

# Prospectiva y desarrollo

## El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Prospectiva y desarrollo

## El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Santiago de Chile, octubre de 2013

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Jorge Máttar**  
Director  
Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

**Ricardo Pérez**  
Director  
División de Documentos y Publicaciones

El presente estudio fue coordinado por Jorge Máttar, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La elaboración del documento estuvo a cargo de Luis Mauricio Cuervo y Jorge Máttar. Se agradecen los aportes de Carlos Sandoval y Daniel Perrotti, funcionarios del ILPES; las orientaciones y opiniones de Javier Medina, del Centro de Prospectiva de la Universidad del Valle (Cali, Colombia), y las sugerencias sobre versiones anteriores del texto de Antonio Prado, Nanno Mulder y Sergio Bitar.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2579

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile • 2013-618

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Prefacio.....	5
Prólogo.....	9
Introducción.....	11
Capítulo I	
<b>Prospectiva y planificación</b> .....	15
A. Orígenes de la prospectiva y antecedentes en las Naciones Unidas, la CEPAL y el ILPES.....	15
B. Fundamentos de la prospectiva .....	17
C. Planificación y prospectiva .....	18
Capítulo II	
<b>La prospectiva en América Latina</b> .....	21
A. Origen y trayectoria.....	21
B. La hora de los balances y de realización de las tareas pendientes .....	27
Capítulo III	
<b>Prospectiva económica</b> .....	31
A. Balance preliminar del estado del arte .....	31
B. Escenarios desarrollados .....	35
C. Un ejercicio de prospectiva en la CEPAL .....	37
Capítulo IV	
<b>Estudio prospectivo sobre el clima de igualdad en América Latina y el Caribe</b> .....	39
A. La encuesta.....	39
B. El futuro de la igualdad .....	41
Capítulo V	
<b>El futuro más probable</b> .....	43

Capítulo VI		
<b>El futuro deseable</b>	.....	47
Capítulo VII		
<b>Escenarios de ruptura</b>	.....	51
Capítulo VIII		
<b>Reflexiones finales</b>	.....	53
Anexo	.....	57
Bibliografía	.....	61
Publicaciones de la CEPAL	.....	65
<b>Cuadros</b>		
Cuadro I.1	América Latina y el Caribe: visiones nacionales del desarrollo a largo plazo	16
Cuadro I.2	Características básicas de la reflexión prospectiva	18
Cuadro II.1	América Latina: ejemplos significativos de desarrollo institucional de la prospectiva, 2000-2012	25
Cuadro II.2	América Latina: instancias significativas de intercambios en materia de prospectiva, 2000-2012	26
Cuadro III.1	Estudios recientes de prospectiva de la economía internacional	32
Cuadro III.2	Escenarios latinoamericanos	35
Cuadro III.3	La globalización como factor "ordenador" de escenarios	36
Cuadro IV.1	Datos generales de la encuesta sobre el clima de igualdad	41
<b>Gráficos</b>		
Gráfico VI.1	Mayores desviaciones del ideal	48
Gráfico VI.2	Mayores aproximaciones al ideal	49
Gráfico VI.3	Contraste entre los escenarios "más deseable" y "menos deseable" correspondientes a las dimensiones socioeconómicas	49
Gráfico VII.1	Escenario tendencial	52
<b>Recuadros</b>		
Recuadro II.1	América Latina: imágenes de futuros alternativos en los años cincuenta	22
Recuadro II.2	Imágenes del futuro desarrolladas en América Latina en los años ochenta	23
<b>Diagramas</b>		
Diagrama I.1	La prospectiva como multidisciplina	19
Diagrama IV.1	Esquema de trabajo para la realización de la encuesta	40

## Prefacio

La colección “La hora de la igualdad”, que incluye el número que aquí presentamos, responde a la genuina necesidad de profundizar los análisis y las propuestas planteadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Dicho documento fue sometido a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010. En cierto modo marca un antes y un después en los enfoques de la CEPAL.

En dicha ocasión los y las representantes de los países de la región acogieron con entusiasmo los mensajes contenidos en el documento. Asimismo, en cada vez más instancias posteriores, múltiples actores de la región han solicitado que la CEPAL profundice los análisis y las propuestas allí planteados. Esta demanda ratifica nuestra convicción de que lo que tal documento logró acuñar fue una estrategia de desarrollo a la altura de los tiempos y con una auténtica vocación de igualdad. De allí, pues, la necesidad de seguir avanzando en las reflexiones y propuestas mediante esta colección que hoy presentamos.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí y que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer.

Hemos propuesto, como elementos rectores del desarrollo de cara al futuro, crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizándolo desde el Estado. Planteamos revertir las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. Enfatizamos la importancia de reforzar la protección de la gente mejorando tanto los mercados laborales como la capacidad de las finanzas y gestiones públicas. Así como afirmamos que en la agenda de la igualdad urge ocuparse de las vulnerabilidades sociales, también dijimos que para ello juega un papel fundamental una macroeconomía que proteja frente a las vulnerabilidades de la volatilidad externa.

Finalmente, el valor de la igualdad y su conjugación con el crecimiento no pueden desentenderse de lo que determina con más fuerza nuestro futuro y el de todos: el cambio climático. Igualdad significa, en este sentido, mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y no sean los pobres, ni los países pobres, los que terminen pagando los mayores costos en este cambio. Significa repensar el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos, y un vínculo más amable con la naturaleza.

En el marco de los desafíos trazados por el nuevo escenario mundial y el valor de la igualdad, en *La hora de la igualdad* hemos formulado planteamientos claros en materia de pacto fiscal, desarrollo productivo, protección social, convergencia territorial, generación de capacidades mediante la educación y de oportunidades por el expediente del empleo. Se ha colocado la agenda de la igualdad en la articulación entre diversas dimensiones y se procura acuñar una visión estratégica del desarrollo que queremos en el mundo que enfrentamos, replanteando con energía el rol del Estado en distintos ámbitos.

Hemos manifestado, en primer lugar, la necesidad de un Estado que garantice un entorno macroeconómico adecuado para prevenir y enfrentar la volatilidad, llevar los ritmos de crecimiento hacia sus mayores potencialidades y promover un patrón de crecimiento hacia un mayor dinamismo productivo y una menor vulnerabilidad en el ámbito laboral.

En segundo lugar, el Estado debe desempeñar un papel activo en promover cambios en la matriz productiva hacia la mayor incorporación de progreso técnico y, complementariamente, impulsar políticas decididas para reducir las brechas de productividad entre los distintos sectores y niveles de la estructura productiva.

En tercer lugar, el Estado debe comprometerse a reducir las disparidades territoriales en capacidades productivas, en articulación con mercados ampliados, en mayor convergencia en el acceso a los servicios y en menores desigualdades en los niveles de bienestar.

En cuarto lugar, el Estado debe impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del empleo, a fin de proteger frente al desempleo, cerrar brechas de

ingresos laborales como mecanismo clave de promoción de la igualdad e incrementar las tasas de participación y las tasas de empleo.

En quinto lugar, el Estado debe intervenir de manera más decidida en el ámbito social, para garantizar mayor acceso al bienestar y mayor desarrollo de capacidades de quienes se encuentran en situación de mayor rezago y vulnerabilidad, lo que contribuye sustancialmente a cerrar las brechas sociales.

Por último, en el ámbito político el Estado juega un rol protagónico, al cual no puede renunciar. Se trata, aquí, de velar por más democracia y más igualdad, dos caras de la misma moneda. Por el lado de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en sus procedimientos, por agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad y garanticen políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. Para ello es la igualdad de ciudadanía —de derechos, de voz pública, de sujetos plenos— el vínculo en que la política se eslabona con la igualdad social.

Se trata de reponer y rearticular un Estado con injerencia en la orientación del desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación. Esto debe ocurrir en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, con el sistema de representación y con la base de constitución de los actores sociales o, si se quiere, la sociedad civil.

En estos sentidos recién planteados se ha entendido y se entiende, en *La hora de la igualdad*, el desarrollo latinoamericano y caribeño en un mundo globalizado y en el marco de los desafíos propios de la actual inflexión histórica. Así la CEPAL recrea su propio conocimiento técnico acumulado a lo largo de más de seis décadas de intenso trabajo. Con esta propuesta se pretende respaldar valores últimos a los que adherimos sin reservas, con el rigor técnico que forma parte del patrimonio de la casa.

En este marco, los trabajos incluidos en la presente colección son, parafraseando el subtítulo del documento matriz, “camino por abrir”. Tales trabajos no surgen de manera azarosa ni espontánea. Son parte de una línea central en el desarrollo de ideas dentro de la CEPAL. Cada documento incluido en la colección corresponde a un grupo interdisciplinario, compuesto por profesionales de la mayor jerarquía, y es fruto de un arduo trabajo de discusión e investigación. Estos grupos de trabajo se formaron por decisión de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL para profundizar temáticamente los distintos componentes de la propuesta que la CEPAL lanzó en Brasilia en 2010 y complementar, además, los vacíos que el documento original no logró colmar y que en dicha ocasión quedaron planteados como nuevos. Cada nuevo número de la colección procura, como en esta ocasión, ir completando el “rompecabezas” de la igualdad con nuevos aportes.





# Prólogo

Las tendencias del desarrollo de América Latina y el Caribe, en lo que va transcurrido de este siglo, aunque con claroscuros y matices, exhiben una notable recuperación de las tasas de crecimiento económico —muy superiores a las de las dos décadas anteriores—, significativos descensos de las tasas de pobreza e indigencia y moderados avances en la reducción de la desigualdad en sus variadas dimensiones, en un marco de relativa estabilidad monetaria, fiscal, financiera y cambiaria.

Este acontecer se vincula con el renacimiento del interés público por plantear y propiciar condiciones de desarrollo de largo plazo. No ha sido fácil construir estabilidad macroeconómica con resultados sociales positivos, y seguirá siendo difícil mantener y profundizar esta senda. Esa convicción parece ser la base de esta novedosa búsqueda por cimentar el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, empeño en que la prospectiva podría ser un fiel y eficaz aliado.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha querido formar parte de esta construcción de condiciones de desarrollo de largo plazo, por lo que ha emprendido desde hace cerca de tres años un trabajo de consolidación de sus capacidades de investigación, asistencia técnica y capacitación en prospectiva.

Este esfuerzo apunta a contribuir a la consolidación del recorrido que los países de la región ya han iniciado, así como a llenar vacíos y necesidades identificadas. Entre estos destaca la importancia de apuntalar, desde la propia región, una mirada prospectiva de América Latina y el Caribe como conjunto,

no solamente como suma de naciones. Por otro lado, se ha considerado fundamental la promoción de una visión con énfasis económico integral. Por esas razones, y en consonancia con las orientaciones establecidas en los documentos presentados por la CEPAL en su trigésimo tercer y trigésimo cuarto períodos de sesiones celebrados en 2010 y 2012, respectivamente, se viene trabajando en la elaboración de una visión de futuro de desarrollo para América Latina y el Caribe con la igualdad en el centro.

Esta publicación registra la culminación de un proceso en este sentido y marca la apertura de nuevos desafíos y compromisos. Da cuenta del resultado de una amplia encuesta a especialistas de la región acerca del futuro previsible de las brechas de igualdad identificadas en los documentos *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, publicado en 2010, y *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, publicado en 2012, y delinea los escenarios tendencial, ideal y de ruptura.

Los resultados obtenidos ponen en evidencia los avances sociales y los rezagos estructurales que condicionarán la construcción de futuros de desarrollo con igualdad para la región. Quedan abiertas preguntas, quedan planteados desafíos y queda ratificado el compromiso institucional por seguir avanzando en esta senda prometedora, aunque recientemente abierta.

Con esta publicación se busca animar el debate y realzar la importancia de avanzar en la construcción de un futuro para América Latina y el Caribe desde la función pública. La investigación y las publicaciones en esta materia continuarán y los servicios de capacitación y asistencia técnica se seguirán consolidando como la más fiel muestra de nuestras convicciones y nuestro compromiso.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva de la  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

# Introducción

Antonio Alonso Concheiro (2007) pone de manifiesto una reveladora dualidad en la relación de nuestro continente con la idea de futuro: “Por muchos contemporáneos del nacimiento de América ésta [es] vista como una tierra idílica que permite la oportunidad para empezar de nuevo, corrigiendo los errores de la vieja Europa. Es en mucho *una tierra del futuro, un campo de posible experimentación, de exploración*” (subrayado de los autores). A esa dualidad, sumamos la presencia de una intrigante paradoja: esta *tierra del futuro* no piensa su porvenir. En diversos análisis e investigaciones de la situación actual (“estado del arte”) de la prospectiva en América Latina y el Caribe se coincide en señalar la carencia de visiones de largo plazo para la región en su conjunto (Cuervo, 2012; Medina, Becerra y Castaño, 2013; Bitar, 2013). El propósito del presente documento es contribuir al inicio de esta inaplazable reflexión.

En los últimos diez años, las agendas de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han articulado en torno a la combinación de ritmos sostenidos de crecimiento con el mejoramiento de las condiciones de igualdad. Aunque el crecimiento económico regional de la última década ha superado al de las tres precedentes, en la mayoría de los países este sigue siendo insuficiente y volátil, como lo revelan las divergencias y disparidades en la distribución del ingreso, en el mercado de trabajo y en el desarrollo productivo y territorial.

El desarrollo es una tarea a largo plazo que exige un enorme esfuerzo colectivo, encabezado por el Estado y apuntalado por políticas públicas de largo alcance. Es por esto que en la región se otorga creciente atención a la planificación del desarrollo y la construcción de visiones del futuro acordes con

la aspiración generalizada a la reducción de las desigualdades. La consolidación de esta tendencia institucional daría lugar a pensar en un compromiso concreto con la construcción de un desarrollo que satisfaga la hasta ahora frustrada aspiración a articular a los actores sociales y políticos en torno a objetivos de largo plazo.

El dar respuesta al desafío de la igualdad, de gran envergadura, supone una ruptura con el sendero transitado por décadas y siglos, con vaivenes y volatilidad, luces y sombras, pero que en esencia ha perpetuado la concentración de los ingresos y de la riqueza. En efecto, tal como lo plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2012), el desarrollo con igualdad exige transformaciones estructurales que pongan fin a las tendencias actuales, especialmente del aparato productivo, caracterizado por una heterogeneidad que dificulta el crecimiento incluyente y sostenible.

Ante este desafío, en el presente documento se propone como oportuno y necesario adoptar la prospectiva como instrumento de planificación capaz de contribuir a la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo con una visión de largo alcance en la región. Es imposible alterar tendencias seculares en el curso de un período de gobierno; en cambio, es del todo factible sentar las bases de una transformación a largo plazo, mediante la construcción colectiva de imágenes de nación basadas en el uso de la valiosa herramienta que ofrece la prospectiva.

En vista de lo anterior, el ILPES y la CEPAL en su conjunto se comprometieron a utilizar y dar a conocer la prospectiva como instrumento de política pública pertinente y útil para la formulación de políticas públicas a largo plazo de desarrollo con igualdad. Asimismo, se ha considerado apropiado que esta labor contribuya también a una reflexión de alcance regional. Más concretamente, en el documento elaborado para el período de sesiones de 2010, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL se refirió a los actuales desafíos estratégicos para la región e identificó políticas públicas orientadas a la superación de las brechas que sitúan a América Latina y el Caribe como el continente más desigual del planeta (CEPAL, 2010). Para dar seguimiento a sus propuestas, la Secretaría Ejecutiva de CEPAL estableció varios grupos interinstitucionales de trabajo y asignó al ILPES la coordinación de uno de ellos, encargado de realizar un estudio prospectivo de la región que tiene como horizonte el año 2020.

El presente documento se divide en ocho secciones, la primera de las cuales es la Introducción. En la segunda sección se describen brevemente los fundamentos de la prospectiva y sus semejanzas y diferencias con respecto a la planificación propiamente dicha. En la tercera se identifican los principales hitos de la evolución del quehacer prospectivo en América Latina. La cuarta contiene un breve recuento y balance de los estudios de prospectiva económica realizados en todo el mundo. En la quinta se describen el proceso de elaboración y los principales resultados de la encuesta sobre el clima de la igualdad, en la

que se consultó a especialistas en el desarrollo de América Latina y el Caribe, con el propósito de conocer sus pronósticos sobre la evolución de las brechas de la igualdad en la década de 2010. En las tres últimas secciones (sexta, séptima y octava) se presentan tres escenarios sobre la igualdad en la región, basados en los resultados de la encuesta. Estos tres escenarios corresponden al “futuro más probable”, al “futuro ideal o más deseable” y a una situación de “ruptura”.



## CAPÍTULO I

# Prospectiva y planificación

### A. Orígenes de la prospectiva y antecedentes en las Naciones Unidas, la CEPAL y el ILPES

El origen de la prospectiva a mediados del siglo XX se le atribuye a Gaston Berger, fundador en 1957 del Centro Internacional de Prospectiva. Más tarde, en los años setenta, esta comienza a desarrollarse en América Latina. Alonso (2007) identifica tres hitos de este proceso: el séptimo Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación realizado en 1969 en Lima con el fin de reflexionar sobre la posible situación regional en el año 2000; en 1975, la creación en México de la Fundación Javier Barros Sierra, primera institución regional dedicada exclusiva y sistemáticamente a la prospectiva, y la publicación en 1977 de *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano* (Herrera y otros, 1977) de la Fundación Bariloche de Argentina, concebida como una respuesta regional a *Los límites del crecimiento* elaborado por el Club de Roma en 1972. Como señala Alonso (2007), “el estudio latinoamericano sostiene que los problemas principales que enfrenta el mundo son de carácter sociopolítico y resultantes de una desigual distribución de poder tanto a nivel nacional como internacional, y no de carácter económico (como lo plantea el modelo del Club de Roma)”. Popper y Medina (2008) coinciden en considerar que en los años setenta se inicia la aplicación de la prospectiva en América Latina.

En las Naciones Unidas en general y en la CEPAL en particular, el interés por los estudios prospectivos surge en esa misma década. Joseph Hodara (1975 y 1977) elaboró dos documentos sobre el tema para la CEPAL: *Prospectiva y subdesarrollo* y *El orden latinoamericano: cinco escenarios*. La publicación de *El futuro de la economía mundial*, (Leontief, 1977), demuestra que se trata de un verdadero



interés institucional. En mayo de 1985 comienzan las actividades del Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL), que incluyen una serie de estudios especializados. En el primero de ellos, editado por Gonzalo Martner, se presenta una reflexión sobre las perspectivas para América Latina en el año 2000.

De acuerdo con los registros consultados, el trabajo prospectivo del ILPES se inicia en los años noventa. En abril de 1991, y en colaboración con el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia, se realiza en Santiago el Coloquio Internacional sobre Prospectiva de la Economía Mundial y sus efectos sobre las Economías de América Latina y el Caribe, en el que Alfredo Costa Filho, en ese entonces director del ILPES, presenta *Prospectiva e interdependencia mundial: los nuevos desafíos para la planificación*. Ese mismo año se publican los resultados del primer ejercicio de prospectiva territorial en la historia del ILPES, coordinado por Sergio Boisier: *Estrategia para el Desarrollo Regional. La región del Biobío al encuentro del siglo XXI* (SERPLAC, 1991).

Desde entonces y hasta hoy el ILPES ha mantenido su interés por los estudios prospectivos. De todas las publicaciones sobre la materia, cabe destacar tres: *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, de Javier Medina y Edgar Ortigón (2006); *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*; CEPAL/IDEA/Banco Mundial, 2004, y *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social* (Cortes y otros, 2012).

Esta línea de trabajo adquiere creciente importancia en lo que va transcurrido del siglo XXI, período en el que comienzan a realizarse en los países de la región múltiples actividades destinadas a la elaboración de visiones y planes de desarrollo a largo plazo. En el cuadro I.1 se mencionan solo las que abarcan al menos una década.

Cuadro I.1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VISIONES NACIONALES DEL DESARROLLO A LARGO PLAZO**

<i>Bolivia: prospectiva económica y social 2000-2010</i> (PNUD, Cuaderno de Futuro 10, La Paz, 2000)
<i>Brasil 2022</i> (Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República)
<i>Prospectiva Chile 2010. Construyendo el Chile económico del futuro</i> (Ministerio de Economía, Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica, Santiago, 2002)
<i>Agenda Chile país desarrollado: más oportunidades y mejores empleos</i> (Ministerio de Hacienda, Santiago, 2010)
<i>Visión Colombia segundo centenario: 2019</i> (Resumen ejecutivo, Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República, Bogotá, 2005)
<i>Costa Rica visión a largo plazo</i> (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, 2012)
<i>Ecuador: Estrategia Nacional 2010-2025</i>
Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032 (Gobierno de Guatemala, 2008)
"Visión de país 2010-2038-Plan de Nación 2010-2022" (Presentación al Congreso, Tegucigalpa, 2010)

## Cuadro I.1 (conclusión)

---

*Vision 2030 Jamaica–National Development Plan* (Visión Jamaica 2030, Plan Nacional de Desarrollo) (Gobierno de Jamaica, Kingston, 2009)

---

*Visión 2030: el México que queremos* (Presidencia de la República, México D.F., 2006)

---

*Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Gobierno del Perú, 2011)

---

*Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana, 2010-2030* (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Reforma del Estado, Santo Domingo, 2012)

---

Diálogo político-social por Uruguay logístico 2030 (Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, 2011)

---

*Uruguay Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*

---

**Fuente:** elaboración propia.

## B. Fundamentos de la prospectiva

Como era de esperar, a lo largo de su historia, que se prolonga por cerca de seis décadas, los estudios del futuro han dado lugar a la utilización de una serie de términos con distintos significados: futurología, prospectiva, previsión y “predicción” (*foresight*). Estos se diferencian en cuanto a su epistemología, su orientación metodológica e incluso su significado cultural. Mientras “estudios de futuros” es la expresión más general e inclusiva, “prospectiva” es la que goza de mayor reconocimiento mundial y la más ampliamente aceptada en América Latina (Masini, 2012). A continuación, se presenta un análisis de sus pilares o fundamentos.

En primer lugar, la prospectiva no es sinónimo de adivinación, sino una herramienta de construcción del futuro. “La prospectiva no es una profecía bíblica o una predicción y no busca predecir el futuro. Más que develar algún futuro prefabricado, *la prospective* ofrece una aproximación que ayuda a construir el futuro. Nos habilita a considerar el mundo del mañana como algo que creamos, más que algo previamente decidido, como un misterio que solamente necesita ser revelado” (de Jouvenel, 2000). La construcción del futuro significa distanciarse tanto del determinismo como del probabilismo: “La actitud prospectiva nace de una revuelta del espíritu contra el yugo del determinismo y el juego del azar” (Godet, 2007). Más concretamente, la prospectiva es un ejercicio en el que se plantean al menos cinco interrogantes fundamentales: ¿qué cambia?, ¿qué puede cambiar?, ¿qué debe cambiar?, ¿quién puede hacer los cambios? y ¿cuáles son las implicaciones de esos cambios? (Medina y Ortegón, 2006).

En segundo lugar, la naturaleza de la prospectiva y la magnitud del desafío que se le plantea indican que convendría iniciar procesos de reflexión integrales en los que se haga uso de múltiples métodos y procedimientos. Pensar el futuro, como se observa en el cuadro I.2, significa situarse en un plano de reflexión amplio y complejo, que difícilmente acepta las domesticaciones (definición de campos y especialidades) disciplinarias propias de las ciencias. Implica, muy especialmente, reconocer el carácter ineludible de la reflexión ética, recurso indispensable para la construcción del futuro y la adopción de determinadas opciones. Significa

igualmente hacer uso de los recursos provistos por la ciencia, especialmente los que ayudan a la comprensión del cambio y de la dinámica de los fenómenos y de los procesos (¿qué cambia?, ¿qué puede cambiar? y ¿qué debe cambiar?). Implica, finalmente, tender puentes entre la construcción de visiones y la acción colectiva organizada (¿quién hace los cambios?, ¿cuáles son sus implicaciones?), preferiblemente haciendo uso de la planificación.

Cuadro I.2

**CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA REFLEXIÓN PROSPECTIVA**

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>
Carácter transdisciplinario	Implica el conocimiento de un saber de base y un saber aplicado. Por ejemplo, la aplicación del programa Delphi exige conocimientos de las matemáticas y la sociología.
Complejidad	Los estudios del futuro consisten en la aplicación de múltiples enfoques que no se limitan a las disciplinas tradicionales, tal como sucede, entre otros, con los estudios del desarrollo, del medio ambiente, del género y las ciencias de la administración.
Globalidad	Su propósito es identificar las relaciones existentes entre un sistema y su contexto, sus interacciones e interdependencias. Los modelos sirven para comprender los vínculos entre los sistemas, suprasistemas y subsistemas involucrados.
Carácter normativo	Se proponen futuros deseables que suponen un "deber ser" de la sociedad, basados en el reconocimiento de la influencia y la manifestación de los valores y las visiones en la elaboración de los estudios. Se recomienda organizar equipos de trabajo que representan diversos valores.
Carácter científico	El futuro no es un objeto de experimentación en sentido estricto, porque no es repetible ni predecible y, por tanto, no obedece a una ley universal. El carácter científico de la prospectiva radica en el método, en el rigor empleado en la formulación de las hipótesis y procesos de simulación y en la validación a posteriori de sus resultados
Carácter dinámico	Conlleva una continua adaptación y renovación frente al cambio. Plantea a los especialistas el inmenso reto de mantenerse al día con las nuevas realidades. Implica una alta capacidad de aprendizaje
Participación	En un ejercicio se deben conocer el tipo de actores involucrados, y los procesos de preparación, animación, comunicación y diálogo social con cada uno de ellos.

**Fuente:** J. Medina y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006, sobre la base de Masini, *La previsión humana y social*, 1993.

### C. Planificación y prospectiva

Como se ha indicado, la planificación y la prospectiva son disciplinas complementarias. Se trata, igualmente, de tradiciones muy cercanas en cuanto a sus propósitos, métodos y motivaciones. Así como la prospectiva se nutre

de la planificación, en esta última se considera a la primera como una de sus funciones básicas (Martin, 2005). En efecto, “la prospectiva se constituye en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios de futuro, el análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica” (Medina, Becerra y Castaño, 2013).

Diagrama I.1

#### LA PROSPECTIVA COMO MULTIDISCIPLINA



**Fuente:** J.P. Gavigan y otros, “The role of foresight in the selection of research policy priorities”, *Conference Proceedings European Commission-IPTS-JRC*, Reporte EUR 24406, Sevilla, 2002.

La similitud y la interrelación mencionadas no deben, sin embargo, llevar a confusión. “La planeación y la prospectiva son primas hermanas. (...) Sin embargo, planeación y prospectiva *difieren también en su propósito, en el plazo que las ocupa, en sus herramientas* (aunque compartan algunas). *La prospectiva* pretende aclarar los objetivos que pueden y deben perseguirse, explorar caminos alternativos, especular y conjeturar sobre posibles cambios, evaluar las posibles consecuencias de nuestras acciones (o de no actuar); en otras palabras, *abrir opciones posibles, probables o deseables* para el futuro y reducir la probabilidad de que este nos sorprenda. *La planeación* pretende ordenar las actividades para alcanzar un fin, un objetivo dado; esto es, *cerrar las opciones de futuro* para que sólo el preferido se convierta en realidad. La acción, más que la especulación y la conjetura, es el ámbito de la planeación. *A la prospectiva* le interesa en particular *el largo plazo*; aquel que permite imaginar futuros radicalmente diferentes del presente, que le da espacio a la dinámica social para que se transforme en algo nuevo. *A la planeación* le interesan en general *plazos más cortos*; un tiempo acotado, cercano al presente, que permita operar en un espacio relativamente estable en el entorno” (Alonso, 2011, subrayado de los autores).

De la prospectiva se preserva y resalta el valor de la conjetura, de la libre exploración de futuros posibles, sin ataduras ni cortapisas. De la planificación se destaca su utilidad como instrumento de conducción de la acción colectiva organizada. Se reclama, finalmente, la elaboración de instrumentos de articulación, de fertilización y de retroalimentación mutua: "La primera imagina lo que la segunda pretende convertir en realidad. No son instrumentos en competencia, sino actividades complementarias. La planeación de la acción sin visión, termina siendo improvisación; la visión que no es acompañada por la acción planificada no es sino un sueño. Planeación y prospectiva son ambas necesarias y deberían operar como un equipo" (Alonso, 2011).

## CAPÍTULO II

# La prospectiva en América Latina

### A. Origen y trayectoria

Los estudiosos y observadores de la historia de los estudios del futuro en América Latina no concuerdan sobre su “fecha de nacimiento” en nuestro continente. Yero (1997) y Medina la sitúan en los años sesenta, mientras Alonso (2007) la ubica en la década de 1970.

Yero hace una lectura de la evolución general de estos estudios en América Latina, en el que asocia su evolución al curso de un debate sobre el desarrollo y la planificación. Por esa razón, ubica su origen a finales de los años cincuenta, cuando los debates sobre el modelo de sociedad deseado propiciaron “una especie de lenguaje común sobre opciones e ‘imágenes’ de las sociedades deseables y los ejes de los futuros alternativos. (...) Los estudios realizados en esta etapa tuvieron como propósito central evaluar la viabilidad económica y política de los futuros explorados. Se apoyaron en la modelización matemática para simular diferentes procesos económicos y políticos demostrando la factibilidad de los futuros que proponían” (Yero, 1997). El autor menciona principalmente los estudios realizados por Varsavsky en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela “y en la CEPAL, en donde se elaboraron modelos económicos” que giraban en torno a la contraposición de dos estilos económicos: el consumista (tendencial) y el creativo (deseable). En el recuadro II.1 se resumen, desde la perspectiva de este autor, las imágenes de futuros alternativos que se podían identificar en la región en los años cincuenta.

Medina, por su parte, interpreta la ola de creación de organismos nacionales (secretarías, instituciones) de promoción de la ciencia y la tecnología a finales de los años sesenta y el uso que en ellos se hicieron de ejercicios de prospectiva como señal del nacimiento de la prospectiva latinoamericana.

Recuadro II.1

**AMÉRICA LATINA: IMÁGENES DE FUTUROS ALTERNATIVOS EN LOS AÑOS CINCUENTA**

"El estilo consumista se refiere a una economía subdesarrollada, capitalista, dependiente, enmarcada en la sociedad industrial, en donde se reproducen los patrones de producción y uso de la tecnología. La participación se realiza a través de la democracia electoral y la solidaridad se expresa por la caridad, con los límites impuestos por la competencia y las divisiones de clase. Las fuentes motivacionales son el dinero, el poder y el estatus social. Se busca la integración en el comercio internacional y hay tendencia hacia el monoculturalismo. La educación se centra en la formación de recursos humanos. Se aspira a la máxima producción posible mediante el mercado con intervención estatal para evitar abusos.

"El estilo creativo se orienta a satisfacer las necesidades humanas a partir de una nueva organización de la sociedad y de la producción, en un plano de igualdad, solidaridad y motivaciones de carácter no material. El nacionalismo, fruto de la creatividad, privilegia la diversidad cultural y no la imitación. Deberá lograrse un nivel de vida material más alto que el actual y condiciones de trabajo igualitarias. Los derechos de las futuras generaciones deben ser salvaguardados gracias al uso racional de los recursos, la preservación del ambiente y las políticas demográficas adecuadas. Eso se lograría mediante una educación permanente, una producción planificada, una tecnología compatible con este estilo de desarrollo y con los recursos disponibles, y con una actividad política intensa y pluralista acompañada por el respeto a las libertades individuales".

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Lourdes Yero, "Los estudios del futuro en América Latina", *Prospectiva: la construcción social del futuro*, J. Medina Vázquez y E. Ortegón (eds.), Cali, ILPES, Universidad del Valle, 1997.

Mientras Alonso considera los años setenta como el período en el que surge la prospectiva en América Latina, Yero los ve como una etapa de "enfriamiento" resultante de la mentalidad dependentista que habría imperado en la época. "La perspectiva dependentista, en parte por su aproximación crítica y en parte a causa de las complejas relaciones que supone su enfoque estructural, (...) no han favorecido mucho los estudios de futuro" (Yero, 1997).

Alonso afirma que "El nacimiento formal de los estudios de prospectiva en América Latina ocurriría en realidad durante la década de 1970" (Alonso, 2007) y asocia esta afirmación a hechos significativos como la creación de la Fundación Javier Barros Sierra y la realización de estudios como el conocido ¿Catástrofe o nueva sociedad? *Modelo mundial latinoamericano* (Herrera y otros, 1977). Este "modelo mundial latinoamericano fue realmente diseñado como respuesta a la pregunta siguiente: ¿cuáles son los condicionamientos que impiden satisfacer las necesidades de supervivencia presentes y futuras del ser humano?, respondiendo que son de naturaleza principalmente sociopolítica, obtenibles a condición de tener una sociedad basada en la solidaridad y en una armónica relación con el medio ambiente" (Yero, 1997).

En los años ochenta se produce un verdadero quiebre de contexto y mentalidad, que tiene profundas repercusiones en la manera de pensar y en la reflexión prospectiva en América Latina (véase el recuadro II.2). Cabe recordar que, a comienzos de esa década, estalló en América Latina la "crisis de la deuda", que se propagó por

toda la región y condujo al virtual estancamiento del crecimiento económico por habitante y la ruptura de los equilibrios macroeconómicos; esta última se reflejó fundamentalmente en tasas de inflación y déficit fiscales históricamente altos en varios países. “Se hace evidente la necesidad de abordar la incertidumbre y el futuro de manera más sistemática de lo que se venía haciendo” (Yero, 1997). A esto se suma la creciente actividad regional de los organismos internacionales, encauzadas a través de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa sobre el Futuro para América Latina del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional (UNITAR), los proyectos conjuntos de la UNESCO y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el programa Iniciativa de prospectiva tecnológica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

#### Recuadro II.2

#### IMÁGENES DEL FUTURO DESARROLLADAS EN AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS OCHENTA

Escenarios desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

1. Caos social: desagregación extrema, conflictos y desestructuración estatal
2. Modernización centrífuga: tradicionalización social y conflictos sociales, ruptura de los procesos democráticos
3. Modernización menos fragmentada y expansiva: sociedad dual con mayor estabilidad política
4. Modernización concertada y expansiva: integración social y simbólica

#### Escenarios desarrollados por ERAL

1. Régimen democrático pluralista, alto crecimiento productivo y distribución del ingreso
2. Régimen autoritario represivo, alto crecimiento y baja distribución del ingreso
3. Régimen autoritario populista, bajo crecimiento y alta distribución del ingreso
4. Inestabilidad y oscilaciones políticas, bajo crecimiento y baja distribución del ingreso

#### UNESCO

1. Incorporación plena, homogeneización cultural, identidad nacional y dinámica incorporación en la cultura mundial
2. Imposibilidad de integración, polarización y ampliación de brechas, y luchas violentas por el poder
3. Democracia plural efectiva, pluralidad cultural, nuevas estrategias de incorporación de distintos modelos de vida, cosmovisiones y culturas.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Lourdes Yero, “Los estudios del futuro en América Latina”, *Prospectiva: la construcción social del futuro*, J. Medina Vázquez y E. Ortegón (eds.), Cali, ILPES, Universidad del Valle, 1997.

Alonso coincide con Yero en considerar los años ochenta como una época de intensificación de los estudios prospectivos cuando afirma: “En la década de los 1980 América Latina experimentó una grave crisis financiera y económica. (...) Con todo, (...) América Latina reflexionó en sus futuros durante los 1980 más que



nunca antes" (Alonso, 2007). En este contexto de gran dinamismo se da inicio a la planeación prospectiva<sup>1</sup> (Matus, 1980) y se realizan numerosos estudios de visión de país para el año 2000 y años posteriores, entre muchos otros La Colombia posible; México 2010; Argentina Siglo 21; Chile 2000; Ecuador 2000; Perú 2010.

Como tendencias dominantes de la época, cabe señalar la escasa incorporación de estudios nacionales en los ejercicios regionales de reflexión, el mayor esfuerzo dedicado al diagnóstico, el empleo prácticamente nulo de las técnicas de modelización matemática y "el salto al futuro". "Estos estudios suponen un 'salto al futuro' (Dror, 1990) desde el punto de vista de la metodología prospectiva. Se caracterizan por dar poca importancia a la 'efectividad metodológica', entendida como el uso riguroso de los métodos y técnicas prospectivos, y por la tendencia a la elaboración de 'ensayos'" (Yero, 1997).

A comienzos de los años noventa el balance es poco alentador, debido a obstáculos endémicos tales como la escasez de centros dedicados de lleno a la disciplina, la ausencia de continuidad, la inexistencia de asociaciones de especialistas, la escasa difusión de los estudios y la poca importancia concedida por los medios de comunicación a este tipo de reflexiones (Yero, 1997). Al parecer, algunos de estos obstáculos se habrían superado pues, en la opinión de Alonso "Iberoamérica recibió así al nuevo siglo 21 con una comunidad de prospectiva pujante, en expansión y viviendo un incipiente proceso de consolidación" (Alonso, 2007).

En términos generales, la región y, más específicamente, los gobiernos han sido poco proclives a incorporar perspectivas de largo plazo en sus estrategias de desarrollo, en cuya formulación no se toma en cuenta la dinámica de la economía y la política internacional. El "cortoplacismo" dominante en el desarrollo de las políticas públicas habría incidido en la falta de ejercicios de prospectiva impulsados por los gobiernos en la mayoría de los países de la región. Esta situación parece estar cambiando en los últimos años, en los que se percibe un interés mayor por el futuro por parte de los gobiernos y la sociedad, que se suma a la más o menos continua realización de ejercicios prospectivos en el mundo académico. Es posible que en este mayor interés público por el futuro influyan la globalización de la economía, la reflexión motivada por el estallido de la crisis financiera y económica mundial en 2008, y la relevancia que ha adquirido el cambio climático en la agenda mundial y las agendas nacionales de desarrollo en los últimos seis años.

Lo anterior lleva a Medina a hacer un balance más positivo de la situación registrada desde comienzos del siglo XXI: "En la década que sigue, desde 2000 hasta el momento presente, en América Latina aparecen nuevos desarrollos institucionales, y ha existido una mayor continuidad en los esfuerzos. Este progreso se evidencia en el apoyo de organismos internacionales, el surgimiento de programas nacionales e internacionales, nuevos centros, institutos, servicios, proyectos y universidades interesadas. Las fuentes y los procesos de consolidación institucional son muy

---

<sup>1</sup> En este texto se propone una distinción entre planeación y prospectiva, términos que en la literatura se utilizan indistintamente, como ocurre en este caso.

diversos y se combinan de manera muy particular en cada país. Las universidades y los centros de investigación han ocupado un lugar destacado, al lado de los cuales también tienen presencia las empresas públicas y los consorcios.

De esta suerte, se han podido configurar redes de conocimiento y una comunidad prospectiva en proceso de consolidación en muchos países de la región. (...) Ello se evidencia en el incremento de:

- Los puntos de referencia, los cuales son instituciones que han podido tener continuidad en su labor prospectiva a lo largo de esta década o en los últimos treinta años.
- El contacto con redes y proyectos de cooperación internacional, en los cuales se ha intercambiado valioso conocimiento metodológico y contenidos de punta.
- Experiencias significativas que han tenido impacto en los países, las regiones subnacionales o los sectores estratégicos de los países.
- Los programas de formación avanzada y la difusión de conocimiento en español por parte de autores iberoamericanos” (Medina, Becerra y Castaño, 2013).

Cuadro II.1

#### AMÉRICA LATINA: EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PROSPECTIVA, 2000-2012

Categoría	Institución	Sigla
<b>Centros u observatorios institucionales</b>	Centro de Gestión y Estudios Estratégicos del Brasil	CGEE
	Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Argentina Fundación Javier Barros Sierra de México	CLGPA FJBS
<b>Laboratorios o institutos universitarios</b>	Centro de Estudios Prospectivos, Universidad de Cuyo, Argentina	CEP
	Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva, Universidad Externado de Colombia	CPEP
	Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle, Colombia	IPIGC
	Instituto Tecnológico de Monterrey, Universidad Tecnológica de Monterrey, México	ITM
	Departamento de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil	UNICAMP
<b>Consortios</b>	Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
	Universidad de São Paulo, Brasil	ASPB
<b>Servicios de empresas públicas</b>	Prospecta, Perú	PROSPECTA
	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, Brasil	EMBRAPA
	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, Brasil	SENAI
<b>Organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación</b>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colombia	COLCIENCIAS
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Perú	CONCYTEC
	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, Brasil (antes NAE-PR)	SAEPB
	Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, Argentina	MCTIPA
	Ministerio del poder popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Venezuela	MCTI
	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Chile	MEFT
	Observatorio Cubano de Ciencia y Tecnología, Cuba	OCCYT
Presidencia de la República Oriental del Uruguay	PRU	

**Fuente:** J. Median, S. Becerra y P. Castaño, “Prospectiva y política pública en América Latina”, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013, en prensa.

Uno de los aspectos más interesantes de esta positiva evolución institucional ha sido el desarrollo de comunidades nacionales e internacionales muy heterogéneas (véase el Cuadro II.2), por intermedio de las cuales se acelera la difusión del conocimiento y se crean espacios propicios para el aprendizaje colectivo. "Otro rasgo de singular relevancia es la construcción de lazos de cooperación entre instituciones internacionales, europeas y de América Latina, en ejercicios concretos, desarrollo de capacidades y divulgación de manuales y documentos. Este factor ha sido fundamental para acortar la curva de aprendizaje en materia prospectiva" (Medina, 2013).

Cuadro II.2

**AMÉRICA LATINA: INSTANCIAS SIGNIFICATIVAS DE INTERCAMBIOS EN MATERIA DE PROSPECTIVA, 2000-2012**

<b>Categoría</b>	<b>Instancia</b>
<b>Asociaciones internacionales</b>	World Futures Studies Federation, capítulo iberoamericano World Futures Society, capítulos nacionales Club de Roma, capítulos nacionales Asociación "Futuribles Internacional", conferencias en países
<b>Redes internacionales</b>	Red Iberoamericana de Prospectiva Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) Red Alfa (Programa de Cooperación Académica entre la Unión Europea y América Latina) y "SELF-RULE" (Prospectiva Estratégica Latinoamericana y Europea para el Intercambio de Conocimientos e Investigación), encabezada por la Universidad de Manchester Red Alfa-EULAKS de la Unión Europea, en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México Red Escenarios y Estrategia de América Latina
<b>Programas y proyectos internacionales</b>	Programa de Prospectiva Tecnológica de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) Programa de Prospectiva Tecnológica del Convenio Andrés Bello Millennium Project, Universidad de las Naciones Unidas Programa de Apoyo a la Competitividad. Corporación Andina de Fomento Proyecto "Quo Vadis" de innovación de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación de América Latina
<b>Actividades internacionales</b>	América Latina 2030, Proyecto del Milenio Seminario sobre educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países integrantes del Convenio Andrés Bello Escenarios Económicos para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo Proyecto de coordinación de ciencias sociales en América Latina (escenarios posibles y políticas sociales), FLACSO y UNESCO
<b>Eventos periódicos</b>	Congresos "Prospecta Perú", "Prospecta Colombia" y "Prospecta América Latina" Videoconferencias 2012-2012, seminario iberoamericano

**Fuente:** J. Median, S. Becerra y P. Castaño, "Prospectiva y política pública en América Latina", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013, en prensa.

En este contexto también destaca la puesta en marcha de programas de maestría y especialización en Prospectiva en países como México, Colombia, Argentina, Perú y Ecuador. Principalmente éstos se encuentran adscritos a Facultades de Ciencias de la Administración. Los principales son los siguientes:

Maestría en prospectiva estratégica Tecnológico de Monterrey, ITESM, México; Maestría en Pensamiento estratégico y prospectiva, U. Externado de Colombia; Maestría en Prospectiva y Estudios Estratégicos CEDES / U. Autónoma de Chiapas, México; Maestría en Prospectiva y Estrategia para el Desarrollo Nacional, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universitat Autònoma de Barcelona-UAB; Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectivo para la Educación Superior, Universidad Católica de Santiago y la Universidad Naval, en Guayaquil, Ecuador; Maestría en Inteligencia Estratégica y Prospectiva ESCICI, Colombia; Especialización en Prospectiva ESUMER, Medellín, Colombia; Especialización en Pensamiento Estratégico y Prospectiva Bogotá U. Externado de Colombia; Especialización en Prospectiva Estratégica UCES, Buenos Aires Argentina; Especialización en Estrategia Gerencial y Prospectiva, UPB, Medellín, Colombia Medina 2013: Cuadro III.19: 216; Especialización en Dirección Prospectiva y Estratégica de las Organizaciones Universitarias, Universidad Nacional a Distancia (UNAD), Colombia).

## B. La hora de los balances y de realización de las tareas pendientes

Yero propone un balance moderado y tareas muy precisas: “En resumen, una mirada retrospectiva a la producción de las últimas décadas, permite decir que el campo de los estudios de futuro en América Latina está en proceso de consolidación. Los estudios del futuro inician ahora una etapa que requeriría un mayor énfasis en aspectos más específicos (...) con más detalle (...) prestando una mayor atención a las interrelaciones y a la dimensión de los procesos y sus impactos (...) cabe dar prueba de un mayor rigor metodológico” (Yero, 1997).

Más crítico e incisivo es el balance de Alonso: “La prospectiva en Iberoamérica es o está: (1) *Subdesarrollada* (el número de estudiosos de la prospectiva activos en la región es mucho menor que el existente en otros países y regiones, y existen grandes áreas y temas prospectivos que prácticamente no se cultivan en la región); (2) *Concentrada* (practicándose fundamentalmente en unos cuantos centros, en los que se encuentra la mayoría de quienes se dedican al campo con seriedad y de tiempo completo o casi); (3) *Enajenada* (con escasos y ocasionales vínculos con los grupos que realmente toman las decisiones importantes para los países de la región y la región misma); (4) *Apolítica* (sin participación efectiva de los estudiosos de la prospectiva en las decisiones políticas de su incumbencia o la construcción de las políticas reales de mediano y largo plazo); (5) *Paupérrima* (con una inversión en proyectos de prospectiva muy inferior a la que a ellos se destina en otros países y regiones, incluso aquellas con niveles de desarrollo similares o inferiores); (6) *Sospechosa* (con tintes que socialmente la asemejan a la adivinación y con segmentos importantes de tomadores de decisiones que, si los escenarios prospectivos no coinciden con su propia visión de las cosas, lo interpretan como muestra de la existencia de intereses políticos o económicos

que guían e inducen los escenarios futuros en direcciones preestablecidas); y (7) *Desconocida* (con un público en general y administradores oficiales ignorantes de la naturaleza, posibilidades y limitaciones de la prospectiva, especialmente en relación con el desarrollo económico del país). A ello agregaría yo que aún es percibida como: (8) *Desestabilizadora* (con amplios sectores de tomadores de decisiones que perciben a los ejercicios de prospectiva como elementos desestabilizadores y amenazantes de su presente). Y todavía más, que es: (9) *Dependiente* (la región no ha producido innovaciones en los métodos y técnicas prospectivas y en muchos casos los ejercicios de prospectiva han dependido o dependen de organizaciones de fuera de la región); y que en mucho ha sido (10) *Autoinmunizante* (en tanto que los, en general, magros resultados de una aplicación repetida de ejercicios de prospectiva han contribuido a restarle valor a lo que la prospectiva puede lograr)" (Alonso, 2007).

Por último y de acuerdo con su diagnóstico, Medina, Becerra y Castaño (2013), plantea una serie de desafíos estratégicos para el desarrollo de los estudios de futuros en América Latina:

- a) Acelerar y mejorar la armonización de la oferta y la demanda de prospectiva y pensamiento a largo plazo. Hoy se tiene conciencia de la necesidad de integrar la oferta y la demanda de conocimiento prospectivo a nivel regional. Se ha comprendido que este es un proceso sistemático y colectivo de exploración, pero también de construcción de futuros. Se ha entendido que lo fundamental es construir alternativas futuras para la sociedad, en convergencia con la planeación estratégica y con otras disciplinas, tales como la gestión del conocimiento, la inteligencia competitiva y, en general, las ciencias sociales y las ciencias políticas. La prospectiva no es un fin en sí misma, sino un medio para la gestión del desarrollo.
- b) Comprender y manejar las restricciones institucionales, políticas y culturales inherentes al cambio de paradigmas de la planificación y la gestión estratégica del Estado.
- c) Establecer un vínculo más estrecho entre la prospectiva, por una parte, y las autoridades y el sistema de toma de decisiones, por otra. Este vínculo es un elemento fundamental, aunque no el único, para incrementar la influencia del pensamiento prospectivo en los procesos de adopción de decisiones a los más diversos niveles. Es uno de los mecanismos a través de los cuales la acción presente y la construcción de futuro pueden vincularse mejor.
- d) Fortalecer la comunidad de especialistas en prospectiva, y promover la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de los procesos prospectivos. Como se ha dicho, la existencia de estas comunidades es uno de los medios más eficaces para acelerar los procesos de difusión del conocimiento y generación de aprendizaje colectivo. En particular, la profesionalización es fundamental para la mejora sustancial y

permanente de la calidad de los procesos prospectivos, así como del funcionamiento de las instituciones pertinentes.

- e) Aprovechar el potencial pedagógico de la prospectiva para el desarrollo de la ciudadanía y de una nueva generación de administradores públicos. Como es lógico, la construcción de futuros es una tarea colectiva que compete al conjunto de la sociedad. Requiere, obviamente, de la movilización de expertos, científicos y universidades, pero por ningún motivo debe limitarse a los estrechos círculos que estos integran. Por el contrario, impone la necesidad de desarrollar mentalidades sociales acordes con la magnitud y las características de los desafíos de futuro y, en esa medida, debe constituirse también en un instrumento de pedagogía social que facilite el cambio.



## CAPÍTULO III

# Prospectiva económica

Desde el punto de vista del interés y la misión de ILPES y de la CEPAL en general, hay tres consideraciones que apuntan a la conveniencia de adoptar un enfoque centrado en la prospectiva económica. En primer lugar, como se señala en la Introducción, la profusión de visiones del desarrollo a largo plazo elaboradas por los países de la región en los últimos seis a ocho años revela la existencia de un interés muy especial en este tipo de ejercicios y los temas considerados en estos. En segundo lugar, como se explica más adelante, los primeros análisis del estado del arte realizados por el ILPES (Cuervo, 2012) y por Bitar (2013) ponen de manifiesto la ausencia de este tipo de reflexiones con una cobertura ya no nacional sino latinoamericana. Finalmente, las peculiares características institucionales del ILPES y la CEPAL los dotan de la capacidad analítica necesaria para hacer una contribución en este sentido.

### A. Balance preliminar del estado del arte

El ILPES realizó un primer examen de la situación actual de la prospectiva económica en el mundo y en América Latina y el Caribe (Cuervo, 2012), que permitió proponer la adopción de algunas orientaciones generales para la labor prospectiva del ILPES y la CEPAL. Este estudio reveló, por una parte, la gran diversidad de enfoques y orientaciones aplicada en la decena de estudios considerados (véase el cuadro III.1). En vista de tal diversidad, la pertinencia y la calidad de cada estudio no debe juzgarse ni evaluarse en términos generales, sino en función de los objetivos precisos asignados a cada ejercicio y, además, de las características de las instituciones que los emprendan. Asimismo, se observó que, si bien en América Latina y el Caribe existe una comunidad prospectiva activa y productiva, los ejercicios enfocados



en la economía son nulos o escasos y, en cambio, predominan los ejercicios sobre tecnología, educación y el ámbito territorial. El estudio de más amplio alcance realizado a la fecha es el que se realizó en el contexto del Proyecto del Milenio, que incluye ejercicios enfocados en la región.

Cuadro III.1

### ESTUDIOS RECIENTES DE PROSPECTIVA DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

---

CEPII (Centro de información y estudios prospectivos internacionales de Francia), *The World Economy in 2050: a tentative picture*, 2010.

---

The Economist, Economist Intelligence Unit, *Foresight 2020. Economic, industry and corporate trends*, 2006.

---

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Prospectiva medioambiental de la OCDE para el 2030*, resumen en español, 2008.

---

Giraud, Pierre Noël, *Essai de prospective économique globale. Quel 20eme siecle?*, CERNA (Centro de economía industrial), École Nationale Supérieure des Mines de Paris), 2005.

---

The Chicago Council on Global Affairs (CCGA), *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities, Results of a 2010 National Survey of Public Opinion*, 2010.

---

Jerome C. Glenn, Theodore J. Gordon y Elizabeth Florescu, Proyecto del Milenio, *Global Futures Studies & Research, 2010 Estado del Futuro*. (capítulo 7: Estudios de prospectiva alrededor del mundo, 7.1 América Latina 2030)

---

Ducret, Raphaëlle, *La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire* [en línea] <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?auteur19>.

---

Rafael Popper, Michael Keenan, Ian Miles, Mauritus Butter y Graciela Sainz, (eds.), *Global Foresight Outlook 2007: Mapping Foresight in Europe and the rest of the world. The EFMN Annual Mapping Report 2007*.

---

**Fuente:** elaboración propia.

En los años 2010 y 2011 el ILPES analizó seis publicaciones escogidas por varias razones: por tener una cobertura internacional, preferiblemente mundial o latinoamericana, por ser representativas de diferentes enfoques y por provenir de instituciones que gozan de un amplio reconocimiento. Mediante un análisis muy selectivo, se consiguió delinear los rasgos más sobresalientes del estado del arte de los estudios prospectivos, lo que permitió a la CEPAL definir un primer ejercicio de prospectiva sin precedentes. A continuación se presenta una breve reseña, basada en Cuervo (2012), de las principales características de los estudios examinados.

#### 1. Centro de información y estudios prospectivos internacionales

*La proyección económica y el análisis de sensibilidad: predecesores de la prospectiva pero de utilidad siempre vigente* 2010, (CEPII, 2010). En estricto rigor, el estudio del CEPII debe entenderse como un ejercicio de proyección económica y simulación de alternativas. Su propósito principal es aportar información y reflexiones a la comunidad académica y política de Europa, aunque es igualmente útil para los analistas y políticos de otras regiones del mundo. Asimismo, apunta a una visión de ellos como conjunto continental y de su cambiante papel en el mundo, y de ofrecer información y elementos de juicio para la adopción de decisiones estratégicas por parte de las autoridades económicas y políticas de Europa. Más que económico, se trata de un ejercicio geopolítico, por contener una medición de las

variaciones de la influencia relativa de los principales espacios económicos en un plazo muy largo, de cuarenta años (2010-2050).

Este es un trabajo muy riguroso en términos estadísticos y técnicos, que solo fue posible gracias a la base de datos sobre la economía mundial que el CEPII ha ido configurando. Desde el punto de vista de la técnica, es decir de la especificación del modelo económico de base, aporta modificaciones interesantes que, sin embargo, no se reflejan mayormente en las simulaciones; entre otras cosas, se adopta la energía como variable clave del modelo, la identidad entre ahorro e inversión se cierra a nivel mundial, no nacional y se ponen en consideración las variaciones en los precios relativos.

## 2. Economist Intelligence Unit (EIU)

*Prospectiva económica para el mundo empresarial: anticipar cambios para alimentar la oportuna toma de decisiones* (2006). Este estudio de la EIU, que se especializa en la producción de información de alta calidad y muy oportuna, se realizó con el propósito de ser utilizada en procesos de “inteligencia económica”, es decir en investigaciones de mercados, exploración de tendencias y análisis a fondo de fenómenos coyunturales. En este caso la calidad de los resultados obedece al cuidadoso diseño de los instrumentos de recolección de la información, y a la variedad y relevancia de los encuestados. El tipo de información utilizada es, a diferencia del caso anterior, principalmente cualitativa y el horizonte de prospección es de 15 años (2006-2020).

En la introducción se incluyen proyecciones de la economía mundial en las que no se indican las fuentes de información ni las características del modelo económico utilizado. El principal aporte del estudio consiste en identificar las tendencias emergentes, es decir los cambios y transformaciones que vienen dándose de manera relativamente marginal y que se perfilan como posibles variaciones de mayor alcance y con mayores repercusiones. En el estudio se enumeran también las tendencias provenientes del pasado que podrían prolongarse por períodos relativamente largos.

## 3. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

*Prospección para la persuasión*, 2008. Este estudio tiene como principal objetivo persuadir a los agentes económicos y a los encargados de la toma de decisiones de la importancia de adoptar comportamientos acordes con la transformación del sistema económico, a fin de que este sea sustentable y responda eficazmente al cambio climático. El horizonte de las proyecciones es de 22 años (2008-2030).

Este estudio es una traducción del argumento “ecoeconómico” al lenguaje prospectivo. El razonamiento más aceptado por los especialistas en la economía ambiental global se expresa en términos de los costos económicos y humanos de la falta de respuesta a los problemas actuales, y de los

posibles costos de las políticas económicas necesarias y de la identificación de los principales obstáculos al cambio. Por consiguiente, se podría decir que su principal objetivo es persuadir sobre los beneficios esperados de la aplicación de adecuadas medidas de política económica ambiental y de sus evidentes ventajas en comparación con el costo de su aplicación.

4. Pierre-Noël Giraud (2005)

*El libre pensamiento al servicio de la prospectiva*. Este texto de Giraud, observador altamente calificado de la economía mundial, es representativo de decenas o centenas de trabajos semejantes pero centrados en otros temas, basados en otros enfoques y con distintos estilos. El estudio ilustra el enriquecedor y significativo aporte esperable de los observadores especializados, conocedores en profundidad de temas específicos y que, gracias a no estar comprometidos con empresas o instituciones, pueden identificar aspectos estratégicos que, muy probablemente, quedarían excluidos de otros ejercicios. Su intención no es convencer, persuadir, anticipar o promover cambios, sino simplemente plantear interrogantes.

5. The Chicago Council on Global Affairs

*Las percepciones sociales como fuente de anticipación*, 2010. Esta institución es un observador permanente de las percepciones del pueblo estadounidense sobre los asuntos extranjeros. Su principal instrumento de investigación es una encuesta anual de opinión pública; la realizada en 2010 tiene el interés de dejar un registro de percepciones marcadas por la crisis financiera que se inició en 2008. Al igual que en el caso anterior, es una valiosa fuente de identificación de cambios de tendencia, pero desde la óptica del ciudadano común y no de un especialista.

6. Proyecto del Milenio

*Prospectiva global a fondo* (2010). TMP (2010). De todos los estudios analizados, este destaca por tratarse de un ejercicio prospectivo particularmente significativo. Su cobertura es verdaderamente global, las consultas en que se basa son muy amplias y abiertas, y su diseño permite ir más allá de la simple proyección de tendencias reveladas o, en el extremo opuesto, de meras conjeturas elevadas a la condición de previsiones.

Una de las pruebas más elocuentes de la amplitud y profundidad del ejercicio es la identificación de 15 desafíos globales de la humanidad que cubren, en forma de preguntas, los factores más significativos que han de afectar el futuro inmediato y a largo plazo de la humanidad: sostenibilidad, democracia, valores, tecnologías, salud, instituciones y seguridad. La enumeración de las dimensiones claves puede ser muy útil para determinar el alcance de las consideraciones formuladas en cualquier ejercicio prospectivo. Otro aspecto destacable de este estudio es la construcción de un indicador del estado del futuro al cual se le da seguimiento año a año.

En un examen más reciente, Bitar ha identificado y analizado los principales ejercicios prospectivos de cobertura mundial, y llegado a una conclusión semejante a la de Cuervo (2012) acerca del vacío de reflexión sobre el futuro existente en América Latina. “Desde hace años las grandes potencias vienen explorando sistemáticamente las tendencias mundiales y nuevos países se han ido sumando a esta tarea. La mayor capacidad se halla en EE.UU., tanto en el gobierno como en universidades, empresas y centros de investigación privados. El estudio más reciente es *Alternative Worlds: Global Trends 2030* (National Intelligence Council, 2012), elaborado a partir de extensas consultas con expertos de todo el mundo. Para su elaboración se encomiendan trabajos a muchas instituciones y personas. En particular cabe mencionar *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World* (Manning, 2012), del Atlantic Council. En la Unión Europea se aprecia un desarrollo similar. El más reciente informe es *Citizens in an Interconnected and Polycentric World. Global Trends 2030*, del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea [2012]. También se han puesto a la vanguardia países pequeños pero de gran desarrollo, como Singapur y Finlandia. También han dado pasos en esta dirección otros emergentes, especialmente China, Corea del Sur, Rusia y Brasil” (Bitar, 2013).

## B. Escenarios desarrollados

Los escenarios desarrollados en algunos de los estudios mencionados merecen consideración especial, para compararlos con las visiones concebidas en etapas anteriores de la historia latinoamericana (Cuervo, 2012). Dependiendo de las características del ejercicio, de sus prioridades y de las variables consideradas, se construyen distintos tipos de escenarios cuya característica predominante podría ser la de constituir opciones o alternativas extremas. Tal vez el caso más representativo y extremo de alternativas contrastantes sean los escenarios desarrollados en el capítulo dedicado a América Latina en *2010 Estado del Futuro*.

Cuadro III.2

### ESCENARIOS LATINOAMERICANOS

<b>“Dios es latinoamericano”</b>	<b>“Desintegración en el infierno”</b>
Sociedad: La educación y el desarrollo alivian los efectos desfavorables del crecimiento La región en su conjunto experimenta una mejora considerable del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	La brecha entre ricos y pobres continúa extendiéndose, y desciende el nivel de vida de los menos favorecidos. El IDH de la región desciende abruptamente
Tecnología: “Made in Latin America” se convierte en símbolo de calidad y tecnología de punta El índice de e-readiness (capacidad de usar las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC, para desarrollar la economía y realzar el bienestar) avanza positivamente en toda la región	La mayor parte de la tecnología es importada y existen muy pocas empresas y escuelas dedicadas a su difusión y desarrollo El índice de e-readiness decrece en relación con otras regiones
Economía: Se reduce la brecha económica entre América Latina y las economías avanzadas El PIB se incrementa sustancialmente en la región	Crece el desempleo y se producen hiperinflación y estanflación

Cuadro III.2 (Conclusión)

<p>Medio ambiente:                  Los recursos naturales de América Latina convierten a la región en "única en el mundo"                  Las emisiones de CO2 per cápita se reducen hasta convertirse en las más bajas del planeta</p>	<p>Se destruyen bosques, los glaciares se derriten, los desiertos crecen y los ríos, lagos y mares se ven contaminados                  Se produce un rápido y considerable aumento de las emisiones de CO2 y otros indicadores medioambientales revelan un rápido deterioro</p>
<p>Política:                  Gobiernos democráticos crean una gran América Latina con apoyo popular                  Los niveles de corrupción decrecen y se igualan a los de las naciones avanzadas</p>	<p>Varios Estados de la región se ven afectados por la delincuencia, el terrorismo, los enfrentamientos étnicos y la demagogia                  América Latina registra los peores niveles de corrupción del mundo</p>

**Fuente:** Proyecto del Milenio, *2010 State of the Future*, 2010.

Aunque exclusivamente a partir del comportamiento de una sola de las variables claves, la globalización, en el ejercicio de Economist Intelligence Unit se desarrollaron escenarios más matizados (véase el Cuadro III.3).

Cuadro III.3

LA GLOBALIZACIÓN COMO FACTOR "ORDENADOR" DE ESCENARIOS<sup>a</sup>

Escenario base de **globalización controlada**, con un 65% de probabilidad de concreción. Supone un avance gradual de la liberalización comercial, restringido por razones de seguridad, pero sin la presencia de grandes perturbaciones.

Escenario de **globalización en retroceso**, con un 20% de probabilidad de concreción. Este escenario respondería a un sentimiento proteccionista basado en razones de seguridad alimentaria y el impacto de la tecnología. En este caso se perdería un punto porcentual del crecimiento económico anual medio.

Escenario de **"hundimiento de la globalización"**, con un 5% de probabilidad de concreción, basado en las semejanzas entre esta época y las vísperas de las guerras mundiales. En caso de concretarse, la economía mundial crecería apenas a un 1,4% anual en promedio.

Escenario de **globalización desbocada**, con un 10% de probabilidad de concreción. Se estima que se traduciría en un crecimiento anual medio del 4%.

**Fuente:** Economist Intelligence Unit, *Foresight 2020. Economic, industry and corporate trends*, 2006.

<sup>a</sup> Se supone que la política de los Estados Unidos sería el principal factor determinante de la concreción de cualquiera de los escenarios previstos.

En el ejercicio del CEPIL (2010) se construyeron escenarios con el propósito, usual en este tipo de trabajos, de realizar una medición de sensibilidad, es decir de determinar el grado de respuesta de los resultados finales ante cambios de algunos de los supuestos básicos del modelo. El escenario de referencia es el descrito en el modelo correspondiente. Se analizaron las siguientes alternativas:

- bajos precios de la energía
- altos precios de la energía
- salto tecnológico: aparición de innovaciones que se traducirían en una alta capacidad de sustitución entre la energía y los demás factores
- economías cerradas: igualación de los ahorros y la inversión en todas las economías

- convergencia: reducción lineal de la divergencia de cada país con respecto a la media del conjunto

Las variaciones de los supuestos acerca de los costos de la energía no influyen mayormente en la distribución del poder económico entre las grandes naciones “Estos efectos benignos ponen de presente que la energía tiene una contribución menor sobre el crecimiento del PIB, en oposición con lo sucedido con las contribuciones del capital, la fuerza de trabajo y el crecimiento de la productividad” (CEPII, 2010).

### **C. Un ejercicio de prospectiva en la CEPAL**

El breve examen del estado del arte es bastante revelador, y arroja algunos resultados esperables y otros algo sorprendidos. Parte de lo esperable es la constatación posibilitada por este examen de la gran variedad y dispersión de enfoques, métodos y estructuras institucionales existentes. Las peculiaridades de los ejercicios de prospectiva responden, al parecer, a las necesidades institucionales de quienes los emprenden. En este sentido, la CEPAL ha identificado la persistencia de las desigualdades socioeconómicas, institucionales, productivas y territoriales de la región como uno de los principales obstáculos al desarrollo (CEPAL, 2010 y 2012; CEPAL/ILPES, 2011).

Por tanto, la fase inicial del ejercicio de prospectiva llevado a cabo en el ILPES, cuyos resultados se presentan en las siguientes secciones del documento, está destinada a ahondar en el conocimiento de las brechas de igualdad y de su impacto. Cabe aclarar que esto significa dejar de lado otros aspectos de la economía, de la sociedad y del desarrollo latinoamericano. Este acotamiento debería contribuir a la buena calidad del ejercicio que, como lo demuestra el examen realizado, no tiene antecedentes en la región. Con este fin se diseñó y administró una encuesta a un grupo amplio de especialistas en temas del desarrollo en América Latina y el Caribe, a los que se les consultó sobre las proyecciones y perspectivas de la evolución futura de las brechas de igualdad más importantes.



## CAPÍTULO IV

# Estudio prospectivo sobre el clima de igualdad en América Latina y el Caribe

### A. La encuesta

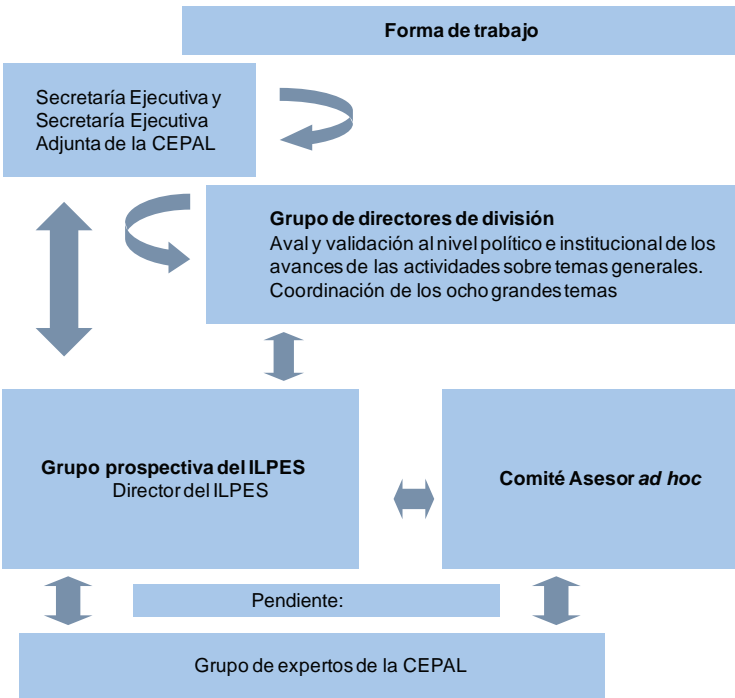
Sobre la base de las conclusiones del examen del estado del arte, el equipo de trabajo del ILPES tomó varias decisiones que definieron el perfil de la encuesta y del ejercicio prospectivo en general. En primer lugar, el énfasis en la dimensión económica parece conveniente y oportuno, habida cuenta las características de la CEPAL como institución y de la falta de reflexión prospectiva sobre esta en la región. En segundo término, dada la excesiva amplitud de esta dimensión, se consideró también conveniente y oportuno imprimirle al ejercicio un sello institucional propio, derivado del énfasis que se le ha venido otorgando a las brechas identificadas en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010). Estas consideraciones explican los motivos que llevaron a incluir en la encuesta determinados temas y a excluir otros. Se espera que en fases siguientes del ejercicio prospectivo esta restricción temática se atenúe y puedan integrarse algunos temas adicionales que concuerden con la línea de reflexión que sirve de base a dicho documento y las propuestas que en él se presentan.

El proceso de diseño, prueba, rediseño y realización de la encuesta se prolongó por cerca de un año. Se inició en noviembre de 2010, con un primer diseño y la realización de una prueba piloto. La encuesta tuvo varias versiones preliminares, derivadas de las pruebas y los rediseños. Una vez estructurada la versión definitiva, en octubre de 2011, se sometió la encuesta a pruebas técnicas finales. Se la comenzó a administrar durante la segunda semana de noviembre de 2011 y en diciembre de ese año se inició el procesamiento de la información. En el diagrama IV.1 se ilustra el esquema de trabajo aplicado por el equipo de prospectiva del ILPES y el grupo asesor.



Diagrama IV.1

**ESQUEMA DE TRABAJO PARA LA REALIZACIÓN DE LA ENCUESTA**



Fuente: elaboración propia.

Los propósitos de la encuesta determinaron algunas de sus características fundamentales. En primer lugar, cada uno de los temas tratados tiene como trasfondo *La hora de la igualdad*. En segundo lugar, en la mayoría de los casos la pregunta está contextualizada, a fin de que aporte información sobre el comportamiento de la variable en cuestión. En tercer lugar, en la mayor parte de las preguntas se ofrecen tres opciones, correspondientes a la prolongación de la tendencia actual y a su “empeoramiento” o “mejoramiento” (el criterio de “mejor” o “peor” se basa en lo considerado como deseable en *La hora de la igualdad*). Por último, en cada pregunta se incluyó un espacio para la explicación opcional de la respuesta. En el contexto de cada capítulo y en términos de contenido, las preguntas también tienen una estructura uniforme. Estas se organizaron en dos categorías, con el fin de indagar, respectivamente, sobre el *desempeño* de las variables o los indicadores más representativos de una dimensión de la brecha de igualdad y sobre la orientación de las *políticas públicas* relacionadas con esta.

El nivel de respuesta a la encuesta fue muy satisfactorio y el porcentaje de preguntas no respondidas fue razonablemente bajo. En efecto, se recibieron 195 respuestas a las 325 encuestas enviadas, lo que equivale al 60% del total. Dado que a los encuestados se les sugirió responder las preguntas relacionadas con

aquellos temas en los que se sintieran competentes, el porcentaje de preguntas no respondidas es muy bajo, del 1% y el 3%, pero el índice de respuestas varía de una sección a otra (véase el cuadro IV.1). Los encuestados decidieron libremente responder toda la encuesta, solo una sección o una combinación de secciones. La sección más respondida fue la primera, en la que participaron casi dos terceras partes del total de encuestados. Además, cada uno de los capítulos “sectoriales” (secciones 2 a 6) o temáticos registró un nivel de respuesta cercano a la tercera parte de los participantes (entre un 29% y un 33%), con la excepción de la sección sobre las brechas sociales (sección 5), que recibió casi un 40% de respuestas. Finalmente, solamente una quinta parte de los encuestados (17,95%) se consideró competente con respecto a la totalidad de los temas.

Cuadro IV.1

**DATOS GENERALES DE LA ENCUESTA SOBRE EL CLIMA DE IGUALDAD**

<b>Sección</b>	<b>Número de respuestas</b>	<b>Porcentaje simple</b>
1. Economía mundial y América Latina	121	62%
2. Convergencia productiva (e inserción externa)	59	30%
3. El lugar importa: disparidades y convergencia territorial	59	30%
4. Empleo	46	24%
5. Las brechas sociales	70	36%
6. Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir	44	23%
7. Los desafíos de largo plazo para el desarrollo con igualdad	76	39%
Número de encuestados que respondieron toda la encuesta	35	
Total de encuestas respondidas	195	17,95%

**Fuente:** elaboración propia.

## B. El futuro de la igualdad

Con el fin de definir una primera imagen de las visiones de futuro de la igualdad que se reflejan en las respuestas obtenidas, los resultados de la encuesta fueron procesados e interpretados conforme a los siguientes criterios:

- El *futuro más probable* es el determinado por las opciones escogidas por la mayoría de los entrevistados.
- El *futuro deseable* es el determinado por las respuestas que representan un pronóstico de cierre de brechas (“el ideal”) o se alejan de él.
- El *futuro en ciernes* es el determinado por los elementos considerados “semillas de cambio”, caracterizados por una alta incertidumbre y escasa posibilidad de predicción.



## CAPÍTULO V

# El futuro más probable

Como se indica en la sección anterior, se ha denominado “futuro más probable” al definido por el conjunto de opciones escogidas por la mayoría de las personas encuestadas, consideradas como base de este pronóstico. En este capítulo no se aspira a dar una cuenta detallada de todos y cada uno de los resultados de la encuesta, sino a presentar una interpretación general de la estructura de las respuestas.

El futuro más probable de las brechas de igualdad se podría resumir en una sola frase: desempeño socioeconómico aceptable sin cambio estructural. A modo de respaldo e ilustración, a continuación se presenta un desglose de este pronóstico en relación con cada capítulo de la encuesta, lo que se complementa con los datos sobre la distribución de las frecuencias de las respuestas que se dan a conocer en el anexo 1.

En cuanto al crecimiento económico, el pronóstico revela un optimismo con respecto a la situación que se daría en un contexto de ausencia de cambios, expresada en tasas de crecimiento del PIB. En efecto, el 62,6% de los encuestados estima que durante los próximos diez años el crecimiento del PIB per cápita será superior a un promedio anual del 2%. Según el 86,5% de las estimaciones, América del Sur seguirá creciendo a un mayor ritmo que México, Centroamérica y el Caribe, cuyo comercio continuará orientado a los Estados Unidos. El 63,8% considera altamente probable (más del 70% de probabilidad) que América del Sur profundice su especialización en la exportación de materias primas.

Las brechas productivas no disminuyen y muestran resistencia al cambio. En efecto, el 75,8% de los encuestados estima que las tasas de inversión se

mantendrán en los promedios actuales; el 64,9% considera que se mantendrán las diferencias de productividad entre sectores; el 75% estima que el rezago de productividad de la región con respecto al resto del mundo se mantendrá o aumentará, y el 49,1% piensa que no habrá variaciones en el rezago con respecto a los Estados Unidos.

Se estima que las brechas territoriales se ampliarán a pesar de la existencia de políticas que intentan mitigarlas: el 66,7% de los encuestados considera que la concentración espacial de la población aumentará y el 56,6% que lo mismo ocurrirá con la concentración espacial de la actividad económica; un 92,8% de los encuestados opina que las diferencias de ingreso per cápita entre distintos territorios (nivel subnacional) se mantendrán o aumentarán, y un 83% estima que continuará la emigración del campo a las ciudades de la población con mayores niveles de educación y calificación. No obstante, y en contraste con lo anterior, el 74,6% de los participantes en la encuesta considera que existe una probabilidad superior o igual al 50% de que los países de la región dispongan de fondos destinados a la cohesión territorial.

Se prevé una continuación del mejoramiento de los resultados sociales y de las políticas pertinentes. Los primeros se consolidarían en virtud de la reciente, aunque aun leve, disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. En lo que respecta a la continuación de los avances sociales, el 63,4% de los participantes considera que la generación de empleo seguirá influyendo positivamente en la reducción de la pobreza, el 62,2% estima que el diferencial salarial entre hombres y mujeres seguirá disminuyendo y el 92,9% opina que la cobertura de la educación preescolar se incrementará. También son optimistas los pronósticos sobre la indigencia, puesto que el 53% considera que los actuales niveles se reducirán. Finalmente, las previsiones relacionadas con la concentración del ingreso son menos optimistas, dado que el 44,3% de los participantes estima que los niveles actuales se mantendrán. El pronóstico sobre la inserción laboral de los jóvenes tampoco es optimista, pues el 49,2% de los encuestados opina que sus desventajas (expresadas en tasas de desempleo muy superiores al promedio) se mantendrán o ampliarán (25,4%).

Se espera que el desempeño fiscal (recaudación, inversión y gasto social) mantenga una tendencia aceptable, aunque no se prevén transformaciones estructurales, ya sea de la tasa de recaudación o de la regresividad estructural. En cuanto a la tendencia positiva del desempeño fiscal, el 52,6% de los participantes considera que la recaudación crecerá a tasas superiores a la del PIB, el 71,4% estima que el gasto social per cápita seguirá aumentando y el 56,4% prevé que aumentará la inversión pública expresada como proporción del PIB. Respecto de la falta de cambios en el ámbito fiscal, el 52,8% considera que pocos países adoptarán pactos fiscales, el 11,1% piensa que serán excepcionales y el 51,2% prevé que la estructura de los impuestos (progresiva o regresiva) se mantendrá.

Finalmente, según la mayoría de los encuestados el cambio climático continuará (el 76,7% piensa que se agudizará) y se acentuarán sus impactos en el ámbito social (el 76,7% opina que incrementará la pobreza), en la agricultura (el 85,2% estima un impacto negativo) y en la energía (el 50% prevé un impacto negativo). Por otra parte, se espera una adaptación de las políticas públicas en el sentido adecuado; específicamente, el 54,1% de los encuestados piensa que la respuesta de la política económica mejorará.



## CAPÍTULO VI

# El futuro deseable

Esta imagen del futuro se elaboró tomando como criterio de análisis el grado de proximidad o de distancia de las respuestas con respecto al clima de igualdad ideal o deseable. Se seleccionaron todas las preguntas cuyas respuestas se pudieron clasificar en tres categorías: cierre de las brechas, mantenimiento de las brechas y ampliación de las brechas de igualdad. Solamente en el primer caso se considera como futuro más probable un acercamiento al ideal. En el gráfico VI.1 se ilustran esquemáticamente los resultados.

Como ya se ha dicho, la encuesta se estructuró tomando como referencia *La hora de la igualdad*, publicación en la que se plantea, en detalle y en extenso, la necesidad de cerrar las brechas de desigualdad existentes en la región (CEPAL, 2010). Este cierre de brechas se entiende como equivalente al “futuro deseable” o ideal, descrito como aquel en el que, sobre todo, se espera que se manifiesten las siguientes tendencias: i) diversificación de las exportaciones, en las que se consolida la participación de los bienes y servicios de mayor complejidad tecnológica y con mayor valor agregado; ii) aumento de la tasa de inversión, que pasa a representar cerca del 25%; iii) consolidación de una estructura productiva equilibrada en cuanto a su composición por tamaños de empresas; iv) reducción de las diferencias de productividad entre sectores de un mismo país y entre la productividad de un país y el resto del mundo; v) disminución de la concentración espacial de la riqueza y las disparidades de ingreso entre distintos territorios; vi) consolidación de la descentralización; vii) reducción sostenida de los índices de pobreza e indigencia; viii) mitigación de las dificultades de inserción de los jóvenes en el mercado laboral; ix) aumento de la cobertura

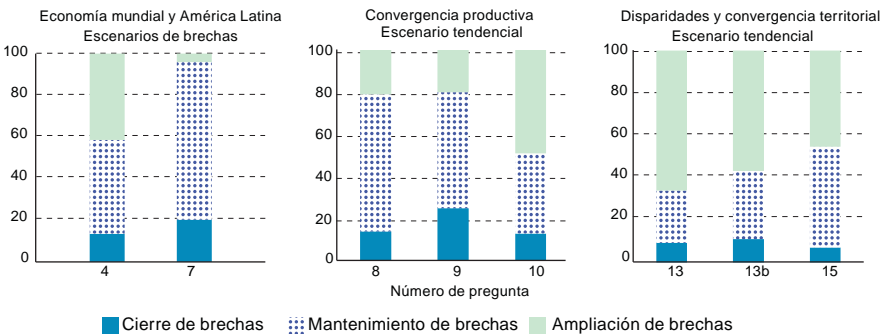


de la educación preescolar; x) disminución de la importancia del sector informal; xi) refuerzo de la tasa de crecimiento de los salarios; xii) atenuación de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres; xiii) reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso; xiv) incremento de la carga impositiva y corrección de su carácter regresivo, y xv) sostenida consolidación del gasto público social per cápita.

Por consiguiente, esta lectura del futuro consiste en determinar si en los pronósticos que ofrece la encuesta se prevé un acercamiento a la situación deseable o una desviación de esta. Con esta interpretación en mente, la situación prevista podría resumirse en la siguiente frase: futuro social moderadamente promisorio sin transformación integral.

Como puede observarse, hay un marcado contraste entre las dimensiones sociales y las restantes. Mientras las primeras son las únicas que presentan pronósticos significativos de acercamiento al ideal, del 30% al 50%; en las demás dimensiones estos apenas superan el 20%. En efecto, se estima que la heterogeneidad productiva, las disparidades territoriales y las diferencias de crecimiento entre América del Sur y el resto de mundo se mantendrán invariables o incluso se alejarán aun más de lo deseable (véase el gráfico VI.1). En cambio, la probabilidad de que el empleo, las brechas sociales y la estructura fiscal se acerquen a la situación deseable es mayor, aunque nunca supera el 50%. Este contraste se aprecia con más claridad en el gráfico VI.2, en el que se observa que los pronósticos de cierre de brechas solamente alcanzan un nivel significativo en los casos del empleo, las brechas sociales y el pacto social.

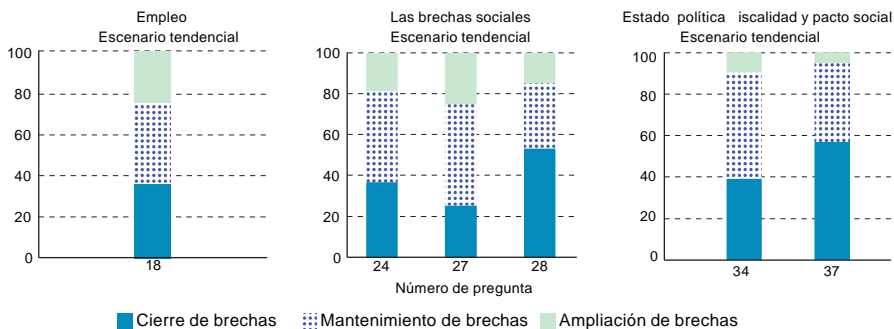
Gráfico VI.1  
**MAYORES DESVIACIONES DEL IDEAL**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

**Nota:** las preguntas figuran en el anexo del presente documento.

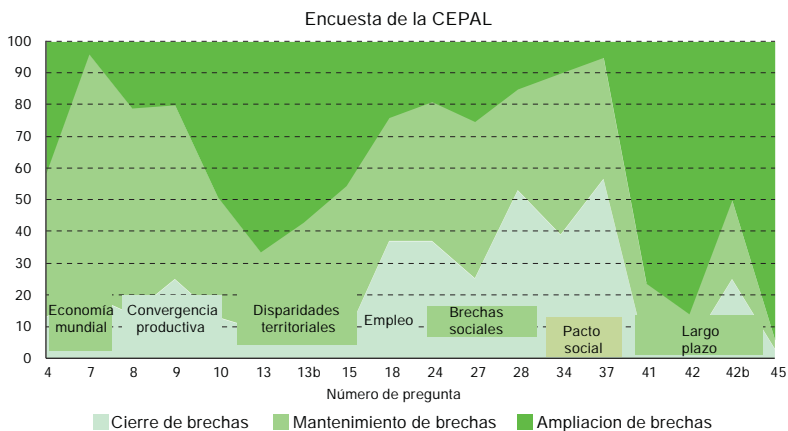
**Gráfico VI.2**  
**MAYORES APROXIMACIONES AL IDEAL**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

**Nota:** las preguntas figuran en el anexo del presente documento.

**Gráfico VI.3**  
**CONTRASTE ENTRE LOS ESCENARIOS “MÁS DESEABLE” Y “MENOS DESEABLE”**  
**CORRESPONDIENTES A LAS DIMENSIONES SOCIOECONÓMICAS**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

**Nota:** las preguntas figuran en el anexo del presente documento.



## CAPÍTULO VII

# Escenarios de ruptura

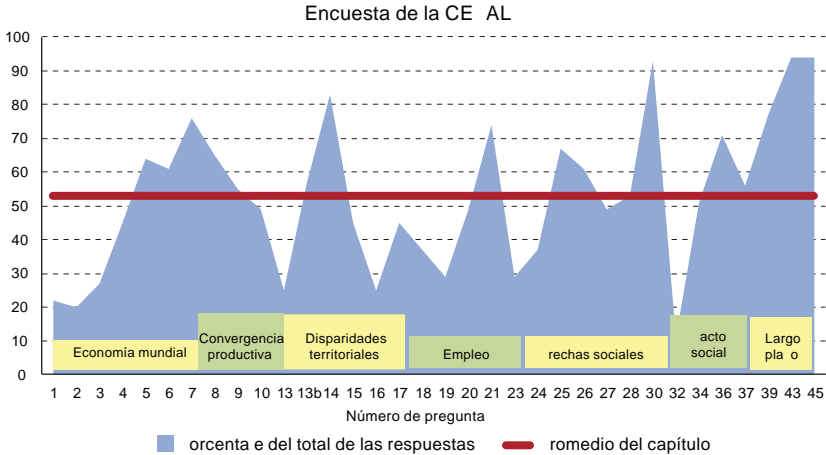
Esta última imagen del futuro se basa en la clasificación de las respuestas de acuerdo con criterios diferentes a los empleados en casos anteriores. En este solo se tomaron en consideración las preguntas cuyas respuestas pudieron clasificarse en dos categorías: continuidad o cambio. No se tomó en cuenta el significado preciso de lo que esta continuidad significa (empeoramiento o mejoramiento de una situación dada).

En el gráfico VII.1 se ilustran esquemáticamente los resultados de este ejercicio. El área sombreada en azul corresponde al porcentaje de respuestas según las cuales lo más probable es que se mantenga la tendencia actual, sea positiva o negativa. El área en blanco, que ocupa el resto del gráfico, representa el “espacio para el cambio” y refleja el porcentaje de respuestas según las cuales se producirá una ruptura de la tendencia, positiva o negativa. En términos globales, las respuestas revelan que la polaridad entre los cambios sociales relativamente positivos y los poco halagüeños resultados en materia productiva tiene márgenes de variación más reducidos que en el resto de los componentes, es decir la economía mundial, las disparidades territoriales y el empleo.

En lo relacionado con la economía mundial, los ámbitos identificados por los participantes como los que plantean mayores interrogantes, caracterizados por una mayor incertidumbre y una menor previsibilidad (preguntas 1, 2 y 3) son los relacionados con el ritmo de crecimiento económico mundial, de China y de América Latina. En contraste, los ámbitos cuya evolución se considera más previsible y menos sujeta a incertidumbre (preguntas 4 a 7) son las brechas de crecimiento entre América del Sur y el resto del mundo, la estructura de las exportaciones con predominio de productos primarios, la tasa de inversión agregada y la orientación de México y Centroamérica hacia el mercado de los Estados Unidos.

El margen probable de cambio de todos los aspectos de la convergencia productiva se considera relativamente limitado, lo que indica que prima el pronóstico de continuidad de las tendencias actuales.

Gráfico VII.1  
**ESCENARIO TENDENCIAL**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

**Nota:** las preguntas figuran en el anexo del presente documento.

En el ámbito territorial los márgenes de cambio parecen ser bastante amplios (preguntas 13, 13b y 15 a 17), como lo revelan las respuestas a la mayoría de los temas considerados, con excepción del carácter de las migraciones (pregunta 14). En lo relativo a los todos los aspectos del empleo, el margen de cambio e imprevisibilidad es bastante alto, con la única excepción del aumento de los salarios del sector formal (pregunta 21), cuyo lento ritmo de crecimiento se considera que continuará.

En contraste con lo anterior, la impresión predominante es que las brechas sociales, el pacto fiscal y la situación a largo plazo mostrarán una mayor continuidad de las tendencias actuales. Las únicas excepciones son las preguntas 24 y 32, relacionadas con la distribución del ingreso y el pacto fiscal. En el primer caso se considera que hay una alta posibilidad de que no siga mejorando, mientras en el segundo se estima que la probabilidad de adopción de un pacto fiscal podría no ser tan baja como ha sido hasta ahora.

## CAPÍTULO VIII

# Reflexiones finales

En otros estudios la CEPAL ha documentado el renovado interés de los gobiernos por el empleo de la planificación como herramienta de la política pública que puede dar un impulso fundamental a las agendas de desarrollo en los países de la América Latina y el Caribe, así como de la región en su conjunto y, por tanto, favorecer el fortalecimiento de los procesos de integración (véanse Martner y Máttar, 2013, y Máttar y Perrotti, 2013, en prensa).

Además de las agendas de gobierno, naturalmente limitadas a un período presidencial, varios países han adoptado objetivos y metas a largo plazo, en la mayoría de los casos en el contexto de ejercicios prospectivos sobre la visión futura de país. Toda la región muestra actualmente un mayor interés por el futuro y empieza a trabajar para labrarlo mejor, para incidir en él, como si atendiera a las propuestas de Godet (2007), quien define la prospectiva como la herramienta que permite alterar las tendencias perniciosas para construir un mejor futuro.

Entre los objetivos adoptados por los países destacan, en general, las metas de igualdad, la reducción de las brechas y la apertura de nuevos caminos en los ámbitos social, económico, productivo, laboral, territorial y ambiental, entre otros. Esto podría interpretarse como un reconocimiento de la necesidad de planificar el futuro para gobernarse a sí mismos en lugar de ser gobernados.

La CEPAL ha propuesto en los últimos años una agenda de desarrollo para la región que apunta precisamente a la reducción de las desigualdades mediante la adopción de políticas públicas. Estas deberían estar destinadas especialmente a poner fin a las tendencias a la concentración, que acentúan las brechas, y a lograr cambios estructurales virtuosos, es decir que conducen a una transformación cualitativa de la estructura productiva e institucional y que impulsan y fortalecen

actividades y sectores intensivos en conocimiento, de alta productividad y que gozan de un rápido crecimiento de la demanda y, a la vez, generan más y mejores empleo, llave maestra para la consecución de la igualdad.

En vista de la magnitud de los rezagos, del tiempo transcurrido y de las inercias que en algunos casos se remontan a siglos, la tarea que enfrenta la región es de enormes proporciones. Aun falta mucho para llegar al destino de la igualdad, recorriendo el camino de un cambio estructural basado en las políticas. Se requiere mucho tiempo para reducir las brechas y aproximarse a sociedades más igualitarias, lo que revela la necesidad imprescindible de la planificación y de su prima hermana, la prospectiva, como acompañantes del proceso.

En efecto, la construcción de una imagen futura de país, articulada en torno a los grandes objetivos convenidos a nivel nacional, es un punto de partida necesario del proceso de tránsito a mejores y mayores estadios de desarrollo. Partir de un norte al que se dirija la sociedad a largo plazo facilita enormemente su materialización, sobre todo cuando la definición de ese norte surge de un proceso participativo en el que el Estado convoca, coordina, organiza y articula los intereses de los diferentes grupos que integran la sociedad. La probabilidad de concreción de la imagen que se construya es mayor cuanto más amplia sea la participación del gobierno, el sector privado, la comunidad académica, los científicos, los trabajadores, los partidos políticos, el poder legislativo y otros.

Todas las naciones debería formular su propia estrategia y los países latinoamericanos y caribeños, en conjunto, podrían valerse también de la prospectiva para la construcción de una imagen de la región a largo plazo. Entre otras cosas, esa imagen podría ser fruto de la superación de los obstáculos que dificultan la integración, del reconocimiento de las asimetrías, de una planificación conjunta de la infraestructura supranacional, y de la adopción de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático acordadas entre los países y, dentro de ellos, entre sus territorios. En este contexto, tanto a nivel nacional como regional, la igualdad y el cierre de las brechas deberían ser las metas e hilos articuladores de las estrategias.

La región parece estar preparada para asumir el reto de definir en conjunto el futuro deseable y trabajar para lograrlo, para lo que se requiere no solo voluntad política, sino también políticas públicas de Estado, no limitadas a un período presidencial, con fines de reingeniería institucional.

El presente trabajo responde al interés de los países de América Latina y el Caribe por configurar escenarios de desarrollo a largo plazo, interés que comenzó a manifestarse hace décadas. Los intentos por configurarlos han estado encabezados por organismos internacionales, pero no han tenido continuidad institucional y metodológica. Esta discontinuidad podría ser una expresión y una posible explicación de la escasa influencia que ejercen estas visiones en las políticas nacionales de desarrollo. Es, también, una muestra de la falta de una visión común de la región sobre sí misma y su papel en el mundo.

No obstante, el interés, la práctica, la institucionalidad y la capacidad de reflexión prospectiva de los países de la región han venido consolidándose y se observa una notable aceleración del proceso desde comienzos del siglo XXI. Los ejercicios puntuales han dado paso a programas, las capacitaciones se han visto complementadas por estudios universitarios de posgrado y a la labor de los consultores especializados se suma la de un número cada vez mayor de centros de investigación que adoptan la prospectiva como parte de su misión institucional. Los encuentros, las redes y las asociaciones de especialistas se han multiplicado en los últimos 15 años, lo que ha contribuido a la difusión del conocimiento y la aceleración del aprendizaje.

El trabajo prospectivo reiniciado en la CEPAL, así como los estudios institucionales enfocados en la igualdad y las condiciones necesarias para fortalecerla (CEPAL, 2010 y 2012), tienen un espacio propio y empiezan a contribuir a llenar el vacío de visión regional del futuro. La importancia primordial que otorga la CEPAL a la economía, la igualdad y el cierre de brechas, así como su cobertura regional, le otorgan un nicho original y prefiguran efectos positivos. En términos institucionales, se requiere de una estrategia de inserción, que ya ha comenzado a perfilarse, de la comunidad prospectiva latinoamericana ya existente. Esto es importante no solo como medio de difusión de las actividades que se realicen, sino también para la construcción de alianzas de trabajo a largo plazo, que permitan multiplicar los recursos y amplifiquen la resonancia de lo realizado.

Este espacio identificado en el plano de la investigación permite también identificar las áreas en que debería concentrarse el esfuerzo de CEPAL en materia de capacitación y cooperación técnica. En beneficio de los gobiernos y del porvenir de la labor prospectiva, la CEPAL podría encauzar sus esfuerzos al acompañamiento de los procesos de elaboración de visiones nacionales de desarrollo a largo plazo, así como participar en los incipientes procesos de construcción de visiones regionales del futuro. Estas áreas de interés revelan, por tanto, la importancia fundamental del desarrollo de la capacidad institucional de capacitación y de cooperación técnica.

Los resultados de la encuesta sobre el clima de la igualdad llevada a cabo por el ILPES son particularmente reveladores e indican los elementos en los que convendría centrar las actividades futuras. El escenario denominado "futuro más probable" podría ser interpretado como una proyección del balance que los especialistas hacen de la evolución socioeconómica de América Latina desde comienzos del siglo XXI, en la que destacan tareas pendientes y progresos muy leves en la superación de las brechas productivas, territoriales y fiscales, y la prolongación del buen desempeño en el ámbito social. Los espacios de ruptura y de cambio aparecen estrechamente vinculados al imprevisible entorno económico global e indican que hay márgenes importantes de acción en las áreas en las que la inercia y el estancamiento han marcado la pauta, que son las mismas que en el caso anterior. Estos espacios en los que podría darse una ruptura, pero que se perciben dominados por la inercia, parecerían constituir



el campo de reflexión más propicio para el aporte de nuevas reflexiones sobre cambios futuros, que complementen las presentadas por la CEPAL en su estudio *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012). Se trata fundamentalmente de determinar cuáles son los cambios de rumbo más importantes que deberían realizarse para conducir una construcción del futuro que dé respuesta a las deudas pendientes.

## Anexo

### Principales resultados de la encuesta

Crecimiento económico y brechas productivas											
Pregunta 3 - ¿Cuál es la hipótesis más probable para los próximos 10 años en América Latina y el Caribe en relación al crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante?	<table border="0"> <tr> <td><b>0% a 1%</b></td> <td><b>1% a 2%</b></td> <td><b>2% a 3%</b></td> <td><b>3% a 4%</b></td> <td><b>4% o más</b></td> </tr> <tr> <td>10,3%</td> <td>27,1%</td> <td>31,8%</td> <td>25,2%</td> <td>5,6%</td> </tr> </table>	<b>0% a 1%</b>	<b>1% a 2%</b>	<b>2% a 3%</b>	<b>3% a 4%</b>	<b>4% o más</b>	10,3%	27,1%	31,8%	25,2%	5,6%
<b>0% a 1%</b>	<b>1% a 2%</b>	<b>2% a 3%</b>	<b>3% a 4%</b>	<b>4% o más</b>							
10,3%	27,1%	31,8%	25,2%	5,6%							
Pregunta 4 - En la última década, América del Sur creció más rápido que el resto de América Latina y el Caribe. ¿Cuál cree usted que será la tendencia de esta diferencia o brecha?	<table border="0"> <tr> <td><b>Seew cierra</b></td> <td><b>Se amplía</b></td> <td><b>Se mantiene</b></td> </tr> <tr> <td>13,5%</td> <td>41,3%</td> <td>45,2%</td> </tr> </table>	<b>Seew cierra</b>	<b>Se amplía</b>	<b>Se mantiene</b>	13,5%	41,3%	45,2%				
<b>Seew cierra</b>	<b>Se amplía</b>	<b>Se mantiene</b>									
13,5%	41,3%	45,2%									
Pregunta 5 - América del Sur ha aprovechado la alta demanda de materias primas de países importadores como China. Hacia los próximos 10 años, ¿cuál es la probabilidad de que América del Sur profundice su especialización exportadora en materias primas?	<table border="0"> <tr> <td><b>Prob. 10%</b></td> <td><b>Prob. 20%</b></td> <td><b>Prob. 50%</b></td> <td><b>Prob. 70%</b></td> <td><b>Prob. 90%</b></td> </tr> <tr> <td>0,9%</td> <td>4,3%</td> <td>31%</td> <td>50%</td> <td>13,8%</td> </tr> </table>	<b>Prob. 10%</b>	<b>Prob. 20%</b>	<b>Prob. 50%</b>	<b>Prob. 70%</b>	<b>Prob. 90%</b>	0,9%	4,3%	31%	50%	13,8%
<b>Prob. 10%</b>	<b>Prob. 20%</b>	<b>Prob. 50%</b>	<b>Prob. 70%</b>	<b>Prob. 90%</b>							
0,9%	4,3%	31%	50%	13,8%							
Pregunta 6 - En el caso de México y Centroamérica, de acá al año 2020, ¿cree usted que el destino geográfico de sus exportaciones hacia Estados Unidos...?	<table border="0"> <tr> <td><b>Disminuirá</b></td> <td><b>Se incrementará</b></td> <td><b>Se mantendrá</b></td> </tr> <tr> <td>34%</td> <td>4,7%</td> <td>61,3%</td> </tr> </table>	<b>Disminuirá</b>	<b>Se incrementará</b>	<b>Se mantendrá</b>	34%	4,7%	61,3%				
<b>Disminuirá</b>	<b>Se incrementará</b>	<b>Se mantendrá</b>									
34%	4,7%	61,3%									
Pregunta 7 - La CEPAL propone elevar la tasa de inversión total al 25% del producto interno bruto (actualmente cercana al 20%) para entrar en una senda de crecimiento alto y sostenido. ¿De acá al año 2020 (para el promedio de América Latina y el Caribe) cuál hipótesis considera usted la más probable?	<table border="0"> <tr> <td><b>Se mantiene igual</b></td> <td><b>Aumenta al 25%</b></td> <td><b>Disminuye</b></td> </tr> <tr> <td>75,8%</td> <td>20,2%</td> <td>4%</td> </tr> </table>	<b>Se mantiene igual</b>	<b>Aumenta al 25%</b>	<b>Disminuye</b>	75,8%	20,2%	4%				
<b>Se mantiene igual</b>	<b>Aumenta al 25%</b>	<b>Disminuye</b>									
75,8%	20,2%	4%									
Pregunta 8 - Según La hora de la igualdad, en América Latina persisten importantes diferencias de productividad entre los distintos sectores productivos que interponen mayores obstáculos a la difusión de progreso técnico, necesaria para el crecimiento. Según su criterio de acá al 2020, ¿cuál es la hipótesis más probable para estas diferencias de productividad entre sectores?	<table border="0"> <tr> <td><b>Aumentarán</b></td> <td><b>Disminuirán</b></td> <td><b>Se mantendrán</b></td> </tr> <tr> <td>21,1%</td> <td>1,4%</td> <td>64,9%</td> </tr> </table>	<b>Aumentarán</b>	<b>Disminuirán</b>	<b>Se mantendrán</b>	21,1%	1,4%	64,9%				
<b>Aumentarán</b>	<b>Disminuirán</b>	<b>Se mantendrán</b>									
21,1%	1,4%	64,9%									
Pregunta 9 - Otra de las brechas que explica el rezago productivo de la región es la externa, entendida como el atraso en las capacidades tecnológicas del sistema productivo de la región en relación con la frontera internacional. ¿Cuál cree usted que será el comportamiento de esta brecha de acá al 2020?	<table border="0"> <tr> <td><b>Disminuirán</b></td> <td><b>Se mantendrán</b></td> <td><b>Aumentarán</b></td> </tr> <tr> <td>25%</td> <td>55,4%</td> <td>19,6%</td> </tr> </table>	<b>Disminuirán</b>	<b>Se mantendrán</b>	<b>Aumentarán</b>	25%	55,4%	19,6%				
<b>Disminuirán</b>	<b>Se mantendrán</b>	<b>Aumentarán</b>									
25%	55,4%	19,6%									
Pregunta 10 - Comparado con Estados Unidos la brecha en innovación con América Latina, no solo no se ha acortado, sino que se ha profundizado. Para los próximos 10 años, ¿cuál cree usted que será la tendencia de esa brecha?	<table border="0"> <tr> <td><b>Se amplía</b></td> <td><b>Disminuye</b></td> <td><b>Se mantiene igual</b></td> </tr> <tr> <td>49,1%</td> <td>13,2%</td> <td>37,7%</td> </tr> </table>	<b>Se amplía</b>	<b>Disminuye</b>	<b>Se mantiene igual</b>	49,1%	13,2%	37,7%				
<b>Se amplía</b>	<b>Disminuye</b>	<b>Se mantiene igual</b>									
49,1%	13,2%	37,7%									

Cuadro Anexo (continuación)

Pregunta 12 - De hoy al año 2020, en América Latina y el Caribe, ¿el acceso a Internet mediante banda ancha se convertirá en un bien público? (Un bien público es aquel bien cuyo uso no rival, es decir, su uso por una persona no perjudica o impide el uso simultáneo por otros individuos).	90% de prob.	10% de prob.	30% de prob.	50% de prob.	70% de prob.
	6,8%	11,9%	28,8%	33,9%	18,6%
<b>Brechas territoriales</b>					
Pregunta 13 - América Latina y el Caribe posee altos niveles de concentración espacial (regional y urbana) de la población. A su juicio, de acá al 2020, esta concentración...	<b>Se incrementará</b>	<b>Disminuirá</b>	<b>Se mantendrá</b>		
	66,7%	8,8%	24,6%		
Pregunta 13bis - América Latina y el Caribe posee altos niveles de concentración espacial (regional y urbana) de la actividad económica. A su juicio, de acá al 2020, esta concentración...	<b>Se incrementará</b>	<b>Disminuirá</b>	<b>Se mantendrá</b>		
	56,6%	11,3%	32,1%		
Pregunta 14 - Los territorios rurales y de menor desarrollo relativo tienen una alta emigración de su población de mayores niveles de educación y calificación. Usted considera que esta situación de aquí al año 2020...	<b>Se mantendrá</b>	<b>Se estancará</b>			
	83,3%	16,7%			
Pregunta 15 - Las brechas de riqueza (PIB per cápita) entre territorios de los países de América Latina y el Caribe son muy altas. Usted considera que estas brechas, de aquí al 2020...	<b>Se cierran</b>	<b>Se profundizan</b>	<b>Se mantienen</b>		
	7,3%	45,5%	47,3%		
Pregunta 16 - A su juicio, en el año 2020, ¿cree usted que los países de América Latina y el Caribe dispondrán de fondos destinados a la cohesión territorial (transferencias desde el nivel central a los estados, provincias, departamentos o regiones con peores indicadores sociales, económicos o condiciones geográficas)?	<b>10% de prob.</b>	<b>30% de prob.</b>	<b>50% de prob.</b>	<b>70% de prob.</b>	<b>90% de prob.</b>
	5,1%	20,3%	42,4%	22%	10,2%
Pregunta 17 - A su juicio, en el año 2020, ¿cuál cree usted que será la tendencia de la descentralización (política, administrativa y fiscal) hacia unidades administrativas subnacionales (estados, provincias, departamentos, municipios, etc.)?	<b>Se profundiza</b>	<b>Retrocede</b>	<b>Se estanca</b>		
	44,7%	4,3%	51,1%		
<b>Brechas sociales</b>					
<b>El impacto del empleo urbano sobre la disminución de la pobreza</b>	<b>Aumentará</b>	<b>Se mantendrá</b>	<b>Disminuirá</b>		
Pregunta 19 - En América Latina y el Caribe el empleo urbano ha tenido mayor impacto que el rural en la disminución de los niveles de pobreza. Entre 2004 y 2008 un 25% de las personas en centros urbanos con empleo y un 41% de aquellos residentes en sectores rurales con empleo, se mantuvieron dentro de la línea de pobreza. ¿Hacia el año 2020...	63,4%	29,3%	7,3%		
<b>El impacto del empleo rural sobre la disminución de la pobreza</b>	<b>Se mantendrá</b>	<b>Disminuirá</b>	<b>Aumentará</b>		
Pregunta 20 - ¿Hacia el año 2020, ¿cuál cree usted que será la tendencia del impacto del empleo rural?	48,9%	24,4%	26,7%		

## Cuadro Anexo (continuación)

	Muy semejante	Inferior	Superior
<b>Con relación al precedente, un incremento</b>			
Pregunta 21 - La debilidad en la generación de empleo hizo que los salarios medios del sector formal registraran un incremento acumulado de solo el 12,2% en el período 1990-2008 (0,6% de crecimiento anual). En un horizonte al 2020, ¿cual hipótesis considera como la más probable para América Latina y el Caribe?	74,4%	14,0%	11,6%
	<b>Se reduce</b>	<b>Se mantiene</b>	<b>Se amplía</b>
Pregunta 23 - Aunque viene disminuyendo, en comparación con los hombres hay un diferencial salarial negativo para las mujeres con educación completa. ¿Según su juicio cual es la hipótesis más probable para esta tendencia de aquí al año 2020 en América Latina y el Caribe?	62,2%	28,9%	8,9%
<b>La distribución del ingreso</b>	<b>Se mantiene igual</b>	<b>Empoora</b>	<b>Mejora</b>
Pregunta 24 - El período de 2003 a 2008, se caracterizó por un crecimiento económico sostenido y por una leve tendencia hacia una menor concentración del ingreso. ¿Cuál cree usted que será la tendencia en la distribución del ingreso de aquí al año 2020 en América Latina y el Caribe?	44,3%	18,6%	37,1%
<b>Con relación al gasto social</b>	<b>Suben del 5%</b>	<b>0,25% al 2,36%</b>	<b>Se reducen</b>
Pregunta 26 - En épocas recientes el Estado ha ido enfrentando la situación de pobreza de las familias mediante transferencias en efectivo. ¿Cuál cree usted que será la tendencia de este mecanismo en América Latina de cara al 2020?	32,2%	61%	6,8%
<b>La brecha</b>	<b>Se reduce</b>	<b>Se amplía</b>	<b>Se mantiene</b>
Pregunta 27 - Un grupo con claros problemas de inserción laboral es la juventud, cuyo nivel de desempleo triplica el de los adultos. ¿Cuál cree usted que será, de aquí al año 2020, la tendencia de esta desventaja de los jóvenes?	25,4%	25,4%	49,2%
<b>Aumentará</b>	<b>Se mantendrá</b>	<b>Se reducirá</b>	
Pregunta 28 - En el período 2002-2008 la indigencia en América Latina bajó del 19,4% al 12,9%. Por efecto de la crisis, en 2009 esta aumentó al 13,3%. De aquí al 2020, ¿cual cree usted que será el comportamiento de la indigencia?	15,2%	31,8%	53%
	<sup>a</sup>	<b>Otros sistemas</b>	<sup>b</sup>
Pregunta 29 - ¿Cuál cree usted que será la tendencia de los sistemas de previsión social en América Latina, de aquí al año 2020?	17%	10,6%	53,2%
	<sup>c</sup>		19,1%
<b>Aumentará</b>	<b>Se mantendrá</b>	<b>Se mantendrá</b>	
Pregunta 30 - En el año 2020, ¿cree usted que en América Latina la cobertura de la educación preescolar...	92,9%	7,1%	

<sup>a</sup> Van a descansar exclusivamente en esquemas contributivos asociados al mundo laboral.

<sup>b</sup> Otras opciones de sistemas no contributivos de pensión universal o focalizado.

<sup>c</sup> Se van a proyectar a sistemas previsionales con pensión básica universal.

Cuadro Anexo (conclusión)

<b>Brechas fiscales</b>			
Pregunta 32 - Entendiendo el pacto fiscal como un acuerdo político para el financiamiento del desarrollo. ¿Usted cree que de acá al año 2020 este tipo de acuerdos? Se aplicará en:	<b>Pocos países</b> 52,8%	<b>La mayoría</b> 36,1%	<b>Excepcionalmente</b> 11,1%
Pregunta 33 - ¿Usted considera que de aquí al año 2020, la recaudación de ingresos fiscales en América Latina crecerá en relación al PIB?	<b>Como el PIB</b> 34,2%	<b>Más que PIB</b> 52,6%	<b>Menos que PIB</b> 13,2%
Pregunta 34 - La estructura de los impuestos en América Latina tiende a ser regresiva (que empeora la distribución del ingreso personal), ¿cuál cree usted que será la tendencia de acá al año 2020?	<b>Más progresiva</b> 39,0%	<b>Se mantiene</b> 51,2%	<b>Más regresiva</b> 9,8%
Pregunta 35 - ¿Cuál de estos elementos cree usted que tendrá mayor incidencia en el aumento de la recaudación tributaria en los países de América Latina y el Caribe en el horizonte del año 2020?	<b>El crecimiento</b> 25%	<b>Antevisión</b> 22,7%	<b>Mejor estructura</b> 34,1%
Pregunta 36 - En 2006-2007, el gasto público social de 820 dólares por habitante, duplicó al del periodo 1990-1991 y fue un 18% superior al de 2004-2005. ¿Considera usted que de acá al año 2020 el gasto público social por habitante...?	<b>Se mantiene</b> 26,2%	<b>Sigue aumentando</b> 71,4%	<b>Disminuye</b> 2,4%
Pregunta 37 - En un horizonte al año 2020, en América Latina y el Caribe, la inversión pública, medida como proporción del PIB...?	<b>Se mantiene</b> 38,5%	<b>Crece</b> 56,4%	<b>Disminuye</b> 5,1%
<b>Brechas ambientales</b>			
Pregunta 39 - A su juicio, de aquí al año 2020 los efectos del cambio climático global en América Latina y el Caribe...	<b>Se agudizarán</b> 76,7%	<b>Se mantendrán</b> 23,3%	
<b>Responderán a los efectos del cambio climático:</b>	<b>Mejor</b> 54,1%	<b>No se modificarán</b> 45,9%	
Pregunta 40 - A su juicio, de aquí al año 2020, en América Latina y el Caribe, las medidas de política económica...	<b>La incrementará</b> 76,7%	<b>Indiferente</b> 21,7%	<b>La disminuirá</b> 1,7%
Pregunta 41 - A su juicio, de aquí al año 2020 el fenómeno de cambio climático global, ¿qué impacto tendrá sobre los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe?	<b>Negativo</b> 85,2%	<b>Positivo</b> 3,3%	<b>Indiferente</b> 11,5%
Pregunta 42 - A su juicio, de aquí al año 2020 el cambio climático global, ¿qué impacto tendrá sobre la agricultura en América Latina y el Caribe?	<b>Positivo</b> 25%	<b>Negativo</b> 50%	<b>Indiferente</b> 25%
Pregunta 42 bis - A su juicio, de aquí al año 2020 el cambio climático global, ¿qué impacto tendrá sobre la producción de energía en América Latina y el Caribe?			

## Bibliografía

- Alonso Concheiro, Antonio (2007), "La prospectiva en Iberoamérica", ponencia en el Encuentro Internacional de prospectivistas latinoamericanos Desafíos futuros de Iberoamérica, organizado por World Futures Studies Federation, Red Escenarios y Estrategia y la Universidad Autónoma del Carmen, Campeche, México.
- \_\_\_\_ (2011), "Prospectiva y planeación", ponencia en el Seminario Internacional Experiencias de planeación en América Latina y el Caribe, Lima, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Lima.
- Bitar, Sergio (2013), "Tendencias globales y el futuro de América Latina", *The World of 2030: Risks and Opportunities for Latin America*, Diálogo Interamericano, julio.
- CCGA (The Chicago Council on Global Affairs) (2010), *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities, Results of a 2010 National Survey of Public Opinion*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/IDEA/Banco Mundial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Banco Mundial) (2004), *Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, San José, Ediciones del Sur.
- Cortés C., y otros (comps.) (2011), *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, San José, Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM).
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2011),

- Espacios Iberoamericanos: hacia una arquitectura del Estado para el desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe (LC/G.2507), Santiago de Chile.*
- CEPII (Centro de información y estudios prospectivos internacionales) (2010), *The World Economy 2050: a tentative picture*, diciembre.
- Costa Filho, Alfredo (1991), "Prospectiva e interdependencia mundial: nuevos desafíos para la planificación", *Coloquio Internacional sobre Prospectiva de la Economía Mundial y sus efectos sobre las Economías de América Latina y el Caribe*, ILPES/Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP).
- Cuervo, Luis Mauricio (2012), "Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte", *serie Gestión Pública*, N° 76 (LC/L.3485), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Jouvenel, Hugues (2000), "A brief methodological guide to scenario building", *Technological Forecasting and Social Change*, N° 65.
- Dror, Y. (1990), *Enfrentando el futuro*, Fondo de Cultura Económica.
- Ducret, Raphaëlle (2010), « La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire », *Les raisons d'une démarche prospective appliquée au territoire national*, DATAR, Territoires 2040.
- EFMN (European Foresight Monitoring Network) (2007), *Global Foresight Outlook 2007*, Rafael Popper y otros.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2006), *Foresight 2020. Economic, industry and corporate trends*, Cisco Systems.
- Gavignan, James P. (2001), "Prospectiva en Europa. Principios y visión general por países", *Economía Industrial*, N° 342.
- Gavignan, James P. y otros (2002), "The role of foresight in the selection of research policy priorities", *Conference Proceedings European Commission-IPTS-JRC*, Reporte EUR 24406, Sevilla.
- Giraud, Pierre Noël (2005a), *Essai de prospective économique globale. Quel 20eme siecle?*, París, CERNA, Centre d'Économie Industrielle, École Nationale Supérieure des Mines de Paris, septiembre.
- \_\_\_\_\_(2005b), *El libre pensamiento al servicio de la prospectiva, Siglo XXI*.
- Godet, Michel (2007), *Manuel de prospective stratégique. Une indiscipline intellectuelle*, París, vol. I, APM-Dunod.
- Henrici, Peter (1977), « La futurología: perché e come", *Pensare il futuro*, P. Beltrao (ed.), Roma, Editorial Paoline.
- Herrera, Ay otros (1977), *Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Hodara, Joseph (1975), "Prospectiva y subdesarrollo" (CEPAL/MEX/Borrador/SDS/75/3), sede subregional de la CEPAL en México, inédito.
- \_\_\_\_\_(1977), *El orden latinoamericano: cinco escenarios* (CEPAL/MEX/BORRADOR/UCT/77/1), sede subregional de la CEPAL en México, abril.
- \_\_\_\_\_(2001), Martín, Juan (2005), "Funciones básicas de la planificación económica y social" *Serie de Gestión Pública N° 51* (LC/L.2363P) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (2012), *Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, marzo [en línea] [www.iss.europa.eu/uploads/media/ESPAS\\_report\\_01.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESPAS_report_01.pdf).
- Leontief, Wassily (1977), *El futuro de la economía mundial*, México, D.F., Siglo XXI.
- Manning, Robert (2012), *Atlantic Council, Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*, diciembre [en línea] [www.acus.org/files/publication\\_pdfs/403/Envisioning2030\\_web.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf).
- Martner, Ricardo y Jorge Máttar (2013), "Los fundamentos de la planificación para el desarrollo. textos seleccionados del ILPES 1962-1972", *serie Libros de la CEPAL*, N° 116 (LC/G.2552-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Masini, Elionora (2012), "Terminology in future studies", febrero [en línea] [HTTP://FUTURI-POSSIBILI.BLOGSPOT.COM/2012/02/ELEONORA-MASINI-TERMINOLOGY-IN-FUTURE.HTML](http://FUTURI-POSSIBILI.BLOGSPOT.COM/2012/02/ELEONORA-MASINI-TERMINOLOGY-IN-FUTURE.HTML).
- \_\_\_\_\_(2000), *Penser le future*, París, Dunod.
- \_\_\_\_\_(1993), *La previsión humana y social*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Máttar, Jorge y Daniel Perrotti (2013), "Planificación y desarrollo: historia y perspectivas para la agenda de igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Matus, Carlos (1980), *Planificación de situaciones*, México D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Medina Vázquez, Javier (1996), *Los estudios de futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones*, serie Ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- \_\_\_\_\_(2003), *Visión compartida de futuro*, Cali, Universidad del Valle.
- Medina Vázquez, Javier y Edgar Ortégón (2006), "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P; LC/IP/L.270), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina V., J. S. Becerra y P. Castaño (2013), "Prospectiva y política pública en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, diciembre [en línea] [www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Prospectiva medioambiental de la OCDE para el 2030. Resumen*, París.
- Popper, Rafael (2005), "Towards a coherent use of foresight methods", curso del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), Bogotá.
- Popper, Rafael y Javier Medina (2008), "Foresight in Latin America", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Georghiou y otros (eds.), PRIME Series on Research and Innovation Policy, París, ENPC/University of Manchester.



- SERPLAC (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación de la Octava Región de Chile) (1991), *Estrategia para el Desarrollo Regional. La región del Biobío al encuentro del siglo XXI*, Concepción, Intendencia de la Octava Región.
- TMP (The Millennium Project) (2010), *2010 State of the Future*, Glenn Jerome C., Theodore J. Gordon y Elizabeth Florescu (eds.), Global Futures Studies & Research.
- Yero, Lourdes (1989), *Los estudios prospectivos en países desarrollados*, Caracas, CENDES Publicaciones.
- \_\_\_\_\_(1997), "Los estudios del futuro en América Latina", *Prospectiva: la construcción social del futuro*, J. Medina Vázquez y E. Ortega (eds.), Cali, Universidad del Valle.



## Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
*Economic Commission for Latin America and the Caribbean*  
Casilla 179-D, Santiago de Chile.

Véalas en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)  
*Publications may be accessed at: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)*

Contacto / Contact: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

### Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

*CEPAL Review* first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

*CEPAL Review* is published in Spanish and English versions three times a year.

### Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance Actualizado de América Latina y el Caribe 2012* - abril de 2013, 24 p.
- *Updated Economic Overview of Latin America and the Caribbean 2012* - April 2012, 24 p.
- *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012*, 84 p.  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2012*, 82 p.
- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012*, 162 p.

- Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2012*, 154 p.
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*, 126 p.  
*Latin America and the Caribbean in the World Economy 2011-2012*, 116 p.
- *Panorama Social de América Latina, 2012*, 252 p.  
*Social Panorama of Latin America, 2012*, 238 p.
- *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, Documento informativo, 152 p.  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011, Briefing paper*, 142 p.
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012 / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2012*, 224 p.

## Libros de la CEPAL

- 118 *Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional*, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2013, 222 p.
- 117 *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Sandra Huenchuan, 2013, 190 p.
- 117 *Ageing, solidarity and social protection in Latin America and the Caribbean Time for progress towards equality*, Sandra Huenchuan, 2013, 176 p.
- 116 *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*, Ricardo Martner y Jorge Máttar (comps.), 2012, 196 p.
- 115 *The changing nature of Asian-Latin American economic relations*, German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder and Osvaldo Rosales (eds.), 2012, 196 p.
- 114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p.
- 114 *China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.
- 113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodrigues, 2012, 352 p.
- 112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), 2011, 384 p.
- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 2011, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 2010, 304 p.
- 109 *Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 2011, 322 p.
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 2010, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (comps.), 2011, 322 p.

## Copublicaciones recientes / *Recent co-publications*

- Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), C PAL Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.
- Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias*, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), C PAL Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.
- Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias*, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), C PAL Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Ricardo Pietschmann (comp.), C PAL Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Jürgen Eller (ed.), C PAL Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina*, Patricio Rozas Albontín, C PAL Lom, Chile, 2009.

## Coediciones recientes / *Recent co-editions*

- Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*, Paul Saad, Jim Miller, Ciro Martínez y Mauricio Holz, C PAL OIJ FPA, Chile, 2012.
- Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el Cambio Estructural*, OECD C PAL, Chile, 2012.
- Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies For Structural Change*, OECD / ECLAC, Chile, 2012.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013*, C PAL FAO IICA, Chile, Octubre, 2012.
- Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Alicia Arcena y Arcis Serra (editores), C PAL SGI CIDO, Chile, 2012.
- La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*, C PAL Naciones Unidas, 2012.
- Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*, ECLAC / United Nations, 2012.
- Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo*, C PAL OECD, 2011.
- Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development*, ECLAC/OECD, 2011.
- Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement*, CEPALC / OCDE, 2012.
- Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies*, Robert Devlin and Graciela Mognuillansky, ECLAC / World Bank, 2011.
- Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, C PAL SGI, 2011.
- Espaços ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento*. CEPAL / SEGIB, 2011.

## Cuadernos de la CEPAL

- 100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Athyáni Dighiero, 2012, 338 p.
- 99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.
- 98 *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience*, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.
- 97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Albortín, José Luis Ronifaz y Gustavo Guerra García, 2012, 414 p.
- 96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montalvo (coordinadora), 2011, 102 p.
- 95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.
- 95 *Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean*, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.
- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montalvo Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Avarro y María Jueves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

## Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 40 *América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012*. Solo disponible en CD, 2012.
- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.

## Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Publicación bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

*Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.*

*Since 2013, the Observatory appears once a year.*

## Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

*Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.*

*Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.*

## Series de la CEPAL

*Comercio Internacional Desarrollo Productivo Desarrollo Territorial Estudios Estadísticos y Prospectivos Estudios y Perspectivas* (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) ***Studies and Perspectives*** (The Caribbean, Washington) *Financiamiento del Desarrollo Gestión Pública Informes y Estudios Especiales Macroeconomía del Desarrollo Manuales Medio Ambiente y Desarrollo Asuntos de Género (ex Mujer y Desarrollo) Población y Desarrollo Políticas Fiscales Políticas Sociales Recursos Naturales e Infraestructura Reformas Económicas Seminarios y Conferencias.*

Véase el listado completo en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

*A complete listing is available at [www.eclac.org/publicaciones](http://www.eclac.org/publicaciones)*

Las publicaciones de las Naciones Unidas y de la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
se pueden adquirir a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Distribution Network  
15200 Parkway  
Blue Ridge Summit, PA 17214  
Estados Unidos

Tel. (1 888)254 4286  
Fax (1 800)338 4550  
Contacto [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Pedidos [order@un.org](mailto:order@un.org)

*Publications of the United Nations and the Economic  
Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
can be ordered through:*

United Nations Publications  
Distribution Network  
15200 Parkway  
Blue Ridge Summit, PA 17214  
USA

*Tel. (1 888)254-4286  
Fax (1-800)338-4550  
Contact: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Orders [order@un.org](mailto:order@un.org)*

[www.un.org/publications](http://www.un.org/publications)



## Colección “La hora de la igualdad”

---

Aunque con claroscuros y matices, en lo que va transcurrido de este siglo, las tendencias del desarrollo de América Latina y el Caribe exhiben una notable recuperación de las tasas de crecimiento económico, significativos descensos de las tasas de pobreza e indigencia y moderados avances en la reducción de la desigualdad en sus variadas dimensiones.

Este acontecer se vincula con el renacimiento del interés público por plantear y propiciar condiciones de desarrollo de largo plazo. No ha sido fácil construir estabilidad macroeconómica con resultados sociales positivos. Esa convicción parece ser la base de esta novedosa búsqueda por cimentar el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, empeño en que la prospectiva podría ser un fiel y eficaz aliado.

El propósito de esta publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), es animar el debate y realzar la importancia de avanzar en la construcción de un futuro para América Latina y el Caribe, desde la función pública, con la igualdad en el centro de su reflexión y de su acción.

4



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