro
Evaluar el impacto de las políticas y los resultados de los programas	Interfaces modernas basadas en gobierno digital para la interacción y los servicios a la ciudadanía	Colaboración entre pares, a nivel local, nacional, regional e internacional	Respuestas institucionales rápidas y eficaces frente a crisis, disrupciones y acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo de tendencias - Análisis de megatendencias - Vigilancia global - Evaluación y mitigación de riesgos - Alertas tempranas - Simulaciones de impactos
Fortalecer la coherencia de los mandatos normativos con la capacidad de los organismos públicos	Instancias de coordinación pública-pública efectivas	Obtención de consensos entre y dentro de comunidades, gobierno, sector privado, sociedad civil, entre otros actores	Cultura del diálogo instalada para anticipar y gestionar conflictos entre actores del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de redes - Mapeo de actores - Identificación de aliados - Mediación de conflictos - Evaluación de intereses - Visión compartida de futuro
Rendir cuentas para optimizar la función pública	Optimizar la participación significativa del sector privado y otros actores			<ul style="list-style-type: none"> - Auditorías anticipatorias - Monitoreo ciudadano - Redes de actores
Generar una cultura de aprendizaje continuo	Mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos			<ul style="list-style-type: none"> - <i>Feedback</i> de usuarios y actores - Análisis de percepción - Capacitación adaptativa - Ajustes iterativos de políticas
	Medición y seguimiento de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas			<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de tendencias locales - Monitoreo de canales sociales digitales - Retroalimentación estratégica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar Xirinachs en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias, junio de 2024, y la contribución del consultor de CEPAL, Carlos Ocampo.

Para transformar las instituciones se necesita forjar capacidades y habilidades. En efecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su documento “El uso de futuros en los parlamentos. Guía para la acción transformativa”, se detallan las capacidades necesarias para la incorporación efectiva del uso del futuro en los parlamentos. En el documento se destaca la necesidad de superación de los anacronismos proyectivos (dilema de Collingridge); innovación de metodologías y herramientas; anticipación sistémica proactiva²⁰.

Además, como señaló Sergio Bitar en la trigésima reunión de la mesa directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, *“se necesita formar gente en prospectiva, las capacidades en esa área están muy debilitadas en Chile. Se requiere aprender a pensar en la forma de mirar, un ojo en suelo para no caerse, un ojo adelante para no perderse. La democracia necesita del futuro”*²¹.

En este sentido, desde la gobernanza anticipatoria se propician procesos y herramientas concretas como la planificación de largo plazo; la adaptación y resiliencia; la innovación y tecnología; la participación y diálogo social.

- **Planificación a largo plazo:** la gobernanza anticipatoria implica la capacidad de prever y planificar a largo plazo, lo que permite a los gobiernos diseñar políticas que aborden no solo los desafíos actuales, sino también los futuros. Ponerse de acuerdo sobre una visión de país en el largo plazo promueve el diálogo y los pactos. Esto es crucial para el desarrollo productivo verde, ya que permite la implementación de estrategias diseñadas ad hoc a cada realidad y territorio para avanzar en una transformación productiva orientada hacia los portafolios de sectores impulsores o dinamizadores (industria, servicios, gran impulso ambiental). Es esencial introducir dentro del Estado una mayor capacidad prospectiva para incorporar sistemáticamente la mirada de largo plazo, con planes estratégicos orientados al cambio productivo sostenible e inclusivo.
- **Adaptación y resiliencia:** al anticipar posibles crisis y cambios, mediante la construcción de escenarios los gobiernos pueden desarrollar políticas que aumenten la resiliencia de sus economías y sociedades. Anticiparse implica también crear mecanismos de coordinación institucional, de diálogo inter e intrasectorial. Hoy en América Latina las instancias de coordinación en políticas de desarrollo productivo son débiles, la mayoría de ellas tiene un carácter solo consultivo. Adaptarse implica mejorar los mecanismos de coordinación.
- **Innovación y tecnología:** la gobernanza anticipatoria fomenta la inversión en innovación y tecnología, lo que puede impulsar la productividad y la sostenibilidad. Es necesario dotar de métodos y herramientas para impulsar la incorporación del cambio tecnológico en el desarrollo productivo verde. Hay que sumarse al cambio tecnológico de manera oportuna para que esto redunde en consecuencias positivas para la región, para aumentar la productividad.

Un ejemplo de cómo el enfoque de la gobernanza anticipatoria contribuye al desarrollo productivo verde es el caso de Chile, donde la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado adoptó métodos innovadores al contar con la participación de diversos actores y establecer comisiones técnicas con la participación de académicos y científicos. De esta iniciativa han surgido políticas concretas, como las relacionadas con inteligencia artificial y el hidrógeno verde, entre otras.

- **Participación y diálogo social:** involucrar a diversos actores en el proceso de toma de decisiones es fundamental para la gobernanza anticipatoria. Esto asegura que las políticas sean inclusivas y reflejen las necesidades y aspiraciones de la sociedad, además al involucrar a los parlamentarios le da estabilidad para superar los vaivenes de los ciclos políticos.

²⁰ Más detalle en: “El uso de futuros en los parlamentos. Guía para la acción transformativa”. Serie de documentos de Política Pública No.54. PNUD. El documento describe que el dilema de Collingridge ilustra la dificultad de actuar de forma anticipada en el desarrollo de una tecnología: en las primeras etapas, cuando sería más fácil y menos costoso actuar, no se actúa porque no se logra prever su impacto; cuando este ya es evidente, actuar resulta muy costoso o ya no es posible.

²¹ Palabras de Sergio Bitar en el marco de la Trigésima Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES de la CEPAL celebrada en Santiago de Chile el 27 y 28 de noviembre de 2024.

Un actor clave para las políticas de desarrollo productivo son los parlamentarios que tienen, entre otros roles, el de legislar para generar normas y leyes; representar políticamente a la población; controlar la gestión del poder ejecutivo; deliberar en torno a los temas de importancia social, política y económica, a fin de contribuir a la toma de decisión política; aprobar el marco presupuestal para que puedan desarrollarse las actividades inherentes a la administración pública.

El diálogo inter e intra-poderes ejecutivo y parlamento es crucial para la transformación productiva verde. Ambos deben lograr consensos y prioridades sobre los cuales avanzar. En ello la gobernanza anticipatoria puede contribuir significativamente tendiendo puentes para la construcción del desarrollo productivo sostenible en América Latina y el Caribe. En particular los estudios prospectivos construido colaborativamente deben orientarse y utilizarse para la toma de decisiones sobre los sectores productivos estratégicos que se quiere desarrollar.

En resumen, la gobernanza anticipatoria proporciona un marco para que los países de la región puedan implementar políticas proactivas y adaptativas, indicando los cómo se transita hacia un desarrollo sostenible.

IV. Evidencia empírica y análisis de la situación actual

“América Latina carece de un marco similar al de la Unión Europea o la ASEAN. Esto puede reducir su influencia internacional y capacidad para presionar en temas comunes”, señaló Rebeca Grynspan, Secretaria General de la UNCTAD.

“La prospectiva no es solo una retórica del futuro, sino que implica método e institucionalidad”, subrayó Francisco Chahuán, senador chileno.

A nivel global, la gobernanza anticipatoria ha ganado relevancia en las últimas décadas, impulsada por la creciente complejidad e incertidumbre del mundo. Países como Finlandia y Singapur son pioneros en la institucionalización de la prospectiva estratégica, integrando este enfoque en sus sistemas de gobierno y parlamentos. La Unión Europea también ha avanzado en la creación de un marco interinstitucional para la prospectiva, con la participación del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. A continuación, se presenta un texto resumido de las experiencias de la Unión Europea y Finlandia descrita en el documento “Prospectiva en un Mundo Interdependiente”, de Javier Medina Vásquez, noviembre de 2022.

A. La experiencia del Parlamento Europeo en prospectiva estratégica

El uso de la prospectiva estratégica surge a partir de que los dirigentes e instituciones de la Unión Europea (UE) frente a un contexto de polícrisis, como la crisis financiera de 2008, la gran recesión que siguió durante años en la Unión Europea, y luego la crisis migratoria que afectó a la Comunidad Europea a causa de la primavera árabe, atrayendo a millones de refugiados a las fronteras, se vieran forzados a reaccionar ante las circunstancias y a enfocarse en el manejo de las crisis. Llegaron a la conclusión de que era necesario romper el modelo de pensamiento lineal tradicional, estar mejor preparados y actuar según la gestión por anticipación. Freya Windle-Wherle sostiene que²² “después de mucho tiempo de apagar fuegos a corto plazo, nuestros miembros tenían claro una cosa: la Unión necesitaba una nueva herramienta para leer el futuro, para anticipar y preparar respuestas”. Así, se identificó la prospectiva estratégica como parte de la solución; como una herramienta que permite ser activos, y facilita moldear los eventos y no solamente reaccionar frente a ellos. De esta manera, se ha dado origen a diferentes formas de organización de la prospectiva.

²² Presentación de Freya Windle-Wehrle realizada en la Primera Conferencia Regional de Comisiones de Futuro Parlamentarias. CEPAL, junio de 2024.

Una de ellas es El Sistema Europeo de Análisis de Estrategias y Políticas (ESPAS) que fue creado en el año 2010 como un proyecto piloto, con el propósito de brindar un espacio europeo único (pero no exclusivo) para identificar y analizar las tendencias y los desafíos clave y las opciones de políticas resultantes que probablemente enfrentarán Europa y el mundo en los años venideros. En 2011, se inició una segunda fase y en 2012 se produjo el primer informe ESPAS, que involucra a representantes del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea, de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, del Servicio Europeo de Acción Exterior, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité Europeo de las Regiones, del Banco Europeo de Inversiones, así como del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, tanques de pensamiento, académicos y expertos.

Por tanto, los informes anuales de ESPAS se fundamentan en una amplia gama de estudios producidos por las instituciones europeas y terceros, como organizaciones internacionales e institutos de investigación. En este sentido ESPAS se constituye en un espacio de debate informado sobre la visión de futuro de Europa en el largo plazo, los diferentes caminos que pueden conducir hacia la visión y los objetivos y acciones necesarios para influir en su trayectoria (Gaub, 2019; ESPAS, 2015). ESPAS también realiza actividades significativas que vinculan a los stakeholders asociados y a diferentes públicos estratégicos, tales como la Conferencia ESPAS, los diálogos estratégicos sobre desafíos futuros y la Red de Jóvenes Talentos.

Por otro lado, el año 2013 se crea el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) que responde al Parlamento Europeo (PE) y su misión es proporcionar a los miembros del Parlamento Europeo, a sus comisiones parlamentarias y al Parlamento estudios y análisis independientes, objetivos y fiables sobre cuestiones políticas relativas a la Unión Europea, con el fin de ayudarles en el desarrollo de su actividad parlamentaria. La Dirección General de EPRS fue establecida en el año 2013 y entró en pleno funcionamiento el 1 de enero de 2014. El EPRS busca apoyar la investigación científica para los diputados y las actividades de control de los comités, así como capacitar a diferentes públicos estratégicos, bajo una filosofía de trabajo independiente, brindando una diversidad de servicios, con base en un enfoque orientado al cliente.

El EPRS está organizado en cuatro direcciones: Servicio de Investigación de los Miembros; Dirección de Evaluación de Impacto y Prospectiva; Dirección de Servicio de Biblioteca y Conocimiento; y Dirección de Recursos. Estas tres direcciones se articulan en tres unidades transversales: Unidad de Estrategia e Innovación; Unidad de Gestión y Edición de Publicaciones y Unidad de Vínculos entre Niveles.

- El Servicio de Investigación de los Miembros se organiza en seis unidades políticas: políticas económicas, digitales, estructurales, ciudadanas, presupuestarias y política exterior. Además, se agregan capacidades para monitorear el cumplimiento de los objetivos de acción climática de la UE y un fondo de recuperación de nueva generación. Se conforma de 100 analistas políticos y especialistas en diversos temas que están a disposición de todos los miembros del Parlamento Europeo. El trabajo y los resultados de las unidades políticas son respaldadas centralizadamente por una Unidad Editorial y de Gestión de Publicaciones.
- Dirección de Evaluación de Impacto y Prospectiva: esta es la dirección que se encarga del análisis de futuro y anticipación para la acción. Las capacidades de investigación cubren diversos ámbitos de la política y en caso de ser necesario recurren a expertos externos. Asimismo, forma parte de la iniciativa interinstitucional ESPAS. Las actividades que se desarrollan son: Evaluación de Impacto Ex-Ante, Valor Añadido Europeo, Evaluación Ex-Post, Unidad de Prospectiva Política, Supervisión del Consejo Europeo y Unidad de Prospectiva Científica (STOA).
- Dirección de Servicios de biblioteca y conocimiento: ofrece varios servicios tanto en persona como en línea. Además de brindar acceso a publicaciones internas y externas sobre temas europeos y nacionales, así como a noticias y servicios de información en línea, también ofrece servicios públicos específicos.

- **Dirección de Recursos:** su objetivo principal es garantizar una asignación óptima de recursos para las prioridades del EPRS, especialmente en momentos de escasez. Esto implica una alineación e integración de la gestión en la toma de decisiones estratégicas, así como la búsqueda continua de soluciones innovadoras y eficientes.

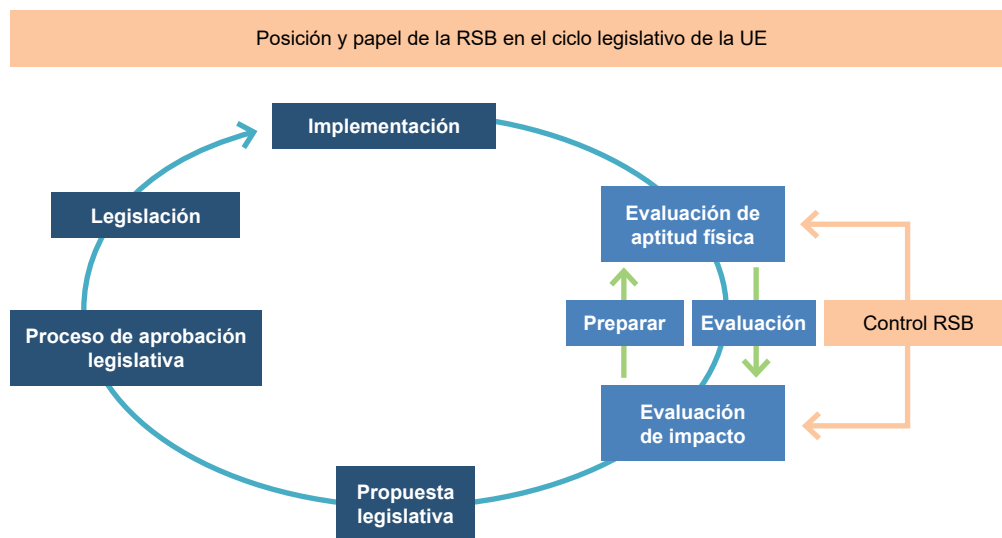
Estas direcciones se estructuran en un formato de trabajo transversal, conformada por un equipo multinacional que le da el sentido de ser el servicio de investigación del Parlamento Europeo.

De acuerdo con Eamonn Noonan (2019), posterior a 2014, se registraron innovaciones institucionales relevantes: se renovó el grupo de reflexión interno de la Comisión, gracias a lo cual surgió un nuevo liderazgo con el denominado Centro Europeo de Estrategia Política. A nivel del Parlamento, se estableció la unidad Global Trends para apoyar el trabajo de ESPAS. Desde entonces, ESPAS ha realizado una serie de actividades para promover el pensamiento estratégico y la cultura prospectiva en la Unión Europea: conferencias; convocatoria a especialistas para estudios sobre las principales tendencias; reuniones de alto nivel; presentación de documentos de reflexión y publicaciones pertinentes a The Global Trendometer (Medidor de tendencias globales).

Los diferentes tanques de pensamiento ESPAS, Open Repository Base on International Strategic Study (ORBIS), Unidad de Evaluación de Opciones en Ciencia y Tecnología (STOA), Unidad de Análisis de Tendencias Globales generan escenarios, analizan las políticas de la Unión Europea y realizan intercambios con otros servicios de estudios de parlamentos nacionales (Bundestag, Congressional Research Service, etc.). En materia de prospectiva científica, la STOA se encarga de garantizar la seguridad y la responsabilidad de los proyectos, en temas como agricultura de precisión y el futuro de la agricultura en Europa, tecnología blockchain y valores sociales, vigilancia de masas y mejoras de la seguridad y la privacidad de los ciudadanos a largo plazo.

Una pregunta crucial es si la prospectiva funciona y si es exitosa y ¿Cómo se puede medir esto? Para ello la Comisión Europea creó un Comité de Control Reglamentario que es un órgano independiente dentro de la Comisión que asesora al Colegio de Comisarios. Ejerce una función central de control de calidad y de asistencia en relación con de las evaluaciones de impacto y otras evaluaciones de la Comisión en las fases iniciales del proceso legislativo. El trabajo del Comité sobre las evaluaciones de impacto refuerza las evaluaciones posteriores, y viceversa (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
Comité de Control Reglamentario



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la presentación de Freya Windle-Wehrle realizada en la Primera Conferencia Regional de Comisiones de Futuro Parlamentarias. CEPAL, junio de 2024. Diagrama producido por la Comunidad Europea.

El Comité examina todas las propuestas de proyectos de evaluación de impacto y los controles de la adecuación de la legislación de la Comisión, así como las principales evaluaciones de la legislación vigente, y emite los correspondientes dictámenes y recomendaciones. El Comité presta también un asesoramiento transversal a la Secretaría General de la Comisión en relación con la política de mejora de la legislación.

B. La experiencia de Finlandia en la construcción de prospectiva e innovación para la resiliencia institucional

Finlandia ocupa la posición líder en la Unión Europea en estudios de futuro y prospectiva; y es un referente para los países que comienzan la estructuración de sus sistemas de gobernanza anticipatoria, de acuerdo a lo sostenido por Tönurist (2022), Heo & Seo (2021). Finlandia inició el desarrollo de su sistema nacional de prospectiva en la década de los noventa, que se caracteriza por ser una estructura fuerte y multinivel. De acuerdo con Heinonen (2020 a y b), esta experiencia integra el poder ejecutivo, el parlamento y las universidades en la preparación del país para la resiliencia y la sostenibilidad hacia el largo plazo. Esto significa, de un lado, el desarrollo de capacidades frente al cambio esperado (transiciones) y, de otro, frente a cambios inesperados (transformaciones).

La Sociedad Finlandesa de Estudios de Futuros pretende influir en el desarrollo a largo plazo de la sociedad finlandesa mediante el avance de la investigación de futuros y su utilización en el país. Fue establecida en 1980 por recomendación de la Junta del Consejos de Investigación del Gobierno. Esta sociedad tiene como propósito el desarrollo de largo plazo de Finlandia mediante la promoción de estudios de futuro y su utilización en las políticas públicas.

Por su parte, el Finland Futures Research Centre (FFRC) forma expertos orientados al futuro mediante educación académica para estudiantes de pregrado y postgrado. Es el mayor actor de prospectiva y estudios del futuro de los países nórdicos y uno de los centros prospectivos más grandes del mundo. El FFRC fue establecido en la Escuela de Economía de Turku en 1992, donde ha funcionado como centro de investigación con financiación externa y escaso financiamiento público directo.

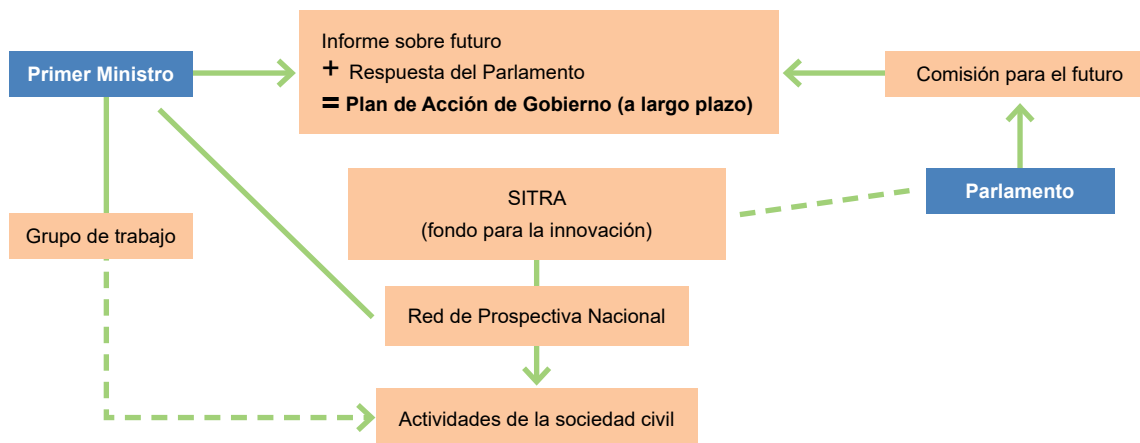
La Academia de Futuros de Finlandia (FFA), coordinada por el FFRC, es una red nacional de universidades que ofrecen educación académica y programas de investigación en estudios de futuros. El módulo de estudio de la FFA se ofrece en todas las universidades miembros en Finlandia. Comprende el Módulo de Estudio de Desarrollo Sostenible Multidisciplinario y cursos de pregrado y postgrado orientados al futuro.

Esta institucionalidad se encuentra estrechamente articulada con un conjunto de relevantes instituciones nacionales, regionales y sectoriales, tales como la Academy of Finland, la Finnish Funding Agency for Technology and Innovation, la Finnish Innovation Fund (Sitra), los Centres for Economic Development, Transport and the Environment, the Regional Council, Regional Council Foresight Networks (RCFN), Ministries Foresight Networks/Platforms (MFN), Prime Ministries Office (PMO).

Finalmente, la Comisión para el Futuro de Finlandia fue creada en 1993 y es permanente desde el año 2000. Está constituida por diecisiete miembros del Parlamento Finlandés. Es un tanque de pensamiento para la política de futuros, la ciencia y la tecnología para Finlandia. Su razón de ser es trabajar para lograr el mejor futuro posible para el país. Su misión es presentar al Parlamento un informe sobre el futuro para cada período de gobierno, en el cual se identifiquen problemas y oportunidades futuras. Con esta información, desde la Oficina del primer ministro del Parlamento se prepara un informe sobre el futuro que es una base para la toma de decisiones del alto Gobierno. Busca identificar temas importantes en etapas tan tempranas que permiten que las líneas de toma de decisión estén siempre abiertas y en desarrollo (véase el diagrama 2).

Otra de las tareas del Comité es generar informes para otros comités en asuntos relacionados con presupuesto, problemas sociales, desarrollo tecnológico y energías renovables, entre otros temas de interés. Su principal fortaleza es tener el poder de decidir su propia agenda y utilizar métodos de trabajo de forma completamente independiente y sin injerencias externas. Sus integrantes vigilan las políticas para el futuro organizando su trabajo en perspectivas de largo plazo.

Diagrama 2
Estructura de la Prospectiva en Finlandia



Fuente: "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 de 2024.

Nota: 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.

El Comité para el Futuro es miembro de la Red Parlamentaria Europea de Evaluación de Tecnología (EPTA). El objetivo de la red es avanzar en el establecimiento de la evaluación de la tecnología como parte integral de la consultoría de políticas en los procesos de toma de decisiones parlamentarias en Europa, así como fortalecer los vínculos entre las unidades de evaluación de tecnología en Europa. Esta evaluación explora la relación entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, para lo cual reúne investigadores de muchas disciplinas, entre los cuales se encuentran economistas, sociólogos o biólogos, para nombrar algunos perfiles profesionales. El objetivo es identificar cómo los desarrollos tecnológicos afectan el mundo en que vivimos desde la óptica de cada disciplina, para luego integrarlas y generar una óptica inter, multi y transdisciplinaria.

Un ejemplo ilustrativo del ciclo de trabajo permanente para la construcción de futuros se desarrolla en Finlandia durante cada período electoral. El Gobierno finés presenta al Parlamento un informe sobre el futuro centrado en perspectivas a largo plazo. Cada informe se limita a cuestiones estratégicas claves relacionadas con las decisiones de política que se tomarán en un período de 10 a 20 años. Además del Gobierno, el proceso de presentación de informes siempre involucra al Parlamento. El objetivo también es fomentar un amplio debate en la sociedad.

El informe del Gobierno sobre el futuro requiere revisiones de escenarios futuros preparados por los ministerios y las diferentes ramas del gobierno, con el propósito de capacitar y satisfacer las necesidades del mercado laboral. En Finlandia, varios actores, tanto del sector público como del privado, participan en las actividades de prospectiva; así mismo, una serie de actores sociales, como investigadores, empresas y ONG generan sus propias perspectivas. La Oficina del Primer Ministro recibe las revisiones ministeriales preparadas por funcionarios bajo la dirección de secretarios ministeriales permanentes. Las revisiones evalúan las proyecciones y los escenarios y examinan cuestiones relacionadas con la toma de decisiones políticas.

Se destaca al nivel macro la coordinación activa y efectiva entre el Gobierno de Finlandia, el Parlamento, el Comité para el Futuro, la Red Nacional de Prospectiva, la FFRC, la Oficina del Primer Ministro (OPM) y los ministerios. Pero también, a nivel meso, se realiza prospectiva regional con la participación de diecinueve regiones y se lleva a cabo la prospectiva municipal con 317 municipios. Todo lo anterior establece la cooperación de la participación ciudadana con los organismos de investigación, los actores del sector privado y del tercer sector.

C. La experiencia de Singapur la capacidad en prospectiva estratégica desde el ejecutivo²³

En Singapur, la capacidad de prospectiva estratégica en el gobierno reside en el ejecutivo. Singapur es una economía muy abierta, dependiente del sistema internacional, una sociedad multicultural y multi-religiosa, abierta a influencias externas.

La larga historia de actividades prospectivas del país comenzó en el Ministerio de Defensa desde 1980 con la puesta en marcha de la planificación de escenarios que reflejaba el reconocimiento por parte de Singapur de la necesidad de una herramienta que ayudara a la planificación estratégica a largo plazo. Singapur se convirtió en una nación independiente en 1965, por lo que, desde muy temprano en su historia, se decidió que necesitaban una herramienta que ayudara a realizar una planificación estratégica a largo plazo. El uso de esta herramienta en el Ministerio de Defensa fue tan exitoso que, para mediados de los años noventa, se adoptó en todo el gobierno. Así, se creó la Oficina de Planificación de Escenarios para desarrollar los escenarios nacionales. Esta metodología permite tener una visión a largo plazo, considerar las tendencias y desafíos que afectan y moldean el entorno del país en un horizonte de 20 años, y tener discusiones constructivas sobre cómo responder a esos desafíos y oportunidades emergentes.

En el 2009 se estableció el Centro para Futuros Estratégicos, pero desde 2015 forma parte de la oficina del Primer Ministro²⁴. El Grupo Estratégico dentro de la Oficina del Primer Ministro se creó principalmente para coordinar las políticas gubernamentales y para la planificación estratégica a mediano plazo. El Centro proporciona el contexto a largo plazo necesario para la planificación a mediano plazo y fomentar conversaciones estratégicas sobre el futuro. Esto ayuda a construir una comprensión común de cómo podría ser ese futuro, cuáles podrían ser los desafíos y oportunidades, y qué cambios en las políticas se deberían considerar a corto plazo.

La prospectiva estratégica como herramienta ha ayudado a enfrentar cuatro grandes desafíos que presenta el futuro.

- La noción de que el cambio está acelerándose. Cada vez más cosas están cambiando más rápido, y el tamaño de los impactos de estos cambios también parece aumentar a medida que avanza el siglo XXI.
- La noción de problemas complejos, que las oportunidades y desafíos emergentes son cada vez más interdependientes. No se puede separarlos y resolverlos uno por uno como se solía hacer. Estos desafíos y oportunidades tienen múltiples causas, y las soluciones tienen efectos en varios interesados. Por lo tanto, se requiere un enfoque más holístico y una comprensión más integral de lo que está sucediendo.
- La noción de choques y discontinuidades. Hoy en día, sorprende con mayor frecuencia que en el pasado, en parte debido al cambio acelerado y a los problemas complejos, la prospectiva ha sido una herramienta para desarrollar un pensamiento sobre la resiliencia que ayuda a enfrentar estos choques.
- La noción de un futuro oculto y un pasado poderoso. No se puede ver el futuro con claridad y, como se ha experimentado el pasado, se actúa como si el mundo de mañana se pareciera mucho al de ayer, aunque la evidencia empírica sugiere lo contrario. Se necesitan herramientas que ayuden a pensar de manera diferente sobre el futuro, para que el pasado no nos atrape y podamos adaptarnos y ser más resilientes ante este futuro emergente.

²³ Información sistematizada a partir de la presentación de Jeanette Kwek, Directora del Centro para Futuros Estratégicos, Grupo Estrategia, Oficina del Primer Ministro de Singapur en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias. Realizada el 20 y 21 de junio de 2024 en Santiago de Chile, CEPAL.

²⁴ Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/air/case/strategic-futures-singapore/>.

El Centro de para Futuros Estratégicos (CSF por su sigla en inglés), tiene tres funciones principales (véase el diagrama 3): La primera función es la de **Exploración**, donde se trabaja para identificar las tendencias y desafíos emergentes que puedan influir en las políticas nacionales. La segunda función es la de **Desafío**, se utiliza el futuro como un espacio seguro para discutir el presente, para desafiar suposiciones actuales, asegurando que los modelos mentales y las hipótesis de política que se utilizan hoy sigan siendo válidos en una variedad de futuros posibles. La idea clave en la función de Desafío es que no se hace prospectiva estratégica para tomar mejores decisiones sobre el mañana en el futuro, sino para tomar mejores decisiones sobre el mañana hoy. Hay que preguntarse qué suposiciones se necesitan cambiar para estar mejor preparados para el futuro. Los escenarios han demostrado ser una herramienta poderosa, ya que desarrollarlos a nivel de todo el gobierno y compartirlos entre las agencias proporciona un contexto compartido para las conversaciones y un vocabulario común para hablar sobre el futuro de una manera que tenga sentido para todas las agencias.

La función final es **crecer** como la agencia gubernamental de Singapur encargada de la prospectiva estratégica. Este centro tiene la responsabilidad de desarrollar la capacidad y competencia del sistema, no solo para crear productos de prospectiva estratégica, sino también para utilizarlos en la toma de decisiones. Se enseña en el Civil Service College, que es el instituto de formación para el servicio público. Se ofrecen cursos para profesionales, ayudándoles a aprender las habilidades, herramientas y marcos de la prospectiva estratégica. Además, se participa en programas destinados a futuros líderes del servicio público. En estos programas, se introduce el concepto de prospectiva estratégica a la comunidad de políticas, explicando por qué es significativa e importante para Singapur como capacidad de gobernanza. También se alienta a los futuros líderes a pensar en cómo pueden utilizar los conocimientos que surgen de la prospectiva.

Diagrama 3
Principales funciones del Centro para Futuros Estratégicos

Explorar	Desafío	Creecer
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de pruebas frente a entornos operativos cambiantes. • Planificación de escenarios para desafiar los supuestos predominantes. • Convocar y facilitar conversaciones para establecer el contexto de los debates estratégicos existentes y desarrollar nuevas estrategias para cambiar el panorama. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar tendencias y problemas emergentes para fundamentar las prioridades nacionales. • Analizar tendencias a largo plazo y "señales débiles" emergentes. • Busque nuevos conocimientos y perspectivas de "fuera hacia adentro" a través de redes. • Realizar análisis profundos para comprender cuestiones claves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la capacidad del Sistema y la capacidad en material de previsión estratégica. • Dirigido a varios niveles. • Cursos de nivel inicial de FutureCraft en CSC. • (Liderazgo) Programas clave de CSC para inculcar el pensamiento de futuro en los líderes del futuro. • Creación de una comunidad coherente a través de <i>Sandbox</i> (a nivel de <i>staff</i>) y (a nivel de dirigentes).

Fuente: Presentación de Jeanette Kwek, en la Primera Conferencia Regional de Comisiones de Futuro Parlamentarias. CEPAL, junio de 2024.

El objetivo final del ecosistema de prospectiva estratégica es reducir la frecuencia y la magnitud de los choques que el gobierno tiene que enfrentar. El marco singapurense para alcanzar este objetivo tiene dos componentes: cisnes negros y elefantes negros. Estar atentos a los cisnes negros, o acontecimientos inesperados de gran impacto, significa ser muy curioso sobre el mundo en el que uno opera y trata de reducir las "incógnitas desconocidas". Abordar los elefantes negros o los riesgos, pero se ignoran "el proverbial elefante en la habitación", se trata de debatir precoz y sistemáticamente los problemas que podrían plantear retos u oportunidades en un futuro próximo.

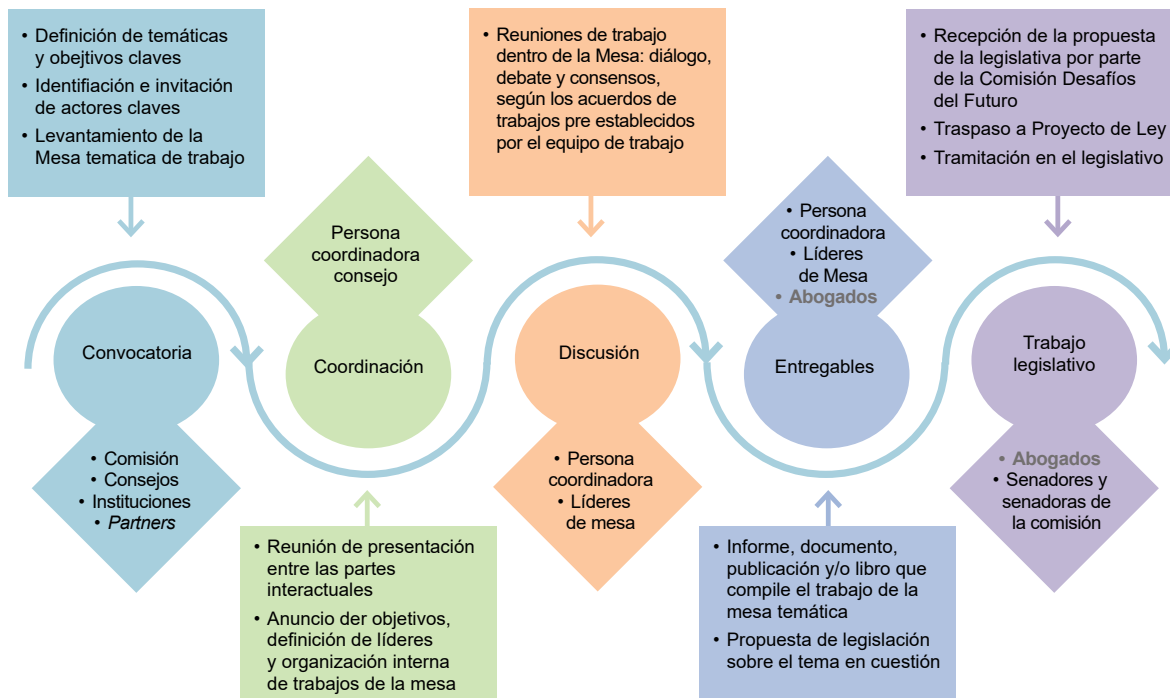
El centro se dedica a identificar y abordar áreas donde la atención del sistema es insuficiente, ya sea por la novedad de los problemas o por la complejidad de sus intersecciones. A través de un análisis exhaustivo y la creación de escenarios, se proporciona una perspectiva integral que facilita la toma de decisiones en políticas que benefician a toda la nación. Además, en el modelo de trabajo en Singapur hay una estrecha colaboración entre el servicio público y los líderes políticos. En resumen, el CSF trabaja tres áreas clave:

- Creación de capacidades para la anticipación estratégica y la gestión de riesgos.
- Desarrollar ideas sobre tendencias futuras, discontinuidades y sorpresas estratégicas.
- Comunicación de estos conocimientos a los responsables de la toma de decisiones para una planificación política informada.

D. La experiencia de Chile, Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile

La Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile es una iniciativa de vanguardia en toda América Latina. Su creación en 2011 marcó un hito en la forma en que el Parlamento aborda los temas de futuro, ciencia, tecnología e innovación. La Comisión fue creada con ocasión del Bicentenario del Congreso Nacional, bajo el impulso del entonces senador Guido Girardi, quien reconoció la necesidad de que el Congreso chileno tuviera un espacio dedicado a analizar y legislar sobre temas que, aunque no fueran urgentes en el corto plazo, tendrían un impacto profundo en el futuro del país. La comisión se propuso como vehículo para la reflexión estratégica y la anticipación de los desafíos del siglo XXI. Desde sus inicios, se caracterizó por su enfoque interdisciplinario, reuniendo a científicos, académicos, empresarios, políticos y ciudadanos en un diálogo abierto y constructivo, y se apoya en grupos de trabajo temáticos coordinados por el Consejo del Futuro, una oficina técnica del Senado (véase el diagrama 4).

Diagrama 4
Diagrama de flujo de mesas temáticas



Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Futuro.

Uno de los hitos más destacados de la comisión fue la creación del Congreso Futuro, un evento anual que se ha convertido en uno de los principales espacios de divulgación científica y prospectiva de América Latina. Desde su primera edición en 2011, el Congreso Futuro ha reunido a destacados expositores internacionales, como premios nobel, científicos, filósofos y líderes mundiales, para discutir temas como inteligencia artificial, cambio climático, genética, energía y ética. Este evento no solo ha democratizado el acceso al conocimiento científico, sino que también ha posicionado a Chile como un referente en la discusión global sobre el futuro.

Este año 2025 bajo un tema central inspirador, “Qué humanidad queremos ser”, el evento abordó temas críticos como la revolución tecnológica, la sostenibilidad ambiental, la ética en la ciencia y las transformaciones sociales. El impacto del Congreso Futuro 2025 trascendió las fronteras de Chile. El evento se destacó por su enfoque inclusivo, con actividades descentralizadas que llevaron las discusiones a regiones fuera de la capital, fomentando la participación de comunidades locales.

A lo largo de los años, la Comisión Desafíos del Futuro ha abordado una amplia gama de temas emergentes. Desde la promoción de políticas públicas en ciencia y tecnología hasta la discusión sobre los impactos sociales y éticos de la inteligencia artificial, la Comisión ha sido un espacio pionero en la exploración de temas que tradicionalmente no formaban parte de la agenda legislativa. Además, ha impulsado proyectos de ley innovadores, como la regulación de la protección de datos personales y la promoción de la investigación científica en áreas estratégicas.

El impacto de la Comisión se ha sentido no solo en el ámbito legislativo, sino también en la sociedad chilena. A través de sus actividades, ha logrado sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de temas como el cambio climático, la revolución digital y los desafíos éticos de la ciencia. Además, ha fomentado la colaboración entre el sector público, privado y académico, creando un ecosistema más robusto para la innovación y el emprendimiento en Chile. Algunos de los principales desafíos ha sido las dificultades para traducir las discusiones prospectivas en políticas públicas concretas y de largo plazo. A pesar de estos obstáculos, la comisión ha mantenido su relevancia gracias a su capacidad de adaptarse a los cambios y de mantener un diálogo constante con la sociedad. Su experiencia demuestra que la anticipación y la colaboración interdisciplinaria son herramientas clave para construir un futuro más sostenible y equitativo.

Cabe agregar que la Cámara de Diputados de Chile cuenta con una Comisión de Ciencia y Tecnología que es un espacio clave dentro del Parlamento que ha buscado impulsar el desarrollo científico, tecnológico e innovador del país.

El avance del país en esta materia ha quedado plasmado en los avances hacia una institucionalidad de prospectiva. El reciente documento, publicado en junio del 2024: “Gobernanza anticipatoria. Una Institucionalidad de Prospectiva para Chile”, plantea la necesidad de que Chile desarrolle una institucionalidad de prospectiva para enfrentar los desafíos futuros con una visión estratégica y anticipatoria. El documento propone que el país debe avanzar hacia una gobernanza anticipatoria, es decir, una forma de gobernar que integre la prospectiva como herramienta clave para la planificación y la toma de decisiones.

Las experiencias internacionales de Finlandia y Singapur, entre otras, demuestran que la prospectiva no solo es útil para prever escenarios, sino también para construir consensos y orientar políticas públicas hacia el desarrollo sostenible. En Chile, sin embargo, la cultura de planificación a largo plazo ha sido limitada. Aunque existen esfuerzos aislados en algunos sectores, falta una visión integrada y coordinada que permita al país enfrentar los desafíos futuros de manera sistemática. El documento señala que la falta de una institucionalidad de prospectiva ha llevado a una toma de decisiones reactiva, en lugar de anticipatoria. Esto se ha traducido en dificultades para abordar problemas complejos, como el cambio climático, la desigualdad social o la transformación digital.

Para superar estas limitaciones, el documento propone la creación de una institución nacional de prospectiva en Chile. Esta institución tendría como objetivo principal coordinar y promover el uso de herramientas de análisis de futuro en el país. Entre sus funciones destacan la realización de estudios

prospectivos sobre temas estratégicos, la colaboración entre actores públicos, privados y académicos, y la difusión de conocimientos en metodologías de prospectiva. Además, esta institución serviría como un espacio de diálogo y construcción de consensos, permitiendo que diversos actores sociales participen en la definición de una visión compartida para el futuro del país.

Uno de los principales obstáculos es la falta de una cultura de largo plazo en la política y la sociedad chilena. Tradicionalmente, la planificación en el país ha estado dominada por una visión cortoplacista, centrada en ciclos políticos y electorales. Además, existe una fragmentación institucional que dificulta la coordinación entre diferentes organismos del Estado. Para superar estos desafíos, el documento enfatiza la importancia de generar un compromiso político y social que permita consolidar la prospectiva como una herramienta clave en la gobernanza del país.

Para Chile, este camino implica no solo la creación de una institución dedicada a la prospectiva, sino también la promoción de una cultura de anticipación que involucre a todos los sectores de la sociedad. En este sentido cabe destacar otras instancias que se han ido generando como espacios de reflexión sobre el futuro: Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; Chile Futuro; Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Chile; Instituto de Estudios del Futuro de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM); Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia; Universidad SEK, Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, entre otras. También este año 2025 Chile fue el país anfitrión de la Tercera Cumbre Mundial de Comisiones Parlamentarias del Futuro, en un evento organizado conjuntamente por el Senado de Chile y la Unión Interparlamentaria (UIP).

E. La experiencia de Uruguay, Comisión Especial de Futuros (CEF)

La Comisión Especial de Futuros (CEF) del Parlamento de Uruguay, fue creada en agosto del 2017 a través de la Ley 19.509 (art.4to), y se implementó el año 2020. La Comisión está integrada por 15 miembros con el objetivo de abordar temas estratégicos y de largo plazo que impactan en el desarrollo del país. Esta comisión se enfoca en analizar y proponer soluciones sobre cuestiones que van desde el cambio tecnológico hasta el cambio climático, pasando por la demografía y la inteligencia artificial.

La Comisión de Futuro fue establecida como una respuesta a la necesidad de anticiparse a los desafíos futuros y preparar al país para enfrentar cambios disruptivos. La creación de esta comisión fue impulsada por la creciente complejidad y rapidez de los cambios globales, que requieren una planificación y adaptación proactiva.

La CEF tiene como misión principal elaborar informes y recomendaciones sobre temas de relevancia estratégica para Uruguay. Entre sus funciones se incluyen la organización de diálogos y debates, la colaboración con expertos nacionales e internacionales, y la promoción de políticas públicas que favorezcan el desarrollo sostenible y equitativo del país.

Uno de los primeros grandes hitos de la Comisión fue la elaboración del "Informe sobre el Futuro del Trabajo", presentado en 2022. Recientemente en el 2024 se presentó el documento "El futuro del trabajo y el trabajo del futuro". Para una Sociedad "intensiva" en aprendizaje. El objetivo de la Comisión fue la elaboración de un documento a partir de un proceso de inteligencia colectiva que nutra de una mirada anticipatoria a diversos ámbitos políticos de la toma de decisión, así como a la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, entre 2022 y 2024, la Comisión ha organizado una serie de conversatorios bajo el título "Diálogos sobre el Futuro de Uruguay". Estos eventos reúnen a expertos, legisladores y ciudadanos para discutir temas cruciales como el cambio climático, la economía social y solidaria, y la democracia paritaria.

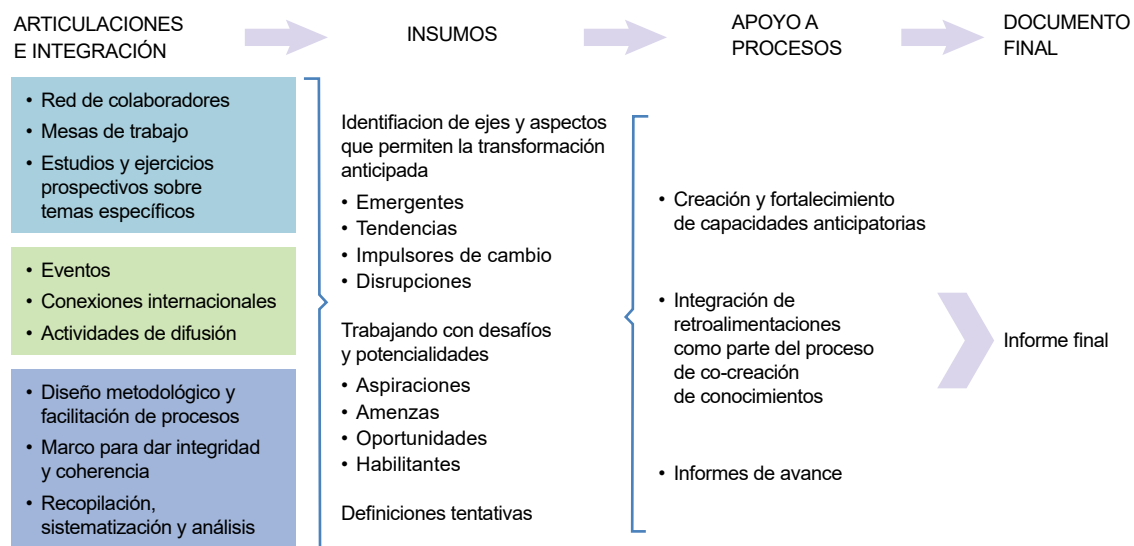
En 2023 Uruguay fue anfitrión de la Segunda Cumbre Mundial de Comisiones de Futuro que congregó a más de 300 parlamentarios representando a varios parlamentos de todo el mundo y fue organizada juntamente con el Parlamento de Uruguay y la Unión Interparlamentaria (UIP).

La declaración de dicho encuentro destaca, entre otros puntos que los parlamentos hoy están tomando medidas para mejorar su capacidad para dar 'entrada' al futuro en el presente a través de diversas prácticas anticipatorias (visión, imaginación, prospección, aspiración, análisis de los posibles). Los Parlamentos pueden servir como puntos focales para la creación de conocimiento basado en inteligencia colectiva para comprender mejor la evolución de la IA, discernir peligros potenciales y recomendar prácticas y regulaciones proactivas y anticipatorias locales e internacionales.

Las Comisiones de Futuros pueden detectar desafíos emergentes temprano, visualizar oportunidades y asegurar que la gobernanza siga siendo relevante y efectiva. Por ello este espacio interparlamentario de la Cumbre Mundial de Comisiones de Futuro ha venido promoviendo la formación de comisiones de futuro, de la mano de organismos internacionales.

La CEF ha hecho especial énfasis en que los desafíos actuales exigen enfoques sistémicos, relacionales, inter y transdisciplinarios, destacando que las Comisiones de Futuros promueven intrínsecamente diálogos plurales, integrando conocimientos de varios actores y modos del saber para crear conocimiento colectivo (inteligencia colectiva, véase el diagrama 5). La declaración destacó también que el trabajo de las Comisiones de Futuros mejora la comprensión de amenazas y oportunidades, de futuros alternativos, incluidos los futuros visionarios y aspiracionales, todo lo cual es también insumo valioso para el trabajo de otras comisiones.

Diagrama 5
Componentes de Proceso de Inteligencia Colectiva en Clave de Futuros



Fuente: Elaboración propia a partir de la presentación de Rodrigo Goñi en la Primera Conferencia Regional de Comisiones de Futuro Parlamentarias. CEPAL, junio de 2024.

La Comisión ha desempeñado una labor crucial a la hora de anticiparse y prepararse para los retos del siglo XXI, entre otras cosas impulsando varios proyectos de ley y políticas públicas, como iniciativas para promover la educación en ciencia y tecnología, la sostenibilidad ambiental y la inclusión digital. A través de sus informes, diálogos y participación en eventos internacionales, ha contribuido significativamente a la formulación de políticas públicas especialmente en áreas estratégicas para el desarrollo del país como, por ejemplo: Educación y Capacitación Continua; Sostenibilidad Ambiental; Inclusión Digital; Innovación y Emprendimiento; Participación Ciudadana.

Durante los cinco años de funcionamiento de la Comisión, ésta ha logrado promover a través de la gobernanza anticipatoria leyes vinculadas con temas como la inteligencia artificial, nuevas tecnologías, cambio climático, longevidad. A través de un proceso de aprendizaje continuo, donde los principales desafíos es la necesidad de integrar a otros actores claves en cada uno de estos temas en que los parlamentarios requieren apoyos y asesorías técnicas.

La sociedad uruguaya ha visto que la comisión se va adecuando a las necesidades actuales y ofrecer soluciones a problemas complejos y eso le va dando legitimidad no solo a la comisión sino también al parlamento. En palabras del presidente de la CEF, el parlamentario Rodrigo Goñi, "Las comisiones parlamentarias de futuro son un espacio vital para anticipar el futuro, generar escenarios y permitir la participación de múltiples actores y el diálogo social. Además, deben impulsar acciones concretas para alcanzar esos futuros deseables...Tenemos la responsabilidad de anticipar esos futuros para transformarlos. Si no lo intentamos, seremos grandes irresponsables y éticamente imperdonables".

V. Conclusión y llamado a la acción

En América Latina y el Caribe, solo Chile y Uruguay han dado pasos importantes con la creación de comisiones de futuro parlamentarias, y otros países como, Argentina (este último a nivel subnacional), Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana están explorando la posibilidad de establecer mecanismos similares. Sin embargo, la región aún enfrenta desafíos significativos en la adopción e institucionalización de la gobernanza anticipatoria, como la falta de recursos, la necesidad mayor voluntad política y la dificultad para comunicar su relevancia a la ciudadanía. Las mejores prácticas a nivel global destacan la importancia de:

- **Institucionalizar la prospectiva:** crear mecanismos permanentes para la reflexión estratégica y la anticipación.
- **Desarrollar capacidades:** formar a legisladores y funcionarios en herramientas y metodologías de prospectiva.
- **Fomentar la colaboración:** integrar a diversos actores, como la academia, la sociedad civil y el sector privado.
- **Comunicar efectivamente:** vincular la agenda del futuro con las preocupaciones y aspiraciones de la ciudadanía.

El presente documento ha explorado sobre la urgencia de fortalecer las capacidades de anticipación y prospectiva en los parlamentos de América Latina y el Caribe a través de la gobernanza anticipatoria. La región enfrenta desafíos sin precedentes en un mundo en constante transformación, marcado por la aceleración tecnológica, la crisis climática, la polarización social y la incertidumbre geopolítica.

Para navegar este complejo escenario, la gobernanza anticipatoria se presenta como una herramienta indispensable. Permite a los parlamentos ir más allá de la reacción a las crisis, y de los cortos ciclos políticos y les dota de la capacidad de anticipar desafíos, explorar futuros posibles y construir escenarios deseables. Las comisiones de futuro parlamentarias son un mecanismo clave para impulsar esta agenda.




Las experiencias de los países presentadas en este documento, así como las lecciones aprendidas por organismos internacionales como las Naciones Unidas (incluido el PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nos muestran que es posible construir una cultura de anticipación en la región. La creación de la Red de Comisiones de Futuro Parlamentarias de América Latina y el Caribe es un paso fundamental en esta dirección.

El futuro de América Latina y el Caribe se construye hoy. La anticipación no es un lujo, sino una necesidad. Trabajando juntos, con una visión compartida y un compromiso con la gobernanza anticipatoria, podemos construir un futuro más próspero, inclusivo y sostenible para todos.

Como dijo el exsenador de Chile Jorge Pizarro²⁵: *"Nuestra responsabilidad en los Parlamentos es generar voluntad política para abordar estos temas y ceder en lo necesario para alcanzar acuerdos que beneficien a las futuras generaciones"*.

La creación de la **Red de Comisiones de Futuro Parlamentarias de América Latina y el Caribe** es un paso fundamental para materializar esta visión. Es una oportunidad única para construir una región más preparada para los desafíos del futuro, con parlamentos más robustos, sociedades más resilientes y un futuro más prometedor para todos.

A partir del análisis de la situación actual de la gobernanza anticipatoria, y considerando las experiencias exitosas de otras regiones del mundo, la CEPAL propone las siguientes recomendaciones prácticas para los legisladores y líneas de acción.

	1. Creación y fortalecimiento de Comisiones de Futuro Parlamentarias:
	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la creación de Comisiones de Futuro Parlamentarias en los países que aún no las tienen. Estas comisiones deben tener un carácter permanente y transversal, involucrando a representantes de todos los partidos políticos. - Fortalecer las Comisiones de Futuro existentes, dotándolas de los recursos humanos y financieros necesarios para su funcionamiento efectivo. Es crucial que estas comisiones cuenten con un equipo técnico especializado en prospectiva y con la capacidad de realizar investigaciones y análisis de tendencias. - Definir claramente el mandato y objetivos de las Comisiones de Futuro, estableciendo un plan de trabajo con metas a corto, mediano y largo plazo. Se recomienda que estas comisiones se enfoquen en temas estratégicos para el desarrollo de la región, como la inteligencia artificial, el cambio climático, la demografía, el futuro del trabajo y la integración regional. - Promover la participación ciudadana en las actividades de las Comisiones de Futuro, a través de mecanismos de consulta, diálogos públicos y la creación de plataformas digitales de participación.
	2. Desarrollo de capacidades en prospectiva legislativa: <ul style="list-style-type: none"> - Implementar programas de capacitación en prospectiva para legisladores y personal técnico de los parlamentos. Es fundamental que los legisladores y sus equipos cuenten con las herramientas y conocimientos necesarios para realizar análisis prospectivos, identificar tendencias y elaborar escenarios futuros. - Promover la colaboración con instituciones académicas y centros de investigación especializados en prospectiva. Las universidades y centros de investigación pueden brindar apoyo técnico y metodológico a las Comisiones de Futuro, así como realizar investigaciones y estudios sobre temas estratégicos para la región. - Fortalecer una red latinoamericana de Comisiones de Futuro Parlamentarias, que permita el intercambio de experiencias, buenas prácticas y la colaboración en proyectos conjuntos. Esta red podría funcionar como una plataforma de aprendizaje y apoyo mutuo, impulsando la gobernanza anticipatoria a nivel regional. - Fomentar la creación de "Oficinas del Futuro" tanto en el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) como en ParlAmericas que actúen como un centro de coordinación, investigación y promoción de la prospectiva legislativa a nivel regional. Esta oficina podría elaborar leyes modelo, organizar foros y conferencias, y brindar apoyo técnico a los parlamentos nacionales.
	3. Comunicación estratégica de la Agenda del Futuro: <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar estrategias de comunicación efectivas para difundir la importancia de la gobernanza anticipatoria y el trabajo de las Comisiones de Futuro a la ciudadanía. Es crucial que la sociedad comprenda la relevancia de estos temas para su vida cotidiana y se involucre en la construcción del futuro. - Utilizar un lenguaje claro y accesible al comunicar temas de prospectiva, evitando tecnicismos innecesarios. La comunicación debe ser atractiva e inspiradora, generando interés y entusiasmo por el futuro. - Vincular la Agenda del Futuro con los desafíos y oportunidades concretos que enfrenta la región. La comunicación debe ser contextualizada y relevante para la realidad de cada país, mostrando cómo la prospectiva puede contribuir a resolver problemas concretos. - Aprovechar las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial y las redes sociales, para comunicar la Agenda del Futuro de manera innovadora y efectiva. Es importante explorar nuevas formas de llegar a la ciudadanía, utilizando herramientas digitales y estrategias de comunicación creativa.

²⁵ En la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias, junio de 2024, CEPAL.

Bibliografía

- Bitar, S. (2024, septiembre). Anticipar el futuro para gobernar mejor. *Revista Política*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). *Gobernanza anticipatoria*. Serie Minutas No.88-23 (2023, septiembre), por Marek Hoehn.
- Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC). (2025). *Riesgo Político América Latina 2025*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: Aportes para la discusión*. Recuperado de <https://www.cepal.org>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. Recuperado de <https://www.cepal.org>.
- Heo, K., & Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: Lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*. <https://doi.org/10.1007/s40309-021-00185-0>.
- Kwek, J. (2024, junio). Presentación del Centro para Futuros Estratégicos, Grupo Estrategia, Oficina del Primer Ministro de Singapur. Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lagos, M. (2023). Presentación del Latinobarómetro 2023. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=MWTLFoSjdnM>.
- Medina Vásquez, J. (2022, noviembre). *Prospectiva en un mundo interdependiente*.
- Observatory of Public Sector Innovation. (n.d.). *Strategic Futures Singapore*. Recuperado de <https://oecd-opsi.org/air/case/strategic-futures-singapore/>.
- PNUD. (n.d.). *El uso de futuros en los parlamentos. Guía para la acción transformativa*. Serie de documentos de Política Pública No. 54.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2024, junio). Presentación en la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias. CEPAL.
- WEF. (2024). *The Global Risks Report 2024*. Presenta las conclusiones de la Encuesta de Percepción de Riesgos Mundiales 2024-2025.
- Zovatto, D. (2024, diciembre). *América Latina. Contexto global y regional, riesgo político y tendencias electorales al inicio de un nuevo super ciclo electoral*. Reunión de Directores de CEPAL.

Referencias de las experiencias de los países:

- Gaub, F. (2019). European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS): A framework for strategic foresight in the EU. European Parliamentary Research Service.
- ESPAS. (2015). Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead? European Strategy and Policy Analysis System.
- Noonan, E. (2019). Innovations in EU foresight: The role of ESPAS and the European Parliamentary Research Service. European Parliamentary Research Service.
- Tõnurist, P. (2022). Foresight and innovation for institutional resilience: The case of Finland. OECD Observatory of Public Sector Innovation.
- Heinonen, S. (2020a). Futures research in Finland: A multilevel approach. European Journal of Futures Research.
- Heinonen, S. (2020b). The role of foresight in shaping the future of Finland. European Journal of Futures Research.

Anexo A1

Cuadro A1.1
Links de instituciones de prospectiva y futuro basados en los parlamentos

1.	Austria: https://www.parlament.gv.at/ausschuss/BR/A-IT-BR/1/00384?selectedStage=106
2.	Brasil: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/02/09/comissao-senado-do-futuro-tera-novo-presidente-nos-proximos-dias
3.	Chile: https://consejofuturo.senado.cl/
4.	Corea del Sur: https://www.nafi.re.kr/english/intro.do
5.	Estonia: https://arenguseire.ee/en/about/
6.	Finlandia: https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx
7.	Filipinas: https://legacy.senate.gov.ph/18th_congress/resolutions/resno9.pdf
8.	Islandia: https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Framtidarnefnd/OECD%20Iceland%20Foresight%20Workshop%20Summary.pdf
9.	Lituania: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=39661&p_k=2&p_t=280956
10.	Unión Europea: https://www.espas.eu/
11.	Uruguay: https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/comisiones/1211

Fuente: Elaboración propia.

América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer, otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. En esta publicación se destaca la urgencia de adoptar la gobernanza anticipatoria para superar estos desafíos, promoviendo la creación de comisiones de futuro parlamentarias, inspiradas en modelos como los de la Unión Europea, Finlandia, Singapur, Chile y el Uruguay, que buscan anticipar riesgos y oportunidades mediante herramientas como la prospectiva estratégica, la planificación a largo plazo y la participación multiactor.

En la región existe desconfianza en las instituciones, lo que se ve agravado por las crisis globales y los cambios tecnológicos. La gobernanza anticipatoria ofrece soluciones mediante capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), y fomenta la resiliencia, la innovación y el diálogo social. El documento concluye con un llamado a la acción donde la Red de Comisiones de Futuro Parlamentarias surge como clave para construir un desarrollo sostenible e inclusivo en la región.