

PLANIFICACIÓN Y
PROSPECTIVA PARA
ENFRENTAR LOS RETOS
DEL DESARROLLO DE
MÉXICO

JORGE MÁTTAR

CENTRO TEPOZTLÁN VÍCTOR L. URQUIDI

*México camina hacia adelante mirando hacia atrás;
somos un país de historia más que de proyectos*
Octavio Paz

RESUMEN

El atraso del crecimiento, la inversión, el empleo y la distribución del ingreso y la riqueza en México son consecuencia de las fallas estructurales del modelo de desarrollo y de las políticas públicas implementadas en las últimas cuatro décadas. El proceso necesita reencausarse y las políticas deben incorporar la prospectiva como una de sus herramientas clave. La Nación precisa un rumbo y una estrategia para enfrentar sus desafíos en un mundo que se transforma aceleradamente.

Gobierno, sociedad y aparato productivo deben agruparse para enfrentar la creciente complejidad del futuro, reducir la incertidumbre, gestionar los riesgos y para actuar rápida y eficazmente frente a fenómenos como la pandemia del Covid-19 que, si bien son prácticamente impredecibles, requieren una acción colectiva rápida y eficaz para enfrentarlos. La exploración del futuro no pretende anticipar la aparición de los denominados cisnes negros, pero sí proporciona herramientas para prepararse mejor ante lo inesperado. Como disciplina social que nos refiere al futuro, la prospectiva proporciona métodos y herramientas para vencer el determinismo, alterar trayectorias y provocar rupturas, alineando posturas para elaborar colectivamente una visión deseada del desarrollo.

Este artículo tiene como propósito mostrar la importancia de la reflexión prospectiva y la acción colectiva para anticipar megatendencias, para la cimentación del futuro y para enfrentar eficazmente eventos inesperados de alto impacto. El trabajo está dirigido a todo público interesado en el porvenir del país, pero pone el énfasis en los mensajes para el quehacer de la política pública, los políticos, los liderazgos democráticos y los tomadores de decisiones, para que, además de su na-

tural inclinación por enfrentar los desafíos de la coyuntura, incorporen en su narrativa la preocupación y la acción para la construcción de un México mejor.

ABSTRACT

The backwardness of growth, investment, employment, and the distribution of income and wealth in Mexico are a consequence of the structural failures of the development model and of the public policies implemented in the last four decades. The process needs to be redirected and policies must incorporate foresight as one of its key tools. The Nation needs a course and a strategy to face its challenges in a rapidly changing world.

Government, society and the productive apparatus must come together to face the increasing complexity of the future, reduce uncertainty, and manage risks and to act quickly and effectively in the face of phenomena such as the Covid-19 pandemic that, although they are practically unpredictable, require fast and effective collective action to face them. The exploration of the future is not intended to anticipate the appearance of so-called black swans, but it does provide tools to better prepare for the unexpected.

As a social discipline that refers to the future, foresight provides methods and tools to overcome determinism, alter trajectories and provoke ruptures, aligning positions to collectively elaborate a desired vision of development.

The purpose of this article is to show the importance of prospective reflection and collective action to anticipate megatrends, set the foundations of the future and to effectively face unexpected high-impact events. The work is aimed at all audiences interested in the future of the Nation, but puts the emphasis on messages for the work of public policy, politicians, democratic leaderships and decision makers, so that, in addition to their natural inclination to face the short-term challenges, incorporate in their narrative concern and action for the construction of a better Mexico.

Introducción

El modelo, los estilos y las políticas de desarrollo vigentes en los últimos 35 años en América Latina y el Caribe –y México en particular– han sido incapaces, equívocos y, por tanto, insuficientes, para enfrentar y resolver los desafíos del desarrollo de las naciones que la integran. La región muestra rezagos persistentes respecto de otras áreas del mundo: entre 1996 y 2020 su crecimiento promedio por habitante fue el más bajo comparado con África, Europa del Este y seis subregiones de Asia, siendo la única con retrocesos en este indicador. Asimismo, entre 2010 y 2017 América Latina registra el menor aumento de la formación de capital fijo, con caídas en 2015, 2016 y 2017 (United Nations, 2019, pp. 30, 31).

Durante la llamada década perdida de los años ochenta –y con más fuerza después–, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe dio vuelco el paradigma y del quehacer de la política pública; México no fue la excepción y, a partir de fines de esa década, el Estado abandonó su papel de líder y coordinador del proceso de desarrollo, bajo el supuesto de que la liberalización de la economía, la apertura comercial, las privatizaciones y desincorporaciones y, en general, las políticas amigables al mercado se encargarían de la tarea. A pesar de que desde entonces viene mostrando repetida y sistemáticamente su incapacidad para promover el desarrollo sostenible, el “neoliberalismo” ha permanecido como la referencia conceptual básica del esquema de política pública en el país. Como sostiene Stiglitz (entre otros), ha llegado el momento de inhabilitarlo como la corriente dominante, dada su inoperancia (por naturaleza) para promover el desarrollo sostenible e incluyente (Stiglitz, 2019).

En su obsesiva búsqueda de ganancias, el capitalismo liberal persiste como la ideología y el modelo dominantes en el mundo, a pesar de haber propiciado precariedad en la mayoría de la población mundial como su influencia más negativa, según Azmanova, quien propone salidas progresistas a partir de decisiones colectivas que deberían concentrarse en

abatir esa precariedad, la cual se manifiesta en la inseguridad económica, a través de diferencias en el ingreso, la educación y el empleo (Azamano, 2020). Los efectos distributivos perversos del capitalismo liberal también han sido puestos en evidencia por Piketty, quien destaca el deterioro de la distribución de la riqueza y del ingreso como sus efectos más perniciosos (Piketty, 2014). Por su lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido mostrando que el modelo seguido por América Latina la ha convertido en la región más desigual del mundo, y demostrando que es factible disminuir la desigualdad y acelerar el crecimiento simultáneamente (CEPAL, 2010, 2018).

El cuestionamiento del capitalismo liberal ha dado lugar a una especie de *interregno*, mientras se prepara la llegada de un nuevo paradigma de desarrollo o de un capitalismo liberal renovado que se haga cargo de atenuar sus efectos regresivos y excluyentes, con un Estado regulador y promotor del progreso social; el futuro puede ser brillante o catastrófico; está en manos de la humanidad forjar el porvenir mejor.

Al parejo de la lenta evolución del desarrollo en la región, ha menguado el uso de instrumentos y herramientas clave del Estado para promoverlo, destacadamente la planificación y la prospectiva. Enfrentar los grandes desafíos del desarrollo requiere cambios estructurales de gran envergadura en el funcionamiento de la economía y en el ejercicio de la política pública, para aspirar a rupturas virtuosas que lleven el desarrollo a escenarios de sostenibilidad, progreso material e inclusión¹; en este empeño el aporte de los estudios de futuro, la disciplina de la prospectiva y la planificación estratégica son esenciales para construir y materializar

1 La noción de políticas públicas que proponemos se refiere a las respuestas que el Estado entrega a la sociedad sobre los problemas que ésta prioriza y logra colocar en su agenda, en el marco de procesos de diálogo democrático y participativo. En esta aproximación la sociedad participa e incide en la definición, implementación y evaluación de las políticas.

el “futuro que todos deseamos”, como lo han mostrado una diversidad de experiencias exitosas en variadas regiones del mundo.²

En un mundo de constante cambio y evolución, los gobiernos y sociedades deben prepararse para un futuro incierto, precisamente, para enfrentar la complejidad y reducir la incertidumbre, y para actuar rápida y eficazmente frente a la aparición de fenómenos como la pandemia del Covid-19 que, si bien prácticamente son impredecibles, requieren de la acción pública colectiva con la mejor preparación para enfrentarlos, sea cual sea su origen (económico, político, social, ambiental, tecnológico, sanitario). La exploración del futuro no pretende anticipar la aparición de esos cisnes negros, pero sí proporciona herramientas para prepararse frente a lo inesperado.

La planificación y la prospectiva deben incorporarse plenamente como herramientas de la política pública. Como disciplina social que nos refiere al futuro lejano, la prospectiva debe partir de un diagnóstico del presente, es decir, de una definición del punto desde el que arrancarán los futuros posibles que la prospectiva ayudará a proyectar (Montero, 2020), y debe preceder los procesos de decisiones de planificación y política pública; la prospectiva proporciona métodos para explorar futuros posibles e identificar el que todos queremos para caminar conjuntamente hacia él.

En México el modelo de desarrollo seguido y las políticas públicas implementadas en las últimas cuatro décadas deben reformarse de fondo, pues no han dado resultados, como lo evidencian los registros de crecimiento, inversión, empleo, distribución y pobreza. Ello debe inducir cambios en el quehacer público para reencausar el proceso de desarrollo; construir escenarios de largo plazo, acordar conjuntamente el deseado y planificar para transitar hacia él son requisitos centrales para identificar las políticas con las cuales aspirar a ese futuro por todos anhelado.

.....
2 Sin pretender indicar o definir sus objetivos y metas, el futuro que queremos debe ser construido colectivamente, como lo menciona la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, cuyo origen se remonta a 2001; en 2012 se publicó la propuesta de donde tomamos la idea (véase Naciones Unidas, 2012).

Este artículo tiene como propósito poner en evidencia la importancia de la reflexión prospectiva y la acción colectiva para la construcción del futuro de México. En un primer apartado, se pasa revista a la coyuntura y a las crisis mundiales, como motivación de la necesidad de la reflexión sobre el futuro para hacer más efectiva la política pública y acelerar el desarrollo. Seguidamente, en el segundo, se constata la forma en que países hoy desarrollados utilizan el pensamiento prospectivo para edificar su desarrollo, y las lecciones que de ello se pueden aprender. En el tercer acápite se verifican los todavía incipientes esfuerzos de construcción del futuro por parte de algunos países en la región que, en general, sigue anclada en la gestión de la coyuntura y en los asuntos de corto plazo, como bien lo evidencia México. A continuación, en la cuarta sección, se argumenta y se propone la inclusión de la planificación y la prospectiva como herramientas complementarias clave, mutuamente necesarias, para el ejercicio de una política pública proactiva, anticipatoria y preocupada por el provenir, especialmente en momentos de alta incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial y de la aparición de fenómenos inesperados de alto impacto.

En la quinta sección se presenta un conjunto –no exhaustivo– de grandes desafíos del país; se sostiene que la solución duradera de los problemas del desarrollo nacional pasa por considerar conjuntamente los retos económicos, los sociales y los del ambiente, para acordar soluciones integrales, transversales e intertemporales, pues la realidad indica que deben atenderse simultáneamente todas las dimensiones del desarrollo a la hora del diseño e implementación de políticas, planes y programas. Finalmente se presentan las reflexiones finales y las conclusiones. El estudio ofrece, en particular, argumentos para propiciar un cambio en el discurso y la narrativa políticos, para que cada decisión sobre política pública lleve la consideración de todas las dimensiones del desarrollo y de sus implicaciones de corto, mediano y largo plazos.

1. Coyuntura y crisis mundial

El mundo atraviesa por un periodo de inestabilidad política, económica y social y una incrementada incertidumbre sobre el futuro. Instituciones forjadas por décadas, como la democracia y el estado de bienestar, están cuestionadas porque no funcionan para muchos quienes, en algunos países, son la mayoría. En la economía, la tendencia moderada del crecimiento y el comercio globales motiva una desaceleración del dinamismo en América Latina, que cierra la década de los años 2010 con una de las tasas más bajas en medio siglo; el promedio de crecimiento de los últimos 10 años es el menor desde la década perdida de los ochenta (CEPAL, 2019a), y la expectativa para los próximos años es que se mantenga una lenta evolución de la actividad económica y el empleo.

La crisis no sólo se manifiesta en la economía y el comercio. Los movimientos y protestas sociales en numerosos países acusan un cansancio ciudadano respecto de la ineptitud de los regímenes políticos para responder a sus más elementales demandas de seguridad, empleo, educación, salud, vivienda y medioambiente; menos aún están preparados (tal vez ni siquiera preocupados) para ofrecer expectativas de un futuro mejor. América Latina no es la excepción y, en particular, la democracia en la región enfrenta retos enormes en el futuro cercano (Bitar, 2020).

La desigualdad económica, que hasta hace pocos años preocupaba solo en los países menos desarrollados, hoy en día se erige como una de las grandes averías del “capitalismo liberal”, que suponía una tendencia al progreso material y a una reducción de las disparidades en el largo plazo.³ Autores como Piketty (2013 y 2019) han documentado que las tendencias en el último medio siglo muestran una acumulación del ingreso y la riqueza en los países desarrollados, lo cual viene a complementar la

3 Esta afirmación vale para una visión progresista del desarrollo, como la que proponemos en este artículo. El capitalismo, por naturaleza, no necesariamente tiende a reducir la desigualdad; más bien la puede acrecentar en un escenario de predominio de la operación de los mercados y un Estado pasivo.

evidencia sobre el mismo fenómeno vigente en el resto del mundo y en América Latina, incluido México.⁴

El deterioro de las condiciones del planeta, por el calentamiento global y la contaminación del ambiente, son tal vez las mayores amenazas para la humanidad y constituyen otro ingrediente de la crisis internacional.⁵ La escasa disposición de actuar de gobiernos de países emisores de gases de efecto invernadero, como Estados Unidos, Rusia, China y Brasil, agrava aún más la situación. Es otro ejemplo de las fallas, o de plano carencia, de visiones prospectivas y planificación de largo plazo en las políticas públicas, lo que explica en buena medida y en otros terrenos el fracaso de intentos para resolver problemas profundos y complejos utilizando instrumentos de corto plazo sin perspectiva de futuro.

Las agendas de los gobiernos siguen priorizando la gestión de la coyuntura, especialmente en donde la ciudadanía hace sentir su malestar de manera más fuerte y en los países que atraviesan por procesos político-electorales (en el mundo, 61 países celebran elecciones presidenciales o parlamentarias en 2020 (Ortiz, 2020). En América Latina y el Caribe la República Dominicana, Guyana y Bolivia eligen presidente; Perú vota un nuevo congreso y Chile marcha hacia una nueva constitución política. Para la clase política lo importante es la gestión de lo urgente, pero es necesario hacerlo en el marco de estrategias de largo aliento dirigidas a acometer los problemas estructurales.

¿Cómo mantener –e impulsar– una agenda de transformaciones estructurales en un contexto poco propicio por el bajo dinamismo económico y por la pérdida de confianza en las instituciones?, ¿cómo perseverar en la agenda social (reducción de las desigualdades y la pobreza) frente

4 Otras dimensiones de la desigualdad también muestran retrocesos o muy lento progreso en América Latina: espacial, de género, de etnia, de acceso. (Véase CEPAL, 2010, *op. cit.*; CEPAL, 2016).

5 A las megatendencias globales de larga data, como el calentamiento global, se agrega la aparición de fenómenos imprevisibles como la pandemia del covid-19, que amenaza con desatar una recesión mundial.

al avance de tendencias conservadoras que privilegian lo privado-individual frente a lo público-colectivo?, ¿cómo contener, adecuar, canalizar y gestionar el embate de mega proyectos de inversión que pueden dar un respiro a las alicaídas economías, pero que pueden revertir avances de la agenda verde?, ¿cómo introducir en la narrativa política (desbordada por la coyuntura y la urgencia) la reflexión y la acción para el futuro? En definitiva ¿cómo articular la gestión y las políticas de corto, mediano y largo plazos para conjuntarlas en un continuo con visión estratégica para mantener la esencia del desarrollo incluyente y sostenible?

Los retos intertemporales que enfrenta la política pública deben resolverse de manera estructural, con visión de futuro, pero sin descuidar la atención a las legítimas demandas de la población que exigen acción inmediata de los gobiernos. Se trata, pues, de conciliar la urgencia de atender la crisis con la trascendencia de construir un futuro mejor. En el cuadro 1 se ilustran posibles interferencias entre las prioridades inmediatas y las estrategias de largo plazo; desde la política pública es común que se las vea como dilemas, pero es posible plantear su articulación en pos del desarrollo sostenible.

La acción pública tiende a gestionar la coyuntura en lugar del largo plazo porque es lo que más se le demanda y porque es rentable políticamente; sin embargo, es posible y deseable (aunque sea más complejo) enfrentar simultáneamente los retos de gestionar la crisis y planificar el desarrollo; articular ciclo con tendencia; modificar estructuras mientras se enfrenta la coyuntura; resolver lo urgente (pandemia del covid-19) sin olvidar lo trascendente (modular sus efectos de largo plazo y prepararse mejor para la próxima pandemia); equilibrar el objetivo de ganancias pecuniarias con el de rentabilidad social; acordar políticas de Estado compatibles con acciones de gobierno; y construir una visión estratégica global con miradas focalizadas.

Tabla 1*Dimensión temporal de la acción pública: ¿dilemas reales o falsos?*

Énfasis en corto plazo	Énfasis en largo plazo
Atención de lo inmediato Gestión de la crisis	Análisis prospectivo Planificación para el desarrollo
Ciclo	Tendencia
Coyuntura	Estructura
Urgencia	Trascendencia
Políticas de gobierno	Políticas de Estado
Mirada focalizada Crecimiento económico Foco en la próxima elección Tasa de ganancia	Visión estratégica Desarrollo sostenible Foco en la próxima generación Rentabilidad social

Fuente: elaboración propia.

El proceso de desarrollo ya no se refiere, como en buena parte del siglo pasado, sólo a la dimensión económica. En el Siglo XXI lo social y lo medioambiental se deben conjugar con lo económico para articular un enfoque integral, inter-temporal, multiescalar y plurisectorial del desarrollo como condiciones indispensables para que sea sostenible y duradero. El crecimiento sin progreso social ni conservación de la naturaleza no se traduce en desarrollo, pero tampoco es desarrollo poner el énfasis en lo socio-ambiental sin expansión económica, especialmente en países como México, que aún no alcanzan estadios superiores de bienestar colectivo, en los que el crecimiento no necesariamente desempeña un papel preponderante.

2. *¿Cómo se prepara el mundo para el futuro?*

2.1 *¿Qué aporta la prospectiva?*

La prospectiva es una herramienta que puede ser de gran utilidad para avanzar en el cierre de brechas del desarrollo, en tanto posibilidad y arte para vencer el determinismo, alterar trayectorias, provocar rupturas, romper tendencias y construir el futuro deseado, alineando posturas para construir colectivamente una visión deseada del desarrollo (Godet, 1993).

Etimológicamente, prospectiva proviene del latín *prospectus*, que significa “vista, perspectivas, mirar hacia adelante”. La prospectiva surgió en Europa a mediados del siglo XX; muchos expertos señalan al francés Gaston Berger como uno de sus pioneros (Godet, 1993, *op. cit.*). La prospectiva ofrece herramientas para visualizar el futuro y actuar en el presente; no pretende adivinar la ocurrencia de un hecho sino que busca reducir la incertidumbre en torno a su ocurrencia, con mecanismos de anticipación para proveer insumos para la toma de decisiones a las que se debe llegar en el presente (zoniaeconomica.com “Prospectiva”, 2020). La prospectiva no aspira a conocer el futuro de manera anticipada, sino explorar los futuros posibles o futuribles (De Jouvenel, 1966), para diseñar el porvenir y construirlo colectivamente en forma participativa.

La prospectiva ha evolucionado con la complejidad del mundo y sus grandes desafíos; hoy en día se pueden identificar unas 15 escuelas de prospectiva, aunque la mayoría contiene puntos en común con el resto, lo que le da una riqueza de enfoques, ideas, conceptos, metodologías y aplicaciones;⁶ el concepto de prospectiva puede aproximarse en dos grandes sentidos: *a)* como *anticipación*, entendida como la exploración

6 Javier Medina sugiere clasificar las escuelas en tres grupos según su orientación temática: *a)* desarrollo tecnoeconómico; *b)* desarrollo organizacional y territorial; *c)* desarrollo educativo y sociocultural (Medina Vásquez, 2020, página 23). Antonio Alonso Concheiro ofrece un análisis crítico de los métodos prospectivos, en Alonso Concheiro (2016), pp. 58-75.

de los futuros posibles; y *b*) como *construcción social* de futuros, es decir, la práctica sistemática y organizada que utiliza métodos, “procesos y sistemas para el análisis de los cambios sociales y la creación de respuestas institucionales” (Medina Vásquez, 2020, p. 25). La anticipación produce imágenes de futuro; la construcción de futuros incluye, además, el propósito de materialización del futuro deseado.

La construcción de futuros es un proceso que se puede dividir en tres etapas que se repiten continuamente en tiempo y espacio: *i) apropiación*: consiste en la participación de ciudadanos y usuarios de las visiones, planes o proyectos prospectivos en el marco de un proceso incluyente y democrático; *ii) acción*: es la toma de decisiones democráticas encaminada a la concreción de las imágenes de futuro o de un futuro particular a través de proyectos colectivos; *iii) aprendizaje*: es el proceso de retroalimentación entre múltiples actores sociales, para hacer de la prospectiva una actividad cotidiana y permanente en el quehacer público.

El aporte de la prospectiva se evidencia de muchas maneras; en economía, por ejemplo, es relativamente seguro predecir cuál va ser el impacto de un aumento del gasto público en infraestructura sobre la actividad económica y el empleo. También es posible estimar sin grandes desviaciones el efecto que tendría una devaluación de 20% de la moneda nacional sobre los precios internos. Más difícil, pero todavía con relativa certeza, es estimar *ex ante* el efecto de determinados programas sociales sobre la desigualdad o la pobreza. Lo anterior supone que las políticas, en su caso, se construyen basadas en diagnósticos certeros, se implementan correctamente en tiempo y forma, los recursos se ejercen con pulcritud y cualquier anomalía en el proceso se corrige oportunamente.

La previsión relativamente certera de los efectos de las políticas públicas es posible, siempre y cuando no aparezcan acontecimientos inesperados de cualquier índole, no sólo en la esfera de la economía. Por ejemplo, la ocurrencia de un fenómeno extremo como el terremoto en México en septiembre de 2017, que además de provocar pérdida de vidas

y bienes materiales, puede alterar la trayectoria de crecimiento de corto plazo de una región o país, así como, en función de la gravedad del fenómeno, la expectativa de desarrollo de largo plazo. Otro evento reciente no previsto fue la elección de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos, por un lado, y las acciones que ha emprendido, por el otro, que fueron y están siendo sorprendidas. Más recientemente, la irrupción del Covid-19 ha ocasionado caídas en la actividad económica, inestabilidad bursátil y preocupación global por los efectos sobre la salud de la población; al momento de escribir este artículo el virus continúa esparciéndose y prevalece la incertidumbre sobre su impacto de mediano y largo plazo; en cualquier caso, es muy probable que sus efectos sean profundos y de gran magnitud y se mantengan durante varios años.

Estos fenómenos disruptivos de gran impacto, conocidos como cisnes negros o *wild cards*, son imposibles de prever en toda su dimensión, pero con la ayuda de la prospectiva es factible prepararse para entenderlos, estimar sus efectos previstos, enfrentarlos, asimilarlos, adaptarse y, en algunos casos, mitigar esos efectos.⁷ Por ejemplo, en la víspera de las elecciones de 2018 en Estados Unidos, un análisis de escenarios debía haber incluido el triunfo de Trump, junto con posibles medidas que podría emprender su hipotético gobierno, por muy baja probabilidad con que contara ese escenario; tener presente algunos futuros posibles, por poco probables que sean, ayuda a enfrentarlos de mejor manera si se materializan.

Así como existen fenómenos casi imposibles de prever, también hay sucesos cuya evolución y trayectoria pueden ser moldeadas, ampliadas o reducidas por la acción colectiva, según lo que más convenga al desarrollo, a través de la exploración del futuro para retroalimentar la toma de decisiones. Por ejemplo, la involución de los sistemas productivos, el crecimiento desordenado de las ciudades, el impacto del cambio climático y

7 Un *cisne negro* es un acontecimiento de cualquier tipo muy imprevisto que provoca un alto impacto y que sólo se puede explicar después de que ha sucedido (véase Taleb, 2013). Cuando se trata de una disrupción en el sistema financiero internacional, provocada por un fenómeno imprevisible atribuible al calentamiento global, se habla de *cisnes verdes* (véase Bolton, *et al.*, 2020).

la ola de migraciones masivas en diferentes partes del mundo son todos fenómenos que la mirada de mediano y largo plazos y la planificación podrían haber encausado ordenadamente hacia un escenario opuesto: cambio estructural progresivo, ciudades sostenibles e inteligentes, calentamiento global controlado y oportunidades de desarrollo para la población en países expulsores, respectivamente.

Materializar un futuro posible requiere voluntad política y la construcción de una visión y un plan. La planificación sirve para acordar objetivos estratégicos y metas y sus dimensiones temporal, sectorial y espacial. En el proceso planificador es clave la coordinación, la orientación de actores y la definición de acciones para la realización de visiones de futuros; es decir, lidiar, “en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos y, a veces opuestos, para hacer viable la trayectoria elegida” (Vitale, 2018, p. 106).

En el mundo en los últimos años se han profundizado los cambios en todos los órdenes de la vida, en buena medida debido a la emergencia de las llamadas tecnologías disruptivas, cuyo impacto es enorme en la economía, la salud, la educación, la energía, etc. Los países más desarrollados y, crecientemente, las empresas líderes, son responsables de la aparición de estas tecnologías de alto impacto. En América Latina, como receptores, debemos conocer las megatendencias globales para minimizar costos y maximizar beneficios potenciales.

La prospectiva se pone en práctica mediante *i)* ejercicios de generación de futuros posibles y, de la mano de la planificación, *ii)* la búsqueda de estrategias para materializarlos, lo cual provoca una reflexión abierta que explora múltiples escenarios o caminos diferentes. La planificación facilita gobernar y posibilita la materialización del futuro deseado. La prospectiva es reflexión y la planificación es acción (Alonso-Concheiro, 2007).

La prospectiva ayuda a tomar decisiones mejor informadas en el presente; desafía “nuestros supuestos sobre el presente para que el fu-

turo no nos tome desprevenidos” (MIT *Technology Review*, 2020). Con la prospectiva es posible explorar el abanico de futuras posibilidades (y eventos hoy imposibles que en el futuro podrían dejar de serlo), imaginar cambios en las estructuras, reflexionar sobre la potencial ocurrencia de eventos disruptivos, detectar tendencias que, de continuar, podrían contribuir a configurar trayectorias de futuro, y especular sobre posibles consecuencias trascendentes de las decisiones de hoy; en breve, se trata de describir algunos futuros que competirán por convertirse en realidad (Alonso-Concheiro, 2015, p. 13).

La planificación es un proceso político y, por tanto, complejo y de alta incertidumbre; la prospectiva antecede a la planificación; la nutre de escenarios para luego interactuar simultánea y secuencialmente. La prospectiva facilita la previsión, la coherencia y la unidad, y reduce la incertidumbre inherente en el ciclo de políticas públicas.

En su utilización para beneficio de la política pública, la prospectiva se propone:

- a) proveer metodologías para la exploración de futuros posibles y la determinación de una imagen deseada de nación, región, localidad, sector, etc.
- b) articular las expectativas de la sociedad como un colectivo, a través de diálogos para resolución de conflictos, búsquedas de consensos y establecimiento de acuerdos;
- c) anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno o de otros agentes relevantes (partidos políticos, empresas, parlamentos, etc.) en distintos plazos;
- d) proporcionar insumos para construir una estrategia coherente de desarrollo de largo plazo.

2.2 Explorando el futuro

La noción-idea de futuro ha atraído por siempre a la humanidad. Sea porque despierta nuestra imaginación, por los misterios y sorpresas que alberga, por la incertidumbre que genera o por la expectativa de un mejor horizonte, entre muchas otras razones. En la disciplina del desarrollo, el futuro o el largo plazo es donde se depositan los objetivos y metas aspiracionales de una comunidad, región, país o el mundo entero. Es un punto de llegada dinámico, pues el desarrollo es un concepto cambiante y no puede fijar una fecha fatal ni pretender que el proceso se ha completado.

En la última década, en diversos países se han elaborado una diversidad de trabajos que exploran el futuro del planeta. Los enfoques, metodologías, énfasis, origen de los autores y temas son diversos; la mayoría fijan el punto de llegada en 2030. Es factible que la crisis financiera internacional que se inició en 2008 haya provocado una renovada reflexión sobre la necesidad de prepararse mejor para enfrentar eventos inesperados de alto impacto; de ahí la importancia del pensamiento de futuro y del uso de la prospectiva para reducir la incertidumbre y el riesgo que se han exacerbado en los últimos años y, de ese modo, dotar a la política pública con un instrumento y herramientas para anticipar choques de diversa naturaleza y atenuar su impacto, en camino a la construcción de un futuro mejor.

La mayoría de estos estudios se han elaborado en países desarrollados y exploran el futuro desde su propia perspectiva –en su condición de provocadores de las megatransformaciones y de constructores casi autosuficientes de su futuro– y, en buena medida, de aquel del resto del mundo. En Oriente, los principales trabajos vienen de países del Sudeste de Asia y de China, lo que evidencia el creciente peso económico y geopolítico de esta región, y la incidencia de sus políticas y estrategias de largo plazo en todo el globo.⁸

8 Véanse, por ejemplo, Atlantic Council (2013), Banco Asiático de Desarrollo (2011), Banco Mundial/Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de la República Popular de China (2013), National Intelligence

Los estudios de las megatendencias globales apuntan a varios hallazgos coincidentes; todos ellos significan enormes retos para la política pública, al identificar tres tipos tendencias de largo plazo: firmes, probables e imposibles de anticipar:

- Tendencias firmes en campos como la educación, la energía, la salud, la demografía, con alta probabilidad de cumplimiento (especialmente las demográficas).
- Tendencias probables: certeza de profundización y mayor velocidad del cambio tecnológico, con impacto cada vez mayor en la economía, la sociedad y el ambiente, susceptibles de ser intervenidas por la acción pública.
- Tendencias casi imposibles de anticipar – complejidad e incertidumbre; irrupción de fenómenos inesperados: *geopolíticos* (ISIS, Trump, migraciones), *económicos* (crisis *subprime*, disputa China-Estados Unidos), eventos *naturales* extremos (terremotos, huracanes, alteraciones del clima), *epidemias* (AH1N1, Coronavirus, SARS), *tecnológicos* (internet, TICs, cuarta revolución industrial, robótica, inteligencia artificial, ciencia de datos).

En países desarrollados existen entidades de gobierno con el mandato de apoyar la reflexión sobre el futuro, la planeación, el diseño y la ejecución de políticas públicas de largo plazo; México y América Latina podrían aprender mucho de estas lecciones. La disciplina de la prospectiva es una herramienta estratégica de la política pública en países como Finlandia, Francia, Reino Unido, Singapur, Japón y Corea.⁹

Council (2012), Gros y Alcid eds. (2013), CSIS (2016), The Dahrendorf Forum (2016), Bitar (2016), McKinsey (2017), ESPAS (2019), Frost & Sullivan (2019), Bank of America/Merril Lynch (2019).

- 9 En Francia, el Comisariado General de Estrategia y Prospectiva asesora al Ejecutivo en la toma de decisiones estratégicas; en el Reino Unido, el Horizon Scanning Programme Team integra esfuerzos prospectivos de varios departamentos ministeriales; en la Comisión Europea opera desde 2014 el European

Muy recientemente, el gobierno de España anunció la creación de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo, a cargo de la Presidencia del Gobierno (Montero, 2020). Esta Oficina se plantea tareas que serían muy pertinentes también en países como México: “se encargará de pensar estructuralmente en la España de los próximos 30 años. Se trata de aportar una *mirada transversal*, con metodología y con vista a *largo plazo*, que contará con un comité de expertos de la *sociedad civil* y que elaborará una *estrategia* nacional. Su objetivo es analizar de manera sistemática la evidencia empírica disponible para identificar los posibles *retos y oportunidades* demográficos, económicos, geopolíticos, medioambientales, sociales o educativos que España tendrá que afrontar en el medio y largo plazo, y de *ayudar al país a prepararse* ante ellos.” Gobierno de España, Presidencia de Gobierno (2020) (subrayados míos).

El llamado desde Europa sostiene que es posible un futuro mejor para todos, con el trabajo conjunto de gobiernos y ciudadanos; lo cual implica desterrar la obsesión con los precios de las acciones y las ganancias inmediatas a expensas de una visión sostenible de futuro; reducir el gasto en defensa y elevar el de bienestar; y dejar de culpar a migrantes y pobres, mientras los ricos se vuelven más ricos y el medioambiente se deteriora (Ortiz, 2020, p. 3).

En la configuración de las tendencias y los motores del cambio planetario, América Latina y el Caribe casi no aparece, ni como actor transformador, ni como espacio de rupturas, ni como generador de su propio futuro. Su relevancia suele vincularse a su biodiversidad y riqueza en recursos naturales, susceptibles de convertirse en materia prima para ser transformadas en terceras regiones (caso de Sudamérica) o, como ilustran México y Centroamérica, subrogados a la dinámica económica y decisiones políticas de Estados Unidos, que absorbe entre 40 y 80% de

Political Strategy Centre, con misiones de prospectiva estratégica; Finlandia cuenta con el Comité del Futuro del Parlamento; en Corea, el Korean Development Institute (KDI) y el Korean Institute of Science and Technology Evaluation and Planning (KISTEP) apoyan la planeación y las políticas públicas.

las exportaciones de estos países, en su mayoría bienes de la industria maquiladora.

Los contextos mundial, continental, nacional y local están, y continuarán estando, marcados por la incertidumbre. Las vías hacia un desarrollo sostenible siguen siendo inciertas, así como siguen siendo desconocidos los nuevos equilibrios económicos globales que podrían surgir después del interregno que vivimos, amenazado ahora con los efectos permanentes, aún desconocidos, del Covid-19.

En América Latina se ejercita la prospectiva desde hace décadas, aunque el énfasis se ha puesto en estudios de corte académico en temas científicotecnológicos, prácticamente sin incursionar en los foros de discusión y decisión sobre planificación y políticas públicas, con algunas excepciones en los últimos 15 años, como se examinará más adelante, en las que se intenta conformar visiones transformadoras de los países.¹⁰ La prospectiva en la región debe transitar de esfuerzos académicos valiosos alrededor de “una dimensión concreta del conocimiento y del progreso sociales (ciencia o tecnología), [a] un conjunto de metodologías para vehicular políticas transformadoras que contribuyan, primero, a definir, y después a servir de brújula en la construcción de un futuro para el país; es decir, para llevarlo de un escenario de partida en el presente a otro de progreso en el futuro” (Montero, 2020).

En países como México es indispensable incorporar los aportes de la prospectiva, adaptarlos y desarrollarlos para contribuir a la elaboración de respuestas adecuadas al desafío de crear condiciones para una gobernanza multiescalar y pluridimensional del desarrollo.

10 Un panorama del estado del arte de la disciplina de la prospectiva en América Latina se puede consultar en Cordeiro (editor-coordinador, 2016), en donde se revisan las tendencias en cada país, la institucionalidad y los logros alcanzados en 13 países de la región.

3. Visiones de futuro en América Latina y México

3.1 Planificación y prospectiva en América Latina

A lo largo del último siglo en América Latina y el Caribe se han ensayado múltiples modelos, estrategias, políticas, planes y programas para acelerar el desarrollo, basados en esquemas teóricos y paradigmas que han evolucionado, sin que a la fecha se hayan registrado resultados exitosos sostenidos. Una característica de los esfuerzos en pos del desarrollo en la región es su falta de continuidad; políticas y planes suelen empezar con cada gobierno, sin aprovechar los avances ni las lecciones del anterior (Máttar, 2019).

La solución de los problemas del desarrollo es un asunto de largo plazo, por lo que no extraña que la adopción de políticas que no perduran haya conducido al fracaso o, en el mejor de los casos, a un cumplimiento parcial de los objetivos, con altibajos y vaivenes en el proceso, lo que ha generado incertidumbre y desconfianza social y un desperdicio de los recursos del Estado y de la Nación. Esta falla estructural de las políticas de desarrollo se distingue también por una ausencia notable en el quehacer del Estado: la construcción colectiva de visiones de país, requisito indispensable para la definición de la política pública. Si no se sabe a dónde y cuándo se quiere llegar, no se conocerá el camino y, menos aún, se sabrá cómo recorrerlo.

Gobernar requiere planificar, incluso más en tiempos de inestabilidad, cambio acelerado e incertidumbre. Para tener relevancia en los tiempos que corren, la planificación del desarrollo moderna debe ser democrática, participativa y holística. La planificación es útil en la medida que se “transforma en un cálculo que precede y preside la acción del gobierno, de tal modo que en la labor cotidiana llega a ser un proceso práctico” (Matus, 1987, p. 161).¹¹ Ya en los años ochenta del siglo pasado, se advertía que “los rasgos de voluntarismo utópico, reduccionismo economicista y formalismo que... caracterizaron la planificación entre los años

11 A Carlos Matus se atribuye la idea de “planificar es gobernar... si no planificas, te gobiernan”.

50 y los 80, [impidieron] que fuese de mayor utilidad para el ejercicio de las políticas públicas y que su incidencia en los procesos decisorios fuese de poca relevancia. Empero, sin mayor vinculación con tales experiencias, en diversos países de la región se desarrollaron procesos decisorios nacionales en función de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes, que pueden ser considerados como verdaderas experiencias de planificación capitalista” (de Mattos, 1987, p. 119).¹²

A más de tres décadas de distancia, en los países de América Latina persiste la brecha entre los planes y el proceso real de elaboración y toma de decisiones que orienta la acción de los gobernantes, como lo apuntaban Matus y de Mattos en los ochenta. Esta falla de la planificación, aunada a la ausencia de ejercicios de exploración prospectiva, propicia un estilo de “gobierno imprevisor que suele reaccionar de manera tardía y espasmódica ante los problemas” (Matus, *op. cit.*, 1987, p. 161), como lo han evidenciado algunos gobiernos ante la irrupción de fenómenos inesperados como el Covid 19.

Con la excepción de algunos episodios virtuosos, aunque breves, esta versión cortoplacista, autorreferenciada y acrítica de la planificación del desarrollo en México y América Latina ha prevalecido por décadas a pesar de que, en determinadas etapas y momentos de la historia del desarrollo en el último siglo, se han presentado oportunidades proclives a la conjunción de voluntades para la construcción y materialización de escenarios posibles de futuros (“futuribles”).

Por ejemplo, a principios de los años sesenta del siglo XX, con la Alianza para el Progreso (ALPRO), que convocó a la región a edificar una etapa de crecimiento impulsada por grandes proyectos de inversión en infraestructura.¹³ A nivel de países cabe recordar a Brasil y Argentina, en el periodo desarrollista alrededor de mediados del siglo pasado, promo-

12 Antonio Alonso Concheiro proporciona una excelente visión crítica de la disciplina de la prospectiva; véase Alonso Concheiro (2016).

13 La ALPRO se vislumbraba como una especie de Plan Marshall para América Latina; en la práctica, despegó pero nunca logró su consolidación como una palanca continua de desarrollo. Al respecto, véase Flores de la Peña (1964).

vido especialmente por los gobiernos de Kubishek (1956-1961) y Frondizi (1958-1962), respectivamente; y México, en una etapa más temprana, con el presidente Cárdenas (1934-1940) que, con visión estratégica, prácticamente inaugura la práctica de la planificación en América Latina con el primer plan de desarrollo, en 1933. En el recuadro 1 se hace un breve repaso de las transformaciones que ha sufrido la planificación en América Latina y México en casi un siglo de existencia.

Recuadro 1

Evolución de la planificación en América Latina y México

La planificación en América Latina y el Caribe ha evolucionado en concordancia con las etapas del desarrollo en la región, el avance de la disciplina en el mundo y la voluntad de los Estados nacionales de usarla para promover el desarrollo. Al abordar tareas de envergadura, como la senda hacia el progreso, el análisis y asignación de prioridades o la coordinación entre niveles de gobierno, es frecuente que la importancia de la planificación en un régimen político oscile entre una posición de antagonismo abierto (acaso porque no se quiere cambiar el estado de cosas) hasta el otro extremo, como herramienta transformadora clave.

En América Latina se puede ubicar a la década de los cuarenta del siglo XX como el despegue de la planificación (en México en la década de 1930); su consolidación y mayor influencia ocurrió en las décadas de 1950 y 1960, impulsada por Estados que se legitimaban y afirmaban su papel. En estas dos décadas se crean las principales instituciones de planificación y se elaboran los primeros planes de desarrollo sectoriales y territoriales. El crecimiento era la gran meta, partiendo de la concepción estructuralista de que el Estado debía “contribuir activamente al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones específicas de la periferia latinoamericana” (Bielschowsky, 2010). En México destacan la “Ley sobre Planificación General” de 1930 y los planes sexenales de 1933 y 1939, que integraban reformas económicas, sociales y políticas, bajo los gobiernos de Cárdenas (1934-1940) y Ávila Camacho (1940-1946).¹⁴

14 Leopoldo Solís realiza un interesante recuento y análisis crítico comparativo de la naturaleza, efectividad y operatividad de cinco planes de desarrollo económico y social de México entre 1934 y 1970, incluyendo los dos primeros planes sexenales (véase Solís, 1975, pp. 190-194).

A partir de la década de 1950 surgen planes nacionales de desarrollo, con diagnósticos y propuestas de políticas con objetivos de mediano y largo plazo. En México se crea el Comité de Inversión y se promulga el Plan Nacional de Inversiones 1953-1958, que perseguía reducir la inflación y el déficit fiscal para lograr un crecimiento sostenido (recuérdense los efectos de la devaluación del peso en 1954). En Argentina, Chile y Brasil se elaboraron planes dirigidos, respectivamente, al desarrollo energético y a la industria pesada, a modernizar al sector agrícola para sustituir importaciones, y a impulsar la industrialización.

En 1961 se firma la Carta de Punta del Este, en la cual los gobiernos del continente se comprometían a un gran acuerdo de cooperación, la “Alianza para el Progreso” (Flores de la Peña, 1964), con el apoyo de los Estados Unidos y organismos financieros internacionales, para lograr metas de crecimiento, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional, lo que constituye, de hecho, el primer esfuerzo regional de articular una visión de desarrollo. Este pacto contribuyó a una legitimación formal del concepto y oficio de la planificación, reconociendo la necesidad de la formulación de planes nacionales para poder acceder al financiamiento acordado (De Mattos, 1987). Con el impulso de la ALPRO se crearon las instituciones fundacionales de la planificación en la mayoría de los países de la región: secretarías, ministerios, departamentos, institutos y entidades nacionales y subnacionales.

La década de 1970 fue un periodo de transición y cierto cansancio para la planificación; se le atribuía una falta de eficacia para hacer cumplir las metas de los planes y programas y para enfrentar fenómenos como el alza de los precios del petróleo en 1973-1974. Posiblemente la planificación se auto-atribuyó posibilidades que estaban lejos de su alcance, especialmente porque no existía una articulación orgánica con el presupuesto o con las políticas públicas; era más bien indicativa. Asimismo, exhibía falencias de origen: emanaba del poder central, era poco democrática, voluntarista, centrada en lo económico y con escasa participación social.

La crisis de la deuda de los años ochenta desarmó las fortalezas de la planificación; países como México se abocaron a enfrentar sus efectos sin visión estratégica y sin ponderar las consecuencias de las medidas que se tomaban. La institucionalidad de la planificación fue desmantelada, siguiendo recomendaciones del Consenso de Washington, que urgía mejorar la calidad de la gestión pública (Williamson, 1990). La ideología dominante desde fines de los ochenta era pro-mercado y consideraba que la planificación imponía rigideces en el sistema

económico. La planificación de “corto plazo” (presupuestación anual, gestión pública eficiente) adquirió importancia a partir de la década de 1990, principalmente para ordenar la gestión pública y contribuir a reducir los desequilibrios macro (inflación, déficit fiscal, deuda).

En los albores del siglo XXI la región parece atreverse a mirar hacia horizontes más largos en sus políticas, lo que se manifiesta en la preparación de agendas de mediano-largo plazo, en el marco de cierta recuperación de las funciones de la planificación. El fenómeno no es generalizado (en México es muy débil), ni tampoco es homogéneo, pero podría marcar una tendencia sostenida, en la medida en que muestre resultados propicios, especialmente en el futuro cercano, en que se viven tiempos de volatilidad e incertidumbre.

A pesar de haber sido pionero en la región, México no consolidó la práctica de la planificación del desarrollo; en los ochenta prácticamente la abandonó y no ha experimentado un resurgimiento como otros países de la región. Su práctica es una actividad formal-legal, desarticulada de la sociedad y del quehacer público, sin visión estratégica ni considerada útil para construir el futuro. El periodo neoliberal instaurado en México en la década de los años ochenta y hoy fuertemente arraigado en la política pública, parece ofrecer pocos espacios para la convocatoria a construir y materializar una visión de Nación; la aceleración de las transformaciones económicas y sociales, la volatilidad económica mundial y la incertidumbre sobre el porvenir motivan hoy, más que nunca, la necesidad de un Estado proactivo que convoque a construir el futuro que todos queremos.

Fuente: basado en Leiva Lavalle (2010) y Máttar y Perrotti (2014).

Después de los fuertes desequilibrios de la década de los ochenta, las economías de América recuperaron la estabilidad nominal (es decir, la que privilegia la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio) en los noventa, lo que generó, en la primera década del Siglo XXI, un espacio renovado para la reflexión sobre el futuro y las políticas de mediano-largo plazo, incluyendo la planificación para el desarrollo.¹⁵ La elección de gobiernos de izquierda progresista fue propicia para desencadenar un incipiente proceso de pensamiento y acción para prepararse e incidir en el futuro.

15 Es decir, una planificación que actúa en el presente con visión estratégica de mediano y largo plazo.

El interés por valerse de visiones para orientar las decisiones de política pública se hace visible a través de la cantidad y diversidad de planes de desarrollo y ejercicios de gran visión, que han realizado o están realizando los gobiernos de la mayoría de los países de la región en los últimos 15 años (véase la Tabla 2).¹⁶ La mayoría de los ejercicios –independientemente de cuándo se realizaron– colocan a 2030 como el fin del horizonte de referencia en el que se busca medir el avance, justamente como propone la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.¹⁷

Cabe decir, no obstante lo anterior, que esta explosión de planes y visiones de nación son, hasta ahora, esfuerzos que, en general, no han fructificado como vectores transformadores de las tendencias del desarrollo persistentes desde hace décadas. En la mayoría de los casos los planes se ejecutan de manera irregular, esporádica, errática y con mecanismos débiles de seguimiento y evaluación y, en ciertos casos, solo sirven para cumplir formalmente con disposiciones legales o institucionales, como ha pasado en México por décadas. Asimismo, las visiones aspiracionales de país, salvo pocos casos en la región (como la República Dominicana *circa* 2005), se han elaborado sin procesos de consulta, diálogo y toma de decisiones conjuntas entre el Estado, la sociedad y el mercado, lo que ha significado que se traduzcan, en el mejor de los casos, en referencias académicas sin incidencia en la política pública.¹⁸

En México las experiencias fallidas más recientes fueron “México 2030, proyecto de gran visión”, lanzado por Felipe Calderón en 2006 y “Vi-

16 El renovado interés por la planificación para el desarrollo también se constata a nivel mundial: el número de países con planes nacionales de desarrollo se elevó de 62 en 2006 a 134 en 2018 (Chimhowu, Hulme y Munro, 2019, página 76).

17 Para una lectura detallada sobre esfuerzos de construcción de escenarios de futuro a nivel de América Latina y el Caribe, véanse: CEPAL (2013), Corporación Andina de Fomento (2010), The Millenium Project (2012), Marczak y Engelke (2016), Medina Vázquez y otros (2014), Cuervo y Máttar (2016 y 2018), CEPAL-ILPES (2016), y Cartaya y Daboin (2018).

18 Miklos, *et al.* (2014) abordan la relación de la planeación prospectiva y estratégica con la construcción social de políticas públicas; véase también, al respecto, GCPSE, 2014.

sión 2030: el México que queremos”, de Enrique Peña Nieto.¹⁹ En ambos casos se elaboraron las visiones sin consultas abiertas y transparentes; se presentaron al público, se simularon diálogos con la sociedad civil y, por consecuencia, no hubo ninguna concurrencia entre realidad y objetivos. No sirvieron ni como referencia ni, mucho menos, como apoyo a la política pública.

Tabla 2

América Latina y el Caribe: planes y visiones de desarrollo contemporáneos

País	Plan	Perfil temporal	Tipo	Autoridad
Antigua y Barbuda	Medium Term Strategic Development Plan (2016-2020)	MP	PND	Ministry of Finance and Corporate Governance
Bahamas	Vision 2040, National Development Plan of the Bahamas	LP	Visión	Economic Development and Planning Unit of Bahamas
Belize	Horizon 2030 - National Development Framework for Development of Belize	LP	Visión	Ministry of Economic Development (MED) of Belize
Bolivia	Agenda Patriótica 2025-Plan de desarrollo general económico y social para el vivir bien	LP	Visión	Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) de Bolivia
Chile	Programa de Gobierno de Chile (2018-2022)	MP	Plan de Gobierno	Presidencia de la República
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018 - 2022	MP	PND	Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019 - 2022 de Costa Rica	MP	PND	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba	LP	PND	Ministerio de Economía y Planificación de Cuba
Dominica	National Resilience Development Strategy 2030 of Dominica	LP	Visión	Ministry of Planning and Economic Development
Ecuador	“Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida” de Ecuador	MP	PND	Planifica Ecuador
Grenada	Grenada National Sustainable Development Plan 2030	En desarrollo	Visión	Ministry of Finance, Planning, Economic Development & Physical Development

19 Véase Gobierno de México, (sf), “Visión 2030: el México que queremos”, en línea <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>, consulta el 16 de enero de 2020.

País	Plan	Perfil temporal	Tipo	Autoridad
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K'atún Nuestra Guatemala 2032	LP	PND	Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia
Guyana	Green State Development Strategy: Vision 2040 of Guyana	LP	Visión	Ministry of the Presidency of Guyana
Haití	Plan Stratégique de Développement d'Haïti	LP	PND	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
Honduras	Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022	MP	PND	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
Honduras	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 de Honduras	LP	Visión	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
Jamaica	Vision 2030 Jamaica. National Development Plan (NDP)	LP	Visión	Planning Institute of Jamaica
México	Plan Nacional de Desarrollo de México 2019-2024	MP	PND	Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	Ejes del Programa Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021	MP	PND	Consejo Nal. de Planificación Económica y Social
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030	LP	Visión	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030	LP	PND	Secret. Técnica Planificación Desarrollo Económico y Social
Perú	Visión del Perú al 2050	LP	Visión	
Perú	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021	LP	PND	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030.	LP	Visión	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
San Vicente y las Granadinas	National Economic and Social Development Plan 2013-2025	LP	PND	Central Planning Division
Surinam	Policy Development Plan 2017-2021	MP	PND	Ministry of Physical Planning, Lands and Forest Management
Trinidad y Tobago	Vision 2030: National Development Strategy	LP	Visión/ PND	Ministry of Planning and Development
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050	LP	PND	Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Nota. PND = Plan Nacional de Desarrollo; LP = Largo plazo; MP = Mediano plazo.

Fuente: CEPAL. Observatorio regional de para el desarrollo de América Latina y el Caribe; en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development>, consultado el 12 de enero de 2019.

Las novedades que se observan desde mediados de la primera década del siglo XXI en algunos países de la región consisten en esfuerzos por: *a)* realizar, previo a los ejercicios de gran visión y planeación, un diagnóstico estructural de la situación del país; *b)* propiciar la participación ciudadana en el proceso de construcción de futuros, planificación y de

decisiones de política; *c*) dotar los planes y políticas de un enfoque integral de desarrollo, incorporando lo social y medioambiental, además de lo económico (en ocasiones con metas cuantitativas) y la dimensión territorial; *d*) incluir el impacto del entorno externo y consideraciones de mediano-largo plazo en la planificación y las decisiones de política. En el recuadro 2 se lista un grupo de factores internos y externos, coyunturales y estructurales, que intentan explicar el auge de estas novedades.

En diferentes momentos, en el curso de los primeros 15 años del siglo XXI, gobiernos como los de Bolivia, El Salvador, Ecuador y Guatemala introducen en sus planes de desarrollo un capítulo con imágenes de un futuro aspiracional (normalmente alrededor de 2030), pero no se ensaya la construcción de ese futuro ni se pone en uso una planificación de largo plazo dentro de la política pública.²⁰ En cambio, los gobiernos de la República Dominicana y del Uruguay proponen una estrategia de desarrollo de largo plazo que se convierte en referencia básica y parte orgánica de la política pública. Ambos países –encabezados por sus respectivos gobiernos– construyeron una visión del futuro deseado que, posteriormente, se desgrana en objetivos, metas e indicadores que le dan razón de ser a la política pública. La República Dominicana cumple 15 años con esta práctica que, puede decirse, se ha convertido en política de Estado. El Uruguay inicia formalmente en 2020 la implementación de su estrategia de construcción del futuro después de cinco años de preparación, lo que augura resultados fructíferos.²¹

El caso dominicano es interesante como ilustración de una buena práctica del quehacer público con visión de futuro; el país cuenta con

20 El “Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe” ofrece un panorama de los planes de desarrollo de todos los países de la región. Consúltese en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

21 Véanse, para la República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Reforma del Estado (2006), y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012); para el Uruguay: Oficina de Planeación y Presupuesto (2019).

la Estrategia Nacional de Desarrollo a 2030 (END 2030) desde mediados de la primera década del siglo XXI, construida con la convocatoria del gobierno y la participación de la sociedad, el sector privado y organismos internacionales (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Reforma del Estado, 2006). De la END 2030 derivaron instituciones, leyes, decretos y diversas disposiciones administrativas ad-hoc, que han perdurado. La END 2030 actúa como eje y referencia de la política pública y, entre sus metas, se planteó un crecimiento elevado y sostenido, lo que ha contribuido a que la economía sea una de las más dinámicas de la región. Dada la tendencia al “borrón y cuenta nueva” y a desdeñar los avances cuando inicia un nuevo gobierno en América Latina, un factor clave en la continuidad de la estrategia dominicana de desarrollo parecería ser la permanencia de un equipo técnico-político en puestos clave de la administración pública; ello ha sido posible gracias a que, desde 1996 y solo con la excepción de cuatro años en que gobernó la oposición, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) se ha mantenido en el poder, conservando sus cuadros clave en la toma de decisiones de política pública (Cuervo y Máttar, 2017, pp. 92-93).

En Uruguay la Oficina de Planeación y Presupuesto lideró un proceso de cinco años (concluyó en 2019) que consistió en la realización de estudios, la construcción colectiva de escenarios, la definición de ejes estratégicos y la búsqueda de consensos de objetivos que tuvo como resultado central la definición de una estrategia de desarrollo de largo plazo. El horizonte temporal que se propone es 2050, lo que supone un ejercicio de planeación gubernamental inédito en el país y en la región. Aunque el Uruguay posee características peculiares (por ejemplo, sus reducidas área y población), su experiencia –controlando por variables como el tamaño y las instituciones– puede ser un referente para América Latina y el Caribe de lo que se puede lograr en materia de construcción colectiva del futuro y materialización de los objetivos del desarrollo.

Recuadro 2

¿Por qué está creciendo el interés por construir el futuro?

Con altibajos y sin que sea posible augurar una tendencia clara ni generalizada, en el mundo y en América Latina y el Caribe se constata en los últimos tres quinquenios un interés por explorar escenarios de futuro, construir alternativas (futuros posibles, o futuribles), discutir sobre futuros deseables e identificar el camino para transitar hacia el deseado colectivamente.

Algunos expertos indican que, siendo tan complejo e incierto, no vale la pena dedicar esfuerzos para explorar el futuro, mucho menos para intentar su edificación. En contraste, otra corriente propone que, justo por la volatilidad e incertidumbre, es necesario el ejercicio prospectivo para retroalimentar las decisiones de política: se puede y se debe incidir sobre la trayectoria del desarrollo, especialmente en aspectos clave como el crecimiento y la distribución. Acontecimientos que han incidido en este renovado interés por el futuro son:

- a. *La crisis financiera mundial iniciada en 2008* tomó por sorpresa al planeta y, en muchos sentidos, aún no concluye: i) el PIB per cápita en términos reales en países de Europa clara ni zada ni para retroalimentar las decisiones de pole incertifumbre, es necesario el ejercicio prospectivo para retroaliesigue por debajo del nivel de 2007); ii) no se han aprendido lecciones clave (prevalece una regulación financiera internacional laxa, que mantiene el riesgo de nuevos episodios de inestabilidad en el sector); iii) persiste la incertidumbre sobre la evolución económica y social, lo que llama a fortalecer capacidades de Estado para enfrentar crisis mundiales como la de 2007-08 o la presente a causa de la pandemia del Covid-19.
- b. *La economía del cambio climático*. Alrededor de 2005 se consolidó la evidencia sobre la importancia de los efectos económicos del cambio climático gracias a Nicholas Stern, y por tanto, la pertinencia de estudiar su evolución de largo plazo, para establecer políticas estructurales para combatirlo y sus costos. El fenómeno dejó de ser exclusivo del análisis de los científicos, se asentó la preocupación por la supervivencia del planeta y las próximas generaciones y, en consecuencia, la necesidad de explorar el futuro.
- c. *El regreso de las políticas públicas*. La cantidad de países que cuentan con planes de desarrollo de largo plazo más que se duplicó entre 2006 y 2018, para llegar a 134, lo que se relaciona con la revaloración de las políticas públicas (Chimhowu, *et al.*, 2019, p. 76), con el Estado como el único ente capaz de coordinar de coordinar la construcción de escenarios de futuro utili-

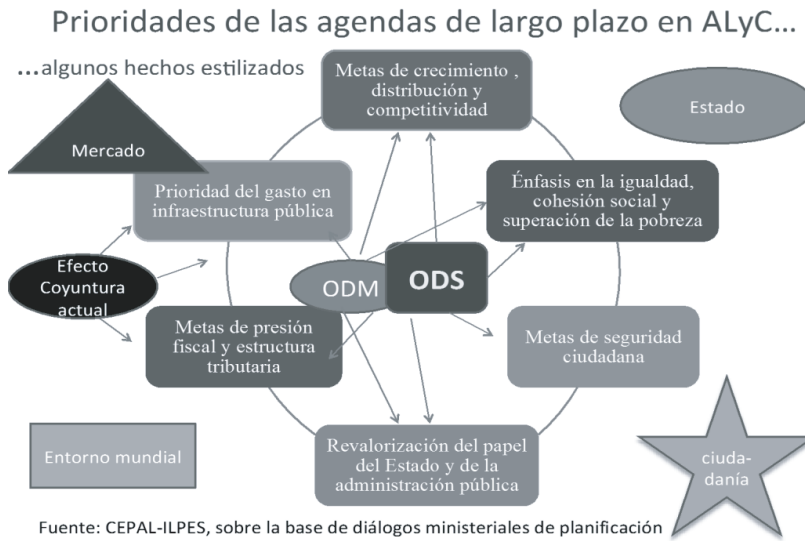
zables para planes y programas de largo aliento; los países más exitosos en materia de desarrollo cuentan con Estados fuertes y una amplia cartera de políticas públicas de largo alcance.

- d. *Los ODM y los ODS.* Los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados en 2000, con horizonte al 2015, fueron pioneros en comprometer metas globales de desarrollo, por lo que impulsaron la planeación con visión de mediano-largo plazo; surgieron esbozos de políticas de Estado en algunos países. La *Agenda 2030* para el *Desarrollo Sostenible* acordada en 2015 por 193 países renueva la necesidad de visiones prospectivas y una planificación acorde con objetivos y metas y esquemas de seguimiento y evaluación; "... Debido a su naturaleza sinérgica, la implementación de la *Agenda 2030* para el *Desarrollo Sostenible* ha reavivado el interés en las estrategias nacionales de desarrollo" (United Nations, 2019, página 11, traducción del autor).
- e. *Fortalecimiento de las finanzas públicas.* En América Latina y el Caribe el auge exportador entre 2002 y 2008 dinamizó los ingresos del Estado e impulsó el repunte de la inversión pública en infraestructura que, a su vez, motivó la necesidad de políticas y programas con mirada larga, alentando el restablecimiento de la planificación en países que la habían desterrado en los años noventa; en el último quinquenio, en contraste, el amplio espacio fiscal que se generó durante el auge se ha reducido significativamente, lo que viene afectando a la inversión pública en toda la región.
- f. *El legado del capitalismo liberal.* El modelo de desarrollo anclado en el mercado ha fallado en materia de crecimiento, empleo decente y distribución; abatir las tendencias concentradoras de décadas requiere la intervención explícita del Estado en un esfuerzo que necesita persistencia durante largos períodos. En los últimos años las carencias del capitalismo liberal se vuelven más evidentes; por ejemplo, por su incapacidad intrínseca de lidiar con fenómenos como el cambio climático. La insatisfacción de grupos sociales excluidos llama a los Estados y a la sociedad a proponer nuevas fórmulas duraderas y sostenidas de progreso social.
- g. *Nuevos liderazgos sociales.* Finalmente, un factor que hoy está a la baja, pero que fue fundamental para poner en la agenda pública la expectativa de un mejor futuro, en Sudamérica especialmente, es el ascenso de gobiernos con una dimensión política-ideológica proclive a la planificación y, en general, a un papel más activo del Estado, tales como Ecuador en 2006, Bolivia en 2006, Argentina en 2003 y Brasil en 2003, entre otros. Tanto la planificación de largo plazo como la exploración del futuro fueron temas que se incorporaron en la agenda pública, aunque no está claro que prevalezcan en gobiernos más orientados al mercado.

Está en duda si se consolidará el uso de la planificación y la prospectiva como herramientas de la política pública, luego de que en los años recientes se ha registrado un retraimiento del ejercicio prospectivo y planificador; vale decir, sin embargo, que la *Agenda 2030* para el *Desarrollo Sostenible* puede ser un poderoso motivador que impulse a los países a mantener la planificación y las políticas con visión de largo plazo, a lo que contribuiría la presión de una ciudadanía inconforme y cada vez más activa y exigente con sus gobiernos y la clase empresarial.

Los ejercicios de gran visión y planificación de largo alcance, liderados por gobiernos que abundaron en la región entre 2005 y 2015, contenían en general una visión progresista del desarrollo, con un renovado papel del Estado, objetivos sociales fundamentales y una agenda de sostenibilidad ambiental casi en todos ellos. En el Diagrama 1 se presentan visualmente las principales características y hechos estilizados de estas visiones que, en los últimos años, han venido cambiando con la llegada de gobiernos que simpatizan con la doctrina liberal y confían en el ordenamiento del mercado. Iniciando la tercera década del siglo XXI, no es clara la tendencia del péndulo, más o menos mercado-Estado; como se dijo, el capitalismo liberal ha sido insuficiente para responder a los retos del desarrollo y a las demandas de la mayoría de la población, tanto en las economías industrializadas como en las regiones en vías de desarrollo.

Diagrama 1



Para gobernar mejor en el mundo del futuro es indispensable fortalecer la capacidad prospectiva y la reflexión estratégica (Bitar, 2016). Por ello, los países deben conocer y elaborar escenarios globales de futuro y avizorar el tipo y magnitud de los desafíos, riesgos y oportunidades que podrían enfrentar. Los futuros posibles de México no se pueden explorar sin una visión mundial; no basta la perspectiva nacional. A medida que los cambios se aceleran, se torna más apremiante ampliar el horizonte temporal.

3.2 La Agenda 2030 como detonante para construir el futuro

En la región y en México el diseño de políticas se adapta a tendencias cortas, se basa en el mercado y prescinde de programas estructurales de largo plazo; la ciudadanía está cada vez más presente pero no incide en decisiones estratégicas trascendentes. Esta falta de visión estratégica reduce la capacidad de reacción ante sorpresas o acontecimientos inesperados y vuelve los países más vulnerables frente a las vicisitudes futuras. A inicios de la década de los 2020 la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Agenda 2030)* se puede erigir como una referencia para transitar a estadios sostenibles de prosperidad y progreso social.

La *Agenda 2030* fue resultado de un arduo y complejo proceso de negociación, a través de foros y conferencias internacionales, reuniones de alto nivel, consultas globales y con la sociedad en múltiples países. Fue un ejercicio inédito a nivel mundial que logró obtener consensos para acordar los 17 objetivos del desarrollo sostenible (ODS); la complejidad era considerable porque participaron 193 países, con niveles de desarrollo extremadamente distintos y, por ende, con agendas políticas, coyunturas y prioridades también muy diversas; el diálogo facilitó minimizar las divergencias y relevar las convergencias. La *Agenda 2030* define objetivos y metas para el monitoreo de los logros, con indicadores que se deben adaptar al nivel regional y de cada país. Los ODS consideran la dimensión del territorio, la importancia del crecimiento económico y el empleo decente, las desigualdades en sus diversas manifestaciones y los problemas de la medición de los indicadores, todo lo cual es un avance respecto de la agenda de los ODM (CEPAL, 2019b).

La *Agenda 2030* ofrece una oportunidad a países como México para planear su desarrollo sobre bases más firmes; al ser global, incluye objetivos, metas e indicadores cuya prioridad, pertinencia y urgencia son diversos, pero también es verdad que los 17 ODS representan en buena medida aspiraciones muy relevantes para México, cuyo gobierno y orga-

nismos de la sociedad civil participaron activamente en las negociaciones multilaterales.

El horizonte temporal de los ODS se extiende a 2030; es un intervalo apenas suficiente para plantear metas de desarrollo que requieren de planeación y visión larga y estratégica, pues su materialización es obligatoriamente de largo alcance. El compromiso de México con la *Agenda 2030* puede convertirse en un motivador de una planeación realista y un estímulo para lograr continuidad transsexenal en las políticas. Se trata de poner en “clave México” los 17 ODS, y no al revés, como algunos han sugerido. Es decir, no se buscaría imponer la *Agenda 2030* a la realidad nacional, sino determinar colectivamente los desafíos nacionales, encontrar convergencias, acordar prioridades y usarla como marco de referencia para fijar objetivos y metas nacionales de corto, mediano y largo plazos.

México ha carecido a lo largo de su historia de una estrategia de desarrollo de largo plazo; hoy se acumulan crecientes frustraciones económicas y sociales: estancamiento económico, inversión a la baja, empleo precario, pobreza y desigualdad; las exportaciones se desaceleran y surgen preguntas encadenadas clave: ¿cuáles son los nuevos motores del crecimiento?, ¿es el consumo, con las consecuencias nocivas sobre sostenibilidad ambiental?, ¿o es la formación de capital fijo, en atonía por la caída inversión pública? Nadie tiene la respuesta; priman la velocidad del cambio del entorno y la incertidumbre. Y, precisamente, la incertidumbre sobre el futuro motiva una reflexión y un esfuerzo sobre su construcción. La manera en que se afronten estos y otros desafíos marcará el derrotero del país en los próximos decenios, y signará, en mayor o menor medida, el grado de éxito conseguido en alcanzar el desarrollo sostenible.

La encrucijada que vive el mundo y la crisis del capitalismo del siglo XXI son particularmente propicias para impulsar el ejercicio de la prospectiva y la planificación del desarrollo en el quehacer público en México. Un escenario de mediano plazo de crecimiento mediocre, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, y la ausencia de una estrategia para

impulsar las transformaciones que pretende promover el gobierno nacional son factores que obligan a explorar alternativas a la senda y estilo de desarrollo seguidos por el país en los últimos 30 años. La reactivación de la economía como propósito central pone de relieve la urgencia de transformaciones estructurales para elevar la tasa de inversión, tanto pública como privada, y especialmente la dirigida a la construcción de infraestructura, como de modo de elevar sistemática y permanentemente la productividad y el empleo decente. Esto no lo resuelve el mercado, sino un Estado proactivo con visión prospectiva.

4. La planificación y la prospectiva en el quehacer público en México

4.1 Desarrollar capacidades prospectivas

El desarrollo de México en los últimos 40 años se caracteriza por un muy bajo crecimiento, empleo precario, atraso tecnológico-productivo, desigualdad, concentración del ingreso y elevada pobreza. La imagen del futuro deseado que México se podría haber planteado hace 10, 30 o 50 años dista de la realidad que se ha materializado hasta la fecha. Hoy pocos cuestionan que es urgente cambiar el rumbo; la planeación y la prospectiva pueden ser herramientas centrales para facilitar el tránsito a un horizonte distinto.

Los desafíos estructurales de México requieren una mirada estratégica. Pobreza, desigualdad, inseguridad, estancamiento económico, desempleo, corrupción e impunidad son asuntos que deben atenderse prioritariamente, con un diagnóstico certero, planificación y medidas escalonadas temporalmente que muestren resultados inmediatos, sostenibles y perdurables hacia el largo plazo; dada su naturaleza, los retos de la nación requieren de rupturas virtuosas que sólo pueden provenir de decisiones de Estado.

Ello requiere la construcción colectiva del futuro deseable para todos, a través de un proceso participativo y transparente que el Estado debe convocar y coordinar, para que la sociedad, el sector privado, la academia y la fuerza de trabajo se apropien de él, expresen sus prioridades e imágenes de futuro; el proceso debe priorizar las convergencias sobre las discrepancias –que siempre las habrá– en este tipo de procesos.

Es frecuente que la ausencia de reflexión sobre –y acción para– el futuro derive de *ignorar que no sabemos*; gobierno, sector privado, academia y sociedad en su conjunto no nos hemos percatado de nuestra falta de conocimiento sobre aspectos fundamentales que están moldeando el futuro y que, si estuviéramos al tanto, sabríamos que requieren decisiones hoy, sea para evitar, mitigar, adaptarse, minimizar o desviar sus efectos perniciosos o para aprovechar las oportunidades que se presentan. En el dominio de la política y los políticos, lo anterior es trascendente pues sus decisiones (o ausencia de las mismas) tienen implicaciones profundas en la vida nacional.

Por ejemplo, hoy es muy probable que los políticos y la política estén conscientes de que, de acuerdo con los científicos, si no se actúa, la elevación de la temperatura hará eventualmente insostenible la vida en el planeta, al menos para los seres humanos tal como somos ahora. Los políticos y tomadores de decisiones pueden conocer esta información, pero suelen no actuar ni comprometerse porque hoy no es rentable políticamente; esta es una decisión perversa. Hay otros casos que son menos conocidos para la narrativa de la política y los políticos. En el caso del cuidado del recurso agua, por ejemplo, es probable que el político (y la población en general, por cierto) ni siquiera se hayan planteado la pregunta de cuánta agua se consume para la producción, por ejemplo, de carne de vacuno, menos aún se sabrá que la respuesta es: 15,400 litros para producir un kilo (véase, en línea: <https://waterfootprint.org/en/resources/interactive-tools/product-gallery/>).

También hay ejemplos de decisiones estratégicas no tomadas que, en su momento, eran parte de las alternativas y que podrían haber llevado a un escenario superior al que eventualmente se materializó por falta de visión larga y estratégica. El auge de la economía y el comercio mundiales de la primera década del siglo XXI tuvo un impacto positivo en las exportaciones de la región que, a su vez, elevó los ingresos fiscales, la inversión agregada y el empleo, dando por resultado un crecimiento del PIB regional entre 2002 y 2008 que promedió 5%, tasa no experimentada en cuatro décadas. Sin embargo la calidad (en términos de generación de empleo decente) y sostenibilidad de ese crecimiento era dudosa, pues provenía de la llamada “reprimarización” de las exportaciones en Sudamérica, por un lado, y de la profundización del patrón de especialización maquilador de Centroamérica y México, por el otro lado.

Como era previsible, la “década latinoamericana” llegó a su fin antes de tiempo, y la región sufrió una fuerte desaceleración económica. Otro sería el escenario hoy si se hubieran emprendido transformaciones estructurales que habrían dado un sentido virtuoso al crecimiento, encaminándolo a un desarrollo más incluyente y sostenido. En efecto, en lugar de la reprimarización de las exportaciones y de la profundización del esquema de la maquila, el *boom* de la economía mundial podría haber sido propicio para impulsar transformaciones estructurales, a partir de i) la incorporación de mayor valor agregado en los productos de origen natural y primarios, y ii) una mayor profundidad tecnológica y productiva de las exportaciones manufactureras; ello requería explorar oportunamente los futuros posibles y una toma de decisiones estratégicas respecto de las transformaciones estructurales progresivas de los aparatos exportadores.

La IV revolución industrial presenta retos enormes que sirven para ilustrar la utilidad de la planificación y la prospectiva para una política pública proactiva. Desde hace un tiempo es conocido y reconocido ampliamente que el mundo del trabajo está siendo afectado por la automatización de muy diversas etapas de múltiples procesos productivos,

particularmente en la manufactura. En países como México el impacto puede ser particularmente grave, pues su manufactura suele emplear trabajadores de baja calificación para desarrollar tareas sencillas y repetitivas que, de hecho, están siendo ya reemplazados por robots (Krull, 2016; Samaniego, 2018; Schatán, 2018).

Muy pronto el escenario de robotización será generalizado, y ya está motivando a autoridades y empresas a implementar programas de capacitación, reentrenamiento y reingeniería de la mano de obra; las empresas también implementan formas novedosas de dirección y gestión empresarial, considerando que buena parte de la “fuerza de trabajo” serán autómatas en un futuro no lejano. O sea, se busca incrementar las capacidades de los trabajadores para enfrentar las demandas de las nuevas tecnologías. En estas acciones hay un cierto “... fetichismo tecnológico que considera la innovación como una fuerza exógena que se comporta de acuerdo con sus propias reglas. Tendemos a pensar que tenemos poco control sobre la innovación. Es la sociedad la que debe adaptarse al cambio tecnológico, en lugar de viceversa” (Rodrik, 2020).

Un enfoque distinto que podría ser más propicio para países de renta media, poco aplicado hasta ahora, sería redireccionar la innovación y el avance tecnológico hacia las habilidades de la fuerza de trabajo –actual y prospectiva (Rodrik, 2020, *op. cit.*)–; es decir, partir con lo que tenemos y encontrar las tecnologías adecuadas. Esta opción probablemente se debería aplicar en una gran diversidad de ramas de la manufactura mexicana, especialmente las que más se asemejan a procesos de ensamble que, hoy en día, representan más de la mitad de las exportaciones manufactureras.

La firme y sostenida tendencia hacia la robotización de procesos productivos en la industria nos abre el panorama sobre su impacto en la mano de obra. En este caso, se pueden imaginar dos futuros posibles; el cumplimiento de uno de ellos está al alcance de las decisiones de política pública; la exploración del futuro posibilita seleccionar el escenario

deseado y abre la discusión y análisis sobre las políticas pertinentes para transitar hacia él.

Conocer el problema y sus posibles consecuencias y no actuar, así como no saber que no se sabe del problema, son situaciones distintas pero graves ambas; las dos merecen diferentes encuadres y, por tanto, formas de aproximarse a una solución. En ello la política y los políticos deben desempeñar un papel más activo, con responsabilidad mucho mayor que lo conocido hasta ahora. Se requiere pues, que los líderes aglutinados en el Estado acuerden una estrategia para convocar a la población a conocer las megatendencias internacionales, interpretarlas, y aprovecharlas como insumo para la reflexión y discusión, a fin de preparar a la Nación para el futuro con mejores herramientas.

Como se ha dicho, el desarrollo internacional desde hace varias décadas se caracteriza por una tendencia hacia la desigualdad y la concentración, el empleo precario, la inseguridad y la pérdida o socavamiento de derechos humanos fundamentales; incluso en algunos de ellos se aprecian retrocesos, lo que ha originado protestas masivas en todo el mundo. Reducir las brechas del desarrollo requiere de acciones pertinentes, persistentes y duraderas que, en el mejor de los casos, darán resultados en el largo plazo; por eso la *Agenda 2030* se planteó un horizonte de 15 años para el cumplimiento de sus objetivos. En el cuadro A1 del Anexo, al final del documento, se ilustran objetivos estratégicos del desarrollo propuestos por la CEPAL y sus resultados para América Latina, incluido México, que nos remiten al largo plazo, y para cuyo cumplimiento es esencial la aplicación de la prospectiva con objeto de apoyar la toma de decisiones estratégicas.

México necesita incorporar de manera estructural, institucional y orgánica el pensamiento y la acción para el futuro, para evitar la perversidad de la política pública sustentada en acciones de corto plazo, muchas veces ignorantes de sus consecuencias estructurales, y permitir la irrupción de políticas que propicien rupturas que alteren el rumbo del

desarrollo seguido hasta ahora. Al respecto, en el recuadro 3 se ofrecen argumentos para impulsar la formación de capacidades prospectivas en el quehacer público. Por su lado, Gándara y Osorio (2014) ofrecen un recuento de una decena de enfoques y métodos prospectivos para diferentes propósitos y niveles de análisis.

Recuadro 3

¿Por qué se deben fortalecer las capacidades prospectivas?

La incorporación de la herramienta de la prospectiva en el quehacer público se ha vuelto un imperativo para enfrentar los desafíos del desarrollo en América Latina y en México en particular. Existen al menos tres razones:

1. El malestar por la inestabilidad política, económica y social, que desborda las capacidades de gobernar, especialmente para prevenir conflictos y anticipar cisnes negros, como la crisis de las hipotecas “subprime”, el surgimiento del ejército islámico, la elección de Donald Trump, el “Brexit”, las caravanas de migrantes centroamericanos, los movimientos anti-sistema en el mundo y en América Latina, y la pandemia del Covid-19, entre muchos otros, que debilitan las bases de la democracia y la paz mundial, y además revelan una falta de sintonía y sensibilidad –o, acaso, ignorancia– de las instituciones frente a las demandas ciudadanas, en especial de grupos vulnerables, como los niños, los jóvenes y las mujeres (una situación aún peor sucede cuando la población no encuentra vías para dar a conocer sus demandas).
2. En América Latina, gobierno, sociedad y sector privado parecen estar rebasados –y penetrados crecientemente– por el trinomio del crimen organizado, la corrupción y la violencia. La región no parece tener un rumbo claro; los problemas del momento y la coyuntura absorben todo el esfuerzo del gobierno, lo que posterga continuamente la reflexión sobre el futuro, aun reconociendo los ejercicios de gran visión ejecutados tanto por los países como por organismos internacionales en los últimos 15 años. No existen políticas de Estado, los partidos políticos están en crisis y los líderes no suelen ver más allá del presente; no son dignos de confianza. Su aspiración es vencer en la próxima elección, en lugar de afrontar los retos para la próxima generación.

3. Los liderazgos en gobiernos, academia, sector privado y sociedad civil no están a la altura de los desafíos de la época, impregnada de alta incertidumbre y con una velocidad de cambio nunca antes vista; no cuentan con los valores, las capacidades y las visiones de futuro adecuadas para conocer, comprender y enfrentar los cambios tectónicos globales en curso, los cuales se perciben con marcos de referencia y herramientas obsoletos para abordar los nuevos problemas y retos; por tanto, tienden a repetir modelos y metodologías de análisis de antaño para interpretar y resolver situaciones inciertas, complejas y altamente conflictivas, dando por resultado una toma de decisiones incompleta en el mejor de los casos, o equivocada, en el peor escenario.

A pesar de lo anterior, prevalece el escepticismo respecto del valor de los estudios del futuro para construir capacidades de anticipación, pensamiento estratégico, innovación y solución de problemas complejos. En América Latina, con pocas pero notables excepciones, el interés de los políticos y gobiernos por la prospectiva no pasa de ser una curiosidad académica o una excentricidad poco práctica, lejos de que se la considere una herramienta fundamental para la toma de decisiones.

Es necesario y urgente que México emprenda una búsqueda de caminos alternativos de prosperidad, equidad e inclusión, para salir del círculo vicioso de acciones y políticas sin visión que se autorrefuerzan y se encadenan con los mismos modelos que perpetúan la crisis. El fortalecimiento de las capacidades prospectivas, los estudios de futuro y la planificación prospectiva estratégica deben incorporarse en el quehacer de lo público para gobernar mejor en el mundo que viene.

Fuente: elaborado con base en Medina Vásquez, 2020, pp. 16-18.

4.2 Planificar con visión de futuro

¿Por qué persisten las tendencias desigualadoras y concentradoras en el país?, ¿por qué la economía no crece?, ¿es un problema de oferta o de demanda?, ¿por qué la pobreza no cede a pesar de la política que la combate?, ¿fallas de la política pública?, ¿incidencia del modelo o estilo de desarrollo?, ¿es el entorno externo?, ¿la fatalidad?, ¿cómo propiciar quiebres estructurales y sistémicos para revertir estas tendencias? Todas estas son preguntas cuya solución debe abordarse con conocimiento de la historia

y de las causas que les dan origen, pero también con visión prospectiva, pues su solución duradera sólo se alcanzará en el largo plazo.

Cabe preguntar a qué se debe el retraso en materia del uso de la prospectiva y la planeación estratégica en las políticas públicas en México. La capacidad de planificación desarrollada en los años cincuenta y sesenta, en los que México fue pionero en América Latina, se basaba en conocimiento, metodologías y apoyos, y voluntad política que han variado sustancialmente. La globalización y la velocidad de los cambios echaron por tierra, sobre todo a partir de fines de los años ochenta, los conceptos de planificación que entonces predominaban y que, como se dijo antes, nunca lograron posicionarla como un instrumento central de la política pública. Adquirió preeminencia el sector externo como palanca del desarrollo (anclado casi totalmente en Estados Unidos), decayó la capacidad de conducción del Estado y se desechó la planificación estratégica de mediano-largo plazo. Se confió, erróneamente, en que el mercado y la orientación del crecimiento basado en el sector externo serían substitutos mejorados de las políticas públicas activas.

En la última década el Estado mexicano ha reforzado su capacidad de regulación de los mercados, obligado por los malos resultados de haber confiado en su operación, cuando se hicieron la apertura, la privatización y la desregulación a fines de los ochenta y a principios de los noventa del siglo pasado; el énfasis de la gestión de los gobiernos se ha colocado en mejorar los diseños de políticas públicas y de evaluación de programas de inversión, pero los resultados han sido poco alentadores; continúan las fallas de implementación, el clientelismo en el otorgamiento de los apoyos, la falta de rigor en las evaluaciones y la corrupción.

Las razones del rezago nacional en el aprovechamiento de la planeación y la prospectiva para la política pública son múltiples; cabe mencionar algunas a manera de hipótesis: *i)* la propagación de las ideas a favor de la operación eficiente de los mercados y en contra de la intervención del Estado; *ii)* la cultura economicista de la corriente dominante: equilibrio a

corto plazo y maximización de los beneficios pecuniarios; *iii*) las presiones apremiantes que enfrenta el gobierno por resolver problemas de la coyuntura, que los desconectan de la dimensión de largo plazo; *iv*) la noción de que la planificación pertenece a sistemas dictatoriales y que se la utiliza para imponer políticas, restringir libertades y socavar la democracia; *v*) la vigencia del llamado “sistema botín”, cuyos operadores –públicos y privados– priorizan ganancias privadas inmediatas en detrimento del objetivo superior de la Nación;²² y *vi*) la incapacidad de la disciplina de modernizar su enfoque, gestión, metodologías y aplicación para adaptarlos a la dinámica de transformaciones de la realidad latinoamericana.

En suma, no ha existido suficiente interés político ni valoración de una visión o narrativa de más largo alcance para convocar u orientar la acción gubernamental y, por tanto, los recursos públicos usados y el capital político invertido distan de ser los necesarios.

A medida que los cambios se aceleran y se suscitan eventos inesperados cada vez con más frecuencia, se torna más apremiante levantar la mirada a un horizonte más lejano. Hoy por hoy el diseño de políticas apunta a tendencias cortas, se basa en el mercado, con baja participación ciudadana y prescinde de programas estructurales que acometan los grandes desafíos de la Nación (crecimiento, empleo, productividad, pobreza, desigualdad). Esta falta de perspectiva reduce la capacidad de reacción ante sorpresas o acontecimientos imprevistos y torna al país más vulnerable. El estudio sistemático de los escenarios de largo plazo puede revelar horizontes no contemplados por los actores políticos, quienes deberían tenerlos en cuenta a fin de prever sorpresas o capturar oportunidades.

Además de la trascendencia del crecimiento económico, destaca el arrastre que significaría para otros, como la inversión productiva y el empleo decente. No compartimos la idea de que es posible el desarrollo sin crecimiento económico en México, a diferencia de lo que podría

22 La planificación democrática y participativa conspira contra el “sistema botín”, pues ejerce control social y vigilancia sobre planes y programas, cuidando la correcta aplicación de los recursos públicos.

ser, y con reservas, en países que han alcanzado estándares de desarrollo elevados y que, a pesar de que su producción se estanque, pueden preservar los altos logros económicos y sociales. El reto es consolidar un crecimiento de calidad, es decir, aquel que genera empleos productivos justamente remunerados.

Una tarea esencial es la institucionalización del enfoque integral del desarrollo, que no se altere en el curso desfavorable del entorno mundial, ni en futuras administraciones públicas. La aspiración de elevar la carga tributaria con una estructura mejorada, para que el Estado cuente con más y mejores recursos para redistribuir y elevar la inversión pública es clave en la agenda pública, pero enfrenta restricciones por el menor ritmo de acumulación, por las prioridades de lo inmediato y por las medidas de austeridad fiscal; ello demanda más racionalidad, eficiencia y calidad en la gestión del sector público, pero también exige una visión que proponga como meta central alcanzar una tasa de crecimiento económico mucho mayor que la que ha tenido el país en los últimos 40 años.

Los cambios estructurales necesarios para el desarrollo incluyente y sostenible nos refieren al largo plazo y al pensamiento prospectivo para moldear e incidir en el futuro, lo cual a su vez requiere rupturas mentales, en las instituciones, en los aparatos productivos y en la propia la gestión pública. Todo ello no debe perderse de vista, a diferencia de lo que ocurrió en el último periodo de auge del crecimiento de la economía mundial, entre 2002 y 2008, en que México (al igual que el resto de la región, en particular Sudamérica) dejó ir una oportunidad para generar procesos de cambio transformadores, cuando las condiciones eran más propicias. La situación en 2020 obliga a gestionar prioritariamente la coyuntura (caída en precios del petróleo, inestabilidad cambiaria, corona-virus, lento crecimiento, inseguridad, etc.), lo cual conlleva el riesgo, de nuevo, de perder la mirada larga y seguir posponiendo la agenda de futuro.

4.3 *El futuro que todos queremos*

La exploración y análisis de escenarios alternativos de futuro ofrece la oportunidad de propiciar un proceso participativo para escoger colectivamente un futuro posible y deseable (futurible) que, con el apoyo de las políticas públicas y la planificación, se puede materializar a través del diálogo y la acción democráticos e incluyentes. La prospectiva ofrece muy diversas alternativas metodológicas para la elaboración de escenarios;²³ el diálogo conducido por el Estado conduce a la identificación de convergencias entre los grupos de la sociedad para acordar una imagen de futuro, y las políticas de Estado pueden hacer viable la materialización de esa imagen.

Aunque la prospectiva evoca el futuro, la elaboración de escenarios es la primera tarea a desarrollar para prepararse e incidir en el porvenir; el enfoque y métodos que se escojan deben ser (no sólo parecer) abiertos, democráticos, incluyentes y participativos; el proceso debe ser conducido por el Estado que, junto con el mercado y la sociedad, se comprometen con los resultados. De esta forma, el siguiente paso –la elección de un escenario deseable– aunque no exento de complejidad, tendrá una mayor probabilidad de ser aceptado y respetado por la mayoría y, por tanto, de materializarse.

La noción del desarrollo nacional que proponemos propende a un escenario caracterizado por cuatro pilares: *a*) prosperidad (tasa de crecimiento económico de 5% anual); *b*) inclusión (participación y beneficios para toda la sociedad); *c*) progresividad (pobreza declinando y desigualdad a la baja en toda sus dimensiones –ingreso, empleo, género, territorial, etc.); y *d*) sostenibilidad (en el tiempo y con sus cuatro pilares en armonía: económico, social, ambiental e institucional).

23 Para una descripción y ejemplos de aplicaciones de diferentes enfoques y métodos, especialmente en América Latina, véanse, entre otros: Cordeiro (2014), Gándara y Osorio (2014), Godet (1993), Medina Vázquez (2014), CEPAL-ILPES (2016), Mojica (1991), Miklos (2014), GCPSE (2014). Sobre el alcance y limitaciones de los métodos, véase Alonso Concheiro (2016).

A manera de ilustración, en el recuadro 4 se presenta un “escenario apuesta” para el “México que todos queremos”, en el que se toma como parámetro el cumplimiento de los ODS en 2030. La narrativa de dicho escenario –adaptada a México– proviene de los resultados de un ejercicio de consulta sobre el clima de la igualdad y la prospectiva del cierre de brechas del desarrollo a 2030 que realizó la CEPAL a cerca de 1,300 expertos y conocedores de la región (CEPAL-ILPES, 2016). El escenario deseado no es sorprendente; los grandes objetivos y metas están claros, en correspondencia con los ODS; resta desde luego la tarea de cumplirlos, pues no es lo mismo conocer el camino, que recorrer el camino.

Recuadro 4

El futuro que todos queremos: los ODS se cumplen en México en 2030

En 2030 el crecimiento del PIB es mayor al promedio mundial y genera empleos de calidad, la tasa de inversión supera la barrera histórica de 25% del producto, el pacto fiscal se ha consolidado, el gasto público ha mejorado cuantitativa y cualitativamente, las exportaciones se han diversificado en productos y servicios de medio y alto valor agregado, México es un nuevo jugador global, con capacidad negociadora, estable institucionalmente y líder en procesos de innovación económica, tecnológica y social.

La redistribución del ingreso y la menor desigualdad en otras dimensiones han eliminado la indigencia y reducido la pobreza a un solo dígito, lo que se ha acompañado de un crecimiento considerable y sostenible de las clases medias, que se han transformado en la base de la economía.

La seguridad pública es una realidad; la población recupera los espacios públicos en su vida cotidiana en lugares en los que anteriormente era imposible transitar sin sufrir atentados contra su integridad. El crimen organizado sigue operando pero a una escala mucho menor que los 25 años previos y ha desalojado espacios del territorio que el Estado ha recuperado.

La calidad de la educación y los procesos de innovación educativa posicionan al país como un destino académico de primer orden. La igualdad de género ha permitido que al menos 50% de los cargos públicos y de elección popular sean

ocupados por mujeres, con igual remuneración que los hombres. El país ha elegido como presidente de la Nación a una mujer por primera vez.

Se enfrenta el cambio climático mediante la transformación de las matrices energéticas, con energías renovables para el consumo y la producción, explotando los recursos naturales de manera sostenible y protegiendo las zonas forestales. Los hidrocarburos siguen siendo fuente energética importante, pero declinante frente al sostenido ascenso de las energías limpias.

México ha impulsado y hecho realidad el fortalecimiento de la integración regional económica, académica, cultural, científica y tecnológica; a partir de un pacto por el futuro de la región, como bloque compacto y cohesionado que lucha por un lugar destacado en las decisiones globales.

En un marco de consolidación de la democracia y la participación, las prioridades de este tiempo se concentran en el ser humano y la sostenibilidad del planeta; el conocimiento es considerado nuestro principal capital; el país cumple con lo pactado en la *Agenda 2030*; las entidades federativas y municipios más atrasados avanzan más rápido, reduciendo las disparidades territoriales, acercándose al umbral de los países desarrollados.

Fuente: elaboración propia, adaptado sobre la base de respuestas de la encuesta en CEPAL-ILPES (2016).

El camino hacia el “México deseado” es largo y arduo y conlleva transformaciones estructurales profundas; el primer paso es una convocatoria del Estado a la Nación para iniciar un proceso de diálogo técnico-político con la sociedad civil, el sector privado, la academia y organismos internacionales pertinentes para conocer y estudiar las grandes tendencias globales, usarlas para discutir el papel que México puede llevar a cabo, y para explorar los futuros posibles, acordar una visión de país con base en las coincidencias y establecer un plan estratégico con el cual realizar ese futuro deseado.

Lo anterior abre la discusión sobre qué tipo de Estado es el propicio para impulsar una agenda de transformaciones estructurales con visión estratégica de largo plazo. Se requiere un Estado *proactivo*, que tome la iniciativa, lidere, convoque y coordine a todos los actores sociales y políticos a recorrer juntos el camino hacia el desarrollo. El Estado proactivo actúa rápido, con conocimiento y eficacia frente a la aparición de fenómenos inesperados en la ruta al desarrollo, y corrige en acuerdo con la sociedad y el mercado. En el recuadro 5 se caracterizan cuatro niveles de Estado según su grado de sofisticación, en línea con la complejidad de los problemas y desafíos del desarrollo que debe enfrentar.

La ruta al desarrollo es como una autopista de tres carriles en la que circula el auto “México”; la ruta tiene rectas, curvas, subidas y bajadas; muchos kilómetros adelante avanzan Noruega, Suecia, Japón, Francia, Alemania y Corea del Sur, entre otros vehículos más potentes. El coche tricolor es conducido por el Estado con sus copilotos (sociedad y mercado); viaja a una velocidad prudente que, cuando es necesario, se incrementa o se reduce; en las bajadas hay que usar el freno o la caja de velocidades, y en las subidas hay que forzar un poco la máquina (a la manera de políticas contracíclicas). El auto circula normalmente por el centro pero en ocasiones se debe rebasar por la izquierda, nunca por la derecha. La carretera es ancha pero deben evitarse los accidentes; cuando aparece uno en el camino o hay un tramo malo, un desgajamiento de un cerro, un animal que cruza o una tormenta (*cisnes negros*) hay que estar preparados para superar los obstáculos y salir adelante con mayor ímpetu; los tripulantes acuerdan posibles atajos o cambios de ruta, pero sin perder de vista el destino al desarrollo.

Recuadro 5**¿Qué Estado para qué desarrollo?**

El fenómeno del desarrollo es altamente complejo, y requiere un Estado que ejerza un liderazgo y coordinación del proceso. De acuerdo con el grado de complejidad y profundidad de los problemas y desafíos del desarrollo, se pueden identificar cuatro tipos de intervención del Estado y, por tanto, cuatro “modos” de Estado, de menor a mayor sofisticación.

- Nivel 1. *Estado Árbitro*. Su función básica es fijar las reglas del juego; es minimalista, gestiona contratos, hace cumplir las normas y espera que los problemas se resuelvan con la ejecución del presupuesto público y el respeto al estado de derecho. Prácticamente no existen instancias de regulación de la operación de los mercados ni mayor preocupación por explorar el futuro.
- Nivel 2. *Estado Observador*. Además de lo anterior, entrega información sobre la situación nacional e internacional; se ocupa de la rendición de cuentas y de la transparencia de la gestión pública. Los mercados interactúan con baja regulación de la competencia. Este Estado observa las megatendencias mundiales, pero no las incorpora en su toma de decisiones.
- Nivel 3. *Estado Preactivo*. Anticipa y actúa antes de que ocurran las cosas, se prepara como un asegurador, conociendo los riesgos y tomando decisiones con antelación; procura la rendición de cuentas del quehacer público. Admite la imperfección de los mercados, por lo que suele intervenir en su funcionamiento, pues considera que no se autorregulan. Explora el futuro y lo aprovecha para toma de algunas decisiones.
- Nivel 4. *Estado Proactivo*. Promueve y lidera el cambio en función de un futuro deseado, construido colectivamente con su iniciativa. Vigila la ocurrencia de tendencias previsible, analiza diferentes respuestas y conduce la preparación de condiciones y acciones para enfrentarlas conjuntamente. Muestra una capacidad de respuesta rápida frente a fenómenos imprevistos. Regula las condiciones de competencia con políticas y legislación.

La visión convencional sobre el Estado se mueve entre los dos primeros niveles, de corte jurídico, formal, pasivo, con un sesgo hacia la corriente económica dominante. Predomina la mirada corta que busca la máxima eficiencia en el uso de los recursos y el control institucional, criterio que prevalece sobre otros valores de la sociedad que propenden por un desarrollo integral.

En contraste, el Estado de los niveles 3 y 4 reacciona y actúa frente a los riesgos y la incertidumbre con mirada amplia. Por ejemplo, al comprender el fenómeno del cambio climático, se prepara para contrarrestar sus efectos potenciales, en diferentes horizontes temporales, sobre la población vulnerable y sobre diversos sectores, como agricultura, manufactura, infraestructura, energía y salud, entre otros.

El Estado proactivo estimula la interacción virtuosa Estado-sociedad-mercado, forja alianzas público-privadas y con la sociedad civil, coordina la gestión pública y facilita la acción colectiva en pro del bienestar general de forma concertada, no hegemónica. Por tanto, no es el único actor, ni determina unilateralmente la toma de todas las decisiones estratégicas. El Estado proactivo lidera la construcción de visiones compartidas de futuro y proyectos que configuran un futuro deseado y la construcción de caminos para alcanzarlo.

Fuente: elaborado con base en Medina (2013).

El enfoque económico convencional se complace con un Estado árbitro-observador, respetuoso de la señales del mercado, que es rebasado frecuentemente por las dinámicas socioculturales, tecnológicas, ambientales y geopolíticas contemporáneas. Enfrentar los retos del cambio estructural global precisa transitar de un Estado que demanda capacidades rudimentarias que reflejan una imagen-objetivo muy elemental de lo que debe ser y hacer, hacia un Estado que plantea un enfoque integral y una visión sistémica y dinámica del desarrollo, en la que intervienen lo jurídico, lo cultural, lo económico, lo social, lo científico y lo tecnológico en igualdad de condiciones.

Para cimentar su desarrollo sobre bases más firmes y transitar hacia sociedades más justas, incluyentes, prósperas y equitativas, América Latina y México requieren un Estado en “modo proactivo”. Los países desarrollados podrían darse el lujo de contar con Estados árbitros-observadores, pues han llegado a un alto estadio de su desarrollo y la labor primordial es mantenerlo. En los países como México estamos lejos de ese escenario, por lo que se requiere un Estado proactivo que conduzca el proceso durante décadas.

4.4 Buscando la convergencia de agendas

La trayectoria del desarrollo nacional en los últimos 40 años no es satisfactoria para la mayoría de la población. Deben alterarse el patrón de acumulación, los resortes del crecimiento, la forma de inserción externa y, por tanto, la posición de la política pública, para redefinir la relación Estado-mercado-sociedad entre los tres actores y encaminarla hacia los objetivos estratégicos compatibles con la aspiración de un desarrollo próspero, incluyente, progresivo y sostenible, como se indicó en la sección anterior.

La coyuntura actual es desesperanzadora; la economía mundial crece muy poco y en México está estancada; el binomio corrupción-impunidad prevalece y la ausencia de liderazgos democráticos perdura. La apuesta de principios de los años noventa por un desarrollo bajo el alero de la economía de Estados Unidos fue muy arriesgada; la situación hoy es más compleja porque aparecen factores nuevos en el frente externo, como el fin del TLCAN y el relanzamiento del T-MEC, la crisis de migrantes, la fluctuante geopolítica y la animosidad del gobierno del vecino del Norte.²⁴ La pandemia del Covid-19 complica el escenario, pues se estima tendrá un fuerte impacto recesivo-regresivo que afectará, una vez más, a los más vulnerables (ancianos y enfermos, empresas micro y pequeñas, empleo informal, población en pobreza, territorios atrasados, etc.), a tra-

24 Las razones originales de quienes criticaron la apuesta al TLCAN estuvieron vinculadas con la concentración de la relación económica y comercial con un solo país, la previsible imposibilidad de generar innovación y desarrollo de tecnología y la esperable concentración de las ganancias del libre comercio en pocos sectores, agentes económicos y territorios, dada la ausencia de políticas para atenuar el impacto negativo del Tratado y administrar sus beneficios en pos de la reducción de la pobreza y la desigualdad (Máttar, 1996). Todo ello era previsible en el marco del alejamiento del Estado como agente clave del desarrollo y la confianza de que el mercado operaría para distribuir los beneficios, generar innovación y sostener un crecimiento alto. Como era de esperar, no hubo redistribución, sí poca innovación y el crecimiento ha sido mediocre, no por el TLCAN, sino por la ausencia de políticas para aprovechar sus frutos potenciales. Si continúa ese inactivismo de las políticas, con el T-MEC es muy probable que continúe el mismo estado de cosas.

vés del denominado efecto Mateo 25:29.²⁵ Se requieren, pues, respuestas estratégicas del Estado, que debe cambiar a su “modo proactivo”.

Propuestas de la academia, la sociedad civil y el sector privado.

En los meses previos a las elecciones presidenciales de 2018 en México, proliferaron propuestas y análisis de grupos sociales, la academia y el sector privado en las que, reconociendo la coyuntura del país, los problemas que venía acarreado por décadas y la posibilidad de que se produjera una alternancia política, se apresuraban a plantear propuestas para hacer frente a los grandes desafíos de la Nación.

Probablemente como en ninguna otra víspera de elecciones presidenciales, se generó una amplia y profunda discusión colectiva, facilitada y alentada por las tecnologías de la información y la comunicación, el Internet, las redes sociales y los medios de comunicación impresos y electrónicos. Participaron personas de muy diversos orígenes, preferencias, ideología, edad y sexo, lo que le dio diversidad y cierta representatividad a la discusión, pero también propició, en algunos casos, la dificultad de discutir propuestas antagónicas con la idea de encontrar convergencias que pudieran servir a quien resultara ganador de la elección.

La mayoría de las propuestas se enfocaban en el corto y mediano plazo; unas pocas (CTVLU, 2019; Méxicos Posibles, 2019) se atrevieron a discutir en torno a la necesidad de generar rupturas estructurales de fondo en las tendencias perversas que se venían observando, por ejemplo, en materia de crecimiento, empleo, pobreza, distribución y administración de la justicia. Justamente, el supuesto implícito era que, para enfrentar con rigor los problemas y encontrar soluciones duraderas y sostenibles, era necesaria una visión prospectiva larga. Otros trabajos se enfocaron

.....
25 “Porque al que tiene, le será dado y tendrá más; y al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado”, Evangelio de Mateo.

en el periodo presidencial, priorizando el pragmatismo sobre lo estratégico para avanzar en esas soluciones duraderas.²⁶

Las aspiraciones del desarrollo de una sociedad pueden ser tan diversas como detallados y desagregados sean los grandes objetivos, pero es de esperar que haya coincidencia en un grupo reducido de objetivos y metas centrales. Ese parece ser el supuesto al examinar estos trabajos, que se pronuncian por motivar un cambio de consideración en el rumbo del país hacia el desarrollo.

Hay otras propuestas de organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el BID y la OECD que, en esencia, proponen ajustes al mismo modelo para profundizar en más de lo mismo, lo que se reduce a acelerar la implementación de más reformas de mercado (OECD 2012, Banco Mundial 2019), aderezadas con elementos heterodoxos que, se piensa, las hacen atractivas al actual gobierno.²⁷ En contraste, la CEPAL propone objetivos de desarrollo incluyente y sostenible y el liderazgo del Estado, mediante políticas para un cambio estructural progresivo, que necesariamente evoca el largo plazo (CEPAL, 2016, 2018).

Convergencia de las propuestas

Conviene hacer una sencilla comparación de las propuestas para encontrar coincidencias y diferencias y, especialmente, para destacar las semejanzas, así sea al nivel de grandes agregados de objetivos, metas y acciones. Para los propósitos del ejercicio, no es relevante cuándo se hizo la propuesta ni si sigue vigente. Lo importante es recoger elementos cruciales de importancia para el armado de una síntesis de los puntos de convergencia (posteriormente, en caso de haber un clima político pro-

26 Véanse GNCD (2019), Por México hoy (2018), Fernández y Alva (2018), y Vega López (2018).

27 Dada la gestión ortodoxa de la política económica actual, no parece haber necesidad de ningún “aderezo progresista.”

picio, se podrían ampliar y actualizar las propuestas que están haciendo diferentes grupos, como un antecedente valioso para el ejercicio de exploración del futuro y construcción de escenarios).

Además de las propuestas elaboradas en el país y por organismos internacionales para México, es pertinente considerar la *Agenda 2030* que, como se ha indicado, puede erigirse en insumo fundamental dirigido a la elaboración e implementación de una propuesta estratégica de largo plazo. Los 17 objetivos y 191 metas deben abordarse con una estrategia, diseñada a partir de las necesidades y prioridades nacionales.

En el pasado han existido espacios de reflexión, discusión y propuestas sobre el desarrollo de largo plazo, hasta ahora con poco o nulo impacto en la trayectoria del desarrollo nacional. Para ilustrar el punto recordemos cuatro casos: los trabajos de Millán y Alonso-Concheiro, a inicios del siglo XXI; Aguilar Camín y Castañeda, en 2009; la Fundación F. Ebert en 2011; y el evento sobre Futuros para México organizado por EVAC, la UNAM y la World Futures Society en 2010, pasaron prácticamente inadvertidos para el quehacer público y la discusión nacional, a pesar de contar con apoyo político (los dos primeros), con una participación de destacados especialistas, expertos en diversas disciplinas del desarrollo, y de presentar propuestas y reflexiones que, de haber sido tenidas en cuenta por la política pública, podrían haber propiciado una trayectoria distinta a la observada.²⁸

A pesar de su escaso impacto público, este tipo de trabajos siguen aportando evidencia y propuestas de valor para el armado de una estrategia de desarrollo. Por ejemplo, el *Encuentro en México 2010 - construyendo futuros* contiene declaraciones tan pertinentes hoy como hace una década, cuando apunta:

México no puede seguir por el camino de “más de lo mismo”. Mientras el porvenir depende de lo que hagamos o dejemos de hacer, no hay

28 Véanse Alonso-Concheiro y Millán (2000), y *Encuentro en México 2010* (2011), Castañeda y Aguilar Camín (2009), *Fundación Friedrich Ebert* (2011).

un futuro único y predeterminado al que irremediamente habremos de llegar. Lo que hay son posibilidades, futuros alternativos en competencia, de los cuales uno habrá de concretarse. Esos futuros posibles... pueden imaginarse, anticiparse en el presente junto con las acciones que los harían más o menos probables: rara vez nos embarcamos en un ejercicio tal, a pesar de la conveniencia de hacerlo... Hoy no es la conveniencia, sino la necesidad, la que nos está obligando a cambiar. Imaginar nuestros “futuribles” de manera seria y rigurosa, sí es posible y, obligadamente, debe ser una tarea colectiva. ¿Cómo iniciar la reflexión sobre nuestros retos y oportunidades, que a su vez permitan acordar un propósito común?, ¿cómo refundar al país?...²⁹

Por otro lado, hay trabajos más recientes que apuntan a la necesidad de cambios de fondo en las políticas públicas para alterar el pobre desempeño económico, social y político del país en casi 40 años de ensayo de políticas neoliberales en oderticularrl entambicoyuntus s primerces a prnedidas en la materia o ecimiento del producto y el empleo, pero tambicoyuntu.³⁰ Por ejemplo, problemas del desarrollo fundamentales, como el de la trampa del ingreso medio en el cual parece encontrarse el país, son abordados por Jaime Ros, quien plantea el imperativo de elevar la tasa de crecimiento y disminuir la desigualdad de manera simultánea (Ros, 2015; Ros 2019). Todas las propuestas coinciden en el diagnóstico: el rumbo del país es insatisfactorio y en ello han incidido diversos aspectos; factores comunes son las políticas equivocadas, la falta de continuidad de programas, aun siendo exitosos, la ausencia de acciones estratégicas con visión de largo plazo, y la interacción perversa de ciertas élites económicas con la clase política.³¹

29 Véase *Encuentro en México* 2010 (2011).

30 Al respecto véanse, desde diferentes disciplinas, pero similares diagnósticos y recomendaciones: Ros (2013), Ros (2015), Instituto de Estudios para la Transición Democrática (2015), GNCD (2019, 2020) y CTVLU (2019).

31 Sobre esto último, y en particular el tejido de redes de poder en las últimas cuatro décadas, véase Salas-Porrás (2017). Algunas fallas de política son: implementación defectuosa e incompleta, falta de planeación rigurosa, carencia de

Cuando se examinan las políticas e instrumentos propuestos por las iniciativas mencionadas, también hay importantes coincidencias y un núcleo de asuntos convergentes que son cruciales, tanto en lo que se refiere a la solución de problemas, cuellos de botella y problemas estructurales, como con respecto a la acción del quehacer público y la participación social.

Temas recurrentes que precisan intervención estratégica y rupturas estructurales de consideración son la adopción de un enfoque de derechos en el diseño y ejecución de la política pública; la participación social en el quehacer público: amplia, democrática, transparente; la promoción de la equidad y la disminución de la desigualdad en sus diversas manifestaciones, incluidas las disparidades territoriales; una inserción externa proactiva, estratégica, independiente y soberana; un nuevo pacto y federalismo fiscales; y la implementación de un ingreso ciudadano universal. Todas las propuestas examinadas, de una u otra forma, incorporan la visión de desarrollo de largo plazo, estando conscientes de que alterar el estilo y el rumbo de desarrollo lleva mucho tiempo (GNCD, 2017, p. 4).

Todo ello sugiere que habría un acuerdo básico en los temas fundamentales sobre la necesidad de cambiar y hacia dónde cambiar; el qué cambiar y el cómo cambiarlo son más complejos[;]; no lo abordamos en este artículo; la respuesta debería ser parte de los propósitos del diálogo nacional que debe emprenderse con la rectoría del Estado, empezando por identificar y examinar los factores institucionales, políticos, de intereses, del entorno externo, etc. que inhiben la posibilidad de las transformaciones estructurales.³²

análisis de factibilidad en proyectos, decisiones políticas que prevalecen sobre las técnicas, ausencia de mecanismos de seguimiento, evaluación y, sobre todo, corrección de planes y programas. El Coneval evalúa planes y programas, aunque no políticas, y sus recomendaciones no necesariamente son vinculantes.

32 Existe el riesgo de que surjan liderazgos populistas antisistema, frente a la impunidad y la falta de resultados y promesas incumplidas, que han sido los factores detonantes de movimientos sociales recientes en Grecia, Italia, el Reino Unido, Chile, Ecuador y Estados Unidos. Todo ello implica que hay que forta-

5. *Viendo hacia el futuro*

En esta sección se examinan un conjunto de macrorretos estructurales de México que deben enfrentarse de inmediato, con visión estratégica y prospectiva, pues solo así su solución podrá aspirar a ser duradera. La lista no es exhaustiva, sino ilustrativa de la magnitud de lo que se enfrenta.³³ Los que se proponen tiene efectos multiplicadores sobre otros desafíos macro-estructurales, lo que les da un carácter prioritario y estratégico. La experiencia internacional indica que el éxito de los programas de desarrollo requiere que el abordaje de sus problemas sea integral, multidisciplinario e intertemporal, además de que la participación de la sociedad implica su acompañamiento en la implementación y evaluación de políticas y, por tanto, eleva la perdurabilidad de los compromisos.

5.1 *Grandes desafíos de la Nación*

- Vigencia del estado de derecho. Cualquier proyecto nacional, plan de desarrollo o estrategia de gobierno pasa por la recuperación y fortalecimiento del maltrecho estado de derecho, con un compromiso real de las autoridades al más alto nivel, dejando atrás la retórica, la simulación y las apariencias del discurso político en México. Reconocer los problemas es el primer paso para su solución, lo que precisa visión, objetivos, metas, estrategia y perseverar en una ardua lucha contra amplios grupos de poder que se benefician del estado presente de cosas, con la complicidad de los tres órdenes de gobierno y de los poderes Judicial y Legislativo. El propio Estado debe conceder que es uno de los responsables (por omisión o por comisión) de que la sociedad considere hoy como virtualmente normales a las violaciones al estado de derecho.

lecer las instituciones, respetar la democracia, fortalecer liderazgos democráticos y la participación ciudadana.

33 Para un mayor detalle véase CTVLU (2019), en que se basa mayormente esta sección.

- La gestión del desarrollo. Una deficiente gestión gubernamental es en buena medida responsable del atraso del país; estas fallas se han agudizado en los últimos 30 años, lo que conlleva la necesidad de una gestión de Estado, con visión de largo aliento. Las ventajas de México en materia de población, mano de obra, recursos naturales y de localización no han sido aprovechadas para construir un desarrollo muy superior al registrado; estas ventajas no permanecen estáticas: los recursos naturales se deterioran por mal uso; el “bono demográfico se pierde cuando la población joven que no es capacitada y empleada se queda hundida en la miseria o emigra de México; la competitividad es fluctuante; la política pública no ha sabido transformarla en una fuerza dinámica permanente.
- Mercado para el desarrollo. Las pasadas tres décadas han puesto en evidencia la insuficiencia de la estrategia basada en la supremacía del mercado, la cual se ha otorgado desde el gobierno en la conducción del desarrollo del país, con una pérdida de la presencia o de la efectividad del Estado, o de ambas cosas, en funciones que le son inherentes, como procurar el bienestar general de la población. Se ha fracasado al constatar, por ejemplo: i) la baja efectividad de las políticas sociales, aquejadas de clientelismo y corrupción, que han sido ineficaces para reducir la pobreza y la desigualdad; ii) la deriva de la política económica que, obsesionada con los objetivos nominales, arroja un lento crecimiento, caracterizado por la polarización de desempeño entre empresas exitosas y unidades de supervivencia, entre campo y ciudad, entre firmas grandes y pequeñas, entre exportadoras y no exportadoras, y una casi nula capacidad de innovación tecnológica del aparato productivo.
- Liderazgo del Estado. En México se ha olvidado la importancia del Estado como líder y propiciador del desarrollo, y se ha abierto su lugar al mercado. Corregir el rumbo de exclusión, injusticia, desigualdad y lento crecimiento requiere un liderazgo distinto, que legitime la

convocatoria del Estado a la sociedad a un acuerdo amplio de desarrollo, en el cual las señales del mercado sean parte de la ecuación, pero no por encima de las políticas para el bienestar que el mercado no es capaz de ofrecer (mucho menos garantizar), con visión de largo plazo, que aborden simultáneamente objetivos sociales, económicos y ambientales, a partir de una identificación precisa de las compensaciones o *trade offs* de las decisiones y sus consecuencias. Es urgente emprender un proceso abierto, democrático y transparente para acordar una visión de Nación.

- Un proyecto de Nación. México carece de una visión de país o proyecto de Nación y, por tanto, de una vía al desarrollo de largo plazo, cuyos ejes sean la prosperidad, la inclusión y la equidad, en un marco de fortalecimiento de la democracia y recuperación de la dignidad humana. El esquema actual de desarrollo es dependiente del exterior, oportunista, derrochador de recursos, depredador del medioambiente y las riquezas naturales, concentrador de la riqueza, promotor de la desigualdad social y antagónico a la investigación básica, a la innovación y desarrollo tecnológicos y a los emprendimientos productivos privados. No ha sido expuesto al escrutinio público ni a evaluaciones de los propios gobiernos o de terceros. Hoy no se percibe rumbo; se navega sin guía y, aunque en algunos casos [,] los propósitos del gobierno son claros y pertinentes, sus fallas de implementación revelan ignorancia, improvisación y falta de estrategia.³⁴ El remedio empieza por la construcción colectiva de una imagen del futuro de Nación, cuya ejecución corresponde al Estado, convocando a todo el país.

34 La lucha contra la corrupción y la impunidad es más que necesaria en México. El actual gobierno ha mostrado que su cruzada es real, pero la forma de atacar la corrupción exhibe fallas; algunos ejemplos concretos son: la cancelación del proyecto de aeropuerto en Texcoco; la adquisición de medicinas y equipo médico; y el robo de gasolinas. En todos los casos existían graves anomalías, pero la actuación del gobierno tuvo efectos perversos sobre las decisiones de inversión, la salud y la sociedad en general, respectivamente.

- Los derechos humanos y la dignidad humana en el centro. Construir la imagen de país es una tarea a emprender de inmediato, con una convocatoria del Estado a todos los sectores de la sociedad en todo el territorio nacional, buscando conciliar intereses, a través de un pacto político, económico y social que proyecte un futuro común deseable y posible. La plena vigencia de los derechos humanos recogidos en la Constitución Política y la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* son referencias para orientar políticas, planes y programas de Estado. El cambio requiere un proyecto de nación ampliamente compartido para modificar políticas y redefinir objetivos y prioridades, con una meta transversal común: recuperar la dignidad del ser humano, que se debe colocar en el centro del proyecto de Nación, como la gran meta-objetivo del desarrollo, para dar lugar a un modelo humanista basado en derechos para garantizar el disfrute de una vida plena en todos los aspectos.

5.2 *Un México posible: estrategias, actores e instrumentos*

Después de identificar colectivamente los grandes desafíos de México, las soluciones acordadas para enfrentarlos deben abordarse desde una perspectiva holística, transversal e intertemporal, aunque sin dejar de reconocer su especificidad respecto del problema que los engloba. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza sigue siendo un gran desafío de la Nación, a pesar de numerosos programas públicos creados ex profeso para combatirla; más allá de calificar su efectividad, se debe reconocer que el fenómeno de la pobreza deriva de fallas estructurales del sistema económico-social; se requieren soluciones de fondo que corrijan las pifias de manera duradera. Un crecimiento económico más alto, una mayor productividad y, por ende, un empleo productivo son el mejor remedio para abatir la pobreza de manera estructural y sostenida a largo plazo; por tanto, estas intervenciones no sólo deben contemplar el ámbito de

las políticas sociales, sino también económicas, ambientales e institucionales que tengan incidencia en la evolución de la pobreza.

Las intervenciones para enfrentar los desafíos del desarrollo deben poner la mirada simultáneamente en lo inmediato (para superar las trabas presentes), en el corto plazo (el año vigente), en el mediano plazo (2020-2024) y en el largo plazo (*circa* 2030).

Las soluciones deben implementarse ya, pero con sentido de futuro, que se explora sobre la base del rumbo vigente en el país, las megatendencias mundiales, el imperativo de ruptura de las tendencias concentradoras y la capacidad de cambio o adaptación de la política pública y las instituciones, distinguiendo las opciones de muy corto, corto, mediano y largo plazos. En lo que sigue se explican aspectos de las instituciones y las políticas que deben converger para la implementación de la estrategia de largo plazo.

Soluciones integrales, transversales, multidimensionales e inter-temporales. La transición del país hacia un estadio de desarrollo superior requiere el avance simultáneo, interconectado e interdependiente de los pilares del desarrollo sostenible (el económico, el social, el político, el ambiental y un cuarto –transversal–: el institucional), lo cual significa un abordaje integral en las propuestas de políticas, lo que marca un claro contraste con el enfoque tradicional de impulsar avances independientes, desconectados y secuenciales.

La transversalidad de la estrategia es crucial, por los efectos multiplicadores, externalidades e interacción de los pilares del desarrollo; por ejemplo, la probidad en el quehacer público; la consideración del mediano-largo plazo para estimular efectos intergeneracionales; la gestión eficiente de las políticas públicas; y la expresión territorial de los problemas y sus soluciones.

El abordaje multidisciplinario, multinivel e intertemporal de las políticas es complejo, en correspondencia con la diversidad y profundidad de los desafíos; debe alejarse de las soluciones simplistas, unilaterales y

muchas veces improvisadas, que en el pasado mostraron su inoperancia, y que hoy son las menos indicadas, dada la complejidad de los desafíos que se enfrentan y la trascendencia de encontrar soluciones para el futuro de la civilización.

Una política pública reconceptualizada y un nuevo papel del Estado. La política pública es una herramienta clave del sistema político para transitar a un estadio de prosperidad, equidad e inclusión; el camino es arduo y transitarlo requiere acciones deliberadas, acordadas conjuntamente por el Estado y la sociedad, en el marco de una política pública de Estado que corrija décadas de gestión equívoca.

Más de tres décadas de subordinación del Estado al mercado deben revertirse, con un Estado proactivo, visionario, con instrumentos idóneos de política pública, capaz de anticipar acontecimientos y conducir el proceso virtuoso del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, tanto en intervenciones productivas y sociales (empleo, inversión, salarios, industria, agricultura, salud, educación, etc.), horizontales (exportaciones, ciencia y tecnología, infraestructura, transporte, competitividad, pequeña empresa, atracción de inversiones) y de desarrollo territorial armónico y sustentable pro-convergencia regional, con las que debe alinearse la política macroeconómica (fiscal, financiera, monetaria y comercial).

Una función pública profesionalizada. Antes se declaró que la gestión del desarrollo ha sido deficiente en México; más aún, frente a los objetivos planteados, ha fracasado. Además de contar con una visión de país que visibilice el destino hacia donde se quiere llegar, se requieren liderazgos políticos estratégicos y operadores profesionalizados de políticas de Estado. No es suficiente la voluntad y el convencimiento de que es posible aspirar a una sociedad próspera, equitativa e incluyente; se necesita una re-ingeniería del marco institucional y la capacitación en los cuadros de la administración pública que nos prepare mejor de cara al futuro.

Las transformaciones apuntan a las estructuras legales y formales del aparato estatal y de los recursos humanos, que conduzcan al fortalecimiento de las instituciones del Estado, dotadas de profesionales honestos, competentes y comprometidos con el servicio público. La profesionalización de la función pública (por ejemplo, a través de la instalación del servicio civil de carrera), y la erradicación del binomio corrupción-impunidad, son ingredientes indispensables en cualquier estrategia de desarrollo de largo plazo, como la que necesita la Nación.³⁵

Las soluciones durables requieren persistencia y un horizonte de largo plazo. Las propuestas para enfrentar los retos no ofrecen soluciones inmediatas; su verdadera prueba debe mirar al horizonte largo, aunque deben obtenerse resultados intermedios desde muy temprano, para impulsar la persistencia y disciplina de los actores (Estado, mercado y sociedad). Los resultados de los procesos de diálogo para acordar una visión, y las acciones pactadas para acercarse a ella, deben ser la base del ejercicio de política pública, con el liderazgo político del Estado.

Los objetivos, metas e indicadores pueden tomar como referencia la *Agenda 2030*, pero siempre en “clave México”. El ejercicio es complejo, por lo que se recomienda empezar por aspectos macro fundamentales que inciden en otros, como el crecimiento, la inversión, el empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la seguridad, el medioambiente, la salud y la educación, entre otros determinantes del bienestar de la población, cuyo camino es largo y precisa amplios periodos. Se debe actuar ya para enfrentar los retos de hoy, apuntando a medidas sostenibles que rindan resultados también en el mediano y largo plazos.

La participación de la sociedad es esencial. La construcción de un proyecto de país que culmine con una imagen deseada de Nación re-

35 En los últimos 20 años han existido intentos de implantar sistemas de profesionalización de la función pública, tanto al nivel del gobierno federal como de órganos autónomos y de diversas entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México. Los resultados son bastante modestos, pues existen intereses políticos y de grupo que obstaculizan la implementación de las leyes, decretos y disposiciones administrativas que se han venido emitiendo (Máttar, 2018).

quiere, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, abrir espacios para la participación de una sociedad que, sin dudar de los avances en su protagonismo, no se ha convertido en un actor fundamental en el ciclo de decisiones estratégicas de la política pública en el país (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).

Hoy en día no es concebible una estrategia para componer a México sin la participación democrática y transparente de una ciudadanía que colabore y ejerza control social y que, por tanto, sea un factor clave en las decisiones nacionales. No se trata de sustituir unas élites o grupos de poder por otros. La participación social es una aspiración inherente al Estado democrático, no es una concesión ni una conquista. En la medida en que la participación de la sociedad se refleje en la toma de decisiones de política pública y en su seguimiento, será más probable que se erradiquen la retórica, la simulación y las apariencias.

Mirando al futuro. En conclusión, el abordaje de los desafíos de México nos remite necesariamente al horizonte de largo plazo. Enfrentarlos debe ser una labor permanente, dinámica y en continua evolución, con acciones que incidan de inmediato en esos grandes retos, y cuyo efecto se produzca en las causas estructurales, de modo que su impacto sea efectivo y sostenible. El largo plazo ocupa un lugar central en la planeación moderna (Chimhowu, *et al.*, 2019) pues los retos que se presentan requieren soluciones estructurales que perduren, con normas y sistemas de seguimiento que garanticen una evaluación y corrección adecuadas y la continuidad de los planes y proyectos, con la flexibilidad de incorporar cambios acordados por los actores principales. Esto es esencial pues, aunque se desarrolle la capacidad para explorar el futuro, el cambio tecnológico es tan dinámico y puede ser tan violento que el país debe estar preparado para girar el timón de las políticas.

El Ejecutivo debe liderar este esfuerzo, con la creación de una institucionalidad robusta que apunte al futuro, pero debe contarse también con la participación activa de los otros poderes, especialmente del Legis-

lativo, que debe acompañar el proceso con sus propios órganos de planeación y control. Dejar atrás la atención sólo en lo coyuntural permite visualizar el largo plazo, el conjunto, sus partes y lo global-internacional, ya que la suma de las soluciones a las urgencias del momento no resuelven los desafíos del conjunto.

El Ejecutivo debe contar con una oficina dedicada a analizar las tendencias mundiales y a organizar el proceso de consulta y diálogo permanente para la edificación del futuro, destacadamente la elaboración de una imagen de país y un plan de desarrollo de largo plazo.

La gobernanza del proceso de transformaciones estructurales que se acuerden colectivamente debe ser conducido por un gobierno proactivo con visión de Estado, por etapas, pero de manera integral, con visión larga y actuando en el muy corto, corto y mediano plazos, y como respuesta a los desafíos que plantean la sociedad y sus ciudadanos, que deberán ser informados y estar vigilantes de la marcha del proceso; profesionalismo, transparencia, rendición de cuentas y probidad son pilares esenciales del quehacer público.

5.3 Hacia una estrategia de largo plazo

El convencimiento de que el pensamiento de futuro y la acción para moldearlo son importantes debe llegar a los tomadores de decisiones y líderes políticos y sociales del país. Ese es un gran reto ¿Cómo motivar a los políticos, los gobiernos y tomadores de decisiones?, ¿cómo propiciar la incorporación del largo plazo en su léxico y en su accionar? Más allá del interés científico o la curiosidad intelectual, el desafío es transversalizar la prospectiva y el pensamiento de futuro en el quehacer de lo público y, más específicamente, en las esferas políticas y de toma de decisiones. La tarea no es fácil, pues el interés temporal de este grupo es el corto plazo, actuar en el espacio de lo inmediato y gestionar los desafíos del día. Es difícil impregnar su discurso con eventos o acciones que acontecerán muy pro-

bablemente fuera de su mandato, responsabilidad parlamentaria o cargo público; más aún, la tarea se complica pues la ciudadanía a la que se dirigen o los intereses de grupo a los que sirven también espera respuesta a sus problemas en el muy corto plazo. Se requiere quebrar estas estructuras.

En el recuadro 6 se ilustran cinco argumentos que podrían ayudar a atraer la atención de líderes políticos y tomadores de decisiones, e incitarlos a conocer una dimensión del quehacer público que para muchos de ellos es desconocida y que algunos ni siquiera saben que existe.

Recuadro 6

Cinco argumentos para incorporar la visión de futuro en el pensamiento y acción de la política

1. *Por un mejor futuro.* Si buscamos construir una sociedad mejor, contar con una visión de futuro es un poderoso activo para los liderazgos que se requieren. Los estudios de futuro se deben diseñar y plantear para ofrecer elementos básicos para la construcción de una narrativa atractiva, tanto para los emisores, como para los receptores de los mensajes. Estos elementos deben estar relacionados con las cuestiones estratégicas más relevantes, vinculadas con los problemas y el acontecer cotidiano de la sociedad.
2. *Convergencia de agendas.* Los estudios de futuro pueden facilitar la construcción de una visión convergente y, por tanto, servir de vía para mejorar los mecanismos de discusión para los acuerdos sociales y políticos. Estos resultados constituyen una fuerza de cambio y podrían favorecer la gobernabilidad. La construcción de una visión compartida de México al 2030 puede articularse en torno a un grupo relativamente pequeño de variables, indicadores y aspiraciones, en las cuales sería relativamente sencillo converger, al tiempo que en el proceso se minimizarían las divergencias en materia de esquemas de desarrollo, prioridades, metas, etcétera.
3. *Resolución de conflictos.* Un ejercicio de prospectiva puede abordarse convocando a un grupo amplio e incluyente: gobierno, parlamentarios, sociedad civil, sector privado, academia y representantes de movimientos sociales. Los debates abiertos y transparentes que informan y educan a la opinión pública generan externalidades positivas y, así, ayudan a resolver problemas complejos y a encarar exitosamente la resolución de conflictos. Todo ello implica que las transformaciones estructurales y la visión de futuro acordadas tendrán una mayor probabilidad de materializarse.

4. *Mejorando la gestión de gobierno.* El buen gobierno y la gobernabilidad requieren satisfacer las demandas sociales y también suscitar apoyo electoral. Por lo tanto, los estudios y ejercicios prospectivos podrían proporcionar insumos para mejorar las políticas y la entrega de resultados desde el corto plazo. Además de brindar resultados de largo plazo, la planificación, con los insumos que aporta la prospectiva, debe aportar productos intermedios en el corto y en el mediano plazos que convengan y fortalezcan la idea de fuerza del escenario deseado de futuro.
5. *La importancia de las TIC.* La ciencia y la tecnología están evolucionando tan rápidamente que ningún actor del desarrollo puede darse el lujo de ignorar o, peor aún, excluir deliberadamente el examen de su incidencia en la economía y en la vida en sociedad. Es urgente propiciar y establecer una relación más estrecha entre los científicos, la clase política, los partidos y los líderes públicos para prepararse mejor para el futuro, por ejemplo, ante los efectos de la cuarta revolución industrial, la robotización del empleo y la inteligencia artificial, la irrupción de pandemias como el Covid-19 y también para aprovechar y transformar los desafíos en beneficios para la sociedad en su conjunto.

Fuente: elaborado con base en Bitar (2016).

Ahora es la ocasión propicia para reunir a los grupos progresistas y las fuerzas democráticas, sociedad civil, academia y sector privado de México, para reflexionar y dialogar en torno a propuestas estratégicas para alterar el rumbo del desarrollo y, luego, para la construcción de una visión del México que todos queremos. Es decir, transitar hacia la imagen de futuro del país construida a partir de la convergencia de agendas, de maximizar las coincidencias y minimizar las divergencias; es el México que todos quieren porque esa imagen agrupa las aspiraciones, objetivos y metas compartidos por todos.

La construcción de la imagen de México a futuro debe ser un ejercicio participativo y democrático. No es necesario recorrer el camino de regímenes autoritarios y, mucho menos, dictatoriales, como algunos suelen argumentar, aludiendo a casos como los de países de Asia exitosos en su desarrollo económico (Taiwán, Corea del Sur, China, Malasia, Singapur). La experiencia de países como Noruega, Finlandia, Francia, Estados Unidos y el conjunto de la Unión Europea muestra que en democracias

participativas es posible construir un futuro de prosperidad. México tiene su propia historia y puede aspirar a construir su futuro, tomando elementos de la experiencia internacional, reconociendo su historia y exaltando los valores y aspiraciones de la población.

Atendiendo a la necesidad de elevar la mirada del quehacer de lo público al horizonte de largo plazo, la elaboración de políticas, programas y planes estratégicos de desarrollo deberían tener en cuenta tres condiciones básicas: la necesidad de articulación de miradas de largo y corto plazo, el imperativo de diálogo de los planes con los presupuestos nacionales, y la importancia de convocar a las instituciones representativas de todos los sectores sociales, a fin de que las contribuciones para la construcción de los planes, programas y políticas se transforme en visiones estratégicas, con un enfoque de cambios estructurales progresivos hacia el mediano y largo plazo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden ser el detonador y motivadores de una nueva estrategia de desarrollo del país, en la que nadie debe quedar excluido. Debe alentar a políticos y funcionarios de los gobiernos federal, estatal y municipal para que establezcan un pacto para considerar los ODS en la agenda de gobierno, discutir la economía política subyacente, definir la secuencia de implementación y estimar los *trade offs* o compensaciones inherentes, considerando la persistencia de los problemas estructurales del país para que, a través de instrumentos de gestión pública, los hacedores de políticas de todos los niveles de gobierno, en articulación con un plan estratégico de carácter nacional, puedan acordar decisiones de política en sintonía con la *Agenda 2030*.

En los grupos progresistas de la sociedad mexicana, en diversos estudios y análisis y en un amplio grupo de opinión pública, es clara la evidencia respecto de la necesidad de *i*) propiciar rupturas concentradoras, desigualadoras y antidemocráticas del esquema de desarrollo nacional actual; *ii*) enfrentar los retos de la presente coyuntura y los desafíos del largo plazo, con políticas y acciones que atiendan simultáneamente las

diferentes temporalidades de los problemas, y no como secuencias de acciones sin conexión ni diálogo y, por tanto, sin aprendizaje; y iii) la urgencia de que el Estado recupere su liderazgo como promotor del desarrollo (empezando por recuperar el crecimiento), y que convoque a la sociedad y al mercado a la magna tarea de forjar el futuro de la Nación, como parte de un movimiento nacional, democrático, incluyente y participativo que deje atrás la política de los hechos alternativos y la postverdad.

6. Reflexiones finales

En México es escaso el conocimiento sobre los eventos y megatendencias que están conformando el futuro del mundo y del propio país, el cual sufre o se beneficia de los acontecimientos sin capacidad de moldear su destino; en el gobierno, el mercado y la sociedad civil se prioriza la preocupación por la coyuntura y el cortísimo plazo, y apenas asoma la preocupación por construir un futuro sostenible, próspero, con inclusión y justicia social, es decir, los grandes pendientes del desarrollo.

La dimensión del largo plazo en la discusión sobre el desarrollo debe integrarse en el discurso social, en el análisis económico, en la política pública y en la narrativa política para avanzar en la creación de consensos sobre el futuro que queremos para México. No es tarea fácil, pues la democracia conlleva procesos electorales recurrentes que podrían acarrear frecuentes cambios de rumbo. Pero los grandes desafíos exigen continuidad y persistencia, anclados en políticas de Estado. Esto se puede lograr en la medida en que la ciudadanía esté más capacitada e informada, se realicen debates sobre escenarios de futuro, y se sustente con una visión común la construcción de acuerdos políticos de largo alcance. Se trata de evidenciar que el futuro se puede y se debe construir.

Los estudios prospectivos son un apoyo para inspirar la acción y movilizar a la sociedad hacia los escenarios deseados, pero se precisa de la voluntad política y el liderazgo del Estado. Se trata de acordar el futuro

deseado, a nivel nacional y subnacional, sobre la base de privilegiar afinidades y convergencias en los procesos de negociación con los diferentes grupos sociales, en detrimento de relevar las diferencias y puntos de conflicto. Construir la imagen de país del futuro, con unos principios básicos y objetivos y metas esenciales (PIB por habitante, pobreza, desigualdad, educación, salud, entre otros), será un buen motivo para concitar el diálogo entre el Estado, el mercado y la sociedad. El Estado es el único ente capaz de convocar a este diálogo, que debe ser democrático, transparente y participativo.

El gobierno actual, a diferencia de los anteriores, plantea rupturas estructurales de gran calado en la vida nacional, pero, como muchos de los anteriores, no ha dado a conocer cuál es su visión de país ni mucho menos una estrategia de largo plazo. El Ejecutivo evidencia saber qué persigue, pero carece de estrategia para lograrlo. Algunas de sus propuestas son de corto plazo (lucha contra la delincuencia, mejorar la seguridad, aumentar la recaudación fiscal), pero la mayoría de las promesas solo se conseguirá en una generación (crecimiento sostenido y alto, reducción de la desigualdad, abatimiento sustancial y perdurable de la corrupción y la impunidad, cambio en las éticas pública y ciudadana). En cualquier caso, es indispensable contar con una visión y una estrategia de largo plazo y un Estado proactivo para lograr tan ambiciosas metas.

La Nación debe avanzar hacia un gran acuerdo-pacto nacional para el desarrollo, en el que converjan las aspiraciones de las múltiples caras de la sociedad; se debe evitar la división, encontrar prioridades estratégicas comunes, e impulsar acuerdos sociales para enfrentar los grandes problemas nacionales. El liderazgo del Ejecutivo es imprescindible, convocando, como jefe de Estado, a esta magna tarea.

La incorporación de la prospectiva en la política pública puede ser clave para fortalecer el avance del desarrollo sostenible. Sería oportuna la instalación de una unidad de análisis prospectivo en la administración pública federal (posiblemente en la oficina de la presidencia del país),

articulada con el Legislativo y el Judicial, para conocer las megatendencias globales, explorar el futuro, actuar rápido frente a acontecimientos imprevisibles, y convocar a un diálogo nacional recurrente hacia la construcción de una visión del país que, después, con los instrumentos de la política pública, en particular la planificación estratégica, se materializaría con el apoyo de programas y proyectos con objetivos y metas alineadas con la *Agenda 2030*. Con ello se daría un amplio impulso al desarrollo y al cumplimiento de compromisos internacionales, con los sesgos, prioridades y énfasis pertinentes para el país.

A nivel mundial se transita por una época de expectativas disminuidas y de un futuro pesimista por factores como el cambio climático, el autoritarismo y/o la pérdida de democracia (o ambos fenómenos), el desorden de la geopolítica, la concentración del ingreso y la riqueza, el aumento de la desigualdad, el retroceso de derechos humanos fundamentales, y un avance tecnológico que genera más preocupación por sus efectos destructivos en el empleo que por el bienestar que puede traer, entre otros grandes desafíos. México, en mayor o menor medida, atraviesa por un interregno similar. Pero no debemos acostumbrarnos a escenarios catastróficos. Por ello, la prospectiva y la planificación deben usarse para alterar el rumbo que hemos seguido y quebrar la expectativa de un futuro distópico al que nos estamos habituando como irremediable (Vallespín, 2020).

La irrupción del último *cisne negro*, el Covid-19, ha desencadenado un impacto en la economía mundial de proporciones todavía difíciles de prever, pero sin duda, al menos en el corto plazo, tendrá efectos importantes y es muy posible que el mundo entre en recesión; México es particularmente vulnerable por la ya, de por sí, lenta evolución de su economía y efectos como la caída de los precios del petróleo que, a su vez, ha puesto en evidencia la falta de posturas claras y firmes en materia de política energética. Las medidas que se tomen para paliar los efectos recesivos de la pandemia deben encaminarse, obviamente, a sus secuelas inmediatas pero, como se ha insistido en este artículo, ello debe hacerse

con visión estratégica de futuro. ¿Será esta la crisis que propicie la ruptura que necesita la visión tradicional de la política y de la política pública?; frente a la necesidad de generar confianza para atraer la inversión en energía, ¿tomará por fin el Ejecutivo las decisiones estratégicas trascendentes?; ¿encabezar mensaje adecuado para atraer la inversión?; ¿atraer la inversión materializada, como la falta de definición que genera o por lo que el Estado el camino para construir un México más fuerte, solidario y mejor preparado para el futuro?

Frente a la pandemia del Covid-19 y sus previsible consecuencias en el planeta, es pertinente insistir en dos asuntos. En primer lugar, la necesidad de que exista un grupo de expertos agrupados en un mecanismo al nivel mundial, por ejemplo en la Secretaría General de Naciones Unidas, para explorar el futuro y construir escenarios, con el fin de apoyar a gobiernos y población frente a la ocurrencia de *cisnes negros* que afectan bienes públicos globales, como la salud y el bienestar; de existir hoy, podríamos estar observando cómo esta entidad estaría brindando asesoría, confianza y, sobre todo, soluciones realistas globales que cada país, de acuerdo a su circunstancia, podría estar aprovechando. En segundo lugar, el Estado nacional debe contar con una unidad de inteligencia prospectiva que, por ejemplo, podría proponer soluciones expertas para hacer frente a la emergencia, pero también contribuyendo en el diseño de programas de alivio (y de más largo plazo) para el aparato productivo y para los trabajadores y sus familias; con una fuerza de trabajo mayoritariamente ubicada en el sector informal (57% según el INEGI), estos empleos presentan una alta vulnerabilidad sanitaria, económica y de protección social; por otro lado, con una tasa de pobreza que afecta a más de 40% de la población, se prevé que estas personas serán las que sufrirán el mayor impacto. Es urgente erradicar el “efecto Mateo 25:29” de nuestras sociedades.

El resultado de la elección presidencial de 2018 le dio amplios mandatos y legitimidad al titular del Ejecutivo, como a ningún otro gobier-

no desde que en el país se realizan elecciones democráticas. El llamado a construir juntos un mejor futuro debe incorporarse en su agenda de transformaciones estructurales; es el gran reto que le toca asumir y, posiblemente, la crisis sanitaria-económica que vive México sea el detonador para convocar a la Nación a tan trascendental ejercicio.

Addendum

Al momento de concluir este artículo México se encontraba en plena fase 2 del periodo de emergencia decretado por el gobierno de México a causa de la pandemia del Covid-19. Faltan aún meses para conocer cuáles serán sus efectos inmediatos y duraderos en la salud, la economía, el trabajo, el ocio, la educación, la cultura, en fin, en todas las dimensiones que intervienen para configurar costumbres, valores, ideales y formas de percibir y disfrutar la vida en general. Los escenarios de crecimiento económico preCovid se han alterado significativamente; el panorama postCovid puede y debe construirse colectivamente.

Gobierno, sociedad e individuos se esfuerzan por gestionar los enormes riesgos y minimizar sus efectos en la salud y en la economía, entendida ésta en el más amplio y original sentido de su significado, como la administración de los recursos de una unidad, que puede ser tan diversa como las millones de empresas del país, empresarios, profesionales que trabajan por su cuenta, asalariados, trabajadores informales, personas que trabajan sin remuneración, desempleados, amas de casa, jubilados, estudiantes, etcétera.

La economía mexicana sufrirá este año su mayor descenso desde 2009, cuando se combinaron los efectos de la crisis de las hipotecas en Estados Unidos y la pandemia del AH1N1 para llevar al PIB a una caída mayor a 5%. Las proyecciones preliminares indican un descenso mayor en 2020, y es posible que tome un par de años recuperar el nivel del producto previo a la irrupción de la pandemia. Es muy posible también que, en ausencia de políticas anticíclicas “ad hoc”, en el proceso se registren

efectos regresivos y que las economías de la población vulnerable sufran caídas mayores al promedio, deteriorando, aún más, el panorama de desigualdades en materia de ingreso, territorial, género, acceso a salud y educación, entre otras. Este escenario es compatible con una caída del producto potencial, ya de por sí mediocre en las últimas décadas.

Es el momento de aprovechar la sacudida y convertirla en oportunidad para construir una estrategia de desarrollo sostenible basada en la inteligencia colectiva de la Nación, para mejorar la expectativa del futuro que todos queremos; las rupturas políticas, económicas y sociales que ha acarreado el Covid-19 deben motivar el replanteamiento del modelo de desarrollo que hemos seguido, con el apoyo de estadistas visionarios, mejores gobiernos y sociedades más solidarias. Desde ahora se puede idear una estrategia para revertir los efectos regresivos de la pandemia y sus consecuencias de mediano y largo plazos, con programas del Estado específicamente habilitados para ello. La pandemia causará estragos en la economía y trastocará las formas de vida de millones de personas; se debe aprovechar este *cisne negro* para transformarlo en una nueva oportunidad de desarrollo sostenible.

Como se dijo en el texto, es necesario incorporar en la narrativa y en la acción de los políticos y tomadores de decisiones públicas y privadas la perspectiva de largo plazo, para que paulatinamente se convierta en un apoyo clave a las decisiones del gobierno, del Congreso de la Unión, empresas, comunidades e individuos en todo el territorio nacional. México requiere de una unidad de inteligencia prospectiva en la estructura del Estado (posiblemente en la oficina del Ejecutivo) que explore y analice las megatendencias globales y nacionales de largo plazo en campos como la tecnología, la salud, la economía, el trabajo, la educación, el medioambiente y el crimen organizado, para anticipar acciones de gobierno y de la sociedad, tanto para la toma de decisiones de política pública en tiempos “normales” o “postnormales”, como para cuando irrumpen acontecimientos inesperados de alto impacto en la vida nacional.

No sabemos cuándo sufriremos el embate de un terremoto, sequía, huracán, contingencia ambiental-climática, crisis financiera o de salud, conflicto interno o emergencia de seguridad nacional, pero es seguro que vendrá. Por ello, reiteramos la urgencia de dotar al Estado y a la sociedad de las capacidades prospectivas para construir e implementar una estrategia de desarrollo de largo plazo, y para actuar rápidamente en casos de la irrupción de un evento impredecible, con conocimiento, información, recursos y estrategia, de modo de minimizar su impacto, documentar la experiencia y derivar las lecciones para aplicar en la gestión colectiva del próximo *cisne negro*. La sacudida del Covid-19 puede y debe aprovecharse para que se traduzca en acciones que nos lleven a la expectativa de un mejor futuro para todos.

Referencias

- Alonso Concheiro, Antonio (2007), "La Prospectiva en Iberoamérica". Ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos, *Desafíos futuros de Iberoamérica*, organizado por World Futures Studies Federation, Red Escenarios y Estrategia en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche.
- (2015), "Palabras preliminares", en Guillermina Baena, coordinadora (2015), *Planeación Prospectiva Estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, agosto.
- (2016), "Prospectiva: visión crítica y algunas preguntas abiertas sobre sus posibilidades y limitaciones", en Miklos y Arroyo (2016), pp. 35-79.
- Antonio Alonso Concheiro, Antonio y Julio A. Millán, coordinadores (2000), *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Atlantic Council (2013), *Envisioning 2030: US Strategy for the Coming Technological Revolution*, en línea: <http://www.atlanticcouncil.org/en/publications/reports/envisioning-2030-us-strategy-for-the-coming-technology-revolution>
- Azmanova, Albená (2020), *Capitalism on Edge. How Fighting Precarity Can Achieve Radical Change Without Crisis or Utopia*, Columbia University Press.
- Banco Asiático de Desarrollo (2011), *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, en línea: www.adb.org/publications/asia-2050-realizing-asian-century

- Banco Mundial (2019), *Systematic Country Diagnostic: Mexico*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de la República Popular de China (2013), *China 2030, Building a Modern, Harmonious and Creative Society*, en línea: www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf
- Bank of America/Merrill Lynch (2019) “Transforming World: the 2020s”, *Thematic Investing*, noviembre.
- Bielschowsky, Ricardo (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, CEPAL, Siglo XXI Editores y CEPAL.
- Bitar, Sergio (2016), “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, Serie Gestión Pública, núm. 85, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2020), “Democracia asediada, Los retos de América Latina para 2020”, *The Wall Street International Magazine*, 30 enero, en línea: <https://wsimag.com/es/economia-y-politica/60635-democracia-asediada>.
- Bolton, Patrick *et al.* (2020), *The green swan. Central banking and financial stability in the age of climate change*, Bank for International Settlements.
- Cartaya, Virginia y Carlos Daboin (2018). *Una visión Prospectiva de la Integración de América Latina y el Caribe*, Series Económicas N° 2018-2; Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Caracas; en línea: http://www.sela.org/media/2757458/vision_prospectiva_fv_6_3-2.pdf, consultado el 16 de marzo de 2020.
- Castañeda, Jorge y Héctor Aguilar Camín (2009), “Un futuro para México”, *Nexos*, noviembre.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad, brechas por cerrar caminos por abrir*, Trigésimo tercer Periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia.
- (2013) *Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*, Santiago de Chile.
- (2016), *Horizontes 2030, la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, XXXVI Periodo de Sesiones, México, mayo.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, XXXVII Período de Sesiones, La Habana, mayo.
- (2019a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*, Santiago de Chile, diciembre.
- (2019b), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales*, Santiago de Chile, enero.

- CEPAL-ILPES (2016), “Consulta regional sobre la prospectiva de cierre de brechas del desarrollo”, documento no publicado, Santiago de Chile.
- Chimhowu, Admos O., David Hulme, Lauchlan T. Munro (2019), “The ‘New’ national development planning and global development goals: Processes and partnerships”, *World Development*, vol. 120, agosto 2019.
- Cordeiro, José Luis (editor-coordinador, 2016), *La prospectiva en Iberoamérica: pasado, presente y futuro*, Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle y Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER).
- Corporación Andina de Fomento (2010), *Visión para América Latina 2040 - Hacia una sociedad más incluyente y próspera*, Caracas.
- CSIS (2016), *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships*, Centre for Strategic and International Studies (2016).
- CTVLU (2019), *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros. Visión de Conjunto y síntesis de retos y propuestas*, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, el Colegio de México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, enero, en línea: <http://centrotepoztlan.org/mexico-prospero-equitativo-e-incluyente-construyendo-futuros/>
- Cuervo, Luis Mauricio y Jorge Máttar (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, núm. 148, Santiago de Chile, septiembre.
- , Compiladores (2016), *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016*, Serie Páginas Selectas de la CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- de Jouvenel, Bertrand (1996), *El arte de prever el futuro político*, Rialp, Madrid.
- de Mattos, Carlos (1987), “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile, abril, pp. 119-138.
- ESPAS (2019), *Global Trends to 2030. Challenges and Choices for Europe*, European Strategy and Policy Analysis System, abril.
- Fernández, José Antonio y Salvador Alva (2018), *Un México posible. Una visión disruptiva para transformar a México*, Debate, México.
- Flores de la Peña, Horacio (1964), “La Alianza para el Progreso”, *Revista de la Universidad de México*, septiembre, México.
- Foresight (2013), “The Future of Manufacturing: A new era of opportunity and challenge for the UK Summary Report”, The Government Office for Science, London, en línea: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/>

- attachment_data/file/255923/13-810-futuremanufacturing-summary-report.pdf
- Frost & Sullivan (2019), *Global Megatrends to 2030: Futurecating Key Themes that will Shape our Future Lives*; septiembre 2019.
- Fundación Friedrich Ebert (2011), *Nuevos enfoques de desarrollo para México-Escenarios para 2020*, septiembre, FES-Representación en México.
- Gándara, Guillermo y F. J. Osorio (coordinadores, 2014), *Métodos Prospectivos. Manual para el estudio y la construcción del futuro*, Ed. Culturales Paidós, México.
- GCPSE (2014), "Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries", UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapur.
- Gobierno de España, Presidencia de Gobierno (2020), en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/Paginas/2020/140120-rendondo.aspx>, consultado el 28 de enero de 2020.
- Godet, Michel (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva estratégica*, Marcombo, Barcelona.
- Gros, Daniel y Cinzia Alcid, editores (2013), *The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe*; Unión Europea-ESPAS, <http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-economy.pdf>;
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2017), *En defensa del interés nacional ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?* UNAM, febrero, en línea: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf>.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2019), "Hacia una nueva política económica y social 2019-2024", febrero.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática (2015), *Retrato de un país desfigurado*, CDMX.
- Krull, Sebastián (2016), "El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina," Serie CEPAL, documento de proyecto, LC/W.725, diciembre, en línea: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40856/1/S1601255_es.pdf.
- Leiva Lavallo, Jorge (2010), "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina", *Textos para Discussão - CEPAL/IPEA/ILPES*, Brasilia.
- Marczak, Jason y Peter Engelke (2016), *LAC 2030-Latin American and the Caribbean 2030: Future Scenarios*, Inter American Development Bank-Atlantic Council.

- Máttar, Jorge (1996) “Desempeño exportador y competitividad internacional: algunos ejercicios CAN para México”, *Revista Comercio Exterior*, marzo, pp. 193-202, México.
- (2018), “Desafíos de un buen gobierno, la profesionalización de la función pública”, en: *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*, El Colegio de México, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi y Foro Consultivo Científico y Tecnológico, en línea: <http://centrotepoztlan.org/wp-content/uploads/2018/07/mattar-jorge-2.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2020.
- (2019) “Reflexiones sobre la planificación en el siglo XXI y la visión desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible,” en Alicia Bárcena y Miguel Torres, *Del estructuralismo al neoestructuralismo La travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*, CEPAL, LC/PUB.2019/9, Santiago de Chile, septiembre.
- y Daniel Perrotti (2014), “La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos”, *Serie Gestión Pública*, núm.80, CEPAL, LC/L.3836, Santiago de Chile.
- Matus, Carlos (1987), “Planificación y gobierno”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile, abril, pp. 161-178.
- McKinsey Global Institute (2017), *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*, January.
- Medina Vásquez, Javier (2013), “La prospectiva: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe en el siglo XXI”, CEPAL-ILPES, inédito.
- (2020), *Abriendo caminos en la prospectiva y el desarrollo de América Latina*, en prensa.
- y otros (2014), *Prospectiva y Política Pública para el Desarrollo*, Libros de la CEPAL, núm. 129, Santiago de Chile.
- Memoria del *Encuentro en México 2010 – construyendo futuros*, México, 2011.
- Méxicos posibles - Escenarios (2018), en línea: <http://mexicosposibles.mx/wp-content/uploads/2018/08/MexicosPosibles.pdf>
- Miklos, Tomás y Margarita Arroyo, coordinadores (2016), *El futuro a debate, respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global*, Limusa, México.
- , Edgar Jiménez y Margarita Arroyo (2014), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, Limusa, México.

- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012), *Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor*, Santo Domingo; en línea: <http://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>, consultado el 26 de febrero de 2020.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Reforma del Estado (2006), *Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor*, Santo Domingo, República Dominicana; en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/estrategia-nacional-de-desarrollo-2010-2030-un-viaje-de-transformacion-hacia-un-pais-mejor>; consultado el 26 de febrero de 2020.
- MIT Technology Review (2020) <https://www.technologyreview.com/s/615228/predictions-2030-people-shaping-the-world-davos/>, consultado el 12 de marzo de 2020.
- Mojica, Francisco José (1991), *La prospectiva, técnica para visualizar el futuro*, Legis Editores, Colombia.
- Montero, Andrés (2020), “La prospectiva de país como transformador del presente”, *El País-Agenda Pública*, 17 de enero, en línea: <http://agendapublica.elpais.com/la-prospectiva-de-pais-como-transformador-del-presente/>. Consultado el 25 de enero de 2020.
- Naciones Unidas (2012), “*El futuro que queremos*”, Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Rio+20, Río de Janeiro (Brasil), 20 a 22 de junio de 2012; 19 de junio de 2012, A/CONF.216/L.1. En línea: https://www.researchgate.net/publication/330443724_El_futuro_que_queremos_Documento_final_de_la_Conferencia_Oficial [consultado el 20 de enero de 2020].
- National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf;
- OECD (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*.
- Oficina de Planeación y Presupuesto del Uruguay (2019), *Apuntes para una estrategia de desarrollo 2050*, Presidencia de la República, Montevideo; en línea: <https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/>, Fecha de la consulta: 26 de febrero de 2020.
- Ortiz, Isabel 2020, “Another year of living dangerously”, *Social Europe*, en línea: <https://www.socialeurope.eu/another-year-of-living-dangerously>, consultado el 9 de enero de 2020.

- Piketty, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica.
- (2020), *Capital and Ideology*, Harvard University Press.
- Por México Hoy (2017), "Llamado por México, lineamientos generales para un proyecto de país", febrero.
- (2018), "210 Propuestas por un México de iguales", enero.
- República del Ecuador - Consejo Nacional de Planificación (2017), *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 - Toda Una vida*; en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/EcuadorPlanNacionalTodaUnaVida20172021.pdf>; consultado el 26 de febrero de 2020.
- Rodrik, Dani (2020), "Technology for All", *Project Syndicate*, 6 de marzo, en línea: <https://www.project-syndicate.org/commentary/shaping-technological-innovation-to-serve-society-by-dani-rodrik-2020-03>, consultado el 14 de marzo de 2020.
- Ros, Jaime (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, El Colegio de México-UNAM.
- (2015), *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y la alta desigualdad?* El Colegio de México-UNAM.
- (2019), "La economía mexicana en 2018: saldos, perspectivas de desaceleración, y el imperativo del crecimiento," *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM, núm. 4.
- Salas-Porras, Alejandra (2017), *La política neoliberal en México, ¿quién la diseñó y cómo lo hizo?*, Ediciones Akal, Madrid.
- Samaniego, Norma (2018), "El desafío del empleo y los salarios" *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*; Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi.
- Schatán, Claudia (2018), "Retos de la automatización y digitalización para el empleo en México", *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*; Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi.
- Solís, Leopoldo (1975), *Planes de desarrollo económico y social en México*, Secretaría de Educación Pública, México.
- Stiglitz, Joseph (2019), "The end of neoliberalism and the rebirth of history", *Project Syndicate*, 4 de noviembre; En línea: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-neoliberalism-unfettered-markets-fail-by-joseph-e-stiglitz-2019-11?barrier=accesspaylog>, fecha de la consulta: 26 de noviembre de 2019.
- Taleb, Nassim Nicholas (2013), *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable*, Paidós, México, D.F.

- The Dahrendorf Forum (2016), *European Union in the World 2025: Scenarios for EU Relations with its Neighbours and Strategic Partners*; en línea: <http://global-trends.thedialogue.org/>.
- The Millenium Project (2012), *Latinoamérica 2030. Estudio Delphi y escenarios*, Lola Books.
- United Nations (2019), Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2019* (New York: United Nations, 2019), en línea: <https://development.nance.un.org/fsdr2019>; fecha de consulta: 11 de febrero de 2020.
- Vallespín, Fernando (2020), “¿Por qué no podemos creer en un futuro mejor?”, *El País-Ideas*, 18 de enero; en línea: https://elpais.com/elpais/2020/01/17/ideas/1579264297_444892.html?prod=REGCRART&o=cerrideas&event_login=oklogin, consultado el 19 de enero de 2020.
- Vega López, Eduardo, coordinador (2018), *Cambio de rumbo: desafíos económicos y sociales de México hoy*, Facultad de Economía-UNAM, México.
- Vitale, Javier y Silvina Papagno (2018), “Capacidades estatales y planificación. El aporte de la prospectiva: los procesos de planificación como capacidad anticipatoria”, en Unidad De Gestores Municipales y Fundación Hanns Seidel (2018), *La planificación y la prospectiva, hoy: Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y para la toma de decisiones*, pp. 105-118, La Paz, Bolivia, en línea: file:///Users/jorge/Downloads/CAPACIDADES_ESTATALES_Y_PLANIFICACION_E.pdf, consultado el 7 de marzo de 2020.
- Williamson, John (1990), “What Washington means by policy reform”, *Latin American adjustment: how much has happened*, vol. 7.

Sitios web/recursos Internet

- Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi (2019) “*México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*”, <http://centrotepoztlan.org/mexico-prospero-equitativo-e-incluyente-construyendo-futuros/>
- Global Trends & Future Scenarios, Database of Reports, Inter American Dialogue, <http://globaltrends.thedialogue.org/publication/asia-pacific-rebalance-2025-capabilities-presence-and-partnerships/>
- Méxicos posibles: <http://mexicosposibles.mx/wp-content/uploads/2018/08/Mexicos-Posibles.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/zonaeconomica.com> “Prospectiva” [en línea] Dirección URL: <https://www.zonaeconomica.com/definicion-de-prospectiva> (Consultado el 2 de febrero de 2020).

Anexo

Cuadro A1

Objetivos de desarrollo de largo plazo y resultados intermedios

Objetivo estratégico	Resultados intermedios
<i>Dimensión económica</i>	
Cambio estructural progresivo: diversificar la economía y ampliar participación de sectores intensivos en conocimiento	Cambio de patrón de crecimiento y desarrollo Cambio de patrón de especialización
Una nueva política industrial frente a los retos de la IV revolución industrial	Nuevos sectores y desarrollo complementario de agentes económicos e instituciones. Medidas para enfrentar impacto de automatización en empleo
Convergencia productiva	Reducción de brechas de productividad, innovación, inversión e infraestructura entre grandes, medianas y pequeñas empresas.
Articulación con cadenas globales de valor	Generación de eslabonamientos en las cadenas productivas de las empresas.
<i>Dimensión científico - tecnológica</i>	
Cambio de paradigma tecnológico predominante hacia una sociedad de conocimiento.	Incorporación de nuevos paradigmas sobre trayectorias tecnológicas, actividades productivas y sistemas de producción.
Convergencia tecnológica sobre el cambio de patrón de especialización.	Cambio en las ventajas comparativas y competitivas por la coevolución de las trayectorias en nanotecnología, biotecnología, nuevos materiales, ciencias cognitivas y tecnologías de la información y las comunicaciones.
Desarrollar la economía digital	Economía digital articulada y consolidada
<i>Objetivo estratégico</i>	
Transformación educativa acorde con la transformación productiva de la región.	Nuevos programas de formación, investigación e innovación en respuesta a nuevos sectores económicos y transformación de los existentes.
<i>Dimensión social</i>	
Construir sociedades equitativas e incluyentes	Reducción de brechas en la calidad de vida y en el ejercicio de derechos de todas las personas
Población cohesionada	Las políticas toman en cuenta la dinámica de estructura por edades, distribución espacial y las consecuencias sectoriales de las transformaciones demográficas, reconociendo sus especificidades territoriales.

Objetivo estratégico	Resultados intermedios
Igualdad de género	Autonomía física de las mujeres, erradicación de violencia y discriminación, acceso al mercado laboral y las leyes en materia de igualdad de género.
Sistemas de protección y promoción social para las juventudes y los adultos mayores de la región.	Pacto de inversión en juventud y tercera edad, que incluya medidas para sectores vulnerables, incluyendo pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
Garantizar los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.	Prevención del embarazo en adolescentes. Prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA. Prestación universal de servicios integrales de maternidad saludable.
<i>Dimensión ambiental</i>	
Desarrollo sostenible, eficiencia energética y abordaje de los impactos del cambio climático	Valoración y conservación de biodiversidad, uso sostenible de los recursos ambientales. Evaluaciones de riesgo de infraestructuras sensibles. Gobernanza de los recursos naturales. Transición hacia la bioeconomía.
Uso eficiente de las rentas extraordinarias que proporcionan los recursos naturales, en beneficio de un desarrollo inclusivo.	Explotación de recursos naturales ambiental y socialmente responsable, mediante diálogo autoridades - ciudadanos. Manejo macroeconómico frente a volatilidad de precios internacionales
Reconfigurar patrones de producción y crecimiento para que sean sostenibles ambientalmente	Transición hacia tecnologías y sistemas de producción muchos menos contaminantes que las tecnologías actuales.
Cambio del estilo de desarrollo	Desterrar ventajas comparativas y estáticas centradas en la explotación de recursos naturales Surgimiento de actividades eficientes, intensivas en conocimiento y de menor impacto ambiental
<i>Dimensión política e institucional</i>	
Estado con capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance	Visión de futuro con coordinación de políticas en esferas industrial, macroeconómica, laboral, social y ambiental.
Nuevos pactos y arreglos fiscales	El Estado capta más (y de mejor forma) recursos para promover el dinamismo económico y una estrategia tributaria más amplia y progresiva.
Promoción de una macroeconomía para el desarrollo	Las políticas al servicio de la estabilidad (real y nominal), del cambio estructural y de un mayor crecimiento de largo plazo.
<i>Dimensión cultural</i>	
Gobernanza para afrontar una nueva sociedad mundial	Dirigentes y población preparados para un mundo con auge de China e India y declive de Europa y EUA
Sociedad multicultural	Maximizar los intercambios culturales y la circulación de personas, máquinas, dinero, imágenes e ideas.
Nuevas generaciones preparadas para el cambio estructural	Desarrollo de capacidades requeridas por el cambio intensivo en productividad, conocimiento, progreso técnico, participación ciudadana, cultura deliberativa y cuidado del medioambiente.

Fuente: Medina Vásquez (2013), CEPAL (2010, 2012 y 2018).