COLECCIÓN **DESARROLLO HUMANO PARA LA TRANSFORMACIÓN**

14

LA IMPORTANCIA DE LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA:

SITUACIÓN Y CONDICIONES PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN

José Álvaro Cálix Rodríguez

Representante Residente del PNUD en Honduras

Richard Barathe.

Representante Residente Adjunta del PNUD en Honduras

Rosenely Diegues-Peixoto.

Asesor en Políticas y Coordinador del Informe de Desarrollo Humano de Honduras PNUD en Honduras

Sergio A. Membreño Cedillo.

Equipo Informe de Desarrollo Humano - Honduras

Alejandra Salazar, Alex Navas, Ángel Rodríguez, Andrea Girón, Anibal Barahona, Cinthya Barahona, Daniela Suazo, Ely Noé, Gracia Arteaga, Iliana Licona, Katherine Flores, Pedro Acosta, Ramón Romero, Ruth Perdomo y Víctor Ordóñez.

Elaboración de las publicaciones.

Álvaro Cálix, Andrés Ham, Carolina Ávalos Burgos, Gustavo Fernández Saavedra, Grupo de la diáspora, José Arnoldo Sermeño Lima, José Luis Benítez, José Soto, Julieta Castellanos, Laura Chinchilla, Luis René Cáceres, Miguel Ramos, Mónica Pinilla-Roncancio, Nelson Garrido, Óscar Nuñez Sandoval, Pedro Morazán, Ramón Romero, Rolando Sierra, Sergio A. Membreño Cedillo.

Revisión de contenido

Pedro Acosta y Sergio A. Membreño Cedillo.

Revisión de redacción

Pedro Acosta.

Diseño y diagramación

Anibal Barahona.

Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Gobierno de Canadá a través de Asuntos Mundiales Canadá, la Unión Europea (UE), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Las opiniones y recomendaciones expresadas en esta publicación son las de las y los autores de las propuestas y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de los Estados miembros de la ONU ni de las entidades donantes.

El PNUD agradece a sus socios: la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Gobierno de Canadá a través de Asuntos Mundiales Canadá, la Unión Europea (UE), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que han hecho posible la elaboración de los productos de conocimiento realizados en el marco del Informe de Desarrollo Humano Honduras.

Sobre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones resilientes ante los distintos problemas actuales. De la misma manera, promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos los actores sociales. El PNUD se encuentra presente en 170 países y trabaja para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión, así como ofrecer una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD marzo 2022

Todos los derechos reservados.

Elaborado en Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

Edificio Naciones Unidas, Colonia San Carlos, Calle República de México 2816, Tegucigalpa, Honduras.

www.hn.undp.org

COLECCIÓN DE DESARROLLO HUMANO PARA LA TRANSFORMACIÓN

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consecuente con su objetivo de generar conocimiento orientado a aportar a las transformaciones del país, presenta la **Colección Desarrollo Humano para la Transformación,** la cual se conforma de **22 ensayos y análisis académicos y técnicos** elaborados por expertos internacionales y nacionales, en una serie de materias como la economía, la gobernabilidad, los derechos humanos, la seguridad ciudadana, género, desigualdades y Estado de Derecho.

En su conjunto, estos ensayos son divididos en tres secciones. La primera sección, presenta una serie de análisis sobre las tendencias y características principales de Honduras en su dimensión económica, política social y ambiental. La segunda sección, presenta elementos analíticos en materia de Estado de Derecho y gobernabilidad aportando a su conocimiento con un enfoque integrador. La sección tercera presenta una serie de propuestas estratégicas que contribuyen a la solución de los grandes problemas estructurales que el país acumula y, por lo tanto, responden a una visión transformadora del país.

En ese sentido, concebimos desde el PNUD la generación de conocimiento como un proceso creativo, analítico, multidimensional y prospectivo con la capacidad de articular diferentes ideas, pensamientos y experiencias para proyectarlo en el diseño de políticas púbicas orientadas al desarrollo humano. Nuestra orientación es **“Repensar para transformar”.**

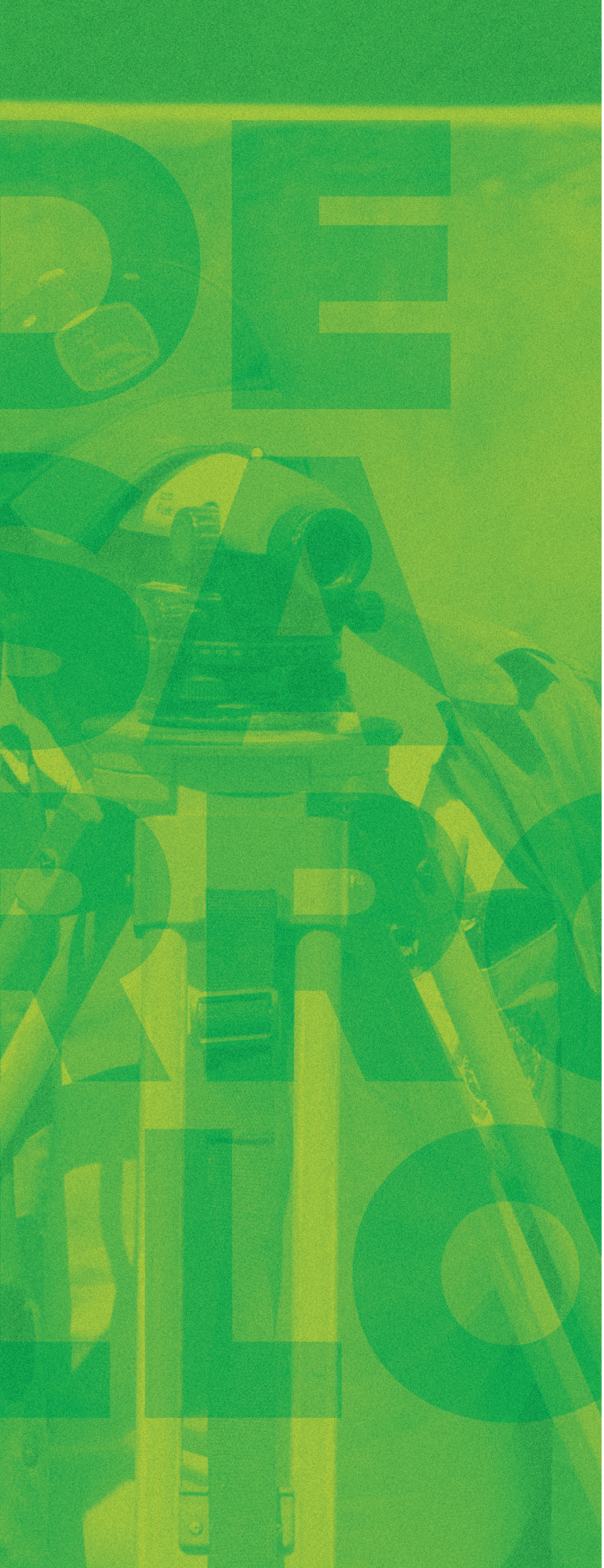
Uno de los principales desafíos de país en medio de la multicrisis que se vive, agravada por el COVID-19, es generar pensamiento, reflexión y acción colectiva de carácter nacional y propositivo para la solución de los problemas del país. Ello presupone repensar el país: la capacidad de entender su historia, de contextualizar el momento actual y tener una mirada prospectiva hacia el futuro.

En ese contexto, hacemos referencia a quienes han aportado a la **Colección de Desarrollo Humano**: intelectuales, pensadores y académicos que vienen de diferentes países, contextos y disciplinas con diversas formaciones a nivel de licenciaturas, maestrías y doctorados, pero todos en común aportando a una comprensión multidimensional de Honduras.

El propósito último de la **Colección de Desarrollo Humano** es construir puentes de pensamiento entre académicos, intelectuales, técnicos y formuladores de políticas públicas y al mismo tiempo propiciar y promover iniciativas orientadas a la construcción de una agenda ciudadana para la transformación. La **Colección de Desarrollo Humano para la Transformación** reúne un grupo de 22 académicos, intelectuales y pensadores del país. A todos ellos el agradecimiento por su invaluable aporte a la **Colección de Desarrollo Humano para la Transformación**. Juntos hacemos realidad “Repensar para trasformar” y se contribuye a la idea de que la “Honduras que imaginamos es posible”.

Sergio A. Membreño Cedillo

Coordinador de la Unidad de Generación de Conocimiento
y Coordinador del Informe de Desarrollo Humano (IDH) - Honduras



ÁLVARO CÁLIX

Investigador social y escritor. Doctor en Ciencias Sociales con Orientación en la Gestión del Desarrollo por el Programa Latinoamericano de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Coordinó el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Honduras 2003.

Es miembro del Comité de Apoyo Técnico del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Honduras 2022. Es miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Región (Centroamérica) del Programa Estado de la Nación de Costa Rica.

Entre 2017 y 2020 integró el Grupo de Trabajo Regional, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert, que elaboró una propuesta de Transformación Social para América Latina.

INTRODUCCIÓN 12

ASPECTOS CONCEPTUALES E HISTÓRICOS 13

Origen, enfoques y conceptos 13

Objetivos y alcance de la prospectiva 17

Objetivos de la prospectiva 17

Las relaciones entre prospectiva y planificación 19

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA 21

Una mirada a la institucionalización de la prospectiva en el mundo 22

Los casos de Finlandia y Singapur 23

La prospectiva en América Latina 29

Los vaivenes de la planificación pública en la región 29

Un vistazo a la trayectoria de la prospectiva en América Latina 32

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA EN PEQUEÑOS PAÍSES EN DESARROLLO COMO HONDURAS 36

La intermitencia de la planificación pública en Honduras 36

El Consejo Nacional de Economía, CONSUPLANE y los Planes Nacionales de Desarrollo 37

El errático rumbo de la planificación desde los años ochenta hasta nuestros días 38

Condiciones para la institucionalización prospectiva en pequeños países en desarrollo como Honduras 41

Orientaciones para la institucionalización de la prospectiva estratégica 43

BIBLIOGRAFÍA 47

ANEXOS 51

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. El modelo de prospectiva estratégica. **18**

Figura 2. Tipos generales de escenarios prospectivos. **19**

Figura 3. Funciones de la planificación moderna. **21**

Figura 4. Finlandia: Principales hitos en la evolución institucional de la prospectiva. **25**

Figura 5. Singapur: La relación entre la prospectiva y la planeación estratégica. **26**

Figura 6. Singapur: Principales hitos en la evolución institucional de la prospectiva. **27**

Figura 7. Honduras: Integración de la planificación regional en la planificación nacional. **41**

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Pronóstico y prospectiva, diferencias en su aproximación al futuro. **15**

Tabla 2. Evolución de los estudios del futuro o estudios prospectivos. **16**

Tabla 3. América Latina y el Caribe: Planes y visiones de desarrollo contemporáneos. **33**

Tabla 4. América Latina y el Caribe: Planes y visiones de desarrollo contemporáneos. **34**

Tabla 5. América Latina y el Caribe: Funciones y capacidades de la prospectiva en la gestión pública. **36**

Tabla 6. Dimensión temporal de la acción política: ¿Dilemas reales o falsos?. **43**

Tabla 7. Articulación entre los niveles de planificación: Herramientas de gestión pública. **44**

Tabla A1. Lista de personas entrevistadas. **51**

INTRODUCCIÓN

El presente documento es un estudio exploratorio que plantea la situación de los estudios de futuro -en especial en el campo de la prospectiva estratégica- y sus nexos con la planificación pública y el ciclo de políticas en general.

El texto se compone de tres capítulos. El primero aborda los aspectos conceptuales e históricos de los estudios de futuro, para lo cual presenta una apretada síntesis sobre los orígenes, principales enfoques, objetivos y alcance de la prospectiva, así como su relación dinámica con la planificación. La prospectiva es en esencia una de las funciones esenciales de la planificación, es el punto de partida para pasar luego a las otras funciones: concertación estratégica de políticas, coordinación y seguimiento-evaluación.

El segundo capítulo lanza una mirada a la institucionalización de la función prospectiva a escala global y latinoamericana, para lo cual se enfoca en rasgos críticos de casos de referencia que presentan mayores avances relativos. No existe un modelo único que calce para todos los países y contextos, pero se advierten buenas prácticas para asegurar que la gobernanza anticipatoria ocupe un espacio primordial en el Estado. De antemano, se señala el rezago de los países de América Latina con relación a aquellos que están a la vanguardia en esta materia. De cualquier manera, hay en la región un conjunto de logros y avances en ciertos Estados que deberían ser referencia para países como Honduras que, por diversas razones, aún no han dado pasos sostenidos para el desarrollo de la disciplina prospectiva.

El tercer y último capítulo ofrece una rápida descripción histórica de la función de planificación pública en Honduras, bajo la premisa de que la prospectiva estratégica no tiene mayores posibilidades de desarrollo si no se cuenta con un robusto sistema de planificación estatal. El capítulo enfatiza en la trayectoria discontinua, errática y a veces contradictoria de la planeación pública. Para salir de ese círculo vicioso se señalan varios desafíos en una agenda que priorice construir futuros deseables. La idea fuerza es que la función prospectiva, entendida como un proceso permanente, participativo y no lineal, incida en la orientación y ejecución de las políticas públicas inclusivas y sostenibles. Finalmente, el capítulo, señala algunas condiciones y rasgos favorables para la institucionalización de la prospectiva dentro del ciclo de planificación y de gestión de las políticas. Al respecto, se indican menciones especiales sobre la realidad de pequeños países en desarrollo como Honduras.

El documento se elaboró a partir de una amplia revisión bibliográfica sobre el estado del arte de la prospectiva, complementados con un conjunto de entrevistas de contexto, en especial para aproximarse a la trayectoria y situación actual de las imágenes de futuro y ciclos de planificación en Honduras.

Conviene remarcar la importancia de que en el país se promueva un debate público bien fundamentado en estos asuntos. Se trata de generar una fuerte demanda ciudadana por una mejor previsión y consistencia de la toma de decisiones. La Honduras del bicentenario requiere un parteaguas en la forma de gestionar el país. Las crisis y emergencias actuales se deben más a la pasividad y reactividad -de los que han gobernado y gobiernan hoy las riendas del gobierno- que a coyunturas adversas. Es decir, las coyunturas desfavorables aparecerán siempre tarde o temprano, lo que hace la diferencia es la capacidad de anticipar y enfrentar en forma proactiva los riesgos y oportunidades del entorno.

Los países que han logrado avanzar hacia mejores estadios de desarrollo integral presentan diversas características y trayectorias, pero uno de los rasgos comunes es haber desarrollado capacidades para imaginar futuros de prosperidad, así como capacidades ejecutar planes y políticas que concreten las imágenes de futuro deseadas. Ciertamente, estos esfuerzos han enfrentado y enfrentarán grandes dificultades en el camino, pero al final las capacidades acumuladas terminan siendo determinantes para evitar los peores escenarios y, más bien, esos países ponen todo su empeño en alinear los esfuerzos nacionales en la dirección más conveniente.

Este documento es un modesto aporte para el debate y la construcción de agendas sobre los cambios que deben ocurrir en Honduras para que prevalezca un Estado democrático de derecho capaz de alcanzar objetivos de desarrollo humano. Los Estados requieren capacidades en varios campos para administrar de forma eficiente los asuntos públicos. Uno de ellos es la capacidad de analizar proactivamente el futuro y construir un sistema nacional de planeación a la altura de los desafíos. Esta labor de construcción de cursos de acción más propicios no es una tarea exclusiva de los gobiernos, requiere involucrar activamente a los diversos sectores de la sociedad.

Históricamente es posible rastrear en el país mentes lúcidas y comprometidas que se han preocupado por el futuro de Honduras. Lamentablemente, hasta hoy, se han terminado imponiendo las posturas basadas en el interés particular y el inmediatismo. Sin embargo, la situación dramática que vive el país obliga, sin mayor tiempo de postergación, a concentrar el pensamiento y la acción en caminos alternativos que viabilicen proyectos de vida digna a las generaciones presentes, al mismo tiempo que se fraguan mejores condiciones para las generaciones venideras.

ASPECTOS CONCEPTUALES E HISTÓRICOS

En este capítulo se abordan en forma concisa los orígenes, principales enfoques o tradiciones sobre la prospectiva o estudios de futuro, así como la mención de conceptos que han pretendido definir a este campo del conocimiento. El capítulo concluye con un apartado que precisa las diferencias y vínculos entre la prospectiva y la planificación.

ORIGEN, ENFOQUES Y CONCEPTOS

Desde tiempos remotos el ser humano ha pretendido conocer, predecir e imaginar el futuro. Pero la capacidad para explorarlo de manera sistemática y racional, así como de procurar anticiparlo, surge hasta mediados del siglo XX. Desde entonces el conocimiento del futuro se ha ido sofisticando y de modo creciente ha ido incorporando la complejidad y la incertidumbre que le es inherente. La multiplicidad potencial de futuros obliga a que su exploración requiera una actitud de modestia, como base para transitar en procesos flexibles de aprendizaje continuo. Los estudios del futuro urgen se definen como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir, así como de las herramientas de planificación que deben acompañarlos (Hodara, 1984)

La prospectiva tiene que ver con explorar la incertidumbre, es la exploración sistemática del futuro. Es importante subrayar que esta disciplina no persigue predecir o acertar con precisión el devenir, en cambio pretende identificar las mejores decisiones y acciones para conseguir ciertos futuros posibles y deseados, o para evitar futuros inconvenientes o catastróficos. No menos importante: la prospectiva no trata de anticipar un solo futuro, busca investigar múltiples futuros.

Los estudios del futuro surgen de manera consistente en Norteamérica y Europa, entre los años 40 y 60 del siglo XX, tras el cese de la segunda guerra mundial que dio lugar al proceso de reconstrucción de Europa y Japón y el advenimiento de la guerra fría.

En EUA., la guerra fría con la URSS planteó el reto de diseñar estrategias y desarrollo tecnológico para competir con los avances soviéticos en la carrera armamentística y espacial. En ese contexto resultan cruciales los aportes de Hernan Kahn desde la Research and Development Corporation (RAND Corporation), entidad privada que surge en 1948 con el apoyo del gobierno estadounidense con el objeto de desarrollar capacidades de anticipación en beneficio del complejo militar e industrial (Miklos, 2007).

Mientras tanto, sobre todo en Francia, el interés por el futuro obedecía a otras motivaciones. Para las autoridades francesas y de otros países europeos el centro de atención era la reconstrucción de posguerra. No se trataba de un mero interés en restablecer infraestructuras físicas, también se pretendía promover nuevas formas de convivencia para evitar desenlaces como los de las guerras mundiales que tuvieron su epicentro en Europa. Los aportes del filósofo francés Gastón Berger y de Bertrand de Jouvenel sentaron las bases de la prospectiva[1] en los años 50. Gastón Berger, considerado el padre de la esta disciplina, funda en 1957 el Centre International de Prospective., desde el cual se afirman los pilares conceptuales de este campo de estudio (Miklos y Tello, 2007). Para Berger la prospectiva, en contraste a la retrospectiva, implicaba una reflexión sobre el futuro lejano para orientar las acciones del presente.

Para Berger la prospectiva es una actitud que se traduce en una manera de ver distinta a la tradicional por medio de cinco atributos (Medina et al., 2014: p.49)

[1] La palabra prospectiva proviene del griego prospekt (el modo de mirar algo) y del latín prospicere (mirar a lo lejos o desde lejos, discernir algo delante de uno). En francés existe el vocablo prospective (prospectiva en español) que fue retomado por Gastón Berger para definirla como “estudio del futuro lejano” (Berger, 2003).

- **Mirar mejor.** Visión de futuro de alta calidad.
- **Mirar más lejos.** Visión a largo plazo.
- **Mirar de manera amplia.** Visión sistémica.
- **Mirar con profundidad.** Visión basada en fundamentos sólidos, con sustentación y rigor en la información y el conocimiento.
- **Mirar distinto.** Visión que integra nuevas ideas, con nuevas formas de pensar.

El origen de la prospectiva en Norteamérica y Francia se proyecta también en el nacimiento de las principales tradiciones y escuelas (OPP, 2017).

La escuela francesa se ha caracterizado por tres rasgos esenciales:

- Asume que los ejercicios prospectivos deberían ser inclusivos en términos de participación.
- Asume la existencia de varios futuros en lugar de uno solo.
- Plantea que es factible apostar por la construcción del futuro en lugar de simplemente prepararse ante él. Incluye los futuros probables, pero profundiza en aquellos que son deseables y realizables.

En cambio, **la escuela anglosajona,** al menos en sus inicios (pues ha evolucionado y ha establecido puntos de encuentro con la corriente francesa) se caracterizó por:

- Se basaba principalmente en proyecciones de tendencias a partir de modelos estadísticos.
- Daba prioridad a la opinión casi exclusiva de expertos
- Asumía la existencia de un solo futuro para el cual había que prepararse de la mejor manera. Es decir, privilegiaba lo probable y tendencial por sobre lo deseable.

La escuela anglosajona se decantó en sus comienzos por métodos estadísticos para hacer pronósticos con base en proyecciones. Después incorporó la opinión de expertos, en especial mediante el método Delphi. Esta escuela se destaca entre los años 40 y 60 por la utilización del *Longe Range Planning* y el *Future Research,* para pasar después al *Technological Forecasting* y el *Scenary Planning* hasta llegar a lo que hoy se conoce como *Strategic Foresight.*

En tanto que la corriente francesa priorizó los métodos y herramientas cualitativas por sobre las cuantitativas (sin renunciar a ellas) y el análisis de los roles e intereses de los actores, lo cual le confirió una interacción más dinámica, abierta y creativa. De la escuela francesa de primera generación que fundaron Gastón Berger y Bertrand de Jouvenel se han derivado varias corrientes, entre las que destacan la de la previsión social y humana de Eleonora Masini y la prospectiva estratégica de Michell Godet. Es justamente la prospectiva estratégica desarrollada por Godet (a partir de los años 70), la que le aportó a la tradición francesa una mayor orientación a la praxis, ampliando y sofisticando la caja de herramientas y la vinculación con la toma de decisiones. La prospectiva estratégica, que bien vendría a ser una prospectiva de segunda generación, es la que más influyó en las primeras etapas de la disciplina en América Latina.

En el siglo XXI han surgido nuevas corrientes entre las que destaca el enfoque promovido desde por la UNESCO desde 2012, a partir de los aportes de Ryan Miller, con una metodología diferente a la de las dos escuelas pioneras. UNESCO promueve la alfabetización de futuros (*Future Literacy*), entendida como una capacidad individual y colectiva para anticipar e imaginar el futuro y, de esa manera, contribuir a la resiliencia de las sociedades humanas (UNESCO, 2018).

No existe una terminología generalmente aceptada sobre los conceptos principales y categorías en esta disciplina. Esto se debe a las diferentes corrientes y aportes metodológicos que se han ido incorporando al campo de los *estudios del futuro.* Al menos existe un cierto acuerdo en denominar estudios del futuro al conjunto de enfoques y aproximaciones que provienen tanto del *Foresight* (que viene de la escuela anglosajona) como a los estudios prospectivos que provienen de la escuela francesa.

Aunque originalmente se asociaba *Foresight* con pronóstico y con predicción, la evolución de los estudios del futuro en Estados Unidos y en Reino Unido ha supuesto una creciente equivalencia con el término prospectiva. En términos epistemológicos esto significa que el concepto de **foresight studies**[2] -que viene de los años 90- se aleja de una visión determinista del futuro y asume cada vez más la posibilidad de múltiples futuros y, también, adopta la premisa de que el futuro es construible.

Tabla 1.
Pronóstico y prospectiva, diferencias en su aproximación al futuro.

	Pronóstico clásico	Prospectiva
Visión	Parcial	Aproximación holística
Variables	Cuantitativas, objetivas y conocidas	Combinación de cuantitativas con cualitativas, subjetivas, conocidas u ocultas
Relaciones	Estáticas y estructuras fijas	Dinámicas y estructuras evolutivas
Explicación	El pasado explica el futuro	El futuro explica el pasado
Futuro	Simple y cierto	Múltiple e incierto
Método	Modelos determinísticos y cuantitativos (econométricos, matemáticos)	Análisis intencional. Modelos cualitativos y estocásticos
Actitud hacia el futuro	Pasiva y adaptativa	Activa y creativa

Fuente: Miklos y Tello, 2007 (p.48).

En España y América Latina, a razón de la influencia de la escuela francesa, se ha optado por equivaler los estudios del futuro con el concepto de *estudios prospectivos.* Esto implica que, a los efectos del debate conceptual, se funde en ese concepto tanto al término *foresight* como el francés *prospective.*

Actualmente, la expansión de los estudios del futuro en varias regiones del mundo ha provocado una actitud ecléctica, por lo que se evita el encasillamiento en una u otra corriente. Este hecho ha provocado: a) una convergencia de facto de ambas escuelas pioneras, y b) una ampliación de la caja de herramientas, la cual se adecua al tema y contexto en el que tienen lugar los ejercicios prospectivos.

Sobre los **conceptos que se han planteado para definir a la prospectiva** destacan los siguientes:

- “Ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él” (Gastón Berger, 1964).
- “Consiste en atraer la atención sobre el futuro imaginándolo a partir de este y no del pasado y elaborar los caminos desde el presente para su materialización” (Michel Godet, 2010).
- “Disciplina que se esfuerza en anticipar para aclarar la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseables” (Michel Godet, 2011).
- “Disciplina para el análisis de sistemas sociales, que permite aprender del pasado, conocer mejor el presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto en la sociedad; además se encarga de construir alternativas de futuro posibles, probables y deseables” (Javier Medina, 2006).

Las definiciones antes citadas responden a diferentes momentos en el tiempo y, antes que antagónicas, son coincidentes en la necesidad de anticipación, preparación y, ya en la última de ellas, aparece con mayor visibilidad la opción de construir futuros que se consideren deseables. La definición de Berger va en correspondencia con la primera generación de la prospectiva (desde la tradición francesa). Las dos citadas de Michell Godet, en cambio, representan

[2] A raíz de esto en la escuela anglosajona se distingue cada vez más entre “Foresight” de Forescasting (pronóstico).

la comprensión de la disciplina durante la segunda generación de la prospectiva francesa. En tanto que la tercera, elaborada por el colombiano Javier Medina, muestra una connotación más amplia y compleja del significado de la prospectiva -que, partiendo de la escuela francesa, se nutre de varios otros enfoques que están influyendo el desarrollo de la disciplina en Latinoamérica.

En síntesis, la prospectiva complementa a la mirada retrospectiva y los diagnósticos del presente, pero sobre todo se concentra en lo que aún no ha sucedido. No es equivalente a la utopía ni la mera intuición ni tampoco a la formulación de pronósticos o a la extrapolación de tendencias. La prospectiva contemporánea se entiende como el estudio sistemático del futuro para lograr una mejor anticipación y capacidad de construir futuros deseables

Más que ejercicios aislados, la prospectiva se concibe hoy como un proceso que intenta ampliar las fronteras de la percepción en cuatro sentidos o direcciones (Kuosa, 2011).

- Evaluando las implicaciones de las decisiones y acciones presentes **(evaluación de consecuencias futuras).**
- Detectando y evitando problemas antes de que ellos ocurran **(alerta temprana y orientación).**
- Considerando las implicaciones presentes de posibles eventos futuros **(formulación estratégica proactiva).**
- Imaginando y diseñando futuros deseables **(construcción de cursos de acción alternativos).**

Para concluir el apartado puede verse abajo en el cuadro 1 un esbozo resumido sobre la evolución de los estudios de futuro desde 1950 en adelante.

Tabla 2.
Evolución de los estudios del futuro o estudios prospectivos.

	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Cuarta generación
Período	Décadas de 1950 y 1960	Décadas de 1970 y 1980	Décadas de 1990 y 2000	Década de 2010
Conceptos principales	Predicción y pronóstico del cambio tecnológico	Comprensión, interpretación y crítica de los cambios sociales	Construcción social, creación de alternativas y solución de problemas	Innovación, convergencia tecnológica, sostenibilidad del planeta
Énfasis en el desarrollo de la disciplina	Bases filosóficas y metodológicas	Desarrollo de instrumentos y caja de herramientas	Desarrollo de procesos y sistemas de aprendizaje y respuesta al cambio	Desarrollo de capacidades de gestión de cambio
Desarrollo institucional de la prospectiva	Pioneros	Asociaciones internacionales; programas de formación	Consolidación de redes, centros e institutos	Profesionalización, mayor conexión con la toma de decisiones

Fuente: Miklos y Tello, 2007 (p.48).

OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA PROSPECTIVA

Cabe señalar que ante el futuro existen varias actitudes, estas definen el tipo de acción de los actores y organizaciones. Así, se puede identificar: la **actitud pasiva** (no hacer nada/meter la cabeza en la arena como el avestruz), la **actitud reactiva** (reaccionar a los efectos de los cambios/labor de bombero para apagar fuegos), la **actitud preactiva** (anticiparse a los cambios para estar mejor preparado) y la **actitud proactiva** (provocar/construir el cambio deseado). La prospectiva y los estudios del futuro en general priorizan como es de suponer las posturas proactivas y proactivas (Godet, 2000: p.8).

La prospectiva recurre a diferentes enfoques e instrumentos según el contexto, institución y temática que aborde. Gracias a las contribuciones de Michel Godet, la disciplina dio un salto cualitativo notable, ya que logró combinar y depurar elementos de la primera tradición francesa (más filosófica y cualitativa) con influencias metodológicas de la escuela angloamericana (basada en modelos matemáticos). Esto les confirió a los estudios prospectivos una expresión más concreta, con una caja de herramientas más amplia y efectiva, sin renunciar a la premisa de la escuela francesa que sostiene que el futuro no está totalmente predeterminado y, por lo tanto, es un proceso altamente complejo y abierto. Godet utilizó expresamente el término de **prospectiva estratégica,** para vincular los ejercicios sobre el futuro con la toma de decisiones; es decir, con un sentido de utilidad práctico para ayudar a alcanzar los fines estratégicos de un determinado actor o entidad. En un principio este vínculo se aplicó al mundo empresarial pero rápidamente se expandió al gobierno central y a los gobiernos subnacionales.

OBJETIVOS DE LA PROSPECTIVA

Según Miklos y Tello (2007: p.57) en la actualidad se reconocen al menos cinco grandes objetivos de la prospectiva, a saber:

- Generar **visiones alternativas** en clave de futuros deseados.
- Proporcionar **impulsos para la acción.**
- Promover **información relevante bajo un enfoque de largo plazo.**
- Hacer explícitos **escenarios alternativos** de futuros posibles.
- Establecer **valores y reglas de decisión** para alcanzar el mejor futuro posible.

Estos objetivos se corresponden con algunos rasgos básicos de la prospectiva (CEPAL, 2016; Global Centre for Public Service Excellence, 2014; Miklos et al., 2007; OECD, 2019):

- Asume una perspectiva sistémica, holística y de reconocimiento de la complejidad y la incertidumbre.
- Se basa en el largo plazo, en una visión integral y en la convicción de que son posibles acuerdos básicos en un contexto de participación incluyente y reconocimiento de la diversidad social.
- Asume que el futuro es abierto con múltiples posibilidades que pueden ser exploradas, anticipadas y construidas por los seres humanos. Por esta misma razón, exige una actitud de modestia y continuo aprendizaje en lugar de prejuicios o la asunción de predicciones inequívocas.
- Es esencialmente transdisciplinaria. Pierde sentido si se le encasilla en una disciplina o campo.
- Promueve y necesita de la creatividad e imaginación (pensamiento fuera de la caja), sin perjuicio de atender ciertas reglas y principios básicos.
- Privilegia el proceso sobre el producto. Más que concentrarse en un producto o iniciativa aislada, la prospectiva pretende convertirse en un proceso continuo en constante retroalimentación (a partir de los resultados de la gestión estratégica y de la identificación de cambios en la realidad que obligan a repensar el futuro).
- Asume que el futuro se puede moldear desde el presente
- Reconoce la importancia de explorar y articular los intereses de los actores para alcanzar visiones compartidas de largo plazo, así como para hacer viable la acción colectiva que permita construir el futuro deseable.

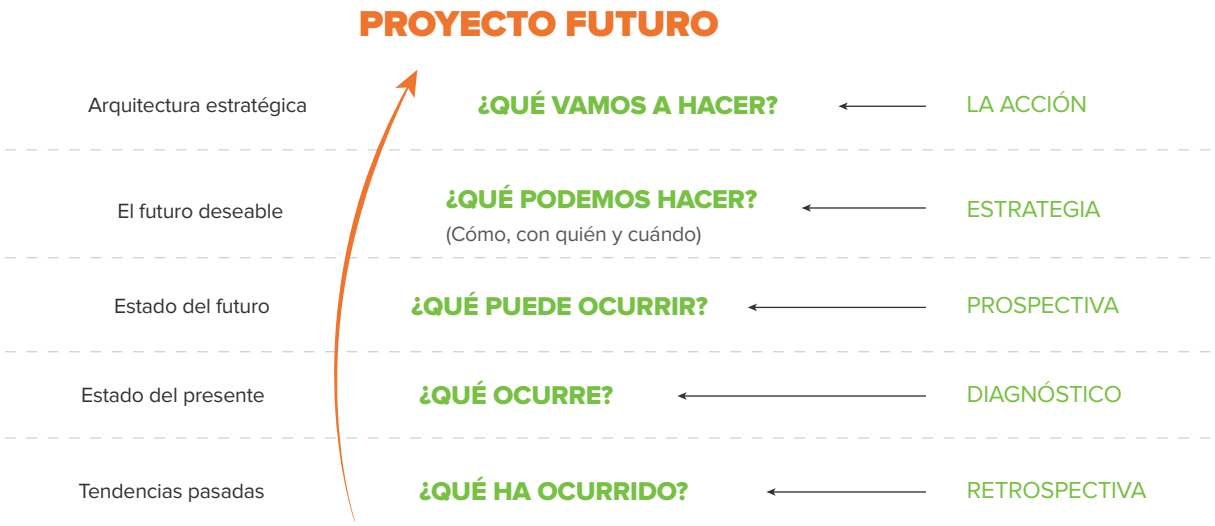
- Posee una dimensión política por cuanto reconoce el debate público como espacio previo para generar una visión estratégica que oriente un proyecto colectivo. La prospectiva no se reduce a una lógica científico-técnica
- Concede un valor trascendente a la dimensión ética. Detrás de la escogencia de un escenario deseable hay creencias, valores y actitudes que inclinan las preferencias por uno u otro futurible.
- Prioriza una racionalidad orientada a la acción. Requiere de una base analítica de base, pero va más allá pues pretende construir cursos de acción.

Todo proceso de prospectiva debe plantearse un conjunto de preguntas cruciales para responder hacia dónde ir y cómo llegar ahí. Peter Henrici (1977) citado por Medina et al. (2014: pp.74-75), identifica cinco preguntas que deberían estar presentes en todo proceso prospectivo:

- **¿Qué está cambiando?** Se refiere a la constatación de hechos y datos. Identifica las tendencias en juego.
- **¿Qué puede cambiar?** Es una inferencia acerca de qué factores de cambio o drivers pueden influir sobre las tendencias en juego. Conlleva identificar los puntos de inflexión de las tendencias.
- **¿Qué debería cambiar?** Es la expresión de futuros deseables. Aquí subyacen valores, creencias y preferencias.
- **¿Quién puede hacer los cambios?** Es un análisis político sobre el balance de fuerzas entre los actores sociales. Implica definir a priori cuáles son los actores innovadores, conservadores e indiferentes, así como sus motivos para aliarse o para antagonizar.
- **¿Cuáles son las posibles implicaciones de estos cambios?** Es una inferencia sistémica sobre las relaciones entre las variables que componen un sistema y sobre la influencia que algunas variables y actores claves ejercen sobre el mismo.

En la lógica de la prospectiva estratégica es importante destacar que el arco de preguntas debe recorrer cinco dimensiones: a) retrospectiva, b) diagnóstico, c) la prospectiva propiamente dicha, d) la estrategia; y e) la acción (**Figura 1**).

Figura 1.
El modelo de prospectiva estratégica.



Fuente: Adaptación propia con base en UNAD, 2001 (p.10).

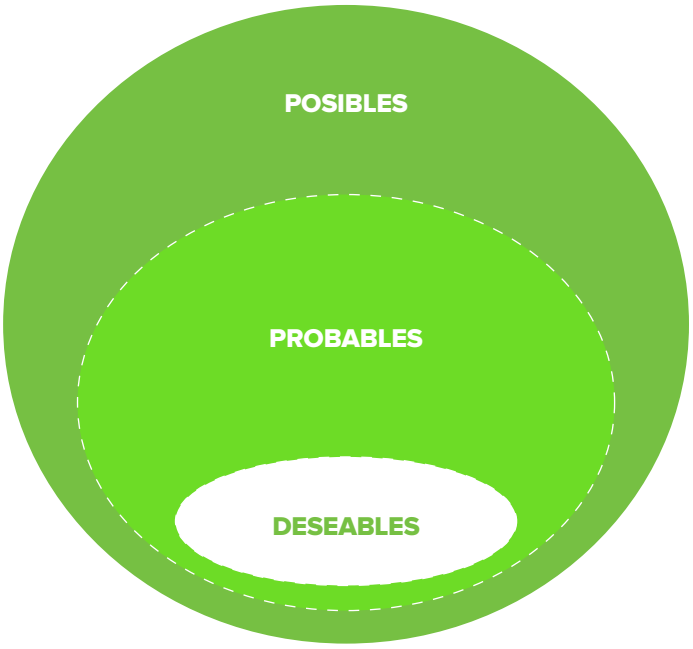
En términos metodológicos dentro del núcleo primario de la prospectiva estratégica se identifican tres fases típicas del proceso (Global Centre For Public Service Excellence, 2014):

- **La recopilación de información (Scanning).** Es el momento en el que se identifican las tendencias y fuerzas de cambio que están detrás de la configuración del orden de cosas estudiado. Lo primordial aquí es recopilar conocimiento actual que aporte pistas sobre cómo podría ser el futuro.
- **La interpretación de la información y formulación de versiones del futuro (escenarios).** En esta fase aplica una combinación de técnicas y prácticas tales como la identificación de los llamados signos débiles, esos que bajo ciertas circunstancias podrían evolucionar hacia nuevas tendencias o convertirse en fuerzas de cambio (*weak Signals)*, problemas estratégicos emergentes, mapas de ruta, diseño de escenarios, consulta sistemática de expertos (como el Método Delphy).
- El desarrollo de opciones para la acción. En esta fase se sintetizan los ejercicios de visualización del futuro y de la evaluación de las opciones estratégicas para pasar a la elaboración de recomendaciones de política (que impulse a los actores involucrados a la acción). El propósito es que la toma de decisiones y las ejecutorias estén vinculadas a los ejercicios de exploración del futuro.

Aunque la prospectiva no se reduce a la elaboración de escenarios, esta herramienta es la que suele ser más conocida y practicada en los ejercicios de exploración de futuros. Es una de las formas más comprensibles para lograr el involucramiento de los actores. Ofrece por consiguiente un mapa cognitivo de referencia en medio de la incertidumbre y el aumento de riesgos. Siguiendo a Godet (2000: p.26) "un escenario no es una realidad futura, sino un medio de representarla con el objetivo de esclarecer la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseables. La prueba de la realidad y la preocupación por la eficacia deben guiar la reflexión prospectiva para un mejor dominio de la historia; es por ello por lo que los escenarios no tienen credibilidad y utilidad si no respetan las cinco condiciones de rigor: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia". En términos generales existen al menos tres tipos de escenarios prototípicos: los posibles (futuribles), los probables y los deseables (o escenario apuesta).

Los escenarios posibles abarcan el espectro amplio de todo lo que puede suceder- desde cursos de acción pesimistas, tendenciales u optimistas. Los *escenarios probables* son aquellos que bajo ciertos parámetros poseen mayores chances de ocurrencia dentro del universo de futuribles. Mientras que los *escenarios preferibles* se encuentran entre aquellos probables que, además de ser factibles, según diferentes criterios son considerados deseables para un grupo social determinado (Baena, 2004, Godet y Durance, 2009; Moura, 1994).

Figura 2.
Tipos generales de escenarios prospectivos.



Fuente: Elaboración propia.

LAS RELACIONES ENTRE PROSPECTIVA Y PLANIFICACIÓN

La prospectiva y la planificación son dos términos íntimamente ligados. En la gestión pública y privada ya se reconoce a la prospectiva como la primera función básica de la planificación. Desde una perspectiva más amplia, ambas disciplinas, si bien relacionadas, poseen identidad propia y cada una se ha ido nutriendo de nuevos enfoques y herramientas.

El núcleo primario de la prospectiva busca contestar a la pregunta **¿Qué puede ocurrir?**, pero luego, al pasar a la pregunta **¿Qué se puede hacer?** incursiona en el ámbito de la estrategia; y se fusiona con ella por completo (prospectiva estratégica) cuando responde a la interrogante **¿Qué vamos a hacer?** La combinación de estas preguntas genera un nexo indisoluble entre prospectiva y planificación: la planificación prospectiva (que implícitamente es estratégica). Entiéndase para estos efectos a la planificación como una toma de decisiones anticipatoria para proyectar un futuro deseado y los medios necesarios para obtenerlo (Baena, 2015).

Si la prospectiva no llegase a desembocar en la planeación, se reducen sobremanera las opciones para que la primera se vincule con la toma de decisiones. Por su parte, la planeación sin prospectiva corre el riesgo de caer atrapada en una visión normativa, aspiracional o meramente voluntarista. Al mismo tiempo, una de las contribuciones principales de la prospectiva a la planificación es evitar que esta se quede en un plano inercial o proyectivo que, como se sabe, impide dar cuenta de la complejidad y del mayor riesgo de eventos imprevistos y disruptivos que caracterizan a la época actual. Lo anterior afirmación no niega la existencia *per se* de ambos campos, sino que subraya la necesidad de vinculación entre ambas para generar sinergias necesarias para imaginar y construir el devenir.

Se reconocen al menos cuatro funciones básicas de la planificación pública moderna, dentro de las cuales la prospectiva ha adquirido notable relevancia en las últimas décadas (Medina, 2014(a); Martín, 2005). Estas funciones son las siguientes (**Figura 3**):

- **La prospectiva.** Orientada a la visión de largo plazo en un ejercicio que presenta dos facetas: a) una exploración del futuro para esbozar los escenarios posibles y probables y b) una faceta normativa, en tanto identifica un futuro considerado preferible para orientar la planificación.
- **La concertación o negociación estratégica de políticas.** Alude a la interacción de los gobiernos con los distintos actores sociales -sector empresarial, organizaciones políticas y sociales- para llegar a acuerdos que persigan el interés general en temas críticos para el desarrollo, ya sea a escala nacional, subnacional o sectorial.
- **La coordinación de políticas.** Se refiere a la coordinación intragobierno para ordenar y alinear la gestión, a fin de cumplir de modo eficiente los objetivos plasmados en las políticas, planes, programas y proyectos.
- **El seguimiento y la evaluación.** Se enfoca sobre todo en mecanismos para monitorear y medir la eficiencia de las políticas y programas en la asignación de los recursos y en la prestación de los servicios públicos. En la planificación moderna la evaluación se orienta a la gestión pública por resultados que, entre otros rasgos, contempla velar por la transparencia y optimización de los recursos, así como una continua retroalimentación en el ciclo de las políticas.

La adecuada interacción entre las cuatro funciones es una condición necesaria para superar el cortoplacismo, la arbitrariedad, la improvisación, la opacidad y la ineficiencia en general. Por lo tanto, favorece la visión integral de largo aliento, la legitimidad de la gestión y la continuidad de las políticas más allá del periodo de gobierno. En efecto, la influencia de un modelo de planificación prospectiva dota a la administración pública de una inteligencia estratégica para definir de mejor manera las prioridades y cursos de acción, permeando tanto el nivel estratégico, programático y operativo de la gestión pública.

Este círculo virtuoso facilitaría la coordinación multisectorial, multitemporal y multiescalar en el ciclo de las políticas públicas. **El enfoque multisectorial** promueve una visión sistémica que supere la lógica de compartimiento estanco de los sectores que conforman los gabinetes ministeriales. **El enfoque multitemporal** permite integrar el corto plazo (proyectos), el mediano plazo (programas) y el largo plazo (visiones y políticas), de modo que las acciones cotidianas estén impregnadas del sentido de transcendencia al que apuntan los grandes objetivos de las políticas. Y, finalmente, **el enfoque multiescalar,** pretende acoplar activamente los distintos niveles de gestión territorial subnacional con las políticas nacionales. La intersección de estos tres enfoques o abordajes debería concretarse, entre otros efectos, en procesos coordinados de presupuestación plurianual que alineen la planificación integral con la asignación de recursos (CEPAL, 2017; Medina, 2014(a)).

Figura 3.
Funciones de la planificación moderna.

Fuente: Elaboración propia con base en Medina, 2014(a).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA

La prospectiva ha respondido a diferentes motivaciones y problemas principales de interés a lo largo de sus aproximadamente setenta años de existencia formal como disciplina. En sus orígenes surge en el ámbito de la estrategia militar y tecnológica (EUA) y como una preocupación por la reconstrucción y el futuro de la paz en la Europa devastada por las dos guerras mundiales (en especial en Francia). En el ámbito empresarial, desde finales de los años 60 y sobre todo en los años 70, la prospectiva es utilizada para complementar la planificación corporativa. El caso icónico es la filial francesa de la empresa Shell que adoptó la metodología de escenarios para prever las tendencias en la provisión de combustibles fósiles y analizar su impacto sobre el modelo de negocios de la empresa.

En sus inicios, la aplicación práctica de la prospectiva era vista por los gobiernos como una herramienta para obtener ventajas en la competencia **militar, tecnológica y económica;** sin embargo, desde los años 90 en las naciones más desarrolladas fue consolidándose también una aplicación más integral para promover **visiones de desarrollo de largo plazo** -que abarcaran diferentes dimensiones de la realidad. En las últimas dos décadas también se han desplegado aplicaciones en un ámbito regional y global, en el que es la colaboración interestatal para afrontar desafíos comunes es la que motiva generar sistemas, procesos y ejercicios prospectivos. Entre esos desafíos destaca el cambio climático, el armamentismo global y las crecientes brechas de desarrollo entre regiones y países. La colaboración prospectiva entre países supone la creación y fortalecimiento de una especie de **inteligencia estratégica global** que, en definitiva, será necesaria para enfrentar los riesgos y amenazas de futuros cada vez más inciertos.

En el siglo XXI se han expandido a ritmo exponencial las experiencias de países que consolidan o comienzan a forjar pilares en la disciplina de los estudios del futuro. En términos de regiones, Europa y Norteamérica y el Asía Pacífico son las que muestran mayores avances en la institucionalización y resultados positivos. Asimismo, la evidencia comparada ofrece varias lecciones aprendidas, entre las cuales destaca la afirmación de que **no existe un modelo institucional único que pueda ser replicado en los países.** Cada caso dependerá de factores históricos, culturales, de capacidades

humanas e institucionales, así como de los núcleos temáticos que cada país decide priorizar. Otra lección aprendida es que el campo de acción de la disciplina es por naturaleza dinámico, lo cual provoca, entre otras consecuencias, que su instrumental se vaya ampliando, a la vez que se generan sinergias entre métodos que provienen de enfoques diferentes.

En lo que se refiere a la prospectiva en el sector público, los estudios comparados permiten identificar al menos cuatro niveles de acción:

- **Alcance amplio.** Visiones de país vinculados a planes nacionales de desarrollo.
- **Alcance sectorial.** Con procesos y ejercicios para anticipar y construir escenarios para el desarrollo de sectores como la industria, el transporte, la agricultura, entre otros.
- **Alcance temático puntual.** Se da cuando los ejercicios se concentran en un tema específico, como la tecnología, el futuro del trabajo, la digitalización, el cambio demográfico, la democracia, etc.)[3].
- **Alcance territorial subnacional.**[4] Da cuenta de los procesos prospectivos acotados a dimensiones subnacionales (regiones, provincias y municipios).

UNA MIRADA A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA EN EL MUNDO

La prospectiva logró superar sus inicios vinculados a la predicción y el pronóstico o a una narrativa sobre el futuro no determinístico, pero todavía carente de herramientas eficaces para su exploración. Actualmente los sistemas prospectivos de vanguardia se concentran en la búsqueda de soluciones innovadoras en el presente que hagan posible el futuro deseado, a partir de: a) **conocer** (el pasado y el presente mediante la mirada retrospectiva y el diagnóstico integral, b) **diseñar** (esbozar futuribles y escoger el más deseable y viable), c) **elaborar estrategias** idóneas para hacer posible el escenario apuesta y, d) **poner en práctica la estrategia** para construir el futuro por el que se ha optado (Miklos et al., 2008).

Entre 1950 y 1970 los desarrollos institucionales se concentraban en un puñado de países -Francia, EUA, Inglaterra, Japón, principalmente-, hoy se pueden constatar diferentes instancias públicas dedicadas a la prospectiva en países de todos los continentes del planeta. La expansión observada en las últimas dos décadas también revela grandes asimetrías en la consolidación de la institucionalidad y los resultados alcanzados. Como se dijo antes, Europa Occidental, Asia pacífico y Norteamérica son las regiones donde se ha alcanzado un mayor nivel de inserción de los estudios de futuro en el gobierno y otros poderes del Estado. En general, la evidencia histórica indica que, en los países con mayor antigüedad en la implantación de la prospectiva en el sector público, los inicios muestran una pretensión más ligada a la visualización del cambio tecnológico y, paulatinamente, a lo largo de las décadas fueron mutando a instancias y sistemas con un alcance más global respecto a las políticas públicas. Cabe señalar que, dentro de los países clasificados como economías emergentes, destacan los esfuerzos emprendidos desde la segunda mitad de los años 90 en Brasil, India y Sudáfrica.

El arco de desarrollo institucional en el mundo de la prospectiva va desde ecosistemas vinculados a la toma de decisiones hasta ejercicios aislados sin mayor relación con el ciclo de las políticas. En cuanto a modelos organizacionales no existe tampoco un patrón homogéneo (Global Centre for Public Service Excellence, 2014; Centre for Strategic Futures, 2021). En algunos países se ha optado por un esquema centralizado (Singapur y Francia) mientras que en otros prevalece un fuerte enfoque de trabajo horizontal en red (Finlandia y Países Bajos), y también podemos encontrar estructuras descentralizadas con baja densidad de interacción entre las unidades o instancias prospectivas (Estados Unidos y Alemania).

Por otra parte, aunque el enraizamiento de las instancias públicas dedicadas a la prospectiva se concentra en el poder ejecutivo, existen casos destacados de la coparticipación de otros poderes públicos como es el caso del parlamento finlandés y del poder judicial en Países Bajos, así como de órganos auditores en EUA.

[3] La referencia a un tema específico significa que este será el centro analítico del ejercicio prospectivo, pero, en coherencia con el carácter transdisciplinario de la disciplina, los abordajes puntuales deberán siempre hacerse tomando en cuenta la múltiple interrelación con otros temas y sectores.

[4] Sobre prospectiva territorial véase como referencia la *Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos* descentralizados (Secretaria Técnica Planifica Ecuador, 2019).

En Finlandia existe un Comité del Futuro dentro del parlamento, conformado por 17 parlamentarios, cuyo propósito es generar diálogo con el gobierno sobre las principales problemas y oportunidades que ofrece el futuro. En adición, el Comité revisa críticamente y debe reaccionar formalmente al Informe sobre el Futuro que prepara el Servicio Civil Finlandés para cada ciclo de gobierno.

En Países Bajos el sistema de justicia juega un papel activo para garantizar que el gobierno cumpla los acuerdos de largo plazo. Es por eso por lo que se ha convertido en un caso icónico la demanda presentada por un grupo de jóvenes ambientalistas para exigir que el gobierno atienda las obligaciones internacionales asumidas en la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero. Después de pasar por varias instancias judiciales, finalmente la Corte de Justicia falló en 2020 en favor de la demanda presentada por los jóvenes.

Mientras tanto en EUA, la Contraloría General del Gobierno estableció en 2018 el Centro para la Prospectiva Estratégica, con el mandato de apoyar en la identificación, monitoreo y análisis de temas y problemas emergentes que podrían desafiar la toma de decisiones del gobierno.

LOS CASOS DE FINLANDIA Y SINGAPUR

Ambos países han sido durante el siglo XXI referentes infaltables para ejemplificar la institucionalización de los estudios del futuro en el quehacer público. Se trata de dos países ubicados entre los primeros doce con mayor nivel de desarrollo humano en el mundo, sin perjuicio de los grandes contrastes en sus modelos de gestión pública y en sus perfiles productivos. Aparte de ser casos reconocidos, sirven para descalificar la creencia de que solo los países más poderosos y con pretensiones hegemónicas son los que tendrían que priorizar los estudios de futuro. En efecto, Finlandia y Singapur son países poco poblados -ninguno supera los 6 millones de habitantes en 2021- y, pese incluso al dinamismo económico de ambos y al satisfactorio ingreso per cápita, en especial de Singapur, no están entre las primeras 30 economías del mundo (según el tamaño del PIB). Sin embargo, ambas naciones por diversos motivos interiorizaron la necesidad de estudiar sistemáticamente el futuro para encarrilar sus procesos de desarrollo y, así, estar mejor preparados ante los riesgos y oportunidades del entorno.

Finlandia[5]

La prospectiva comenzó a desarrollarse a raíz de la súbita crisis económica que sufrió el país a comienzos de los años 90 tras el derrumbe de la URSS, su principal socio comercial por esos años. Los impactos de la recesión y su carácter repentino concienciaron a un grupo de parlamentarios sobre la necesidad de crear sistemas de alerta temprana para anticipar y prepararse ante cambios imprevistos Entre otros rasgos, se reconoce al ecosistema prospectivo de este país por contar con instancias interconectadas en el poder ejecutivo, poder legislativo, universidades y otros organismos públicos no adscritos a los ministerios de gobierno. Como suele observarse en la mayoría de los países desarrollados, el sistema prospectivo es más bien transversal y no muy centralizado. Cuenta con varias redes y funciones traslapadas. Estas características influyen en un funcionamiento flexible y con múltiples nexos entre distintos tipos de actores estatales y no estatales. Se identifican seis principales componentes icónicos del sistema:

- **El Informe Prospectivo del Gobierno.** Su objetivo principal es servir como el documento de visión de largo plazo del gobierno. Es elaborado por la Unidad de Análisis de Políticas adscrita al despacho del primer ministro. Cabe señalar que, aunque no es el único informe prospectivo elaborado por la oficina del primer ministro, este es el que cumple un rol formal de vinculación con la gestión pública, lo que incluye la vinculación con el presupuesto. Cada edición del Informe aborda un tema en particular sobre el que se explora un horizonte de entre 20 y 30, que también está vinculado al programa de gobierno (ciclo de cuatro años). Además de expertos de los ministerios de gobierno y de institutos públicos de investigación y análisis, se invita a participar en la elaboración del Informe a investigadores que no forman parte del sector gubernamental. En el proceso de validación, el Informe es sometido a discusiones y consultas regionales con la ciudadanía y luego es remitido al parlamento para recibir su valoración y recomendaciones.
- **La red prospectiva gubernamental.** También es coordinada desde el despacho del primer ministro. La red se conforma principalmente con dos miembros de cada uno de los ministerios finlandeses, la dirección de la red se ejerce en forma rotativa por el titular de cada ministerio (durante un plazo de dos años). La red se enfoca en compartir el conocimiento prospectivo producido, discutir temas sustantivos, así como discutir sobre los métodos

[5] La síntesis de este caso se ha elaborado principalmente a partir de Kuosa (2011), con actualizaciones y complementos tomadas de School of International Futures (2021).

prospectivos más convenientes para los ejercicios seguidos en el país. En cuanto a las tareas asignadas a la red destacan las siguientes: a) abordar los factores de cambio de mayor impacto, análisis de tendencias y señales emergentes de cambio, b) examinar la información prospectiva generada y advertir traslapes en los trabajos de previsión de los ministerios, c) introducir iniciativas para promover la cooperación entre los distintos sectores de la administración pública, d) mejorar la efectividad del sistema de información prospectiva respecto a la toma de decisiones políticas, e) servir como foro de contacto interministerial para la preparación de Informe Prospectivo del Gobierno.

- **El Comité del Futuro del Parlamento Finlandés.** Este Comité es una de las comisiones del parlamento. Adquirió un carácter permanente desde el año 2000. Se integra principalmente con 17 parlamentaristas y algunas participaciones adicionales de apoyo para la generación de información y para el proceso de investigación en general. Su mandato inicial era preparar la respuesta del parlamento al Informe Prospectivo del Gobierno (que se elabora cada cuatro años), pero después se le asignaron nuevas tareas, entre ellas se puede mencionar la facultad de coordinar la investigación de temas del futuro, que potencialmente pueden despertar interés en el debate parlamentario. El Comité, en contraste con las otras comisiones legislativas, no cumple funciones legislativas propiamente dichas ni sus acciones son vinculantes a la gestión pública. El Comité fue creado entre 1992 y 1993 debido a los efectos de la repentina recesión económica que azotó al país a principios de los años 90.

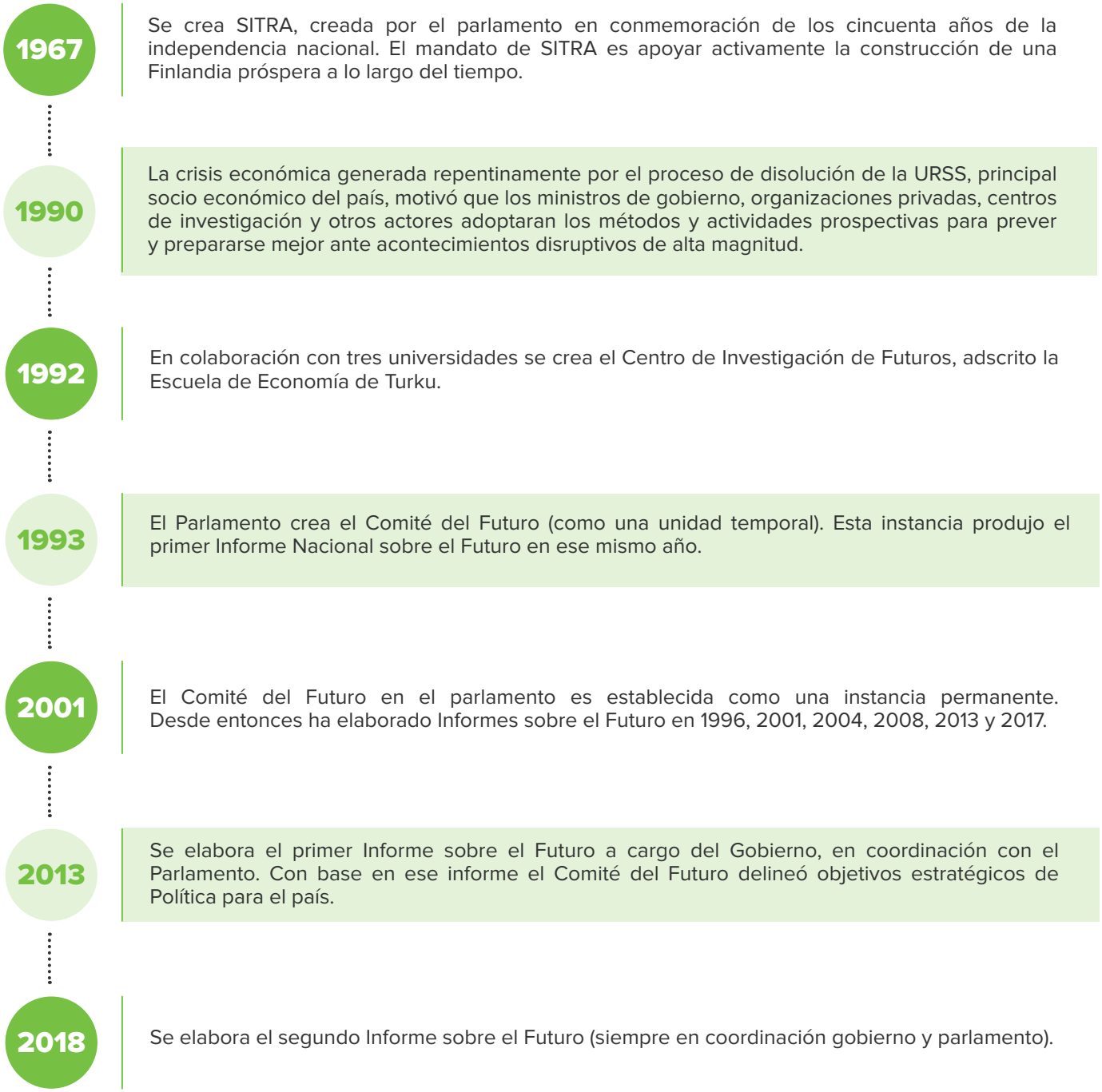
  En perspectiva comparada, es importante destacar una diferencia importante entre el modelo prospectivo finlandés y el alemán que ha suscitado discusiones sobre el alcance de una comisión parlamentaria en los estudios sobre el futuro. En el caso alemán se determinó que las comisiones parlamentarias no realicen investigación y evaluación prospectiva, sino que encargan reportes prospectivos de entes externos y luego la comisión respectiva los lee, discute y comenta los resultados. El argumento principal para esta postura asume que la investigación no es una labor de los parlamentarios y que, además, se corre el riesgo de que se dé un sesgo político particular en la definición y orientación de los temas. En cambio, en la tradición finlandesa, se considera muy conveniente que un grupo de parlamentarios sean capaces de empaparse directamente con argumentos científicos y técnicos para permear y enriquecer las deliberaciones parlamentarias. Y, justamente, para evitar el sesgo político, al Comité para el futuro no se le otorgaron funciones legislativas directas.

- **El Consorcio Prospectivo para la previsión de las necesidades de las fuerzas de trabajo, la competencia y la educación.** La instancia fue creada en 2008 por el grupo de ministros de Trabajo, Emprendimiento y Mercados Laborales. El Consorcio recibe insumos del Instituto de Investigaciones Económicas del Gobierno. Los hallazgos e iniciativas del consorcio sirven de referencia en el nivel regional, en diferentes campos administrativos relacionados, y también es utilizado por la Red Gubernamental de Prospectiva, así como en el proceso de elaboración del Informe Prospectivo del Gobierno.

- **La Red Nacional Prospectiva SITRA.** Al mismo tiempo que se creó el Banco de Finlandia en 1967, en el 50 aniversario de la independencia del país, fue creado el Fondo Finlandés de Innovación (SITRA, por sus siglas en finés). El SITRA es hoy un fondo independiente que, bajo la supervisión del parlamento, promueve el bienestar de la sociedad finlandesa enfocado en fortalecer el sistema de innovación y de competitividad para encarar los desafíos futuros. El propósito general del SITRRA es fortalecer la cooperación entre múltiples actores públicos, privados, sectores universitarios y agencias no gubernamentales para promover la perspectiva de largo plazo y mejorar las capacidades para una renovación estructural controlada. La Red Nacional Prospectiva promovida por SITRA es uno de los mecanismos principales de involucramiento de esta instancia en los estudios del futuro. A diferencia de la Red Gubernamental de Prospectiva, la red coordinada por SITTRA tiene menor nivel de vinculación con la toma de decisiones del sector público; es más vista como un espacio para la discusión e intercambio de experiencias. No obstante, se reconoce que al menos ejerce una influencia directa en el desarrollo de los programas del Fondo Finlandés de Innovación.

- **La Comunidad de Futuristas Finlandeses.** Aquí se incluyen las diversas redes de personas y organizaciones sociales interesadas en el estudio del futuro. El principal punto de referencia dentro de esta comunidad es la Sociedad Finlandesa de Estudios del Futuro, creada en 1980 y fundada principalmente por instituciones finlandesas de educación superior. También se destaca la Academia de Futuros de Finlandia, que es coordinada por el Centro de Investigación sobre el Futuro de Finlandia de la Escuela de Economía de Turku. En ese centro de investigación se han creado programas de maestría y otros programas académicos en el campo de los estudios del futuro.

Figura 4.
Finlandia: Principales hitos en la evolución institucional de la prospectiva.



Fuente: Con base en School of International Futures, 2021; (p.51).

Singapur[6]

Desde su separación de Malasia que permitió su independencia en 1965, el país dio pasos acelerados en su desarrollo socioeconómico, al grado de ser considerado uno de los Tigres Asiáticos que surgieron en los años 90. La particular ubicación territorial y geopolítica, su escaso número de habitantes (aunque con una alta densidad poblacional), su limitada extensión territorial (712 km2) y la exigua dotación de recursos naturales, fueron motivantes para que este país priorizara elaborar visiones de largo plazo que le permitieran emprender trayectorias de prosperidad, a partir del

[6] La síntesis de este caso se ha elaborado principalmente a partir de Kuosa (2011), con actualizaciones y complementos tomados del Global Centre for Public Services (2014), Centre for Strategic Futures (2019) y School of International Futures (2021).

desarrollo de lo que consideran su principal recurso: personas sanas altamente calificadas. En contraste con el modelo finlandés, la estructura prospectiva del país está fuertemente centralizada en la oficina del primer ministro.

Singapur comenzó a utilizar el modelo de planeación por escenarios desde los años 80, estos ejercicios se circunscribían al ministerio de defensa. Es hasta en 1991 cuando se pone en marcha un sistema prospectivo de más amplio alcance, año en que se crea, siempre dentro del ministerio de defensa, una unidad permanente que se denominó Oficina Detección de Riesgos y Planificación por Escenarios. Unos años después el gobierno, consciente de que la función prospectiva es una dimensión que excede al ministerio de defensa, decidió en 1995 trasladar la unidad a la División de Servicios que está adscrita a la Oficina del primer ministro. En 2003 se le agregaron nuevas tareas a su mandato; también cambio de nombre pues pasó a llamarse Oficina de Política Estratégica.

En 2004 se fundó el Programa de Evaluación de Riesgos y Exploración de Horizontes (RAHS, por sus siglas en inglés), el RAHS suponía un avance cualitativo desde la planificación por escenarios hacia la anticipación de riesgos y oportunidades de una manera más proactiva. Por su parte, en 2008 se creó el Centro de Exploración de Horizontes. La creación de varias instancias prospectivas motivó al gobierno a crear en 2010 el Centro de Futuros Estratégicos y su instancia de apoyo: la Red de Futuros Estratégicos. Ambas entidades surgieron con el propósito de asegurar la creación de capacidades, la colaboración, y, sobre todo, la coordinación de las distintas entidades públicas vinculadas con los estudios del futuro. Dicha red fue coordinada por el titular del Servicio Civil de Singapur. No menos importante fue la creación de la Unidad de Prospectiva Estratégica en el Ministerio de Finanzas, con el propósito de servir como un nodo vinculante entre la prospectiva generada por el gobierno y la función presupuestaria.

Entre 2015 y 2018 se reconfiguró la función prospectiva en el despacho del primer ministro, mediante el denominado Grupo Estratégico para vincular de una manera directa la prospectiva con la planificación (**Figura 5**). Para tal efecto se creó dentro la División de Planificación Estratégica y Futuros. Este último cambio implicó adherir el Centro de Futuros Estratégicos dentro del Grupo Estratégico[7].

Figura 5.
Singapur: La relación entre la prospectiva y la planeación estratégica.

Fuente: Centre for Strategic Futures, 2019 (p.8).

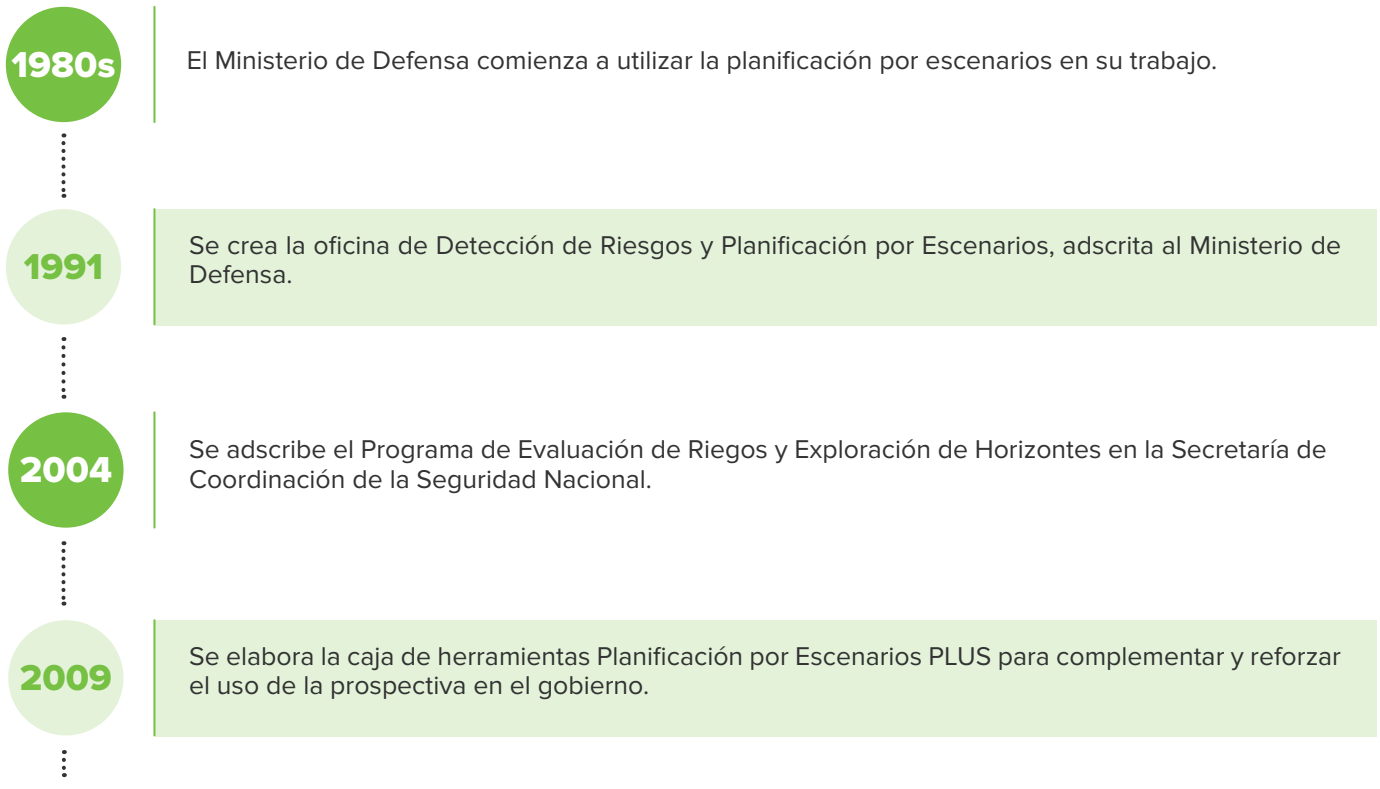
[7] La tendencia de agrupar los esfuerzos prospectivos dentro del gobierno, para facilitar su coordinación, se puede identificar en países como Francia que creó en 2013 el Comisariado General de Estrategia y Prospectiva. Por su parte, en Reino Unido se creó en 2014 el Horizon Scanning Programme Team, que integra iniciativas prospectivas realizadas por varios departamentos ministeriales (Montero, 2020).

La centralización del modelo se evidencia en que la mayoría de las funciones prospectivas del sector público están adscritas al despacho del primer ministro. Uno de los efectos de esta tendencia es que las interacciones entre los nodos prospectivos del gobierno crean un denso tejido institucional que, contrario al caso finlandés, no tiene correlato en la esfera de las instituciones no gubernamentales. En efecto, en Singapur, fuera del gobierno, son pocos los puntos de referencia y las capacidades desarrolladas, al tiempo que las interacciones son más aisladas e intermitentes. De cualquier manera, hay que señalar que tanto el Centro de Futuros Estratégicos como el Grupo Estratégico han desplegado esfuerzos reiterados para generar un diálogo fluido entre el sector público y el sector privado, a fin de compartir reflexiones y buscar puntos de interés sobre la construcción de futuros. Asimismo, dentro de las iniciativas para vincular a la ciudadanía, destaca el ejercicio *Nuestra Conversación sobre Singapur,* llevado a cabo entre 2012 y 2013, en el que cerca de cincuenta mil personas de distintos sectores fueron invitados para expresar y dialogar sobre sus inquietudes, perspectivas y aspiraciones.

En términos generales, el diseño institucional del sistema prospectivo de este país está orientado a asegurar cuando menos tres grandes objetivos:

- Ampliar los puntos de referencia prospectivos en todos los ministerios del gobierno, con el objeto de integrar la especificidad de cada sector y evitar la lógica de silos. Por esa razón se busca que las políticas ministeriales de largo plazo estén alineadas en una agenda común coordinada desde la Oficina del primer ministro (mediante el Centro de Futuros Estratégicos).
- Hay que asegurar que la producción de prospectiva estratégica del gobierno sea consistente y se coordine con los procesos de presupuestación pública.
- Priorizar la formación de capacidades prospectivas en los servidores públicos. En Singapur la formación en este campo es parte esencial de los programas de formación en el servicio civil y, a la vez, es una de las capacidades requeridas para la promoción dentro de la carrera en el sector público. El propósito es contar con servidores públicos capaces de anticiparse y adaptarse creativamente a los cambios

Figura 6.
Singapur: Principales hitos en la evolución institucional de la prospectiva.



2010	Se crea el Centro de Futuros Estratégicos como un tanque de pensamiento prospectivo dentro del sector público. También se crea la Unidad de Prospectiva Estratégica dentro del Ministerio de Finanzas (con el mandato de asegurar que los resultados de los estudios del futuro del gobierno son vinculados con el presupuesto. Se crea además la Red de Prospectiva Estratégica, liderada por el Servicio Civil de Singapur.
2012-2013	Se desarrolla en el país la iniciativa Nuestra Conversación sobre Singapur, donde miles de ciudadanos fueron convocados para discutir el futuro nacional.
2018	El Centro de Futuros Estratégicos se suma al Grupo Estratégico de la Oficina del Primer Ministro. También el País acoge la sede (durante cuatro años) y financia parcialmente el Centro Global para la Excelencia en el Servicio Público, una instancia adscrita a la ONU y que tiene entre sus fines principales es desarrollar capacidades en prospectiva para el sector público.

Fuente: Con base en School of International Futures, 2021 (p.65).

El rápido vistazo a los diseños institucionales que se ha hecho en este apartado no da cuenta detallada del espectro de modelos o tipos desarrollados en las regiones más adelantadas; no obstante, permite esbozar algunos patrones y elementos clave. Si bien no existe una receta o modelo único que pueda implantarse en todos los países, en particular las experiencias de Finlandia y de Singapur contienen algunos rasgos que caracterizan a los casos más exitosos, a saber:

- **Un esfuerzo consistente por coordinar las iniciativas prospectivas en el país, en especial las que se dan en el sector público.** La manera de hacerlo varía según se esté ante un modelo más transversal o uno más centralizado. Cierto es, además, que los diseños institucionales están sujetos a prueba y error, por tratarse de un campo relativamente nuevo.
- **Un ecosistema de prospectiva estratégica dentro del sector público requiere estar vinculado de manera estrecha con el proceso de planificación y de presupuestación.** De lo contrario se podría estar ante procesos y ejercicios prospectivos de mucha calidad y participación ciudadana, pero sin la posibilidad de influir la toma de decisiones públicas.
- **Es sumamente conveniente que a la par de una red pública de prospectiva, existan las condiciones e incentivos para el despliegue de redes no gubernamentales.** La ventaja de contar también con redes y comunidades de la sociedad civil dedicadas al estudio del futuro es que en esa esfera se puede contar con mayor autonomía e, incluso, un ambiente más creativo por no estar sujeto a las presiones del día a día del sector público. Asimismo, las sinergias entre ambos tipos de redes facilitan la expansión de la prospectiva en la gestión pública, al mismo tiempo que se consolida una masa crítica en esta materia.
- **Las experiencias más exitosas ponen el acento en los sistemas y procesos prospectivos más que en la realización de ejercicios aislados y esporádicos.** Lo que importa es el afianzamiento de capacidades que permitan a la postre gestionar la sociedad tomando en cuenta la complejidad del entorno, la anticipación y la construcción de cursos alternativos de acción. Los productos prospectivos son valiosos en la medida en que estén vinculados al quehacer estatal en todos los campos de la gestión y que, además, promuevan hábitos de ciudadanía para valorar, exigir y colaborar con una mirada prospectiva que supere las miradas cortoplacistas.
- **La formación de capacidades humanas en los estudios de futuro debe ser institucionalizada y constantemente actualizada.** No basta la mera voluntad política de querer incorporar la prospectiva en el ciclo de políticas, se requiere formar a personas y grupos para que estén actualizados sobre las distintas corrientes y metodologías y, con ello, estar mejor preparados para discernir qué enfoque e instrumental conviene aplicar en cada proceso prospectivo.

LA PROSPECTIVA EN AMÉRICA LATINA

América Latina muestra un notable rezago histórico respecto a los países y regiones más adelantadas en el desarrollo de estudios del futuro. Sin embargo, se ha observado un interés y multiplicación de esfuerzos e iniciativas en el siglo XXI, en especial a partir de 2008-2009 por los efectos inmediatos de la Gran Recesión (Oliveira, 2016). Estos esfuerzos todavía son intermitentes y no han sido homogéneos entre países de la región, en efecto, aquellos con mayores capacidades institucionales exhiben logros de mayor alcance relativo. Conviene agregar que, en general, la segunda década del siglo en curso ha mostrado que los riesgos globales -económicos, ambientales, sociopolíticos- se han elevado y que los impactos en regiones con significativos rezagos pueden ser devastadores. Por lo que la exploración del futuro y la definición de objetivos y estrategias de adaptación y anticipación se vuelve hoy una necesidad insoslayable para el cambio estructural incluyente y sostenible.

LOS VAIVENES DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN

No es posible referirse a la evolución de la prospectiva estratégica sin analizar el desempeño histórico de la planificación en los países latinoamericanos. Como se mencionó en apartados anteriores, la prospectiva es la primera función básica de la planificación, así que sin robustos sistemas de planeamiento la prospectiva tampoco podría institucionalizarse en debida forma para contribuir a la toma de decisiones en la gestión pública. La trayectoria en el tiempo de la planificación pública ha sido inconstante en la mayoría de los países, sujeta al vaivén de cambios de gobierno y giros ideológicos sobre el modelo de desarrollo y el papel del Estado en cada modelo o enfoque.

Un primer momento relevante de la planificación en América Latina se dio entre los años 1950 y 1970 al tenor de la adopción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Oliveira, 2016; Máttar, 2020). Dicha apuesta requería un Estado activo en la promoción, gestión y ejecución de las metas de desarrollo económico y social. Entre los roles importantes que cumplía el Estado, la planificación adquirió gran relevancia para definir objetivos, estrategias, programas y proyectos. Por tal razón en ese periodo, con énfasis a inicios de los años 60, al cual podría denominarse una primera ola o auge de la planificación pública, se generalizó en la región la creación de Oficinas o Consejos de Planificación (Di Filippo, 2014) ubicados en los niveles de mayor jerarquía dentro del organigrama de los Estados. Sin perjuicio de los diferentes niveles de calidad, logros y continuidad de los procesos de planificación en esta época, es conveniente mencionar tres limitantes o carencias estructurales:

- Planificación rígida. Se carecía de una alta sensibilidad a los cambios en el entorno, generando una rigidez que, si bien es cierto se estaba en una época con menor complejidad, obstaculizaba la adaptación del ciclo de políticos a fenómenos imprevistos. Esto tiene que ver también con que ese momento la función prospectiva era prácticamente desconocida o inexistente en las oficinas de planeación de los gobiernos latinoamericanos.

- **Énfasis economicista.** Debido a que el modelo de desarrollo se concentraba en el desarrollo de las fuerzas productivas (para reconfigurar la relación centro-periferia), los aspectos sociales aparecían de modo muy subordinado, en tanto que la dimensión ambiental era prácticamente ignorada. Tómese en cuenta que, en esas décadas, tanto a nivel narrativo como práctico, el crecimiento económico era el indicador indiscutido de desarrollo en los discursos hegemónicos de uno u otro signo ideológico; la diferencia entre corrientes era la forma en cómo se podría lograr ese crecimiento y el tipo de redistribución de sus beneficios. Tendrían que pasar varias décadas para que fuese apareciendo con cierta fuerza discursiva un cuestionamiento a esa visión unidimensional.

- **Poca importancia de la dimensión territorial subnacional.** En general los procesos se concentraban en la formulación de planes nacionales de desarrollo con sus correlatos sectoriales, mientras que el enfoque territorial no fue una prioridad o aparecía de modo más bien formal que sustancial, o en el mejor de los casos, la regionalización surgía desde una lógica top-down que no necesariamente convergía con los intereses y expectativas de los espacios subnacionales. Esto provocaba una fuerte descompensación territorial en cuanto a la generación de oportunidades de desarrollo económico y social, pues se privilegiaban ciertas regiones y ciudades en desmedro del resto. Por otra parte, tampoco existían las facilidades tecnológicas de georreferenciación que se volvieron muy asequibles durante el siglo XXI.

Las restricciones antes mencionadas condicionaron las rutas de cambio estructural que se pretendían en ese momento. Sin embargo, no podría dejar de reconocerse que instaló capacidades institucionales inéditas en los países, lo que permitió seguir una cierta dirección de largo plazo y alcanzar objetivos de desarrollo socioeconómico que favorecieron, especialmente, a los estratos obreros y capas medias emergentes en las áreas urbanas (Cálix, 2018).

La crisis económica de los años 80 fue aprovechada para replantear el modelo de desarrollo y las funciones del Estado. El enfoque neoliberal miraba a la planificación pública como un efecto negativo de la que consideraban una sobredimensionada presencia estatal en la dirección de la sociedad y los mercados. En los años 90 se desmontaron drásticamente las oficinas y ministerios de planificación: ya sea por eliminación, reducción o cambio drástico de funciones (Di Filippo, 2014). La premisa dominante es que había que dejar que las propias fuerzas del mercado identificasen las prioridades, según el juego de la oferta y la demanda. Más que la previsión, lo importante era la intuición para generar y aprovechar las oportunidades de inserción económica internacional. Lo mejor que podía hacer el Estado era una regulación inteligente y gestionar tecnocráticamente la estabilidad macroeconómica y los presupuestos. Sin lugar a duda, los sesgos e inconsistencias en que derivó el modelo de desarrollo endógeno ameritaba fuertes correcciones y reajustes, pero la prescripción neoliberal dio al traste con capacidades productivas e institucionales que los países deberían haber mejorado en lugar de destruirlas.

Por diversas razones, el abandono o reducción sustantiva de la planificación nacional coincidió con el surgimiento de una planificación a escala subnacional, en el marco de los procesos de descentralización que se expandieron a lo largo y ancho de la región. Esto no fue un fenómeno fortuito, en realidad respondía a la lógica de reducción de funciones y competencias del gobierno central, lo cual se lograba mediante la adjudicación de varios roles al mercado y, también, mediante la transmisión de atribuciones a los gobiernos locales y en menor medida a los regionales. La descentralización desde esa óptica no estaba complementada con parámetros de equidad y de búsqueda de cohesión territorial nacional, más bien contribuía a la desresponsabilización del gobierno central y, de esa manera, intentar contener la expansión del gasto público. Sin embargo, los procesos de descentralización pronto encontraron dinámicas de apropiación de las poblaciones locales -y también en algunos casos de ciertos segmentos del funcionariado público- para impulsar la democratización y desarrollo local que habían sido poco viables con el centralismo excluyente[8]. La propia cooperación internacional financió procesos de empoderamiento y generación de capacidades en las regiones y municipios, el marco de una nueva estrategia de asignación de recursos para ayudar a los países más pobres de América Latina.

Los resultados de ese impulso descentralizador son muy variados, dependen de un conjunto de factores que decantaron los procesos hacia logros relevantes o, por el contrario, hacia grandes frustraciones. Una de las principales limitaciones de estas políticas tenía que ver con que el traspaso de competencias a gobiernos locales con escasas o nulas capacidades de gestión. Si no mediaba un adecuado proceso de fortalecimiento, se causaba más bien un doble fenómeno: desresponsabilzación del gobierno central e incapacidad manifiesta de los gobiernos locales para asumir funciones críticas del desarrollo. No es el propósito de este documento ahondar en un tema tan sinuoso como el de la descentralización, lo que vale ahora acotar es que este proceso generó una variada fuente de ejercicios de planificación a escala territorial, lo que vino a crear nuevas capacidades en el sector público latinoamericano. Se pasó entonces de pensar en planes de desarrollo nacionales a priorizar los planes de desarrollo de regiones y municipios.

Ya en el comienzo del siglo XXI, la mayoría de las premisas y promesas del achicamiento estatal, la liberalización y la apertura como apuesta exclusiva exhibían sus limitaciones y sesgos. Esto indujo una pérdida notable de legitimidad de los partidos y gobiernos que insistían en estas políticas. Por otra parte, el nuevo siglo daba cuenta de la elevación de los riesgos globales, en mucho debido al acelerado avance de la globalización económica y la mayor interconexión a escala planetaria. Los nuevos contextos entrañaban un conjunto de riesgos, pero también de oportunidades, que la evidencia mostró no podían ser dejados puramente a la racionalidad de los mercados. El primer factor desencadenó en Latinoamérica un malestar social que propició un cambio político, a cargo de gobiernos que reivindicaron la recuperación de un mayor papel del Estado en la gestión económica y en las políticas de desarrollo (Cálix, 2017; Máttar y Perrotti, 2014). El segundo factor suscitó una mayor preocupación de la comunidad internacional por establecer acuerdos globales que revirtieran la destrucción ambiental, así como para acelerar la creación de oportunidades de vida digna en un mundo cada vez más desigual. En el fondo quedaba en evidencia lo insostenible del modelo de desarrollo predominante, agravado por el hecho de que, era incapaz de compartir en forma justa los frutos de una mayor capacidad científica, tecnológica y productiva.

Así, ambos factores motivaron que los países de la región se replanteasen el papel de la planificación estatal. El reto era mayúsculo debido a la debilidad estructural de los aparatos públicos nacionales. No obstante, la recuperación y fortalecimiento de la planeación debía tener el cuidado de evitar dos errores sustantivos:

[8] Coraggio (1991) sostiene que, durante los años 80 y especialmente a partir de los años 90, es posible identificar en buena parte de la región dos corrientes o fuerzas impulsoras de la descentralización: una propuesta oficial desde el enfoque neoliberal y otra desde las demandas democratizadoras de los territorios subnacionales.

- **No se trataba de retomar el enfoque e instrumental de planificación que prevaleció entre los años 50 y 70.** Si bien era necesario recuperar el rol del estado en la previsión y orientación estratégica del desarrollo, también era cierto que el contexto y el conocimiento sobre este campo había avanzado en demasía. Lo que procedía era adoptar una visión integral de la planificación que, como punto de partida, potenciase la función prospectiva y se mostrase más flexible ante los cambios del entorno. A su vez, la expectativa era que los procesos de planeación fuesen más participativos y con mayor reconocimiento de la pluralidad social y territorial.

- **No se tenía que echar al traste la experiencia acumulada de planificación regional y municipal que se desarrolló durante la irrupción del enfoque neoliberal.** Las capacidades ahí generadas podrían ser un gran aporte para la construcción de visiones y planes de desarrollo nacional (con sensibilidad territorial).

Buena parte de los gobiernos latinoamericanos reconfiguraron sus diseños organizativos para potenciar la planificación. En algunos casos, se reforzaron instancias que en las décadas previas habían sido reducidas a su mínima expresión. En otros, dónde habían sido eliminadas por completo, se crearon ministerios de planificación y coordinación. El conocimiento y asesoría del ILPES-CEPAL fue decisiva para relanzar la planeación pública de una manera que tomara en cuenta el nuevo contexto (Di Filippo, 2014). En esta segunda ola, la función prospectiva tuvo, al menos formalmente, un cierto reconocimiento dentro del ecosistema institucional. Por otra parte, el antecedente de planificación territorial subnacional sirvió para darle una perspectiva más integral a los nuevos diseños. Incluso en algunos países, como Chile y Colombia, se incorporaron ejercicios prospectivos a nivel local y regional.

Las visiones y planes que surgieron durante este nuevo auge de la planificación en la región contienen elementos muy variados, aun así, es posible identificar algunos énfasis que suelen ser recurrentes (Armijo, 2012, citado por Oliveira, 2016):

- Revalorización de la construcción de una visión de país con una temporalidad que excede el periodo de un gobierno.
- Un fuerte énfasis, al menos declarativo, en la equidad, la cohesión social y la superación de la pobreza.
- Fijación de metas de captación tributaria y de inversión y gasto público para alinearlos con los objetivos de las visiones de largo plazo y sus planes resultantes.
- Revalorización del papel del Estado y de la administración pública.
- Definición de metas de crecimiento y competitividad.

La fijación de objetivos y metas más integrales en los instrumentos de planeación es un avance importante, puesto que ya no solo se concentran, casi exclusivamente, en el crecimiento del PIB. Pero sigue pendiente resolver el desafío de crear las condiciones para que las grandes orientaciones, que se plasman en las visiones y planes, se traduzcan en los programas, proyectos y presupuestos. Esta es una falencia estructural de los Estados latinoamericanos, con muy pocas excepciones.

Como sucedió antes con el enfoque basado en el desarrollo endógeno y el neoliberal, el denominado ciclo progresista mostró pronto sus restricciones. Incluso su ciclo político de auge, por diversas razones, fue muy breve: comenzó cerca de 2005-2006 y se había debilitado fuertemente diez años después. Esta pérdida de fuerza del ciclo mostró, entre otros rasgos, que las acciones para recuperar un rol estatal activo en el modelo de desarrollo no fueron sostenibles ni respondían a un pacto social implícito en los partidos políticos ni en la sociedad en su conjunto.

Mientras tanto, lo que ha ocurrido a partir de 2014-2015 es muy distinto a lo que sucedió en los ciclos anteriores. En efecto, cuando se produjo el quiebre del modelo de desarrollo endógeno, prosiguió la hegemonía de los gobiernos neoliberales -prácticamente en todos los países de la región- y, en el momento de mayor debilitamiento de la legitimidad neoliberal, también se dio un avance sino absoluto al menos preponderante de gobiernos de izquierda, progresistas o nacional populares. Hoy prevalece un terreno político en disputa, sin una clara hegemonía, y tampoco con nuevas ideas y proyectos políticos frescos y atractivos (Cálix, 2017). En lo que compete a los cambios institucionales sobre el rol del Estado en la planificación, tampoco se observa una tendencia indiscutida como en los ciclos precedentes. Esto no obsta para decir que, en varios países, los cambios recientes de gobierno vinieron acompañados de un desmontaje o reconfiguración de los sistemas de planificación.

En materia de planificación, una conclusión que salta a la vista respecto a los flujos y contraflujos políticos es que se impone una racionalidad de ruptura, poco sensible a acuerdos de largo aliento. Esto refuerza la inestabilidad crónica en la gestión pública, lo que contribuye a ampliar el rezago frente a países con sistemas públicos más estables, menos susceptibles a cambios bruscos por los cambios de gobierno o signo ideológico.

El balance de aciertos y desaciertos de la segunda ola de la planificación pública es una tarea necesaria para discernir qué se debería mantener y qué debería ser ajustado. Lo que se puede afirmar es que sería un retroceso volver a extirpar o desnaturalizar el rol de la planificación estatal, como también sería un grave error asumir que la planificación del desarrollo es una tarea que incumbe solo al gobierno de turno y a la burocracia estatal. Las visiones de largo plazo y la fijación de políticas que deben desprenderse de ellas incumben a todos los sectores sociales y a diferentes gobiernos a lo largo del tiempo. Al Estado contemporáneo le compete articular el diálogo social para identificar los futuros deseables y las estrategias generales. Luego le corresponde optimizar las capacidades del sector público para coordinar el proceso de diseño, ejecución, monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y retroalimentación de las políticas públicas transformadoras.

Sin sistemas consistentes de planeación, en los que la prospectiva tenga un peso relevante, se favorece la improvisación y el predominio de intereses particulares y, en consecuencia, se perpetuaría el papel pasivo y/o reactivo de los Estados frente a lo que sucede en el entorno.

UN VISTAZO A LA TRAYECTORIA DE LA PROSPECTIVA EN AMÉRICA LATINA

La intermitencia de los sistemas nacionales de planificación condiciona el arraigo de la prospectiva estratégica en el sector público. Si ya ha sido difícil que los gobernantes de turno asuman el desafío de programar sus acciones para reducir el cortoplacismo, más complicado ha resultado convencerlos de que no basta la elaboración de planes, pues estos requieren ser precedidos de una exploración sistemática del futuro. Debido a esto, en la región se constata que las principales iniciativas para desplegar la prospectiva han provenido de fundaciones, centros de pensamiento y universidades. En menor medida se identifican esfuerzos sostenidos directamente por los gobiernos.

Son pocos los países latinoamericanos que se han preocupado por crear instancias y procesos prospectivos en su diseño institucional. Lo que se observa es que la mayoría de los gobiernos ha promovido algún tipo de ejercicio puntual, sobre todo en lo que atañe a la construcción de visiones de país y, en algunos casos, ejercicios de prospectiva territorial y sectorial. Pero, en definitiva, la implantación de ecosistemas prospectivos en el sector público sigue siendo una deuda pendiente. Con todo, se advierten en las primeras décadas del siglo XXI iniciativas desde organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos han apoyado la construcción de capacidades humanas, equipos de trabajo y algunos productos puntuales. Sin duda, estos logros son pilares que deberían ser aprovechados para que en los próximos años el pensamiento prospectivo se afirme como una condición *sine qua non* en el cambio estructural de la región.

No existe un consenso sobre cuando surgen los estudios de futuro en la región. Para varios autores este nacimiento tuvo lugar en los años 60; otros ubican este acontecimiento en los años 70. Lo cierto es que el desarrollo de la disciplina presenta una gran intermitencia debido a los cambios políticos y de ciclo económico (Aceituno, 2015). En los años 60 lo que más se observó fueron ejercicios de modelación matemática para analizar la viabilidad de los futuros planteados, ligado a las iniciativas para la planificación del desarrollo, en las cuales la CEPAL era el principal promotor regional (CEPAL, 2016). En los años 70 ocurren al menos dos sucesos clave para marcar el surgimiento formal de la prospectiva: a) se crea en México (1975) la primera entidad que se enfocará en forma sistemática a la prospectiva: La Fundación Javier Barros Sierra y, b) se publica en 1977 del estudio *¿Catástrofe o nueva realidad? Modelo Mundial Latinoamericano,* a cargo de la Fundación Bariloche de Argentina (el estudio era la expresión regional del informe *Los Límites del Crecimiento* elaborado el por el Club de Roma en 1972).

En los años 80, la crisis económica generalizada en América Latina motivó el interés de organizaciones internacionales con presencia en la región -como el PNUD y UNESCO-, así como de ciertos gobiernos -México, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Ecuador- para reflexionar sobre el futuro, de cara a lo que podría representar el cambio de siglo (CEPAL, 2016). Estas iniciativas fueron efímeras. En la década siguiente los ejercicios prospectivos disminuyeron considerablemente, en mucho debido a la adopción de un enfoque de desarrollo que priorizaba el análisis de los estabilizadores macroeconómicos, de la mano con un paquete estandarizado de reformas de desregulación y apertura (que se promovían como indiscutibles e insustituibles). Ya en el siglo XXI resurge el interés por los estudios prospectivos en la academia, gobiernos, y también en centros de pensamiento no gubernamentales (Alonso, 2007).

Sin embargo, desde 2017 a la fecha se observa que, al menos en lo que refiere a las iniciativas gubernamentales, estas han vuelto a desacelerarse. Esto se explica por varios factores, como los cambios de ciclo político antes mencionados, pero también debido a la incapacidad de los gobiernos para crear puentes entre la prospectiva, el ciclo de planeación y la gestión de políticas públicas. Es evidente que se han ralentizado en cierta forma los avances, después del auge que hizo posible la reconfiguración de los sistemas nacionales de planificación, la construcción de visiones de país y estrategias nacionales de desarrollo en los años previos (**Tabla 3**)[9]. En lo que concierne a iniciativas académicas y thinks tanks de la sociedad civil, siguen aumentando los puntos de referencia, redes regionales ligadas a iniciativas globales[10], constancia en la publicación de estudios de futuro y, no menos importante, ampliación y consolidación de programas de formación (CEPAL, 2016).

Tabla 3.
América Latina y el Caribe: Planes y visiones de desarrollo contemporáneos.

País	Plan	Perfil temporal	Tipo	Autoridad
Bolivia	Agenda Patriótica 2025-Plan de desarrollo general económico y social para el vivir bien	LP	Visión	Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) de Bolivia
Brasil	Plano Plurianual 2020-2023 do Brasil	MP	PND	Ministério da Economía do Brasil
Chile	Programa de Gobierno de Chile (2018-2022)	MP	Plan de Gobierno	Presidencia de la República
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018 - 2022	MP	PND	Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019 - 2022 de Costa Rica	MP	PND	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba	LP	PND	Ministerio de Economía y Planificación de Cuba
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 Toda una Vida” de Ecuador	MP	PND	Secretaría Técnica Planifica Ecuador
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”	MP	PND	Secretaría Técnica de Planificación (SETEPLAN)
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K’atún Nuestra Guatemala 2032	LP	PND	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Haití	Plan Stratégique de Développement d’Haïti	LP	PND	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
Honduras	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 de Honduras LP Visión	LP	Visión	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
México	Plan Nacional de Desarrollo de México (2019-2024)	MP	PND	Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	Ejes del Programa Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021	MP	PND	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030	LP	Visión	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030	LP	PND	Secretaría Técnica Planificación Desarrollo Económico y Social

[9] En estos ejercicios la asesoría e intercambio de experiencias que promueve ILPES-CEPAL ha sido relevante para dar un soporte las iniciativas. No obstante, el seguimiento de los gobiernos a estos instrumentos, salvando excepciones, es incipiente. Con el tiempo los ejercicios van perdiendo relevancia y foco dentro del ciclo de las políticas públicas.

[10] Una de las redes globales con mayor presencia regional es el Millenium Project, creado en 1996, originalmente constituido desde la Universidad de las Naciones Unidas y financiado por varias de las agencias de la ONU. Desde 2009 funciona como una organización independiente sin fines de lucro con 67 nodos alrededor del mundo. De la región latinoamericana participan en esa red Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Panamá, Perú y Uruguay. Véase página institucional del este proyecto en: https://www.millennium-project.org/

Perú	Visión del Perú al 2050	LP	Visión	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
	Plan Bicentenario: El Perú hacia el año 2021	LP	PND	
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030	LP	Visión	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050	LP	PND	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Venezuela	Plan de la Patria 2019-2025	MP	PND	Ministerio del Poder Popular para la Planificación de Venezuela

Fuente: Con base en Mattar, 2020 (p. 278), actualizado en Observatorio Regional para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development, consultado el 26 de setiembre de 2021).
Nota: PND = Plan Nacional de Desarrollo; LP = Largo Plazo; MP = Mediano Plazo.

Para analizar la trayectoria de la prospectiva estatal en América Latina es conveniente observar el comportamiento de algunas variables clave, tales como: el modelo de desarrollo, el rol del Estado, el tipo de planificación, las instituciones de planificación y la finalidad de la prospectiva (Medina, 2014(a)). En la **Tabla 4** se puede apreciar una comprensiva síntesis del comportamiento de esas variables.

En el balance, los signos de avance de la prospectiva tienen que ser contrastados con algunas características preocupantes que siguen presentes en la región, respecto a otros países y regiones más adelantados en este campo. Con base en Alonso (2007), se pueden enunciar algunos de esos rezagos:

- El escaso número de prospectivistas en proporción a la población.
- La concentración de las capacidades e iniciativas en pocos centros y países
- La desvinculación que persiste entre la comunidad prospectivistas y los tomadores de decisiones de los países y la región en su conjunto
- Los exiguos presupuestos con que suelen funcionar los proyectos destinados a los estudios del futuro.
- Escaso conocimiento e interés de la ciudadanía en general y de funcionarios y operadores políticos sobre la importancia y potencialidades de la prospectiva estratégica.

Tabla 4.
América Latina y el Caribe: Planes y visiones de desarrollo contemporáneos.

	Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa	Etapa actual
	1959 - 1980	1980 - 2000	2000 - 2012	2013 - 2030
Modelo de desarrollo	Sustitución de importaciones.	Neoliberal, crisis, ajuste.	Coexistencia en el tiempo de los modelos neoliberal y ola nacional desarrollista.	Cambio estructural
Rol del Estado	Empresario, proveedor de bienes y servicios.	Arbitro, regulador.	Combinación de dos roles: empresario y proveedor, y arbitro.	Combinación de dos roles: empresario y proveedor, y árbitro. Activo: explorador y gestor de oportunidades para la sociedad.

Tipo de Planificación	Normativa, indicativa.	Combinación entre la planificación normativa-indicativa y la estratégica.	Combinación entre la planificación normativa-indicativa, la estratégica y la prospectiva.	Combinación entre la planificación normativa-indicativa, la estratégica y la prospectiva. Dinámica y compleja
Instituciones de planificación	Surgimiento de las Oficinas Nacionales de Planificación (ONP).	Coexistencia entre la restricción de funciones de los ONP en algunos países y su desmantelamiento o declive en otros.	Revalorización y reinstitucionalización de los ONP (algunas de ellas renombradas como Secretarías de Planificación).	Desarrollo de sistemas de planificación.
Finalidad de la prospectiva	Énfasis en la reflexión sobre el futuro y en el desarrollo a largo plazo.	Énfasis en el corto plazo y en la solución de la crisis de la deuda. Disminución del énfasis en el desarrollo a largo plazo.	Crece el interés en la prospectiva en el nivel nacional, territorial y sectorial. Desarrollo de visiones nacionales a largo plazo.	Prospectiva enfocada en la innovación, el cambio institucional y el manejo de transformaciones aceleradas de la sociedad.

Fuente: Con base en Medina, 2014(a) (p.182).

En los desarrollos institucionales dentro del sector público destaca Argentina por ser pionera en la gestión de estudios prospectivos desde los años 70, así como por introducir la prospectiva tecnológica desde el siglo pasado y, después, prospectiva aplicada al sector agropecuario desde la década del 2000 (coordinada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). Destaca Brasil por ser el que más se ha acercado a crear un ecosistema prospectivo -en el que la creación del Centro de Gestión y Estudios Estratégicos en 2001 jugó un papel crucial. También destaca Colombia, por la influencia de los centros prospectivos insertos en varias universidades que ha logrado alianzas con gobiernos subnacionales para la realización de ejercicios prospectivos territoriales. Asimismo, cabe mencionar al Perú por los esfuerzos recientes por adaptar la prospectiva en varias entidades de gobierno, a partir del punto de referencia en el que se ha convertido el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (creado en 2008). En Centroamérica sobresale Costa Rica, que desde 2010 logró crear una unidad de prospectiva dentro del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), la cual ha sobrevivido varios cambios de gobierno y de definición de prioridades (Aceituno, 2015; Dos Santos y Fellows, 2009; RIBER, 2016).

En el siglo XXI en prácticamente todos los países de la región se puede identificar al menos un ejercicio prospectivo, que como se dijo antes, la mayoría han estado vinculados a la elaboración de visiones de país y estrategias nacionales de desarrollo. Varios países también intentaron en las primeras dos décadas del siglo reconfigurar las oficinas nacionales de planificación -ejemplo: Ecuador, Honduras, El Salvador- para darle mayor relevancia a las imágenes de futuro y para repotenciar de la planificación pública en general; sin embargo, los cambios de prioridades de cada gobierno han debilitado estas iniciativas y se ha verificado un desmontaje o reducción y desnaturalización de funciones.

En la tercera década del siglo Latinoamérica presenta rasgos que obligan a priorizar el estudio de los riesgos, desafíos, limitantes y oportunidades para superar los déficits históricos que aquejan a la mayoría de los países. Los rezagos de productividad, competitividad, la precariedad laboral, los efectos de la pandemia, los retrocesos y estancamientos de los regímenes políticos democráticos y los escenarios de cambio climático son motivos suficientes para dejar atrás estados pasivos o meramente reactivos. La creación de sistemas nacionales de prospectiva, como fundamento de la planeación pública, es un reto de primer orden que exige varias tareas para ampliar y aprovechar las capacidades creadas y, sobre todo, para generar una demanda de prospectiva de parte de los tomadores de decisiones que pueda ser satisfecha por los procesos de exploración sistemática del futuro.

Por otra parte, la prospectiva no debe verse únicamente como un proceso aislado de generación de conocimiento y toma de decisiones per se. Como lo sostiene Medina (2014(a)), cumple también un conjunto de funciones sinérgicas para promover la cohesión y sostenibilidad de las sociedades. Entre esas funciones complementarias destacan la función educativa y la democratizadora (**Tabla 5**).

Tabla 5.
América Latina y el Caribe: Funciones y capacidades de la prospectiva en la gestión pública.

Funciones	Capacidades requeridas por los decisores	Objetivos	Procesos para la gestión pública
Cognitiva	Comprender la complejidad del entorno.	Monitorear y comprender las dinámicas del cambio tecnológico global.	Producir visiones e intercambiar conocimiento.
Decisoria	Enfrentar la incertidumbre.	Proveer insumos significativos para la toma de decisiones.	Determinar objetivos y evaluar procesos y mecanismos.
Proyectiva	Estimular la capacidad de innovación.	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad.	Producir nuevas ideas y proyectos eficaces.
Educativa	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica.	Forjar conciencia y perspectiva global en una nueva generación de ciudadanos líderes planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno.
Organizativa	Organizar la acción colectiva.	Promover la sinergia y la cooperación entre los actores y las redes sociales.	Compartir información relevante y legitimar la acción pública.
Democratizadora	Abrir espacios para construir sentido en la acción colectiva.	Promover la participación social y ampliar el debate público para incorporar nuevas voces y perspectivas ciudadanas.	Apoyar la construcción de gobernanza.

Fuente: Medina, 2014(a) (p.198).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA EN PEQUEÑOS PAÍSES EN DESARROLLO COMO HONDURAS

El capítulo presenta una descripción sintética de la historia reciente de las visiones de futuro y del estado de la planificación en Honduras y, seguidamente, algunas reflexiones sobre las condiciones para la institucionalización de la perspectiva en pequeños países en desarrollo, en los cuales esta tarea debería ser un desafío de primera línea para emprender trayectorias de cambio estructural incluyente y sostenible.

LA INTERMITENCIA DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA EN HONDURAS[11]

Honduras es uno de los países latinoamericanos más rezagados en desarrollo humano sostenible. Este no es un resultado fortuito, se trata de un problema estructural con hondas raíces en el tiempo. Son múltiples los factores que explican el deficiente desarrollo nacional. Para los efectos de este documento es pertinente resaltar uno de ellos: un estilo de gestión pública en el que prevalecen las actitudes pasivas y reactivas. El interés particular de unos pocos ha primado sobre la visión de largo plazo y el interés general; por estas razones, no se ha logrado crear en el Estado una inteligencia estratégica dedicada a la anticipación y construcción de futuros. Iniciativas no han faltado para pensar y gobernar a Honduras de una manera sistémica e integral, pero han sido marginadas o, en algunos casos, solo son asumidas formalmente por las autoridades en función de intereses y circunstancias coyunturales. A la larga se ha impuesto el cortoplacismo, con todas las consecuencias que eso supone para una pequeña nación en desarrollo como Honduras.

Las menciones generales que se hicieron en el capítulo anterior sobre los obstáculos para afianzar la planificación prospectiva se verifican en Honduras con notable claridad. El no priorizar la anticipación y modelación de los cursos de gobierno incide en la escasa acumulación de tres factores esenciales para el desarrollo de un país:

[11] Este apartado se basará en dos tipos de fuentes: a) la obra clásica de Mario Posas y Rafael del Cid *La Construcción del Sector público y del Estado nacional en Honduras (1876-1979),* publicada por la Editorial Universitaria Centroamericana en 1983, y b) las opiniones y comentarios de las personas entrevistadas que, para los fines de este trabajo, fueron abordados para analizar la trayectoria del sistema de planificación en Honduras (**véase Anexo 1**).

- **Capacidades humanas.** Salud, educación general, formación profesional, cultura de convivencia pacífica, solidaria y democrática.
- **Capacidades institucionales.** Instituciones probas y eficientes, capaces de entregar servicios públicos de calidad.
- **Infraestructuras físicas y digitales.** Que sean habilitantes para el desarrollo sostenible.

En los siguientes párrafos se hará una rápida mención y valoración sobre la evolución de las primeras etapas de la planificación en el país, según Posas y Del Cid (1983) y, para las décadas recientes, con base en las entrevistas realizadas para analizar la planificación pública en Honduras. De antemano hay que subrayar que en esa trayectoria apenas se encuentran rastros de institucionalización de la prospectiva estratégica, por lo que el abordaje se hará sobre la planificación en su conjunto, en el entendido de que, sin un robusto ecosistema de planificación, la función prospectiva no tiene mayores opciones de implantarse dentro del sector público.

EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA, CONSUPLANE Y LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El fin de la segunda guerra mundial imprimió nuevas dinámicas en los países periféricos latinoamericanos, entre las que destacan: a) la valorización del papel del Estado en la promoción del desarrollo social y económico, b) la ventana de oportunidad para promover un enfoque de desarrollo endógeno, basado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Ambos factores actuaron en forma sinérgica durante aproximadamente tres décadas, e incidieron en una expansión y diferenciación funcional del aparato estatal y en la reorientación económica, la cual intentó diversificar la producción y construir un tejido productivo nacional que contrapesara la dependencia agraria exportadora (Cálix, 2018). En Honduras ambas dinámicas tuvieron lugar y modificaron el tamaño, capacidades y roles del Estado. El propósito de este documento no es ahondar en los resultados de esa fase -los cuales fueron por cierto muy dispares, con luces y sombras que requieren un balance meticuloso para establecer juicios valorativos. Baste decir que fue en la expansión del estado donde se vieron más esfuerzos y acciones concretas; mientras que en el campo de la industrialización los resultados fueron más erráticos e incipientes y, por lo tanto, en poco se alteró la dependencia de las exportaciones de materias primas sin valor agregado (Suazo, 2020). Lo que nos importa ahora es sintetizar el papel que tuvo la planificación estatal a partir de estos momentos propicios.

Una piedra angular de los esfuerzos modernos para programar y coordinar la acción gubernamental se da en 1955, con la creación del Consejo Nacional de Economía, un órgano asesor adscrito a la Presidencia de la República. Como su nombre lo sugiere, la orientación se decantaba hacia el campo económico y, hay que decirlo, más que responder a una iniciativa nacional, surgió de las recomendaciones, asesoría y financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con la pretensión de que el país fuese capaz de ordenar las cuentas fiscales, las partidas presupuestarias y las adquisiciones de deuda pública, principalmente. Posteriormente, en 1965, la entidad pasó a denominarse Consejo Superior de Planificación Económica, más conocida por sus siglas CONSUPLANE.

En los años 60 confluyen tres factores que potencian el auge de la planificación pública en Honduras:

- La creación del Programa Alianza para el Progreso, creado por el gobierno de J.F. Kennedy en los Estados Unidos, el cual buscaba promover las oportunidades de desarrollo económico y social en América Latina y, así, favorecer la estabilidad política y disuadir la “amenaza comunista” en la región.
- La mayor difusión de las ideas la CEPAL basadas en el desarrollo endógeno (para alterar las relaciones centro-periferia que perpetuaban el atraso en los países latinoamericanos),
- La ola integracionista en el istmo centroamericano que, entre otras acciones, dio lugar al surgimiento de un mercado común subregional (que luego se rompería en la coyuntura de la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador).

Los tres factores no pueden verse en forma aislada, poseían conexiones estrechas, sin perjuicio de poder identificarse como tres procesos individualmente diferenciados. Esta convergencia de influencias motivaba la necesidad de redefinir el papel de Estado y promover la diversificación del sistema productivo. Fue así como CONSUPLANE se convirtió entre los años 60 y 70 en un espacio de atracción y formación de un cuadro destacado de intelectuales y técnicos que reflexionaron y propusieron líneas de acción para superar el subdesarrollo. Lamentablemente, los esfuerzos de CONSUPLANE fueron bloqueados sistemáticamente a la hora de tomar las decisiones sobre las orientaciones de la política pública y su vinculación con el presupuesto. Una excepción notable fue el breve espacio 1972-1975, cuando la coyuntura y el balance de fuerzas le permitió un mayor protagonismo en la definición de las prioridades de gobierno.

Entre los años 60 y 70 se elaboran tres planes nacionales de desarrollo de mediano plazo, coordinados los dos primeros por el entonces Consejo Nacional de Economía; el tercero estuvo a cargo de CONSUPLANE.

- El primero se denominó **Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico 1962-1965** y estaba directamente influenciado por el Programa Alianza para el Progreso, que sería su principal fuente de financiamiento. Su ejecución fue más bien débil y parcial. Como aspecto positivo, cabe decir que fue un ejercicio embrionario de planeación nacional que comenzaba a dejar capacidades instaladas en el aparato público.

- El segundo es el **Plan de Desarrollo Económico y Social de Honduras 1965-1969.** De este Plan deviene la creación de CONSUPLANE en 1965, cuyo director ostentaría el rango de ministro. La entidad fue concebida para dedicarse exclusivamente a la planificación y coordinación económica y su vinculación con el presupuesto de la república. CONSUPLANE representaba una ampliación de funciones a la vez que un refinamiento de su antecesor -el Consejo Nacional de Economía. El Plan de Desarrollo 1965-1969 había generado altas expectativas en la burguesía emergente y en sectores sindicales, pero al advertir su escaso cumplimiento, expresaron sus quejas y protestas. Este hecho, junto o a otras demandas incumplidas por el jefe de Estado López Arellano, comenzaron a minar la legitimidad del régimen militar nacido del golpe de Estado de 1963. En lugar de conciliar con los sectores inconformes, el gobierno optó por medidas represivas, que a la postre fueron contraproducentes, y aceleraron su agotamiento y abrió paso al breve y fallido gobierno civil de Ramón Ernesto Cruz (1971-1972).

- El tercero es el **Plan Nacional de Desarrollo 1974-1979,** coordinado por CONSUPLANE, en el marco del breve periodo reformista durante la segunda etapa de los regímenes militares. Una nueva correlación temporal de fuerzas le dio a CONSUPLANE y al Plan un peso significativo en las políticas públicas. Para López Arellano, en su segundo periodo como jefe de Estado, el Plan plasmaba puntos fundamentales de su alianza coyuntural con sectores burgueses progresistas y sectores populares organizados –ambos grupos en pugna con la oligarquía tradicional. Por esta razón, lo concibió como el buque insignia de su gobierno. Además, eran años en los que el reformismo militar estaba en boga en el Perú de Velasco Alvarado y la Panamá de Omar Torrijos, tendencias que ejercieron cierta influencia en la cúpula militar hondureña. Sucesos como la notable creación de nuevas instituciones para modernizar el perfil capitalista del país[12] e incorporar beneficios a las clases subalternas, así como la relativa reorientación del proceso de reforma agraria, estaban estrechamente vinculadas a las propuestas de CONSUPLANE y el plan de desarrollo resultante.

  No obstante, los casos de corrupción del gobierno destapados en 1974, el impacto económico del Huracán FIFI en septiembre de ese año, así como la campaña de los grupos oligárquicos para tildar al gobierno de procomunista, fueron el caldo de cultivo en el que fraguó un golpe interno entre los militares para sacar del gobierno a López Orellano. En su lugar pusieron a un aliado de los grupos más conservadores del país. A partir de abril de 1975 el gobierno militar retoma paulatinamente sus posturas más tradicionales, y relega a CONSUPLANE y, en especial, al Plan Nacional de Desarrollo en los temas que entraban en conflicto con la oligarquía tradicional.

EL ERRÁTICO RUMBO DE LA PLANIFICACIÓN DESDE LOS AÑOS OCHENTA HASTA NUESTROS DÍAS

El retorno al orden constitucional en 1982 no implicó retomar la planificación pública como una función prioritaria de gobierno. Durante los años ochenta, el país estuvo sumido en la crisis económica y en el rol de contención política y militar que jugaba en el marco de la guerra fría en Centroamérica. CONSUPLANE dejó de existir a mediados de la década y pasó a llamarse Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN).

Al igual que sucedió con CONSUPLANE, tampoco SECPLAN tuvo mayor incidencia en la presupuestación pública. El presupuesto era un dominio reservado para los operadores de la política tradicional. Por otra parte, poco a poco se fue separando de la institución el cuadro de profesionales que habían acumulado una importante experiencia en la década anterior. Se siguieron elaborando algunos planes sectoriales, pero en definitiva la instancia no volvió a tener el protagonismo que alguna vez y en forma temporal adquirió.

En los años 90 la tónica empeoró por la vigencia del enfoque de reducción del Estado y desregulación. La planificación pública era considerada como innecesaria y contraproducente. Por razones circunstanciales SECPLAN logro sobrevivir durante la mayor parte de esa década, pese a que el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) habían

[12] Destacan en esta hornada institucional la creación de COHDEFOR, CONADI, CORFINO y COHBANA. Se reconoce la importancia de la creación de estas y otras instituciones durante los años 70, pero también debe señalarse que sus funciones fueron trastocadas, por lo que muchas de ellas se convirtieron en botín de grupos políticos y económicos que, mediante la corrupción y la ineficiencia premeditada, debilitaron y saquearon la mayoría de las empresas públicas hondureñas.

exigido cerrarla[13]. En todo caso, sus funciones fueron reducidas a la mínima expresión, hasta que en 1997 SECPLAN desaparece finalmente. En su lugar se creó una pequeña instancia denominada Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) con el propósito de apoyar la coordinación interministerial. La UNAT tuvo su origen en la Unidad de Apoyo a la Política Económica (UDAPE), creada en inicios de los años 90 y que, al desaparecer SECPLAN, se adecuó como una instancia de coordinación y generación de información (sin que se le otorgara rango ministerial).

Las secuelas del huracán Mitch, de manera contingente, incidieron en la repotenciación de la UNAT al interior del gobierno de turno, en coordinación con las unidades de planeación y evaluación de la gestión (UPEG) con que cuentan los ministerios en Honduras. Los compromisos asumidos por el gobierno ante la cooperación internacional, para recibir apoyo en la reconstrucción nacional en el marco de los procesos de alivio de deuda, requerían entidades capaces de coordinar la elaboración de instrumentos como el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Al haberse desmontado años antes el sistema de planificación y coordinación, la UNAT fue el espacio institucional que parecía más apto para retomar y coordinar algunas de esas funciones.

Así, con todas las limitaciones que suponía tal responsabilidad para una unidad pensada con fines más modestos, se articula técnicamente la elaboración de los instrumentos PMRTN y, en especial, la ERP. Pero en el fondo, carecía de profundidad estratégica el interés político de los gobiernos que tuvieron a su cargo la preparación y ejecución de la ERP y, por ende, las acciones eran asumidas como requisitos para cumplir con las exigencias de los cooperantes internacionales. También aparecía el interés oportunista de los gobiernos: aprovechar la condonación parcial de la deuda para destinar los recursos en favor de su legitimidad política de corto plazo.

A contracara del abandono de los procesos de planeación de alcance nacional en los años 90, el proceso de descentralización, que comenzó por esos mismos años, creo condiciones, instrumentos e iniciativas para la planificación del desarrollo a escala local. La descentralización municipal alentó expectativas en actores sociales locales y en la propia Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Esto favoreció una agenda municipalista que entre sus acciones intentó empoderarse con los ejercicios de planeación municipal. Tampoco es el propósito de este trabajo evaluar y ponderar los resultados del proceso de descentralización. Lo que se quiere resaltar es el auge de la planificación territorial subnacional desde finales de los noventa hasta aproximadamente el año 2007, procesos en los que se sumó activamente una parte de los cooperantes internacionales con presencia en el país.

En 2007 las improvisadas funciones de planeación y coordinación gubernamental llevadas a cabo por la UNAT sufren un nuevo cambio. El gobierno decide que la unidad se concentre en la evaluación de resultados de la gestión de los diferentes ministerios. El problema de este cambio es que se hizo sin que se creara una instancia de planificación con rango ministerial. Por lo que el Estado de Honduras seguía sin un sistema nacional de planificación acorde a los retos y desafíos del país.

La ERP era un instrumento para definir prioridades en un rango de tiempo que abarcaba el periodo 2001-2015. Pero debido a las diferentes prioridades de los gobiernos y a los intereses en torno al presupuesto, puede decirse que, más allá de la valoración sobre la pertinencia o calidad de la ERP, la coyuntura del Mitch y del alivio de deuda no fue aprovechada para alinear la gestión con una visión de largo plazo.

Unos pocos años después ocurre el golpe de Estado de 2009. Desde entonces se observa una polarización creciente de la sociedad hondureña, ya que el conflicto político no fue encauzado para analizar y actuar sobre los problemas de fondo del sistema político y del modelo de desarrollo. En 2010 surge se elige un nuevo gobierno con baja legitimidad. En un contexto adverso, el nuevo gobierno asume la iniciativa de construir una visión de país y un plan nacional de desarrollo de largo plazo. Para ello se retoma una iniciativa de plan de nación que había sido promovida por varios funcionarios del gobierno depuesto en el golpe de Estado. Para el gobierno de turno la propuesta de la visión de país representaba una oportunidad de obtener legitimidad.

Se instala entonces un proceso de consulta y elaboración técnica del proceso que crea la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022. El primer instrumento consta de 17 principios guía y 22 metas de prioridad nacional; por

[13] A partir de 1990 las cartas de intención con el FMI, así como otros compromisos con los organismos internacionales de financiamiento, se convirtieron en los principales referentes de las políticas públicas. Sus lineamientos están más orientados al corto y mediano plazo y, además, se concentran en las políticas macroeconómicas (después fueron incorporándose de forma subordina otras dimensiones).

su parte, el segundo, incluye 11 lineamientos estratégicos para alcanzar la Visión de País[14]. De esta visión de largo plazo se desprendía la obligatoriedad de establecer Planes de Gobierno (planes cuatrienales) para alinear las metas de corto y mediano termino de cada gobierno con la imagen de futuro y la planeación de largo plazo. Para dar seguimiento a los instrumentos se creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la visión de País y el Plan de Nación y se le asigna al Foro Nacional de Convergencia (FONAC) la coordinación de ese sistema[15].

Para acompañar el proceso se crea la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) la cual comienza a funcionar en 2010. Una de las principales tareas de SEPLAN se centró en desarrollar la planificación regional que se alineara con la Visión de País y el Plan de Nación (**Figura 7**). Para este fin, se retomó la división del país en 16 regiones que se había realizado años atrás, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2004. En esa dirección se crearon en 2011 Unidades Técnicas Permanentes Regionales (UTPR) así como Consejos Regionales de Desarrollo.

La recuperación de las funciones de planificación nacional observada en 2010 mostraba una destacada capacidad técnica, así como una valiosa asesoría de ILPES-CEPAL. Vale la pena mencionar que dentro de SEPLAN se creó incluso una pequeña unidad de prospectiva[16], un suceso inédito en la historia de la planificación pública del país. Sin embargo, la fractura que generó el golpe de Estado incidió en que los esfuerzos de ciudadanización de la planificación que pretendía la iniciativa chocasen con la realidad de una Honduras polarizada, por lo que numerosos actores sociales de base territorial no estuvieron dispuestos a participar en las discusiones y consultas, debido su insatisfacción y frustración por el curso de impunidad que favoreció a quienes perpetraron el golpe de Estado de 2009.

El proceso de planificación no solo era rechazado por los segmentos poblacionales más insatisfechos por el curso de la crisis política. Al interior del propio gobierno también surgieron bloqueos cuando el proceso de planificación regional pretendió vincularse con el presupuesto público. Los intereses de poder aferrados a una manera arbitraria de asignar y ejecutar los fondos públicos aparecieron pronto en escena y torpedearon el avance del proceso. El presidente de turno no estuvo interesado en inclinar la balanza en favor de la programación ordenada y más participativa de la gestión pública. Su interés inicial en apoyar la generación de la Visión de País y el Plan de Nación fue más bien coyuntural. Esta falta de voluntad política al más alto nivel contribuyó a que las iniciativas fuesen perdiendo relevancia dentro del gobierno.

Con el gobierno que tomó posesión en enero de 2014 vuelve a darse otra interrupción y giro a la institucionalidad de la planificación. Se elimina SEPLAN y en su lugar se crea la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG); la función de planificación se confina a una dirección creada dentro del SCGG: la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica (DPPE). En términos nominales, la DPPE tendría la atribución principal de formular una propuesta de planificación estratégica nacional que se debería concretar en un Plan Estratégico Plurianual y un Plan Estratégico Anual[17]. Lo que en realidad sucedió es el abandonó del enfoque impulsado por SEPLAN en 2010 -con el consecuente relegamiento de la Visión de País y el Plan de Nación- y se minimizó el papel de la planificación vis a vis una mayor centralización del poder en la presidencia de la república. La propia SCGG, que mantenía al menos la función de coordinación interministerial fue perdiendo protagonismo por los conflictos de poder al interior del gobierno. Como es lógico suponer, la DPPE sufrió los efectos de estas pugnas y prácticamente fue reducida a su mínima expresión. Finalmente, a raíz de la pandemia y de los efectos de los huracanes Eta y Iota en 2020, la coyuntura motivó algunas iniciativas para darle cierta relevancia a la SCGG e incluso a la DPPE. Pero estos indicios parecen ser parte de las maniobras de corto plazo del gobierno, en lugar de señales de una recuperación sustantiva de las funciones de planificación y coordinación.

[14] También conviene decir que este proceso se trató de vincular con la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

[15] Véase Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: https://observatorioplanificacion.cepal.org/es

[16] La creación de esta unidad es un hito importante pues supuso un reconocimiento de la función prospectiva dentro del ciclo de planeación. Su trabajo podría considerarse más embrionario, para abrir camino dentro del aparato público. Vale decir que SEPLAN estaba más concentrada en la operativización de la planificación regional, por lo que la labor de la unidad no llegó a estar en el centro de las acciones de este ministerio. La desaparición de SEPLAN a finales de 2013 vino a trastocar y desbaratar el trabajo que la Unidad de Prospectiva comenzaba a hacer en el sector público. Esto confirma las intermitencias y contradicciones de las iniciativas para crear en el país un Sistema de Planificación Pública permanente e integral.

[17] Véase Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-honduras

Figura 7.
Honduras: Integración de la planificación regional en la planificación nacional.

Fuente: SEPLAN, 2014.

CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN PROSPECTIVA EN PEQUEÑOS PAÍSES EN DESARROLLO COMO HONDURAS

El apartado anterior deja varias conclusiones críticas para el caso hondureño. En aras de impulsar procesos para la consolidación de la prospectiva y la planificación estatal es crucial tomarlas en cuentas para optimizar esfuerzos a futuro. Destacan las siguientes

- **Las iniciativas para elaborar visiones de futuro y planes estratégicos han sido esfuerzos aislados que no lograron sobrevivir a los cambios de gobierno,** ya sean de jefatura militar o de gobiernos formalmente democráticos. Esto refleja una voluntad meramente coyuntural de las autoridades presidenciales, algo que de antemano limitó la sostenibilidad de los procesos. Si bien la institucionalidad -en el caso de CONSUPLANE y SECPLAN- lograron sobrevivir varios periodos de gobierno, es evidente que estas entidades sufrieron cambios drásticos en su orientación y prioridad dentro del aparato público, lo que a la postre conllevó su debilitamiento sistemático hasta consumarse su desaparición.

  El desafío pasa por la **continuidad efectiva de las instituciones y procesos, en una perspectiva de políticas de Estado, con la necesaria flexibilidad para adaptarlos a los cambios en el contexto.**

- **La mayoría de las iniciativas, salvando pocas excepciones, dependieron fundamentalmente de impulsos y recursos internacionales.** La consecuencia de este rasgo es una escasa apropiación, convicción y asignación de fondos nacionales para concretar las imágenes de futuro y los planes resultantes. Los impulsos externos no son per se negativos, lo reprochable es que sean la fuente principal de las iniciativas, a falta de una mayor convicción y autodeterminación sobre el rumbo nacional.

  El desafío pasa **por promover la demanda ciudadana y pactos entre los actores políticos en pro de la anticipación y construcción de futuros, a fin de que las autoridades políticas se sientan comprometidas a priorizar estas tareas en las funciones de gobierno.** Los apoyos internacionales deberían ser complemento y no sustitutos de la voluntad política nacional. Por otra parte, la planificación de largo plazo debe tomar en consideración la adecuación del sistema fiscal para asegurar fondos suficientes, trasparentemente asignados y gestionados, para financiar las grandes líneas de transformación del país.

- **Desde los años 50 los ejercicios de planificación de medio y largo plazo se inclinaron hacia una perspectiva economicista,** pero, sobre todo, desde finales del siglo pasado comenzó a aparecer con mayor peso la dimensión social y, más reciente, la ambiental.

  El desafío tiene que ver con **incorporar la integralidad de las dimensiones societales en los procesos de planeación del desarrollo.** Esto no supone negar el espacio de posibilidad para la prospectiva y planificación sectorial o temática (pero aun en estos casos debe conservar una visión multidimensional para dar cuenta de las interacciones entre sectores y dimensiones).

- **Las funciones de planificación no se han logrado vincular efectivamente con los presupuestos públicos.** Esto no es accidental, obedece a los dominios reservados defendidos por grupos políticos y grupos empresariales (coludidos con las autoridades de turno) para hacer de los fondos públicos fuente de diversos tipos de clientelismo. Tales prácticas evitan que el presupuesto se vincule a una visión de largo plazo, con transparencia e idoneidad en función del interés general. De igual manera, la trayectoria histórica muestra que las oficinas de planificación tienden a ser confinadas y aisladas de los principales centros de decisión gubernamental, lo cual contribuye a su precariedad institucional y a no incidir en la toma de decisiones.

  El desafío apunta a **que los arreglos institucionales se hagan de modo tal que los procesos prospectivos y de planificación en general sean vinculados con la definición de políticas, programas y presupuestos de mediano y corto plazo.**

- **La participación ciudadana desde diferentes sectores y territorios ha sido más bien instrumental y no sustantiva en la definición de imágenes de futuro y prioridades de desarrollo.** Si bien en las últimas dos décadas se han observado esfuerzos para tomar en cuenta la participación ciudadana, al final estas acciones tienden a ser marginales, de fachada o asumidas como meros requisitos. Esta ha provocado la indiferencia o frustración de muchos colectivos sociales hacia cada nuevo ejercicio al que se les convoca.

  El desafío pasa **por incorporar la participación de la ciudadanía como un componente estratégico en las diferentes etapas del ciclo de planeación y de vinculación con las políticas públicas.** Para ellos se requiere, entre otros factores, desarrollar capacidades y metodologías apropiadas para la consulta y la generación de acuerdos estratégicos entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad.

- **En Honduras no se ha otorgado a la función prospectiva la prioridad que merece dentro del sistema de planeación pública.** Formalmente se identifica la creación de una unidad prospectiva en SEPLAN. Sin embargo, SEPLAN fue eliminada a finales de 2013, y con ella también la pequeña unidad de prospectiva que se había establecido. La creación de esta unidad se puede considerar un paso importante para incluir la función dentro del sistema de planificación, pero, como sucede con el conjunto del sistema, la intermitencia y la corta de vida de las entidades afecta las opciones de desarrollo de la prospectiva estratégica.

  El desafío en este campo pasa por **interiorizar la importancia de la función prospectiva dentro de la planificación, lo cual derive en la creación de un ecosistema institucional** -en lugar de limitarse a crear una instancia marginal dentro del sistema público. Se debería apuntar a la construcción de puntos de referencia (nodos) transversalmente localizados y debidamente coordinados al interior del aparato estatal. Esta institucionalización contribuirá a que los sistemas de planificación puedan enfrentar con mayor éxito los entornos de mayor complejidad, riesgo e incertidumbre.

Las iniciativas para legitimar visiones de país y planes de nación no pueden prosperar si no se atienden las principales fracturas que obstaculizan la cohesión social. La imagen de la Honduras de la tercera década del siglo XXI es una que refleja: a) profundas fracturas sociales y territoriales, b) altos niveles de desconfianza que impiden la acción colectiva multiactor; y c) una conducción gubernamental ensimismada en la mantención y reproducción de su capital político y su proyecto de acumulación económica. Estos rasgos complican sobremanera los procesos de construcción participativa de un futuro compartido y próspero. El desafío pasa por **asumir como condición necesaria procesos de diálogo social amplio, debidamente facilitado, con capacidad de identificar y procesar los conflictos de interés entre los diferentes actores de la sociedad.** Se trata de destrabar, en el corto plazo, las condiciones que imposibilitan acuerdos básicos en sociedades tan asimétricas como la hondureña.

ORIENTACIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

La consolidación de la prospectiva dentro de los sistemas de planificación pública no es un objetivo únicamente alcanzable para las potencias mundiales o los países con más altos niveles de desarrollo. Por supuesto que los contextos institucionales robustos favorecen el desarrollo de los estudios de futuro y su vínculo con la toma de decisiones; sin embargo, pequeños países en desarrollo como Honduras podrían asumir el compromiso de establecer ecosistemas prospectivos, justamente, como un pilar para construir trayectorias que marquen un parteaguas en la forma de conducción del Estado y en el bienestar de la población. El factor clave para avanzar en esa dirección, sin lugar a duda, pasa por un nivel consistente de voluntad y compromiso político para diseñar y poner en marcha el ecosistema prospectivo de carácter permanente, integral e interconectado.

Si la voluntad política no surge de las propias elites gobernantes, es necesario crear demanda ciudadana para que los actores políticos sientan presión o motivación por consolidar la prospectiva estratégica y el ciclo de planificación en general. Para ello es esencial introducir estos asuntos en el debate público y en la agenda social, a fin de ir creando un clima propicio para que los actores políticos asuman compromisos, ya sea como partidos postulantes a ejercer el gobierno o bien como gobiernos ya instalados

Es crucial persuadir a la ciudadanía y, sobre todo, a los actores políticos que pensar en función del largo plazo (políticas de Estado) no es incompatible con hacerse cargo de las crisis y urgencias cotidianas. Al contario, una gestión basada en los retos estratégicos debería orientar con mejor tino las decisiones que se toman en el día a día. Ciertamente, varios de los dilemas que se plantean para confrontar ambos horizontes son falaces, mientras que en otras ocasiones pensar en función del futuro ayuda a combatir las distorsiones o intereses particulares que logran imponerse en el presente (**Tabla 6**).

Tabla 6.
Dimensión temporal de la acción política: ¿Dilemas reales o falsos?.

Prioridad en el corto plazo	Énfasis de largo plazo
Políticas de gobierno	Políticas de Estado
Atención de 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: Bitar et al., 2021 (p.134).

La prospectiva estratégica aporta un conjunto de herramientas que apoyan a cada uno de los niveles de planificación y de gestión en general, es decir en los niveles meta, macro, meso y micro (cuadro 9). Al integrarse en cada nivel de la gestión pública la exploración, análisis, anticipación estratégica y construcción de futuros deseables es posible lograr una gobernanza anticipatoria[18] multinivel. Así sería viable la emergencia de Estados resilientes y proactivos que promueven la gestión en red y los ambientes colaborativos. Por estas y otras razones, los estudios de futuro no pueden considerarse un lujo o decorado dentro del ciclo de las políticas públicas, deberían ser un pilar fundamental en el quehacer de todo gobierno.

[18] La gobernanza anticipatoria alude a una "serie de estrategias flexibles y colaborativas que permiten a los gobiernos construir las capacidades necesarias, en etapas tempranas, para la toma de decisiones". Véase glosario de Laboratorio para la Ciudad: https://labcd.mx/glosario/gobernanza-anticipatoria/#:~:text=Serie%20de%20estrategias%20flexibles%20y,a%20las%20condiciones%20del%20entorno.

Tabla 7.
Articulación entre los niveles de planificación: Herramientas de gestión pública.

Dimensión	Nivel	Herramientas de gestión	Apoyo de la prospectiva
Meta	• Global.	• Competencias aplicadas para la Alta Dirección Pública. • Construcción de agendas y compromisos multilaterales.	• Conversaciones estratégicas con actores sociales, debates públicos, cultura prospectiva, gobernanza global.
Macro	• Imagen objetivo • Acuerdo Nacional • Proyecciones macroeconómicas.	• Visión Nacional. • Políticas de Estado. • Política general de gobierno. • Marco plurianual de inversiones.	• Visiones de país. • Apoyo a decisiones estratégicas (efectos irreversibles, altos costos, altos impactos). • Coordinación intertemporal.
Meso	• Sectorial . • Territorial.	• Lineamientos de política territorial. • Plan de desarrollo territorial.	• Desarrollo de sectores estratégicos. • Estrategias territoriales.
Micro	• Institucional. • Operativo.	• Plan de desarrollo institucional. • Presupuesto operativo.	• Desarrollo de sistemas nacionales de planificación, capacidades institucionales.

Fuente: Medina, 2014(b) (p.38).

Una vez interiorizada la necesidad de incorporar la prospectiva en las estructuras gubernamentales y estatales, conviene contestar a la pregunta ¿qué tipo de arreglos institucionales y características principales debería tener el proceso de implantación de la prospectiva en las políticas públicas? Como se dijo antes, no existe un modelo o receta que calce para todos los países, pues hay que considerar al menos tres dimensiones particulares:

- **El contexto cultural** de la sociedad en su conjunto; valores, comportamientos, importancia de la previsión en la actitudes y patrones de acción de la ciudadanía.
- **Las capacidades institucionales** del sector público en general y de la planificación en particular.
- Los **problemas y desafíos prioritarios que quieren ser abordados** desde la función prospectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia comparada ha permitido a los especialistas en los estudios del futuro identificar algunas acciones que se consideran beneficiosas para asegurar la buena marcha de los procesos de desarrollo institucional en el sector público. Se pueden mencionar acciones y rasgos que abarcan dimensiones tales como la estructura institucional, los mecanismos de interacción y coordinación, los programas de formación y la vinculación con redes internacionales (Bitar, et al., 2021; Kuosa, 2011; OECD, 2019; School of International Futures, 2021).

- **Contar con una oficina de prospectiva estratégica ubicada en el más alto nivel del gobierno.** A la vez que se crean puntos de referencia en cada Secretaría de Estado que se coordinen con dicha oficina. Lo que se debe evitar es confinar unidades prospectivas en espacios institucionales en los que su labor queda atrapada por la lógica de compartimentos estancos.
- **Involucrar y asignar roles a los otros poderes del Estado y a los órganos auditores en el ecosistema prospectivo.** En el caso del poder legislativo podría ser conveniente la creación de una comisión parlamentaria de futuros que revise obligatoriamente informes prospectivos del gobierno, y que realice análisis y propuesta de leyes desde una perspectiva en que se consideren los efectos de largo plazo.
- **Promover la creación de instancias prospectivas en los gobiernos subnacionales.** Esto supone reconocer la importancia de la prospectiva territorial dentro de los focos de abordaje de los estudios de futuro.
- **Crear espacios de coordinación interestatal para generar una mayor interacción del ecosistema.** Esto debería incidir en mayor pluralidad, integralidad de visiones y en la consolidación de una masa crítica estatal en prospectiva estratégica.
- **Promover la creación de nodos/puntos de referencias y redes independientes de prospectiva en la sociedad civil** (universidades, centros de investigación, tanques de pensamiento) que se dediquen sistemáticamente a

realizar ejercicios prospectivos, divulgar los resultados, participar en los espacios de construcción de futuros cuando sean convocados por las instancias gubernamentales, concienciar a la población sobre la importancia de la prospectiva, entre otras funciones.

- **Concebir la función prospectiva como un proceso continuo y en permanente retroalimentación con el ciclo de las políticas públicas.** Lo más importante es el aprendizaje permanente y el compromiso que se va logrando en el tiempo, lo que redundará en una mayor calidad de los aportes de los ejercicios de futuro a la gestión pública. Concentrarse en productos aislados es contraproducente, puesto que el estudio del futuro debe ser considerado una tarea continua de los gobiernos. Si bien solo se construyen visiones y planes de largo término cada cierto tiempo, la prospectiva contempla el análisis de futuro en forma permanente, a fin de identificar y anticipar fenómenos o señales que requerirán adaptar los planes y estrategias a las alertas prospectivas.

- **Desarrollar programas de formación superior en prospectiva** (enfoques y métodos) para contar con las capacidades humanas e institucionales para llevar a cabo procesos y ejercicios con la calidad requerida, a fin de que los resultados sean tomados en cuenta por los tomadores de decisiones.

- **Involucrarse activamente en redes globales y regionales de prospectiva.** Esta sugerencia es de especial interés para pequeños países en desarrollo como Honduras que cuentan con poca experiencia y recursos en este campo. La participación en estas redes le permitiría acceder al conocimiento acumulado, oportunidades de formación, asesoría e intercambio de experiencias, entre otros beneficios.

- **Dedicar esfuerzos sistemáticos para articular la oferta y la demanda de prospectiva.** Entre otras acciones es prioritario acercar a los tomadores de decisiones a los procesos prospectivos, involucrándolos en la medida de lo posible en las diferentes etapas de los ejercicios de análisis y construcción de futuros. Solo mediante una compatibilización de una oferta de calidad y una demanda consistente del sector público se podrá vincular el pensamiento sobre el futuro con las decisiones del presente.

- **Promover los procesos y ejercicios prospectivos a escala subregional.** Para pequeños países como los centroamericanos es importante que los gobiernos, la sociedad civil y la cooperación internacional demanden y apoyen iniciativas de esta índole. Esto porque una buena parte de los desafíos críticos de países como honduras y el resto de los países del istmo son desafíos que cruzan transversalmente a todas las naciones. De particular relevancia sería que el SICA impulsara procesos prospectivos para analizar y guiar la acción colectiva ante desafíos como el cambio climático, la seguridad ciudadana, la integración productiva y el desafío de innovación y mayor difusión de la ciencia y la tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

Aceituno, Paola. 2015. *Prospectiva estratégica: Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia.* Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile. Disponible en: https://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/24000/4993/LibroprospecAMERICADELSUR-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Alonso, Antonio. 2007. "La prospectiva en Iberoamérica", ponencia presentada en el *Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos Desafíos futuros de Iberoamérica,* organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre.

Baena, Guillermina. 2015. "El antiazar: la planeación prospectiva estratégica". *En Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina.* UNAM. México. Disponible en: https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2015/08/Libro-PPE_interactivo1.pdf

Berger, Gastón. 2003. "La actitud prospectiva". En *Revista Universidad de Guadalajara, No 26,* pp.33-36. Disponible en http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/392

Bitar, Sergio; Máttar, Jorge y Medina, Javier. 2021. *El Gran Giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente.* Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Cálix, Álvaro.2018. "Los enfoques del desarrollo en América Latina: hacia una transformación social-ecológica". En *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina.* Álvaro Cálix y Christian Denzin (Coordinadores). Proyecto FES Transformación. México.

Cálix, Álvaro.2017. "Cambio político en América Latina: perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica". En *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica.* Christian Denzin y Álvaro Cálix (Coordinadores). Proyecto FES Transformación. México.

Centre for Strategic Futures. 2019. *Foresight for Governance in Singapore.* Presentación en diapositivas. Disponible en: https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2019-05/CSF%20Sharing%20May%202019.pdf

CEPAL. 2017. *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe.* Enfoques, experiencias y perspectivas. CEPAL. Santiago de Chile. Jorge Máttar y Luis Cuervo (editores). Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/42139-planificacion-desarrollo-americ-latina-caribe-enfoques-experiencias

CEPAL.2016. *Planificación y Prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016.* Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (Compiladores). Colección Páginas Selectas de la CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40623/4/S1600345_es.pdf

Coraggio, José. 1991.*Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular.* SIAP-CIUDAD. Quito.

Di Filippo, Armando.2014. "El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro". En *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para una agenda de desarrollo.* Jorge Máttar y Daniel Perrotti (editores). CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf

Dos Santos, Dalcy y Fellows, Lélio. 2009. *Prospectiva na América Latina: Evolução e desafíos.* RIAP-CYTED. Brasil. Disponible en: https://issuu.com/metadata/docs/prospecal

Global Centre for Public Service Excellence. 2014. *Foresight as a strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries.* UNDP. Singapore. Disponible en Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries | United Nations Development Programme (undp.org)

Godet, Michel y Durance, Philippe .2009. *La prospectiva estratégica para las empresas y territorios.* Cuadernos de LIPSOR. Serie de Investigación No 10. CNAM. Paris.

Godet, Michel. 2000. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica.* Cuaderno No 5. Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia. España. Disponible en: http://es.laprospective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf

Hodara, Joseph. 1984. *Los estudios del futuro: problemas y métodos.* IBAFIN. México.

Kuosa, Tuomo. 2011. *Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore, and European Union.* Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/145831/Monograph19.pdf

Máttar, Jorge. 2020. "Planificación y prospectiva para enfrentar los retos del desarrollo de México". *Revista de Economía Mexicana.* Anuario UNAM, V (4), 253-337. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/05/07JorgeMattar.pdf

Máttar, Jorge y Perrotti, Daniel. 2014. "Planificación y Desarrollo con igualdad en América Latina y el caribe: tendencias del desarrollo y la desigualdad durante los últimos 20 años". En *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para una agenda de desarrollo.* Jorge Máttar y Daniel Perrotti (editores). CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: S20131070_es.pdf (cepal.org)

Martín, Juan. 2005. "Funciones básicas de la planificación económica y social". En *Serie Gestión Pública No 51.* ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7305/1/S057558_es.pdf

Medina, Javier. 2014 (a). "El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI". En P*lanificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo.* (Jorge Máttar y Daniel Perrotti, eds. pp. 176-207. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070_es.pdf

Medina, Javier. 2014 (b). *El Avance de la prospectiva en América Latina y el cambio de paradigmas de planificación para el desarrollo en el siglo XXI.* Presentación en diapositivas. Disponible en: https://es.slideshare.net/Ceplan/4-javier-medina-ceplan2014-ajustadas-01

Medina, Javier; Becerra, Steven y Castaño, Paola.2014. "Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe". En *Libros de la CEPAL, N° 129.* Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Miklos, Tomás, Jiménez, Edgar y Arroyo, Margarita. 2008. *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: Instrumentos para la acción.* Primera Edición. Limusa, México

Miklos, Tomas y María E. Tello, 2007. *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño.* Centro de Estudios Prospectivos Fundación Javier Barros Sierra. México. Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/124EE685AEA872BF05257E88000D98AB/$FILE/PLANEACION_PROSPECTIVA_MIKLOS_Y_TELLO_COMPLETO.pdf

Montero, Andrés. 2020. "La Prospectiva de país como transformador del presente". En *Agenda Pública.* Publicado el 17 de enero. Disponible en: https://agendapublica.es/la-prospectiva-de-pais-como-transformador-del-presente/

Moura, Paulo. 1994. *Construindo o futuro. O impacto global do novo paradigma.* Río de Janeiro, Mauad Editora Ltda.

OECD. 2019. *Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures.* Disponible en: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf

OPP. 2017. Introducción a la prospectiva. Síntesis metodológica. Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia. Uruguay. Disponible en: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Manual_Prospectiva.pdf

Oliveira, Alessandra Cavalcante de. 2016. "A planificação prospectiva na América Latina: análise das ações conjuntas para o desenvolvimiento regional". En *Prospectiva en América Latina y el Caribe Instituciones, enfoques y ejercicios.* Luis Mauricio Cuervo (Editor). Serie Conferencias y Seminarios No 86. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: serie_86_seminario_y_conferencias_patrouilleau_m_m_.pdf (inta.gob.ar)

Posas, Mario y Del Cid, Rafael.1983. *La construcción del sector público y del Estado nacional en Honduras (1876-1979).* EDUCA. San José de Costa Rica.

RIBER. 2016. *La Prospectiva en Iberoamérica: pasado, presente y futuro.* José Luis Cordeiro (Coordinador). Red Iberoamericana de Prospectiva- Universidad del Valle. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/301203985_La_Prospectiva_en_Iberoamerica_Pasado_Presente_y_Futuro

School of International Futures. 2021. *Features of effective systemic foresight in governments around the world.* Londres. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985279/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf

Secretaría Técnica Planifica Ecuador. 2019. *Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.* Quito. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-Prospectiva-Final.pdf

SEPLAN. 2014. *Planificación Regional en Honduras: alcances, avances, desafíos.* Presentación en diapositivas. Disponible en: https://es.slideshare.net/EUROsociAL-II/planificacin-regional-en-honduras-alcances-avances-y-desafos-seplan

Suazo, Javier. 2020. "Honduras (perfil productivo)". En *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina Perfiles nacionales y tendencias regionales* Tomo IV: Centroamérica. Álvaro Cálix y Mariana Blanco (Coordinadores). Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica-Fundación Friedrich Ebert. México. Disponible en: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/16859.pdf

ANEXOS

Tabla A1.
Lista de personas entrevistadas.

Nombre	Cargo / Referencia	Énfasis temático de la entrevista
Antonella Spada	• Excoordinadora del Programa Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del PNUD en Latinoamérica. • Consultora internacional en prospectiva política.	• La experiencia del PAPEP en América Latina y Honduras.
Mauricio Diaz Bourdeth	• Director ejecutivo del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo (FOSDEH) en Honduras. • Exfuncionario de CONSUPLANE.	• La experiencia del PAPEP en América Latina y Honduras.
Julio Raudales	• Exministro de SEPLAN en Honduras. • Vicerrector de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).	• Evolución de la planificación pública en Honduras. • El proceso de construcción en Honduras de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022.
Gustavo Irías	• Director Ejecutivo del Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD) en Honduras.	• Diálogos sociales y procesos de construcción de imágenes de futuro en Honduras. • Planificación territorial en Honduras.
Fernando Barragán Ochoa	• Docente-Investigador en la escuela de Prospectiva del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador.	• Situación general de la prospectiva en Ecuador. • El Papel del IAEN en el desarrollo de los estudios de futuro en Ecuador.
Carlos Von Marshall	• Miembro de la Unidad de Análisis Prospectivo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de Costa Rica. Miembro de la Red Iberoamericana de Prospectiva Estratégica.	• Situación general de la prospectiva en Costa Rica. • El papel de la Unidad de Prospectiva de MIDEPLAN Costa Rica.
René Hernández	• Exfuncionario de ILPES-CEPAL. Consultor internacional sobre planificación para el desarrollo y prospectiva estratégica.	• Situación de la prospectiva en América Latina • Enfoque e Iniciativas de ILPES-CEPAL para desarrollar la prospectiva en América Latina
Paola Aceituno Olivares	• Consultora en Prospectiva/Análisis de casos internacionales . Docente de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile.	• Situación general de la prospectiva en Chile. • Estudios de caso comparado sobre el avance de la prospectiva en Latinoamérica.

COLECCIÓN DESARROLLO HUMANO PARA LA TRANSFORMACIÓN

DE LA CRISIS A LA TRANSFORMACIÓN: CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL, POLÍTICO Y AMBIENTAL

1	Gustavo Fernández Saavedra	**Honduras. Contexto externo 2021.**
2	Mónica Pinilla-Roncancio	**Evolución del contexto social y económico.**
3	Luis René Cáceres	**Apertura, desempleo juvenil y tasa de ahorro interno en Honduras.**
4	Carolina Ávalos Burgos	**Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio (EVCMNyF) en Honduras.**
5	Andrés Ham Sergio A. Membreño Cedillo	**¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?**
6	Miguel Ramos	**Pandemia COVID-19 y reconversión económica: un análisis desde la perspectiva de la economía institucional y el enfoque de desarrollo humano.**
7	Andrés Ham	**El impacto económico y social de la pandemia COVID-19 y recomendaciones de política para Honduras.**
8	José Arnoldo Sermeño Lima	**El estado de la población, y fragilidades en la gobernanza del Estado que afectan a la población.**

ESTADO DE DERECHO: FUNDAMENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN

9	Carolina Ávalos Burgos	**Análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras.**
10	Julieta Castellanos Laura Chichilla	**Análisis sobre la seguridad ciudadana en el marco del Estado de Derecho en Honduras 2000 - 2019: Veinte años de frágiles avances.**
11	Óscar Nuñez Sandoval	**Fiscalidad, regulación y eficiencia de la gestión pública para mejorar la atracción de la inversión.**
12	Ramón Romero	**Trece tesis sobre el Estado de Derecho en Honduras.**

PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

13	José Luis Benítez	**Análisis de trasformación digital, una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras.**
14	Álvaro Calix	**Análisis marco prospectivo para el desarrollo sostenible en Honduras, limitantes y potencialidades.**
15	Grupo de la Diáspora	**El desarrollo humano en Honduras: reflexiones y propuestas desde la diáspora.**
16	Mónica Pinilla-Roncancio	**Protección social: marco conceptual en América Latina y su desarrollo en Honduras 2005 - 2020.**
17	José Soto	**Análisis sobre el impacto del COVID-19 en la educación y salud y propuestas innovadoras para responder al impacto de la pandemia en el desarrollo humano.**
18	Rolando Sierra	**Análisis de gobernabilidad y procesos de concertación**
19	Nelson Garrido	**Propuestas para la inclusión de los/as jóvenes en Honduras, con enfoque de Estado de Derecho.**
20	David Carías	**Desafío de la descentralización en Honduras.**
21	Sergio A. Membreño Cedillo	**Gobernabilidad 2000-2021. Lecciones para Honduras.**
22	Pedro Morazán	**Evaluación y propuestas de una economía ambiental y resiliente ante el cambio climático.**

Copyright © PNUD 2021

Todos los derechos reservados

Elaborado en Honduras

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Edificio Naciones Unidas, Colonia San Carlos, Calle República de México 2816, Tegucigalpa, Honduras.

www.hn.undp.org