

---

Sergio Bitar Jorge Máttar Javier Medina

---

# EL GRAN GIRO DE AMÉRICA LATINA

Hacia una región democrática,  
sostenible, próspera e incluyente



Programa  Editorial



# EL GRAN GIRO DE AMÉRICA LATINA

Hacia una región democrática,  
sostenible, próspera e incluyente



Colección Ciencias de la Administración

Bitar, Sergio

El Gran Giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente / Sergio Bitar, Jorge Máttar, Javier Medina.

Cali : Programa Editorial Universidad del Valle, 2021.

168 páginas ; 24 cm-- (Colección Ciencias de la Administración)

1. América Latina - 2. Política y gobierno - 3. Democracia -

4. Gobernanza - 5. Gobernabilidad - 6. Prospectiva - 7.

COVID-19

320.9 cd 22 ed.

B624

Universidad del Valle - Biblioteca Mario Carvajal

## Universidad del Valle

### Programa Editorial

Título: El Gran Giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente

Autores: Sergio Bitar, Jorge Máttar, Javier Medina

ISBN: 978-958-5168-91-6

ISBN: 978-958-5168-92-3 (PDF)

ISBN: 978-958-5168-93-0 (EPUB)

Colección: Ciencias de la Administración

### Primera edición

Rector de la Universidad del Valle: Édgar Varela Barrios

Vicerrector de Investigaciones: Héctor Cadavid Ramírez

Director del Programa Editorial: Omar J. Díaz Saldaña

© Universidad del Valle

© Autores

Diseño y diagramación: Hugo H. Ordóñez Nievas

Corrección de estilo: Pacífico Abella Millán

---

Los puntos de vista, opiniones y recomendaciones vertidas en este texto son exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las posiciones de las instituciones a las que pertenecen. El autor es el responsable del respeto a los derechos de autor y del material contenido en la publicación, razón por la cual la universidad no puede asumir ninguna responsabilidad en caso de omisiones o errores.

Cali, Colombia, junio de 2021

---

**Sergio Bitar Jorge Máttar Javier Medina**

---

# EL GRAN GIRO

## DE AMÉRICA LATINA

Hacia una región democrática,  
sostenible, próspera e incluyente



Colección Ciencias de la Administración



*A Nathali Portilla Agudelo (e. p. d.)*

*A quienes sufren las consecuencias de la pandemia*

*A quienes trabajan para superarla*

*A quienes padecen marginación, injusticia y  
discriminación*

*A los niños y jóvenes, hombres y mujeres de  
las próximas generaciones con la esperanza y  
convencimiento de que todos, todas, podemos  
construir un mejor futuro.*



## PRÓLOGO

América Latina y el Caribe están en una encrucijada, desencadenada por la mayor crisis global en más de un siglo. En medio de este difícil momento histórico existe una gran oportunidad que se debe aprovechar para avizorar un escenario próspero, incluyente y sostenible, en plenitud democrática en todos los países de la región. Cada nación definirá su agenda en respuesta a su propia coyuntura y proyecto acordado colectivamente, enmarcados en el *Gran Giro de América Latina hacia una región democrática, próspera, sostenible e incluyente*

El trayecto del desarrollo sostenible en democracia precisa de una visión de futuro que inspire grandes transformaciones, ambiciosas pero plausibles; éstas no sucederán automáticamente, sino gracias a la acción deliberada de todos y todas, con el liderazgo de un Estado renovado. La gobernabilidad democrática de la región está en juego y depende esencialmente de la capacidad de aprendizaje y transformación de los modelos mentales y cambio de los comportamientos colectivos que la anclaron en el estancamiento económico y social.

En este libro se responde a preguntas clave para entender cómo llegamos a esta coyuntura crítica histórica, cuáles son los escenarios de futuro, cuál es el escenario deseado y cómo podemos transitar a una nueva realidad, más justa e igualitaria.

A partir de la experiencia y lecciones de la historia reciente de la región y del mundo los autores proponen un gran giro en el quehacer de lo público, en el papel del Estado, en la participación de la ciudadanía y en todas las fuerzas sociales para salir de la crisis con políticas públicas de largo plazo, enmarcadas en un nuevo contrato social, para fortalecer la gobernanza democrática, como condición esencial para abatir

la pobreza y la desigualdad y emprender el camino del desarrollo sostenible sobre bases sólidas, dejando atrás la simulación, y la visión corta que han caracterizado a la región por décadas.

Los autores proponen un gran pacto social que garantice la dignidad humana: empleo decente, salud universal, educación de calidad, vivienda digna y seguridad para todos. Es viable vivir en una región democrática, próspera, incluyente y sostenible, integrada al mundo con autonomía y liderazgo, con un Estado activo e inteligente, que posea un sentido de propósito, una estrategia y capacidad de ejecutar políticas públicas que cierren las brechas actuales.

Este libro constituye un interesante esfuerzo intelectual y transdisciplinario, que utiliza la prospectiva como anticipación y construcción social del futuro. A partir de la conversación estratégica de tres latinoamericanos, de Colombia, Chile y México, con reconocida trayectoria académica, política e institucional, se exploran las alternativas futuras de América Latina y el lugar que las nuevas generaciones pueden desempeñar en la configuración de nuevas sendas. Significa igualmente una contribución desde la Universidad del Valle en la búsqueda de opciones que enriquezcan el modelo de desarrollo y el paradigma de la gestión pública vigente.

Esta reflexión es aún más necesaria y oportuna, en la crítica situación que vive la nación colombiana y América Latina. Gobernar como antes ya no es una opción. En los momentos difíciles la dirigencia no se puede enfocar únicamente en la coyuntura, debe levantar la cabeza y buscar nuevas perspectivas para evitar naufragar en la crisis. El papel de la academia es pensar mejor y más lejos, para iluminar el porvenir, y abrir rutas para pensar en nuevos futuros que sean posibles. Este libro es una valiosa contribución al debate de todos los ciudadanos y gobiernos de nuestra región para encontrar y recorrer nuevos caminos, y superar desafíos de una magnitud sin precedentes.

**Edgar Varela Barrios**

Rector

Universidad del Valle

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| <b>CARTA ABIERTA A LOS LATINOAMERICANOS.</b> . . . . . | 13 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| <b>NUESTRO MENSAJE. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMAR A AMÉRICA LATINA.</b> . . . . . | 17 |
|--|----|

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Enfrentando la pandemia . . . . . | 19 |
|-----------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| Construyendo un futuro promisorio: el gran giro latinoamericano . . . . . | 20 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>NUESTRO PROPÓSITO. FORTALECER LAS CAPACIDADES PARA GOBERNAR BIEN</b> . . . . . | 23 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| La prospectiva ayuda a anticipar eventos y a gobernar mejor . . . . . | 26 |
|---|----|

### CAPÍTULO I

#### **DE DÓNDE VENIMOS. LA SITUACIÓN PREPANDEMIA**

|  |    |
|--|----|
| Discontinuidad de las políticas para el desarrollo sostenible en democracia. . . . . | 33 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| América Latina en el siglo XXI: una década perdida (2011-2020) y el peligro de otra más (2020-2030) . . . . . | 36 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Desarrollar capacidades para enfrentar el cambio estructural global . . . . . | 42 |
|---|----|

### CAPÍTULO II

#### **EN DÓNDE ESTAMOS. NUEVOS PROBLEMAS, RIESGOS Y DESAFÍOS**

|  |    |
|--|----|
| Asignaturas históricas y nuevos desafíos. Gobernar como antes ya no es una opción. . . . . | 53 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| La crisis debe aprovecharse para transformar al Estado . . . . . | 59 |
|--|----|

CAPÍTULO III

**A DÓNDE PODRÍAMOS IR. ESCENARIOS DEL CAMBIO**

|  |    |
|--|----|
| <b>ESTRUCTURAL</b> . . . . .   | 67 |
| Claves metodológicas en la construcción de los escenarios . . . . .          | 68 |
| El cambio estructural global avanza y América Latina se rezaga. . . . .      | 71 |
| Actores y factores portadores del cambio estructural global. . . . .         | 77 |
| Escenarios de América Latina . . . . .                                       | 89 |
| El mundo después de la pandemia: oportunidades para América Latina . . . . . | 94 |

CAPÍTULO IV

**HACIA DÓNDE QUEREMOS IR. INICIATIVAS PARA  
IMPULSAR EL GRAN GIRO DE AMÉRICA LATINA**

|  |     |
|--|-----|
| El escenario deseado . . . . .   | 99  |
| Desafíos para impulsar las transformaciones . . . . .                                | 102 |
| La gobernabilidad democrática es indispensable para los grandes<br>cambios . . . . . | 120 |
| La <i>Agenda 2030</i> como guía y horizonte. . . . .                                 | 123 |
| El progreso democrático requiere cambios globales . . . . .                          | 124 |

CAPÍTULO V

**CÓMO QUEREMOS LLEGAR. EJES ESTRATÉGICOS  
DEL GRAN GIRO**

|  |     |
|--|-----|
| Aprendizajes de la crisis y transformaciones necesarias . . . . .                            | 127 |
| Un pacto nacional . . . . .  | 130 |
| Construyendo el futuro: estrategias, actores e instrumentos . . . . .                        | 134 |
| Factores aceleradores del giro latinoamericano. . . . .                                      | 137 |
| Institucionalidad y capacidades prospectivas para preparar y<br>recorrer el camino . . . . . | 142 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>REFERENCIAS</b> . . . . . | 151 |
|------------------------------|-----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>DE LOS AUTORES</b> . . . . . | 161 |
|---------------------------------|-----|

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| <b>AGRADECIMIENTOS</b> . . . . . | 165 |
|----------------------------------|-----|

## CARTA ABIERTA A LOS LATINOAMERICANOS

En medio de una acentuación de los desafíos latinoamericanos, agudizados por la pandemia, creemos necesario levantar la mirada e impulsar un proyecto transformador en América Latina.

Vemos con alarma que las secuelas de la crisis sobre el desarrollo humano y sostenible de nuestros países se podrían prolongar por décadas. No nos preparamos, no hemos gestionado la crisis eficientemente y hemos sufrido un alto costo humano, económico y social. También nos preocupan las amenazas que se ciernen sobre la democracia en la región.

Debemos prevenir, para que esto no se repita. Para ello requerimos transformaciones efectivas y una democracia resiliente que propicie la participación social para que las oportunidades se aprovechen y mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos.

América Latina enfrenta desafíos fundamentales para su desarrollo y el avance de la democracia; nuestros mensajes y propuestas pretenden llegar a la región en su conjunto, pero también son susceptibles de asimilarse a la realidad de cada país. Nos inspira el principio de la armonía entre libertad e igualdad y entre liberalismo político y socialismo democrático.

Queremos llamar la atención sobre la magnitud de la crisis, la posibilidad de que empeore si no actuamos colectivamente y, lo más importante, la urgencia y el deber que tenemos, gobiernos, empresarios, trabajadores, académicos y ciudadanos, para enmendar el camino y construir un futuro democrático, sostenible e incluyente.

Venimos de un decenio perdido (2011-2020) en materia de progreso económico y social y estamos frente al peligro de otra década perdida más (2020-2030). Remontar el retroceso conlleva un esfuerzo monumental; debemos combatir la pobreza y la desigualdad en medio de la revolución digital y la defensa del planeta.

El cambio estructural global avanza y América Latina se rezaga. Gobernar como antes ya no es una opción. La aceleración tecnológica crea amenazas, pero también oportunidades para quienes estén alerta y preparados. Si no actuamos, los escenarios futuros pueden colocarnos en una trayectoria de degradación progresiva y, en el peor de los escenarios, distópica.

El Estado debe ser objeto de importantes reformas para servir a la democracia y encabezar la construcción de un mejor futuro para todos, convocar al diálogo social para encontrar convergencias y dirimir diferencias y, así, encaminarnos a la acción constructiva y al despliegue de nuestras capacidades para enfrentar las asignaturas históricas y los nuevos retos del mundo post-Covid, y prepararnos para gobernar mejor, con visión y eficiencia.

Estamos frente a problemas estructurales de largo aliento cuya solución no está en las manos de ningún actor en particular; es indispensable el concurso y el consenso de todas las fuerzas sociales, con mayor participación de las mujeres, inclusión de los jóvenes, sin distinciones de clase, origen cultural o étnico, o género, ni preferencias políticas, religiosas o ideológicas.

## El gran giro de América Latina

Proponemos un gran pacto social que garantice condiciones de vida básicas, empleo decente, salud universal, educación de calidad, vivienda digna y seguridad para todos. Es la hora de la esperanza; es viable vivir en una región democrática, próspera, incluyente y sostenible, capaz de transformarse productiva y digitalmente; integrada al mundo con autonomía y liderazgo, con un Estado activo e inteligente que posea un sentido de propósito, una estrategia y capacidad de ejecutar políticas públicas que cierren las brechas actuales.

El escenario deseado que proponemos construir representa un giro virtuoso que debe inspirar la transformación integral de América Latina. Este viraje necesita del desarrollo de las capacidades de todas las generaciones. Los jóvenes deben procurar la formación de fuerzas políticas y sociales mayoritarias para impulsar y realizar transformaciones que demandarán esfuerzos hoy, para mostrar los beneficios luego.

Debemos recuperar el rumbo y alcanzar el respeto y la posición global que se merece esta región, con una pluralidad enriquecedora, una nueva colaboración y coordinación regionales para negociar como bloque, con una sola voz, en foros e instancias internacionales.

Estos grandes desafíos son una tarea colosal que hay que empezar hoy, con estrategia, como aquella de los grandes maestros que construyeron las catedrales medievales, quienes iniciaban su labor sin saber quién la iba a finalizar, y transmitían esta fe y confianza a la siguiente generación hasta que la obra fuera concluida. Debemos invertir para el futuro con inteligencia y solidaridad con las próximas generaciones.

Este es un momento de cooperación y unidad, de invitarnos a la reflexión y a la acción, y esperamos que este documento nos ayude a clarificar de dónde venimos y en dónde estamos, para vislumbrar a dónde podemos ir, a dónde queremos ir y cómo podemos llegar.

Es nuestro deseo y nuestra esperanza que los gobernantes de las nuevas generaciones aprendan de la crisis, reciban esta reflexión, la mejoren y la hagan suya, y ejecuten decisiones de política pública con persistencia y consenso para lograr los resultados necesarios y adecuados.

Hemos procurado una narrativa accesible para todos los interesados en soñar y edificar colectivamente un mejor futuro; todos tenemos una obligación ética para forjar un porvenir esperanzador para nuestros hijos. A ellos nos dirigimos también.

Pretendemos que *El Gran Giro de América Latina: hacia una región democrática, próspera, sostenible e incluyente* sea un aporte útil como un punto de apoyo para edificar un mundo y una región mejores, con reglas claras, una agenda global basada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y un capitalismo consciente, en función de una casa planetaria común.

La participación ciudadana es vital, y la planificación democrática y participativa es esencial porque brinda enfoques integrales, transversales y multidimensionales para orientar las políticas públicas

acordadas colectivamente. Necesitamos preservar y acrecentar la gobernabilidad democrática porque es la esencia y el pilar del gran giro de América Latina.

La cooperación y la comprensión mutua es la fuerza aceleradora del giro latinoamericano. Es clave crear la institucionalidad y las capacidades prospectivas en el gobierno —y también en todos los actores del desarrollo y la democracia— para preparar y recorrer el camino.

Nos espera un tiempo difícil, pero lo podemos hacer fructífero si nos comunicamos, defendemos nuestras ideas, escuchamos a los demás, compartimos conocimiento y nos centramos en las oportunidades que genera la convergencia de aspiraciones. ¡Podemos mejorar el presente y construir un futuro superior para tod@s!

## NUESTRO MENSAJE. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMAR A AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

- La pandemia provocada por el coronavirus SARS Cov.2 es un evento que profundizará las carencias de la región, en particular las acumuladas en la última década, y por las cuales la democracia se ve comprometida. El crecimiento del producto per cápita y los avances en la reducción de la pobreza y de la desigualdad se han detenido, dando lugar a una nueva década perdida para el desarrollo de la región. Sin soslayar los enormes costos y desafíos que está provocando la Covid-19, también debe ser una oportunidad para enfrentar de manera estructural los problemas y desafíos que acarrearán América Latina y el Caribe desde hace décadas, para repensar nuestro modelo de desarrollo, construir un nuevo contrato social y avanzar hacia una democracia más inclusiva, resiliente y de mejor calidad; un anhelo que muchos ciudadanos han expresado en las protestas sociales cada vez más amplias, intensas y frecuentes en la región.
- En el quinquenio previo a la aparición de la Covid-19, América Latina ya presentaba una combinación de Estados débiles, democracias disfuncionales, lento crecimiento, sistemas de salud frágiles, baja calidad institucional y altos niveles de desigualdad, informalidad y pobreza. Los gobiernos han adoptado diferentes medidas para enfrentar la crisis económica y social, desde confinamientos estrictos hasta acciones para mitigar sus efectos. La pérdida de vidas y la caída

---

<sup>1</sup> Nuestro foco de análisis es la región de América Latina y el Caribe; para simplificar, en general la referiremos como América Latina.

en la producción de bienes y servicios en la región es catastrófica. América Latina y el Caribe son la región del mundo más afectada por la pandemia.

- El escenario económico marcó una contracción del PIB regional de 7,7% y de 8,5% del producto por habitante en 2020, la peor crisis desde la Gran Depresión, y su duración y secuelas son inciertas. El desempleo llegó a 13,5% de la población económicamente activa, es decir, 44 millones de nuevos desempleados (Cepal/OIT, 2020). La pobreza alcanzó al 37,3% de la población de la región, mientras que la pobreza extrema aumentó a 15,5%, lo cual significa 45 millones más de pobres (y un total de 230 millones), y el número de personas en situación de pobreza extrema y con riesgo de desnutrición creció en 28 millones, y alcanza a 96 millones de personas. Las previsiones para los años subsecuentes indican una frágil recuperación. La distribución del ingreso podría retroceder a niveles de inicios de este siglo (Cepal, 2021)
- Algunos expertos indican que, aunque los efectos de la pandemia mengüen, es muy posible que el coronavirus SARS Cov.2 permanezca con nosotros durante un largo periodo, como ocurre con el virus de la influenza (*The Economist*, 13 de febrero de 2021, páginas 9-10). Muchas de nuestras actividades, costumbres, estilos de vida, modalidades de trabajo y ocio no volverán por años y, quizás, nunca más. Una variedad de formas de organización y quehaceres de gobiernos y sociedades mutarán de manera permanente. Tenemos que aprender a vivir en una nueva realidad, lo que implica redoblar el esfuerzo para construir un “nuevo futuro” en un mundo “coronormal”, en función de las consecuencias que trajo la pandemia, y también obliga a prepararnos más y mejor para enfrentar los cisnes negros por venir.
- Nuestro mensaje lleva el deseo de promover en todos los actores del desarrollo —sociedad, academia, sector privado, gobierno, parlamentos y partidos políticos— la incorporación sistémica del futuro en sus narrativas y, especialmente, en sus quehaceres respectivos. La crisis desatada por la pandemia obliga a todos a tomar decisiones de cortísimo plazo y, por tanto, prevalece la visión inmediata en los asuntos del desarrollo, quedando pendientes, una vez más, las

transformaciones estructurales que requiere la región. Debemos romper esa inercia.

- Hacemos un llamado a desarrollar capacidades prospectivas para prepararnos más y mejor frente a acontecimientos de alto impacto y construir colectivamente un porvenir próspero, sostenible y equitativo en ejercicio pleno de la democracia, es decir, convocamos a provocar el *Gran Giro de América Latina*. La prospectiva tendrá que incorporarse de manera estructural y orgánica como una de las herramientas del Estado, la sociedad y el sector privado para edificar políticas públicas con estrategia, anticipación y visión de largo plazo, para impulsar los cambios estructurales necesarios.
- Nuestro mensaje no es apocalíptico ni complaciente; es realista y se sustenta en la utilización de la prospectiva con capacidad de transformar en acción. Proponemos caminos posibles para la transformación hacia una democracia social.

## Enfrentando la pandemia

- El esfuerzo fiscal de América Latina para combatir los efectos de la pandemia se viene logrando, en buena medida, a costa de la expansión del endeudamiento, externo e interno. Esta situación abre un nuevo debate sobre la forma de solventar a futuro el enorme déficit. Las necesarias y urgentes reformas tributarias y la eficiencia del gasto social ocuparán los primeros lugares en la agenda de la región. Será necesario acordar con entidades multilaterales de desarrollo (financieras y no financieras), bloques de países y países individuales, programas novedosos de reestructuración y alivio de la deuda, así como asegurar la continuidad del flujo de recursos frescos y la cooperación técnica hacia la región.
- Además del endeudamiento, los gobiernos han recurrido a medidas excepcionales como reasignar gasto público, implementar programas emergentes de empleo y atención a la población vulnerable. Otros han otorgado un papel protagónico a las fuerzas armadas, por lo que la emergencia podría configurar un escenario propicio para la adopción de poderes especiales, lo que obliga a estar alerta ante los

riesgos de deterioro democrático. Si bien ninguna de las democracias latinoamericanas ha sufrido una regresión autoritaria, un número importante atraviesa tensiones políticas y malestar social que podrían reactivarse una vez pasada la emergencia y la gente pueda salir masivamente de nuevo a las calles.

- En el ámbito global, en medio de los esfuerzos poco cooperativos y divergentes por salir de la crisis, existe una inevitable confrontación por la hegemonía económica y política y, acaso, militar entre Estados Unidos y China, que puede constituirse en una barrera para la autonomía económico-política internacional de América Latina si adquiere la modalidad de una especie de nueva Guerra Fría del siglo XXI —reconociendo las debidas diferencias y similitudes con la del siglo XX— en la que la región se convierta en un territorio a controlar por las grandes potencias.

## Construyendo un futuro promisorio: el gran giro latinoamericano

- La calidad de las instituciones y del liderazgo político importan hoy más que nunca para sentar las bases de una democracia de nueva generación, plural, inclusiva, transparente, respetuosa de los derechos humanos y, sobre todo, resiliente, es decir, con capacidad para afrontar crisis y desafíos complejos, sobrevivir a ellos, innovar y recuperarse. Democracia debe ser sinónimo de buen gobierno.
- Las personas demandan protección, seguridad y un bienestar básico para todos. Tras la pandemia, el Estado debe salir fortalecido y transformado en lo que muchos ciudadanos de América Latina están exigiendo: una entidad proactiva, transparente y eficaz que asegure las condiciones mínimas para vivir dignamente y que convoque a la construcción de un mejor futuro para todos.
- El Estado y las sociedades latinoamericanas deben priorizar el establecimiento de servicios básicos para todos —en áreas como salud, empleo y educación —; de lo contrario la inconformidad social podría escalar. El desafío es canalizar estas legítimas demandas ciudadanas para darles respuestas institucionales y financieramente

sostenibles, en un periodo marcado por la caída del crecimiento y el aumento de la desigualdad y la pobreza.

- El nuevo contrato social en América Latina debería contemplar, en el corto plazo, la implantación progresiva de un ingreso básico universal permanente que permita absorber el impacto de la pandemia y de los cambios tecnológicos sobre el empleo. Ello precisará de una magna reforma fiscal integral y progresiva, que fortalezca al Estado en la recuperación de sus funciones esenciales, abandonadas o disminuidas en los pasados 35 años.
- La crisis debe servir como aliciente para un relanzamiento de la integración y la cooperación regionales con objetivos y metas específicas en tiempo y espacio, empezando, por ejemplo, por una estrategia regional en torno a la procuración de la salud pública y sus correspondientes expresiones en cada país, de acuerdo con sus urgencias y prioridades de largo plazo. Una América Latina unida habría previsto la adquisición de vacunas en bloque, con lo que se podría haber logrado un ritmo más dinámico y armónico de la inoculación.
- América Latina debe promover aparatos productivos sustentados en tecnologías medias y avanzadas que den más valor agregado y complejidad a las economías. Para ello, es necesaria una nueva política de desarrollo productivo, conciliada entre los sectores público y privado. La automatización de procesos productivos debe gestionarse ordenadamente desde el Estado, convocando a trabajadores y empresarios para que, en el marco de un diálogo abierto y transparente, se adopten medidas para reducir el impacto por la pérdida de empleos. El cambio se debe basar en las capacidades y destrezas actuales de la mano de obra y, simultáneamente, en esquemas de capacitación y entrenamiento para desarrollar las habilidades que exige, ya, la transición hacia la automatización.
- Sin una acción enérgica en favor de la alfabetización digital de los trabajadores se seguirá profundizando el rezago de la productividad, y se elevarán la desigualdad y la pobreza por la pérdida de empleos. América Latina es una de las regiones más vulnerables del mundo frente a la automatización de numerosos procesos productivos, especialmente en la manufactura que, en la región, tiene un carácter típicamente repetitivo, de ensamble y fácilmente sustituible por robots.

- Si América Latina quiere recuperar el crecimiento sobre nuevas bases productivas para sustentar el bienestar social, deberá adoptar medidas para mejorar su seguridad alimentaria y sanitaria, mitigar los efectos del cambio climático y preparar una nueva generación de funcionarios públicos que ayuden a conducir sus países de forma más estratégica (o menos ideológica), haciendo uso de la tecnología, pero sin perder contacto con los ciudadanos.
- América Latina tiene un serio problema de seguridad que se refleja en los cientos de miles de homicidios que se cometen al año y en el hecho de contar con más de cuarenta de las cincuenta ciudades más violentas del mundo. La recuperación del espacio público y el desmonte de las economías ilegales es una prioridad. Esto también tiene que ver con democratizar el acceso a la seguridad. Es necesario reformar las policías, los sistemas judiciales y carcelarios. Mientras tanto, las fuerzas armadas pueden asumir tareas como la atención de emergencias y protección de los recursos naturales.
- La gobernabilidad democrática es la condición esencial para la superación de la crisis y la realización de las reformas necesarias para el gran giro transformador de América Latina, mediante la confluencia de tres condiciones básicas: un acuerdo del camino a seguir, un programa con una estrategia y una fuerza política para llevar a cabo los cambios. Los acuerdos amplios y mayoritarios son indispensables para evitar la polarización política y la consiguiente paralización de la acción pública. La polarización conlleva el riesgo de caer en autoritarismo o populismo, ya sea por una demanda de orden a toda costa o la creencia de que existen soluciones fáciles a temas complejos. Por eso se necesita ensayar nuevos mecanismos, diálogos y participación permanente a todo nivel, que garanticen la inclusión de una ciudadanía empoderada.

## NUESTRO PROPÓSITO. FORTALECER LAS CAPACIDADES PARA GOBERNAR BIEN

El objetivo de este libro es mostrar la necesidad de realizar profundas transformaciones que signifiquen un nuevo rumbo para la región, a lo que denominamos el *gran giro latinoamericano*. Las propuestas se sustentan en diagnósticos estructurales y de las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, acentuadas por la pandemia. Se afirman en un conjunto de valores y principios para construir sociedades más justas y democráticas, y se señalan los principales desafíos que se deben acometer. La prospectiva se destaca como un instrumento potente para mejorar decisiones de corto y largo plazo, y la capacidad de gobernar.

A lo largo del texto argumentamos cómo, a partir del *gran giro*, podemos aspirar a consolidar gobiernos democráticos y transparentes; sociedades incluyentes, con niveles básicos de bienestar para todos; y aparatos productivos competitivos, avanzados tecnológicamente y promotores del desarrollo sostenible.

Con tales propósitos, el libro se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, realizamos un breve recuento de la evolución de la región en las pasadas tres décadas aproximadamente, junto con un balance de los efectos provocados por el coronavirus SARS Cov. 2. Luego, identificamos los principales desafíos y amenazas que América Latina enfrenta; a continuación construimos escenarios de futuro por los que puede transitar la región a mediano-largo plazo, incluyendo el que ofrece el giro hacia la prosperidad y el bienestar colectivo en un marco democrático. Finalmente, proponemos una agenda pragmática —*el gran giro latinoamericano*— que pone acento en las oportunidades para una respuesta transformadora a esta profunda e inédita crisis.

El abordaje de los temas que analizamos parte de preguntas cuyas respuestas son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible: *de dónde venimos, en dónde estamos, a dónde podríamos ir, a dónde nos gustaría transitar y cuál sería el camino para llegar*. Cada una de ellas inspira el contenido de los capítulos en los que se proporcionan antecedentes, evidencia y análisis que contribuyen a responder las interrogantes. El texto sigue un orden secuencial para el lector interesado en todas las preguntas, pero cada capítulo es esencialmente autocontenido, de manera que quien se interese en cualquiera de ellas puede ir directamente al capítulo correspondiente.

En el Recuadro 1 ofrecemos un avance sintético de las respuestas que se abordan a lo largo del documento. No pretendemos dar salida cabal e inmutable a cada pregunta, ni creemos que haya una sola solución para cada cuestión, aunque sostenemos que las que aportamos son compatibles con una visión de una América Latina democrática, sostenible e incluyente.

### **Recuadro 1. Ruta metodológica hacia una América Latina democrática, sostenible e incluyente**

#### ***Cuál es el mensaje***

Aprovechemos una nueva oportunidad para transformar a América Latina en una región democrática, próspera, sostenible, segura e incluyente, sin personas en condición de pobreza extrema y con una clara trayectoria de reducción de la desigualdad.

#### ***Con qué propósito***

Despertar la reflexión y la acción para construir el futuro colectivamente (gobierno, sociedad, sector privado), mediante el desarrollo de las capacidades para mejorar la gobernabilidad democrática y facilitar el proceso hacia un porvenir promisorio.

#### ***De dónde venimos***

Venimos de un largo periodo de crecimiento económico lento, volátil y excluyente, generador de empleo precario que hiere la dignidad de las personas y motiva la marginación y la migración; nuestra productividad y progreso técnico se rezagan pues no hemos priorizado la inversión en ciencia y desarrollo

*Continúa*

tecnológico; con altibajos en el avance de la democracia, inercia de la pobreza y la desigualdad, inseguridad ciudadana, una creciente presencia del crimen organizado en múltiples actividades delictivas y descontento creciente de la población, ávida de participar en decisiones que afectan su bienestar material y social, su participación política y sus expectativas de una vida mejor.

### ***Dónde estamos***

Transitamos por una de las más severas crisis de la historia de América Latina. Sufrimos las consecuencias de la pandemia, agravadas por el desmantelamiento progresivo de los sistemas de salud pública. Suman millones los contagios y centenas de miles los muertos por Covid-19, al tiempo que se desploman las economías, se elevan el desempleo, la pobreza y la desigualdad y se perciben amenazas a la democracia en algunos países. Aún es incierto cuánto tiempo más durará la crisis que, en la región, se enfrenta de manera ineficiente, desordenada y sin coordinación (como en muchas partes del mundo), lo que llama a revitalizar la cooperación regional en un mundo “coronormal.”

### ***A dónde podríamos ir***

Los escenarios son muchos y diversos. Corremos el riesgo de mantener las tendencias de largo plazo que han caracterizado a la región en los últimos cincuenta años, que no consolidan los avances de la democracia y el desarrollo incluyentes. Hoy más que nunca, el escenario catastrófico se puede materializar si no actuamos; corremos el riesgo de rendición del Estado frente al crimen organizado en vastos territorios de nuestros países. Si queremos materializar un futuro deseado para nosotros y las generaciones por venir, debemos actuar, todos los actores sociales. De otra forma, las tendencias que se venían acumulando en el último quinquenio pueden perpetuarse y engendrar más pobreza, desigualdad y desempleo, mayor marginación y menos democracia.

### ***A dónde queremos ir***

Aspiramos a un escenario de prosperidad, democracia, equidad e inclusión, en el marco de las grandes transformaciones globales que estamos atestiguando y en las cuales América Latina debe abandonar su papel pasivo que no aprovecha las oportunidades y solo sufre las consecuencias de una globalización excluyente. El escenario deseado se caracteriza por la consolidación de una democracia social, con justicia y empleo digno, respeto a la diversidad, equidad en todas las dimensiones, seguridad pública y un Estado proactivo, promotor del desarrollo, democrático y eficiente, que convoca a la construcción del futuro deseado por todos.

### *Cómo podemos llegar*

El camino al escenario deseado es arduo y se debe perseverar en el esfuerzo, con grandes acuerdos nacionales, con participación amplia, discusión democrática, claridad de objetivos y definición de una estrategia de largo plazo que se ejecute con la participación activa y democrática de todos los actores sociales. La política pública, la planificación y la prospectiva, la recuperación de las funciones básicas del Estado y la activa participación de la ciudadanía en todas las fases del esfuerzo son fundamentales para la materialización de un mejor porvenir para todos.

Fuente: elaboración propia.

En este trabajo construimos escenarios y proponemos estrategias y medidas prioritarias para impulsar un crecimiento sostenible, realizar una transformación productiva, expandir la digitalización, reducir la pobreza, la desigualdad y la informalidad, generar empleo de calidad y avanzar hacia una democracia plena. Usamos la noción de cambio estructural global para explicar los fenómenos recientes y de larga data, así como para identificar factores de cambio, desafíos y propuestas para un mejor futuro. Asimismo, apelamos a las políticas de Estado, la planeación y la prospectiva como instrumentos y herramientas del quehacer público que deben articularse virtuosamente para apoyar esos magnos esfuerzos.

## La prospectiva ayuda a anticipar eventos y a gobernar mejor

La irrupción de la pandemia sorprendió al mundo. La crisis debe aprovecharse para derivar lecciones trascendentes para alterar las trayectorias de desigualdad, injusticia, concentración y deterioro del ambiente y la naturaleza en todo el planeta. Necesitamos elevar la mirada al futuro.

Los desafíos de América Latina son colosales debido a la concurrencia de economías poco dinámicas, sistemas de salud frágiles, baja calidad institucional y altos niveles de desigualdad, informalidad y pobreza, lo que configura la peor crisis sanitaria, económica, social y humanitaria de la región en casi un siglo (Cepal 2020a). Si bien la

**La prospectiva posibilita acercar las prioridades del pensamiento de futuro a las decisiones de los gobiernos; se vincula con la política mediante debates y consultas con las organizaciones de la sociedad civil; contribuye a los acuerdos y con ello se transforma en una herramienta para la acción.**

desigualdad de ingresos había disminuido en la mayoría de los países de la región, a partir de 2015 se aprecia un estancamiento en el coeficiente de Gini y, peor aún, la concentración del ingreso en manos del 1% más rico ha crecido.

Los retos globales y regionales son mayúsculos: la cuarta revolución industrial, el cambio climático, el crimen organizado, el reordenamiento del poder geoestratégico, el debilitamiento del multilateralismo y la necesidad de repensar y reorganizar la globalización y el capita-

lismo. Se deben empujar ambiciosos cambios sociales y reformas estructurales integrales para mejorar nuestra posición social, económica y democrática. Se requiere una agenda incluyente, democrática y con visión estratégica de largo plazo que surja con vigor de la crisis, que nos impulse a anhelar lo posible antes que desear lo probable. El destino depende de nuestra acción y no hay tiempo que perder. El futuro se puede y se debe construir colectivamente.

La prospectiva puede contribuir a consolidar una cultura de la anticipación y la prevención estratégica para enfrentar cooperativamente fenómenos de alto impacto como la pandemia del coronavirus SARS Cov. 2. También ayuda a diseñar programas de futuro, analizar los escenarios posibles y optar por los deseables. Facilita recoger las aspiraciones ciudadanas a través de la deliberación organizada y aprovechar la enorme conectividad digital para la consulta y participación amplia de todas las personas (Bitar y Zovatto, 2021). La prospectiva debe ser un ingrediente cotidiano de las deliberaciones y análisis de políticos, líderes sociales y tomadores de decisiones, con el fin de conformar un diálogo social permanente (véase el recuadro 2).

La prospectiva está evolucionando. Una de sus prioridades es cómo acercar el pensamiento de futuro a las decisiones que deben adoptar los gobiernos, especialmente apremiados por las consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia. Se trata de vincular prospectiva y política. Para lograrlo es indispensable aplicar una metodología de

consultas y debates amplios, no de un grupo de iluminados, sino con las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de una prospectiva vinculada a la ciudadanía, que recoge sus visiones y aspiraciones; por ejemplo, mediante la instalación de espacios de deliberación sobre escenarios de futuro y estrategias alternativas, con participación de los distintos sectores de la comunidad.

**Los retos mayúsculos que enfrentamos requieren ambiciosos cambios sociales y reformas estructurales, en el marco de una agenda incluyente y democrática, con visión estratégica de largo plazo, que surja con vigor de la crisis.**

La incorporación de jóvenes es esencial, pues ellos deberán manejar el mundo en los años que vienen. La prospectiva contribuye a los acuerdos y con ello se transforma en una herramienta para la acción.

La prospectiva también contribuye a una mejor gestión de la misión y el trabajo de gobiernos, organismos internacionales, instituciones, empresas y sociedad civil. La clave está en insertar la prospectiva en los procesos de elaboración de las

políticas públicas, conectar el largo plazo con el corto plazo y dotar a la política de una nueva narrativa que motive el pensamiento y la acción para el futuro lejano. Algunos países avanzados cuentan con capacidades prospectivas en sus aparatos públicos y privados, mientras los emergentes tienen escasos recursos humanos e institucionales para explorar futuros y anticipar. Es indispensable, por tanto, crear unidades de futuro en los principales centros de gobierno, fortalecer los existentes y conectarlos con equipos de las regiones, empresas, universidades y educación escolar. La prospectiva debe incorporarse en la formación de mandos superiores y medios de gobierno, técnicos, funcionarios subnacionales y dirigentes sociales y políticos. A nivel global también se necesita acrecentar la capacidad prospectiva de organismos internacionales para coordinar mejor la respuesta frente a fenómenos de impacto mundial como una pandemia.

El proyecto de la Unión Europea —en sus setenta años de vida— ilustra la importancia de proponerse cambios significativos a largo plazo y de perseverar en el esfuerzo. Nada podría parecer más utópico que la cooperación entre países que han padecido hasta guerras mundiales y multitud de guerras entre Estados y graves conflictos internos,

y las consecuencias del hambre, la muerte y la violencia. Sin embargo, la voluntad de construir un futuro promisorio primó sobre la inercia y el conservadurismo. La Unión Europea ha reducido significativamente las brechas del desarrollo entre los países que la conforman y ha propiciado un sendero de paz, cooperación y movilización social. En 2020 el Consejo de la Unión Europea aprobó la declaración conjunta acerca de la *Conferencia sobre el Futuro de Europa*, inmenso proyecto democrático que involucra a los ciudadanos en un amplio debate sobre el futuro de Europa a 5-20 años.

**Recuadro 2. La prospectiva enriquece el ejercicio de la política y prepara mejor a los políticos**

La política proporciona espacios y herramientas de negociación en busca del bien común. Tradicionalmente se ha ejercido para atender los problemas acuciantes del momento. En los países latinoamericanos es común que las asignaturas pendientes del desarrollo sean enormes, y los problemas de la coyuntura sean tantos y tan variados que la política y los políticos suelen centrar su atención en lo inmediato, en la solución de los problemas de corto plazo, lo que impide, una y otra vez, enfrentar las causas estructurales de los problemas del desarrollo. La política y los políticos deben impregnar su accionar con una visión estratégica de largo plazo como la que facilita la disciplina de la prospectiva.

1. La política tiene un papel fundamental a la hora de comunicar una nueva visión, identificar los principales desafíos y señalar el camino a seguir. El análisis de las tendencias globales, de los impulsores (*drivers*) y de los factores portadores del cambio en las reglas del juego proporcionan a los actores políticos las herramientas para articular una narrativa y una estrategia de acción a largo plazo.
2. Los políticos deben construir mayorías en torno a objetivos clave y deben conciliar a quienes tienen diferentes puntos de vista. Si bien es difícil llegar a un consenso sobre cómo resolver problemas a corto plazo, es más fácil tener éxito al explorar objetivos comunes orientados al futuro. Cuando se habla del futuro, las mentes son más abiertas e innovadoras. Hay ejemplos globales de diálogo sobre energía, medioambiente, infraestructura e, incluso, cuestiones constitucionales que han producido un mayor grado de

*Continúa*

consenso y una menor polarización. Estas experiencias deben extenderse a los niveles local, regional y nacional.

3. La difusión de ideas sobre el futuro ayuda a ganar apoyo político. Los ciudadanos deben ser consultados e informados, y deben tener acceso a instancias que influyen y puedan influir en la toma de decisiones. Los partidos políticos deben elaborar mejores programas, transmitir mensajes motivadores a la sociedad e inspirar a las partes interesadas a participar. Los estudios del futuro brindan apoyo para implementar tales tareas.
4. Las políticas internas están cada vez más condicionadas por factores globales, pero estos suelen descuidarse cuando se trata de asuntos urgentes y políticas locales. Los análisis de prospectiva y escenarios ayudan a superar esas limitaciones. Una perspectiva global también podría sacar a la luz la experiencia y las políticas de otras naciones, y podría revelar áreas de posible cooperación entre países vecinos o de ideas afines.
5. La prospectiva exige un enfoque multidisciplinario para abordar problemas complejos. Explorar las tendencias futuras requiere interacciones con personas y expertos de diferentes disciplinas. Este enfoque permite un mayor intercambio de ideas y un mayor nivel de coordinación entre diferentes instituciones, lo que enriquece las posibilidades de resultados fructíferos a problemas complejos.
6. La prospectiva mejora la capacidad de pensar de manera innovadora. La construcción de escenarios utiliza diferentes métodos para comprender cómo interactúan los diferentes procesos y qué nuevos resultados podrían aparecer. Aclaran qué tendencias y factores portadores de cambio pueden dominar en el futuro. Explorar cuáles son los resultados plausibles mejora la preparación para enfrentar lo inesperado. El análisis de escenarios debería ser una actividad permanente en todos los niveles.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Bitar (2019).

## Construyamos un futuro mejor

La epidemia ya permite anticipar, por la gran cantidad de infectados y recuperados que están sufriendo secuelas, efectos que pueden ser leves o catastróficos en los sistemas nacionales de salud, en la economía, el empleo y los ingresos de las personas. Preocupados por la emergencia,

los sistemas nacionales de salud no están previendo la necesidad de atención de estos problemas que pueden prolongarse por años. Una vez más, se revela la importancia de la prospectiva para explorar el futuro, anticipar y enfrentar mejor los retos y problemas, pero también para capturar las oportunidades para fortalecer la democracia y el desarrollo sostenible.

**Frente a la emergencia, la incertidumbre y el temor, gobiernos y sociedad se vuelcan a lo inmediato y urgente. Pero debemos levantar la mirada. Con ayuda de la prospectiva podemos vislumbrar distintos horizontes e identificar los obstáculos y oportunidades que pueden surgir.**

Sobran antecedentes y motivos para imaginar un futuro oscuro. Desempleo exorbitante, pobreza y desigualdad elevadas, recesión, vulnerabilidad social y sanitaria, gobiernos frágiles y Estados débiles son algunos de los obstáculos gigantescos que los pueblos latinoamericanos deberán soportar y superar. Pero las penurias urgentes no deben aplacar la voluntad de asumir contundentes transformaciones sociales y reformas estructurales. Lo importante es prepararse desde ahora para transformar esta realidad.

El futuro estará condicionado por factores que no controlamos, pero no está predeterminado, lo construyen las personas. Hacerlo bien requiere conocer las fuerzas en juego, las nuevas tendencias globales y factores de cambio y, a su vez, poseer una visión fundada en valores que articule los procesos, despeje incertidumbres y priorice las metas y medidas. La elaboración de escenarios ayuda a discernir y elegir caminos, como el que proponemos en este texto. La confluencia de ambos enfoques, una visión fundada en valores y la exploración de futuros posibles permiten generar proyectos que posean sentido estratégico y orienten la acción en los meses y años que vienen.

¿Cómo transformar esta crisis sanitaria, económica y ecológica en una oportunidad? El impacto de la pandemia modificará la organización de la vida social, provocará transformaciones institucionales, disrupciones económicas y tecnológicas y cambiará también los comportamientos personales. No tenemos claro cuán profundos serán ni cómo se retroalimentarán estos procesos, pues no existen experiencias que nos guíen. No obstante, podemos postular que se crearán condiciones para

hacer viables reformas urgentes —algunas emergentes y otras que han sido peligrosamente postergadas—, y que surgirán nuevas oportunidades de cambio social, económico y tecnológico que hoy apenas atisbamos. Su materialización dependerá de la conciencia de la sociedad y del liderazgo político.

Es inevitable que, frente a la emergencia, la incertidumbre y el temor, gobiernos y sociedad se vuelquen a lo inmediato y urgente. Pero, ¿qué podemos observar si levantamos la mirada? Un sistema complejo, difícil de interpretar, en el cual interactúan múltiples procesos, de intensidad desconocida, y cuyos desenlaces son difíciles de anticipar, como efectos en cascada en los que cambios pequeños se convierten en grandes transformaciones (Innerarity, 2020). Con ayuda de la prospectiva podemos situarnos en distintos horizontes e identificar los obstáculos y oportunidades que puedan surgir. Al analizar distintos escenarios, desde los progresivos hasta los disruptivos (Capítulo III), se puede discernir cuáles son plausibles, identificar el deseado (Capítulo IV) y trazar los cursos de acción más eficaces para alcanzarlo (Capítulo V).

## CAPÍTULO I

# DE DÓNDE VENIMOS. LA SITUACIÓN PREPANDEMIA

Para estudiar el futuro y atrevernos a forjarlo mejor, es necesario conocer la historia. Si no miramos al pasado y no entendemos cómo evolucionan las cosas, difícilmente podremos pensar hacia delante para enmendar el camino y construir el porvenir deseado por todos. De otra forma, estamos condenados a repetir pifias en los diagnósticos de los problemas y en el diseño de las políticas, así como fallas en la implementación. En este capítulo repasamos la evolución del desarrollo latinoamericano de manera sucinta, en preparación para la discusión sobre escenarios alternativos de desarrollo y democracia en América Latina.

### Discontinuidad de las políticas para el desarrollo sostenible en democracia

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

La solución de los problemas del desarrollo es un asunto de largo plazo, por lo que no extraña que la adopción de políticas que no perduran haya conducido al fracaso o, en el mejor de los casos, a un cumplimiento parcial de los objetivos, con altibajos y vaivenes en el proceso,

lo que ha generado incertidumbre y desconfianza de la sociedad y un desperdicio de los recursos de la Nación. Esta falla estructural de las políticas de desarrollo se distingue también por una ausencia notable en el quehacer del Estado: la construcción colectiva de una visión de país, requisito indispensable para la definición de la política pública. Si no se sabe a dónde y cuándo se quiere llegar, no se conocerá el camino y, menos aún, se sabrá cómo recorrerlo (Máttar, 2020a).

Gobernar requiere planificar, más aún en tiempos de inestabilidad, cambio acelerado y extrema incertidumbre. Para tener relevancia en los tiempos que corren, la planificación moderna del desarrollo debe ser democrática, participativa y holística. En los países de América Latina persiste la brecha entre los planes y el proceso real de elaboración y toma de decisiones que orienta la acción de los gobernantes. Esta falla de la planificación, aunada a la ausencia de ejercicios de exploración prospectiva, propicia un estilo de “gobierno imprevisor que suele reaccionar de manera tardía y espasmódica ante los problemas” (Matus, 1987, p. 161), como lo han evidenciado muchos gobiernos en el mundo y en América Latina ante la llegada de fenómenos inesperados como la pandemia por el coronavirus SARS Cov. 2.

Con la excepción de algunos episodios virtuosos, aunque breves, esta visión cortoplacista, autorreferenciada y acrílica de la planificación del desarrollo en América Latina ha prevalecido por décadas a pesar de que, en determinadas etapas y momentos de la historia de la región en el último siglo, se han presentado oportunidades proclives a la conjunción de voluntades para la construcción y materialización de escenarios posibles.

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

En el curso de los primeros veinte años del siglo XXI, algunos gobiernos introdujeron imágenes de un futuro aspiracional en sus planes de desarrollo, pero no ensayaron la construcción de ese porvenir ni pusieron en uso una planificación de largo plazo dentro de la política pública<sup>2</sup>. Algunos de ellos, como los gobiernos de la República Dominicana y del Uruguay proponen una estrategia de desarrollo de largo plazo que se pretende convertir en referencia básica y parte orgánica de la política pública. En ambos países sus respectivos gobiernos encabezaron la construcción colectiva de una visión del futuro deseado que, posteriormente, se desgrana en objetivos, metas e indicadores que le dan razón de ser a la política pública. La República Dominicana cumple 15 años con esta práctica que, puede decirse, se ha convertido en política de Estado. El Uruguay inicia formalmente en 2020 la implementación de su estrategia de construcción del futuro después de cinco años de preparación, lo que augura resultados fructíferos<sup>3</sup>.

En otros países, como Chile, no existen instancias gubernamentales de planificación ni diseño de estrategias; sin embargo, los candidatos que se postulan a la presidencia elaboran programas de gobierno que incluyen proyecciones de mediano plazo de indicadores clave del desarrollo. Los programas elaborados por los partidos que respaldan a esos candidatos sirven para dar cohesión a las coaliciones que deben sostener la gobernabilidad. En Brasil, el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE) es una institución del Estado de larga data, pero no ha sido determinante para instalar políticas con visión de largo plazo en el país.

En la última década se ha registrado un retraimiento del ejercicio prospectivo y planificador, por lo que es incierta la consolidación de estas disciplinas como herramientas sistemáticas de la política

---

<sup>2</sup> El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo el Desarrollo de América Latina y el Caribe ofrece un panorama contemporáneo de los planes de desarrollo de todos los países de la región. Consúltense en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

<sup>3</sup> Véanse, para la República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Reforma del Estado (2006), y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012); para el Uruguay: Oficina de Planeación y Presupuesto (2019).

pública<sup>4</sup>. La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Naciones Unidas, 2015) debe ser un poderoso motivador que impulse a los países a mantener la planificación y las políticas con visión de largo plazo, a lo que debe contribuir una ciudadanía cada vez más activa y exigente con sus gobiernos y la clase empresarial. El golpe de la pandemia al avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) implica revisar metas, re-estimar plazos y evaluar políticas, lo que obliga a redoblar esfuerzos para alcanzar los objetivos.

## América Latina en el siglo XXI: una década perdida (2011-2020) y el peligro de otra más (2020-2030)

En esta sección repasamos sucintamente la evolución de la región en materia de desarrollo, democracia y bienestar de los últimos veinte años<sup>5</sup>. Iniciando el nuevo milenio era evidente que los resultados de las políticas neoliberales del consenso de Washington en los noventa quedaban a deber respecto de las promesas que ofrecían. Del lado positivo, la inflación se redujo y estabilizó en niveles de un dígito en la mayoría de los países, los desequilibrios fiscales y de la balanza de pagos se redujeron y la volatilidad del tipo de cambio disminuyó.

El crecimiento de las exportaciones no produjo un dinamismo comparable en la producción nacional debido al secular bajo contenido de conocimiento e innovación en los productos exportados y a los reducidos encadenamientos con el resto de la economía, lo que traslada al exterior una parte importante del crecimiento de la demanda (véase

---

<sup>4</sup> Antonio Alonso Concheiro proporciona una visión crítica de la práctica de la prospectiva que ayuda a entender por qué no se la ha incorporado sistemática y consistentemente en el ejercicio de la política pública en América Latina; véase Alonso Concheiro (2012).

<sup>5</sup> Desde una perspectiva estructural-histórico-institucional de largo plazo, la situación y los desafíos que enfrenta América Latina están vinculados con aspectos políticos, sociales y culturales y con las políticas y estrategias implementadas desde alrededor de los años 50 del siglo pasado, y las correspondientes respuestas y conductas de los agentes sociales. Para un recuento macro-histórico puede consultarse Bértola y Ocampo (2013); para uno centrado en la manufactura, véase Máttar (2019).

el Recuadro 3). Los “equilibrios reales” (crecimiento del producto, la inversión y el empleo) fueron descuidados por la corriente de pensamiento dominante; el crecimiento, los ingresos y el bienestar avanzaron a un ritmo lento en los noventa, lejos del dinamismo necesario para recuperarse de la década perdida de los ochenta. Esta característica de la evolución económica de América Latina está en la base de los riesgos que afrontan hoy los aparatos productivos como consecuencia de la automatización de amplios procesos productivos.

### Recuadro 3. Capitalismo liberal o neoliberalismo

En este libro usamos indistintamente los términos *neoliberalismo* y *capitalismo liberal* para denotar aquel sistema caracterizado por un Estado con atribuciones y funciones mínimas y la predominancia de las señales de los mercados en las decisiones económicas, sociales y ambientales. En esencia, se trata de los postulados del denominado Consenso de Washington, referencia central de las políticas públicas en América Latina desde los años noventa del siglo pasado.

Si bien reconocemos la relevancia de políticas macroeconómicas responsables, como resguardarse de la inflación, propender al equilibrio fiscal y de balanza de pagos y eliminar restricciones que bloquean las inversiones y la competitividad, entre otras condiciones para el desarrollo, en el libro se rechaza la lógica neoliberal, en cuanto constriñe la acción del Estado en la lucha por la inclusión social, la reducción de las desigualdades y, en definitiva, en la conducción nacional que oriente las decisiones fundamentales de un país.

Nuestro desacuerdo con el esquema neoliberal parte desde sus postulados, varios de ellos alejados de valores y objetivos de crecimiento, inclusión, igualdad, reducción de la pobreza y justicia social. Los malos resultados en estas materias no se deben a “fallas de implementación”, como algunos sostienen, pues, aun sin estas fallas, difícilmente se hubieran logrado aquellas mejoras partiendo de enfoques individualistas y de meritocracia en sociedades altamente desiguales, economías sumamente heterogéneas en materia de competitividad y mercados controlados por poderosas élites.

El neoliberalismo, en su acepción más aguda, se aplica a situaciones en las cuales el mercado actúa como regulador social, el ciudadano deviene un mero consumidor y las élites propagan una ideología que al final desfigura la economía de mercado para transformarla en una sociedad de mercado.

*Continúa*

La visión de futuro que proponemos para América Latina y el Caribe no procede del libre juego de las fuerzas del mercado, pues sus resultados en términos de la transformación y modernización de la estructura productiva, con inclusión y progreso social, son muy inferiores respecto de aquellos derivados de las intervenciones deliberadas del Estado, la sociedad y las empresas, en el marco de un ejercicio pleno de la democracia y la acción colectiva.

La coyuntura crítica histórica por la que atraviesa la región debe aprovecharse para transitar hacia un nuevo estadio de desarrollo, próspero, justo y equitativo.

Fuente: elaboración propia.

La profundización del patrón de desarrollo de América Latina y el Caribe en la última década —manufactura sencilla, con bajo contenido tecnológico, especialización en materias primas con nulo o bajo procesamiento manufacturero, procesos intensivos en mano de obra, actividades de ensamble de insumos importados— muestra la vulnerabilidad del esquema, que no propicia la prosperidad, la sostenibilidad y la equidad. Los temas pendientes en materia de inclusión, equidad y alivio de la pobreza evidencian la insuficiencia del modelo, que no genera un alto crecimiento económico y que es, a la vez, concentrado y desigual entre sectores y en el territorio.

La heterogeneidad estructural subraya las razones fundamentales de las carencias del desarrollo latinoamericano. Por un lado, hay sectores dinámicos de alta productividad, comparables a las de economías desarrolladas, en los que predominan las medianas y grandes empresas, muchas de ellas de propiedad extranjera; y, por otro lado, sectores en los que la presencia de establecimientos pequeños es predominante y las escalas de productividad son varias veces menores que las de los tamaños más grandes. Esta heterogeneidad se refleja en las condiciones generales de empleo y, en particular, en la productividad y los salarios, identificando la principal fuente de desigualdad de ingresos a nivel de toda la economía. Dadas las bajas progresividades del gasto público y la recaudación de impuestos en la región, la distribución de la renta se ve prácticamente inalterada por la intervención de la política fiscal, que a menudo es regresiva, a diferencia del caso europeo, en el que los impuestos y las transferencias reducen el coeficiente de Gini entre 20 y 40 puntos porcentuales.

Entre 2002 y 2008 la región experimentó una tasa de crecimiento anual promedio de alrededor de 5%; el factor fundamental fue el alto precio de las materias primas, que se convirtió en impulsor clave del crecimiento de los países de Sudamérica, arrastrando al resto de la región que, en conjunto, se beneficiaba del crecimiento de la economía

**El patrón de especialización productiva de América Latina (bienes primarios, manufactura sencilla, bajo contenido tecnológico y procesos intensivos en mano de obra) conspira contra la prosperidad, la sostenibilidad y la equidad.**

mundial y, especialmente, de la expansión acelerada del comercio internacional (para México, Centroamérica y el Caribe el socio relevante es Estados Unidos).

El dinamismo de la región en aquellos años llevó a algunos analistas a bautizar este periodo como la década latinoamericana. Sin embargo, durante el auge no se previeron medidas de largo aliento para hacer sostenible el crecimiento y, en particular, para fortalecer sus efectos distributivos; una vez que bajaron los precios de los recursos naturales, los go-

biernos limitaron sus transferencias y la provisión de bienes públicos para todos. La oposición a reformas tributarias, la evasión de impuestos, el mal uso de los recursos y la corrupción dañaron los propósitos distributivos y de cohesión social. A todo ello se sumó la enorme desigualdad de los ingresos financieros a favor de los sectores con recursos para invertir en colocaciones bursátiles nacionales e internacionales.

La denominada “década latinoamericana” no se materializó, y la región sufrió una fuerte desaceleración económica como resultado de la crisis financiera internacional de 2008-2009 y la posterior recaída de los precios internacionales de las materias primas, que ha significado un estancamiento del producto por habitante en la última década (véase el Gráfico 1). Otro sería el escenario hoy si se hubieran emprendido transformaciones con visión de futuro. En efecto, en lugar de la reprimarización de las exportaciones y de la profundización del esquema de la maquila, el *boom* de la economía mundial de principios de siglo podría haber sido propicio para impulsar rupturas y cambios estructurales a partir de: i) la incorporación de conocimiento, innovación y tecnología en los productos de origen natural y primarios; y ii) una

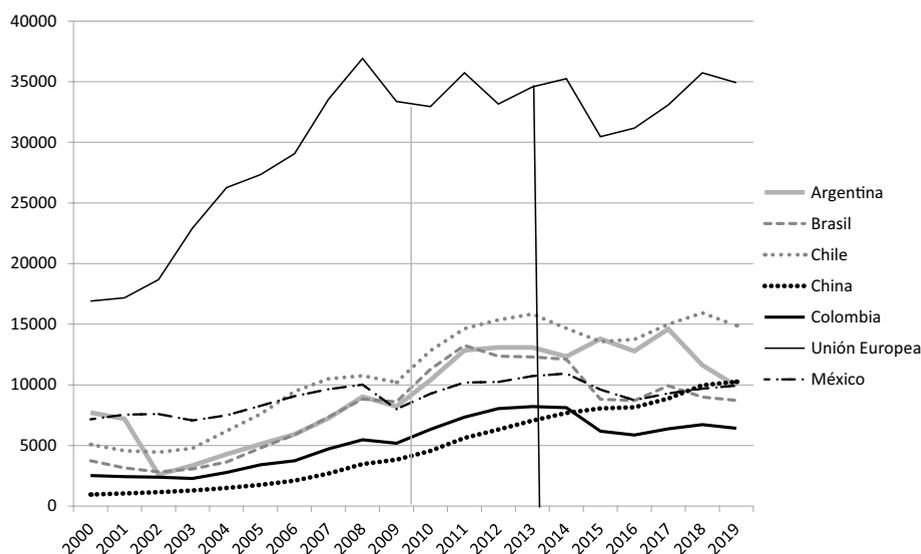
diversificación regional y productiva, profundidad tecnológica y mayor valor agregado industrial de las exportaciones manufactureras. Ello requería explorar oportunamente los futuros posibles y una toma de decisiones estratégicas respecto de las transformaciones estructurales progresivas de los aparatos exportadores.

En la tercera década del siglo XXI, la región sigue enfrentando desafíos similares a los del período de sustitución de importaciones y que se pueden expresar, de manera resumida, en un crecimiento alto, sostenido e incluyente, con distribución y justicia social. Hay otros retos emergentes que agravan la urgencia de cambios estructurales en el modelo, a ser acometidos de manera conjunta por el Estado y los empresarios. Por ejemplo, se espera que el impacto de la llamada robotización de la producción en el empleo afecte especialmente a los trabajos repetitivos y poco calificados, que son precisamente los que abundan en la región (véanse Frey y Osborne, 2013; Krull, 2016; World Economic Forum, 2016; McKinsey Global Institute, 2017; Bitar, 2020a; Cepal, 2020b, entre otros). Asimismo, los efectos del cambio tecnológico exponencial hacen que aumente la brecha tecnológica y educativa (actualmente considerable) entre los países líderes y la región.

La pandemia encontró a América Latina en un virtual estancamiento del producto por habitante en los cinco años previos. Asimismo, el avance en el progreso social que se experimentó en la primera década del siglo XXI se había desacelerado en el decenio de 2010 y prácticamente detenido en el último quinquenio; los indicadores de pobreza y desigualdad permanecían casi sin cambio en los cinco años previos. En el Gráfico 1 se muestra la evolución del PIB per cápita en un grupo de países de la región, China y el promedio de la Unión Europea (La curva mas elevada); cinco asuntos son de notar:

- a) Los países de la región muestran un estancamiento o caída de su PIB por habitante en el decenio terminado en 2019 (solo Chile muestra un leve aumento); Europa también está estancada desde hace una década: la única economía que crece es China.
- b) Para toda la región, en promedio, el PIB por habitante cayó a una tasa anual de 0.61% en la década 2011-2020; el descenso correspondiente al quinquenio 2015-2019 fue de 0.88% anual (Cepal, 2021).

- c) El efecto de la pandemia acentuará el déficit del desarrollo latinoamericano. Las caídas del PIB regional (7,7%) y del PIB por habitante (8.5%) en 2020 apuntan a la posibilidad de una nueva década perdida.
- d) Europa, destino importante de las exportaciones latinoamericanas, se encuentra estancada y sus economías siguen sufriendo el impacto de la pandemia, lo que significa una menor demanda por productos de la región. Esta tendencia se refuerza por las previsibles medidas proteccionistas por el reforzamiento del bloque europeo.
- e) Todo lo anterior reitera la importancia de conocer las tendencias globales y actuar con anticipación y estrategia de largo plazo; por ejemplo, para identificar nuevas fuentes de crecimiento y políticas para impulsarlas. De otra forma, América Latina enfrenta la posibilidad de completar dos décadas consecutivas sin progreso en su PIB por habitante.



**Gráfico 1. PIB por habitante a precios de 2019, US\$**

Fuente: elaborado con cifras del Banco Mundial.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZJ>

## Desarrollar capacidades para enfrentar el cambio estructural global

### La creciente inestabilidad global

Sin dejar de reconocer avances, el desarrollo de América Latina en las últimas cuatro décadas adolece de fallas que se manifiestan en la persistencia del lento crecimiento del producto y la inversión y el estancamiento de la productividad, la precariedad e insuficiente generación de empleo, los altos niveles de pobreza, desigualdad y marginación, el deterioro del medioambiente, el lento avance en los derechos de la mujer, la infructuosa participación ciudadana en la política y la fragilidad de la democracia y los sistemas políticos. Es imperativo crear y/o fortalecer las competencias y las capacidades en general —y las prospectivas y estratégicas en particular— para contrarrestar esta senda de desarrollo excluyente y concentrador (véase el Recuadro 4).

¿Por qué América Latina y el Caribe deben desarrollar capacidades para la elaboración de estrategias en el actual y en el futuro entorno mundial? Hay dos respuestas inmediatas que surgen de los efectos de la pandemia, aunque su pertinencia es de larga data y tiene que ver con la provisión de métodos, instrumentos y herramientas que la prospectiva proporciona (Medina, 2020):

- i) La preparación para enfrentar fenómenos previsibles e imprevisibles de alto impacto, como una pandemia, terremotos, inundaciones, sequías, hambrunas, movimientos sociales, conflictos entre países, entre otros.
- ii) La construcción de escenarios de futuro y la posibilidad de caminar hacia un mejor porvenir, mediante un diálogo abierto, democrático y transparente que aproveche la inteligencia colectiva, la voluntad para la resolución de conflictos y la posibilidad de encontrar la convergencia de agendas de los diferentes actores del desarrollo.

**Recuadro 4. Sobre capacidades y competencias**

La necesidad de construir capacidades del Estado en medio de la actual crisis de gobierno y de la inestabilidad de las democracias occidentales ha sido señalada con agudeza por Micklethwait y Wooldridge (2015), Andrews, Pritchett y Woolcock (2017). Así mismo, Innearity (2015) llama a la necesidad de repensar la política en un mundo de certezas escasas y gran incertidumbre.

Desde el punto de vista del desarrollo humano y de la obra de Amartya Sen, las capacidades “son un conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan la libertad que tiene una persona para alcanzar lo que valora ser” (Urquijo, 2008, p. 51). Se entiende por funcionamientos todo lo que una persona valora ser o hacer. Por definición, es una actividad o un estado deseable de una persona (Urquijo, 2008).

Desde el punto de vista de la teoría de los recursos y capacidades dentro de las ciencias de la administración, la capacidad estratégica de una organización está constituida por sus recursos y competencias, los cuales le permiten sobrevivir y prosperar.

Los recursos tangibles son los activos físicos, como infraestructura, trabajo y dinero, mientras que los recursos intangibles son activos no físicos, tales como información, reputación y conocimiento.

Las competencias son las destrezas y habilidades que permiten desplegar los recursos de manera efectiva, a través de un conjunto de actividades y procesos. Las capacidades suelen evolucionar a lo largo del tiempo y tienen un ciclo de vida (Johnson, Scholes y Whittinton, 2010).

Las competencias pueden comprenderse como un conjunto de dimensiones inherentes a la eficacia de un comportamiento profesional. Implican relaciones estrechas entre los recursos de las personas, un repertorio de habilidades profesionalmente codificadas y un contexto organizacional. Existen competencias emergentes, maduras, transitorias y permanentes. El concepto de competencias esenciales se asimila en este texto al de competencias permanentes (Sparrow y Boam, 1996).

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, existen al menos tres grandes conjuntos de razones que justifican la necesidad de desarrollar y fortalecer capacidades prospectivas-estratégicas, particularmente en los gobiernos.

**Malestar social.** La primera razón responde a la necesidad de enfrentar el malestar social que se siente en todo el mundo ante la creciente inestabilidad política, económica y social, la incertidumbre y el temor, que parecen desbordar las capacidades de gobierno en todas las latitudes. Fenómenos inesperados sucedidos en los últimos cinco años socavan las bases de la democracia y la paz mundial: el Brexit o salida del Reino Unido de la Unión Europea; la elección del presidente Donald Trump; la victoria del No a la paz en Colombia; las caravanas masivas de migrantes centroamericanos hacia los Estados Unidos; la aguda crisis venezolana; los movimientos sociales en Chile, Ecuador, Bolivia y Colombia; los enfrentamientos entre India y Paquistán; el desastre sirio; las amenazas nucleares de Corea del Norte; el conflicto entre Irán y Estados Unidos; la guerra comercial entre China, Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros. Una vez ocurridos estos fenómenos se evidencia, en algunos casos, una falta de sintonía y sensibilidad de los dirigentes y las instituciones frente a las demandas ciudadanas, en especial de las nuevas generaciones, como es evidente en las protestas de los niños y los jóvenes ante la falta de respuesta gubernamental al cambio climático.

**Desarrollo sostenible.** La segunda razón es el aporte de la planificación y la prospectiva para identificar la esquiua senda de crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y desarrollo humano y social en la región. Los principales organismos internacionales registran una aguda preocupación al respecto. Según la Cepal, el período 2014-2020 sería el de menor crecimiento para las economías de América Latina y el Caribe en siete décadas (Bárcena, 2019). El Banco Mundial (López, 2020) apunta que, entre 2000 y el 2019, el crecimiento anual del PIB de América Latina y el Caribe fue en promedio de un 1,6%; la cifra es decepcionante, tanto si se compara con el crecimiento de otras regiones —Asia del Este (4,8%), Europa y Asia Central (1,9%), Medio Oriente (2,9%), Asia del Sur (6,5%), África Sub Sahariana (3,5%)— como si se traduce en términos per cápita, cuya tasa de crecimiento fue 0,56%, lo cual es claramente insuficiente para lograr una rápida mejora de vida para la población<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Como se indicó, el crecimiento en términos absolutos y por habitante en América Latina es peor en la década de 2010 respecto del decenio previo.

Por su parte, el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2019) identifica la profunda y creciente frustración que inducen las agudas desigualdades como un hilo conductor que provoca la oleada de protestas en numerosos países. Según el Foro Económico Mundial (WEF, 2020a), la pérdida de biodiversidad es uno de los cinco riesgos globales más relevantes e inminentes para la humanidad<sup>7</sup>.

**Confianza en las instituciones.** La tercera razón es la urgencia de recuperar la confianza en las instituciones. Acorde con el Latinbarómetro, en 2018 el apoyo de los ciudadanos al sistema democrático cayó por quinto año consecutivo y descendió al 48% de la población, el peor indicador desde la crisis de 2001 (Corporación Latinbarómetro, 2019; Rivas, 2018). El secretario general de Naciones Unidas, António Guterres (2018), señala que no es posible trazar con confianza el camino hacia el cumplimiento de los ODS. En los informes recientes se destaca que los conflictos y los efectos del cambio climático contribuyeron al crecimiento del número de personas que afrontan el hambre y el desplazamiento forzado, y limitan el acceso universal a los servicios públicos relacionados con el agua y el saneamiento básico (Naciones Unidas, 2018, 2019).

Esta situación se retroalimenta a sí misma, generando un círculo vicioso. Por una parte, el estancamiento se transforma en conflicto social por la incapacidad de la región para impulsar la productividad y transformar el crecimiento económico en desarrollo humano y social. Por otra parte, desde el río Bravo hasta la Patagonia existe la sensación de que la región se ha perdido en el triángulo perverso del narcotráfico, la corrupción y la violencia. Las fuerzas ilegales, la incompetencia de la burocracia pública, la polarización política y las redes transnacionales

<sup>7</sup> El crecimiento económico ha tenido un costo significativo para la naturaleza. Desde 1970, la población de todas las especies de vertebrados ha disminuido en un 60%, se han perdido más de la mitad de los arrecifes de coral del mundo y más de un tercio de todos los humedales. Las emisiones de gases de efecto invernadero continúan aumentando, lo que intensifica los eventos climáticos extremos y la pérdida de la naturaleza, y pone en peligro los esfuerzos para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París. Urge un giro hacia la descarbonización del crecimiento, que debe mantenerse como un objetivo central de la política pública, especialmente en los países en desarrollo.

del crimen parecen imponerse sobre las instituciones políticas y económicas. Escasean las políticas de Estado, los partidos políticos están más fragmentados que nunca y los líderes políticos están entrampados por la coyuntura. La lógica institucional empuja a centrarse en ganar la próxima elección, en lugar de resolver los problemas estructurales de las próximas generaciones. En este contexto, la región no parece tener un rumbo claro, a pesar de los esfuerzos dispersos de organismos internacionales y de algunos países por construir visiones compartidas de futuro.

Hay un desencanto con los avances en materia política, económica y académica de la región porque la respuesta de las instituciones no está a la altura de los grandes desafíos de la época. Líderes de opinión, universitarios, empresarios y gobernantes señalan que no cuentan con los valores, las capacidades y las visiones de futuro adecuadas para comprender y enfrentar el cambio estructural planetario en curso, el cual suele percibirse bajo lentes borrosas e inadecuadas que utilizan viejos marcos de referencia para solucionar problemas nuevos e inéditos. Además, unos pocos, pero muy poderosos, no quieren cambiar nada; otros que sufren de pobreza y marginación ni siquiera saben que las cosas pueden ser distintas; no entienden qué es el cambio; y otros, muchos, que quieren cambiar, ¡tienen miedo del cambio! Por tanto, todos tienden a repetir modelos y metodologías de análisis que resultan obsoletos e incorrectos para interpretar y resolver situaciones inéditas, inciertas y altamente conflictivas.

La corriente principal de la comunidad académica e institucional tradicional, en el mundo y en América Latina, mantiene todavía una actitud escéptica frente al valor que pueden aportar los estudios del futuro y la prospectiva. Como consecuencia, la oferta de formación avanzada, especializada y pertinente en la materia sigue siendo baja e insuficiente. Por ejemplo, actualmente no existen programas de formación doctoral y solo funcionan cuatro maestrías en Prospectiva en todo el continente americano, si bien se están creando tres nuevos programas académicos (Medina, 2020; Alonso Concheiro, 2012).

La consecuencia de lo anterior es que los países quedan prisioneros de una especie de cárcel psíquica, envueltos en un círculo vicioso de cortoplacismo, incapacidad de pensar alternativas y soluciones serias

a los problemas complejos de largo plazo, aumento en el desperdicio de recursos por falta de prioridades claras y crecimiento de las brechas frente a los países más competitivos y desarrollados.

Fortalecer capacidades nacionales frente a la ampliación de las brechas sociales y tecnológicas

*La creciente y activa apertura de las instituciones para la exploración de nuevas rutas*

En medio de este clima intelectual, ¿qué hacer para desarrollar adecuadas capacidades prospectivas y estratégicas? Los organismos internacionales plantean varias salidas a tener en cuenta. La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* establece un imperativo ético y político para la comprensión holística y sistémica de sus interrelaciones, la evaluación y el monitoreo constante de su implementación, aunque no indica los cómo, pues cada país debe emprender los cambios según sus prioridades, coyuntura y necesidades más acuciantes, determinadas democráticamente. La *Agenda 2030* puede guiar las políticas nacionales y las globales por un camino convergente. Además, permite medir y evaluar resultados por parte de la ciudadanía de cada país y a nivel mundial.

**La región requiere una nueva política de desarrollo industrial e inserción externa para liderar las transformaciones virtuosas del cambio estructural.**

Reconocemos en la *Agenda 2030* un soporte esencial para impulsar el giro latinoamericano, pero no basta con objetivos, metas e indicadores. Para el giro se requiere que cada país defina políticas e instrumentos específicos, y también que en cada país se constituyan capacida-

des políticas, coaliciones fuertes, buenos programas concordados para afianzar la gobernabilidad democrática, y así avanzar de manera sostenida en la dirección deseada.

La Comisión Europea (European Commission, 2018, 2020) ha reestructurado sus instituciones estratégicas y promueve una reflexión acerca de la necesaria renovación de la prospectiva para adaptarla en sus conceptos, métodos y procesos a contextos institucionales que requieren respuestas veloces y pertinentes a escala global. Plantea un mayor

equilibrio entre el cambio tecnológico, humano y social, y lograr una mayor conexión entre los ciudadanos y las instituciones.

El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED, 2017) demanda mayor claridad en los fundamentos epistemológicos y praxeológicos de los estudios del futuro y la prospectiva. Finalmente, la Escuela Superior de Administración Pública en Colombia se interroga acerca de las competencias idóneas en prospectiva y pensamiento estratégico que requiere el alto gobierno (Esap, 2018).

No obstante esta apertura institucional, la comunidad de los estudios del futuro también está llamada a evolucionar con el fin de proveer respuestas solventes y oportunas a estas necesidades. Se espera que llegue pronto a una síntesis de su conocimiento acumulado, propia de la mayoría de edad como disciplina (Bell, 1996), y que resuelva las diferencias entre las escuelas de pensamiento y sus estériles e interminables disputas metodológicas y conceptuales. Se requiere que se torne más relevante y contribuya a proveer soluciones efectivas a los grandes desafíos de la humanidad. El tiempo apremia frente al logro de los ODS, y resulta fundamental catalizar un diálogo constructivo al nivel inter, multi y transdisciplinario, que evite y contrarreste la improvisación en la articulación entre prospectiva y política pública, así como el desconocimiento del valioso legado de los pioneros de los estudios del futuro.

#### *América Latina frente a la revolución tecnológica e industrial 4.0*

¿En qué posición se encuentran América Latina y el Caribe en materia de desarrollo e innovación tecnológicos y productividad?, ¿con qué capacidades se cuenta para abordar la cuarta revolución industrial?, ¿en qué parte de la escala global nos ubicamos?

Como se indicó en la sección I.2, uno de los problemas persistentes del desarrollo productivo y tecnológico de América Latina es la baja dinámica de la productividad, que se asocia al patrón de especialización seguido desde hace más de setenta años por la región, concentrado en bienes primarios y manufacturas con bajo contenido tecnológico, reducida fabricación de bienes de capital, procesos intensivos en mano de obra y, particularmente en la región norte de América Latina y el Caribe, ensamble de materias primas importadas (conocido como industria maquiladora).

Este patrón no es homogéneo en la región ni dentro de los países. De hecho, hay diferencias en las modalidades de desarrollo productivo e inserción externa entre los países, y se encuentran tres estilos en el mapa latinoamericano–caribeño (Katz, 2000; Cepal, 2008; Máttar, 2019b):

- El modelo de América del Sur, basado en la explotación de recursos naturales, con transformación industrial muy baja, utilizando tecnologías bajas y medias y exportaciones dirigidas principalmente a los mercados asiáticos y europeos y, en menor grado, a los Estados Unidos.
- El modelo de la subregión de México, Centroamérica y la República Dominicana, dominado por la producción de manufacturas con baja transformación industrial y poco espacio para la innovación y el progreso técnico, con destino principal en los Estados Unidos.
- El modelo basado en el sector terciario, principalmente los servicios financieros y el turismo, propio de las economías pequeñas de la región del Caribe y de Panamá.

Los tres modelos admiten especificidades y excepciones, aunque comparten características, como un sector empresarial poco apto para invertir con miras de largo plazo, que busca rentas inmediatas, con una baja remuneración de los asalariados, y con debilidades en las competencias técnicas, de conocimiento y de desarrollo de capacidades y aprendizaje. La excepción a estas características está en un número pequeño de empresas grandes y medianas y muy pocas pequeñas que compiten bien en los mercados internacionales.

Reconociendo estas tres modalidades de desarrollo y su baja y volátil dinámica productiva, sin diferencias significativas en el comportamiento de la productividad, dentro de cada país existe heterogeneidad estructural en el desempeño de los sectores y las empresas; la productividad es mayor cuanto mayor es la empresa; también entre ramas de actividad existen diferencias de productividad notables, asociadas a las características diferenciadas del progreso técnico a lo largo del espectro productivo (Cepal, 2008).

La perspectiva internacional permite constatar un rezago creciente de la región frente al mundo desarrollado, y también respecto de los

países del Sudeste de Asia e, incluso, de algunos de África. En América Latina, la tasa de crecimiento del producto por persona empleada entre 1991 y 2019 promedió 0.74% anual, mientras que el crecimiento promedio mundial fue de casi 2% por año. El único país latinoamericano con una tasa relativamente alta fue Chile, con 2.3% anual.<sup>8</sup>

Desagregando las cifras por subperiodos desde 1990, se verifica que la tendencia es regresiva; la productividad del trabajo promedió un crecimiento de 1% anual en los años noventa; en el primer decenio de este siglo el aumento anual fue de 0.85% y, en los cinco últimos años concluidos en 2019, experimentó una caída promedio anual de 0.10%; lo que indica que la brecha se amplía respecto de otros países cuyas economías e índices de productividad son más dinámicos. Justamente, América Latina es la región del mundo cuyo crecimiento económico ha sido el más bajo y volátil en los últimos treinta años, lo que ha incidido en el muy pausado ritmo de aumento de la productividad.

El atraso latinoamericano también se puede ver en términos comparativos; el valor de la productividad de América Latina representaba aproximadamente el 34% del de los Estados Unidos en la década de los noventa; ese porcentaje bajó a 30% en la década de los 2000 y actualmente se ubica en alrededor del 29%. Argentina y Chile superan el 40%; otros países se encuentran muy atrás, como Bolivia y Nicaragua, con porcentajes menores al 15% de la productividad estadounidense. No hay tendencia a la convergencia, lo que contradice la predicción de la corriente dominante, lo que sucedería supuestamente como consecuencia de las políticas de apertura y liberalización económica.

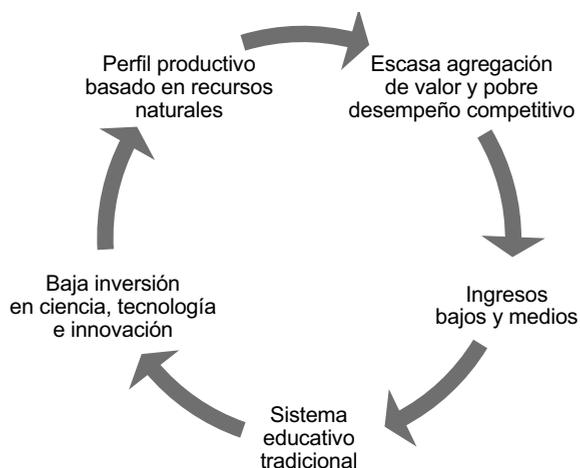
A nivel mundial, en los últimos veinte años, los países con la productividad más dinámica fueron China, con 8.9% anual y la India y Vietnam, con 4.9%, o sea, 12 veces y 6.6 veces más, respectivamente, que la de América Latina. Dicho de otra forma, un trabajador promedio en China produce 12 veces más bienes o servicios, en la misma unidad de tiempo, que un trabajador en América Latina. Y esto se ha repetido al menos los últimos veinte años, con lo que la acumulación del atraso es fenomenal.

<sup>8</sup> Las cifras provienen de Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*; en línea: <https://datos.bancomundial.org/indicador>. Véanse también Sánchez-Masi (2021) y Carranza et ál. (2020).

Se debe reconocer que existen algunos avances en la diversificación productiva y en la canasta exportadora, que incorpora crecientemente productos de media y alta tecnología; el gasto de investigación y desarrollo también se ha expandido, pero el progreso de otras regiones del mundo en los mismos rubros ha sido muy superior.

No es el propósito de este documento analizar las causas del rezago productivo, aunque se pueden mencionar algunos factores centrales como: a) el lento ritmo de formación de capital, tanto físico como humano, b) la baja inversión en ciencia y tecnología y sistemas de innovación incompletos, y c) la ausencia de visiones estratégicas de desarrollo de largo plazo en prácticamente todos los países (véanse Cepal, 2004, 2008, Fernández-Arias, 2017, para análisis detallados al respecto).

El patrón de especialización productiva de la región reduce la capacidad de generación de nuevos sectores, procesos y productos intensivos en conocimiento, mientras que el resto del mundo avanza en los productos de medio y alto nivel tecnológico. Esto significa una excesiva dependencia respecto del ciclo de los precios de las materias primas (Sudamérica) y de la demanda de los Estados Unidos de manufacturas de ensamble sencillo (México, Centroamérica y el Caribe).



*Figura 1. Círculo vicioso del estancamiento de América Latina y el Caribe*

Fuente: Medina (2020).

El estancamiento en el ritmo de cambio en América Latina y el Caribe denota una baja transformación educativa, por cuanto el perfil tecnológico no avanza en el tiempo. Se hace más o mejor de lo mismo, pero no se aprende a generar nuevos sectores económicos, bienes y servicios basados en el conocimiento, como en el caso de Asia en desarrollo. Este es un gran problema porque la región funciona con una lógica de crecimiento lineal, mientras que la revolución 4.0 tiene una lógica exponencial. Todo esto amplifica las desigualdades y aumenta las brechas de productividad.

El círculo vicioso del desarrollo productivo se ilustra en la Figura 1. El punto de partida es la estructura productiva señalada antes, que configura un bajo perfil competitivo. El reducido valor que se agrega a los productos genera ingresos medios o bajos en la mayoría de los países de la región. No hay suficiente inversión para educar con excelencia a la población, lo cual conduce a permanecer en el mismo perfil tecnológico que no puede transformar con solvencia la estructura productiva. Ahora bien, el factor central no es el tipo de *productos*, sino los *procesos* que incorporan escasa innovación y tecnología; por ejemplo, existen procesos intensivos en innovación y tecnología en la producción de bienes primarios que hacen una gran diferencia respecto de empresas que usan procesos tradicionales, en la calidad del empleo y los ingresos de la mano de obra, así como en las ganancias de las empresas.

Para romper este ciclo se debe incorporar conocimiento a la estructura productiva y cambiar el patrón de especialización a través de desarrollo empresarial de alta calidad. El modelo mental latinoamericano debe ser enriquecido con sentido de urgencia para transformar los perfiles tecnológico, educativo y social de la región<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El Índice Mundial de Innovación muestra que, en 2019, el aprendizaje de la región seguía siendo lento. El potencial de innovación está latente y se expresa en pequeñas mejoras e iniciativas alentadoras, en efectos demostrativos de éxito puntual, en medio de un amplio rezago de la región (como la exportación de bayas de Chile que, con innovación y tecnología, se ha consolidado como un abastecedor competitivo en el mercado mundial). Los tres principales países latinoamericanos de la clasificación fueron Chile en el puesto 51, seguido de Costa Rica en el lugar 55 y México en el 56 (Cornell University *et al.*, 2019).

## CAPÍTULO II

# EN DÓNDE ESTAMOS. NUEVOS PROBLEMAS, RIESGOS Y DESAFÍOS

Asignaturas históricas y nuevos desafíos.  
Gobernar como antes ya no es una opción

La llegada del coronavirus sorprendió a América Latina en un débil momento de sus economías y en condiciones de atraso y abandono de sus sistemas de salud y protección social, que se vinieron configurando durante varias décadas.

Frente a este complejo y adverso panorama deben hacerse las siguientes preguntas, cuyas respuestas nos encaminan a aprender de la crisis: ¿cómo lograr una rápida y sostenible reactivación económica y evitar un severo retroceso en materia de desarrollo humano, pobreza y desigualdad?, ¿cómo impedir que la democracia se convierta en una víctima silenciosa de la pandemia?, ¿cómo generar las condiciones para la construcción de un futuro promisorio y un desarrollo sostenible e incluyente para la región?

De una crisis que ha traído una gran pérdida de vidas y un demoleedor daño económico es preciso derivar lecciones. América Latina requerirá un período más prolongado y un esfuerzo más persistente que otras regiones que han sido menos afectadas, que cuentan con instituciones sólidas, mayores capacidades y que no vienen de un periodo reciente de atonía económica e inestabilidad social. En este capítulo identificamos lecciones, riesgos y desafíos, algunos de larga data y otros que surgen o se exacerban con la pandemia.

## Crisis económica y medidas de emergencia

Como se indicó en el capítulo anterior, desde mediados de la segunda década del siglo XXI la economía latinoamericana venía mostrando signos de lento crecimiento y retroceso social. En el periodo 2015-2019 la tasa de crecimiento del PIB por habitante retrocedió en promedio 0.88% cada año y las previsiones hacia el próximo decenio indican que, de no actuar ya, el crecimiento será insuficiente y corremos el riesgo de un estancamiento del producto por habitante hasta 2030, lo que completaría dos décadas perdidas, algo insospechado e inédito en la historia de la región, con importantes retrocesos en materia de bienestar social, que serían mayores que los experimentados en la década de los años ochenta (Ocampo y Casilda, 2020; Cepal, 2020c; FMI, 2020); más aún, en algunos países se podrían sufrir retrocesos en materia de combate a la pobreza y la desigualdad que retrotraerían los niveles a cifras de quince o veinte años antes.

El impacto económico de la pandemia se transmitió a través de cinco canales interconectados (Cepal, 2020b): el lento crecimiento de los socios comerciales de la región (China, Europa y Estados Unidos principalmente), la volatilidad en los precios de los recursos naturales que exporta, la interrupción de las cadenas de abastecimiento globales, el desplome del turismo y la mayor aversión al riesgo de los grandes mercados financieros del mundo y, por tanto, la posible reducción de las inversiones extranjeras<sup>10</sup>.

Para hacer frente a estas amenazas, los gobiernos han aplicado tres medidas principales: una política monetaria más holgada, una expansión del gasto fiscal y el apoyo de las instituciones financieras internacionales.

Prácticamente todos los países han implementado paquetes que incluyen el apoyo a las empresas más pequeñas, aumentos del gasto en salud (compras de insumos sanitarios, ampliación de la capacidad hospitalaria, medicamentos), rebajas y diferimientos del pago de algunos impuestos, apoyo a las familias a través de transferencias monetarias

---

<sup>10</sup> La Cepal agregaba un sexto canal de transmisión, las remesas, pero la evidencia muestra que en algunos países receptores no sólo no se redujeron, sino que aumentaron en 2020 (en México crecieron cerca de 10%).

directas y paquetes de alimentos, entre otras medidas. El esfuerzo fiscal ha sido variable. Brasil, Chile y Perú, por ejemplo, aplicaron en 2020 estímulos fiscales que fluctúan entre el 6.5% y el 8% de su PIB, cifras que contrastan con el 1.4% de Colombia y menos del 1% de México (véase el Gráfico 2). En cuanto a la política monetaria, Brasil, Perú, Colombia y Chile han reducido sus tasas de interés de referencia a niveles que las ubican entre las más bajas en su historia.

El esfuerzo fiscal se traducirá inevitablemente en una mayor deuda. Esta situación abrirá un nuevo desafío para solventar a futuro el enorme déficit. Las políticas de austeridad serán resistidas por buena parte de la sociedad debido a la experiencia traumatizante de la crisis de la deuda de la década del ochenta (lo que explica la decisión del gobierno de México de no tomar deuda). Las necesarias reformas tributarias ocuparán los primeros lugares en la agenda política de la región y la urgencia de retomar el crecimiento deberá prevalecer como un objetivo central de las políticas públicas.

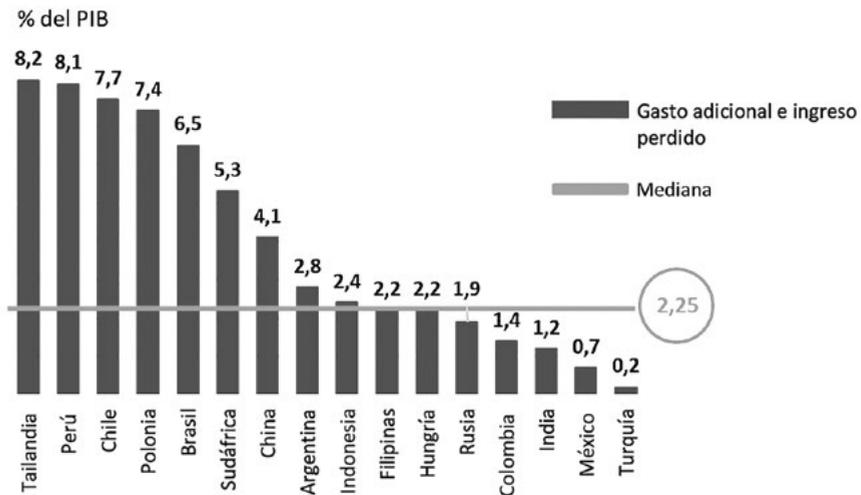


Gráfico 2. Esfuerzo fiscal para contrarrestar efectos de pandemia, 2020

Fuente: elaborado con información del Fondo Monetario Internacional y de Credit Suisse.

## Pobreza y desigualdad

El avance alcanzado en la primera década del siglo en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la distribución de los ingresos significó la incorporación de millones de latinoamericanos a la clase media. Al mismo tiempo, generó un aumento de las expectativas de bienestar en sectores mayoritarios pobres y clases medias emergentes que, conforme amainó el crecimiento, se tornaron difíciles de satisfacer.

El menor dinamismo económico de la última década frenó la trayectoria de disminución de la pobreza y la desigualdad en toda la región, lo que significó un gran contraste con los avances logrados durante la primera década del siglo. Este retroceso seguramente incidió en las protestas sociales registradas desde 2019 en varios países para reclamar un trato social más justo (por ejemplo, para las mujeres) y una mejor calidad de los servicios públicos, como salud, educación, agua, pensiones y transporte que, en el marco de procesos de privatización, concesiones o achicamiento por parte del Estado, se han deteriorado o vuelto incosteables para una parte de la población.

Entre los temas más explosivos postpandemia estarán la carencia de empleos y el crecimiento de la informalidad, asociada a un repunte de la pobreza y la desigualdad en sus diversas dimensiones, todo lo cual representa un riesgo de debilitamiento de la gobernabilidad democrática. La recuperación económica permitirá crear parte de los puestos de trabajo eliminados, pero será indispensable a la brevedad organizar programas especiales mientras se recupera la actividad e inician nuevas inversiones.

## Política, gobierno y los riesgos para la democracia

Además de su impacto sanitario y en la producción, la pandemia tiene un efecto en la política y, en particular, en la democracia, que puede amenazar su consolidación en América Latina (IDEA, 2020). En efecto, es creciente el desencanto de la población con la democracia, y las preferencias por regímenes autoritarios son preocupantes. En Brasil y México, las dos economías más grandes y las democracias más pobladas de la región, la adhesión al sistema democrático marcaba apenas 34% y 38%, respectivamente, en 2018 (Latinobarómetro, 2019). En 2020 solo

Costa Rica, Chile y Uruguay califican como democracias plenas según el índice de democracia del EIU; el resto son calificadas como democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios (The Economist/EIU, 2020, IDEA 2021).

La pandemia también ha afectado las sesiones legislativas, aunque la gran mayoría de los congresos de la región ha adoptado rápidamente nuevas capacidades tecnológicas para seguir funcionando de manera

**Un aprendizaje clave de la pandemia interpela al Estado, que debe reasumir su liderazgo para fortalecer la democracia, remontar el estancamiento económico, promover el desarrollo sostenible, elevar la inclusión social y la participación, en camino hacia la construcción de un nuevo contrato social.**

remota o híbrida. Estas nuevas prácticas del trabajo parlamentario generan una serie de preguntas: ¿dónde se manifestará la ciudadanía en momentos cruciales para un proyecto específico?, ¿qué efectos tendrá esta nueva forma de legislar en el ágora digital?

La defensa del sistema democrático en tiempos de pandemia también exige una estricta fiscalización y máxima transparencia del gasto público. Las medidas de emergencia podrían debilitar los mecanismos de control e integridad. En la situación actual aumenta la posibilidad de prácticas de corrupción. Compras

con sobreprecio, contrataciones sin control, falta de información para la ciudadanía y otros poderes del Estado, clientelismo en la entrega de apoyos e irregularidades en torno a los paquetes sociales orientados a aquellos económicamente más vulnerables son algunos de los peligros que pueden afectar al buen funcionamiento de nuestras democracias.

### Seguridad: creciente papel de las fuerzas armadas

Otro factor a tomar en cuenta deriva del papel que están asumiendo las fuerzas armadas para ayudar a encarar la pandemia. Muchos países han tenido que recurrir a ellas, en especial en ámbitos como logística, transporte, capacidades sanitarias y control, puesto que no hay otras instituciones capaces de desplegarse de forma coordinada y rápida en todo el territorio. En algunos países también se les han otorgado atribuciones

para colaborar en el mantenimiento del orden público, implementando medidas restrictivas a las libertades de movimiento y de reunión —toques de queda, por ejemplo—, en el marco de estados de emergencia y catástrofe.

La militarización creciente de nuestras sociedades puede ser una reacción peligrosa ante las incapacidades de la economía liberal y de los sistemas políticos elitistas para integrar a las clases populares y, ahora, cuando algunos no aspiran siquiera a dialogar con ellas, se puede extender la tentación de vigilarlas y controlarlas. “Antes de este periodo militarista, se encerraba a los descarriados para corregirlos. Ahora se trata de vigilar a cielo abierto a camadas enteras y mayoritarias de la población” (Zibechi, 2021).

En Chile, los toques de queda y el despliegue de las fuerzas armadas se han convertido en costumbre desde el estallido social de octubre de 2019 y, debido al coronavirus, se extendieron en 2020 y 2021. En Colombia, el gobierno pidió a las fuerzas militares apoyar las tradicionales funciones policiales, mientras que en Brasil la militarización del gabinete de Jair Bolsonaro viene ocurriendo desde su llegada al poder a fines de 2018. En México, las fuerzas militares llevan varios años cumpliendo funciones de seguridad pública interior, ahora potenciadas mediante el empleo de la nueva Guardia Nacional y con asignaciones en asuntos normalmente encargados a los estamentos civiles. En El Salvador y Nicaragua, los gobernantes recurren a las fuerzas armadas para intimidar a sus rivales políticos bajo la excusa de la pandemia.

Es importante considerar las potenciales repercusiones que estas nuevas funciones militares puedan acarrear, y velar por su estricta sujeción al estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Como apunta Yuval Harari, poner a los ciudadanos en la posición de escoger entre libertad y seguridad es un falso dilema. “Podemos elegir proteger nuestra salud y detener la epidemia del coronavirus no instituyendo regímenes de vigilancia totalitaria, sino educando y empoderando a los ciudadanos. La solución no pasa por instaurar un régimen autoritario; por el contrario, lo que debemos hacer es reconstruir la confianza en la ciencia, en los medios, en las instituciones y en las autoridades políticas” (Harari, 2020; Bitar y Zovatto, 2021).

## La arena internacional y la geopolítica: ¿nueva bipolaridad?

El coronavirus ha acentuado la batalla geopolítica entre los Estados Unidos y China por la supremacía en el nuevo orden mundial en el siglo XXI. América Latina es uno de los escenarios de esta batalla global.

El peligro es que en América Latina podamos creer que el éxito chino en manejar la pandemia (según lo informado por sus propias autoridades) y salir en ayuda de muchos países demuestra que regímenes autoritarios son más capaces de manejar esta pandemia que las democracias. El apoyo constructivo de China es esencial, pero también lo es salvaguardar los principios democráticos en la medida que la pandemia avanza.

Hay que evitar un falso debate acerca de qué régimen es más eficaz para controlar la pandemia: los autoritarios o los democráticos. Lo determinante no es el tipo de régimen político, ni tampoco los rasgos culturales de los países, sino tres elementos clave: la capacidad del Estado, la cohesión social de los ciudadanos y la confianza en los liderazgos políticos locales (Fukuyama, 2020; Bitar y Zovatto, 2021).

La pugna entre las dos grandes potencias no se reduce solo a la respuesta ante la pandemia. Esta pugna estratégica, agudizada por la pandemia, puede constituir una barrera para la autonomía económica internacional de América Latina, si la bipolaridad no es contrarrestada con una gobernanza multilateral y multipolar, y se torna en un nuevo tipo de Guerra Fría que reduce el espacio de autonomía de las naciones latinoamericanas<sup>11</sup>.

## La crisis debe aprovecharse para transformar al Estado

La crisis ha puesto en evidencia la necesidad de encauzar el desarrollo incluyente, democrático y sostenible mediante procesos abiertos y participativos, lo que llama a una acción colectiva para la reconstrucción y

<sup>11</sup> La creciente pérdida de influencia de América Latina, comparada con el pasado y con otras regiones como Oriente Medio y África (Schenoni y Malamud, 2021), podría hacerla más vulnerable frente a intentos de intervenciones oportunistas de las grandes potencias.

revaloración del Estado en cada país. La clave para un aprovechamiento fructífero de la pandemia está en reconocer que el futuro no está escrito, que se puede construir y que el Estado es un actor fundamental para llamar a la sociedad civil y al sector privado a diseñar y edificar el futuro.

Un aprendizaje clave de la pandemia interpela al Estado, que debe reasumir su papel para fortalecer la democracia, remontar el estancamiento económico, elevar la inclusión social y la participación. En este apartado examinamos brevemente los atributos de un Estado renovado para caminar en ese sentido, habida cuenta del tropiezo que la ruta del desarrollo ha sufrido en la presente crisis<sup>12</sup>.

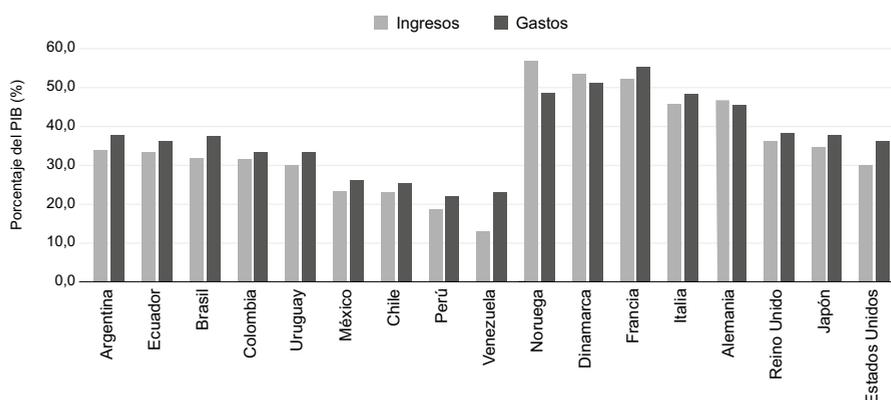
### Un Estado desarrollista

Señalados como ineficientes y corruptos hacia fines de la década de 1980, los Estados en América Latina iniciaron un alejamiento progresivo de su papel como actores principales del desarrollo. Como consecuencia, hemos atestiguado un desmantelamiento paulatino de servicios públicos fundamentales, como la salud pública. El gasto público en salud como porcentaje del PIB promedia en América Latina apenas un 2.2%, mientras que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) recomienda una cifra de alrededor de 6% (Cepal, 2020c). A nivel macro, la pequeñez del Estado en la región se constata al comparar los ingresos y gastos públicos en países de la región con lo que sucede en países desarrollados, como se aprecia en el Gráfico 3.

La pandemia puso de manifiesto la debilidad de instituciones, otrora a cargo del Estado, en las que se pretendía que el sector privado tuviera una participación eficaz y eficiente; la salud es un ejemplo central, pero también están la privatización, la desregulación y el concesionamiento de las obras públicas y servicios en materia de educación, provisión de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones; construcción de infraestructura económica como carreteras, puertos y aeropuertos e infraestructura social como vivienda, hospitales y hasta centros de reclusión, entre otros.

---

<sup>12</sup> Para una discusión sobre las lecciones que deja la pandemia sobre la necesaria reestructuración del Estado en el mundo y en América Latina, véase Máttar (2020b).



**Gráfico 3. Ingreso y gasto público en América Latina y países desarrollados, 2019**

Fuente: FMI, *Monitor fiscal* (2020).

## Un Estado solvente

Para potenciar su papel como impulsor del desarrollo, el Estado debe contar con recursos suficientes, como sucede en la mayoría de los países desarrollados, tanto para sus labores estructurales de promotor del

**Para gestionar eficazmente fenómenos complejos como una pandemia, lo determinante no es el tipo de régimen político, ni los rasgos culturales de los países, ni su nivel de desarrollo, sino la capacidad del Estado, la cohesión social de los ciudadanos y la confianza en los liderazgos políticos locales.**

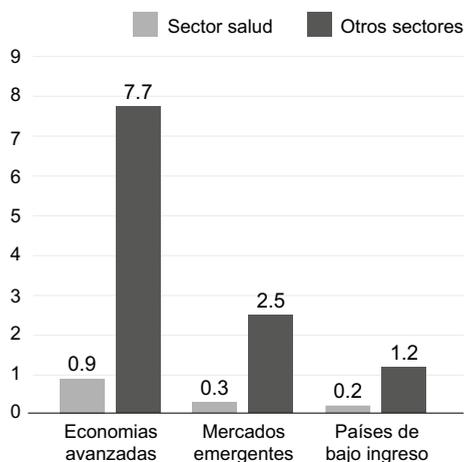
crecimiento y la distribución del ingreso y la riqueza, como para enfrentar los vaivenes del crecimiento y fenómenos de alto impacto. Los ingresos tributarios, en relación con el PIB de América Latina, son considerablemente menores que el promedio de los países desarrollados. Y, peor aún, la distribución de los ingresos antes y después de tributar apenas cambia.

En el marco de la pandemia, se constata que los apoyos fiscales ejercidos por los países están en relación directa con su nivel de desarrollo, lo que, a su vez, se vincula con la solvencia del

Estado. En el Gráfico 4 se aprecia cómo los Estados de las economías avanzadas han dedicado una proporción de recursos, en relación con su producto, mucho mayor que las economías emergentes y los países de menor ingreso, lo que augura una profundización de las

desigualdades entre y dentro de los países; la pandemia pone en evidencia que el fortalecimiento del Estado es mucho más urgente en los países menos adelantados.

Desde hace tiempo se ha insistido en la necesidad de una reforma fiscal de grandes proporciones en la mayoría de los países de la región; las condiciones actuales de endeudamiento, la pérdida de dinamismo económico y la necesidad de ingentes recursos del Estado para apoyar la recuperación acentúan esta urgencia, lo que retomamos como uno de los retos de la región, en el Capítulo IV.



**Gráfico 4. Ingreso y gasto discrecional en salud y otros rubros en economías desarrolladas, emergentes y de bajos ingresos, 2020 (Porcentajes del PIB)**

Fuente: Muhlesen *et ál.* (2020), con cifras del FMI.

## Un Estado que coopera

Con pocas excepciones, a nivel internacional la pandemia ha evidenciado la escasa visión estratégica de los Estados para enfrentar sus consecuencias con prontitud, eficacia y eficiencia. Los gobiernos han reaccionado con estrategias de salida unilaterales, de corto plazo y con poca interacción, cooperación y retroalimentación con otros países y con la propia Organización Mundial de la Salud (OMS), cuando era de esperar que una pandemia —por definición un fenómeno mundial— atraería el diálogo, la cooperación y la toma de decisiones conjuntas.

Factores explicativos podrían ser el perfil temporal asincrónico de la irrupción de la pandemia (primero Asia-Oceanía, luego Europa, África y finalmente América) y la tendencia a la baja del multilateralismo como foro para la discusión y solución de desafíos globales y de disputas entre naciones.

Los países que han resistido mejor los embates de la pandemia son aquellos con estados de bienestar resilientes, sostenidos en una sólida institucionalidad y en consensos políticos y sociales, y que cuentan con líderes empáticos y sensibles a las penurias de los más débiles, más allá de quién gobierne en un momento determinado. Justamente, los estados de bienestar perduran cuando provienen de acuerdos trascendentes logrados mediante deliberaciones democráticas e incluyentes que dan por resultado amplios consensos, es decir, políticas de Estado.

En la Unión Europea se advierte cooperación, especialmente en las medidas de apoyo a las maltrechas economías y a la población desempleada, con recursos fiscales comunitarios de gran envergadura, pero, en materia sanitaria, las medidas de confinamiento, cuarentena, de restricción de movilidad y de atención del Covid-19 han sido dictadas desde cada país. En América Latina se atraviesa por un periodo de escaso diálogo y baja cooperación entre los países y con una Celac en horas bajas, cuyos esfuerzos en la crisis no han arrojado resultados significativos. El reducido grado de preparación, las diferencias político-ideológicas de los gobiernos y los problemas internos que enfrenta cada país ofrecen un panorama poco propicio para una cooperación que podría ser muy fructífera, y que podría relanzarse sobre bases pragmáticas, firmes, sostenibles y menos ideologizadas para darle sentido práctico y contenido a una nueva etapa de la integración latinoamericana.

La fragmentación y el debilitamiento de las instituciones latinoamericanas perjudican el potencial de desarrollo de cada país y disminuyen la influencia regional en la definición de las tendencias y las normas que regulan las relaciones internacionales. Sin embargo, subrayamos la conveniencia de una coordinación de políticas internacionales latinoamericanas en materias de interés común, como son la inmigración, el financiamiento externo, la digitalización, la fijación de normas regulatorias de las empresas y plataformas digitales, el cambio climático, la gestión del riesgo de desastres naturales, la infraestructura que conecta

países y la respuesta frente a fenómenos como la pandemia del SARS Cov. 2. Aspiramos a que tal coordinación se traduzca, al menos en algunas áreas, en una voz única para buscar consensos y también para explorar oportunidades de cooperación.

En el marco de la pandemia hubiera sido conveniente la cooperación para negociar en bloque la adquisición de vacunas, cosa que ni siquiera se planteó como posibilidad<sup>13</sup>. Cada país negoció por su cuenta y en 2021 vemos que la región está vacunando a su población a un ritmo muy pausado comparado con la urgencia de inmunización que resulta de la continuidad de los contagios y muertes por Covid-19.

### Un Estado que sea un actor central para el desarrollo

La experiencia internacional enseña que no existe un país desarrollado que no haya basado su trayecto hacia esa condición en un Estado efectivo, proactivo y, sobretodo, con un liderazgo reconocido por los otros actores del desarrollo.

Es conveniente abandonar la discusión de cuánto mercado y cuánto Estado como si debieran excluirse uno al otro. El capitalismo liberal tiende a menospreciar la importancia del Estado y exacerbar los méritos del mercado; desde posturas progresistas se argumenta sobre la inoperancia del mercado para logros sociales. La realidad es que no tienen por qué reñir, ambos son necesarios, pero hay que reconocer que el Estado es la institución llamada a convocar a la sociedad y al mercado a reconstruir la nación en ruta hacia un mejor futuro, en el marco de un gran acuerdo nacional, democrático e incluyente, cuyos objetivos y metas deben prevalecer en el tiempo frente a los vaivenes políticos resultantes de los cambios de administración pública que trae la democracia.

¿Para qué transformar al Estado? La respuesta está en función de la noción de desarrollo y bienestar que todos deseamos para la pobla-

---

<sup>13</sup> Una excepción fue el acuerdo entre México y Argentina para intervenir en diferentes fases del proceso de fabricación y distribución de la vacuna de AstraZeneca que, por cierto, derivó de iniciativas empresariales, primero en Argentina y luego en México.

ción de nuestros países, habida cuenta de que se ha constatado la insuficiencia o inoperancia en muchos casos del modelo neoliberal, que no ha propiciado la disminución de la pobreza y la desigualdad, ni impulsado el progreso y bienestar generales en la región, pues, de hecho, ni eran sus propósitos centrales ni cuenta con las herramientas para ello<sup>14</sup>.

Una de las claves para entender las fallas del esquema neoliberal está en el abandono del Estado como promotor del desarrollo; hoy se deben recuperar esas características en un nuevo Estado, apto para estimular a los actores sociales para avanzar hacia el desarrollo incluyente y al estado de bienestar, promoviendo la democracia, la inclusión y la justicia social. El mercado no está equipado para esas tareas, ni son parte de sus objetivos.

---

<sup>14</sup> Expertos sostienen que el neoliberalismo está llegando a su fin como referente básico del modelo de sociedad y de desarrollo en el mundo (Bregman, 2020). En esa corriente se inscribe la idea de que transitamos por un *interregno* y que la pandemia podría ser el evento detonante de una nueva corriente del capitalismo (solidario, progresista, consciente o de *stakeholders* como algunos han sugerido) con Estados fortalecidos y orientados a la reducción de las desigualdades y de la concentración de la riqueza y el ingreso.



## CAPÍTULO III

# A DÓNDE PODRÍAMOS IR. ESCENARIOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

En el curso de la pandemia se han elaborado múltiples ejercicios de escenarios de salida de la crisis y de más largo aliento, desde diferentes posiciones epistemológicas y políticas, de orígenes público o privado, de distintos enfoques metodológicos y contextos culturales, bien sea por parte de gobiernos, organizaciones prospectivas, firmas consultoras u organismos internacionales. De su lectura se concluye que existe gran diversidad de visiones y no existe consenso acerca de las diferentes alternativas de futuro para la humanidad en el mundo pos-Covid. La complejidad de la situación se aborda desde perspectivas múltiples, pero una constante es la escasez de referencias sobre el impacto de largo plazo en América Latina, corroborando que nuestra región no pesa en las decisiones ni el devenir globales (véanse, por ejemplo, The Millennium Project, 2020; Atlantic Council, 2020; Aldhaferi, Woodgate, Abu Sitta, 2020; Goodman *et ál*, 2020; Bourse *et ál*, 2020; Wade, 2020), Ramonet, 2020).

Precisamente, el presente capítulo pretende aportar a la reflexión sobre las consecuencias de la presente crisis en el futuro de América Latina, no solo a partir del impacto de la pandemia, sino tomando en cuenta la combinación de retos y problemas del desarrollo sostenible y la democracia que han aquejado a la región desde hace décadas. En ese empeño, construimos cuatro escenarios alternativos de futuro en función de:

- i) la evolución del orden internacional,
- ii) el desempeño de América Latina,
- iii) la gestión de la pandemia.

Para describir cada una de estas opciones estratégicas elaboramos hipótesis de futuro, y escogemos el escenario deseado, que combina lo global, lo regional y la gestión de la pandemia.

## Claves metodológicas en la construcción de los escenarios

Antes de la presentación de los escenarios es conveniente advertir el enfoque, el significado y las claves metodológicas adoptados para su elaboración:

- Los escenarios posibles no constituyen una predicción, entendida en el concepto clásico de pretender indicar un futuro único, exacto y no sujeto a controversia. Por el contrario, se trata de anticipar diferentes futuros posibles con miras a orientar la toma de decisiones, abriendo un debate público acerca de las consecuencias de adoptar uno u otro camino.
- Los escenarios se conciben como un ejercicio de búsqueda de sentido, en lugar de un cálculo de probabilidades frente a situaciones mutantes, condicionadas por un gran número de variables que cambian en el tiempo.
- En los escenarios se adopta una opción integral, multidisciplinaria, intertemporal y multisectorial del desarrollo, enmarcada en una visión amplia del ejercicio de la democracia. No se privilegia una visión tecnocrática, tecno-económica o enfocada en los negocios o las ganancias.
- Se plantean cuatro escenarios alternativos, porque afrontar la pandemia y el cambio estructural global es una tarea compleja que implica diferentes horizontes temporales, diversas categorías de eventos portadores de futuro y múltiples contextos.

Para orientar el análisis de escenarios que se presentan más adelante, conviene también explicitar lo siguiente:

- Un primer acercamiento a los escenarios brinda una visión global que sirve de telón de fondo a esta crisis y está relacionado con las alternativas de transformación del capitalismo liberal y

las diferentes configuraciones que puede tomar el sistema internacional en función de la posibilidad de contar con un mínimo común ético universal.

- La segunda aproximación explora la especificidad de América Latina en una visión multidimensional, lo cual llena un vacío en otros trabajos realizados a la fecha, hasta donde conocemos.
- El tercer acercamiento se enfoca exclusivamente en la gestión de la pandemia, que aún dista de haber terminado, por lo que su alcance tiene un carácter parcial, tentativo y preliminar.
- Los escenarios elaborados representan aproximaciones sucesivas que muestran un recorrido desde lo general hasta lo particular, desde el contexto macro del mundo y el propio de la región hasta el caso específico de la gestión de la pandemia en el continente.

Siguiendo el proceso metodológico clásico de los escenarios (De Jouvenel, 2004; Schwartz, 1993), primero se exponen las coordenadas y tendencias que caracterizan el cambio estructural global. Después se detallan los factores de cambio que condicionan la evolución de las tendencias descritas. Luego se identifican las opciones estratégicas inherentes a cada uno de los escenarios. Finalmente, se escoge un escenario deseado y se realiza un análisis sobre las implicaciones estratégicas de su realización. Este escenario deseado se describe a profundidad en el Capítulo IV: “Hacia dónde queremos ir”.

Para profundizar en las alternativas de futuro, se sigue la argumentación clásica mediante la cual se caracteriza la lógica que explica el sentido de los escenarios:

- El escenario tendencial o inercial (*sin giro*) constituye la línea base que describe el futuro que continúa tal y como viene desde el pasado, sin cambios fundamentales. La región sigue en “modo supervivencia”, sin un proyecto estratégico de desarrollo, tratando de sobrellevar la crisis, con pequeños ajustes a las políticas públicas vigentes para evitar el naufragio; es la continuación del deterioro del paradigma actual.
- El escenario catastrófico (*giro distópico*) supone un colapso o un empeoramiento significativo del escenario tendencial.

Esta situación indica que el paradigma actual se desploma en forma con un proceso de deterioro agudizado, sobreviene la escasez y el desastre humanitario y democrático. Impera el caos y el crimen organizado desplaza al Estado nacional de sus funciones fundamentales.

- El escenario contrastado (*giro sin rumbo*) denota una situación llena de sorpresas, volatilidad y estados intermedios. La región queda a mitad de camino entre viejos y nuevos paradigmas de desarrollo, en una situación ambivalente, marcada por intentos de reformas fiscales progresivas, en salud y medioambiente, entre otras, que no culminan con éxito; los logros son parciales y cíclicos; hay un archipiélago de triunfos y fracasos que reproduce un abismo entre los sectores conectados y los desconectados de los beneficios del nuevo modelo.
- El escenario deseado (*giro virtuoso pleno*) imagina una fuerte transformación estructural y dinámica hacia un nuevo paradigma de prosperidad, inclusión, justicia y democracia plena. Este viraje imprime un sentido diferente de la política pública, que conduce hacia un nuevo modelo de desarrollo humano y sostenible, inspirador e innovador, pero realista, acorde con las necesidades, capacidades y potencialidades de la región. Con una gobernabilidad democrática consolidada producto de un nuevo contrato social que han discutido y acordado todos los actores sociales, con el liderazgo y la convocatoria de un Estado renovado, proactivo, incluyente y democrático.

El escenario deseado no se conforma con la inercia que representa el actual modelo de desarrollo, ni significa más de lo mismo; ni se adapta a un simple escenario de mejoramientos parciales. Tampoco denota un optimismo ingenuo ni un cambio irrealizable a largo plazo. Es una visión que procede de la reflexión estructurada y rigurosa acerca de los límites de la actual forma de gobernar la región, evidentes en el agravamiento de los problemas sociales y económicos a partir de la pandemia. De este modo, los lectores pueden apreciar diferentes cursos de acción que puede tomar la región y, al terminar el recorrido, se describe el gran giro que necesita América Latina.

## El cambio estructural global avanza y América Latina se rezaga

El cambio estructural global está ligado a un conjunto de transformaciones simultáneas que inciden en el sentido y la estructura del modelo de desarrollo (Medina, Becerra y Castaño, 2014). Estas transformaciones se perciben a nivel superficial bajo la forma de síntomas tales como el incremento del malestar, la sensación de inestabilidad y zozobra que agobia a los ciudadanos, como se indicó en el Capítulo I. Pero en el fondo, representan un cambio de época que influye en los modos de sentir, pensar y vivir, en los comportamientos colectivos, la infraestructura económica,

**La aceleración del cambio climático y sus consecuencias son conocidos, pero muchos gobiernos priorizan la contingencia y no prevén gestionar los riesgos de fenómenos hidrometeorológicos extremos, mucho menos anticiparlos.**

tecnológica y social y en las relaciones internacionales y culturales. Es decir, se trata de cambios que afectan todas las dimensiones de la vida en el planeta<sup>15</sup>.

En la Figura 2 se ilustran los cinco tipos de transformaciones que definen el cambio estructural global. Si bien estas transformaciones vienen presentándose desde hace varias décadas, lo que marca la diferencia hacia delante en los próximos años es la interrelación, la aceleración y

la simultaneidad de estas dinámicas, afectando el libre flujo de personas, tecnologías, dinero, mercancías, ideologías y, por supuesto, virus y factores patógenos, de los cuales el SARS Cov. 2 es apenas una manifestación.

Se trata de la agregación sinérgica de cambios sincrónicos en múltiples niveles, en los cuales, una esfera de cambio incide en la otra produciendo hechos inéditos y sorprendidos. La cara más visible de este fenómeno es la manera en que la revolución industrial 4.0 provee una plataforma planetaria que no solo afecta la esfera productiva, educativa

<sup>15</sup> Nuestra propuesta es compatible y amplía la de *cambio estructural* progresivo de la Cepal, que se refiere fundamentalmente a un desarrollo sostenible basado en un gran impulso ambiental, crecimiento con distribución e incorporación de progreso técnico (Cepal, 2016). La nuestra incorpora explícitamente ingredientes de *governabilidad democrática* sin los cuales son prácticamente imposibles de lograr los cambios estructurales transformadores.

y tecnológica, sino que amplía las brechas entre las generaciones, las culturas y las sociedades, creando odiosas barreras y asimetrías entre quienes están conectados y quienes están desconectados de estas oportunidades. Las tendencias de las cinco esferas del cambio estructural global se explican a continuación.



*Figura 2. Las cinco dimensiones del cambio estructural global*

Fuente: Medina (2020)

## Transformación ambiental y sostenibilidad

Hacia 2030, más del 80% de la población mundial vivirá en ciudades. La población urbana de América Latina superaría el 90%, convirtiéndola en la región de mayor concentración urbana en el mundo. Si bien la aceleración del cambio climático y sus consecuencias han sido advertidas, la mayoría de los gobiernos se han enfocado en la contingencia y no han previsto el aumento de la cantidad de desastres provocados por fenómenos hidrometeorológicos extremos. Los escenarios simulados de cambio climático muestran un futuro con consecuencias difíciles de evitar. Por su localización geográfica y por sus características físicas y topológicas, los países de la región pueden sufrir consecuencias muy serias, en especial los de Centroamérica y el Caribe.

América Latina posee aproximadamente el 20% de los bosques del mundo, el 12% de los suelos cultivables de la tierra y la tercera parte de las reservas de agua dulce. También cuenta con valiosos recursos no renovables: el 25% de las reservas de biocombustibles, el 20% de las

reservas de petróleo y una parte importante de las reservas mineras. Sin embargo, la región aún debe desarrollar sus capacidades para la valoración y gestión de la biodiversidad y del medioambiente.

El compromiso con los ODS requiere organizar una sólida capacidad prospectiva, de diseño estratégico y de mejores políticas públicas. Algunos análisis muestran que el mundo está fuera de curso en el logro de los ODS, más aún como consecuencia de la crisis pandémica; la transformación hacia un futuro sostenible es posible, pero para ello se requiere de acciones ambiciosas, sobre todo en materia de investigación e innovación ligadas a la gestión de ciudades sostenibles y la solución de problemas para un mundo urbanizado.

### Transformación tecnológica, educativa y productiva

La cuarta revolución industrial utiliza la inteligencia artificial (AI) para todos los elementos de producción, desde la investigación hasta la manufactura, la fabricación y las ventas que están conectados en la nube, transformando las economías y las relaciones sociales. Las siguientes tecnologías transformadoras caracterizan la cuarta revolución industrial: robótica, biología sintética y genómica, ciencia computacional, computación en la nube, analítica y *big data*, realidad aumentada y artificial, nanotecnología, Internet de las cosas, web semántica, computación cuántica, telepresencia, comunicación holográfica, inteligencia aumentada, inteligencia colectiva, *blockchain*, impresión de materiales en 3D y 4D, drones, vehículos autónomos, tecnología de la conciencia y la sinergia entre todas las tecnologías mencionadas. El desarrollo de estas tecnologías disruptivas produce cambios radicales abruptos en los sistemas sociales, económicos, ambientales y gubernamentales. Se evidencia una carrera mundial para obtener liderazgo en su desarrollo.

La innovación y las nuevas fuentes de poder dependerán de las nuevas formas de energía y de procesamiento y almacenamiento de datos. Estas serán las fuerzas motrices, lo verde y lo digital, que influirán en las decisiones políticas a nivel mundial. Las estructuras productivas futuras cambiarán enormemente: desaparecerán algunas, otras se reconverterán y emergerán nuevas actividades en el campo de las energías renovables no contaminantes y de la digitalización.

Ciudades ecointeligentes se construyen en todo el mundo y son prioridad en Europa, donde las más antiguas se están modernizando con sistemas inteligentes. La urbanización, por su complejidad, será administrada con AI. Los países latinoamericanos que cuentan con recursos naturales deberán realizar esfuerzos para elevar su productividad y diversificar sus actividades productivas. La brecha de productividad con los países desarrollados no se está reduciendo; incluso continuaría ampliándose respecto a varios de los países asiáticos.

### Transformación geopolítica y geoestratégica

Las tendencias mundiales muestran una disminución de la capacidad de hegemonía unilateral de los Estados Unidos y el desplazamiento de poder económico hacia el Este; pero ello no implica la aparición de otra fuerza hegemónica que sustituya a ese país, sino la configuración de una estructura de poder internacional distribuida, multilateral, con actores no estatales que ejercen una influencia creciente en las decisiones globales.

La declinación relativa de la influencia de los Estados Unidos y la persistente expansión de China han derivado en una disputa estratégica que trasciende el comercio y los aranceles, así como devela la fragilidad de las instituciones de gobernanza global. La competencia entre estos dos países por el rediseño del planeta se ha acelerado en múltiples campos, notándose un deterioro de la democracia, los partidos y las instituciones de la primera potencia, así como en la carrera por la superioridad en las patentes mundiales, a favor de China. Este hecho tendrá diferentes consecuencias a lo largo de esta década.

El peso económico y el poder político están desplazándose hacia Asia. El desarrollo sostenido de la economía mundial es más vulnerable respecto de las dificultades y las debilidades en el proceso de globalización. Gestar nuevas formas de economía es inevitable si se quiere evitar los desastres sociales del desempleo estructural mundial a gran escala que se pronostican.

En función del número de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas, la gestión de la pandemia ha revelado una superior capacidad científica y tecnológica y de organización institucional y sociocultural de los países del Asia-Pacífico en comparación con los Estados Unidos,

Europa Occidental y América Latina. Conforme ha evolucionado la pandemia, siete países de las Américas han estado dentro de los nueve más afectados: Estados Unidos, Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú y Chile. América Latina es la región más perjudicada en materia de salud pública y deterioro de las condiciones económicas, sociales y productivas.

Se está transitando aceleradamente hacia un nuevo orden mundial, y está surgiendo una intensa presión internacional para regular los procesos globales en materia de finanzas, tecnología digital, salud y medioambiente. Esta regulación alcanzará a los poderosos actores no estatales, grandes empresas privadas que dominan en la vida a través de las plataformas y la inteligencia artificial. También hay que mencionar a los grupos de influencia de la sociedad civil, intelectuales, *think tanks*, organismos no gubernamentales y movimientos sociales. Tales actores se están expandiendo y ganando influencia mucho más rápido de lo imaginado.

### Transformación político-institucional, de defensa, seguridad y paz

La conectividad global, el impulso digital, las redes sociales y los riesgos de manipulación de las comunicaciones, las noticias falsas y el uso de las nuevas tecnologías han cambiando la forma de hacer política, habilitando la relación directa del “líder” con el “pueblo”, en detrimento de los partidos políticos. Las campañas de Trump y Bolsonaro hicieron un uso intensivo de nuevas aplicaciones que alteraron el funcionamiento de la democracia.

Como se argumentó, la mayoría de los Estados de América Latina se caracterizan por su fragilidad, su ineficiencia y su bajo nivel de desarrollo institucional, lo que los debilita, tanto a nivel territorial como nacional, generando grandes riesgos y enormes vulnerabilidades. El crimen organizado es una amenaza para el Estado. El avance de lo “ilícito” en la región genera la erosión de la gobernanza, la corrupción generalizada y un estado de derecho debilitado que allana el camino para las organizaciones mundiales del crimen organizado.

Los Estados nacionales deben fortalecerse para responder a una crisis estructural, de desigualdad y escaso desarrollo educativo y tecnológico, la que se ha exacerbado y profundizado como resultado de

la pandemia, el desempleo y las deudas. El Estado reformado deberá asegurar la provisión de servicios y bienes básicos universales y otorgar seguridad ante la violencia, la delincuencia y la droga que asuelan a los más vulnerables y debilitan la democracia. La construcción de un nuevo pacto social, la reforma de los sistemas de salud, seguridad y vivienda; el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas y una educación de calidad exigirán una participación creciente por parte de todos los sectores sociales y de un Estado proactivo. La pandemia cambiará el rumbo a la globalización. El virus ha revelado que la sociedad ya no se puede segmentar y que no nos podemos aislar unos de otros. O todos estamos mejor o nadie lo está.

La democracia versus el autoritarismo y el populismo, y el control social versus el empoderamiento ciudadano serán los grandes dilemas que movilizarán las energías sociales y determinarán la capacidad de gobernar. En los próximos años, la creatividad y la acción pública global se orientarán a satisfacer las grandes necesidades de salud, igualdad y participación, sin lo cual no existirá cohesión interna para resolver los nuevos problemas globales.

### Transformación cultural y digital

Los cambios demográficos alterarán el poder económico de países y el equilibrio mundial de fuerzas e influirán en la demanda de bienes y servicios y los movimientos migratorios. La esperanza de vida ha aumentado significativamente; la raza humana está envejeciendo. América Latina aumentará su población de 351 millones a 750 millones de habitantes entre 1980 y 2050. La igualdad de género tendrá un gran impacto sobre el trabajo y el crecimiento poblacional. El bono demográfico actual de los países en desarrollo debe ser mejor aprovechado; en 25 años habrá desaparecido.

La desigualdad a nivel mundial está en aumento. La aceleración tecnológica puede ser aprovechada para igualar, pero corremos el riesgo de nuevas formas de exclusión si dejamos decidir al mercado. El sistema de información global de la humanidad y de *big data* está en constante expansión; el 52% del mundo (3.800 millones de personas) está

conectado a Internet; dos tercios del mundo tiene un teléfono móvil y más de la mitad dispone de teléfonos inteligentes.

El debate sobre el control de las plataformas digitales se amplificará y traducirá en la aprobación de nuevas normas globales. El Parlamento Europeo y el Congreso estadounidense han definido o definirán nuevas leyes para resguardar la primacía del derecho individual a la privacidad y evitar la manipulación de la información, así como impedir el descontrol de la intervención genética.

Las tendencias de cambios estructurales globales obligan a formular preguntas e hipótesis: ¿observaremos cambios en el comportamiento del ser humano?, ¿será más solidario, menos egoísta?, ¿cómo serán los niños del futuro formados en un contexto de relaciones humanas y de educación híbridas, menos presenciales y más virtuales?, ¿serán más interconectados, pero más solitarios? El envejecimiento de amplios sectores de la población los torna más propensos a la moderación política y proclives a preferir una mejor salud, mejores pensiones y mayor orden público. También se acrecentará la capacidad de innovar, investigar, emprender y desarrollar nuevas tecnologías, y surgirán otras formas de organización de la sociedad civil. En ese sentido, muchas personas prevén que los jóvenes cambiarán su comportamiento y prioridades de vida. ¿Emergerá un ciudadano digital global, más colaborador, que forme parte de una sociedad hiperconectada? ¿Cómo se abordarán los temas éticos ante la inteligencia artificial y la biogenética? ¿Crecerán con las nuevas tecnologías la desigualdad y el control social autoritario para asegurar la gobernabilidad, el llamado “estado de vigilancia”?

## Actores y factores portadores del cambio estructural global

La aceleración tecnológica crea nuevas oportunidades en el mundo del trabajo

Ante la descomunal aceleración tecnológica, los países se debatirán entre la amenaza de un rezago tecnológico y la oportunidad de dar un salto en ese mismo ámbito. Las graves consecuencias de una aceleración

tecnológica sin protección social y sin capacitación para adaptarse serían la masiva pérdida de empleos y el aumento de la desigualdad. Múltiples investigaciones sobre el futuro del empleo anticipan la eliminación de millones de empleos rutinarios en el periodo 2021-2030 (Bitar, 2020). Aunque menos enfáticos, debido a la incertidumbre del cambio tecnológico, similares estudios académicos de organismos internacionales y empresariales indican las habilidades que se requerirán para ocupar los nuevos puestos de trabajo que surgirán en los próximos años.

¿Quiénes ocuparán esos trabajos y qué hacer para crear trabajos decentes? en el área digital esos trabajos estarán disponibles para las personas con habilidades blandas, como el análisis y pensamiento críticos, la destreza para negociar, la colaboración y el trabajo en equipo, la empatía y las buenas relaciones sociales, la resolución de problemas, la comprensión de la tecnología y la perseverancia.

Mientras ocurra esa transición, las personas con baja educación deberán ser protegidas con cursos de capacitación y los Estados deberán entregar recursos o un ingreso básico universal, empezando por las familias más pobres. La pandemia demostró que los Estados pueden y deben cumplir un rol protector. A futuro, los dividendos digitales que genera la innovación no pueden favorecer solo a una minoría de expertos y a los inversionistas financieros. Los aumentos de productividad deben favorecer a la mayoría mediante inversiones sociales financiadas con tributos que permitan redistribuir el “dividendo digital”.

Simultáneamente, el desarrollo de la biotecnología se acelerará gracias a los supercomputadores, la computación cuántica y la inteligencia artificial. La biorrevolución ampliará la edición genética, el reemplazo de órganos, la fabricación de nuevos materiales y tejidos y la creación de sistemas sensoriales con chips que amplían la capacidad cerebral. Es esencial anticipar esta realidad futura.

La pandemia ha revelado la vulnerabilidad de las cadenas de producción y alertado sobre las amenazas a la seguridad alimentaria y el abasto de medicamentos. Cuando los europeos importan el grueso del paracetamol de Asia y la pandemia pone en riesgo ese abastecimiento, se decide elevar la producción nacional y garantizar la seguridad de la población. En caso de conflicto, gracias a las nuevas tecnologías digitales se producirá una relocalización de las cadenas de producción, trasladando

la fabricación de insumos intermedios, piezas y partes a zonas seguras, desplazando algunas desde China a otras regiones. Algunas podrían favorecer a América Latina, en particular a México y Centroamérica, que compiten con China en el mercado de los Estados Unidos.

La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la descarbonización de la matriz energética, el reciclaje, la reforestación y la desacidificación de los océanos demandarán mayor investigación, formación de expertos y políticas públicas que las aborden. La exportación de recursos naturales también será valorada por su menor huella de carbono. Los países desarrollados elevarán los aranceles a productos elaborados en América Latina mediante procesos contaminantes. Estas tendencias deberían ser asumidas y aprovechadas desde ya.

Los actores globales deben cooperar para regular la nueva fase de globalización y para un orden mundial más justo y sostenible

Varios procesos estructurales están interactuando y realimentándose a mayor velocidad que en el pasado, y están emergiendo nuevas tendencias. Se entremezclan señales autoritarias, incluso fascistas, y otras de resiliencia democrática; brechas crecientes de ingreso y desarrollo tecnológico, así como transferencias monetarias a los sectores de menores ingresos y a empresas pequeñas, que pueden disminuir la desigualdad; muchas empresas quiebran y aparecen otras nuevas en las áreas digitales y verdes.

El papel que están jugando y que se prevé que jugarán a futuro las potencias globales y bloques de países dominantes será crucial para el direccionamiento de las megatendencias globales. A continuación analizamos posibles escenarios de la evolución de los principales actores en este juego. No están todos (por ejemplo, algunos incluirían a la India), pero creemos que están los que determinan fundamentalmente la evolución del planeta en este periodo.

**a) Estados Unidos.** Al tiempo que el poder continuará desplazándose hacia Asia, Occidente deberá fortalecer sus capacidades políticas y tecnológicas y focalizar su esfuerzo geopolítico en el Asia-Pacífico, dada

su mayor relevancia estratégica. Estados Unidos deberá emprender una nueva estrategia para revertir su declive relativo, especialmente frente a China que, en 2020, pasó a ser el primer socio comercial de la Unión Europea.

La pérdida de liderazgo de los Estados Unidos se ha intensificado en el pasado reciente debido a sus posiciones erráticas y a la disolución de compromisos con sus aliados, y por su alejamiento y repudio de los organismos internacionales que ese mismo país ayudó a fundar. El gobierno de Biden apunta a revertir ese deterioro y también se aprecia una reacción para recuperar la primacía por parte de otras naciones desarrolladas de Occidente, como las de la Unión Europea.

La pugna entre los sistemas políticos de los Estados Unidos y China también se agudiza. Los partidos demócrata y republicano estadounidenses coinciden en que China es el adversario estratégico, aunque difieren en la forma de abordar ese conflicto. El nuevo gobierno de Estados Unidos da muestras de renovación de sus alianzas, pues este país no será el único que incidirá en la evolución de los acontecimientos. Habrá una mayor coincidencia con Europa hacia el Atlántico, y con India, Japón, Australia, Vietnam y Corea del Sur, en Asia, para contener la influencia económica y militar china en la región. El gobierno de Biden podría restituir en parte su *soft power*, el poder de atracción por los valores que proclama —democracia, derechos humanos y sustentabilidad—, así como su estilo de vida y su vanguardia tecnológica.

**b) China.** China seguirá extendiendo su presencia en organismos internacionales y buscará incidir en las instancias como la OMS, la OMC, la Unesco, así como en las reglas del nuevo orden, que hasta ahora han sido instauradas principalmente por Occidente.

Occidente se pregunta por la capacidad de innovación tecnológica en China. Se ha argumentado que la libertad política y económica son una precondition para la innovación científica y productiva, y que China ha crecido hasta ahora gracias al plagio de productos. Sin embargo, en los últimos años China ha revelado un avance científico-tecnológico notable en patentes, nuevas plataformas digitales, medicina, vacunas, la conquista del espacio exterior, la capacidad computacional, la inteligencia artificial y la electromovilidad.

Los índices en materia de investigación y patentes desacreditan la tesis de la incapacidad china de innovar. Según el National Science Board, de los Estados Unidos (National Science Foundation, 2018), la proporción del PIB destinado a investigación en China (ligeramente arriba de 2%) habría superado a Europa y pronto alcanzaría a los Estados Unidos (2.7%), mientras que ya superó a ambos en el número de patentes inscritas. Entonces, es razonable suponer que en la próxima década China proseguirá su expansión económica en forma más acelerada que Occidente, aunque a un ritmo menor que en las últimas tres décadas, cuando alcanzó tasas de crecimiento de 10% anual.

En otros campos, China debe lidiar con desafíos presentes o en ciernes, como su política hacia Hong Kong, el propósito de cooptar a Taiwán y la subordinación de los uigures, hechos que despiertan temor en muchas naciones<sup>16</sup>. Existe también inquietud por el surgimiento de una China poderosa que busca propagar prácticas de control no democrático. Si esta percepción llega a predominar en la opinión pública latinoamericana y se genera desconfianza, los gobiernos y empresas podrían limitar las inversiones chinas en esos países. En su etapa futura de expansión, China continuará adquiriendo empresas en el extranjero para proyectar su capacidad económica internacional.

Otra vulnerabilidad de China sería la excesiva deuda y poca eficiencia de algunas de sus grandes empresas estatales. Algunos expertos prevén que, de no controlarse a tiempo, se podría generar una crisis bancaria.

Una pregunta clave es si China conseguirá sostener su crecimiento continuo gracias a su enorme mercado interno, sustituyendo en parte la ralentización de la dinámica de su comercio internacional. Luego de su enorme crecimiento exportador de bienes, China ha comenzado a brindar préstamos a países de menor desarrollo, y en muchos se ha volcado a comprar empresas proveedoras de materias primas o de tecnología avanzada. De hecho, ha pasado a ser el primer socio comercial de los países de Sudamérica y uno muy importante para el resto de la

<sup>16</sup> Los uigures, uygures o uighures son un grupo étnico de religión musulmana que vive en las regiones del noroeste de la República Popular China, principalmente en la Región Autónoma Uigur de Sinkiang. Otro grupo habita en la zona de Hunan (Fuente: Wikipedia).

región. Simultáneamente, el futuro de ese país dependerá de su estrategia financiera, industrial y de cooperación con otras regiones, en especial con los países contemplados en su programa de infraestructura terrestre, marítima y digital de la ruta de la seda. Esta temática es importante para América Latina, pues acuerdos con China que sean de mutuo beneficio serán relevantes para el progreso de la región en la próxima década.

**c) La Unión Europea.** El escenario de conflicto entre China y los Estados Unidos puede dar lugar a uno distinto con una Unión Europea que se fortalece y coordina con otros países que bregan para instalar un sistema global más equilibrado. El reciente acuerdo económico firmado entre la UE y China refleja la nueva estrategia europea. Esta tendencia prefiguraría un mundo multipolar en lugar de uno dominado por solo dos grandes actores.

La UE ha dado pasos para superar sus divisiones internas. La salida del Reino Unido facilitará la convergencia de los otros 27 países, lo que ya se constata en los acuerdos por una nueva estrategia verde y digital, así como en la decisión de constituir un fondo de 750 mil millones de euros para la recuperación productiva de los países. Es igualmente poderosa en liderar una política a favor de los valores democráticos y derechos humanos a nivel mundial.

La “autonomía estratégica”, concepto convenido por la Comisión y el Parlamento Europeos frente a China y Estados Unidos, es una decisión que apunta a un equilibrio mundial sustentado en más de dos polos. Tal autonomía también busca el desarrollo de una mayor capacidad tecnológica propia, la disminución de su vulnerabilidad y su atraso frente a los Estados Unidos y China; así como jugar un rol geopolítico propio, pues su ubicación geográfica la obliga a priorizar de distinta manera sus objetivos económicos, de migración y de seguridad con África, Medio Oriente y Rusia. Su acuerdo económico con China es señal de una disposición a desempeñar un papel estratégico global autónomo.

**d) Actores no estatales.** El nuevo orden global dependerá también del papel creciente de los actores no estatales, en particular de las grandes empresas de tecnología y las que proveen el servicio de conectividad

global (Facebook, Twitter, Amazon, Google, Microsoft, Apple, entre las más importantes). También estará influenciado por organizaciones no gubernamentales conectadas digitalmente que alcanzarán presencia global. Ellas activarán la conciencia mundial y movilizarán a muchas más personas contra la desigualdad, el cambio climático y la discriminación contra las minorías.

Los organismos internacionales, como las Naciones Unidas y sus programas, fondos y proyectos, también podrán actuar con mayor autonomía en la medida en que no dependan de una potencia dominante. El gobierno de Biden podría ser propicio para reanimar el multilateralismo. Por otra parte, será muy importante la creación de nuevos instrumentos para la seguridad sanitaria mundial, el control de pandemias, la producción de vacunas, la investigación y su correspondiente financiamiento.

¿Qué papel jugarán los actores no estatales en este equilibrio global? Estamos frente a grandes empresas que impulsan el avance tecnológico a gran velocidad, que regulan y modifican nuestra forma de vivir, administran como nunca el tráfico de la veracidad o falsedad de la información que circula por las redes sociales y que tarde o temprano nos llega por distintos medios. Estas empresas tienen poder suficiente para alterar nuestro comportamiento y amenazar nuestra privacidad. Sus desarrollos tecnológicos pueden entregar instrumentos poderosos para el manejo de la información, recopilación de datos personales y, con ellos, facilitar el control social por parte de los Estados. Nuevamente, la humanidad enfrenta una alternativa: ceder a esos riesgos o aprovechar la enorme oportunidad de mejorar el bienestar general, y favorecer la participación, la transparencia y el empoderamiento ciudadano. El ser humano es quien definirá su uso y su rumbo futuro.

**e) Inescapable necesidad de cooperación entre los distintos actores globales.** Hay dos prioridades que predominarán en la próxima década: proteger la salud ante el riesgo de nuevas pandemias y contener los daños del cambio climático. Nadie, ningún país, grupo social o étnico puede aislarse ni es inmune a estos fenómenos. La humanidad está obligada a promover la cooperación entre todos, por sobre la competencia y el conflicto. Aunque resulte paradójal, un virus y una molécula de CO<sub>2</sub>

impondrán un nuevo rumbo más solidario al proceso de globalización de las próximas décadas.

Los Estados deberán activar la coordinación internacional en salud, investigación científica y reducción de emisiones de efecto invernadero. ¿Primará el mercado o se privilegiarán los bienes públicos globales? ¿Se expandirán los bienes públicos globales y se deberán instaurar tributos globales para financiar esos bienes globales?

Una fuente de ingresos fiscales nuevos son los tributos a servicios digitales. Los países menos desarrollados deberán coordinarse para exigir su pago donde se verifica la venta o la compra, y no en el país donde se sitúan las casas matrices, preferentemente China y Estados Unidos. Es una cuestión especialmente importante para los países latinoamericanos que requerirán más recursos para reducir la contaminación y colaborar en la protección ante desastres naturales. Nuevos acuerdos sobre armas nucleares, bioquímicas y cibernéticas serán parte de la nueva arquitectura mundial para prevenir el *hackeo*, la destrucción de los sistemas y conflictos militares.

La regulación de la globalización deberá evitar el escenario extremo de desacoplamiento entre las economías occidentales y China, la instalación de una suerte de muro tecnológico que divida la internet y bloquee el flujo de información entre China y Occidente con perjuicio para todas las naciones.

Los distintos escenarios globales incidirán sobre las posibilidades de un giro relevante, ajustes menores o un deterioro en América Latina. Pueden concebirse diversos escenarios de gobernanza global. Uno es de empeoramiento, con conflicto, aislamiento y retroceso; un segundo es una separación y una suerte de muro entre Occidente y China. Un tercero es una coexistencia competitiva, con rivalidad y, el cuarto, apunta, tras la crisis, a una cooperación multilateral y global (National Intelligence Council, 2021). Es indispensable estar atentos; los países de la región deberán coordinarse para influir y contribuir a construir los escenarios positivos y evitar los negativos. Los acuerdos deben afanzarse para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## La crisis de la democracia en Estados Unidos afecta al resto del mundo

Que la democracia por antonomasia, en el país más rico y poderoso del planeta, sufra un riesgo tan sustancial a su sistema político responde a causas más profundas que las desatadas por un personaje como Trump, por lo que la elección de Joe Biden debe llamar al optimismo, pero la recuperación de los efectos del *Trumpismo* llevará un buen tiempo.

La globalización dejó atrás a amplios grupos de trabajadores de industrias en decadencia en ese país. A su vez, la ausencia de un estado de bienestar que protegiera a los más pobres y el predominio de sectores conservadores que redujeron sus impuestos y rechazaron el seguro de salud alimentaron la decepción, la ira y la protesta. Si a ello se suma la tensión racial y el resurgimiento del supremacismo blanco se configura un cuadro que tomará largo tiempo superar.

Una lección que con frecuencia se olvida es que la democracia es frágil, debe cuidarse a diario. El respeto a las normas convenidas democráticamente, el diálogo y la deliberación pacífica, el rechazo a la violencia son factores decisivos para garantizar su perduración y fortaleza.

Esta crisis de los Estados Unidos enseña la necesidad de un perfeccionamiento continuo de las instituciones y de la inclusión social. Cuando las comunidades vulnerables se sienten abandonadas, y perciben que su estándar de vida se deteriora, se desgarran la solidaridad social y se pierde la confianza. En ese contexto de incertidumbre e ira, un populista o grupos extremos pueden suscitar reacciones violentas.

Para el diseño de escenarios futuros es indispensable contrastar la velocidad de la globalización económico-tecnológica con la lentitud de adaptación de los sistemas políticos para proteger a los sectores más afectados. Cuando esos ritmos se distancian, las comunidades rezagadas sufren, se agudizan las tensiones sociales, se pierde cohesión y el sentido de un destino común. Es indispensable proteger a los rezagados y obtener recursos mediante cambios tributarios para emparejar la cancha y legitimar la democracia. Los países con mejores sistemas de bienestar social son más exitosos para gobernar que aquellos que dejan operar libremente a las fuerzas de mercado.

## Preservar y fortalecer la gobernabilidad democrática

Un ingrediente esencial para el giro latinoamericano es la *governabilidad democrática*, entendida como la cualidad de un sistema político de generar consistentemente gobiernos legítimos, elegidos en votaciones justas, capaces de promover eficazmente un progreso económico y social incluyente, sostenible y equitativo. La gobernabilidad democrática implica una conducción idónea para liderar un proceso de fortalecimiento continuo de la democracia, sin rupturas ni interrupciones graves, que transcurre por caminos institucionales y pacíficos, en el marco de un estado de derecho, respaldado por una mayoría electoral y parlamentaria. Su solidez se acrecienta con un relato estratégico que apunta a un futuro deseado compartido, con un buen gobierno capaz de satisfacer demandas y aspiraciones básicas de los sectores más vulnerables.

¿Cómo afianzar la gobernabilidad democrática? En primer lugar, será necesario perfeccionar los sistemas electorales, dotándolos de más seguridad y transparencia que refuercen la confianza del electorado en los resultados. Igualmente, la legitimidad democrática exige la independencia de los poderes del Estado, en particular la autonomía del poder judicial. También se beneficia de la descentralización del poder y la regulación de las tecnologías de comunicación y de la información que circula por las redes sociales.

La pandemia amenaza la gobernabilidad democrática cuando crece la desigualdad, el desempleo y el desamparo, y la crisis puede ocasionar violencia y acrecentar la delincuencia. Por tanto, junto a las medidas sociales, es preciso asegurar la paz ciudadana a través de políticas sociales contundentes, seguridad y orden público.

La gobernabilidad también exige mejorar la calidad y tamaño de los partidos políticos, afectados por la indiferencia y el menosprecio. Deben abrirse a opciones independientes, establecer una nueva relación con los movimientos sociales. Las coaliciones estructuradas en torno a programas serios permitirían gobernar con mayoría parlamentaria. Ello requerirá de una mayor participación y consultas ciudadanas que complementen la democracia representativa.

Durante 2020, los procesos electorales se verificaron a pesar de la pandemia, los parlamentos no dejaron de funcionar, y hasta ahora se ha limitado la tendencia de los ejecutivos a implantar estados de excepción y concentrar el poder. Pero el riesgo estará latente. La acción política deberá estimular la participación en elecciones y la supervisión de las decisiones de gobierno. La educación democrática, el fortalecimiento de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos deben ser promovidas permanentemente para evitar una crisis de gobernabilidad que impida llevar a cabo las transformaciones económicas y sociales urgentes.

El éxito de las políticas nacionales para crear mejores empleos, crecer, incluir y extender la participación depende de la cooperación internacional. Si los países emergentes, en nuestro caso los latinoamericanos, quieren incidir en la definición de las nuevas reglas globales y en las atribuciones de los organismos internacionales, deben cumplir dos condiciones: capacidad de gobierno y coordinación entre las naciones latinoamericanas, que se exprese también en una sola voz en algunos temas prioritarios. Los gobiernos débiles, incapaces de lograr un respaldo ciudadano mayoritario a sus políticas, o de alcanzar acuerdos con otros países, carecerán de influencia internacional.

### La pandemia ha incrementado la tensión entre un capitalismo extremo y un capitalismo consciente

La pandemia ha propiciado un amplio debate sobre la eficacia del capitalismo liberal (o neoliberalismo o, por su grado extremo, un capitalismo salvaje, sin límites). En el mundo ha predominado un capitalismo desregulado, con Estado mínimo que no protege —o desprotege— a los más vulnerables y no distribuye los avances del bienestar. Es una forma de pensar y actuar en la que el mercado predomina sobre el Estado y la economía prima sobre el desarrollo. La lógica economicista estrecha prescinde del ciudadano y de la democracia. Termina transitando de una economía de mercado a una sociedad de mercado, en la cual el consumidor se impone sobre el ciudadano. Esa perspectiva ha dominado el pensamiento y las políticas en América Latina desde la década de 1980 y hoy es ampliamente cuestionada por las sociedades

de la región. El capitalismo liberal privilegia el intercambio de los flujos globales de dinero y mercancías; no reconoce los límites del mercado para atender los bienes públicos fundamentales, como la salud pública. Simplemente busca imponer el capitalismo fiduciario, entre más rápido y más libre, mejor.

Por el otro lado, se encuentra un capitalismo consciente de la necesidad de un crecimiento sostenible, cuidadoso del medioambiente, los derechos sociales y la desigualdad, y empático para la solución de los problemas de la sociedad, en la línea que autores como Stiglitz, Mazzucato, Rodrik, el Foro de Davos, entre otros, han propuesto (Máttar, 2020c). Rodrik y Stantcheva (2020), por ejemplo, proponen la reorganización de la producción como una vía para reformar el esquema capitalista liberal, en lo cual el papel del Estado es crucial.

Debe ser otra oportunidad para acelerar la preparación de la fuerza de trabajo para las nuevas tecnologías, y para la intervención de los gobiernos para mejorar los programas de educación y capacitación e integrarlos adecuadamente con los requisitos del mercado laboral. Especialmente crítico será ampliar la oferta de trabajos dignos que generen externalidades positivas en materia de estabilidad social, productividad y desarrollo tecnológico, dejando atrás el trabajo precario que conspira contra la productividad y la competitividad de las economías, acarrea tensión social y se asocia al crimen y la drogadicción.

La nueva estrategia de producción debe ser orientada por el Estado, abandonando la separación entre políticas de crecimiento y programas sociales; ambas deben estar integradas, con el mismo orden de prioridad, como una sola. Las empresas continuarán desempeñando una función esencial de provisión de bienes y servicios e innovación, pero deberán servir a propósitos sociales y ambientales más amplios promovidos e incentivados por las políticas públicas y la organización de la sociedad civil, bajo principios de responsabilidad social corporativa.

### El Estado se debe transformar

Los cambios mencionados requerirán una reforma del Estado, que debe elevar su eficiencia como desarrollar capacidades para cumplir nuevas funciones (véase la sección II.2 y, más adelante, la IV.2). No sirve

pensar en términos dicotómicos, de contraposición entre Estado y mercado para manejar la complejidad. La solución es articular una visión compartida de la sociedad, y esta función le corresponde al Estado, en consulta con la sociedad civil, con colaboración público-privada, y las empresas y trabajadores, que trace un rumbo a largo plazo. El Estado deberá cumplir una función de conducción estratégica, hasta ahora ausente en el modelo neoliberal.

La discusión política real no es entre capitalismo y socialismo, sino qué tipo de capitalismo, uno desregulado y desigualador, o uno social y solidario, que asegure la inclusión social y la protección del medioambiente.

A futuro, las formas de gobierno democrático serán más horizontales que verticales, con mayor participación ciudadana. Es el remedio para prevenir la centralización del poder y el autoritarismo. La democracia es resiliente e innovadora cuando se instalan formas institucionales de poder más distribuidas a nivel regional, local, y una amplia diversidad de instituciones de la sociedad civil.

La construcción de un nuevo pacto social será prioritaria para asegurar la gobernabilidad democrática. El Estado deberá intervenir activamente para garantizar la provisión de bienes públicos universales que satisfagan las necesidades básicas de todos. Al Estado le correspondería desplegar nuevas capacidades institucionales, instrumentos y políticas para conseguir mayor cohesión social, como las transferencias directas a los más necesitados ejecutadas durante la pandemia. Se necesitarán nuevos recursos, deberán provenir de reformas tributarias y crecimiento.

## Escenarios de América Latina

Los escenarios de futuro de la región, todos con probabilidades diversas de ocurrir, exploran distintas situaciones y las variables que afectan su materialización. Se describen las imágenes de futuro que corresponden a las cinco grandes esferas de transformación vistas antes, analizando cuatro grandes opciones estratégicas que se describen en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Opciones estratégicas de las esferas de la transformación global: escenarios de futuro**

| Dimensión de transformación                                | Escenarios   |   |   |  |
|--|--|---|---|--|
|  | Giro pleno virtuoso/<br>transformación integral                    | No hay giro/<br>rueda del hámster   | Giro catastrófico/<br>todo se degrada             | Giro sin rumbo/<br>vamos a la deriva   |
| <i>Ambiental y de sostenibilidad</i>                       | Mitigación de impacto de cambio climático                          | Aumento de impacto de cambio climático  | Deterioro irreversible de ecosistemas             | Alta diferenciación territorial  |
| <i>Tecnológica, educativa y productiva</i>                 | Transformación productiva y digital incluyente                     | Crecimiento lento tecno económico, social y educativo,                                | Estancamiento y aumento pobreza                   | Circuitos socio productivos heterogéneos   |
| <i>Geopolítica y geoestratégica</i>                        | Integración y cooperación regional, autonomía estratégica          | Baja integración regional, baja participación global                                  | Dependencia Aislamiento                           | Ampliación de brechas entre sectores económicos y territorios  |
| <i>Político-institucional, de defensa, seguridad y paz</i> | Estado proactivo e inteligente, sentido de propósito; clima de paz | Democracia sin capacidad de articulación, ciudadanía desprotegida, baja transparencia | Auge violencia y crimen organizado. Autoritarismo | Mezcla de Estados capaces y Estados fallidos, redes criminales transnacionales                         |
| <i>Sociocultural y digital</i>                             | Cohesión social, tolerancia y cierre de brechas                    | Desigualdad y segmentación de oportunidades   | Anomia, Desigualdad, descomposición               | Ampliación de brecha entre ciudadanos incluidos y excluidos de las plataformas sociales y tecnológicas |
| <i>Implicación estratégica principal</i>                   | Alto desarrollo de capacidades, posicionamiento y respeto global   | Riesgo de populismo y vulnerabilidad  | Difícil recuperación, Estado fallido              | Profundización de la heterogeneidad estructural  |

Fuente: elaboración propia

### Perfil de los escenarios y narrativa descriptiva

#### *No hay giro - la rueda del hámster*

Este escenario inercial representa la continuidad y profundización de las tendencias actuales. Presenta un mundo orientado por un capitalismo sin límites, que aboga por unos acuerdos mínimos globales que, al menos, incorpora retóricamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las agendas nacionales.

Esta opción se caracteriza por un aumento del impacto del cambio climático, un estancamiento tecnoeconómico y educativo, un aumento progresivo de la desigualdad y la pobreza, baja integración y cooperación regional, así como reducida participación global de

América Latina en las principales corrientes de transformación contemporáneas. Rige una democracia sin capacidad de articulación social, una ciudadanía desprotegida y escasa transparencia. Aumenta la diferencia entre incluidos y excluidos de los circuitos dinámicos de la globalización, crece la segmentación de oportunidades. Si la democracia no puede controlar las variables clave, surgen en este escenario gobiernos populistas y autoritarios, con apoyo militar, con menos libertad individual, pero brindan mayor seguridad y agudizan el miedo a lo que puede venir.

En materia de gestión de la pandemia, la salud y la bioseguridad surgen como foco de atención de las políticas públicas. Los gobiernos se centran en prevenir y afrontar nuevas pandemias, y subordinan el resto de dimensiones del desarrollo a esta prioridad. Mejora lenta y puntualmente la cooperación internacional; se alcanzan con retraso unos umbrales mínimos de crecimiento y desarrollo.

### *Giro catastrófico - todo se degrada*

Este escenario pesimista está marcado por la vigencia del neoliberalismo y una agenda global enfocada en el consumo y el individualismo. Se desentiende de la armonía y la fortaleza del sistema internacional.

**América Latina tiene la oportunidad de ejecutar grandes cambios para superar el retraso económico y social. Las tecnologías, nuevas instituciones, un Estado más activo y las alianzas público privadas pueden generar empleos decentes y nuevas empresas, especialmente en los ámbitos digital y verde.**

Genera alta inestabilidad que puede acarrear consecuencias electorales negativas, con la gente descontenta ante los continuos bandazos de las políticas públicas y las malas decisiones tomadas como respuesta a la pandemia.

Este escenario representa un continuo deterioro de los ecosistemas que puede llevar a situaciones socioambientales irreversibles que golpeen severamente los territorios, por ejemplo, a la escasez de agua en las principales ciudades, agotamiento de los recursos naturales y ciclos de inundaciones y sequías. Asimismo,

se caracteriza por un crecimiento lento, o simple regresión, basado en materias primas, *commodities*, pocos sectores intensivos en conocimiento y una menguada inserción en la cuarta revolución industrial.

Este escenario representa el giro hacia la descomposición, como la que registra Venezuela, con la degradación de la economía, miseria, migración, restricción de libertades, control militar, concentración del poder institucional y del poder judicial.

América Latina entraría en un ciclo de creciente dependencia e irrelevancia. Se trata de una situación muy difícil de enfrentar y de encontrar alternativas para salir de un hoyo sin fondo. La principal implicación estratégica es que se trata de un escenario basado en la distopía y la anomia social, una espiral negativa de retroceso sin reglas y con un deterioro continuo de las condiciones de vida; con primacía del desgobierno, la corrupción, la delincuencia y el narcotráfico. Predomina el temor, la violencia y el autoritarismo, con corrupción rampante.

A semejanza de la crisis de 1929 y de la crisis del 2008, una vez pasa la tormenta todo pareciera volver a la normalidad, como si no hubiese sucedido nada. La estabilidad de la macroeconomía y el entorno de los negocios priman sobre las demás dimensiones del desarrollo como eje central de las políticas públicas. Los mermados poderes de convocatoria de la OMS y la gestión descoordinada y nacionalista de los países frente a la pandemia dibujan una agenda global fragmentada, en la cual cada país y cada grupo económico responde con vacunas y acciones descoordinadas. El Covid-19 se controla por ensayo y error, con parsimonia, en una situación de naufragio, tipo “sálvese quien pueda”, en la que los trabajadores y las organizaciones “no esenciales” quedan marginados.

### *Giro sin rumbo - Nave a la deriva*

Este es un escenario pleno de contrastes, incoherencias y resultados parciales. Representa una región que se convierte en una colcha de retazos y que se queda a medio camino entre el capitalismo consciente y el capitalismo extremo, y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de una agenda básica de políticas públicas compartidas. Existen países y regiones líderes que coexisten con territorios rezagados y dinámicas ambivalentes de crecimiento económico y desarrollo humano. Se avanza y retrocede continuamente.

Se distingue por una heterogeneidad de capacidades que provoca una segmentación socioterritorial, circuitos socioproductivos diferenciados según sea su acoplamiento a la cuarta revolución industrial, y

bloques económicos con ampliación de las brechas entre países y al interior de los países, exacerbando la desigualdad. Lo mismo que entre ciudadanos conectados y ciudadanos excluidos de las plataformas sociales y tecnológicas de integración.

Se pierde autonomía estratégica, y América Latina se convierte en un territorio en disputa entre las grandes potencias como China, la Unión Europea, Estados Unidos y las grandes redes del crimen organizado y la corrupción. La región está expuesta a las amenazas internas y externas y se desgasta por las disputas entre grupos políticos conservadores y radicales, con un Estado vulnerable.

La difícil situación post-Covid induce a la conformación de consensos mínimos en los cuales los gobiernos asumen una perspectiva más amplia que la prevención de las pandemias como agenda de políticas públicas. Pero cambian solo cuando la presión de la ciudadanía los obliga y la respuesta es improvisada. En un entorno de partidos políticos debilitados, surgen continuamente líderes y caudillos que aglutinan fuerzas sociales a su alrededor, pero la polarización crea grandes dificultades para sostener esfuerzos de largo plazo y políticas de Estado.

### *Giro pleno virtuoso - transformación integral*

Este escenario se caracteriza por un “capitalismo consciente en función de una casa común planetaria”, está orientado por una agenda basada en bienes comunes globales (salud, seguridad social, clima, estabilidad financiera, agua, entre otros) y por el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Prioriza el bien común e impulsa un crecimiento verde y solidario.

Se distingue por un aumento de la capacidad nacional de mitigar el cambio climático, gestionar adecuadamente las grandes urbes y los ecosistemas estratégicos, y conservar y valorizar los recursos naturales. Es el gran giro latinoamericano que orienta una transformación productiva y digital que encamina a América Latina en una senda positiva hacia la cuarta revolución industrial, generando sectores estratégicos basados en conocimiento, innovación y valor agregado. Aumenta significativamente la integración regional, los compromisos a largo plazo y la autonomía estratégica de la región en la sociedad global, participa activamente en los foros globales, en el establecimiento de las

reglas de juego de la convivencia mundial y en la fijación de pautas comunes para gestionar los bienes comunes globales.

Se fortalece un Estado activo e inteligente, con visión de largo plazo, sentido de propósito y aprendizaje colectivo, que genera un cierre de brechas en todos los niveles. La implicación estratégica de este escenario es la democracia social, basada en la capacidad y en la organización. Se genera un piso mínimo de oportunidades para todos, que salvaguarde el futuro de la democracia, la participación ciudadana y el desarrollo incluyente y sostenible. Este escenario requiere un Estado y una institucionalidad fuertes, con respaldo ciudadano, como base de sustento institucional. En ese giro se combate la inercia actual.

Como respuesta a la pandemia, la sociedad emprende un proceso de cambio consciente, para estar a la altura de los grandes desafíos pertinentes al cambio estructural global en el horizonte 2021-2050. Los gobiernos construyen nuevas visiones, valores y una revolución de las capacidades para incorporar un pensamiento estratégico que brinda autonomía y permea toda la estructura social. Se modifica sustantivamente la agenda de políticas públicas frente al desarrollo humano y sostenible, especialmente en educación, salud, bienestar y medioambiente. Países como Finlandia y Corea inspiran esta opción ética por su ejemplo en la implementación de la agenda global, su orientación al capitalismo consciente y la gestión de la pandemia.

## El mundo después de la pandemia: oportunidades para América Latina

El valor de escoger un escenario deseado es definir un rumbo autónomo de desarrollo y democracia, pero es fundamental tener en cuenta y gestionar el poder de las empresas multinacionales y de otros actores no estatales (como el crimen organizado) para que no sobrepase al de los Estados, la sociedad civil organizada y no organizada y de los organismos multilaterales cooperantes.

Los factores condicionantes de la materialización del escenario global deseado, tanto al nivel interno como global, son los siguientes:

- a) conservación y adecuado aprovechamiento de la naturaleza y el medioambiente,
- b) desarrollo sostenible: educación, crecimiento verde/circular, ciencia y tecnología,
- c) capacidad geopolítica y geoestratégica: integración regional y global y autonomía estratégica de la región,
- d) desarrollo político-institucional: democracia y participación,
- e) desarrollo sociocultural y digital: enfoque de cierre integral de brechas del desarrollo.

Los escenarios de América Latina dependen en gran medida de la adecuada gestión de la pandemia, que dista aún de haber terminado. Entre los factores claves para la recuperación postpandemia cabe mencionar la calidad del gobierno, el fortalecimiento de la gobernabilidad, un manejo eficiente e inclusivo de las tecnologías de información y comunicación, así como la integración de los saberes tecnológicos y humanos. Corregir el modelo depende de la concepción del escenario deseado, el comportamiento ciudadano, el ejercicio de las libertades individuales, el respeto al bien común, y de cómo evolucionen los movimientos sociales. Otro factor estratégico es la participación de los países en las redes de cooperación científica y tecnológica.

Los decisores y los organismos de planificación no solo deben tener en cuenta la data, la información y el conocimiento para la adopción de medidas. Es importante pensar estratégicamente, para ampliar las miradas del mundo y la capacidad de entender holísticamente lo que está sucediendo, evitando caer bajo el dominio de las teorías de la conspiración, que resultan altamente polarizantes y desorientadoras.

Los cuatro escenarios muestran opciones diferentes de gestión de la pandemia, según la disposición social y política para evolucionar hacia un capitalismo consciente y un mundo orientado por una agenda global basada en bienes comunes y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En los dos primeros escenarios se trataría de una lucha geopolítica y geoestratégica entre los Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y China por la influencia en la conducción y la gobernanza global, en la que la vacuna se convierte en una mercancía y, por tanto, en una herramienta para establecer nuevas influencias sobre los países que carecen del conocimiento

científico y tecnológico. En los dos últimos escenarios se ampliaría la visión y se podrían establecer lazos de cooperación global para superar las brechas que genera la pandemia y enfrentar los desafíos de la cuarta revolución industrial, el cambio climático y el cambio estructural global.

Iniciamos la nueva década con magnos retos y con mínima acción colectiva en América Latina. La realidad es desalentadora, se observa la deslegitimación de la política, un conflicto entre élite y pueblo, una pugna entre ricos y pobres, desigualdad y concentración de la riqueza. Los mecanismos de integración económica no progresan y las instancias de acción colectiva se mantienen adormecidas. Celac, la Alianza del Pacífico, Mercosur, Unasur y Prosur están desvanecidos y el posible acuerdo Mercosur-UE está pendiente hace años. América Latina brilla por su ausencia en los debates sobre cambios mundiales. Sin una decisiva coordinación en torno a objetivos comunes, los países de la región tendrán escasa posibilidad de incidir en la formulación de las nuevas reglas globales. La cooperación entre Brasil y México, las naciones mayores de la región, es un factor relevante para afianzar la coordinación de América Latina y su gravitación en la gobernanza global.

¿Qué estrategia impulsar en América Latina ante la nueva globalización? El tema prioritario es concordar posiciones comunes en aquellos temas que afectan a todos, a saber, la pugna Estados Unidos-China, la OMC y los obstáculos a la libertad de comercio y la inversión, la deuda y el financiamiento internacional para el desarrollo, la marcha de los ODS y la producción y distribución de vacunas y medicinas.

Los países de América Latina deben colaborar entre sí y mejorar su coordinación con la Unión Europea en la defensa de la democracia y los derechos humanos, la organización de un estado de bienestar, la regulación de las grandes empresas digitales y colaborar en la contención del cambio climático.

Se deben multiplicar los acuerdos entre universidades latinoamericanas para formar profesionales y realizar investigaciones conjuntas en áreas de interés común. Existen proyectos conjuntos en infraestructura de conexión terrestre. También hay espacio para acuerdos bilaterales y trilaterales, como el grupo Chile-Argentina 2030 creado por ambas cancillerías y que funcionó dos años, entregó propuestas y, lamentablemente, después entró en hibernación. Se pueden poner en marcha

iniciativas entre Perú y Chile en comercialización o investigación en cobre, producción de equipos, teniendo en cuenta que ambos países producen más del 50% del cobre mundial; o en litio, del que Argentina, Chile y Bolivia poseen más del 50% de las reservas mundiales.

Al mismo tiempo, corresponde profundizar acuerdos entre la Alianza del Pacífico y Mercosur, fortalecer Celac, realizar un plan de consultas multilaterales entre los latinoamericanos que forman parte del G20, al igual que actualizar los acuerdos de alcance parcial y los de complementación económica suscritos vía Aladi. Todas estas acciones podrán intensificar la asociación de los latinoamericanos para aumentar nuestra influencia en la definición de nuevas reglas globales.

En cuanto a la capacidad tecnológica, sorprende el escuálido esfuerzo y la mínima atención que cada país latinoamericano presta a la creciente brecha con Asia. América Latina corre el riesgo de quedar realmente rezagada. Existe otro escenario, de progreso rápido, al que se podría acceder si se articulan fuerzas políticas y técnicas que impulsen una gran transformación. Esta región puede dar un giro, salir de la indolencia y de la comodidad de pensar que la tecnología se compra y que no es necesario generar capacidades nacionales. Con decisión y recursos, los resultados futuros podrían ser apreciables si se refuerzan y coordinan las capacidades nacionales.

Debido a la velocidad y complejidad de las transformaciones en curso, es necesario realizar un monitoreo de manera continua. Se constata que los nuevos retos requieren cooperación global para atender los nuevos temas de salud y medioambiente que ninguno puede resolver a nivel nacional. El coronavirus ha obligado a los gobiernos a proteger a todas las personas, independientemente de su poder económico o influencia social. La pandemia no permite aislar por grupo social, ya que cada uno depende de los demás. La ubicuidad del virus impone la urgencia de acciones globales en salud, pobreza y desigualdad. Así como las etapas anteriores de la globalización han sido impulsadas por la internacionalización de las finanzas, el consumo y la producción, las innovaciones más relevantes a futuro ocurrirán en el ámbito de la salud y del cambio climático. Un ejemplo es la creación de una nueva organización internacional dedicada a prevenir y combatir las pandemias y asegurar el abastecimiento de vacunas a todos los habitantes del planeta.

Los escenarios postpandemia muestran que América Latina tiene la oportunidad de ejecutar importantes transformaciones, hasta ahora pendientes, para superar el retraso económico y social. Las tecnologías, los cambios institucionales, un Estado más activo y las alianzas público-privadas pueden generar empleos decentes y el desarrollo de nuevas empresas, especialmente en los ámbitos digital y verde.

Las sociedades estarán más empoderadas, se defenderán derechos, especialmente de la mujer, cuya mayor presencia será vital para esa nueva etapa. La gobernabilidad nacional es una condición indispensable para sacar provecho de las nuevas tendencias y de los factores de cambio globales. La democracia, la participación y la transformación del Estado son prioritarias para poner en práctica las nuevas políticas a las que se llegue a acuerdo en cada país y entre todos los países.

La prioridad de una nueva estrategia nacional es la cobertura y calidad de la educación y el incremento de los recursos humanos y financieros para investigación científica. Además, con el fin de acelerar la innovación, es necesario definir una estrategia compartida por el Estado, las empresas y los centros de investigación.

Se avanzará hacia un nuevo pacto social, con mayor participación ciudadana y de los trabajadores en las decisiones de las empresas. El cuidado de los sectores vulnerables deberá incluir a los inmigrantes, cuya cantidad seguramente aumentará como consecuencia del cambio climático.

América Latina deberá reforzar sus alianzas con el Asia Pacífico, que será la zona de más rápida innovación económico-tecnológica. También deberá articular vínculos más estrechos y mutuamente beneficiosos con la Unión Europea, en ámbitos como la defensa de los valores republicanos, democráticos, de derechos humanos y del multilateralismo, que son esenciales para el desarrollo de esta región.

América Latina deberá superar su fragmentación y coordinarse para incidir en la elaboración de las normas que regularán un nuevo orden internacional, privilegiando cuatro ámbitos: salud, desigualdad, medioambiente y digitalización. Los cuatro ejes direccionales del giro latinoamericano se deben encaminar hacia un sistema político inspirado en los principios de democracia social, aquel que mejor armoniza las aspiraciones de libertad, igualdad, equidad y sostenibilidad, con cooperación internacional.

## CAPÍTULO IV

# HACIA DÓNDE QUEREMOS IR. INICIATIVAS PARA IMPULSAR EL GRAN GIRO DE AMÉRICA LATINA

### El escenario deseado

En el capítulo anterior se exploraron megatendencias globales y escenarios de futuro de América Latina. Corresponde ahora caracterizar el gran giro latinoamericano (es decir el escenario deseado), constituido por la interacción entre:

- las tendencias del *capitalismo consciente* y la agenda global basada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (contexto macro),
- el escenario del *giro virtuoso pleno* (contexto latinoamericano),
- la gestión orientada por un *cambio consciente* (contexto de la pandemia).

El escenario deseado —el giro virtuoso— nos brinda la posibilidad de construir un mejor futuro para todos: próspero, sostenible, incluyente y democrático. No se trata de una utopía, sino de una visión estructurada, innovadora y alcanzable que requiere comenzar a construirse sin retardo y perseverar en el esfuerzo. Corresponde ahora, en este capítulo, analizar y proponer rutas que viabilicen el tránsito hacia ese escenario en un periodo y con modalidades y sesgos que cada país deberá definir. Identificamos las políticas, reformas, acciones y las condiciones internacionales propicias para acercarnos a tal escenario; también indicamos los riesgos y exploramos las consecuencias de desviarnos hacia los otros escenarios.

El escenario deseado muestra la necesidad de un cambio significativo de paradigmas, y excluye pequeños cambios que dejarían incólume el modelo de desarrollo prevaleciente. Las opciones revelan la posibilidad de una economía más humanizada, una sociedad basada en el

conocimiento, una postura ética frente a la desigualdad (que se acentúa con la revolución tecnológica) y un equilibrio entre el ser humano y la naturaleza. La pandemia no es una turbulencia temporal frente a la cual se pueda simplemente pretender un regreso a la normalidad, sino que amerita una reflexión de fondo sobre el gran giro que requiere la región.

La consideración de los escenarios refleja el imperativo de generar nuevas capacidades para afrontar realidades más complejas, inestables y conflictivas que las actuales. Y denota la insuficiencia de los escenarios: inercial (sin giro), giro catastrófico y giro sin rumbo, frente a las dinámicas del cambio estructural global que conlleva el giro virtuoso.

El escenario deseado busca sembrar en las personas la visión de que el futuro se puede construir, de una forma pedagógica y sencilla. No representa el simple reflejo de un descontento que no plantea alternativas ni salidas, tampoco asume el cinismo de quienes justifican el *statu quo* bajo el supuesto de que la única opción válida es conformarse con el actual estado de las cosas. Advierte sobre la necesidad de recorrer un largo sendero de transformación y acerca de las nefastas consecuencias de quedarse a mitad del camino, en una suerte de colcha de retazos que no conduce decisivamente hacia un nuevo paradigma y modelo de desarrollo.

El Recuadro 5 presenta un conjunto de definiciones que se asocian al tránsito de la situación actual al escenario deseado en materia de desarrollo sostenible, democracia, progreso social e inclusión. Las declaraciones son necesariamente generales, pues intentan ser pertinentes para todos los países, y corresponderá a cada sociedad expresarlas y realizarlas en sus propias “claves nacionales.”

#### **Recuadro 5. ¿Qué giros avizoramos para orientar la acción hacia un futuro deseado?**

1. Del estancamiento, la desigualdad y el elitismo, a un crecimiento con equidad y participación.
2. De la primacía del corto plazo a una visión estratégica de largo plazo. La prospectiva ayuda a gobernar. El futuro se construye, no está predeterminado. La visión es una fuerza de cambio.

*Continúa*

3. Del reduccionismo ideológico a una comprensión de la complejidad. Más allá de las izquierdas y derechas. La incertidumbre requiere miradas sistémicas.
4. De la mirada nacionalista a una visión global. La globalización exige incidir en la formulación de las reglas que regirán el nuevo orden colaborativo internacional. Los países latinoamericanos deben definir posiciones comunes.
5. De un Estado vertical a una organización horizontal, en red, con poder distribuido, descentralizado y local.
6. Del ejercicio del poder cupular, al diálogo y la participación desde la base. La realización de un gran giro requiere de un compromiso ciudadano compartido.
7. De la frustración, la desconfianza y la polarización a propuestas inclusivas, con acuerdos sociales y esperanza de un futuro mejor para todos.
8. De la inseguridad y la violencia a la seguridad ciudadana y la justicia. Erradicar las drogas, el crimen y la corrupción es requisito para el afianzamiento democrático.
9. Del comportamiento individualista y egoísta a una actitud solidaria y cooperativa. Educar para la democracia y el respeto a la dignidad de cada persona.
10. De la obsesión por un crecimiento a cualquier precio a un desarrollo social y ambientalmente sustentable.
11. De una sociedad segmentada y fracturada a una hiperconectada e integrada.
12. Del rezago educativo y tecnológico a una economía de participación, capacitación y protección social de los trabajadores, promotora de la innovación, el desarrollo científico y cultural y del desarrollo de capacidades nacionales.
13. De una cultura machista excluyente a una de iguales derechos a las mujeres que incremente la presencia femenina en la conducción del país.
14. De una ciudadanía pasiva y resignada a una sociedad civil activa, que reclama sus derechos y se moviliza.
15. De una institucionalidad que solo respeta formalmente los derechos políticos a una organización que garantice el ejercicio real de esos derechos, sustentándolos en derechos económicos y sociales universales.
16. De un sistema social de mercado que constriñe al ciudadano a ser un consumidor, a un proyecto democrático, social y ambiental; a una verdadera democracia social y verde.

Fuente: elaboración propia.

Una vez caracterizado el escenario del gran giro latinoamericano, en el Capítulo V abordamos posibles caminos para transitar hacia ese gran objetivo.

## Desafíos para impulsar las transformaciones<sup>17</sup>

América Latina viene luchando por décadas contra una serie de obstáculos que impiden su madurez democrática y su desarrollo pleno y sostenido. Con la pandemia, dichos obstáculos se elevaron, aparecieron restricciones adicionales y surgieron nuevos escollos. En esta sección, abordamos diez retos regionales y nacionales que consideramos fundamentales de atacar para re-encaminar a la región por la ruta del desarrollo y la democracia<sup>18</sup>. Si estos desafíos no se enfrentan y las amenazas perduran, el futuro sería sombrío. Los riesgos y amenazas deben ser advertidos y combatidos oportunamente con soluciones perdurables para avanzar hacia un mundo mejor.

La superación de estos diez desafíos supondría pasos firmes hacia el escenario deseado, que toma en cuenta su carácter amplio y compartido por todos los países de la región, algunos con mayor intensidad. Cada reto se trata de manera breve y su mayor análisis y sus implicaciones son la tarea de cada país.

Los desafíos deben enfrentarse con inteligencia colectiva y visión de largo plazo, procurando soluciones para los retos emergentes de manera inmediata, pero también con mirada larga y buscando soluciones estructurales, transformadoras y perdurables. La función del Estado (fortalecido) es clave para articular los esfuerzos con el resto de los actores sociales.

---

<sup>17</sup> Esta sección se basa en Bitar y Zovatto (2021).

<sup>18</sup> El Foro Económico Mundial identifica tres grupos de riesgos agrupados según su perfil temporal: peligros presentes y claros (0-2 años), efectos colaterales (3-5 años) y amenazas existenciales (5-10 años); entre ellos están los seis que aquí identificamos para América Latina; véase Foro Económico Mundial (2021).

## Desafío 1. Acordar un nuevo contrato social: inclusión e ingreso básico universal

El aparato estatal ha debido, en pandemia, expandir su ámbito de acción para proteger la salud, entregar dinero directamente a cada persona para alimentarse y sobrevivir y, a las empresas, para mantener empleos y recuperarse. El Estado no estaba preparado, y algunos piensan que su relevancia será transitoria y que, pasada la crisis, retornará a su dimensión anterior. Mantener esa debilidad comprometería su capacidad de proteger a la población y forjar un estado de bienestar. Ejecutar las nuevas funciones exigirá modificaciones mayores en la organización del Estado para reconvertir actividades productivas, acelerar la innovación, reducir la contaminación, ensanchar el diálogo social. En América Latina, el Estado carece de esas capacidades, indispensables para desplegar su labor; es necesaria su reconversión para hacerlo proactivo, eficiente, promotor de la democracia, la justicia social y el desarrollo sostenible.

La inclusión social es necesaria para fortalecer el sentido de comunidad y la profundización democrática. Los altos niveles de desempleo durante la pandemia requerirán de planes especiales de empleo y capacitación con enfoque de género y edad. Adicionalmente, la aceleración de la digitalización y el consiguiente desempleo exigen proteger a las trabajadoras y los trabajadores y sus familias en la transición sanitaria y tecnológica, y apoyarlos con un gran plan de alfabetización, formación e investigación digital. La automatización y la inteligencia artificial elevarán la productividad, pero también provocarán desempleo entre quienes realizan labores rutinarias.

Sin una acción enérgica en favor de la alfabetización digital y la protección del trabajador y su familia durante la transición a nuevos empleos, se elevará la desigualdad. Un nuevo pacto social será indispensable para absorber el impacto de los cambios tecnológicos en el futuro del empleo. América Latina puede superar su atraso tecnológico con un programa de digitalización acelerado, educacional, de infraestructura e investigación. La digitalización provocará una elevación de la productividad. Ese “dividendo digital”, deberá distribuirse mejor.

Un nuevo pacto social debería contemplar la implantación progresiva de un ingreso básico universal que garantice la sobrevivencia de

todas las personas y les otorgue autonomía para desarrollarse y aportar a la comunidad. El ingreso básico universal podría ayudar a disminuir la informalidad (manifestación preponderante del atraso y la exclusión social); el pacto incluiría como pilares la capacitación y la protección laboral, la formalización financiera, previsional y tributaria, junto con las indispensables reformas tributarias progresivas. La implantación de estas medidas puede ser gradual e incluir la remuneración del cuidado

**La reforma del sistema de salud, como ingrediente de un nuevo pacto social es, a su vez, una condición para la libertad y el ejercicio real de los derechos políticos, que no pueden existir sin cuidar la salud de todos.**

de niños, enfermos y ancianos, realizado principalmente por mujeres. Y debe resultar de un amplio proceso de diálogo y deliberación con la comunidad y sus organizaciones, que mejor conocen sus problemas y soluciones.

La fragilidad de las cadenas internacionales de producción y abastecimiento de bienes básicos refuerza el objetivo de seguridad alimentaria como

una prioridad del nuevo contrato social; además, la pobreza y el hambre se han extendido en América Latina y los países deberán privilegiar el abastecimiento de alimentos y medicinas a los más vulnerables (antes de la pandemia, la FAO (2018) ponía en duda la capacidad de alimentar a una población mundial que se aproximaría a 10.000 millones de habitantes en 2050). Tenemos la obligación moral y política de erradicar el hambre, máxime cuando se trata de un continente exportador de alimentos.

## Desafío 2. Consolidar la democracia, con respeto de los derechos humanos

La crisis podría configurar un escenario propicio para la adopción de poderes especiales por parte de los gobiernos, que obliga a estar alerta ante los riesgos de retroceso democrático. Varios gobiernos autócratas a nivel global y regional han aprovechado la pandemia para reforzar su posición. También se observa con preocupación que en algunas democracias se han introducido poderes de emergencia sin las garantías de control necesarias. Estas medidas no deben servir de excusa para debilitar el estado de derecho, violar los derechos humanos, restringir indebidamente la

libertad de expresión, atacar a la oposición y cerrar o reducir los espacios de la sociedad civil. Para decirlo de manera directa, la crisis no otorga a las autoridades un cheque en blanco para hacer cualquier cosa.

Tales medidas de excepción, necesarias en una emergencia sanitaria, deben ejecutarse con estricta supervisión parlamentaria y control judicial, para evitar abusos y garantizar su temporalidad y aprobación legislativa. Como bien recomendó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), estas medidas de restricción deben ajustarse a los principios *pro persona* de proporcionalidad, temporalidad y deben siempre procurar el estricto cumplimiento de los objetivos de salud pública y protección integral.

Las atribuciones especiales que se delegan a un gobierno deben ser proporcionales, temporales y estar sujetas a la fiscalización de los otros poderes del Estado, de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Es esencial respetar las elecciones, la libertad de expresión y de movimiento, la plena operación del parlamento y la autonomía del poder judicial. Los gobiernos democráticos deben proporcionar seguridad, respetando el estado de derecho.

La expansión de la digitalización, el seguimiento y trazabilidad de cada persona, el pago directo a desempleados y pobres para que sobrevivan están abriendo paso a sistemas de vigilancia y de control social inéditos. Las fuerzas armadas que supervisan cuarentenas y toques de queda pueden tornarse habituales. Los gobiernos deberán usar nuevas tecnologías para prevenir y cuidar la salud de cada persona, y esas mismas tecnologías podrían ser utilizadas para limitar la libertad. El estado de vigilancia sería parte de la nueva realidad. Y luego el control podría penetrar a otro nivel, la llamada vigilancia “bajo la piel”, que permitiría medir estados de ánimo (procesos químicos) y transitar desde el conocimiento de lo que cada persona hace a lo que la persona siente y piensa.

Cuando la principal amenaza ya no son las guerras en América Latina, será indispensable definir nuevas funciones para las fuerzas armadas, especializarlas en emergencias nacionales y globales, especialmente las derivadas del cambio climático. Su capacidad logística, planificadora y ejecutora es de gran valor en emergencias humanitarias actuales y futuras. Además, el adiestramiento del personal puede contribuir al desarrollo productivo que demandará mayores habilidades tecnológicas.

En ningún caso los gobiernos democráticos deben asignarles responsabilidades en la mantención del orden público interno, para lo cual no están preparadas; aunque no es un fenómeno generalizado, deben lamentarse y condenarse las violaciones a los derechos humanos que han perpetrado miembros de las fuerzas armadas en algunos países. Igualmente, se ha de reformar y capacitar a las policías para que actúen con respeto a los derechos humanos y al estado de derecho.

La ciudadanía exigirá distribuir el poder, empoderar a las personas y ampliar la participación política y la inclusión social. Los cambios necesarios para encarar los desafíos futuros exigen una redistribución del poder desde las élites a los demás grupos sociales. A la pugna histórica entre derechas e izquierdas se agregará con fuerza la tensión élite-ciudadanos y, muy probablemente, se acrecentarán las manifestaciones sociales para reducir las desigualdades. Crecerá la demanda por una presencia mayor de mujeres en la conducción de la sociedad.

Mención especial merecen los contingentes de migrantes internacionales que transitan por millones en todo el mundo, padeciendo violaciones sistemáticas a sus derechos humanos. En América Latina la migración internacional es una realidad desde hace décadas, pero en los últimos diez años se ha multiplicado debido a factores principalmente económicos, pero también políticos y de seguridad. Casos emblemáticos han sido las migraciones mexicana, dominicana, cubana y centroamericana a los Estados Unidos, la venezolana a todo el continente, la haitiana a Norteamérica y América Latina, y la ecuatoriana a España, entre otras. En el caso del intento de llegar a territorio del sueño americano, los derechos humanos de los migrantes son permanentemente vulnerados por autoridades, una parte de la población local y el crimen organizado. En la crisis de salud que enfrenta la región se debe prestar especial atención a los migrantes (vacunas, atención médica, refugio), no solo por el respeto a un derecho humano básico, sino también por el peligro de contagio de otros migrantes y de la población en general.

La gobernabilidad democrática es esencial para asumir estas tareas con éxito. Los acuerdos amplios y de mayoría son indispensables para evitar la polarización política y la consiguiente paralización de la acción pública. La polarización conlleva el riesgo de caer en autoritarismo o populismo; el autoritarismo por la tentación de contener y reprimir las

manifestaciones sociales; el populismo por la pretensión de satisfacer, con promesas irrealizables, las demandas sociales sin la mediación de las instituciones, partidos políticos y organizaciones sociales.

### Desafío 3. Elevar la participación ciudadana y fortalecer el diálogo social

La democracia exigirá numerosas reformas político-institucionales. En América Latina se deberá equilibrar el excesivo poder presidencial, fortaleciendo el parlamento, la autonomía del poder judicial y delegando atribuciones a nivel local. La democracia se refuerza con la cercanía de los ciudadanos a la toma de decisiones y su involucramiento más expedito a nivel municipal.

La región carece de mecanismos efectivos de diálogo social, y deberá desplegarlos para consultar y alentar la participación de la comunidad en las elecciones y decisiones de política pública. Instancias como los consejos económico-sociales y medioambientales deberían crearse a nivel global, nacional y local. Dicha participación diluye las tendencias autoritarias y facilita los proyectos compartidos. Los sectores democráticos deberán instaurar nuevas modalidades de participación a fin de fortalecer la democracia representativa.

La sociedad civil deberá adquirir más poder y autonomía. A su vez, las nuevas formas de comunicación social deben propender al empoderamiento ciudadano, para lo cual se deberá resguardar la veracidad, la dignidad, la libertad y la privacidad, e impedir el abuso, la distorsión, la manipulación. La protección de la integridad de las elecciones es un desafío creciente, y las organizaciones sociales deben ser partícipes de esa tarea, advirtiendo de falsedades, entregando información verídica, corrigiendo distorsiones.

Por ello será imprescindible regular a las redes y a las grandes empresas que proveen comunicaciones sociales, y contar además con normas éticas establecidas por las propias empresas para el funcionamiento transparente y confiable de las plataformas. El establecimiento de nuevas normas debe ser global, los parlamentos habrán de coordinarse para que esas normas defiendan la democracia en todos los países. Los avances en el Parlamento europeo deben servir para generalizar criterios y leyes

que aseguren la transparencia, eviten la desinformación. Estas reglas, leyes y criterios no pueden limitar la libertad de expresión, imperiosa en democracia. Igualmente, deben resguardar la privacidad de los datos personales. Conviene crear un sistema público independiente para revisar la información, corregir las distorsiones e informar a la ciudadanía.

#### Desafío 4. Instalar un sistema de salud incluyente, eficiente y progresivo

Existe un alto riesgo de que el impacto del Covid-19 en el funcionamiento de las economías nacionales y mundial socave aún más el sostén económico de los países y de las familias pobres, produciendo un aumento en la desigualdad en sus muy diversas dimensiones: ingreso, territorial, género y acceso a servicios como educación, salud y empleo digno. El menor ritmo de crecimiento que se prevé aumentaría el desempleo y reduciría los ingresos de las familias más necesitadas, especialmente de los trabajadores informales, con lo que se perdería capital productivo. La brecha digital puede elevar la desigualdad, entre países ricos y pobres y dentro de cada país, entre población rica y población en condición de pobreza (véase Oxfam, 2021).

La pandemia ha puesto a la salud en el centro de las prioridades de la agenda pública. El primer cambio transformador debería ser el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud para que accedan todos los habitantes en condiciones de real igualdad. En América Latina la segmentación entre lo público y lo privado ha provocado diferencias de calidad inaceptables, una discriminación que explica en buena parte las protestas de 2019 en algunos países, y que continúan latentes. La historia revela que los choques exógenos siempre han provocado cambios sustantivos de la organización social de cada país. Luego de la pandemia de 2020-2021 el ímpetu será mayor, y debería abarcar múltiples iniciativas, como formar más personal médico, elevar los recursos para investigación científica, remunerar la labor de cuidado a los vulnerables, mayoritariamente atendida por mujeres; coordinar esfuerzos mundiales de investigación, producción nacional de medicamentos y control de armas biológicas.

La alta proporción de medicamentos elaborados en China e India deja a muchos países expuestos a una dependencia que preferirán evitar. Las sociedades querrán asegurar el abastecimiento interno y tomar distancia de interrupciones que puedan acontecer en otras latitudes. Algunos países de América Latina tuvieron en el pasado laboratorios que elaboraban genéricos, había investigación; pero en el marco de las políticas neoliberales de mercado, se perdió ese conocimiento y ese potencial. La mayoría de las naciones latinoamericanas cuenta con las habilidades para ofrecer productos y servicios más sofisticados, reducir precios y mejorar la salud. Es el caso de las vacunas.

Emergerán condiciones favorables para efectuar reformas contundentes, crear un seguro universal, proveer de medicamentos a precios controlados, elevar la producción nacional de genéricos, producir equipo médico, retomar la producción de vacunas, fortalecer la investigación, reforzar el rol público en producción y distribución. Salud no significa solo medicamentos y atención médica, también exige terminar con el hacinamiento y proveer espacios, servicios y bienes públicos de mejor calidad. Y lo más relevante será acrecentar la capacidad de prevención, con el uso de tecnologías de conectividad digital, el seguimiento y el tratamiento personalizados.

Corresponderá a los Estados nacionales coordinar ese gran esfuerzo, que deberá convocar a las empresas farmacéuticas y vinculadas, laboratorios e institutos de investigación, hospitales públicos y privados, médicos, profesionales de la salud, investigadores, etc. Se trata de un sistema complejo que, además, debería ser tema central de una nueva etapa de la cooperación-integración latinoamericana. En salud, como en otros asuntos prioritarios, el esfuerzo conjunto de América Latina redundará en resultados más potentes, menos costosos y en un tiempo menor respecto de la acción individual de los países. Se trata de recrear una competencia cooperativa que pondría la salud al alcance de las grandes mayorías en toda la región.

La reforma del sistema sanitario, como parte principal de un nuevo pacto social es, a su vez, una condición para la libertad y el ejercicio real de los derechos políticos. Después de la pandemia no podremos separar salud de libertad. No puede haber igualdad y ejercicio de los derechos políticos sin cuidar la salud de todos. La reforma contribuye

también a la convergencia entre libertad e igualdad, y protege de la enfermedad a todas las personas para que puedan desplegar sus capacidades, sin discriminación, y ejercer a cabalidad sus derechos políticos.

### Desafío 5. Crear las nuevas bases productivas para un crecimiento verde e inclusivo

La paralización de actividades productivas por la pandemia ha ocasionado un deterioro del capital humano y de gestión y ha reducido la inversión, tanto en formación de capital físico y humano, como en investigación y desarrollo. El cambio tecnológico acelerará la expansión de unas empresas y también la declinación o cierre de otras, ampliando las desigualdades productivas. El comercio internacional probablemente reducirá su ritmo de crecimiento, afectando más a países cuyas exportaciones estén basadas en recursos naturales, cuyos precios relativos tienden a disminuir. El comercio de los recursos naturales dependerá de los cambios en la matriz energética hacia el uso de viento y sol, del reciclaje de materiales, de la economía circular, para cumplir los requisitos de menor huella de carbono que se exigirá a futuro. De no avanzar a un crecimiento verde se comprometerán las exportaciones y, por ende, el crecimiento del producto.

La velocidad de recuperación económica dependerá en buena medida de la profundidad y duración de la crisis sanitaria, lo que a su vez incidirá en mayores recursos en un periodo de regresión. Una política macroeconómica responsable exigirá un importante esfuerzo de reestructuración de la deuda externa para recuperar la caída de la inversión y del PIB y el apoyo de los organismos internacionales y de los países desarrollados; y de reformas tributarias para disponer de los recursos fiscales necesarios, junto a la obligatoria eficiencia y transparencia en el uso de esos recursos y su mayor progresividad.

No bastará con reactivar lo que existía. La clave está en reconvertir e iniciar nuevos emprendimientos que utilicen capacidades desaprovechadas. La pandemia reveló la existencia de potencialidades, como aconteció con la fabricación de mascarillas (cubrebocas) y ventiladores. Emergerán nuevas instalaciones, cuando las cadenas de producción se rediseñen, para reducir la vulnerabilidad en el abastecimiento de

alimentos o medicamentos; las nuevas tecnologías de impresión tridimensional permitirán fabricar nuevos artículos en cada país, sin perder economías de escala.

América Latina puede iniciar una política de desarrollo productivo fundada en tecnologías avanzadas y la digitalización, tanto en bienes como en servicios. Los indispensables aumentos de productividad requerirán de planes focalizados en educación superior y técnica, investigación, agilidad del sector público, incentivos a la innovación ambiental. Cada país tiene actividades dominantes basadas en recursos naturales; hay que procesarlos, digitalizarlos y crear nuevas actividades competitivas. El diálogo entre naciones en el marco de una renovada cooperación regional será de gran utilidad. Asimismo, es previsible que numerosas actividades que antes se elaboraban en el exterior, con cadenas de producción globales, puedan trasladarse a los espacios nacionales, subregionales y regionales. Para ello es necesario concebir una nueva política de desarrollo productivo, diseñar objetivos e instrumentos para materializarla, apoyándose en plataformas público-privadas.

El modelo capitalista liberal imperante en la región desde hace medio siglo debe transformarse; la empresa privada debe buscar no solo maximizar utilidades para sus dueños o accionistas, sino también atender los problemas de la comunidad, cuidar el medioambiente, innovar, pagar sus tributos, abrir espacio a las mujeres con igualdad de derechos. Las empresas deberán incrementar su vínculo con la comunidad en que habitan. Los *stakeholders* serán más importantes que antes, y los *stockholders* menos importantes, como apuntan el Manifiesto del Foro de Davos de 2020 y numerosos expertos e instituciones.

La política pública deberá promover empresas pequeñas innovadoras que generen empleos de calidad y distribuyan el poder económico. Las empresas latinoamericanas deben ser más proactivas en innovación, colaborando con otras, e incentivadas por el Estado, para la creación de nuevos productos y procesos tecnológicos. La colaboración público-privada-universidad-comunidad es insustituible y será un ingrediente clave para la necesaria reactivación de las políticas de desarrollo productivo en la región, con propósito y visión estratégicos de largo plazo (Mazzucato, 2021). La diversificación del sector productivo otorgará mayor estabilidad al crecimiento y, a su vez, mayor sustentabilidad a la democracia.

Finalmente, la inversión pública, privada, nacional y extranjera tendrán que reactivarse y coordinarse con el liderazgo democrático del Estado en el marco de los esfuerzos de reanimación del crecimiento (Coyle, 2020). No hay forma de expandir la producción y el empleo digno con coeficientes de inversión como los que exhibe América Latina desde hace décadas (alrededor de 20% del PIB); la aspiración debe ser llegar al 25% del PIB de manera sostenida por un largo periodo con proyectos de alta rentabilidad económica y social que respondan y apunten a una estrategia concertada de desarrollo de largo plazo.

**Mirar al futuro con optimismo requiere acordar un nuevo contrato social, para garantizar la inclusión, fortalecer el sentido de comunidad y profundizar la democracia. Será indispensable una reforma fiscal progresiva y gestionar el impacto de los cambios tecnológicos en el empleo.**

### Desafío 6. Convertir la digitalización en un bien público

Las familias de menores ingresos no cuentan ni con habilidades, ni con dispositivos digitales, ni acceso a banda ancha. El acceso digital es un servicio público y, por tanto, es un derecho que el Estado debe asegurar a todas las personas. La salud (que hoy adolece de un bajo nivel de digitalización) será un sector preferente de digitalización, trazabilidad, telemedicina, e igual tendencia se dará en educación a distancia, que debe extenderse hasta el último rincón para llegar a todos los niños

y jóvenes; y en el comercio, con nuevos sistemas de venta, bodegaje, transporte y pago. Desafortunadamente, en América Latina la infraestructura y la educación digital son insuficientes y desiguales. Se requerirá de una densificación de la infraestructura, fibra óptica, equipos y ampliar espacios en las viviendas y en lugares públicos conectados.

Los grupos vulnerables sufren la amenaza de una digitalización excluyente. Los trabajadores manuales o los que desempeñan labores de manufactura sencilla o de servicios automatizables y los niños que no posean computadores, ni conexión, ni formación digital quedarían atrás. Las mujeres son especialmente damnificadas, sobre todo las jefas de hogar, al igual que los pueblos indígenas y los migrantes que carecen de protección.

Esta es una prioridad para todos los países, cuya atención debe apoyarse en planes masivos de capacitación, de formación de profesionales de alto nivel e investigación en universidades y empresas. Se debe

**Un nuevo contrato social debería contemplar la implantación progresiva de un ingreso básico universal, que garantice la sobrevivencia de todas las personas y les otorgue autonomía para desarrollarse y aportar a la comunidad.**

ahora participar de la acelerada expansión de plataformas, del procesamiento y almacenamiento de datos y del diseño de algoritmos

Los países avanzados destinarán mayores inversiones en nuevas tecnologías de comunicación, alentados por la disputa entre China y los Estados Unidos. La Unión Europea ha definido prioridad para su desarrollo digital. Los países desarrollados regularán la estructura em-

presarial para limitar la concentración de pocas empresas integradas verticalmente que oligopolizan las comunicaciones mundiales y pueden poner en jaque la libertad de expresión y la privacidad. Los países latinoamericanos deben acompañar a tiempo ese progreso.

Por tanto, el salto digital, así como todo desarrollo tecnológico, debe responder a un compromiso con la igualdad social, de modo que se oriente su desarrollo a la solución de los problemas clave de cada país, en particular el empleo y la creación de una red de protección que contribuya a un nuevo pacto social. Un gran programa digital de educación, infraestructura y procesamiento de grandes cantidades de datos pueden conformar una tremenda iniciativa de gran beneficio, fundamental e indispensable como una vía para abatir la desigualdad.

### Desafío 7. Transitar hacia ciudades habitables, incluyentes e inteligentes

Las macrociudades latinoamericanas sufren deseconomías de escala, deterioro de la calidad de vida, hacinamiento, saturación del transporte público e inseguridad pública. La ciudad debe ser el espacio preferente para la innovación, para reducir las desigualdades y para mejorar la calidad de vida.

**Serán indispensables magnas reformas fiscales integrales y progresivas, en el marco de un nuevo contrato social que comprometa a las élites a tributar más para beneficiar a quienes menos tienen y que, al mismo tiempo, garantice la eficacia y probidad de la gestión de los recursos por parte del Estado**

Los gobiernos deberán asegurar el derecho a morar dignamente, con viviendas sociales más amplias, para habitar en un mundo con mayor permanencia en el hogar, con teletrabajo intenso. Se debe avanzar a otro urbanismo, menos viajes largos, barrios autosuficientes, con servicios de calidad y una vida social más integrada. Un urbanismo con más espacios públicos y verdes, más rutas para bicicletas y peatones. La vida de barrio podría volver a ser clave para el fortalecimiento del capital social, tan necesario en las ur-

bes en que impera la indiferencia, la desconfianza y, crecientemente, el temor, incluso entre vecinos o pobladores de una misma demarcación. Las formas tradicionales de movilidad cambiarán. Y también se desarrollarán formas eficientes e innovadoras para el desarrollo de la economía verde y la protección del medioambiente en las ciudades. Con ello se mejoraría la convivencia social.

El Estado será clave en la atención a los sectores vulnerables para proporcionarles acceso gratuito a servicios básicos y de seguridad social, para crear espacios educativos y deportivos para los niños y contener el avance de la drogadicción.

La digitalización y el trabajo a distancia harán posible reducir la excesiva concentración de la población y la actividad económica en grandes ciudades. Las ciudades medianas y pequeñas pueden ofrecer una vida mejor.

¿Cómo compatibilizar la sustentabilidad con una creciente urbanización? América Latina ya posee la mayor tasa de urbanización del mundo y varias megaurbes. La calidad de vida se jugará en las ciudades. ¿Cómo revitalizar la vida rural y local, la descentralización con tecnologías digitales? Un planeta sustentable y una mejor calidad de vida exigirán de otra distribución de la población sobre el territorio.

## Desafío 8. Mitigar y adaptarse al cambio climático

La pandemia y el cambio climático están íntimamente ligados. Ambos son fenómenos globales y deben enfrentarse globalmente. Hasta días antes de la difusión exponencial de los contagios, el tema mundial más angustiante era el cambio climático. Los últimos informes advertían los riesgos de escasez de alimentos, subidas del nivel de los mares, amenazas a poblaciones costeras, calor y sequía, incendios, deshielos, desplazamientos de población. La pandemia ha despertado un sentido de peligro inmediato a la vida que nunca había logrado el tema ambiental. Ahora es muy posible que la percepción de peligro existencial de la pandemia despierte mayor conciencia sobre la prioridad de combatir el cambio climático. La forma como los países y la comunidad internacional enfrenen la crisis actual influirá en el abordaje del desafío ambiental.

La magnitud y frecuencia de desastres naturales por cambio climático se ha duplicado en las primeras décadas de este siglo, con fuerte impacto en la productividad (World Bank Group, julio 2020). Asimismo, los cambios ambientales podrían crear nuevos riesgos biológicos globales hasta ahora desconocidos.

América Latina no es la principal región generadora de gases de efecto invernadero —causantes del calentamiento global—, pero sufre los efectos del cambio de clima desde hace décadas, especialmente en la subregión norte de América Latina y el Caribe que padece fenómenos hidrometeorológicos cada vez más intensos, seguidos de sequías que afectan la disposición de agua para consumo humano y para cultivos. Sus acciones no deben limitarse a la adaptación, sino también debe haber políticas de mitigación; la sociedad debe ser mucho más consciente de lo que ha sido hasta ahora; cada uno de nosotros tiene una responsabilidad. Incluso con acciones individuales, aparentemente marginales, también podemos causar un impacto positivo en el clima. El cambio climático debe ser combatido y debe articularse con acciones para la conservación de la naturaleza, que en América Latina posee características notables de biodiversidad, hoy fuertemente amenazada.

## Desafío 9. Educar para la solidaridad y la cooperación

¿Podrá aflorar un mundo en el cual se morigere el individualismo y florezca la solidaridad, en el que cada persona se percate bien de que la calidad de su vida depende de los demás? ¿Es muy utópico pensar que se aplacará la arrogancia de creer en la supremacía humana sobre la naturaleza, y que se descarte lo superfluo y el despilfarro? Es probable

**La gobernabilidad democrática es una condición esencial para el éxito del gran giro transformador en la región. La realidad no se transforma por la acción automática del progreso tecnológico sino por la intervención humana organizada que encauza esas fuerzas hacia el equidad, el empleo digno y la sostenibilidad social y ambiental.**

que la vida con pandemia aleje del individualismo y aliente la cooperación y la solidaridad. Asimismo, prepararía mejor para abordar los desafíos del cambio climático a través del compromiso con acciones colectivas.

La digitalización acelerada modificará las relaciones humanas, puede acentuar la soledad y alejar de las vivencias compartidas, o puede al contrario alentar la conectividad y la creación colectiva. La nueva forma de vivir afectará también la salud mental. Los países deberán crear nuevas organizaciones públicas y privadas que aborden esta necesidad, y esti-

mulen nuevos vínculos de afectividad y cuidado. Debemos impulsar una educación para una convivencia armónica, con sensibilidad social, combinando contacto virtual y presencial. Una democracia de ciudadanos empoderados estará mejor dotada para afianzar una sociedad justa y sustentable.

La educación para la democracia implica la sujeción a procedimientos y normas, deliberación respetuosa y racional, y proscripción de la violencia en las relaciones políticas y sociales. Este último punto puede adquirir mayor importancia si la crisis económica y los cambios tecnológicos provocan crecientes movilizaciones sociales. Estas legítimas movilizaciones pacíficas, democráticas, suelen ser explotadas por grupos anarquistas y organizaciones delincuenciales que, al generar violencia, despiertan temor y terminan favoreciendo posiciones conservadoras y autoritarias. La educación para la democracia exige el desarrollo

de habilidades para evitar la manipulación, reconocer la información falsa y evitar la segmentación en grupos inconexos. La vida en armonía requerirá de real conectividad entre todos y espacios de diálogo y participación.

### Desafío 10. Fortalecer la cooperación global y reactivar el multilateralismo

El multilateralismo y la gobernabilidad global han declinado, justo cuando se requiere mayor cooperación. La previsible continuación de la disputa geopolítica entre los Estados Unidos y China retardaría la superación de las pandemias y la recuperación económica, esencial para los países menos desarrollados que necesitan reglas internacionales convenidas colectivamente. El dilema de la humanidad es entre el nacionalismo aislacionista y la solidaridad, advierte Harari (2020). Las pandemias, no las guerras nucleares, pueden transformarse en el mayor peligro de la humanidad. Este desafío requiere mayores capacidades globales de prevención, investigación y acción, al igual que la supervisión mundial de las armas biológicas. Las actuales instituciones internacionales no poseen las capacidades necesarias, son insuficientes.

Los organismos internacionales han mostrado una limitada capacidad de gestión para intervenir. Incluso la Unión Europea, el sistema más sofisticado de integración, ha demorado en coordinar a los Estados nacionales y elaborar nuevas estrategias conjuntas. Es patente la inadecuación del orden internacional forjado desde los años cincuenta, cuando aún no se vislumbra el nuevo.

La pandemia está revelando que el poder global está más distribuido, ningún país predomina solo, y las dos grandes potencias tampoco tendrán la fuerza para ordenar a las demás naciones. Los actores no estatales poseerán creciente autonomía, incluso respecto de los Estados donde radican sus casas matrices. El nuevo orden mundial no surgirá, entonces, de una hegemonía unilateral ni bipolar, será más disperso y fluido, y se deberán convenir normas comunes y mejorar los sistemas de solución de controversias.

Reiterando lo señalado en el Capítulo III, podría gestarse un escenario en el que la pugna tecnológica entre China y Estados Unidos

en inteligencia artificial y control de datos desemboque, por razones de seguridad militar, en un desacoplamiento y una suerte de muro tecnológico. América Latina podría ser víctima de esa pugna estratégica. La disgregación de las instancias de coordinación latinoamericana constituye una falla perjudicial. La cooperación es un requisito esencial para defender los intereses latinoamericanos y establecer alianzas internacionales que consigan la instauración de normas convenidas multilateralmente

La gobernabilidad global requerirá más diálogo y cooperación. América Latina, junto con naciones de Europa, Asia y África, deberían concertarse para reformar las instancias multilaterales en salud, alimentación, energía, finanzas, cambio climático y paz. Las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial deberán desempeñar un rol muy superior al que ejercen hoy. La *Agenda 2030* y los ODS son la guía que todas las naciones deberán proseguir.

La pandemia, la economía y el cambio climático requerirán de una creciente cooperación entre Estados, organismos internacionales y actores no estatales. El G20 debe invitar a otros países. Un paso crucial es fortalecer a la OMS, la OMC, impulsar reformas de las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial. Después de esta prolongada hibernación, se crearán nuevas instituciones internacionales que aborden los nuevos desafíos, inspiradas en principios de cooperación e igualdad. Las nuevas normas y estructuras de poder globales deberán ser fruto de acuerdos multilaterales y de los cuales América Latina no puede estar ausente.

### El Estado y la magna reforma fiscal: la madre de las reformas para enfrentar los desafíos

La magnitud de los retos que enfrenta la región apunta a la necesidad de una confluencia de voluntades por periodos prolongados. Como hemos sostenido, el papel del Estado es clave, en tanto iniciador del proceso, líder y aglutinador de las aspiraciones de los actores políticos, económicos y sociales, para acordar prioridades, objetivos, estrategias y políticas, como una expresión fundamental de lo que aquí hemos llamado la gobernabilidad democrática.

Los instrumentos de política fiscal serán fundamentales para enfrentar los retos. En América Latina los ingresos fiscales son insuficientes, el gasto social protege apenas a los más vulnerables, y su ejecución adolece de ineficacia. Prevalece una elevada desigualdad en diversas dimensiones y altos porcentajes de población en condición de pobreza. La gestión de las finanzas públicas brinda amplios espacios para mejorar. En ocasiones, las políticas de gasto e ingresos públicos no solo no reducen la desigualdad, sino que suelen aumentarla. Los programas sociales financiados con recursos públicos a menudo responden al objetivo de captar clientela para los procesos electorales. Proyectos de infraestructura en ocasiones son resultado de prioridades de corto plazo del gobernante de turno, ajenas a la necesidad de impulsar el desarrollo sostenible y disminuir las considerables disparidades territoriales del continente.

Urgen magnas reformas fiscales progresivas en el marco de un nuevo contrato social, que hagan que quienes más tienen (tanto ingresos como riqueza) tributen más y que, al mismo tiempo, comprometan la eficacia y probidad de la gestión de los recursos de todos por parte del Estado.

El elevado endeudamiento reciente, la desigualdad en la distribución del ingreso y la expansión de la pobreza requerirían un aumento significativo de las tasas impositivas a los altos niveles de ingreso. Si se quiere reducir el déficit fiscal actual y además cubrir los rezagos en salud y educación, es necesario amentar progresivamente las tasas impositivas entre cinco y diez puntos porcentuales del producto, de acuerdo con algunos cálculos. Ello generaría una fuerte resistencia de las élites económicas y un debate político intenso. La opción de quitas generalizadas al endeudamiento no parece viable porque es esperable que se reserven para los países más pobres, además de que podrían restringir el acceso futuro a los mercados internacionales privados. De otro lado, la renegociación de la deuda interna es inherentemente conflictiva.

Lo anterior llama a la necesidad de “inventar y concordar” una magna reforma progresiva, con propósito y factibilidad, en la que habrá que informar, negociar y acordar con ganadores y perdedores de corto plazo (inevitable), pero en la que todos ganen en el largo plazo; ese es el gran desafío de la madre de todas las reformas y el Estado debe cumplir un papel de liderazgo y coordinación que será fundamental para la firma de un pacto fiscal de Estado.

Entre los ingredientes básicos que el Estado debe poner en la mesa de diálogo están la garantía de un buen gobierno, la eficiencia y la probidad en el uso de los recursos públicos, junto con mecanismos de seguimiento y evaluación transparentes y participativos. La aparición de buenos resultados en el corto plazo debe evidenciarse, como también la claridad y pertinencia de los costos administrativos y de operación. Por ejemplo, los sistemas de protección social mediante transferencias condicionadas deben evitar el clientelismo político, con absoluta transparencia en el manejo de los recursos.

En síntesis, se trata de erradicar definitivamente el oportunismo político, los esquemas clientelares, el engaño, la simulación y las apariencias que han caracterizado el uso de los recursos de la nación, desterrando su aprovechamiento por parte de intereses privados y de grupo, para usarse en beneficio de las mayorías y, en particular, para el progreso económico y social de la población más vulnerable.

## La gobernabilidad democrática es indispensable para los grandes cambios

La magnitud de los desafíos de cada país latinoamericano, en medio de un proceso de transformación global, exigirá un gran giro para superar las trabas históricas y entrar en una fase democrática, de justicia social e innovación productiva. Tales transformaciones confrontarán grandes obstáculos, la resistencia de los intereses (individuales y de grupo) existentes, la pugna entre visiones e ideologías, la persistencia de la mirada cortoplacista de la clase política y la tibieza de una mayoría que valora más la seguridad de lo inmediato que la esperanza incierta de los potenciales beneficios futuros.

La capacidad para impulsar un giro transformador exige gobernabilidad democrática en el sentido definido antes. Para sustentarla, es necesario lograr la confluencia de al menos tres condiciones:

- La primera condición es concordar *qué hacer y cómo hacerlo*. Un diagnóstico certero de la realidad es fundamental para convenir prioridades. A pesar de la incertidumbre, hay elementos que son ampliamente compartidos, a saber, la inclusión social

para mejorar las condiciones de vida de sectores rezagados, la protección de sectores medios que temen un retorno a condiciones de pobreza, el respeto de los derechos de todos contra la arbitrariedad y el abuso de poder de una élite. Hay también consenso en elevar las capacidades del Estado para fortalecer educación, seguridad, investigación científica y tecnológica.

- La segunda es *diseñar estrategias y políticas viables* sustentadas en una visión compartida del futuro deseado en las respuestas al qué hacer y al cómo hacer. Existen capacidades técnicas para elaborar programas serios y mostrar los beneficios a largo plazo para la democracia y el bienestar social de la población vulnerable.
- La tercera condición es la *conciencia democrática* que otorga respaldo a un *programa de transformación*. La crisis sanitaria, económica y política ha despertado esa conciencia; se ha mostrado la voluntad de participar política y electoralmente, a pesar de la pandemia. El Estado ha revelado capacidad de intervenir en auxilio de las personas más necesitadas, con transferencias directas, antes impensables. Estos pasos no serán reversibles. No habrá retorno a la normalidad anterior.

Existen, por tanto, las condiciones para aprovechar la oportunidad que conlleva esta crisis.

La gobernabilidad democrática se construye primero a nivel nacional. En cada país los gobiernos, el Estado y la sociedad civil deberán deliberar las medidas y reformas, formar coaliciones, y dotar al aparato público de las funciones y recursos para conseguir igualdad, participación e innovación y con ello afianzar la gobernabilidad democrática.

Ni la tecnocracia ni el populismo sirven para afianzar la democracia; la tecnocracia define qué hacer, pero carece de capacidad de hacer; y los líderes y movimientos populistas tampoco pueden sostener una acción larga en el tiempo y se vuelven ineficientes a corto andar. La cuestión de fondo es generar la capacidad de la democracia para ejecutar las transformaciones necesarias.

Una fuente de ingobernabilidad sería una continua protesta masiva, recurrente, consecuencia de la incapacidad de proveer resultados palpables, que generaría frustración de sectores sociales postergados,

sin protección del Estado. El temor a la inseguridad, agudizado por la incertidumbre, predispone a aceptar a veces la restricción de las libertades a cambio de seguridad y orden. La gobernabilidad democrática requiere satisfacer las condiciones mencionadas y, además, educar en la superioridad del diálogo en condiciones de igualdad, a fin de negociar y buscar acuerdos.

El éxito de una estrategia nacional con gobernabilidad democrática en cada país estará condicionado por las tendencias mundiales. La hiperconectividad acelerará las transformaciones globales y acentuará su gravitación sobre las opciones nacionales. Avizoramos y anticipamos que habrá un cambio sustancial en los factores que impulsaron la globalización en las fases anteriores, la dinámica financiera y productiva. A estas se superpondrán dos prioridades de toda la humanidad: la salud y el cambio climático. El nuevo periodo histórico se caracterizará porque la vida de uno depende del otro y nadie puede aislarse. Las nuevas tendencias empujarán a la solidaridad, no al individualismo. Ambas transformaciones inducirán a la cooperación.

La exploración de nuevas alternativas políticas replanteará el debate histórico entre capitalismo y socialismo. En este libro sostenemos que la disyuntiva real es alejarse del capitalismo liberal y proseguir un camino de regulación nacional y global de las dinámicas económicas, en el cual las prioridades de la sociedad sean determinadas democráticamente, y el mercado contribuya a realizar una gestión eficiente de recursos.

El principio que inspira nuestras propuestas es la armonía entre libertad e igualdad, y entre liberalismo político y socialismo democrático. El liberalismo político valora y ampara los derechos individuales; el socialismo democrático enfatiza y resguarda el contexto colectivo para que las personas partan de un nivel básico de igualdad para desarrollar su talento y ejercer sus derechos individuales.

La gobernabilidad democrática es una condición esencial para el éxito del gran giro transformador en la región. La realidad no se transforma por la acción automática del progreso tecnológico, sino por la intervención humana organizada que encauza esas fuerzas hacia la equidad, el empleo digno y la sostenibilidad social y ambiental. Es la supervivencia de la humanidad lo que estará realmente en juego en la próxima

década. América Latina debería evolucionar a un sistema político de democracia social.

## La *Agenda 2030* como guía y horizonte

El acuerdo de todos los países del mundo en torno a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) constituye la más trascendental definición estratégica del siglo XXI para la humanidad. Las metas para 2030 tienen la magia de servir de guía a los programas nacionales de transformación y, al mismo tiempo, a los programas globales de cambio, permitiendo su convergencia en una sociedad planetaria más justa y sostenible.

La *Agenda 2030* presenta una mirada integral, que abarca todas las aspiraciones y urgencias de la vida en común, del hambre a la paz, del agua a la ciudad, de la educación a la salud, del cuidado de los niños hasta el cambio climático. Al mismo tiempo es un enfoque específico que aborda problemas concretos y permite orientar la acción pública en cada tema, en cada momento y en cada país. Pero, además, junto con ser una concepción fundada en valores superiores para la mejor convivencia humana, permite medir los resultados que se van logrando, y evaluarlos para actuar con mayor eficacia. En suma, la *Agenda 2030*, mejorada con el correr del tiempo, debe ser la brújula que guíe la acción política de quienes aspiran a una democracia social, en cada nivel de la vida pública.

La *Agenda 2030* fue resultado de un arduo y complejo proceso de negociación, a través de foros y conferencias internacionales, reuniones de alto nivel, consultas globales y con la sociedad de múltiples países. Fue un ejercicio inédito a nivel mundial que logró obtener consensos para acordar los diecisiete objetivos del desarrollo sostenible (ODS). Participaron 193 países, con niveles de desarrollo muy distintos y, por ende, con agendas políticas, coyunturas y prioridades también muy diversas; el diálogo facilitó minimizar las divergencias y relevar las convergencias. La *Agenda 2030* define objetivos y metas comunes, con indicadores que se deben adaptar a cada país, y ofrece una oportunidad a los países para planear su desarrollo sobre bases más firmes.

El horizonte temporal de los ODS se extiende a 2030; es un intervalo apenas suficiente para plantear metas de desarrollo que requieren de planeación y visión larga y estratégica. El compromiso de la región puede convertirse en un motivador de un plan realista y un estímulo para lograr continuidad de las políticas entre los sucesivos gobiernos. Se trata de poner en “clave latinoamericana” los 17 ODS, y no al revés, como algunos han sugerido. Es decir, no se buscaría imponer la *Agenda 2030* a las realidades nacionales, sino determinar colectivamente los desafíos de cada país, encontrar convergencias, acordar prioridades y usarla como marco de referencia para fijar objetivos y metas nacionales de corto, mediano y largo plazos.

La encrucijada que vive el mundo y la crisis del capitalismo del siglo XXI son particularmente propicias para impulsar una nueva estrategia de desarrollo que aborde grandes transformaciones indispensables para arribar a 2030 en condiciones democráticas avanzadas con mayor cohesión social y mayor bienestar y empleos de calidad. La reactivación de la economía pone de relieve la urgencia de transformaciones estructurales para elevar la tasa de inversión, tanto pública como privada, y especialmente la dirigida a la construcción de infraestructura, de modo de aumentar sistemática y permanentemente la productividad y el empleo decente. Esto no lo resuelve el mercado, sino un Estado proactivo, sin un interés político-partidista deliberado, buenos programas y un amplio respaldo político y electoral de la ciudadanía.

## El progreso democrático requiere cambios globales

¿Cómo reformar el sistema global para crear condiciones internacionales que favorezcan la capacidad nacional de cambio en democracia? El debilitamiento de la cooperación mundial y del multilateralismo perjudica a las democracias nacionales. La experiencia de globalización acelerada sin regulación agudizó desequilibrios en cada país; sectores sociales quedaron rezagados, crecieron la fragmentación social, la desigualdad y la polarización política.

Las aspiraciones a un mundo mejor dependerán de los entendimientos globales, impulsados por las sociedades civiles de todos los

países. Algunos autores han planteado conceptos de democracia cosmopolita y de constitucionalismo mundial. Señalan la necesidad de transitar del estado de bienestar a un estado social de derecho, convenir la existencia de bienes y servicios globales básicos que deberían proveerse gratuitamente. Otros autores también plantean que la educación, la salud y un ingreso digno debieran quedar fuera de la mercantilización y ser proveídos por instituciones no lucrativas y pagadas de manera colectiva.

¿Cómo generar las condiciones políticas para progresar hacia una sociedad más democrática, igualitaria y justa, a nivel nacional y global? A nivel nacional es esencial construir coaliciones políticas y sociales asentadas en programas comunes y consensos básicos, afirmados en el diálogo y la deliberación. Y, a nivel global, afianzar el multilateralismo y la cooperación. La gobernabilidad global debe estar inspirada en valores universales y apoyarse en la *Agenda 2030*.

El pensamiento y la vitalidad de los movimientos feministas y sus propuestas políticas serán indispensables para afianzar la democracia global. Su presencia irá creciendo. La participación extendida de la mujer en política contribuirá a la solidaridad, la equidad social, la salud, la educación, el cuidado de niños, adultos mayores y enfermos.

Transformar la racionalidad capitalista actual y concebir otra manera de vivir y de pensar en democracia es una responsabilidad de quienes poseen vocación pública y asumen el compromiso de conducir los procesos democráticos, con mayor participación y distribución del poder. Ideas, alianzas, coaliciones, movimientos sociales, comunicación y conectividad son componentes esenciales de un esfuerzo transformador para lograr una sociedad mejor.



## CAPÍTULO V

# CÓMO QUEREMOS LLEGAR. EJES ESTRATÉGICOS DEL GRAN GIRO

### Aprendizajes de la crisis y transformaciones necesarias

El gran giro de América Latina será un largo proceso, pero mientras más pronto se inicie, sus efectos positivos se verán antes y el estado

**La construcción de un proyecto país requiere la participación de la sociedad como un actor fundamental en el ciclo de decisiones estratégicas de la política pública.**

de mejorías será logrado. Ese gran giro supone una gobernabilidad democrática resiliente y flexible para asumir una escalada de iniciativas, sin rupturas ni conflictos que paralicen o hagan retroceder.

América Latina deberá hacer frente a un contexto extremadamente desafiante. Hay motivos de sobra para pensar que el futuro será aciago. Sin embargo,

también surgen auspiciosas oportunidades de esta crisis. Esta pandemia tiene el potencial de liberar la energía y la voluntad social y política necesarias para transformar la actual forma de vivir.

Indudablemente, no será un camino fácil. Las personas demandan protección, seguridad y un bienestar básico para todos. Y lo exigen ya. La relación entre mercado y Estado, inevitablemente, tendrá un giro sustantivo del cual el Estado saldrá fortalecido. Es lo que muchos ciudadanos de América Latina están exigiendo: un Estado fuerte, eficaz y transparente que asegure las condiciones mínimas para vivir de manera digna.

Si en los próximos meses y años las sociedades latinoamericanas no establecen servicios básicos para todos —en áreas como salud, alimentación, empleo y educación— las protestas sociales probablemente adquieran una magnitud mayor. El desafío consiste en canalizar estas legítimas demandas ciudadanas para darles respuestas institucionales y que sean sostenibles financieramente.

**Para dinamizar el ritmo de cambio y el sentido de la transformación se deben desarrollar capacidades para incorporar conocimiento a la estructura productiva y cambiar el patrón de especialización, agregando innovación y desarrollo tecnológico como componentes orgánicos de la actividad empresarial.**

Una tensión social activa y prolongada provocaría también una divergencia entre los partidarios de priorizar el estado de bienestar y los que se inclinan por asegurar el orden público. No será una cuestión puramente ideológica. Si el mundo democrático y progresista, partidario de la libertad con igualdad, no amplía su mirada y expande sus alianzas, se correrá el riesgo de que surjan nuevos gobiernos autoritarios y populistas.

En plena época de aceleración tecnológica y cambio climático, cuando capitalismo y globalización están evolucionando aceleradamente, el lideraz-

go político latinoamericano necesita debatir y elaborar con responsabilidad y creatividad una nueva agenda con la ciudadanía que apunte a recuperar la confianza en la política, en sus élites e instituciones, a garantizar la gobernabilidad democrática, redefinir el contrato social y repensar el modelo de desarrollo para cumplir los compromisos de la *Agenda 2030*.

La travesía de esta triple crisis —sanitaria, económica y social— será prolongada y ardua. Pero de esta encrucijada surgirán oportunidades para construir una sociedad más democrática, solidaria y sostenible. El futuro se construye con ideas, voluntad y mayoría social, con una agenda dirigida a aprovechar las coyunturas favorables y recorrer una estrategia de largo plazo para sortear con éxito las situaciones adversas. Una agenda que nos permita pensar en lo posible antes que en lo probable, como decía Albert Hirschman (Bitar y Zovatto, 2021).

¿Habrá aprendizaje de esta crisis? Creemos que sí. El mayor riesgo sería pensar el mundo postpandemia con los mismos paradigmas y categorías conceptuales de antes. ¿Será posible lograrlo? Sin duda. América Latina cuenta con generaciones jóvenes más preparadas, sociedades más empoderadas. Dependerá de nuevos liderazgos institucionales y personales capaces de convocar y representar, con autenticidad y empatía, las aspiraciones de la mayoría, mostrando caminos de progreso viable.

¿Existen alternativas a la racionalidad capitalista? Las opciones actuales ya no se refieren a la contraposición entre capitalismo y socialismo. Después de la caída de la Unión Soviética, y por la ineffectividad del llamado “socialismo real”, ese camino ha desaparecido de las alternativas aceptables. Las modalidades actuales de socialismo incluyen a China, que ha instaurado nuevas formas de organización. Algunos las definen como capitalismo de Estado con partido único. ¿Es el sistema chino una opción para América Latina? Se trata de un sistema político ajeno a nuestra realidad latinoamericana y occidental, responde a otra tradición histórica y cultural y a diferentes realidades de tamaño y diversidad poblacional.

Vietnam es otro ejemplo de éxito económico y social, enmarcado en un sistema político de un solo partido, diverso de los sistemas democráticos de Occidente. Y luego se encuentran aquellos que preservan fórmulas obsoletas o congeladas, como Corea del Norte, sin democracia ni crecimiento. Las formulaciones y prácticas del denominado “socialismo del siglo XXI”, propiciadas por el expresidente Chávez de Venezuela, también fracasaron estrepitosamente. Ninguno es referente de futuro.

Descartada la alternativa entre socialismo y capitalismo en sus versiones “clásicas”, el debate sobre la nueva racionalidad se traslada a las diversas formas de regular el capitalismo, y a las diversas opciones que mejor armonicen libertad, igualdad, equidad y sostenibilidad, en democracia.

La tesis de que el mercado es un organizador automático de la economía y de la sociedad se funda en dos líneas argumentales. Primero, que el mercado genera bienestar para todos y satisface las necesidades eficientemente, sin necesidad de una definición política. Con ello se

norma el comportamiento social, pues cada ciudadano actúa como consumidor. Las desigualdades serían naturales, y consecuencia del esfuerzo personal y el mérito de cada cual, sin contemplar el nivel socioeconómico de partida. Segundo, que la actividad empresarial mueve la economía y ordena las prioridades. La maximización de la utilidad generaría los empleos necesarios que redundan en bienestar para todos los miembros de la sociedad. El mercado, en suma, sería el mecanismo capaz de dar orientación estratégica, de recoger las aspiraciones de la sociedad y de conseguir la inclusión y la movilidad social.

Esta concepción está profundamente cuestionada por la debilidad de sus supuestos (especialmente en América Latina, en donde los mercados están lejos de cumplir el papel de organizador de los sistemas económico y social), y por sus limitados resultados políticos y económico-sociales en democracia. Es indispensable en este período histórico debatir y concordar cómo realizar transformaciones que abran camino hacia una sociedad más inclusiva y verde, a través de un proceso de profundización democrática, y cómo reformar instituciones y normas internacionales en favor de las mayorías de las naciones emergentes.

## Un pacto nacional

Las transformaciones propuestas en el Capítulo IV requieren, todas ellas, un enorme y persistente esfuerzo de todos los actores: sociedad, gobierno, academia, sector privado, parlamentos, entre los más importantes. El objetivo es firmar un acuerdo para construir el futuro, con un liderazgo del Estado, cuya nueva cara en América Latina cada país deberá acordar con precisión, en función de sus prioridades, situación actual y objetivos específicos de largo plazo. Se trata de transformar los aprendizajes de la pandemia que interpelan al Estado en acciones para reformarlo.

## Estados con mayor capacidad de conducción estratégica y visión de futuro

Las prioridades de la sociedad deben imperar sobre las decisiones del mercado. Una cosa es la economía de mercado y otra muy distinta es una sociedad de mercado, con ciudadanos constreñidos a la función de consumidores. Una mayor gravitación del Estado en la conducción de la sociedad no implica un aparato central burocrático, ni propietario de innumerables empresas públicas que reemplacen a las privadas. Se trata de un Estado que proteja, conduzca, facilite e innove. Será prioridad elevar eficiencia y probidad en la provisión de servicios y bienes públicos, sin exclusión.

El desafío para el Estado se dirige a transformar y adecuar su estructura para cumplir nuevos objetivos de privilegiar la inclusión social y el desarrollo de nuevas actividades productivas. Se debe apuntar a un Estado solidario y protector, no subsidiario; a un Estado coordinador y catalizador del esfuerzo de los principales actores nacionales, que impulse la innovación productiva, convocando a empresas, universidades, científicos, sindicatos y organizaciones sociales; a un Estado garante del respeto y dignidad de todos, que mejore la convivencia y la seguridad ciudadana.

Gobernar mal daña a la democracia. Por ello es esencial preparar cuadros políticos y técnicos que estén vinculados a los distintos sectores sociales, que entiendan sus aspiraciones, y sean a su vez capaces de diseñar e implementar políticas públicas eficaces. Gobernar bien implica elevar continuamente la calidad de gestión del aparato estatal para atender a la ciudadanía, emplear tecnologías digitales para proveer buen servicio, agilizar y sistematizar trámites, informar y actuar con transparencia y probidad. Significa también aprender, acumular conocimiento, retener a quienes se han especializado en el ámbito de las funciones públicas, la provisión de bienes y servicios básicos y la producción industrial y la capacidad tecnológica. Y, también, crear escuelas de gobierno en las universidades, de modo que los profesionales que se forman en ellas tengan vocación pública, sepan diseñar, evaluar y ejecutar proyectos y programas.

La reconstrucción estructural del Estado no se logrará en un periodo corto; la ocasión que brinda la pandemia es muy propicia para repensar el tipo de Estado que queremos para aspirar a un mejor desarrollo. En la discusión de las tareas que debe asumir inmediatamente está salir de esta crisis con medidas, políticas y acciones inmediatas, pero que también deben diseñarse y ejecutarse pensando en el mediano y en el largo plazos, como un paso necesario hacia la convocatoria que tendría que hacer el Estado a todos los actores para generar una visión de nación en cada país, en coordinación con las empresas y la sociedad, en el marco de un esquema de participación amplia, democrática, abierta y transparente, para la consulta, discusión y definición de políticas.

Se trata de un *Gran Pacto Nacional* que, en la medida que sea resultado de un proceso ampliamente incluyente y participativo, estarían garantizadas su viabilidad y la persistencia en su aplicación y, por lo tanto, tendría una alta probabilidad de materializar sus objetivos.

¿De qué forma avanzar hacia un Estado renovado, apto para impulsar la democracia y el desarrollo sostenible en América Latina? Es difícil hacerlo, justamente por la vigente debilidad de los Estados, por la desconfianza ciudadana y la crispación política y social, amplificada por la pandemia.

Estados, gobiernos, partidos políticos, sociedad y sector privado se deben despojar del antagonismo y animadversión y hacer un gran esfuerzo de conciliación y diálogo. En concreto, se debe aprovechar el llamado de algunos gobiernos y sectores de la sociedad, la academia y el sector privado a explorar un gran acuerdo nacional (en cada país) para enfrentar la crisis de salud y económica.

Abundan posibles iniciativas que pueden impulsarse a nivel de los Estados latinoamericanos, que podrían dar un contenido robusto, pertinente y eficaz a la integración y a la cooperación latinoamericanas, aprovechando el impulso que brindaría la inteligencia colectiva (Máttar, 2020b). Cada país debe avanzar en el fortalecimiento de sus respectivos Estados, acordando qué funciones son las propicias y para qué tipo de desarrollo. Un camino expedito es trabajar en diferentes áreas del desarrollo, sea económico, social, productivo, ambiental o tecnológico, y acordar políticas, planes y programas entre los actores sociales. Asimismo, la sociedad se puede organizar en colectivos temáticos, sectoriales

y territoriales, para discutir de manera transparente, incluyente y democrática y derivar acuerdos que se puedan implementar con el apoyo del Estado nacional.

Las tendencias mundiales reafirman la necesidad de incrementar la capacidad de los Estados nacionales para lograr los propósitos de cohesión social. ¿Cuáles son estas tendencias? Son la dispersión del poder global, la innovación tecnológica acelerada, las grandes desigualdades, la violencia y riesgos de conflictos intra e interestatales.

Para navegar en medio de cada una de estas tendencias globales se requiere de un Estado con más capacidad de acción y de consulta ciudadana. Ese Estado nacional debe estar mejor capacitado para las negociaciones internacionales; para estimular el desarrollo tecnológico; para aplicar políticas a favor de la inclusión social de los rezagados y marginales; para asegurar el estado de derecho, garantizar la seguridad pública y la paz interior.

### Planear para el futuro sin desatender la coyuntura

Los retos intertemporales que enfrenta la política pública deben resolverse de manera estructural, con visión de futuro, pero sin descuidar la atención a las legítimas demandas inmediatas. Se trata de conciliar la urgencia de la crisis con la trascendencia de construir un futuro mejor.

Las posibles interferencias entre las prioridades inmediatas y las estrategias de largo plazo no deben abordarse como dilemas. El buen ejercicio de gobierno indica que es posible su articulación en pos del desarrollo sostenible. La presente crisis provocada ilustra cómo la acción pública tiende a gestionar la coyuntura sin contemplar los retos del desarrollo; tenemos que aprender a resolver lo urgente sin olvidar lo trascendente, a pasar de la atención de lo inmediato al análisis prospectivo, a sustituir la mirada focalizada por una visión estratégica, entre otras asignaturas pendientes, como las que se muestran en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Dimensión temporal de la acción pública:  
¿dilemas reales o falsos?**

| Prioridad en corto plazo      | Énfasis en largo plazo             |
|-------------------------------|------------------------------------|
| Políticas de gobierno         | Políticas de Estado                |
| Atención de lo inmediato      | Análisis prospectivo               |
| Crecimiento económico         | Desarrollo sostenible              |
| Gestión de la crisis          | Planificación para el desarrollo   |
| Ciclo                         | Tendencia                          |
| Coyuntura                     | Estructura                         |
| Urgencia                      | Trascendencia                      |
| Mirada focalizada             | Visión estratégica                 |
| Efecto en la próxima elección | Impacto en la próxima generación   |
| Tasa de ganancia              | Rentabilidad social                |
| Especulación financiera       | Formación de capital               |
| Tecnología importada          | Sistema de innovación y desarrollo |

Fuente: elaboración propia.

## Construyendo el futuro: estrategias, actores e instrumentos

La experiencia internacional indica que el éxito de los programas de desarrollo requiere que el abordaje de sus problemas sea integral, multidisciplinario e intertemporal, además de que la participación de la sociedad implica su acompañamiento en la implementación y la evaluación de políticas y, por tanto, eleva la durabilidad de los compromisos.

Soluciones integrales, transversales, multidimensionales e intertemporales

La transición hacia un estadio de desarrollo superior en un marco democrático requiere el avance simultáneo, interconectado e interdependiente de los pilares del desarrollo sostenible (el económico, el social, el político, el ambiental y, un quinto —transversal—, el institucional), lo cual significa un abordaje integral en las propuestas de políticas, lo que

marca un claro contraste con el enfoque tradicional de impulsar avances independientes, desconectados y secuenciales.

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

El abordaje multidisciplinario, multinivel e intertemporal de las políticas públicas es complejo, en correspondencia con la diversidad y profundidad de los desafíos; debe alejarse de las soluciones simplistas, unilaterales y, muchas veces, improvisadas que, en el pasado, mostraron su inoperancia. Se requieren soluciones estratégicas para construir virtuosamente el futuro de la civilización.

### Un nuevo enfoque de la política pública

La política pública es una herramienta clave del sistema político para transitar a un estadio de democracia, prosperidad, equidad e inclusión; el camino es arduo y transitarlo requiere acciones deliberadas, acordadas conjuntamente por el Estado y la sociedad. La subordinación del Estado al mercado, ya de más de tres décadas, debe revertirse.

**El ejecutivo debería contar con una unidad de inteligencia prospectiva, con supervisión del congreso y apoyo del sector privado, la academia y grupos de la sociedad civil y de la cooperación internacional, para avanzar en la materialización de la visión de futuro acordada.**

No es suficiente la voluntad y el convencimiento de que es posible el gran giro para arribar a una sociedad democrática, equitativa e incluyente; se necesita una reingeniería del marco institucional y la profesionalización de los cuadros de la administración pública que nos prepare de cara al futuro.

Las transformaciones apuntan a las estructuras legales y formales del aparato estatal y de los recursos humanos; que conduzcan al fortalecimiento de las instituciones del Estado, y a dotarlas de profesionales honestos, competentes y

comprometidos con el servicio público. La profesionalización de la función pública (por ejemplo, a través de la instalación del servicio civil de carrera) y la erradicación del binomio corrupción-impunidad son ingredientes indispensables en cualquier estrategia de desarrollo de largo plazo, como las que necesitan las naciones de la región.

Las soluciones durables requieren persistencia y un horizonte de largo plazo

Las propuestas para enfrentar los retos que hemos identificado en este texto no redundan en soluciones inmediatas. Aunque deben obtenerse resultados intermedios, desde muy temprano, su verdadera prueba debe mirar al horizonte largo e instar a la persistencia y disciplina de los actores sociales.

Los objetivos, metas e indicadores pueden tomar como referencia la *Agenda 2030*, pero siempre en clave de cada país. Se recomienda empezar por aspectos macro fundamentales como el crecimiento, la inversión, el empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la seguridad, el medioambiente, la salud y la educación, entre otros determinantes del bienestar de la población. Dos políticas son claves para reducir las desigualdades de manera estructural: satisfacer el derecho a la vivienda, esencial para reducir la desigualdad urbana (especialmente relevante en países de alta urbanización como los de América Latina), y universalizar los servicios y bienes públicos para disminuir drásticamente la discriminación y la marginación.

La participación de la sociedad es indispensable

La construcción de un proyecto país requiere, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, la participación de la sociedad como un actor fundamental en el ciclo de decisiones estratégicas de la política pública en la región (diseño, implementación, seguimiento y evaluación). Los movimientos y protestas sociales revelan la falta de escucha por parte de las autoridades, que se suman a décadas de desdén de las propuestas ciudadanas que crecientemente intentan hacerse escuchar y ser tomadas

en cuenta en decisiones que afectan sus necesidades esenciales (empleo, seguridad, salud, educación).

No se trata de sustituir unas élites o grupos de poder por otros. La participación social es una aspiración inherente al Estado democrático, no es una concesión ni una conquista. En la medida en que la participación de la sociedad se refleje en la toma de decisiones de política pública y en su seguimiento y evaluación, será más probable que se erradiquen la retórica, la simulación y las apariencias que han caracterizado al quehacer público y la política en la región.

### Una estrategia de largo plazo debe empezar ahora

La construcción de la imagen del futuro deseado para América Latina debe ser un ejercicio participativo y democrático en cada país. No es necesario recorrer el camino de regímenes autoritarios, como algunos suelen argumentar, aludiendo a casos de países de Asia exitosos en su desarrollo económico (Taiwán, Vietnam, Corea del Sur, China, Malasia, Singapur). La experiencia de países como Noruega, Finlandia, Dinamarca y el conjunto de la Unión Europea muestra que en democracias participativas es posible construir un futuro de prosperidad. La región tiene su propia historia y puede aspirar a construir su futuro, tomando elementos de la experiencia internacional, reconociendo su historia y exaltando los valores y aspiraciones de la población.

La elaboración de políticas, programas y planes estratégicos de desarrollo debería tener en cuenta tres condiciones básicas: la articulación de miradas de largo y corto plazo, el diálogo de los planes con los presupuestos nacionales y la convocatoria a las instituciones representativas de todos los sectores sociales.

### Factores aceleradores del giro latinoamericano

En el Capítulo IV se identificó una lista de diez grandes desafíos que enfrenta la región, tanto los de viejo cuño como otros que, estando presentes por décadas, se han exacerbado como consecuencia de la pandemia. La lista de diez desafíos no es exhaustiva ni tampoco es inmutable,

pero creemos que responde con creces a los mayores obstáculos de la región en el camino a la democracia y al desarrollo sostenible. Corresponde en la presente sección transformar ese conjunto de desafíos en ejes concentradores o factores aceleradores del giro virtuoso de América Latina.

Los criterios que usamos para elegir esos ejes o factores aceleradores son: a) su trascendencia y carácter esencial para la democracia y el desarrollo sostenible, y b) sus efectos multiplicadores importantes hacia el resto. Así, proponemos los siguientes cuatro factores aceleradores del giro latinoamericano: la participación ciudadana, un nuevo pacto social, una base productiva diversificada e innovadora y una nueva fase de cooperación internacional. Desplegados simultáneamente con el liderazgo de un Estado renovado, desencadenarán efectos y dinámicas que permitirían realizar el giro que nos encamine al escenario deseable descrito al principio del Capítulo IV.

### Acreecentar la participación ciudadana

De acuerdo con lo sucedido en pandemias ocurridas en la historia de la humanidad, es posible que, una vez que se controlen la tasa de contagios y las secuelas de la enfermedad, surjan o resurjan movimientos sociales de protestas y propuestas. En América Latina es altamente probable dados los efectos del virus en la población más vulnerable, el aumento de la desigualdad y la incapacidad del Estado para atender las demandas emergentes de la población, que se agregan a los rezagos históricos en la región (véase Barreta, Chen y Li, 2021). Por ello es central que el Estado promueva y organice una participación ciudadana amplia, incluyente, democrática y, sobre todo, que contemos con un Estado que sepa anticipar, leer y canalizar las demandas, en ruta hacia su solución perdurable.

La institucionalidad de los países latinoamericanos deberá incorporar nuevas modalidades de participación política a todos los niveles, nacional, regional y comunal, nuevas formas de consulta, mediante distintos mecanismos como consejos económico-sociales, paneles, cabildos, plebiscitos locales. Estas experiencias deben ser cuidadosamente organizadas y probadas, empleando nuevas tecnologías, en una década de creciente hiperconectividad.

Así se complementará la democracia representativa, se ganará el talento de muchas y muchos, y se podrá construir una visión compartida. No hay recetas, pero una sociedad civil fortalecida es más creativa y estable. Una medida del progreso de la participación será la presencia de las mujeres en todas las actividades de la sociedad y en todos los espacios de decisión, en la política, la economía, las empresas, la ciencia y las organizaciones de la sociedad civil.

### Articular progresivamente un nuevo pacto social

Cada país deberá buscar los mecanismos más idóneos para desembocar en un sistema de protección que asegure un piso básico de subsistencia y de provisión de bienes y servicios públicos a todas las familias, sin excepción ni discriminación. La desigualdad corroe las bases democráticas y es incompatible con una sociedad consciente, más aún cuando las tecnologías disponibles pueden ponerse al servicio de todos. La digitalización sin regulación ni protección acentuará las desigualdades y la frustración, el desempleo sin capacitación ni educación técnica dejará a muchos en el camino, generará descontento y protestas y, también, expandiría la violencia y la delincuencia.

El Estado deberá desplegar su musculatura con renovadas capacidades para cumplir nuevas funciones en todo el territorio nacional, sin zonas o barrios abandonados a su suerte cuando ese Estado está ausente, mientras concentra sus capacidades para cuidar a una minoría. Los países seguirán distinto ritmo, según su situación de partida, pero deberán apuntar hacia un mismo norte, cubrir las pensiones, la salud, la educación, la vivienda, un medioambiente sano y la seguridad ciudadana. El problema esencial será contar con un Estado eficaz y organizaciones sociales preparadas para implementarlo y dirigir los recursos básicos a los más necesitados, controlando la corrupción.

El cuidado de los más vulnerables asumirá una relevancia creciente. Esta tarea recae principalmente en mujeres. El pago de la función de cuidado es una exigencia para elevar la solidaridad y reducir la desigualdad. El ingreso básico universal progresivo es un instrumento que se ha introducido durante la pandemia; ha demostrado su eficacia y viabilidad y ha roto el mito de su inconveniencia.

Su materialización exigirá, sin excusas, reformas tributarias que provean el financiamiento y emparejen la cancha. Igualmente importante será la cooperación internacional y la creación de fondos globales, como el recién creado para proveer vacunas a los más pobres, con aportes de los países más ricos e impuestos a las actividades digitalizadas, empresas, plataformas, actividades financieras e impuesto al carbono.

### Fortalecer capacidades productivas diversificadas y estimular la innovación

El crecimiento económico con aumentos sostenidos en la productividad y con creación de empleo digno y distribuido a lo largo de los territorios deberá ser central para conseguir la reanimación económica, y fundamental para encaminar a la región hacia el desarrollo sostenible y el cumplimiento de las metas de los ODS. América Latina debe recuperar las tasas de crecimiento del periodo de industrialización sustitutiva (alrededor de 5% anual), reconociendo que hoy vivimos en economías abiertas, que la globalización es irreversible (aunque no sabemos que forma tomará) y que necesitamos fortalecer el desarrollo y la innovación productivos con políticas públicas que cuenten con el consenso y con la participación de las empresas en su diseño, ejecución y evaluación.

Esta misión deberá sustentarse en tecnologías avanzadas, una mejor educación y un incremento de la actividad científica y tecnológica. El rezago tecnológico de los países latinoamericanos se ha agudizado. La brecha con los países asiáticos se amplía a diario, como lo atestigua también la bajísima proporción del producto nacional asignada a estas funciones. Allí donde la región tiene recursos y ventajas comparativas es donde deberá centrar el esfuerzo nacional y la asociación internacional.

La lógica estrecha de empresas que solo apuestan a maximizar sus utilidades, indiferentes a sus consecuencias sociales y ambientales, deberá cambiar rápido. La empresa innovadora será aquella que colabora con la comunidad.

Para dinamizar el ritmo de cambio y el sentido de la transformación productiva en América Latina, se deben crear y desarrollar capacidades para incorporar conocimiento a la estructura productiva

y cambiar el patrón de especialización, agregando la innovación y el desarrollo tecnológico como componentes orgánicos de la actividad empresarial. El propósito principal debe ser la expansión sostenida de las capacidades nacionales.

Pero las tecnologías no transforman por sí solas a la sociedad. La región requiere transformaciones educativas y sociales que completen un ciclo virtuoso. Mejorar el perfil educativo y social es clave para alterar el perfil tecnológico productivo y competitivo. Esta debe ser una consigna para las políticas públicas del futuro. El enfoque de los gobiernos debe centrarse en el desarrollo de las capacidades de la población, porque esta es la esencia del desarrollo humano —como bien enseñó Amartya Sen— y ha sido el secreto del salto cualitativo de Corea del Sur, China, Japón y, más recientemente, de otros países de Asia como la India<sup>19</sup>.

En síntesis, América Latina debe fortalecer sus capacidades y aprendizajes y profundizar sus esfuerzos en materia de investigación científica y tecnológica, innovación y digitalización; el reto es la articulación de este fortalecimiento con el aparato productivo, de modo de que esos esfuerzos se conviertan en palanca clave del aumento de la productividad y de la competitividad auténtica y, por tanto, del desarrollo sostenible.

### Avanzar a una nueva fase de cooperación regional

Es insostenible el actual nivel de descoordinación entre los países de América Latina, justo en un periodo de estructuración del orden internacional, con nuevas reglas, alianzas y cambios de poderes estatales y no estatales. Mantener tal dispersión lentificará el desarrollo de cada país,

---

<sup>19</sup> Las brechas de aprendizaje pueden llevar a la profundización de las desigualdades entre y dentro de países cuando se comparan las formas lineales de aprendizaje con las de tipo exponencial. Las organizaciones exponenciales son capaces de aprovechar las tecnologías emergentes para adaptarlas en un entorno de cambio acelerado (Palao, Lapierre e Ismail, 2019). Estas entidades tienen un impacto o producción varias veces mayor que sus competidoras, en virtud del uso de las nuevas técnicas de organización derivadas de las tecnologías aceleradas. América Latina debe evitar que las brechas se sigan ampliando, tanto respecto de los países adelantados como dentro de la región y en cada país.

reducirá su autonomía y comprometerá su democracia. Es inconducente imaginar que los temas se resolverán con puras medidas nacionales, y errado que algunos de los gobernantes practiquen un nacionalismo solapado.

La irrelevancia de la región a nivel global es perjudicial. Se puede y se debe impulsar una nueva coordinación entre los países para concertar posiciones que se expresen con una voz a nivel internacional. Las áreas de posible acuerdo abarcan el cambio climático, la salud, la construcción de infraestructura, las nuevas normas de comercio e inversión internacional, los acuerdos con otras regiones, Europa y el Asia Pacífico, las energías renovables, la regulación de las plataformas digitales para defender la libertad y la privacidad y asegurar los pagos de tributos de las grandes corporaciones tecnológicas a los países, la propiedad intelectual, la investigación científica, las migraciones y, por cierto, la defensa conjunta de la democracia y los derechos humanos. Son múltiples las posibilidades de cooperación; habrá que priorizar y planificar, pero estas coincidencias permitirían incidir en las instancias que resuelven las regulaciones y en las nuevas instituciones para la gobernanza global, reforzando el multilateralismo.

## Institucionalidad y capacidades prospectivas para preparar y recorrer el camino

### La institucionalización de la prospectiva en las políticas públicas

La incorporación sistemática y perdurable de la prospectiva en el quehacer público requiere su institucionalización paulatina y progresiva para convertirla en una herramienta de la necesaria política de Estado que precisa América Latina. No basta con declarar la importancia de la prospectiva para gobernar mejor. Se debe analizar qué institucionalidad es más efectiva para acumular experiencia, conocimiento y participación ciudadana. En la región ha habido frecuentes formulaciones de planes estratégicos que luego se dispersan y no acumulan aprendizajes.

Las experiencias recientes de países que han utilizado estos instrumentos muestran que se trata de un proceso progresivo, que se va perfeccionando en el camino. Además, enseñan que, si bien se requiere una coordinación central en el gobierno, es esencial organizar un tejido denso de grupos e instituciones dedicados a pensar escenarios y estrategias. Esta institucionalidad debe conseguir estabilidad y autonomía de los vaivenes políticos (Medina, 2021).

Los operadores de políticas públicas y los analistas de escenarios y estrategias deben conciliar visiones y objetivos para insertar la visión de largo plazo en la acción política, conectando corto y largo plazo. La experiencia revela un desacoplamiento de ambos grupos. Para que este desacoplamiento se vaya superando es indispensable interactuar con la política. También los dirigentes políticos deben conformar equipos en el parlamento y en los partidos políticos que los apoyen en el diseño de estrategias, proyectos de largo plazo y su ejecución.

Para que un político o las fuerzas políticas incorporen estos elementos es indispensable que la prospectiva se sustente en consultas y deliberaciones con amplia participación ciudadana. Cuando se recogen las aspiraciones ciudadanas y se logra un cierto consenso, se hace más evidente a los ojos de los políticos la conveniencia de incorporar estos instrumentos para atraer electorado y gobernar bien, con mayor respaldo. Ha tomado cuerpo la idea de una *prospectiva para la acción* y una *perspectiva estratégica*, es decir, que conecta la reflexión con la decisión, y para ello debe estar más vinculada a la política.

En consecuencia, una misión importante de quienes desean promover la prospectiva es pensar los mejores diseños institucionales. Nuevos pasos se han implementado en los últimos años. Un ejemplo es la reciente creación de una vicepresidencia en la Comisión Europea dedicada a los temas de prospectiva. En varios países europeos han ido conformando grupos de análisis al alero de los primeros ministros o los presidentes. En otros casos se han creado unidades de futuro en los principales sectores, ministerios o territorios. Es indispensable analizar las diversas organizaciones, sus ventajas y desventajas, a la luz de la realidad latinoamericana, para crear las pertinentes en nuestra región.

## Capacidades y aprendizaje

Ejercer un rol activo del Estado significa aprender más y mejor, con base en capacidades sofisticadas, en lugar de las capacidades básicas que caracterizan la gestión pública actual en la región. Un Estado activo debe tener un alcance global y un enfoque integral del desarrollo. El énfasis económico de las políticas públicas debe ceder ante una visión multidimensional que establezca relaciones y conexiones entre las dimensiones social, ambiental, cultural, institucional y científico-tecnológica del desarrollo. Ello entraña integrar la anticipación, aprender a pensar de una manera diferente y realizar procesos de formación compleja, de carácter inter, multi y transdisciplinario, sobretudo en el alto gobierno, donde se toman las decisiones que más impacto tienen sobre la población.

En forma complementaria a las capacidades de anticipación y aprendizaje, se requiere fomentar las capacidades de apropiación y movilización de la inteligencia colectiva. Las tecnologías transformadoras que caracterizan a la cuarta revolución industrial tienen que ser asimiladas por la ciudadanía a través del diálogo social. La gente debe interiorizar sus posibilidades e implicaciones a través de debates públicos informados, ha de participar activamente en las decisiones públicas, así como contribuir a la identificación en el presente de los hechos portadores de futuro que influirán en el desarrollo de sus capacidades. Finalmente, se debe forjar capacidades para pasar a la acción, implementar con efectividad planes, programas y proyectos transformadores.

Este esfuerzo de carácter multidimensional, integral y sistémico tiene que ser tratado como un ciclo continuo, en diálogo social permanente y transparente con la ciudadanía. Como revela la actual crisis, el reclamo ciudadano proviene en gran parte de la falta de diálogo social. En este contexto, la prospectiva genera interrogantes sistemáticas y organizadas acerca del futuro, con base en métodos, procesos y sistemas de análisis que permiten construir democráticamente los sentidos para nuestras sociedades, que movilicen la inteligencia colectiva en un sentido propositivo. La prospectiva sirve para pensar de modo integral y global, y darle forma al futuro, apoyada en la vigilancia del presente. En la región es necesario migrar del énfasis gubernamental en los análisis de

coyuntura y de corto plazo, puntuales y ocasionales, hacia procesos permanentes de construcción de futuros que integren la dinámica de corto plazo dentro del pensamiento de largo plazo.

### La incorporación de la prospectiva en la política pública

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

Según Mazzucato (2018), la investigación e innovación orientadas por misión (IOM) constituye un conjunto de políticas públicas sistémicas que se nutren de la frontera del conocimiento, orientan la ciencia para enfrentar grandes desafíos de la sociedad. Conforme a Montenegro (2019), la IOM define la visión o razón de ser de la política o programa y la respectiva misión y los medios para lograrla. Dicho enfoque utiliza un marco conceptual y metodológico que permite destacar el rol clave del Estado en la orientación del proceso de investigación e innovación. No se trata de un solo programa o proyecto, sino de un portafolio de proyectos cuya ejecución requiere la participación de múltiples actores bajo esquemas claramente delimitados.

En este sentido, se propone una misión para cada país o para toda la región (en el sentido antes referido) que dure al menos una década, transversal, multisectorial e interinstitucional, para potenciar la capacidad de anticipar y enfrentar el cambio estructural global. Es indispensable, para ello, fortalecer una institucionalidad capaz de facilitar al sistema político una forma de analizar y asumir los grandes desafíos, y colocarlos en la agenda pública oportunamente (Aguirre *et ál.*, 2016). Para lograrlo, el alto gobierno y la sociedad deben capacitarse en prospectiva, planificación y gestión estratégica del Estado como una prioridad de la política pública internacional. El Estado debe asumir una actitud

preactiva y proactiva, en lugar de reactiva o inactiva. El Estado tiene una responsabilidad fundamental para construir las estructuras apropiadas de gobernanza y gobernabilidad democrática.

La incorporación de la prospectiva en la política pública es clave para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Para concluir, proponemos implementar las siguientes acciones:

- Instalar una unidad de análisis prospectivo en la administración pública (de preferencia en la presidencia del país), articulada con los poderes legislativo y judicial, para conocer las megatendencias globales, explorar el futuro, actuar rápido frente a acontecimientos imprevisibles y convocar a un diálogo nacional recurrente hacia la construcción del futuro. Un modelo similar puede funcionar también en gubernaturas de estados, provincias y regiones.
- De manera similar, se propone formar una comisión o un grupo de análisis dentro del parlamento o congreso nacional, que interactúe con la unidad de prospectiva de la presidencia en el seguimiento y análisis de las megatendencias globales y en la exploración de futuros<sup>20</sup>.
- La creación de unidades de análisis prospectivo en la presidencia de la república, en el congreso y en gobiernos subnacionales de los países, se encaminaría también a examinar y proponer leyes considerando su impacto en el largo plazo desde su diseño y no, como sucede en algunos países, para hacerse cargo de las externalidades intertemporales que no se previeron originalmente. Se trata, pues, de diseñar *políticas prospectivas*, es decir, aquellas que se encaminan a resolver problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo sostenible, el avance de la democracia y la consolidación de la gobernabilidad democrática y que, por tanto, deben prever un tiempo largo, típicamente mayor al de un periodo presidencial o al de los que ocupan los asientos en las cámaras o al de los gobernadores de los estados.

---

<sup>20</sup> Un buen antecedente para la región es el sistema de interacción entre el ejecutivo y el parlamento en Finlandia, que produce estudios sobre el futuro. En América Latina, la experiencia de la Comisión de Futuros del Senado de Chile es de tomar en cuenta.

La discusión y la preparación de una política pública prospectiva debe incluir la participación de la sociedad, el sector privado y otros actores relevantes para que su ejecución trascienda los tiempos políticos y periodos de gobierno y, por tanto, tengan la mayor posibilidad de lograr los resultados previstos.

- Crear una red independiente de prospectiva en universidades y entidades gubernamentales y no gubernamentales en los niveles regional y nacional, con financiamiento público y capacidad de ejecutar proyectos prospectivos y estratégicos con los territorios y los sectores económicos.
- A nivel del alto gobierno, fomentar la formación avanzada en capacidades prospectivas, con entrenamiento, capacitación permanente e intercambios de experiencias, lecciones y aprendizajes concretos entre pares latinoamericanos y entre América Latina y otras experiencias internacionales relevantes.
- Integrar la planificación y la prospectiva con las políticas públicas mediante redes de conocimiento entre las universidades, las academias científicas y contrapartes gubernamentales tomadoras de decisiones, que contribuyan a la gobernabilidad y el aprendizaje colectivo.
- A nivel empresarial, promover ejercicios prospectivos en sectores estratégicos y sistemas de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva en áreas de oportunidad estratégica y competitiva de la región.
- A nivel educativo y del desarrollo del conocimiento prospectivo, integrar el trabajo de las redes internacionales de prospectiva con líneas de investigación pertinentes de maestrías y doctorados de frontera.
- A nivel de la comunicación pública, fortalecer procesos de difusión de resultados de estudios prospectivos, debates públicos y apropiación social del conocimiento prospectivo, especialmente a través de medios masivos y redes sociales.
- Frente a la pandemia del Covid-19 y sus previsible consecuencias en el planeta, proponemos la creación de una entidad que reúna expertos en una instancia mundial, por ejemplo, en la Secretaría General de Naciones Unidas, para explorar el futuro

y construir escenarios, con el fin de apoyar a los gobiernos y a las sociedades nacionales frente a la ocurrencia de cisnes negros que afectan bienes públicos globales, como la salud, el agua, la estabilidad financiera y el clima. Esta entidad estaría brindando asesoría, confianza y, sobre todo, soluciones realistas globales que cada país podría aprovechar, y reforzaría las entidades de inteligencia prospectiva de los Estados nacionales para coordinar y promover la formación de unidades de futuro en los distintos niveles del Estado, relacionadas con universidades, regiones y empresas.

En suma, un Estado visionario, anticipador y proactivo requiere instrumentos para desarrollar sus tareas. Una entidad prospectiva se encargaría de estudiar megatendencias globales para proponer, analizar, acordar, implementar y, posteriormente, vigilar la implementación de las políticas, planes y programas para avanzar en la materialización de la visión de futuro acordada.

El gran giro latinoamericano es posible y necesario, y debe propender a consolidar un sistema político inspirado en los principios de democracia social, aquel que mejor armoniza las aspiraciones de libertad, igualdad, equidad y sostenibilidad, con cooperación internacional.

Rechazamos el cortoplacismo, que al final es una lógica conservadora que corrige, pero no transforma. También, nos distanciamos del escepticismo, aquella actitud de que nada grande es posible, y que termina cultivando la resignación. Y tampoco refrendamos el inmediateismo revolucionario de quienes rechazan todo lo existente y postulan la transformación inmediata sin proponer medidas viables, ni ganar apoyo mayoritario y, al final, poco realizable.

Muchos partidarios de las transformaciones alimentan la crítica sin propuestas de nuevos caminos. En este libro llamamos a jugarla por un rumbo definido, y que cada país deberá precisar políticas y proyectos para recorrer la estrategia convenida. La clave está en la flexibilidad para adaptarse y no desviarse, sino persistir con resiliencia.

Pensar futuros ambiciosos es una fuerza inspiradora para grandes cambios. Aunque no se lleguen a realizar en su totalidad, ayudan a acercarse a una aspiración común. La gran transformación, al final, supone

un cambio del sentido común latinoamericano, un cambio cultural de que es posible emprender nuevas iniciativas transformadoras de gran envergadura.

Una visión compartida de futuro tiene el poder de impulsar el potencial humano hacia logros superiores. Pero debe traducirse en un proyecto real con logros progresivos y permanentes. Lo cual sirve para aprender de las crisis, afrontar los retos por venir y construir un futuro común. Debemos reflexionar juntos sobre las posibilidades de la unión de América Latina, vinculando estrechamente a los ciudadanos, la sociedad civil, los académicos, los empresarios, los organismos internacionales y los parlamentos nacionales.

La prospectiva provee una visión global, la mirada de un mundo integrado e interconectado, de personas que son ya ciudadanos globalizados, para que aprendan unos de otros y conozcan las soluciones que otros conciben para problemas similares o problemas comunes.

El gran giro de la región no es una utopía, sino una necesidad. Es un futuro posible que puede orientar la inteligencia colectiva hacia la transformación productiva, política y social que se requiere después de la pandemia. ¡Es viable y es un imperativo ético desplegar la imaginación y la capacidad técnica y social de la ciudadanía hacia una democracia social y una región próspera, sostenible e incluyente!



## REFERENCIAS

- Aguirre-Bastos, C., Motta, J. A., Candanedo, D., Medina, J.; Roach, G. (2016). Gobernanza y diseño de políticas basadas en evidencia: la herramienta del “Foresight”. En *Compendio de evidencia científica para el diseño de políticas*, ECDP-04. Ciudad de Panamá: Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Aldaheri, S., Woodgate, D. y Abu Sitta, F. (2020). *The World Post Covid-19: Plausible Scenarios and Paradigm Shifts*. Dubái: Dubai University.
- Alonso Concheiro, A. (2007, noviembre 5-7). *La prospectiva en Iberoamérica* [Ponencia]. Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México.
- Banco Mundial (2020, Julio), “Global Productivity”, World Bank Group.
- Banco Mundial (2020, octubre 9). La región de América Latina y el Caribe debe contener el costo de la COVID-19. Comunicado de Prensa. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/09/latin-america-caribbean-contain-costs-covid19>
- Bárcena, Alicia. (2019, diciembre 12). El período 2014-2020 sería el de menor crecimiento para las economías de América Latina y el Caribe en las últimas siete décadas: Cepal. Comunicado de prensa. <https://www.cepal.org/es/comunicados/periodo-2014-2020-seria-menor-crecimiento-economias-america-latina-caribe-ultimas-siete>
- Barreta, P., Chen S. y Nan L. (2021, febrero 3). COVID’s Long Shadow: Social Repercussions of Pandemics”. *IMF Blog*. <https://blogs.imf.org/2021/02/03/covids-long-shadow-social-repercussions-of-pandemics>
- Bell, W. (1996). *Foundations of Futures Studies*. Londres, Reino Unido: Transaction Publishers.
- Berman, S. (2020, julio 4). Crises Only Sometimes Lead to Change. Here’s Why. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/07/04/coronavirus-crisis-turning-point-change/>

- Berkhout, E. et al. (2021). *El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*. [Informe de Oxfam, enero de 2021]. Oxford, UK: Oxfam Internacional, 86 pp. DOI: 10.21201/2020.6409
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bitar, S. (2019, febrero). How Foresight Could Strengthen Governance in Latin America. *Global Trends Newsletter* [The Dialogue. Leadership for the Americas]. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/07/FINAL-How-Foresight-Could-Strengthen-Governance-in-LatAm.pdf>
- Bitar, S. (2020a, febrero). El futuro del trabajo en América latina. ¿Cómo impactará la digitalización y qué hacer? *Diálogo Interamericano* [The Dialogue. Leadership for the Americas]. [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/02/Future-of-Work\\_Feb-2020-V-FINAL.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/02/Future-of-Work_Feb-2020-V-FINAL.pdf)
- Bitar, S. (2020b). *América Latina: la pandemia también crea oportunidades de transformación*. Versión 13. [Documento sin publicar].
- Bitar, S. y Zovatto, D. (2021, febrero 9). América Latina. Los cambios postpandemia. IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/am%C3%A9rica-latina-los-cambios-postpandemia>
- Bourse, F., Désaunay, C., Grzesiak, L., De Jouvenel, F., Magnes, A. y Ségur, M. (2020, junio 15), Crise du Covid-19: quels scénarios pour les 18 prochains mois? *Futuribles International*. <https://www.futuribles.com/fr/document/crise-du-covid-19-quels-scenarios-pour-les-18-proc/>
- Bregman, R. (2020, mayo 14). The neoliberal era is ending. What comes next? *The Correspondent*. <https://thecorrespondent.com/466/the-neoliberal-era-is-ending-what-comes-next/61655148676-a00ee89a>
- Burrows, M. y Engelke, P. (2020, julio 7). *What world post-covid-19? Three scenarios* [Atlantic Council Papers]. Washington: Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/07/What-World-Post-COVID-19.pdf>
- Carranza, L. et al. (2020). *El desafío del desarrollo en América Latina. Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento. <https://bit.ly/33A95qB>
- Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi – CTVLU. (2019). *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros. Visión de conjunto y síntesis de retos y propuestas*. CDMX.: Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, El Colegio de México, Foro

- Consultivo Científico y Tecnológico. <http://centrotepoztlan.org/mexico-prospero-equitativo-e-incluyente-construyendo-futuros>
- Cepal. (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: Cepal, 418 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/13057/S0400002\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/13057/S0400002_es.pdf)
- Cepal. (2008). *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: Cepal, 346 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2889/S0800117\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2889/S0800117_es.pdf)
- Cepal. (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal, 176 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40159/S1600653\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40159/S1600653_es.pdf)
- Cepal. (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: Cepal, 209 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/42396/S1701222\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/42396/S1701222_es.pdf)
- Cepal (2020a, julio 15). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe Especial COVID-19, (5). [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45782/S2000471\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45782/S2000471_es.pdf)
- Cepal. (2020b). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago de Chile: Cepal, 243 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699_es.pdf)
- Cepal. (2021). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: Cepal, 163 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46501/S2000990\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46501/S2000990_es.pdf)
- Cepal/OIT. (2020, noviembre). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política. *Boletines*, (23). [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46308/S2000601\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46308/S2000601_es.pdf)
- Comisión Europea. (2020, septiembre 9). Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente. Informe sobre prospectiva estratégica de 2020. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Bruselas: Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0493&from=ES>
- Cornell University, INSEAD y WIPO. (2019). *The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives-The Future of Medical Innovation*. Geneva: World Intellectual Property Organization.

- Coyle, D. (2020, diciembre 2). Taking National Investment Seriously. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/bigpicture/the-post-pandemic-play-book>
- CYTED. (2017). Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Área de Ciencia y Sociedad, Red Abierta de Prospectiva e Innovación, Procesos de evaluación interna. [http://www.cyted.org/?q=es/detalle\\_proyecto&un=929](http://www.cyted.org/?q=es/detalle_proyecto&un=929)
- De Jouvenel, H. (2004). Invitation á la prospective. *Futuribles*. <https://www.futuribles.com/en/bibliographie/notice/invitation-a-la-prospective/>
- Dieppe, A. (2020). *Global Productivity. Trends, Drivers, and Policies*. Washington: World Bank Group, 460 pp.
- Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. (2018). *Banco de Programas de Capacitación de la Subdirección de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública*. [Documento de Trabajo]. Bogotá.
- European Commission. (2015). Preparing the Commission for future opportunities - Foresight network fiches 2030. [Documento de trabajo]. <https://bit.ly/36u7ukW>
- European Commission. (2018). *FTA2018 Conference - Future in the making*. Joint Research Centre (JRC). <https://bit.ly/2R9cQwy>
- FAO. (2018). *The Future of Food and Agriculture: Alternative Pathways to 2050*. Roma: FAO, 224 pp. <http://www.fao.org/3/I8429EN/i8429en.pdf>
- Fernández Arias, E. (2017). *On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean*. Washington: BID, 30 pp. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/On-the-Role-of-Productivity-and-Factor-Accumulation-in-Economic-Development-in-Latin-America-and-the-Caribbean-2017-Update.pdf>
- FMI. (2020, octubre). *Monitor Fiscal*. <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
- Foro Económico Mundial. (2020). *Manifiesto de Davos 2020: El propósito universal de las empresas en la cuarta revolución industrial*. <https://es.weforum.org/agenda/2019/12/manifiesto-de-davos-2020-el-proposito-universal-de-las-empresas-en-la-cuarta-revolucion-industrial/>
- Frey, C. B. and Osborne. M. A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Oxford: Oxford Martin School, University of Oxford, 72 pp. <http://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/The-Future-of-Employment-How-Susceptible-Are-Jobs-to-Computerization.pdf>

- Fukuyama, F. (2020, julio-agosto). The Pandemic and Political Order. It Takes a State. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
- Glenn, J., Saffo, P., Gordon, T. y The Millennium Project Covid Scenarios Team. (2020, octubre). Three futures of the covid-19 pandemic in the United States. January 1, 2022: Implications for all of us. The Millenium Project. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.36422.70723>
- Goodman, J., Klein, F., Mc Tavish, G. y Billa, G. (2020, abril). *Covid-19: Confronting uncertainty through and beyond the crisis. The power of scenario-thinking to enhance decision-making*. [Monitor Deloitte y Center for the Long View], 12 pp. <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/covid-19/covid-19--confronting-uncertainty-through---beyond-the-crisis-.html>
- Guterres, A. (2018). Prólogo. En *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*. Nueva York: Naciones Unidas, 38 pp. <https://bit.ly/3ajK1WS>
- Gutiérrez, M. A. (2014). *Antecedentes de Comisiones de Futuros en los Parlamentos del mundo. Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva*. Buenos Aires, Arg.; Washington, EE. UU.: Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva y The Millenium Project. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/9AE44B1B9EAA2A3305257E88000131C3/\\$FILE/ANTECEDENTES\\_DE\\_COMISIONES\\_DE\\_FUTUROS.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9AE44B1B9EAA2A3305257E88000131C3/$FILE/ANTECEDENTES_DE_COMISIONES_DE_FUTUROS.pdf)
- Harari, Y. N. (2020, marzo 20). The World after Coronavirus. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>
- IDEA. (2020, junio 25). Una llamada para defender la democracia. <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/una-llamada-para-defender-la-democracia>
- IDEA Internacional. (2021). *Global State of Democracy in the World 2021*. [En preparación].
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.
- Innerarity, D. (2020). La complejidad de la pandemia. En *Pandemocracia: una filosofía de la crisis del coronavirus*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Johnson, J., Scholes, K. y Whittington, R. (2010). *Fundamentos de estrategia*. Madrid: Pearson.
- Katz, J. (2000, agosto). Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996., *Revista de la CEPAL*, (71), pp. 65-84. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12210/071065084\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12210/071065084_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Krull, S. (2016, diciembre). El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina. *Cepal. Documentos de Proyecto*, (725), 47 pp. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40856/1/S1601255\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40856/1/S1601255_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Latinobarómetro. (2019). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 82 pp. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- López, H. (2020, enero 21). ¿Hacia una nueva década perdida en América Latina? Washington: Banco Mundial. <https://bit.ly/2GX1YgJ>
- Lopez-León, S. *et al.* (2021, enero 30). More than 50 Long-term effects of COVID-19: a systematic review and meta-analysis. *Medrxiv*, 22 pp. doi: <https://doi.org/10.1101/2021.01.27.21250617>
- Máttar, J. (2019a). Reflexiones sobre la planificación en el siglo 21 y la visión desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En Alicia Bárcena y Miguel Torres (eds.), *Del estructuralismo al neoes- tructuralismo. La travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*. Santiago de Chile: Cepal, 336 pp. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44710/S1701115\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44710/S1701115_es.pdf)
- Máttar, J. (2019b). Long-term Challenges of Industrial Development in Latin America and the Caribbean. En P. Bianchi *et al.* (eds.), *Transforming Industrial Policy for the Digital Age. Production, Territories and Structural Change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 256 pp.
- Máttar, J. (2020a). Planificación y prospectiva para enfrentar los retos del desarrollo de México. *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, V(4), 253-337. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/05/07JorgeMattar.pdf>
- Máttar, J. (2020b). *Siete lecciones para transformar al Estado en América Latina*. [Documento no publicado].
- Máttar, J. (2020c). Covid 19: implicaciones globales y consecuencias para México. Parte 1: Consecuencias sobre el capitalismo del siglo XXI. En *La pandemia del Covid-19 en México y el mundo. Implicaciones y posibles cursos de acción*. Tepoztlán, Morelos: Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidí. <http://centrotepoztlan.org/wp-content/uploads/2020/06/J-Máttar-COVID-19-implicaciones-globales-y-consecuencias-para-México-Parte-1-2-jun-2020.pdf>
- Matus, C. (1987, abril). Planificación y gobierno. *Revista de la CEPAL*, (31), 161-178.
- Mazzucato, M. y Pérez, C. (2014, julio). Innovation as Growth Policy: The challenge for Europe. *SPRU Working Papers Series* [University of Sussex],

- (SWPS 2014-13), 30 pp. <http://www.sussex.ac.uk/spru/documents/2014-13-swps-mazzucato-perez.pdf>
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union*. Bruselas: European Commission Publications Office, 34 pp. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>
- Mazzucato, M. (2020, abril 9). Capitalism's triple crisis. *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/capitalisms-triple-crisis>
- Mazzucato, M. (2021, febrero 11). From Moonshots to Earthshots. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/bigpicture/the-post-pandemic-playbook>
- McKinsey Global Institute. (2017). Summary of findings. En *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*, (pp. 1-21). New York: McKinsey Global Institute. <https://mck.co/2QbTIXO>
- Medina-Vásquez, J. E. (2019, mayo 22-23). *La Prospectiva como instrumento de política en ciencia, tecnología e innovación para Centroamérica y República Dominicana* [Ponencia]. Seminario para la construcción de capacidades de formulación e implementación de políticas en las organizaciones nacionales de ciencia, tecnología e innovación de Centro América y la República Dominicana. IDRC, BID, SENACYT Panamá, Ciudad de Panamá.
- Medina-Vásquez, J. E. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle – Editorial USACH, Centro de Estudios del Futuro de la Universidad de Santiago de Chile.
- Medina-Vásquez, J. E. (2021). “El aporte de la prospectiva a la planificación para el desarrollo”. *Ponencia de Ingreso como miembro Correspondiente*, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá.
- Medina-Vásquez, J. E., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Comisión Económica para América Latina (Cepal), Naciones Unidas.
- Medina-Vásquez, J. E. y Mendoza Rubio, H. (2020). *América Latina en la encrucijada y el rol de la prospectiva para un mundo post-Covid*. [Documento técnico no publicado para uso interno de la Red Abierta de Prospectiva e Innovación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) - Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle, diciembre 11 de 2020].
- Micklethwait, J., y Wooldridge, A. (2015). *La cuarta revolución: La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.

- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD). (2012). *Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor*. Santo Domingo: MEPyD, 234 pp. [https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/END/Informes%20Anuales%20END/end\\_2030.pdf](https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/END/Informes%20Anuales%20END/end_2030.pdf)
- Montenegro Trujillo, I. (2019, mayo 22.23). Investigación orientada por misión [Ponencia]. Seminario para la construcción de capacidades de formulación e implementación de políticas en las organizaciones nacionales de ciencia, tecnología e innovación de Centro América y la República Dominicana; IDRC, BID, SENACYT Panamá; Ciudad de Panamá.
- Naciones Unidas. (2015, octubre 21). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [Documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo post-2015]. Nueva York: ONU. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*. Nueva York: ONU, 38 pp. <https://bit.ly/2TGklhw>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. Nueva York: ONU, 62 pp. <https://bit.ly/2RyB8Ak>
- Nath Waughray, D. K., Lambertini, M. (2020, enero 19). *Why 2020 is the year to reset humanity's relationship with nature*. [Paper]. World Economic Forum Annual Meeting, Davos-Klosters, Switzerland, 21-24 enero 2020. <https://bit.ly/318Kffk>.
- National Science Foundation (2018) National Science Board. In *Science and Engineering Indicators*, Alexandria, VA.
- National Intelligence Council. (2021, marzo). *Global Trends 2040. A More Contested World*. Washington: National Intelligence Council, 148 pp. [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends\\_2040.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf)
- Ocampo, J. A. y Casilda, R. (2020). *El Consenso Latinoamericano 2020: una nueva visión para la era post-Covid-19*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 12 pp. <https://iberoame.usal.es/wp-content/uploads/2020/09/Consenso-Latinoamericano-2020.pdf>
- Palao, F., Lapierre, M. y Ismail, S. (2019). *Transformações exponenciais*. Río de Janeiro, Brasil: Alta Books Editora.
- PNUD. (2019). *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York: PNUD, 32 pp.
- Presidencia de la República. Oficina de Planeación y Presupuesto del Uruguay. (2019). *Aportes para una estrategia de desarrollo 2050*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 296 pp. [https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11206.pdf](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11206.pdf)

- Ramonet, I. (2020, abril 25). La pandemia y el sistema-mundo. *Le Monde Diplomatique*. <https://mondiplo.com/la-pandemia-y-el-sistema-mundo>
- Rivas Molina, F. (2018, noviembre 9). El Latinobarómetro registra en 2018 el “annus horribilis” de las democracias de América Latina. *Diario El País*. [https://elpais.com/internacional/2018/11/09/america/1541766116\\_145827.html](https://elpais.com/internacional/2018/11/09/america/1541766116_145827.html)
- Rodrik, D. (2020, abril 6). Will COVID-19 Remake the World? *Project Syndicate*. <https://bit.ly/3o33aUt>
- Rodrik, D. y Stantcheva S. (2020, junio 11). The Post-Pandemic Social Contract. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-social-contract-must-target-good-job-creation-by-dani-rodrik-and-stefanie-stantcheva-2020-06>
- Sánchez-Masi, L. (2021, enero). *La política económica neoclásica en América Latina. Génesis y consecuencias de cuatro décadas perdidas en el desarrollo latinoamericano 1980-2020* [Documento no publicado].
- Schenoni, L. y Malamud, A. (2021, enero-febrero). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, (291). <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>
- Schwartz, P. (1995, noviembre). Planeación estratégica por escenarios. *Cuadernos de Administración*, 14(21). [https://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernos\\_de\\_administracion/article/view/114/190](https://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernos_de_administracion/article/view/114/190)
- Sparrow, P. R. y Boam, R. (1996). *Designing and achieving competency*. Londres, Reino Unido: McGraw-Hill.
- Stiglitz, J. (2020). *Capitalismo progresista, la respuesta a la era del malestar*. Madrid: Taurus, 492 pp.
- The Economist (2021, febrero 13). How well will vaccines work? *The Economist*, 9-10. <https://www.economist.com/leaders/2021/02/13/how-well-will-vaccines-work>
- The Economist Intelligence Unit /EIU. (2020). Democracy Index 2020: In sickness and in health? *The Economist*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- United Nations Development Programme. (2018). *Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 50 pp. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/ForesightManual2018.html>
- Vallespín, F. (2020, enero 18). Hay que combatir el miedo al futuro.. *El País-Ideas*. [https://elpais.com/elpais/2020/01/17/ideas/1579264297\\_444892.html](https://elpais.com/elpais/2020/01/17/ideas/1579264297_444892.html)

- Wade, M. (2020). Scenario Planning for a Post-Covid-19 World. Make sure you are prepared for the new normal. Lausana: Global Center for Digital Business Transformation, IMD. <https://www.imd.org/research-knowledge/reports/scenario-planning-for-a-post-covid-19-world/>
- World Economic Forum (WEF). (2016, enero 20-23)., *Mastering the Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum Annual Meeting 2016. Davos-Klosters, Switzerland: WEF. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_AM16\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_AM16_Report.pdf)
- World Economic Forum (WEF). (2020, enero 15). *The Global Risks Report 2020*. Insight Report 15th Edition. Davos-Klosters: WEF / Marsh & McLennan and Zurich Insurance Group, 98 pp. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>
- World Economic Forum (WEF). (2021, enero 19). *The Global Risks Report 2021*. Insight Report, 16th Edition. Davos-Klosters: WEF / Marsh & McLennan, SK Group and Zurich Insurance Group. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf)
- Zibechi, R. (2021, marzo 26). La militarización, fase superior del extractivismo. *La Jornada*, p. 20. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/26/politica/la-militarizacion-fase-superior-del-extractivismo/>

## Plataformas digitales

- Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- BID estadísticas; <https://www.iadb.org/es/lacdebtgroup/estadisticas>
- BID/CAF/CEPAL, Base de datos de infraestructura, <http://infralatam.info/>
- CEPAL Stat, <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Corporación Latinobarómetro, Banco de datos en línea, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Diálogo Interamericano/BID, Database on reports; global trends and future scenarios, <http://globaltrends.thedialogue.org/>
- FMI - datos; <https://www.imf.org/en/Data>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo el Desarrollo de América Latina y el Caribe; <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.
- OECD – data; <https://data.oecd.org/>
- Pre print Server for Health Siences; <https://www.medrxiv.org/>

## DE LOS AUTORES

### Sergio Bitar

Político e Ingeniero civil, “Medalla de Oro” (2017) del Instituto de Ingenieros de Chile e “Ingeniero del año 2016” Colegio de Ingenieros de Chile; O’Donnell Democracy Award, Latin American Studies Association, 2017. Presidente Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia; Senior Fellow Inter American Dialogue, Washington; Miembro Consejo Consultivo del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Estocolmo; Presidente Corporación Museo del Salitre. Fue Ministro de Minería del presidente Allende, prisionero político de la dictadura de Pinochet y exiliado. A su regreso, fue elegido Senador, fue Ministro de Educación del presidente Lagos, de Obras Públicas de la presidenta Bachelet, y presidente del Partido por la Democracia en tres ocasiones. Ha sido miembro de los Consejos Directivos de las Universidades de Chile, Católica de Temuco, Mayor y de Santiago. Ingeniero Civil U de Chile; Diplome Centre d’Etudes de Programmes Economiques, Francia; MPA, Harvard University.

#### Libros recientes:

- *El Futuro del Trabajo en América Latina*, Inter American Dialogue, 2020;
- *Tendencias Mundiales y el Futuro de América Latina*, CEPAL, 2016.
- *Democratic Transitions. Conversations with World Leaders*”, con Abraham Lowenthal, Johns Hopkins University Press, 2015.
- *Transiciones Democráticas. Conversaciones con presidentes de la Republica*, Gutenberg Galaxia, 2016, también en francés, árabe, holandés y birmano, 2017; ruso, 2018, portugués, vietnamita, 2019.
- *Dawson Isla 10*, 14 edición 2018, en inglés, *Prisoner of Pinochet*, Wisconsin University Press, 2017; francés e italiano, 2016.
- *El Gobierno de Allende. Chile 1970-1973*, 4a Edición, Editorial Pehuen, 2018.

- *La Caída de Allende y la Huelga de El Teniente*, con Crisostomo Pizarro, 2a edición, Editorial Universidad Católica de Valparaíso, 2018.

## Jorge Máttar

Economista Mexicano; Bachelor of Arts y Master of Arts (Economía) Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ex Director del Instituto Latinoamericano y Caribeño de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL. Estuvo a cargo de la Dirección de la Sede Subregional de la CEPAL en México y fungió como Director Adjunto; anteriormente fue Coordinador de Investigación, Asesor Regional y Oficial de Asuntos Económicos en la misma institución. Actualmente es Director Ejecutivo del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi; asociado del Proyecto del Milenio, nodo México; y consultor de la CEPAL.

### Publicaciones recientes:

- *México hacia 2050, 15 Retos*, con Concepción Olavarrieta y Guillermo Gándara (editores), en prensa, Millennium Project-Random House (borrador final: septiembre 2020).
- “Covid-19: implicaciones globales y consecuencias para México, parte I, Consecuencias sobre el capitalismo del siglo XXI”, Serie *La pandemia del Covid-19 en México y el mundo, implicaciones y posibles cursos de acción*, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, 2 de junio de 2020, en línea: <https://bit.ly/3eOulxO>
- “Planificación y prospectiva para enfrentar los retos del desarrollo de México”, *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM, mayo 2019, en línea: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econ-mex/05/07JorgeMattar.pdf>
- “Reflexiones sobre la planificación en el siglo XXI y la visión desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible,” en Alicia Bárcena y Miguel Torres, *Del estructuralismo al neoestructuralismo La travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*, CEPAL, LC/PUB.2019/9, Santiago de Chile, septiembre 2019.
- “Long-term Challenges of Industrial Development in Latin America and the Caribbean”, en *Transforming Industrial Policy for the Digital*

*Age; Production, Territories and Structural Change*, Patrizio Bianchi, Clemente Ruiz Durán y Sandrine Labory, eds., Edward Elgar Publishing, Chetelham, UK, agosto 2019.

## Javier Medina Vásquez

Prospectivista colombiano. Doctor en Ciencias Sociales (Pontificia Universidad Gregoriana, Roma). Magíster en Administración de Empresas y Psicólogo (Universidad del Valle, Cali). Actualmente es Profesor Titular de la Universidad del Valle, donde ha sido Vicerrector de Investigaciones, Director de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, y fundador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento. Ex Jefe del Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial de Colciencias. Actualmente es Coordinador de la Red Abierta de Prospectiva e Innovación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), 2017-2021, con sede en Madrid (España). Desde 1996 es Profesor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Trabaja desde 1989 en prospectiva científica y tecnológica, educativa, cultural, territorial y corporativa.

### Publicaciones relevantes:

- *“Abriendo caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe”* (Universidad del Valle, Universidad de Santiago de Chile; 2020).
- *“Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe”* (CEPAL, 2014). Con Steven Becerra y Paola Castaño.
- *“Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”* (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL, 2006). Con Edgar Ortegón.
- *“Desafíos de la transformación productiva y educativa hacia una sociedad y economía de conocimiento”* (Universidad Autónoma de Occidente, 2014). Con Isabel Velasco.
- *“Visión compartida de futuro”* (Universidad del Valle, 2003).



## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen los comentarios, observaciones y sugerencias a versiones previas de este texto realizados por Gildardo Arango, Mario Dehesa, Omar Díaz, Daniel Perrotti, Lilia Vásquez, y a los revisores anónimos.







## Programa ditorial

Ciudad Universitaria, Meléndez  
Cali, Colombia

Teléfonos: (+57) 2 321 2227  
321 2100 ext. 7687

<http://programaeditorial.univalle.edu.co>  
[programa.editorial@correounivalle.edu.co](mailto:programa.editorial@correounivalle.edu.co)

**i S i g u e n o s !**

