

# *El DILEMA de PENÉLOPE en la INTEGRACIÓN REGIONAL*

*Josette Altmann Borbón*



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL



# EL DILEMA DE PENÉLOPE EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

JOSETTE ALTMANN BORBÓN



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL

## **EL DILEMA DE PENÉLOPE EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

**FLACSO Secretaría General**

Josette Altmann Borbón- Secretaria General

338.918

A441d

Altmann Borbón, Josette

El Dilema de Penélope en la integración regional [recurso electrónico]  
/ Josette Altmann Borbón. – primera edición – San José, Costa Rica :  
FLACSO, 2024.

E-book: pdf ; 3,7 Mb

ISBN 978-9977-68-371-3

1. INTEGRACIÓN REGIONAL – AMÉRICA LATINA.
2. INTEGRACIÓN REGIONAL – CARIBE (REGIÓN).
3. INTEGRACIÓN ECONÓMICA - AMÉRICA LATINA.
4. INTEGRACIÓN ECONÓMICA – CARIBE (REGIÓN).
5. POLÍTICA ECONÓMICA – AMÉRICA LATINA.
6. POLÍTICA ECONÓMICA - CARIBE (REGIÓN). I. Título.

ISBN 978-9977-68-371-3

Imagen de portada creada con la asistencia de ChatGPT,  
desarrollado por OpenAI.

Impreso en San José, Costa Rica por PDigital  
Julio, 2024.

Este libro es publicado bajo licencia de Creative  
Commons Reconocimiento–NoComercial–  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	1
INTRODUCCIÓN .....	5
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Las Ciencias Sociales en el reino de la incertidumbre .....	9
<b>CAPÍTULO 2</b>	
América Latina hoy: coyuntura y perspectiva.....	19
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Desafíos de la democracia en América Latina y el Caribe.....	31
<b>CAPÍTULO 4</b>	
América Latina y el Caribe frente a los retos de la COVID-19 .....	41
<b>CAPÍTULO 5</b>	
¿Es posible diseñar una América Latina más democrática, más equitativa y más próspera después de la pandemia? .....	61
<b>CAPÍTULO 6</b>	
Diplomacia académica para la integración regional.....	91
<b>CAPÍTULO 7</b>	
América Latina y el Caribe ante la incertidumbre, la integración y la desafección política .....	123
<b>CAPÍTULO 8</b>	
Pluralidad y diversidad: el disenso como componente esencial de la democracia, la integración y el desarrollo.....	149
REFLEXIÓN FINAL.....	173
BIBLIOGRAFÍA.....	179



## PRÓLOGO

En un tiempo de balances de gestión, remembranzas, de nuevas lecturas o de constantes preguntas es una fiesta recibir estos pensamientos de la pluma de Josette Altmann Borbón. Hace tiempo que los estábamos aguardando. Y hace tiempo que Josette venía explorando el dilema de Penélope como metáfora de los esfuerzos permanentes de América Latina en pos del desarrollo y la integración. Aquí y allá, su trayectoria induce a hacer balances, a ensayar ciertos cortes, algunos estados del arte en el sentido más atractivo de la expresión, a pensar otras genealogías para el pensamiento sobre desarrollo, democracia, integración y cooperación latinoamericana. Cabe destacar la oportunidad del volumen. Lo estábamos aguardando. Desde hace unos años hemos visto el recorrido de la autora y por ello ya surgía tanto la necesidad de reflexionar sobre el camino como de revisar y articular nuestros conocimientos. No por agotamiento, claro está, de las opciones presentes sino fundamentalmente para continuar abriéndolas. Hay en el trabajo de Josette un vínculo emocional importante con la integración latinoamericana y por ello el libro entre manos participa de una biografía política y abre con la cita tan elegante, precisa y tan pertinente de Max Weber: “La política significa un fuerte y lento perforar sobre duras tablas, con pasión y sentido de las proporciones a la vez”.

En ese sentido, y para honrar modestamente la contribución de Josette, lo que sigue es un texto que pretende, sacar a luz algunas preguntas que ordenan nuestro pensamiento, al igual que las claves que ofrece para el debate contemporáneo. Todas interpelan

directamente nuestras preguntas y nuestros compromisos con la realidad. Edward Said decía en las páginas finales de *Cultura e imperialismo* que la trayectoria de vida induce a hacer relaciones. Es lo que hace este libro. Relaciona. Comparte. Propone. Marca. Con este libro Josette nos ofrece su visión sobre nuestras relaciones y el camino recorrido. Lo hace sin decepción, sin ira, sin nostalgia de paraíso perdido, con visión de futuro, y sin lanzarse a una suerte de captura utópica del mismo. Apunta a hacer un balance sobre qué ha ocurrido luego de las experiencias de nuestros últimos 25 años, luego de la rearticulación del mundo, luego, entre otras cosas, de una década 2004-2013, de un período de excepcional crecimiento económico en la región y de la subsecuente pandemia que desnudó vulnerabilidades y falencias del modelo de desarrollo imperante. El ejemplo más dramático de este contraste es que mientras millones de personas en el mundo perdían sus empleos, o sus bienes en el año anterior, las bolsas de valores alcanzaban sus máximos históricos, haciendo aún más grande la brecha entre las élites económicas y el resto de la población. La puja por el desarrollo, como en la vida de Penélope no ha sido fácil; pero justo cuando el horizonte de un futuro mejor se nos presentaba, sacude la pandemia. Es en este camino que el libro revisa las tensiones y nos llama la atención asimismo sobre la fragilidad de la democracia. En sus palabras la democracia liberal como forma de gobierno, atraviesa por una crisis que se ha extendido no ya a nuestros países o con consabidas “institucionalidades frágiles”, sino también a países desarrollados de Europa y Norteamérica. Esta crisis presenta elementos novedosos, tanto en su ontología como en su inteligibilidad. Las afrontas a la democracia no provienen de los actores tradicionales: las fuerzas armadas o los líderes autoritarios conspirando con el poder económico fuera del sistema; sino que se producen legitimadas por el voto popular, dada la aparición de candidatos anti-sistema, anti-status quo, críticos a los partidos políticos tradicionales

Ahora bien, cuáles serían las dimensiones que Josette recupera para una lectura articulada entre saberes y experiencias. Por un lado, no se resbala en un suelo utópico, y por otro, reconoce la invocación a la voluntad política. Ambas transcurren como dos dimensiones manifiestas de su libro; y me atrevo a decir que ambas son

características de toda su trayectoria personal y política. No obstante, hay un cuidado argumental importante por separar analíticamente mostrando sus ideas sobre cómo sostener las energías de transformación de nuestras sociedades y con ello un llamado a la FLACSO para mantener un escrutinio permanente sobre los desafíos regionales para que “prevalezca el ideal de edificar un nuevo sentido común que promueva la cooperación, la complementación y la asociación entre países para buscar insertarse de mejor manera en la actual compleja economía mundial interdependiente”.

En su paso por la Secretaría General de FLACSO Josette ha publicado múltiples investigaciones donde postula que la contradicción y el problema de la integración regional es un tejer y destejer constante, donde se avanza y se retrocede simultáneamente. Es en este sentido que nuestra autora no solo ofrece investigación y testimonio, sino también un mapa de los dilemas para pensar los problemas que enfrentamos, habida cuenta, que como ella nos señala, viajamos y tejemos compartiendo la épica homérica de Penélope.

Hoy mientras la geopolítica está haciendo una reaparición brutal, recordando cuánto dependemos de nuestro exterior estructurante, la polarización política está creando divisiones profundas en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, socavando la cohesión social. Aquí es cuando la academia ofrece el escenario ideal para pluralizar visiones de mundo y encontrar soluciones a problemas comunes a través del diálogo con diferentes sectores de la sociedad y con diferentes formas de entender la realidad. La FLACSO como un organismo intergubernamental, académico, autónomo y plural de carácter regional, es ejemplo vivo de como amalgamar las dimensiones teórico-políticas y las tramas históricas que nutren el debate y al que este libro nos emplaza haciéndose eco del llamado de Max Weber “sobre duras tablas, con pasión y sentido de las proporciones a la vez”.

Cumpliendo 67 años de historia la FLACSO ha pasado por una serie de momentos históricos y éste es uno de ellos, donde Josette nos continúa convocando a posicionarnos como uno de los actores



relevantes para reconstruir mejor siguiendo a Penélope que superó obstáculos y, a cambio de su espera, el mar le devolvió a su esposo. Si las posibilidades de incidir existen es por el tejido de estos años de labor. Así continuaremos la industriosa tarea, el esfuerzo de analizar y la capacidad de pensamiento, de forma tal que siendo la FLACSO la tejedora de hilos también sea la urdidora de ingeniosas tramas. Tal movimiento no solamente es una convocatoria de Josette sino que resuena con singular fuerza en muchos y variados procesos latinoamericanos en los que está en juego la construcción política, social y económica de nuestra región.

Diana Tussie  
Área de Relaciones Internacionales  
FLACSO Argentina

## INTRODUCCIÓN

*La política significa un fuerte y lento perforar sobre duras tablas, con pasión y sentido de las proporciones a la vez.<sup>1</sup>*

Vislumbrar los humores y el espíritu de América Latina y el Caribe en los últimos ocho años ha sido una tarea central en mi rol como Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Estas reflexiones, plasmadas en los Informes Institucionales de Gestión que presenté anualmente a los Órganos de Gobierno, han capturado las profundas transformaciones vividas por nuestra región en este octenio.

Durante estos tiempos de transición, confrontamos múltiples crisis interconectadas que han expuesto y profundizado las grietas estructurales de la realidad latinoamericana y caribeña. En mis reflexiones abordo la incertidumbre del cambio de época, destacando cómo la crisis de los grandes relatos de la modernidad,

---

<sup>1</sup> Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Conferencia pronunciada por invitación de la Asociación Libre de Estudiantes de Múnich.  
<https://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/poll.pdf>

la globalización y la era digital han transformado las fronteras nacionales y los procesos de sociabilización.

Examino el contexto económico, político y social, señalando los retos al crecimiento económico, las desigualdades, la pobreza y los desafíos de gobernabilidad. También señalo los déficits democráticos, incluyendo la insatisfacción con la política tradicional, la falta de representatividad, la corrupción e impunidad, y cómo estos factores han impulsado el surgimiento de movimientos populistas.

El objetivo de esta publicación es proporcionar una comprensión integral que responda al contexto histórico y refleje la heterogeneidad de nuestras sociedades. En un mundo que ha perdido la brújula, abogo por una reevaluación y un cambio de paradigma hacia un nuevo contrato social que responda a las cambiantes demandas nacionales y fortalezca los mecanismos de cooperación e integración regional. En una región plural y diversa, es fundamental aprehender a construir en disenso una propuesta de desarrollo e integración renovada.

El análisis y las ideas contenidas en este libro no pretenden ofrecer respuestas definitivas. En cambio, buscan abrir nuevas ventanas de análisis y crear puentes entre saberes diversos. La complejidad de nuestra realidad requiere un enfoque pluridisciplinario que permita una comprensión profunda y multifacética de los fenómenos contemporáneos que afectan a las naciones de América Latina y el Caribe.

La FLACSO ha jugado y seguirá jugando un papel decisivo en la generación de conocimiento y en la construcción de una conciencia regional sobre los problemas y retos que enfrentamos. Estas reflexiones destacan la necesidad de una Academia que responda a los desafíos de un mundo en constante transformación, promoviendo la diplomacia académica y la cooperación multilateral como pilares de la integración regional y el desarrollo.

Durante estos ocho años, he coincidido con 47 jefes y jefas de Estado y he presenciado más de 30 campañas electorales en los Estados miembros de FLACSO. Este periodo ha tenido dos superciclos electorales en la región y un mosaico de transiciones de gobiernos, cada uno con sus particularidades y desafíos. La diplomacia académica que hemos cultivado en la Secretaría General ha sido un ejercicio de pluralidad y diálogo abierto, transparente y respetuoso con Estados miembros y Observadores de la FLACSO.

Hemos navegado por las complejidades de la política y la gobernanza, adaptándonos con precisión y determinación a la incertidumbre del contexto internacional y las cambiantes dinámicas de la región. La esencia de nuestra misión ha residido en la capacidad de convertir la pluralidad en fortaleza y el diálogo en concertación.

Esta compilación es también testimonio del trabajo realizado en el periodo 2016-2024. Agradezco a todas las personas investigadoras que me acompañaron durante mis dos mandatos al frente de la Secretaría General de FLACSO y que han contribuido a este esfuerzo de análisis y reflexión.

Que sea esta una invitación a continuar el diálogo y la colaboración en la búsqueda de soluciones innovadoras y efectivas para los retos del presente y del futuro de América Latina y el Caribe. El inicio de nuevas oportunidades para construir una región más democrática, equitativa y próspera para todas las personas.



# CAPÍTULO I

## Las Ciencias Sociales en el reino de la incertidumbre

Si tuviéramos que elegir una palabra para describir “el espíritu de nuestra época”, probablemente tal palabra sería “incertidumbre”. La terminología sociológica en las últimas décadas ha dado por denominar a nuestra época con diferentes conceptos: postmodernidad siguiendo a Jean-François Lyotard (y un largo número de autores que adoptó esta denominación); modernidad líquida según Zigmunt Bauman; modernidad tardía según Anthony Giddens; o capitalismo tardío siguiendo a Fredric Jameson y algunos postmarxistas. Sin embargo, lo cierto es que, ya sea como profundización o como ruptura, la modernidad clásica ha quedado atrás. Y la propia diversidad de conceptos que han surgido para reemplazarla es una muestra inequívoca de la incertidumbre que caracteriza este nuevo período histórico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión periodo 2016-2017, presentado al XL Consejo Superior de FLACSO en San José, junio de 2017: FLACSO Secretaría General. (2017). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XL Consejo Superior de FLACSO 2016-2017*.

Los grandes relatos que marcaron el desarrollo de la modernidad, a saber, el cristianismo, el iluminismo, el marxismo y el capitalismo<sup>2</sup> han entrado en crisis y nos han dejado en una suerte de limbo en que lo viejo no se ha ido y lo nuevo no termina de llegar. La globalización, como fenómeno económico, social y cultural, constituye un punto de ruptura en la Historia. Las fronteras nacionales se desdibujan ante las ingentes cantidades de información que las traspasan cada segundo, en forma de bytes, a través de cables de fibra óptica. La era digital ha acortado las distancias como nunca antes fue posible siquiera imaginar.

Los procesos de sociabilización en la era digital están creando personas con escaso o nulo arraigo territorial; una verdadera ciudadanía del mundo que se mueven tan fácilmente a través del espacio físico de países y continentes, como a través del espacio virtual de la información y las redes sociales. A las tradicionales, pobreza por ingresos y al analfabetismo, ahora hay que sumar la pobreza de información y el analfabetismo digital como retos sociales del siglo XXI. América Latina no escapa de esta realidad. Las últimas décadas han estado marcadas por cambios importantes.

En términos económicos, los primeros años del siglo XXI fueron de bonanza para la región. En un reciente Cuaderno de la colección FLACSO-SEGIB, José Antonio Ocampo y Natalie Gómez Arteaga, presentan una enorme cantidad de evidencia empírica para demostrar que la década 2004-2013, fue un período de excepcional crecimiento económico para América Latina.

En contraste a la década de los 80, que fue considerada como una “década perdida” para América Latina en materia económica, este período ha sido llamado la “década ganada” o la “década de América Latina”. Según los autores, cuatro elementos contribuyen a explicar

---

<sup>2</sup> Lyotard, J. (1979) *La condición posmoderna: Informe sobre el saber*. Mariano Antolín Rato Trad.). Teorema

este crecimiento: El rápido incremento del comercio internacional; el aumento en los precios internacionales de las materias primas; el acceso a los mercados financieros internacionales en condiciones favorables; y oportunidades amplias de migración que se reflejaron en un rápido aumento de los flujos de remesas.

Este período de bonanza se vio perturbado por el estallido de la crisis internacional de 2008, pero logró sostenerse con una leve disminución hasta aproximadamente el 2014. Después de ese año, la región se ha visto afectada por una desaceleración del ritmo de crecimiento global, que responde en buena parte a la desaceleración de las economías emergentes como China, India y el propio Brasil.

Tal escenario ha dado lugar a la discusión de si se trata de un estancamiento secular producto de una insuficiente demanda agregada; o más bien de un fenómeno coyuntural que puede ser revertido con acciones concretas en áreas sensibles del mercado. Lo cierto es que esta floreciente época de abundancia en América Latina ha terminado. El panorama no parece mostrar, en el corto y mediano plazo, ningún signo de una recuperación en los niveles de la década anterior.

Esta situación no solo dificulta el panorama futuro en materia de desarrollo, sino que también pone en peligro logros importantes que se alcanzaron durante el período de la abundancia, especialmente en materia social, políticas y acciones destinadas a resolver la pobreza y empobrecimiento de más del 40% de los habitantes de la Región. En efecto, durante el período 2004-2013, el crecimiento económico y el mayor gasto social se tradujeron en una masiva caída de la población en condición de pobreza, que pasó del 42,5% en



2003 al 23,3% en 2014<sup>3</sup>, lo que significó que 74 millones de personas en la región salieran de la pobreza.

Aún con ello, los problemas sociales están a la orden del día, y el fin de la abundancia económica mostró las falencias de políticas sociales basadas, fundamentalmente, en el asistencialismo: una vez los flujos de dinero hacia la región se redujeron, la pobreza ha vuelto a aumentarse y la desigualdad sigue siendo alarmante. Según el Informe Regional sobre Desarrollo Humano del PNUD, entre 25 y 30 millones de personas corren el riesgo de entrar (o volver) a la pobreza en los próximos años, si no se implementan políticas públicas decididas tanto en materia de impulso al crecimiento económico, como en protección social y progreso multidimensional<sup>4</sup>.

Por otro lado -señala el mismo Informe-, “existen sectores importantes de la sociedad que, independientemente de que vivan o no en condiciones de pobreza por ingresos, enfrentan formas complejas de exclusión que suelen estar ligadas con -aunque no se limitan a- relaciones de subordinación asociadas con la identidad étnico-racial, el color de piel, la identidad sexual, las prácticas y expectativas de género, las discapacidades físicas o mentales, la religión, la nacionalidad y la zona de residencia, entre otras”.

Afianzar los logros de las décadas anteriores, así como el abordaje de los retos pendientes en el futuro, pasa no sólo por el mercado o el comportamiento de los agentes económicos, sino por una decidida intervención del Estado a través de políticas públicas efectivas, basadas en evidencia científica.

---

<sup>3</sup> Ocampo, J.A. y Gómez, N. (2017) *América Latina frente a las cambiantes condiciones de su desarrollo*. FLACSO-SEGIB. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/lib\\_frente\\_cambiante\\_a\\_latina.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/lib_frente_cambiante_a_latina.pdf), p. 85

<sup>4</sup> PNUD. (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. PNUD.

Ello requiere de una Gobernanza sólida sustentada en modernos Estados democráticos. En esta materia América Latina no se sustrae de las tendencias globales. La democracia liberal como forma de Gobierno, atraviesa por una crisis que se ha extendido no ya a los países en desarrollo con “institucionalidades frágiles”, sino también a países desarrollados de Europa y Norteamérica. Esta crisis presenta elementos novedosos, tanto en su ontología como en su inteligibilidad. Las afrontas a la democracia no provienen de los actores tradicionales: las fuerzas armadas o los líderes autoritarios conspirando con el poder económico fuera del sistema; sino que se producen legitimadas por el voto popular.

Los conceptos y las teorías tradicionales, tales como la teoría de la modernización, que homologaba desarrollo económico con estabilidad de la democracia; y la propia teoría de la dependencia, que también consideraba ambas variables como relacionadas, empiezan a mostrarse insuficientes ante una realidad muy cambiante con hechos inéditos. Sin embargo, el aparato conceptual de las ciencias sociales no logra, en sus conceptualizaciones e intentos teóricos, describir y analizar, suficientemente, la actual problemática y sus fenómenos para permitirnos entender todas sus dimensiones y manifestaciones; mucho menos en sus consecuencias en el corto y el largo plazo.

La crisis de la democracia viene aparejada a la expansión de nuevos nacionalismos y viejos populismos, de distintos signos ideológicos, que reniegan de fenómenos como la inmigración o el libre comercio. El actual presidente de los EE. UU es, sin duda, el mayor exponente de esta tendencia, pero figuras con similares características no faltan en América Latina y en el resto del mundo.

La política, la economía y la sociedad se enfrentan a la incertidumbre; la adaptación al cambio y la flexibilidad para ajustar las prácticas al contexto, se convierten en condiciones no sólo para el éxito sino para la misma supervivencia.

## ¿Qué significa todo esto para las Ciencias Sociales y para la FLACSO en particular?

Las ciencias sociales no pueden menos que reflejar la situación de la sociedad de la que son parte. La crisis de la sociedad viene acompañada por la crisis de la inteligibilidad. Como ya se ha indicado, resulta necesario repensar muchas de las teorías e hipótesis que marcaron la investigación social durante las décadas pasadas.

La sobreabundancia de datos que se producen todos los días en tiempo real supone una oportunidad para los estudiosos de las ciencias sociales, pero, nos enfrenta al reto de convertir esos datos en información no solo precisa sino también relevante o útil para la toma de decisiones colectivas.

La FLACSO no está fuera de este contexto, por lo que no puede sustraerse a las tareas que le corresponden. Debe ser un actor central en la generación de pensamiento crítico hacia entender y poner en perspectiva, los fenómenos estructurales y coyunturales que marcan el devenir de América Latina. Debe, por otra parte, ser un puente entre el mundo de la generación pura de conocimiento, y el mundo de las políticas públicas.

FLACSO tiene la oportunidad, la capacidad y el deber de abordar de manera innovadora los desafíos de la región, entre los que destacan: el cambio climático, la violencia, la descentralización y el desarrollo social, la gobernanza, el ambiente y el desarrollo sostenible, los estudios de género, el cambio institucional, el crimen organizado, la cooperación energética, los estudios sobre los pueblos originarios y sus opciones al desarrollo a partir de proposiciones que respeten sus especificidades culturales y derechos ancestrales, la institucionalidad regional, el desarrollo agrario, la protección de los derechos de las poblaciones migrantes, la integración, entre muchos otros. Igualmente es necesario continuar profundizando los conocimientos en temas relativos al desarrollo sostenible, la

revolución científico-técnica, así como a la resolución pacífica y negociada de conflictos.

La defensa de los valores básicos de la convivencia democrática (Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos, soberanía popular, elecciones libres y competitivas), es una lucha que la FLACSO seguirá abrazando con la convicción de que el desarrollo de nuestros países será democrático o no será.

### **FLACSO como Institución**

La FLACSO en sus 60 años de existencia y su devenir ha transitado por la diversidad, heterogeneidad y pluralidad como es la historia de América Latina y el Caribe y ha mostrado ser vital, en proceso constante de avance y consolidación. Hay un largo camino andado que debe seguir construyéndose, pero esta acción constructiva es responsabilidad de todos los que la integran, desde los órganos de gobierno e incluso los foros como los Grupos Regionales de Investigación Latinoamericanos y Caribeños (GRILAC), el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales y los encuentros regionales.

La institución como organismo de educación superior enfrenta los mismos significativos desafíos que cualquiera otra de su índole. Tales desafíos están signados por la competencia y las fuerzas que impulsan hacia la globalización de los mercados, la diversificación de qué producir y para quién hacerlo; los avances de la ciencia y de las tecnologías digitales en la innovación y la comunicación, así como las exigencias en calidad, eficiencia y la rigurosidad ética con rendición de cuentas. En consecuencia, las organizaciones académicas están obligadas a estar a tono con las exigencias de una sociedad más compleja y a las demandas del mundo del trabajo.

La competencia se expresa, entre otras, en la proliferación de centros académicos de similar naturaleza, la creciente y variada pugna por recursos financieros; igualmente en la apropiación de los temas y objetos de estudios, así como en oportunidades de

participación en instituciones estatales y privadas de carácter nacional e internacional. Por otra parte, los aportes gubernamentales, cuyo peso continúa siendo insustituible para la FLACSO, no siempre pueden garantizarse como fuentes de ingreso de largo plazo

En el caso de la FLACSO es necesario mantener un escrutinio permanente sobre los desafíos señalados y que, aunque sobre ellos se está actuando, se requiere incrementar los esfuerzos para operar como sistema, desde los órganos de Gobierno, la Secretaría General y cada una de sus Unidades Académicas, para acometerlos de manera diligente y oportuna, en la certeza de que, dejar su atención para más tarde es una factura que puede ser muy alta.

### **Los principales retos que la institución enfrenta**

A FLACSO se le reconoce como un actor académico central de las Ciencias Sociales en la región. Empero, día a día emergen otras entidades en universidades públicas y privadas que ofrecen programas similares (postgrados) y compiten por este primer lugar. El desafío de nuestro organismo es superar sus propios estándares de calidad, garantizar la acreditación de sus graduandos y, ofrecer formación en aquellas áreas tradicionales y emergentes que requieren las sociedades para su desarrollo. Igualmente mantener activo el vínculo entre investigación y formación. Volver a poner en el proceso docente los resultados de sus propias investigaciones, recrear las metodologías y las propuestas teóricas propias en el análisis de nuestras realidades. Además, mantener el reconocimiento internacional por la calidad de sus investigaciones, sustentada en la capacidad de su equipo de profesionales, la solidez científica, los abordajes interdisciplinarios y comparativos, así como la ventaja de su carácter efectivamente regional y a la vez inserto en las realidades nacionales.

FLACSO ha tenido capacidad de incentivar, inducir, promover y desarrollar el pensamiento crítico en la región. Ha sido pertinente y

capaz, porque supo interpretar cada uno de los momentos sociales de América Latina y el Caribe y porque ha brindado herramientas propositivas de respuesta. Hoy debemos aguzar la capacidad innovadora y abordar con creatividad los procesos de transformación de la realidad social, política y económica de esta.

La acción de la FLACSO debe ir más allá de la formación académica de sus estudiantes y abrir espacios de formación y participación de funcionarios públicos, de otros académicos y profesores universitarios, así como de nuevas generaciones de líderes políticos y sociales. Todo ello en un contexto de amplia pluralidad de enfoques y marcos de análisis.

La FLACSO debe asumir las transformaciones creadas por un contexto cultural en la digitalización, lo que significa nuevas y más complejas formas de comunicarse y de establecer relaciones. La Institución debe asumir el desafío de desarrollar nuevas metodologías y formas de enseñanza que aprovechen las ventajas de sociedades cada vez más interconectadas, comunicadas e interrelacionadas.

Se debe mantener la construcción del pensamiento latinoamericano. Nutrir el desarrollo de las ciencias sociales desde las particularidades de América Latina, contribuyendo al desarrollo teórico y a la construcción de metodologías para el análisis que permitan explicar los fenómenos sociales; donde prevalezca el ideal de edificar un nuevo sentido común que promueva la cooperación, la complementación y la asociación entre países para buscar insertarse de mejor manera en la actual compleja economía mundial interdependiente.

Es una realidad que los aportes gubernamentales siguen teniendo hoy un peso relativo, decisivo para la FLACSO y que estos no pueden garantizarse como fuente de ingreso de largo plazo. En este propósito se debe dar estabilidad al Sistema mediante el fortalecimiento de la relación académica con los gobiernos. Mejorar

mecanismos de diálogo que posibiliten comprender las necesidades de conocimientos, de formación, asistencia técnica que pueda proveer la FLACSO. De igual manera es necesario continuar promoviendo la membresía con aquellos Estados que aún no han suscrito el Acuerdo de la FLACSO y que no son miembros con plenos derechos del Sistema.

Es necesario cumplir con el mandato de FLACSO de contar con mayor presencia e incidencia en los organismos regionales y en los espacios de decisión política. Para ello es necesario que la organización cuente con: estudios de coyuntura de la región, de los problemas de integración regional y subregional y estados del arte de los avances en temas de las ciencias sociales, entre otros asuntos relevantes.

A partir de la experiencia acumulada, parece necesario iniciar una seria reflexión sobre la realidad estructural y el devenir de la institución: se trata de una disyuntiva entre, por una parte, interiorizar críticamente y fortalecer las actuales unidades académicas de FLACSO, exclusivamente; y por otra, continuar el crecimiento en el número de unidades académicas.

No necesariamente crecer significa fortalecer ya que esto pudiera no ser más que un conglomerado, una serie de unidades que tienen problemas financieros y que no significan un aporte mayor a los objetivos fundamentales de la FLACSO. Fortalecer o crecer, es la cuestión.

## CAPÍTULO 2

### América Latina hoy: coyuntura y perspectiva

El escenario global está reconfigurándose producto de nuevos clivajes en lo económico, lo social, lo político y lo cultural, cuyo resultado está conduciendo en lo tecnológico a una nueva revolución productiva. Lo anterior en un contexto social dominado por el enojo con la democracia y en un sistema multilateral debilitado, de nuevos regionalismos y una integración latinoamericana en crisis<sup>1</sup>.

En un escenario de fin de ciclo, América Latina busca nuevas respuestas que permitan su desarrollo integral. Ello requiere enfrentar desafíos enmarcados en su alta heterogeneidad territorial, de sus recursos naturales, de sus poblaciones, de sus economías y de sus sistemas políticos. Lamentablemente las particularidades que nos unen como región son las distintas formas de violencias, la corrupción, la inequidad y la exclusión social que la convierten en la región más desigual del mundo.

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión periodo 2016-2018, presentado al XLI Consejo Superior y XXII Asamblea General de FLACSO en Quito, mayo de 2018: FLACSO Secretaría General. (2018). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLI Consejo Superior y XXII Asamblea General de FLACSO 2016-2018*.



Hacer análisis sobre América Latina es siempre un ejercicio de malabarismo. No obstante, para un organismo intergubernamental, académico, autónomo y plural de carácter regional como FLACSO, se impone la necesidad de generar pensamiento y examinar el estado de situación de la región en al menos dos ámbitos o perspectivas: la regional propiamente dicha, y la global.

Este documento se propone como un ejercicio para reflexionar sobre algunos elementos que tienen efectos centrifugos entre la coyuntura económica, social y política.

## La región

América Latina se encuentra en medio de una maratón electoral que inició a finales de 2017 y se extiende durante el 2018. Se produce en medio de una situación regional compleja, con altos niveles de incertidumbre y riesgo. Según la CEPAL<sup>2</sup>, el crecimiento económico de la región será de 2.2% en 2018, por encima del 1.2% del año anterior. Aunque ello significa una tímida recuperación, está aún lejos de los niveles de crecimiento precrisis (2004-2008) y de los primeros años de la recuperación (2010-2013).

Asimismo, respecto de la Inversión Extranjera Directa señala la CEPAL que

las entradas de IED disminuyeron un 7,9% en 2016, a 167.043 millones de dólares, cifra que representa una caída acumulada del 17,0% con respecto al nivel máximo de 2011. La caída de los precios de las materias primas continúa afectando a las inversiones que buscan recursos naturales, el lento crecimiento de la actividad económica en varias economías ha frenado la llegada de capitales en búsqueda de mercados y el

---

<sup>2</sup> CEPAL (2018). *CEPAL mantiene sus estimaciones para la actividad económica de América Latina y el Caribe: crecerá 2,2% en 2018*. Comunicado de prensa. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-mantiene-sus-estimaciones-la-actividad-economica-america-latina-caribe-crecera-22>

escenario global de sofisticación tecnológica y expansión de la economía digital tiende a una concentración de las inversiones transnacionales en las economías desarrolladas.<sup>3</sup>

Este escenario de bajo crecimiento genera presión sobre los logros sociales de las últimas décadas, y en particular sobre la reducción de la pobreza. El Informe de Desarrollo Humano 2016 del PNUD estima que entre 2003 y 2013, 72 millones de personas en la región salieron de la pobreza y cerca de 94 millones se incorporaron a las clases medias. Sin embargo, de ellas entre 25 y 30 millones de se encuentran en riesgo de caer en la pobreza por ingresos debido al lento crecimiento económico<sup>4</sup>.

Durante la última década los progresos de la región en materia social permitieron también reducir la desigualdad, pero este progreso se ha desacelerado en los últimos años y nos coloca, aún, como la región más desigual del mundo.

La desigualdad se manifiesta en distintas formas, producto de las múltiples fracturas que atraviesan el tejido social generando exclusión, violencia, y desintegración. Es importante observar cómo la desigualdad de ingresos limita esas otras formas de exclusión que pasan por el género, la edad, la identidad étnica, y la procedencia geográfica (urbana o rural), por mencionar algunos. No obstante, también es evidente que la riqueza es una variable fundamental para considerar. La región muestra una disminución de la desigualdad, el índice Gini pasó de 0.522 en 2008 a 0.491 en 2014. Pero los resultados son heterogéneos entre los países, por lo que resulta inconveniente derivar conclusiones de carácter general.

---

<sup>3</sup> CEPAL (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Editorial de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup> PNUD. (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. PNUD.

Según CEPAL en su informe Panorama Social de América Latina 2016 “la caída de la desigualdad entre 2008 y 2015 estuvo asociada, en general, a un incremento relativo de los ingresos del primer quintil mayor que el del quinto quintil. Esto se extendió a las principales fuentes de ingreso de los hogares, es decir, los ingresos provenientes del trabajo asalariado e independiente”. Según esta misma fuente, las transferencias y jubilaciones fueron determinantes para alcanzar estos objetivos. Es decir, que fueron los Estados quienes, aprovechando la bonanza económica producto de los altos precios de las materias primas, implementaron las políticas públicas redistributivas que dieron como consecuencia una disminución en la desigualdad. Una muestra de lo anterior es el gasto social del sector público, que pasó de representar el 10.9% del PIB de la región a inicios de siglo, al 14.5% en 2015.

Este avance, si bien significativo, es insuficiente. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de la distribución del ingreso. A modo de comparación, el promedio del índice de Gini en los países de la OCDE para el 2014 fue de 0.318, muy por debajo del promedio latinoamericano (0.491). Incluso, los dos países más desiguales de la OCDE en ese mismo año fueron los dos latinoamericanos que forman parte de esta organización: México y Chile. De igual manera, el gasto social del sector público en los países de la OCDE se ha mantenido en alrededor del 21% del PIB desde el 2009 hasta la fecha, unos 7 puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano.

Por otra parte, la CEPAL también advierte que “sin excepciones entre los países considerados, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los primeros dos o tres quintiles de ingreso. En particular, las mujeres de entre 25 y 59 años de edad están sobrerrepresentadas en el quintil de menores ingresos hasta en un 40%, respecto de los hombres. Ello se debe a que ellas suelen recibir ingresos más bajos, a causa de la dificultad para conciliar el trabajo no remunerado en el hogar con la participación en el mercado laboral; además, se desempeñan por lo general en ocupaciones

asociadas a bajas remuneraciones y suelen estar sobrerrepresentadas en la jefatura de los hogares monoparentales”<sup>5</sup>.

Esta no es sino una muestra de la desigualdad multidimensional que ya mencionábamos antes. Este patrón se repite si analizamos poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, entre otras. A esto hay que sumar otros factores no menos importantes, entre ellos la corrupción endémica que sigue azotando a la región; la inseguridad y el crimen organizado. Estos factores presionan el sistema político e imponen nuevos retos a la gobernabilidad democrática.

Casos como el de Petrobras y Odebrecht que se extienden a varios países de la región, o el caso del cemento chino en Costa Rica, por poner solo unos pocos ejemplos, muestran cómo la corrupción sigue siendo una institución que forma parte de la cultura política y de negocios en la región. Los múltiples esfuerzos que se han realizado para erradicar estas prácticas han tenido resultados cuando menos insuficientes. El binomio corrupción-impunidad se ha convertido en círculo vicioso difícil de romper.

Dichosamente, cada vez existe más investigación académica y más datos que muestran el camino adecuado. Los enfoques tradicionales –v.g. leyes contra la corrupción– parecen tener un efecto muy limitado frente a otros enfoques que privilegian la transparencia, el control ciudadano y un amplio esquema de incentivos (positivos y negativos) que promuevan que los costos de la corrupción sean más altos que sus posibles beneficios.

En relación con la seguridad, América Latina es una región de paz formal entre Estados; pero es a la vez la región más violenta del mundo. Un reciente informe del Banco Mundial<sup>6</sup> señala que la región, con solo el 8% de la población mundial, es responsable del

---

<sup>5</sup> CEPAL (2017), *Panorama Social de América Latina 2016*. Editorial de las Naciones Unidas.

<sup>6</sup> Chioda, L. (2016). *Fin a la Violencia en América Latina. Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta*. Grupo del Banco Mundial.

37% de los homicidios globales. Incluso, ocho de los diez países más violentos del globo se encuentran en América Latina.

No resulta extraño, entonces, que el apoyo a la democracia se haya reducido más de 10% en los últimos diez años<sup>7</sup> y que el apoyo a instituciones como los partidos políticos, que tienen la responsabilidad de conformar gobiernos legítimos en democracia, se encuentre en sus mínimos históricos.

La insatisfacción con la política también se ve reforzada por la incapacidad de muchos sistemas políticos de atender las legítimas demandas y necesidades de la ciudadanía. Los Estados no han sabido adaptarse a un entorno de inmediatez derivado de las Tics y modernizar la toma de decisiones y a gestión pública de acuerdo con tales condiciones.

No puede obviarse que esta crisis de gobernabilidad se ha convertido en terreno fértil para el surgimiento de populismos de diverso signo ideológico; lo cual, contrario a ser nuevo para la región, es también parte de nuestra tradición política. La novedad, sin embargo, está en el “matrimonio perfecto entre evangélicos y conservadores”, como lo definió el New York Times hace pocos meses. Se trata del surgimiento de fuerzas políticas con un marcado contenido religioso y el liderazgo de figuras ligadas a iglesias neopentecostales, que en alianza con otros sectores conservadores adquieren protagonismo mediante la explotación de discursos que cuestionan el *status quo*, es decir, el orden demoliberal.

Para estos sectores, la ampliación de derechos y en particular temas tales como el aborto o el matrimonio entre personas del mismo sexo (englobado en la etiqueta ‘ideología de género’) representa una amenaza a los valores sociales tradicionales, a la familia o a la niñez.

---

<sup>7</sup> Mollie J., Cohen, N. y Zechmeister, Elizabeth J. (2017). *The political culture of democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy and Governance*, USAID y LAPOP. [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V2\\_FINAL\\_090117\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf)

Tales discursos, por lo general captan la atención de grupos de diversa extracción social. Tal como también lo señala en New York Times, el inconveniente de las derechas conservadoras en América Latina era su marcado elitismo, que le impedía apelar a capas sociales bajas. La alianza con estos grupos religiosos les resuelve este problema y amplía exponencialmente su base electoral, logrando competir en mejores condiciones por el acceso al poder político.

Así las cosas, podemos afirmar que el mapa político de América Latina está cambiando. La dirección y magnitud de ese cambio están por verse una vez culmine la denominada “Maratón electoral de América Latina” y en especial dependerá de la dirección que tomen Colombia, México y Brasil, que celebran elecciones en los próximos meses, así como Venezuela, que tiene sus comicios programados para el 20 de mayo, pero cuyo grado de incertidumbre es superlativo.

Lo cierto es que la región parece acercarse a una atomización ideológica o, mejor dicho, un desdibujamiento de las fracturas tradicionales que definían el escenario social y político, a través del eje izquierda-derecha, frente a nuevos ejes como nacionalismo/cosmopolitismo y progresismo/conservadurismo.

En América Latina, las élites políticas tradicionales, tanto desde la centroderecha como desde la socialdemocracia clásica, parecen haber alcanzado un cierto acuerdo respecto de la necesidad de la apertura económica y la vinculación comercial con el resto del mundo. Sin embargo, tal como se ha señalado las estrategias para lograrlo varían y el *establishment* se ve constantemente amenazado por fuerzas emergentes que se ubican ambos extremos del espectro político.

La fragmentación política y la crisis de gobernabilidad problematizan los esfuerzos de integración regional, ya de por sí fragmentados y débiles. UNASUR, el gran proyecto de los gobiernos de izquierda hace una década, se encuentra en crisis de muerte: seis

países anunciaron recientemente que suspenden su participación en este espacio; la CELAC no ha logrado desarrollarse de acuerdo con las expectativas; pero incluso mecanismos tradicionales como la OEA se han deteriorado en los últimos años.

El único mecanismo regional que parece tener energía es la Alianza del Pacífico, conformado por México, Colombia, Perú y Chile, con un esquema más pragmático que privilegia la integración económica y comercial sobre asuntos políticos o sociales. Sin embargo, siendo este un esfuerzo creado apenas en 2011 tiene un largo camino por delante para consolidarse y lograr sus objetivos finales, v.g., la libre circulación de bienes y servicios entre sus Estados miembros.

En conclusión, América Latina enfrenta riesgos en todas las áreas: en lo económico, se enfrenta al fin de la bonanza, que responde a factores tanto cíclicos como estructurales<sup>8</sup>, así como a posibles escenarios de restricción en el acceso a financiación externa con buenas condiciones, la desaceleración de la IED, y un aumento de la deuda externa regional. En términos políticos, los riesgos son también múltiples: el descrédito de la democracia producto de la corrupción y la ineficacia estatal; el surgimiento de fuerzas populistas sobre todo de extrema derecha (en algunos casos con el componente religioso); y la dificultad de avanzar en esquemas de integración regional. En el ámbito social, el mayor reto es mantener las conquistas –insuficientes pero importantes– de las últimas décadas en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, al tiempo que avanza en el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos de todas las personas, pero sobre todo de aquellas en situación de vulnerabilidad o exclusión.

---

<sup>8</sup> Sanahuja, J. (enero-junio 2017). Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 45 (22). p. 165-205.

## El mundo

América Latina se debate en acometer sus retos internos en el marco de un mundo complejo, que cambia a gran velocidad y que enfrenta desafíos de naturaleza y magnitud desconocidos hasta hace pocas décadas. Desde la economía hasta el medio ambiente, la revolución tecnológica ha tenido consecuencias de alcance global, sin que se vislumbre un límite en las posibilidades de desarrollo futuro, más allá de aquellos que ofrecen los propios recursos planetarios.

A inicios de este año, el Banco Mundial tituló su Informe de Perspectivas Económicas Globales “Crecimiento generalizado, pero ¿por cuánto tiempo?”. Esta parece ser una de las preguntas fundamentales de este particular momento histórico. En este 2018, se espera que el crecimiento económico global alcance un 3.1%, mientras continúa la recuperación de la inversión, las manufacturas y el comercio global, en especial de las exportaciones de materias primas de los países en desarrollo. Sin embargo, el optimismo solo puede ser moderado y definitivamente “no es tiempo para ser autocomplacientes”.

En una línea similar, hace pocas semanas, la revista *The Economist* señalaba que

a pesar de las cifras alentadoras de crecimiento general, la economía mundial se enfrenta al mayor nivel de riesgo en años. De hecho, este panorama económico favorable parece provenir de un mundo completamente diferente a aquel en el que los titulares están dominados por la retórica proteccionista, las principales disputas territoriales, el terrorismo, el crecimiento en los ciber-delitos e incluso la amenaza de una guerra nuclear.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Unidad de Inteligencia de *The Economist* (2018). *Cause for concern? The top 10 risks to the global economy*. Londres, Nueva York, Hong Kong: The Economist Intelligence Unit.



La era de la hiperglobalización que inició en los años 90, produjo cambios disruptivos también en las economías desarrolladas. La deslocalización de la producción mundial significa que gran parte del trabajo de manufactura haya sido trasladado a economías emergentes que ofrecen mano de obra barata; ello deja como perdedores fundamentalmente a las clases medias y medias-bajas de los países industrializados. Actualmente, los procesos de robotización y relocalización amenazan con tener efectos similares en países en desarrollo.<sup>10</sup>

En los Estados Unidos, la clase media pasó de representar un 60,8% de la población en 1971, a un 49,9% en 2015. Asimismo, mientras las clases medias del mundo desarrollado aumentaron su renta per cápita en apenas un 10% entre 1988 y 2011, las élites económicas lo hicieron en más de un 40%.

No es extraño, entonces, que hayan surgido diversos movimientos a través de todo el mundo desarrollado, que protestan en contra de los abusos del llamado “1%”, la élite económica mundial. De hecho, según Oxfam<sup>11</sup>, ocho personas concentran la misma cantidad de riqueza que la mitad más pobre del mundo; seis de ellos están ligados al sector de las TICs.

El triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos, del Brexit en el Reino Unido, así como el surgimiento de partidos populistas de izquierda y derecha en varios países de Europa, son el resultado de esa frustración, malestar, o enfados generalizados con los productos de una globalización que ha dejado a muchos atrás.

---

<sup>10</sup> Sanahuja, J. y Comini, N. (mayo-junio de 2018). “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis”, *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/las-nuevas-derechas-latinoamericanas-frente-globalizacion-en-crisis/>

<sup>11</sup> Oxfam. (16 de enero de 2017). *Just 8 men own same wealth as half the world*. <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2017-01-16/just-8-men-own-same-wealth-half-world>

El profesor Sanahuja señala que el

sistema internacional está atravesando una etapa de rápido cambio estructural hacia formas no hegemónicas, que se presenta como una crisis de la globalización en la forma que esta ha adoptado desde finales del siglo XX. En esa crisis se entrecruzan: a) los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización; b) el agotamiento de un ciclo económico basado en la transnacionalización productiva; c) los límites sociales y ecológicos del modelo; y d) sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional, como en el plano global.<sup>12</sup>

En efecto, la estructura del sistema internacional es cada vez más intrincada y compleja, con múltiples polos de poder en competencia y un sistema de instituciones multilaterales heredado del siglo pasado que encuentra serias dificultades para responder a un escenario internacional distinto y acometer con celeridad retos de alcance verdaderamente global.

El surgimiento de los “nuevos nacionalismos” que cuestionan el orden liberal, es en buena parte producto de ello. Los sentimientos antiinmigración explotados por políticos populistas a uno y otro lado del Atlántico se alimentan de la incapacidad de los Estados y de las instituciones multilaterales para ofrecer oportunidades y bienestar a grandes sectores de la población, tanto en los países de origen como en los de destino.

Nuevos actores globales que han tomado gran protagonismo, como China y Rusia, han venido redefiniendo las tradicionales zonas de influencia de las potencias y la geopolítica global, donde también cobran importancia potencias medias como Turquía, Irán y Arabia

---

<sup>12</sup> Sanahuja, J. (enero-junio 2017). Crisis de globalización y hegemonía en cuestión..., Op.cit

Saudi<sup>13</sup>. Como factor adicional, debe resaltarse que ninguna de las mencionadas tiene un sistema político democrático-liberal.

El cuestionamiento del orden liberal y del multilateralismo tradicional ha alcanzado niveles inusitados incluso en países que fueron por mucho tiempo sus más férreos defensores. En el corto y mediano plazo, no hay indicios de que esta tendencia puede revertirse. En consecuencia, se requiere entonces de un nuevo consenso, un nuevo pacto social, similar al que surgió después de la II Guerra Mundial, aunque obviamente adaptado a una realidad económica, social o política muy distinta de la que predominaba en aquel momento.

Este nuevo pacto social debe asumir a la justicia social, el reparto adecuado de la riqueza, y la generación de oportunidades para toda la población como elementos centrales, junto con la defensa de los más altos valores de la modernidad ilustrada, a saber, la razón, la ciencia, la libertad y la democracia.

---

<sup>13</sup> Ibid.

## CAPÍTULO 3

### Desafíos de la democracia en América Latina y el Caribe

En los Informes Institucionales de Gestión que presento a los Órganos de Gobierno de la FLACSO he querido incluir una reflexión sobre América Latina y el Caribe que pretende, de manera general, analizar fenómenos, tendencias y temas claves para la región que se encuentran vinculados de manera directa a procesos globales<sup>1</sup>. Las reflexiones anteriores versaron sobre el desarrollo y los desafíos de las Ciencias Sociales en este nuevo siglo, así como sobre la coyuntura y perspectivas de la región en un contexto mundial de grandes incertidumbres. En esta oportunidad he querido reflexionar sobre los desafíos que enfrenta el sistema democrático en la región.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión periodo 2018-2019, presentado al XLII Consejo Superior de FLACSO en San José, mayo de 2019: FLACSO Secretaría General. (2019). *Informe Institucional de Gestión de las Secretarías Generales al XLII Consejo Superior de FLACSO 2018-2019*.

<sup>2</sup> Las ideas expuestas en esta reflexión las he desarrollado de manera extensa en tres trabajos. El primero en mi tesis de Posgrado *El Proceso Legislativo: Ley de Referéndum (1990-2000)*. El segundo en el curso Resolución de conflictos, paz, género y desarrollo, organizado por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste en julio de 2018. Y el tercero en la introducción del libro *América Latina frente a la geopolítica global*.

Conceptualmente la democracia incluye ideales y realidades. Es un proceso social en permanente construcción ligado a la libertad y la justicia. En este contexto la democracia organiza la convivencia y asienta el control del poder en la ciudadanía, la cual participa en la estructuración de poder a través de elecciones periódicas, la división de poderes y la subordinación de todos ellos, así como de todos las y los ciudadanos, a un orden jurídico-positivo, que reconoce y garantiza los distintos tipos de derechos y libertades. Asimismo, es un sistema en el cual los ciudadanos tienen derecho a hacerse escuchar por quienes les gobiernan, gozando de ciertas posibilidades de control y corrección de la actuación de los poderes públicos a través de la opinión pública.

En este sentido, la democracia se hace cotidianamente y forma parte de la experiencia cotidiana de las y los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común. Sin embargo, cuando las sociedades tienen fuertes desigualdades entre sus habitantes, las cuales se expresan en sus ingresos económicos, su calidad de trabajo, o en las posibilidades de acceder a niveles razonables de bienestar, la democracia se debilita. En este sentido, la pobreza y la desigualdad presentan un reto para las democracias en los países de América Latina y el Caribe. De acuerdo con el “Panorama Social de América Latina” (2017) publicado por la CEPAL y el Banco Mundial, pese a que los países de la región han registrado mejoras en el coeficiente de Gini en la última década, la región latinoamericana y caribeña promedió 0.467 en 2016 en el coeficiente de Gini<sup>3</sup>, siendo aún la región más desigual del mundo. Los países de la región continúan con un índice superior

---

San José, Costa Rica. FLACSO Secretaría General. ISBN 978-9977-68-303-4. Todos los documentos referenciados se encuentran debidamente citados en la bibliografía de este libro.

<sup>3</sup> CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina*, 2017.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fedd619e-4202-40f7-alcbb-0ad8556723d0/content>

a 0.4, exceptuando a Uruguay y El Salvador que han logrado disminuir su desigualdad por debajo de esta cifra.

Si bien América Latina es hoy una región más democrática que hace tres décadas, se percibe una tendencia en la ciudadanía que busca modificar su forma de participar en la vida pública de sus países, registrando altas tasas de abstencionismo en elecciones de cargos públicos, pero mostrando una mayor presencia en importantes movimientos sociales que han buscado generar cambios en la política a lo largo de la región en temas como la reivindicación de los derechos femeninos y de las minorías en países como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Cuba y Brasil. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona la capacidad de las autoridades elegidas democráticamente a mejorar sus condiciones de vida. Se ha puesto en entredicho la representatividad de los agentes políticos en tanto que no expresan las demandas y aspiraciones de la sociedad civil, motivando a la sociedad a actuar más allá del voto. La representatividad implica la existencia de una fuerte agregación de las demandas de las personas y de los diversos sectores de la sociedad, y su solidez depende de articular exitosamente las demandas sociales y las ofertas políticas. Adicionalmente fenómenos como el crimen organizado, el binomio corrupción e impunidad, las migraciones, las violencias, y las nuevas pobreza ponen tensiones adicionales a los ya existentes, donde encontramos a una ciudadanía más informada de los problemas y más crítica con los gobiernos.

La conformación de un nuevo mapa político latinoamericano permite estructurar algunas tendencias<sup>4</sup> que reflejan los intereses colectivos en la región. Primero, el equilibrio de fuerzas es inestable y ha cambiado en un mundo multipolar. Segundo, hay cambios en

---

<sup>4</sup> Varias de las ideas que aquí se señalan están contenidas en la colección de Relaciones Internacionales de FLACSO Secretaría General- TESEO. Para más información sobre las obras de esta colección ver: Editorial Teseo. [www.editorialteseo.com](http://www.editorialteseo.com)

las relaciones de poder en un sistema pluricéntrico. Tercero, los actores redefinen los contextos según sus capacidades y las alianzas que forjan. Cuarto, la globalización de la economía pone en duda el concepto mismo de economía nacional y Quinto, los Estados ya no son soberanos para determinar las políticas sociales y económicas y se muestran incapaces para controlar los flujos financieros, de información, la economía criminal y el terrorismo internacional.

Ningún Estado por sí mismo, ni los más poderosos, pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como pandemias, crimen organizado, terrorismo y cambio climático, por mencionar algunos. Los nuevos riesgos globales y regionales exigen a los Estados concertación interna e internacional. Para mejorar la gobernabilidad y convivencia democrática es necesario robustecer elementos que permitan canalizar de manera adecuada identidades sociales construidas a partir de la diferencia. Modelos actuales de democracia ponen el énfasis en la búsqueda de consensos sociales, sin tratar de invisibilizar el antagonismo social, reforzando instituciones democráticas y plurales que permitan crear mecanismos de resolución de conflictos dirigidos a profundizar el sistema democrático.

Los niveles de abstención en la región, pese a haberse reducido desde el 2008 en las elecciones presidenciales de la región desde el 2008, continúan superando el 30% o incluso el 40% en casos como Colombia, El Salvador, Honduras, Chile y Venezuela, estos dos últimos llegando a superar el 50% de abstención en las últimas elecciones presidencial. Esto contribuye con altos niveles de incertidumbre en los resultados electorales que cada vez tienden a ser más ajustados. Los últimos resultados electorales ponen en evidencia la desconfianza en ceder el mando a un solo partido, lo que dificulta la construcción de mayorías políticas. La desconfianza ciudadana en los partidos políticos tradicionales demuestra la incapacidad de éstos por construir identidades políticas en torno a alternativas posibles de sociedad. Esta situación ha generado que las poblaciones busquen y utilicen mecanismos fuera de las urnas para

generar cambios, provocando que las identidades políticas se formen a través de otras diferencias sociales que aumentan el antagonismo social, erosionando con ello la gobernabilidad y la cohesión social y, por lo tanto, la democracia.

Las fracturas y las polarizaciones presentes en la mayoría de los países de la región hacen cada vez más difícil auscultar la realidad, dificultan el trabajo de los gobiernos y la posibilidad de generar las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos que hacen efectiva una ciudadanía tanto política, como económica y social. Las últimas elecciones en América Latina demuestran que, en general, las encuestas no han logrado adelantar los resultados de los procesos de decisión popular. En la región, pareciera existir una marcada tendencia a un voto oculto que, por alguna razón, hace que aquellos que buscan leer la opinión pública solo a través de las encuestas tiendan a equivocarse.

La baja credibilidad de los partidos políticos se relaciona en la escasa sintonía con las nuevas clases emergentes, la creciente urbanización y con la falta de adaptación a las nuevas formas tecnológicas y nuevas formas de hacer política. El descrédito de los partidos es muy alto y esto termina por erosionar al conjunto del sistema y a las capacidades de gobernabilidad democrática. Esto a su vez está llevando a la búsqueda de opciones que ofrezcan respuestas diferentes, capaces de superar la exclusión social y política de la gran mayoría de personas, en un contexto de mayor autonomía política y espacios de relación económica internacional.

Además del contexto político, los procesos electorales latinoamericanos se desarrollan en un contexto de limitado crecimiento económico, que se suma a que la región enfrenta una caída en el apoyo a la democracia. Según el Informe Latinobarómetro el apoyo a la democracia en la región ha ido decreciendo de forma considerable. En el año 2008, en 13 países de la región más del 50% de las personas apoyaba la democracia, hoy sólo 9 países logran esta mayoría. Para el mismo año, en El Salvador



la democracia pasó de tener 50% de apoyo a 28% en 2017, Paraguay pasó de 53% a 40% en el mismo periodo, y República Dominicana pasó de 73% a 44%.<sup>5</sup>

El desencanto con la política tradicional no sólo representa una molestia con la clase política por su falta de sintonía con la sociedad, también por fenómenos como la corrupción, la impunidad y la inseguridad ciudadana. De acuerdo con el Informe de Latinobarómetro 2018, en siete países latinoamericanos la corrupción es percibida como el primer o el segundo problema más grave por la ciudadanía: En Colombia es considerada el principal problema, mientras que en Brasil, Perú, Bolivia, México, Paraguay y República Dominicana la corrupción ocupa el segundo lugar.<sup>6</sup> Según el mismo informe, en 2018 el 65% de las y los ciudadanos latinoamericanos consideraban que la corrupción había aumentado en sus respectivos países. Un aumento del 3% en comparación con 2017.<sup>7</sup>

El resultado de esto es la aparición de candidatos antisistema, anti-*status quo*, que son críticos a los partidos políticos tradicionales y utilizan nuevas herramientas como las redes sociales para transmitir sus mensajes. Asimismo, el surgimiento de movimientos populistas de diverso signo ideológico, han aprovechado este malestar ciudadano para proponer salidas autoritarias, represivas, xenófobas, punitivas, o, en todo caso, divergentes de los principios y valores de una democracia liberal moderna y de las conquistas en materia de Derechos Humanos. Además, los cambios políticos generados por los recientes procesos electorales en la región, así como por la presencia de grupos evangélicos neopentecostales que han estado presentes a lo largo de las últimas campañas electorales en la región, aparecen como un nuevo actor político de forma inédita

---

<sup>5</sup> Latinobarómetro. *Informe 2018*.  
<https://www.rendircuentas.org/recurso/latinobarometro-2018/>

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 59-61.

<sup>7</sup> *Ibid.* p.66.

en la historia reciente de países como Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Colombia, México y Brasil.

Hoy en día la economía y los riesgos son globales, mientras que las elecciones son locales, lo que genera una dicotomía que aleja las sociedades de la participación política en elecciones populares. La percepción de las personas es que los gobiernos que eligen no tienen capacidad de mandar, que son los “mercados”, los acreedores, y las instituciones financieras internacionales, los que deciden. Existen grandes temores de retrocesos en aquellas poblaciones que en la última década se constituyeron en nuevos sectores medios en la región. Estas diversas y frágiles nuevas clases medias, tienen las capacidades para definir las relaciones de poder por sus demandas y preferencias electorales. Apoyan la democracia, pero están insatisfechas con ella porque los resultados no logran reducir las vulnerabilidades y elevan los temores de recaer en situaciones de pobreza. Ello termina por afectar la estabilidad política, la convivencia democrática y las oportunidades de gobernabilidad democrática.

En este contexto la presencia de una ciudadanía informada y participativa en la región adquiere una especial relevancia, sin embargo, el escenario es adverso. Hoy amplios estratos sociales reciben insuficientes estímulos para participar en las elecciones democráticas, en todo caso, reciben estímulos contrarios que inducen más bien a la abstención. Problemas como la poca o mala calidad de la información, las *fake news* o noticias falsas, la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la injusticia erosionan la credibilidad en el sistema y disuaden a la ciudadanía de ejercer el derecho a votar.

Toda esta situación apunta a que en la actualidad las sociedades democráticas han venido experimentando un proceso de desencanto respecto de las instituciones políticas. Este proceso se asienta en la pérdida de representatividad de los partidos políticos y en la reducción de las áreas de acción del Estado. No obstante, esta tendencia a no participar en los procesos electorales

paradójicamente existe un creciente interés ciudadano por ser parte de movimientos sociales que busquen generar cambios políticos profundos, así como para promover una redistribución del poder que les permita tener acceso a las decisiones que les afectan y a participar en las instancias de control de la gestión estatal. La aspiración es acceder/consolidar una sociedad en la cual el Estado no sea el definidor exclusivo de las políticas, en el tanto se busca mejorar y profundizar la democracia. La vía de esta propuesta es a través de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales también pueden presentar, en algunos casos, el riesgo de “corporativizar” la democracia, lo cual lejos de fortalecerla la podría debilitar aún más.

En la actualidad los clivajes no son sólo políticos o económicos, son sociales. Y ya no están llamando al cambio como en un inicio, ahora convocan a rupturas con el statu-quo. Las diferencias socioculturales, referidas fundamentalmente a la disputa por los valores, han cobrado fuerza en América Latina y el mundo. La reivindicación de los derechos de grupos minoritarios e históricamente excluidos ha provocado una polarización social que ya no se basa en clivajes tradicionales como la clase social, sino en el posicionamiento individual frente a cuestiones como la diversidad, las migraciones, y los roles de género, entre otros.

En conclusión, hoy diversos elementos de análisis dan cuenta de que hay una crisis del modelo de democracia liberal-representativa. Las personas en la actualidad tienen acceso con más facilidad al conocimiento y la información a través de las redes sociales, que les permite darse cuenta que esta forma de gobierno no representa, ni satisface, sus intereses. Las y los ciudadanos quieren tener voz e incidencia en todo cuanto les afecta, y no están dispuestos a ser gobernados por un sistema que tiene sólo la cualidad de ser “el menos malo”, según la célebre frase de Winston Churchill. De ahí las demandas ciudadanas por una mayor participación y el desarrollo de movimientos sociales que han logrado generar avances en agendas de género y de derechos humanos.

Hay que tener en cuenta que la democracia, como modelo de organización política dinámico es perfectible y nada impide que se consolide de otra manera, más en consonancia con lo que se espera de ella, y a las necesidades de los nuevos tiempos. Las sociedades modernas tienden a ser cada día más complejas, más diversas, más plurales, con muchos problemas de difícil resolución. La solución precisa una ciudadanía madura y responsable, en pleno ejercicio de las responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales de civilidad, para lo cual se requiere repensar no sólo la política, también la condición del ciudadano.

El concepto de ciudadanía idóneo para estos tiempos tiene que unir la racionalidad de la justicia con el sentimiento de pertenecer a una comunidad y su afán de participar en ella. Hay que tener en cuenta que sólo quien se siente reconocido por una comunidad puede sentirse motivado a integrarse y comprometerse activamente con dicha comunidad. Por eso la importancia de acrecentar la sensibilidad social y sentirse miembro de la colectividad para romper con el individualismo que invade las democracias actuales. En realidad, los individuos deberían poder asumir su ciudadanía haciéndose cargo de la injusticia dentro y fuera de la propia comunidad política, y cargando con su responsabilidad para articular, desde ella, y con las mediaciones políticas pertinentes, una práctica solidaria eficaz. Además, es necesario ampliar la noción clásica de ciudadanía para integrar el pluralismo de las sociedades actuales. Por tanto, la ciudadanía activa y social debe ser también multicultural.

El propio Estado entonces requiere democratizar más sus instituciones y abrirlas a la sociedad. Ello pasa por una profundización en la descentralización no sólo administrativa, sino política a todos los niveles, con mecanismos de decisión política más cerca de los ciudadanos, como plebiscitos, referéndums y el fortalecimiento de los gobiernos locales electos.

Para hacer frente a estos nuevos desafíos hace falta ir más allá de las expresiones tradicionales de participación y trascender su carácter meramente electoral. La población sigue demostrando a través de los movimientos sociales que nuevo concepto de democracia requiere del aporte de todos los agentes sociales para poder generar políticas públicas y proyectos que involucren a los distintos actores sociales. Los avances de los derechos de las minorías en países de la región, el desarrollo de acuerdos latinoamericanos para enfrentar el Cambio Climático como el Acuerdo de Escazú, y la prioridad que han adquirido los derechos de las mujeres en la agenda política latinoamericana dan muestra de que existe un interés de la población por participar y avanzar en temas que van más allá de las fronteras nacionales. El reto del nuevo siglo es comprender que la democracia es perfectible. Que el sistema democrático puede seguir construyéndose sobre la base de mecanismos que mejoren la participación ciudadana más allá de los tradicionales, que logren una proyección universal para que la globalización económica puede abrir espacio también a una globalización política y ética, sobre la que se asiente un mundo más justo, inclusivo, y humano.

## CAPÍTULO 4

### América Latina y el Caribe frente a los retos de la COVID-19

Pocas horas antes de que terminara el 2019, China alertaba a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre un brote de neumonía con causas desconocidas en la ciudad industrial de Wuhan, en la provincia de Hubei. Una semana después, autoridades chinas anunciaron que habían identificado un nuevo coronavirus, el SARS-CoV-2, que causa la enfermedad COVID-19<sup>1</sup>.

En pocas semanas, esa ciudad china desconocida para la gran mayoría de personas fuera de ese país se convirtió en parte del discurso público en el mundo entero, y una enfermedad que al inicio parecía demasiado lejana para afectarnos, ha catalizado una crisis global sin precedentes que está afectando a miles de millones de personas y cuyos efectos seguimos tratando de dimensionar.

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión del cuatrienio 2016-2020, presentado al XLIII Consejo Superior y XXIII Asamblea General de FLACSO en San José, junio de 2020. FLACSO Secretaría General. (2020). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLIII Consejo Superior y XXIII Asamblea General de FLACSO 2016-2020*.

En ese contexto, se impone para la FLACSO una reflexión inicial sobre los retos de América Latina y el Caribe frente a la COVID-19. Esta no es una tarea sencilla, principalmente por dos razones. La primera es que la crisis está en pleno desarrollo y evoluciona día a día, hora a hora. Por ello cualquier análisis resultará válido únicamente para las condiciones actuales, pero puede resultar ineficaz, o no ser pertinente, en pocas semanas o meses. La otra razón tiene que ver con pensar, reflexionar sobre América Latina es siempre un ejercicio de malabarismo intelectual. Dentro de la región existe tal diversidad política, económica, social y cultural, que cualquier intento de generalización corre el riesgo de ser falaz o, cuando menos, parcial.

Habiendo advertido de estas dificultades, esta reflexión analiza la situación regional justo antes del estallido de la crisis por la COVID-19; los efectos de esta pandemia en la economía, la política, y la sociedad; y finaliza con algunas reflexiones sobre el papel de la academia y, en particular, los retos del Sistema FLACSO a la luz de este nuevo escenario.

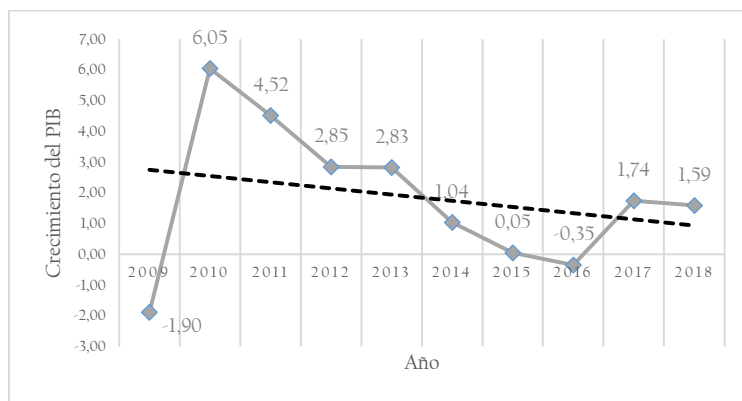
De tal suerte que estas líneas son, más que otra cosa, un llamado a la discusión crítica, constructiva, abierta y plural, sobre la forma en que nuestra institución –que forma parte del sistema multilateral y tiene la suerte de estar presente por más de seis décadas en la región latinoamericana y caribeña– afrontará los retos que el destino le depara y cómo puede desarrollar de la mejor manera su misión de apoyar a los Estados latinoamericanos –y más aún, a la ciudadanía de América Latina– para no solo salir de esta situación crítica, sino sobre todo cómo salir fortalecidos y con una visión optimista del futuro.

## **La economía en tiempos de pandemia**

La crisis por la COVID-19 toma a América Latina y el Caribe en una situación poco ventajosa. Desde la crisis económica de 2008 las tasas de crecimiento han venido en tendencia decreciente. En particular los últimos cinco años el desempeño económico ha sido

magro, con tasas de crecimiento apenas positivas en promedio. De hecho, el período 2014-2019 ha sido el de menor crecimiento desde la década de 1950, con una media de apenas un 0,4%, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1.

**Gráfico 1. América Latina y el Caribe: Crecimiento del PIB 2009-2018**



**Fuente:** Indicadores de Desarrollo Mundial.

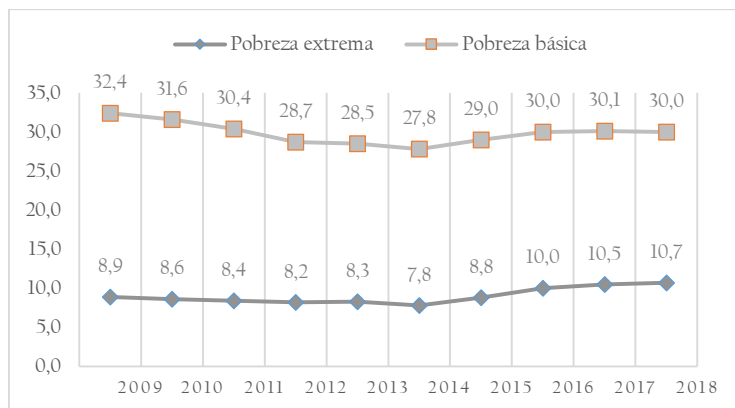
Este escenario de bajo crecimiento genera presión sobre los logros sociales de las últimas décadas, en particular sobre la reducción de la pobreza. El Informe de Desarrollo Humano 2016 del PNUD estima que entre 2003 y 2013, 72 millones de personas en la región salieron de la pobreza y cerca de 94 millones se incorporaron a las clases medias. Sin embargo, de ellas entre 25 y 30 millones se encuentran en riesgo de caer en la pobreza por ingresos debido al lento crecimiento económico.<sup>2</sup>

A partir de 2015 este riesgo empezó a materializarse con un ligero aumento en las cifras de pobreza, particularmente en las de pobreza extrema, como se muestra en el Gráfico 2.

<sup>2</sup> PNUD (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. PNUD.



Gráfico 2. América Latina y el Caribe: Pobreza y pobreza extrema 2008-2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### Según CEPAL

Desde 2015 ha tenido lugar un aumento en los niveles de pobreza, y especialmente de pobreza extrema, en la región, aun cuando dicha tendencia perdió fuerza entre 2017 y 2018. Con todo, en 2018 tanto la pobreza como la pobreza extrema presentaban incidencias más altas que las registradas entre 2012 y 2015. A pesar de este panorama desfavorable en el promedio regional, entre 2017 y 2018 la pobreza disminuyó en la mayoría de los países.<sup>3</sup>

Durante la última década los progresos de la región en materia social permitieron también reducir la desigualdad, pero este progreso se ha desacelerado en los últimos años. La desigualdad se manifiesta en distintas formas, producto de las múltiples fracturas que atraviesan el tejido social generando exclusión, violencia, y desintegración. Es

<sup>3</sup> CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago: CEPAL.

importante observar cómo la desigualdad de ingresos limita esas otras formas de exclusión que pasan por el género, la edad, la identidad étnica, y la procedencia geográfica (urbana o rural), por mencionar algunos. No obstante, también es evidente que la riqueza y el ingreso son variables fundamentales por considerar. Si bien la región muestra una disminución de la desigualdad por ingresos, medida a través del coeficiente de Gini, que pasó de 0.522 en 2008 a 0.462 en 2018,<sup>4</sup> los resultados son heterogéneos entre los países, por lo que resulta inconveniente derivar conclusiones de carácter general.

Este avance, si bien significativo, es insuficiente. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de la distribución del ingreso. A modo de comparación, el promedio del índice de Gini en los países de la OCDE para el 2017/18 fue de 0.318, muy por debajo del promedio latinoamericano (0.491). Incluso, los dos países más desiguales de la OCDE en ese mismo año fueron los dos latinoamericanos que forman parte de esta organización: México y Chile. De igual manera, el gasto social del sector público en los países de la OCDE se ha mantenido en alrededor del 20% del PIB desde el 2009 hasta la fecha, unos 9 puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano.

Estas condiciones desfavorables se verán sin duda agravadas por la crisis de la COVID-19. A diferencia de otras recesiones, esta no es una crisis económica per se, sino que es en primer lugar una crisis de salud pública, que tiene consecuencias económicas, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Los instrumentos económicos tradicionales para hacer frente a este tipo de shocks son, por lo tanto, ineficaces en este caso.

---

<sup>4</sup> CEPAL. “Sobre la base de encuestas de hogares de los países”. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

## ¿Qué podemos esperar?

Aunque de acuerdo con lo señalado, cualquier ejercicio de proyección resulta prematuro sin saber cuánto tardará la crisis y sin poder dimensionar aún todos sus efectos, me atrevería a señalar qué habrá retrocesos importantes en la economía global que van a impactar no solamente las políticas públicas, en especial las políticas sociales de los países y la vida cotidiana de las personas. Diversos análisis<sup>5</sup> muestran que la recuperación económica será lenta y difícil, lo cual se vuelve aún más probable para América Latina y el Caribe, que tienen una gran dependencia de los mercados externos y que, como ya se mencionó, parten de una situación ya de por sí crítica.

Según la CEPAL<sup>6</sup> la región podría tener un crecimiento de -5,3% en 2020, la peor en toda su historia. Este escenario es producto de la combinación de varios factores: el deterioro económico de los más importantes socios comerciales de la región (EEUU y China); la interrupción de las cadenas globales de producción de las cuales América Latina y el Caribe forman parte; la caída en los precios de las materias primas, que son los principales productos de exportación de muchas de nuestras economías; así como la disminución de las remesas y del turismo, importantes fuentes de divisas para la región.

A mediano plazo es esperable que la crisis genere cambios estructurales en la economía global. Muchos expertos han advertido sobre una recuperación lenta con bajos niveles de crecimiento en el mediano plazo. En gran medida esto dependerá de cuán afectadas queden las estructuras productivas y de cuándo puedan levantarse del todo las restricciones sanitarias.

---

<sup>5</sup> Cfr. CEPAL (2020); Banco Mundial (2020).

<sup>6</sup> CEPAL (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago: CEPAL.

Basados en la situación actual, las empresas podrían volverse más adversas al riesgo (un fenómeno análogo al de los bancos después de la crisis de 2008), disminuyendo o posponiendo sus decisiones de inversión con el consecuente efecto en el crecimiento económico. Las cadenas globales de producción podrían hacerse más “cortas” y más locales, lo cual también podría afectar la atracción de Inversión Extranjera Directa en América Latina.

Mención aparte merece el mercado de trabajo, puesto que este tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de las personas, en especial de aquellas más vulnerables. América Latina ya venía enfrentando una situación compleja, con el desempleo al alza y niveles de informalidad que alcanzan más del 54% de los trabajadores, afectando mayoritariamente a mujeres, personas con bajo nivel educativo y trabajadores en zonas rurales, según el último informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>7</sup>

Un reciente informe de la OIT y la CEPAL señala que “La fuerte caída del producto interno bruto tendrá efectos negativos en el mercado de trabajo y para 2020 la CEPAL proyecta un aumento de la tasa de desocupación de al menos 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar una tasa del 11,5%, lo que equivale a más de 11,5 millones de nuevos desempleados. De profundizarse la contracción económica, la tasa de desocupación será mayor. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis sanitaria provocada por el coronavirus y las medidas de confinamiento provocan una pérdida de alrededor del 10,3% de las horas de trabajo en el segundo trimestre de este año, lo que equivale a 31 millones de empleos a tiempo completo (suponiendo una jornada de 40 horas semanales)”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> OIT (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Ginebra: OIT.

<sup>8</sup> CEPAL y OIT. (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N.º 22 (LC/TS.2020/46). Santiago: CEPAL

Para la mayor parte de la población en nuestra región, el camino que lleva del desempleo a la pobreza es muy corto. Esto pone más presión sobre los ya de por sí débiles sistemas de protección social de la región, que se ven afectados por la constante estrechez fiscal, la cual con toda seguridad se incrementará con la crisis actual.

Al respecto CEPAL señala que, durante la última década, los ingresos públicos totales de los gobiernos centrales de América Latina promediaron el 18,2% del PIB. Este estancamiento se debió a la ralentización de la actividad económica, la evasión fiscal, la caída de los precios internacionales de las materias primas que afecta especialmente a América del Sur y a México, la reducción de aranceles por la apertura comercial y la creciente renuncia fiscal por concesiones a las zonas francas y la maquila. En la coyuntura actual, los ingresos públicos se verán aún más afectados por la fuerte contracción de la actividad económica y los deprimidos precios de las materias primas.

Así las cosas, el impacto de la crisis provocada por la COVID-19 será sin duda desigual, y probablemente afectará más a quienes están en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, agravando problemas estructurales de la región como la desigualdad tanto de ingresos como de riqueza; la brecha de género; y las disparidades urbano-rural, entre otras.

Para evitarlo, es necesario repensar desde sus bases el modelo de desarrollo, poniendo el bienestar de las personas en el centro del debate. Para lograrlo es indispensable una política pública coherente, articulada y eficaz, que pasa por el fortalecimiento de la institucionalidad pública en un marco de democracia, transparencia, sostenibilidad, y amplias libertades civiles.

El papel del Estado está siendo determinante en la respuesta a la pandemia. Y lo será asimismo en sus secuelas. Pero ¿Cuál Estado? ¿Será este un regreso del Estado-Nación tradicional? ¿Estamos frente a un nuevo auge de los nacionalismos y localismos en el corto

plazo? ¿Es posible pensar en una respuesta de los Estados como parte de un esfuerzo multilateral?

## La política en tiempos de pandemia

La crisis de la COVID-19 traerá profundas consecuencias políticas. Si bien hay muchas oportunidades en el horizonte, lo cierto es que también los riesgos están presentes. Especial motivo de preocupación es el posible deterioro de las frágiles democracias latinoamericanas, el fortalecimiento de liderazgos autoritarios, la justificación de proyectos populistas, y la cesión de derechos civiles como resultado del miedo provocado por la pandemia.

Tal como señaló en un reciente artículo el director de Idea Internacional, Kevin Casas, “Los riesgos empiezan con la geopolítica. La desastrosa respuesta del gobierno norteamericano a la emergencia ha desnudado a Estados Unidos. Si bien la trayectoria del apoyo de ese país a la democracia no siempre fue rectilínea, es claro que el avance global de la causa democrática durante los últimos 70 años estuvo relacionado con el predominio global de Estados Unidos, un país con una notoria inclinación a imponer sus convicciones e instituciones políticas a otros. Cuando el polvo de este episodio se asiente, amaneceremos en un mundo en que, muy probablemente, el actor dominante no será ya una democracia. Con China al mando, promover el credo democrático será una tarea más ardua”.<sup>9</sup>

Entender los efectos políticos de la pandemia implica poner la mirada en lo inmediato, es decir, los incentivos políticos e institucionales para enfrentar de uno u otro modo la crisis. El manejo de la pandemia seguramente impactará en la imagen de las y los gobernantes y en sus posibilidades de éxito futuro. Aunque el

---

<sup>9</sup> Casas, K. Para derrotar al virus autoritario. Opinión, *New York Times* [En línea]. Consultado el 20 de mayo de 2020. <https://www.nytimes.com/es/2020/04/06/espanol/opinion/coronavirus-democracia.html>

2020 es un año relativamente tranquilo en términos electorales, sin duda este tema estará presente en la nueva maratón electoral que iniciará finales de 2021 y se extenderá hasta 2024.

En muchos casos, esta situación atípica permitirá a los gobiernos en ejercicio afianzarse y estar en una posición más ventajosa para continuar en el poder. Por otra parte, una percepción de mal manejo podría tener el efecto opuesto. En América Latina hay ejemplos tanto de lo uno, como de lo otro.

Sin embargo, a largo plazo, la pandemia sin duda impactará de forma estructural el proceso político (*politics*) y la toma de decisiones de política pública (*policy*). Durante los últimos años, América Latina no ha sido ajena al surgimiento de líderes populistas que llegan al poder por medio de procesos electorales democráticos, pero que no necesariamente comparten los valores y principios de la convivencia democrática. Retomando el texto clásico de Guillermo O'Donnell, se podría argumentar que algunos países de la región han pasado de “democracias representativas” a “democracias delegativas”.<sup>10</sup>

De forma tal que en una situación de crisis como la actual, el riesgo de un mayor deterioro democrático se incrementa de manera exponencial. La tentación de imponer medidas autoritarias aprovechando una situación crítica es mayor, así como la posibilidad de que una ciudadanía atemorizada las acepte incluso como males necesarios frente a una amenaza tan real como invisible.

Esto es cierto si consideramos la histórica debilidad estructural del Estado y la institucionalidad pública en buena parte de América Latina, lo cual impide respuestas efectivas, eficaces, y a tiempo por parte, no solo de las autoridades sanitarias, sino también de los

---

<sup>10</sup> O'Donnell, G. (Enero 1994). “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 55-69.

programas sociales que tendrán que lidiar con las consecuencias de la crisis en condiciones de mayor pobreza y desempleo.

Por otra parte, no puede olvidarse que la crisis llega en un momento en que la región se encontraba agitada por conflictos sociales expresados en las calles, incluso en países donde tradicionalmente el conflicto político se resolvía por vías exclusivamente institucionales. Colombia es uno de los ejemplos más visibles, pero no el único, de profundas rupturas que atraviesan las sociedades latinoamericanas y que empezaron a manifestarse en una efervescencia social en los países. Otras naciones también tuvieron que hacer frente a este tipo de movilizaciones a finales de 2019 e inicios de 2020, hasta el punto de que algunos analistas hablaban de una “primavera latinoamericana”.<sup>11</sup>

Aunque en muchos casos ya había bajado la intensidad, lo cierto es que estas movilizaciones se vieron interrumpidas o imposibilitadas por el confinamiento introducido como medida ante la pandemia.

Así las cosas, si entendemos, como hacía Hanna Arendt “la política como espacio público”, hemos de admitir que el confinamiento provocado por la pandemia está limitado las posibilidades de incidencia política, sobre todo para quienes no tienen sus intereses representados por la élite política gobernante. El espacio público se ha vuelto inhabitable por el momento. Y para una región donde los conflictos se expresan y, no pocas veces, se resuelven, en la calle, hoy por hoy la manifestación de disenso se ve limitada casi exclusivamente al espacio caótico de las redes sociales virtuales, donde es mucho más fácil de ignorar o incluso de acallar.

---

<sup>11</sup> Angosto, R. ¿Llegó la ‘primavera latinoamericana’? Internacional, *Diario 16*, [En línea]. Consultado el 23 de mayo de 2020. Disponible en: <https://diario16.com/llego-la-primavera-latinoamericana/>



## El retorno del Estado-nación y el multilateralismo en crisis

Por su carácter global, esta crisis no solo impactará a los Estados internamente, también lo hará en sus relaciones mutuas. De manera especial en la compleja institucionalidad multilateral que se ha construido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En relación con el tema, dos versiones opuestas compiten por dominar la narrativa. La primera resalta el rápido avance de la pandemia en el marco de un mundo globalizado y por lo tanto la necesidad de respuestas multilaterales y de mayor cooperación internacional para atender amenazas emergentes como la actual, pero incluyendo también otras como el cambio climático, la pobreza y la desigualdad.

La otra narrativa enfatiza en los peligros de la actual globalización y propone un regreso a los Estados-Nación en su concepción más tradicional, en la cual cada país debe enfocarse primero en sí mismo (el “*America First*” como insiste, un día sí y otro también el Presidente de los Estados Unidos de América), puesto que, aunque las amenazas son globales, las soluciones, al menos en este caso, han venido sobre todo de los Estados nacionales. Esta narrativa se ha visto fortalecida por los cierres de fronteras en la mayor parte de los países del mundo. Incluso en Europa, donde no fueron tensiones políticas o diplomáticas, ni la crisis migratoria, ni el terrorismo, sino un virus que se expandía rápidamente, el que puso fin a décadas de libre movilidad de las personas entre los 26 países de la zona Schengen. Para hacer efectivo este cierre de fronteras, muchos países tuvieron, literalmente, que crearlas, puesto que no existían barreras físicas entre uno y otro Estado.

Durante varias décadas los Estados Unidos de América fue uno de los principales impulsores del multilateralismo y las organizaciones internacionales. Es a partir de 2016 que se produce un cambio importante en la política exterior de esa nación. Con una narrativa

nacionalista e incluso aislacionista, la Administración Trump ha ido retirando su apoyo a la OTAN, la UNESCO, la OMC, y más recientemente a la OMS.

Ahora bien, la crisis del multilateralismo no inició con la presidencia del señor Trump, ni terminará con la crisis de la COVID-19. La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha sido tal vez el más duro golpe al multilateralismo en los últimos años, y se suma al surgimiento de partidos euroescépticos en muchos países de la Unión Europea (UE). La Organización de Estados Americanos (OEA) se encuentra cada vez más débil, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) no termina de consolidarse y se encuentra en sus mínimos históricos.

Algunos analistas advierten que la actual crisis podría conducir a una desglobalización.<sup>12</sup> Esta tesis ha generado amplio debate y controversia. No obstante, más que pensar en si se acelerará o frenará la globalización, tiene más utilidad pensar en cómo va a transformarse y adecuarse a un nuevo contexto. Con el estado actual de la tecnología, es difícil pensar en una desglobalización, aunque sí es posible admitir una desaceleración del proceso globalizador, y podrían operarse cambios importantes en la forma de esa globalización.

En su clásico libro de 2002 *El malestar en la globalización*, el premio nobel de economía Joseph Stiglitz, señalaba, hace casi dos décadas, algunos de los principales problemas del modelo de globalización neoliberal.<sup>13</sup> Esta crisis parece confirmar algunos de sus argumentos, y los de muchos otros críticos del actual modelo globalizador, pero también abre las posibilidades para pensar en alternativas realistas

---

<sup>12</sup> Seric, A y Winkler, D. (2020). "COVID-19 could spur automation and reverse globalization – to some extent". *Blog del Foro Económico Mundial*. [En línea]. Consultado el 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/covid-19-automation-globalisation-coronavirus-world-pandemic-change>

<sup>13</sup> Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Editorial Punto de Lectura.

que respondan de una manera más adecuada al objetivo del bienestar de las personas.

En el marco de la actual crisis, la respuesta del sistema multilateral ha sido más bien lenta y tímida. Desde la propia OMS criticada por su respuesta inicial al virus, hasta la Unión Europea y los Organismos Financieros Internacionales, que solo después de mucha presión han puesto a disposición algunos fondos para que los países puedan hacer frente a esta situación. En conclusión, el multilateralismo ha sido insuficiente para dar respuestas y atender los retos que una crisis de estas magnitudes demanda.

La pregunta entonces es si abandonar el existente multilateralismo, como parece querer hacerlo EE. UU, o más bien pensar en qué cambios debemos hacer para contar con un sistema multilateral que sea funcional para atender las crisis, de cualquier naturaleza que estas sean y que sin duda vendrán en el futuro.

Si asumimos esta última tesis, como le corresponde a FLACSO como institución internacional, intergubernamental, académica, plural y autónoma, es necesario construir un multilateralismo mucho más democrático. Que concierte a los Estados, los mercados y las sociedades, y que atienda el bien común con una perspectiva global. Esta no es tarea sencilla, pero sí indispensable si aspiramos a un futuro democrático, seguro y pacífico.

### **La labor de las Ciencias Sociales: hacer sentido de un mundo (casi) ininteligible**

La crisis de la COVID-19 ha puesto al mundo entero de cabeza. Los gobiernos han respondido como mejor han podido, algunos con más éxito, otros con menos. Las instituciones multilaterales también han hecho lo suyo, con los bemoles que ya hemos identificado. Y la ciudadanía global ha tenido que adaptarse en cuestión de pocas semanas a una situación que solo el año anterior hubiese parecido de ciencia ficción.

¿Cuál es el papel de la academia en todo esto? ¿Cuál, específicamente, el papel de las ciencias sociales y qué papel deben jugar las instituciones de educación superior como la FLACSO en este contexto?

En primer lugar, es menester señalar que esta pandemia ha colocado a la Ciencia en el centro del debate público. En un mundo en que la llamada posverdad parecía haber ganado la batalla, en donde la rigurosidad científica parecía impactar cada vez menos el discurso político, el surgimiento de una pandemia vuelve a poner a los científicos (médicos, epidemiólogos, pero también científicos sociales) en el centro de la discusión y la toma de decisiones.

Esta es una valiosa oportunidad para reivindicar el valor de la ciencia, entendida en su sentido más amplio, como un instrumento necesario para generar conocimientos útiles para la sociedad. Esta es una tarea delicada, pues debe mantenerse un equilibrio entre la tarea científica propiamente dicha, que debe estar guiada por el ansia de comprender mejor el mundo que nos rodea, y el carácter utilitario que la hace valiosa para la sociedad. Sin descuidar lo primero, la labor científica debe entonces trascender los laboratorios y centros de investigación, y trabajar en conjunto con los tomadores de decisiones en la promoción del desarrollo y el bienestar.

Una de las principales aportaciones de las ciencias sociales en el momento actual, es intentar dar sentido a un mundo en rápida transformación y con altos niveles de incertidumbre. Las y los científicos sociales poseen herramientas analíticas interdisciplinarias y multifacéticas para poner en perspectiva lo que está sucediendo y poder dar algún grado de certeza a quienes deberán enfrentar y combatir las consecuencias de la pandemia.

Ahora bien, es claro que no pueden hacerlo en solitario. Si algo ha mostrado esta coyuntura es la necesidad de fortalecer el trabajo articulado, interregional y pluridisciplinario. El mejor ejemplo son las medidas de confinamiento dictada por muchos países en todo el

mundo. Sin un entendimiento de las dinámicas sociales, es mucho más difícil saber qué medidas pueden o no resultar efectivas para lograr que la población atienda las medidas sanitarias.

Por otra parte, qué duda cabe que la COVID-19 presenta grandes desafíos para la investigación y la difusión del conocimiento, en especial para las ciencias sociales. Estas últimas no pueden desarrollarse en laboratorios. Por su carácter social, requieren de métodos de investigación que son difíciles de aplicar en medio del confinamiento.

De igual manera, la formación profesional que desarrollan los sistemas educativos y en particular las instituciones de educación superior, se ha visto trastornada por la crisis, y ha tenido que adaptarse de golpe, con los retos y brechas que ello conlleva, al uso de la virtualidad como mecanismo de enseñanza.

Esto supone unos desafíos de enormes dimensiones. En primer lugar, la cobertura de internet en América Latina es baja en general, pero desigual entre capas sociales y zonas geográficas. Esto dificulta el acceso especialmente a estudiantes pobres o de zonas rurales, lo cual agrava la brecha educativa. Además, no todos los modelos pedagógicos están adaptados al uso de tecnologías. Prácticamente replican el proceso tradicional de enseñanza-aprendizaje, sin tomar en cuenta las diferencias, las potencialidades y las limitaciones, de las plataformas virtuales.

En este contexto, la FLACSO tiene un gran potencial. Su carácter de organismo multilateral y su presencia en la región latinoamericana y caribeña le coloca en una posición de aliado estratégico para innovar y ser pionera en el trabajo colaborativo e interdisciplinario, a través del cual puede trascender las realidades estrictamente locales para presentar una mirada amplia de la región, y apoyar los esfuerzos de los gobiernos y otros actores en la lógica de pensar esta crisis con amplitud de miras y espíritu de cooperación.

La clave para que la FLACSO continúe posicionada como uno de los principales centros de pensamiento y de enseñanza de las ciencias sociales en la región, está entonces en dos factores: la calidad de la oferta académica y la innovación que debe ser transversal, pero sin ir en detrimento de la calidad.

### **Lecciones aprendidas y oportunidades**

El mundo en que despertaremos una vez que pase esta pandemia será un mundo distinto del que teníamos cuando terminó el 2019, hace solo unos pocos meses. Aún no sabemos con exactitud qué forma tendrá, pero tenemos la responsabilidad de aportar lo que corresponda para que sea mejor que el que dejamos atrás. En esa lógica, conviene terminar esta reflexión inicial con cinco ideas positivas. Desafíos que son a la vez oportunidades y que podrían contribuir a que el mundo post-COVID-19 sea un mejor lugar para vivir.

### **Si vamos a tener que reconstruir la economía, hagamos que funcione para todos**

Sabemos que el impacto de la crisis en la economía será devastador. Muchas empresas están cerrando sus puertas y muchos trabajadores y trabajadoras se están enfrentados al desempleo, la escasez y el hambre.

Esto supone reconstruir los sistemas productivos y las relaciones económicas. Aunque sin duda será una labor titánica, ofrece la oportunidad de construir un sistema económico que funcione mejor para todos. Para ello, además de fortalecer la productividad, es fundamental trabajar en la distribución del ingreso a través de mecanismos fiscales progresivos que permitan a los Estados obtener los ingresos que requieren para financiar programas sociales, tanto de corto plazo (por ejemplo, las transferencias), como de largo plazo (educación y salud, por poner dos ejemplos).

También se requieren políticas públicas efectivas, diseñadas y ejecutadas siguiendo principios democráticos, y atendiendo a la

experiencia internacional, a través de la cooperación internacional bilateral y multilateral.

### **Las crisis globales serán la regla, no la excepción**

Si una lección debe dejarnos la COVID-19 es que en el siglo XXI las crisis globales serán la regla y no la excepción. La interdependencia económica y social ha convertido al planeta en una única aldea global, con las ventajas y desventajas que ello conlleva.

Teniendo en consideración esta premisa, es necesario aprender del manejo de esta crisis para enfrentar otras que sin duda vendrán. La más crítica, pues pone en riesgo la continuidad misma de la civilización tal como la conocemos, es el cambio climático. A pesar de que su avance es más lento que el del virus que causa la COVID-19, lo cierto es que sus efectos serán devastadores si no se toman las acciones globales inmediatas y coordinadas. No caigamos en la trampa de creer que aún hay tiempo.

Para enfrentar el cambio climático, la COVID-19 también nos deja una lección tan sencilla como importante. Cuando surgió este virus en China, a pesar de las advertencias de las y los expertos, algunos líderes globales le restaron importancia, catalogándolo como una gripe. Casualmente, son esos mismos líderes quienes restan importancia a la crisis climática y la respuesta es la misma en ambos casos: ¡Escuchen a los científicos!, como lo han dicho en múltiples ocasiones Christiana Figueres, la latinoamericana que llamó la atención de la humanidad al cambio climático y encontró una manera colaborativa, creativa y justa de abordar este problema crucial y definitorio de nuestro tiempo, y también Greta Thunberg, la adolescente que ha inspirado al mundo por su incansable esfuerzo por hacer conciencia sobre la necesidad de actuar en relación con el cambio climático.

### **Robustecer el sistema multilateral**

Crisis globales requieren respuestas globales y la única manera de coordinar estas respuestas mundiales es a través de las instituciones

multilaterales. Esta crisis ha dejado al descubierto muchas de las falencias y los retos del multilateralismo, lo que a su vez representa una ventana de oportunidad para corregir el rumbo antes que venga la próxima crisis.

Fortalecer el sistema multilateral pasa por acercarlo a una ciudadanía global que lo entiende ajeno, demasiado lejano como para impactar su calidad de vida. En muchos casos implicará, de igual manera, redefinir los objetivos y los métodos de trabajo para adecuarlos a las necesidades de nuestro tiempo.

### **Fortalecer la institucionalidad pública**

Un sistema multilateral fuerte solo es posible si tiene detrás Estados con una institucionalidad fuerte, democráticos y comprometidos con el bienestar común, incluso más allá de sus fronteras nacionales. Para América Latina y el Caribe, que en la mayoría de los casos históricamente han tenido una débil institucionalidad pública, esta es una oportunidad para fortalecer aquello que funcione y reconstruir aquello que no.

Una institucionalidad pública fuerte es garantía de resiliencia, no solo ante crisis de salud pública como la actual, sino ante cualquier tipo de shock que impacte la economía, la política o la sociedad.

### **La ciencia y el conocimiento deben colocarse en la base de la política pública**

Así como estamos frente al “regreso del Estado-nación”, también estamos frente al “regreso de la ciencia” al centro de la discusión pública. Esta es una oportunidad para fortalecer el papel que juega la creación de conocimiento en el desarrollo social.

El papel que ha tenido la ciencia en esta pandemia ha sido extraordinario. Pocas semanas después de que aparecieran personas con cuadros de “neumonía atípica” en China, ya se había identificado el nuevo virus, se había secuenciado su genoma y se inició casi de inmediato con los estudios para desarrollar una



vacuna, que podría estar lista tan pronto como en uno o dos años. Hace solo unas pocas décadas, cualquiera de estas posibilidades estaba fuera del alcance humano. Ha sido el trabajo cotidiano de miles de científicas y científicos durante años, que han permitido avances de tal magnitud.

Es necesario aprovechar la coyuntura para defender los presupuestos públicos dedicados a la investigación, el desarrollo, la ciencia y la tecnología. La búsqueda del conocimiento debe ser una empresa social, financiada sobre todo con recursos públicos y para beneficio de la colectividad.

En esto se incluye a las Ciencias Sociales. Y FLACSO, como organismo dedicado a la formación, la investigación y la promoción de las ciencias sociales ha iniciado un proceso de reflexión que le permita seguir acompañando a la región en sus distintos ciclos y seguir aportando en la solución de los problemas de nuestro tiempo.

## CAPÍTULO 5

### ¿Es posible diseñar una América Latina más democrática, más equitativa y más próspera después de la pandemia?

Esta reflexión introductoria<sup>1</sup> tiene como objetivo hacer un balance crítico de la situación de América Latina y el Caribe durante el año, partiendo del hecho de que somos la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia<sup>2</sup>. Esto resulta una tarea compleja pues el año 2020, así como lo que llevamos del 2021, es sin duda alguna uno de los períodos más difíciles de los que tengamos memoria.

Lo que inició como una crisis sanitaria, rápidamente afectó todas las áreas de la sociedad, tanto a nivel individual como colectivo. Los cierres de fronteras y los confinamientos a nivel mundial, las restricciones a la movilidad impuestas por la mayoría de los países

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión periodo 2020-2021, presentado al XLIV Consejo Superior de FLACSO en San José, junio de 2021. FLACSO Secretaría General. (2021). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLIV Consejo Superior 2020-2021*.

<sup>2</sup> ONU. (2021). América Latina es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia. [En línea]. <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

generaron una disminución de la actividad económica sin parangón en la historia reciente. Esto a su vez ha generado una grave crisis social que ha incrementado las inequidades, ha dejado a millones de personas sin empleo, o sumidas en la pobreza, además de las lamentables pérdidas en vidas ocasionadas por el virus.

Estos factores han llevado a analistas a proponer que más que una pandemia, estamos viviendo una sindemia. Término compuesto que se utiliza para describir una situación en la cual “dos o más enfermedades interactúan de forma tal que causan un daño mayor que la mera suma de estas dos enfermedades”, revelando interacciones biológicas y sociales importantes. Según el científico Merrill Singer quien acuñó el término en la década de los años 90, es el contexto social el que permite o facilita que no se trate solo de una comorbilidad.

Utilizar este concepto requiere cambiar el enfoque para concentrarse no solo en el impacto del virus, sino también en las condiciones sociales que facilitan o dificultan su transmisión, así como el impacto en la salud y la vida de las personas. En ese amplio marco entran en juego factores de tipo económico, político y cultural, la calidad de las políticas públicas, la capacidad de los sistemas de salud para atender grandes números de pacientes infectados por COVID-19, sumados a la atención regular de otro tipo de pacientes. Si los sistemas colapsan, no solo los pacientes infectados por el virus se ven afectados, también todos los demás, incluidas sus familias.

La región enfrenta una situación compleja producida por una acumulación de crisis que se vienen arrastrando desde hace décadas, y han venido a empeorar los graves problemas estructurales de las sociedades, que generan grandes descontentos. Problemas como la inequidad, la pobreza, las desigualdades de género, la inseguridad, la degradación ambiental, las violencias, el desempleo, la corrupción y la impunidad, a los que se suma ahora la pandemia, están causando

una mayor disconformidad ciudadana y dificultan la gobernanza en todos los países de la región.

Aunado a lo anterior, la pandemia ha agravado los problemas económicos, sociales y de gobernabilidad en la región. Ha requerido enfrentarse con ejercicios de poder político, los cuales, sin acotarse por controles, terminan reduciendo, comprometiendo y debilitando la calidad de la democracia.

En el marco de estos problemas la cooperación es esencial. Ello ha queda expuesto en las dificultades para enfrentar la pandemia, la inequidad en el acceso de las vacunas, y la degradación de la educación pública debido a la falta de escolarización por más de un año, que han expuesto injusticias sociales y económicas, así como brechas digitales en el acceso al empleo y la educación. Ningún país por sí mismo, ni siquiera las potencias mundiales, han podido resolver los problemas globales como el cambio climático.

En este escenario, las instituciones multilaterales están llamadas a ejercer una acción coordinada a nivel global ante la crisis. Sin embargo, estas instituciones, se han visto debilitadas en los últimos años por el surgimiento de nacionalismos, el extremismo, e incluso los intereses comerciales y económicos de algunos países.

Desde un punto de vista más optimista, también es cierto que la pandemia catalizó una cooperación científica de dimensiones poco antes vistas. Científicos e investigadores de diferentes países y áreas pusieron toda su experiencia y conocimiento en la búsqueda de soluciones a los diferentes problemas que emergieron de la crisis. El desarrollo de varias vacunas en tiempo récord es un ejemplo claro de lo que se puede alcanzar cuando existe voluntad, y se implementan mecanismos de cooperación entre grupos científicos, gobiernos, sector privado y organismos internacionales.

De todo esto se pueden sacar varias lecciones: en primer lugar, para enfrentar crisis futuras necesitamos más multilateralismo. Solo mediante una institucionalidad que trascienda las fronteras

nacionales podrá hacerse una adecuada gestión de los riesgos globales, y solo así se podrá enfrentar de manera adecuada la siguiente pandemia o el cambio climático.

Por otro lado, necesitamos mejor multilateralismo. Esto significa fortalecer la institucionalidad multilateral, dotándola de las herramientas necesarias para realizar su labor de manera efectiva, y aumentar la legitimidad del sistema multilateral haciéndolo más cercano a las necesidades de las personas y promoviendo una mayor participación de la sociedad civil.

Pero un sistema multilateral fuerte solo es posible si se cuenta con Estados fuertes, democráticos, con institucionalidad sólida, con mecanismos de fiscalización y comprometidos con el bien común, incluso más allá de sus fronteras. En estas páginas se toma este enfoque sistémico tratando de analizar un panorama general de la región, que no pasa por alto el impacto epidemiológico del virus que causa la COVID-19, pero que tampoco se agota en él, sino que da una mirada a la economía, la política y la educación, así como el rol que está llamada a desempeñar la FLACSO en el mundo postpandemia.

Sobra decir que estas reflexiones dejan más preguntas que respuestas, y así lo pretende. La incertidumbre se ha convertido en una característica definitoria de nuestra época y la crisis que estamos atravesando no ha hecho sino multiplicarla. Por lo que no se pretende aquí brindar conclusiones, sino presentar datos que puedan informar una reflexión crítica desde la FLACSO para toda la región latinoamericana y caribeña.

## **El panorama general de América Latina y el Caribe**

Como primer apartado, se presenta un diagnóstico analítico de la situación de América Latina y el Caribe. Partimos de la premisa de que la crisis por la que atravesamos tiene un carácter global y requiere respuestas globales. Pero sus manifestaciones son también locales, por lo que no conviene olvidar esa variable en el análisis. Hacer un ejercicio de contraste con otras regiones o grupos de

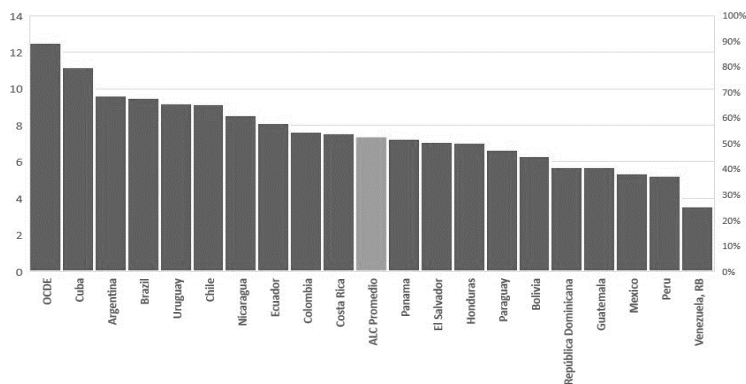
países, si bien tiene algunas desventajas, puede poner en perspectiva el desempeño de la región durante este período. Este apartado se divide en tres secciones, cada una de las cuales analiza una dimensión del escenario regional: sanitario, económico y político.

### La pandemia: escenario sanitario de América Latina

En primer lugar, resulta importante realizar un recuento de la situación de la región en términos epidemiológicos y sanitarios, pues, aunque la crisis provocada por la COVID-19 ha afectado prácticamente todas las esferas del orden social –como se verá en detalle más adelante– su impacto directo, y el más doloroso, es en la salud y la vida de millones de personas.

A pesar de la amplia disponibilidad de datos, que se actualizan y cambian todos los días, hay muy pocos análisis que consideren a América Latina y el Caribe como región. Para la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, la unidad de análisis son las Américas, lo que incluye a Estados Unidos, Canadá y algunas islas del Caribe que no son tradicionalmente consideradas como parte de América Latina y el Caribe.

Gráfico 1. Gasto en salud como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Desarrollo Mundial.

Por esa razón, consideramos importante hacer un corte para evaluar la situación a más o menos un año de la llegada del virus a la región. En efecto, la mayoría de los países de la región empezaron a reportar casos positivos entre las semanas 11 y 12 del año 2020, que corresponden a las fechas del 10 al 21 de marzo. Para efectos de este informe, se realizó el corte al 18 de mayo, lo que significa que abarca aproximadamente un año y dos meses de avance en la pandemia<sup>3</sup>.

Al 18 de mayo se habían confirmado más de 164 millones de contagios a nivel mundial, con una cifra de muertos que supera los tres millones. Según la Organización de las Naciones Unidas, la región de las Américas ha sido la más afectada por la COVID-19<sup>4</sup>, con más de 65 millones de contagios y más de 1,5 millones de muertos, de los cuales aproximadamente un millón corresponden a América Latina y el Caribe. El hecho de que América Latina y el Caribe se encuentren entre las regiones más afectadas no es casualidad. La pandemia tomó al mundo por sorpresa, pero nuestra región era quizá de las menos preparadas para enfrentarla, a pesar de haber luchado durante décadas contra otro tipo de enfermedades infecciosas como el dengue o el Zika.

Como muestra de lo anterior, cabe mencionar que al 2018, antes del inicio de la pandemia, la región invertía en salud un promedio de 667 dólares por habitante al año, en comparación con los casi 5.000 dólares en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además con

---

<sup>3</sup> Para este análisis se han utilizado los datos oficiales reportados por los países a la Organización Mundial de la Salud (OMS), a pesar de que estimaciones de que esa misma agencia de las Naciones Unidas estima que existe un subregistro que podría llevar a que la cifra de muertes sea dos o tres veces mayor que la que arrojan las cifras oficiales. ONU. (2021). *Las muertes por COVID-19 a nivel mundial serían entre 6,8 y 10 millones, dos o tres veces superiores a las reportadas*. [En línea]. Recuperado el 30 de mayo de 2021 de Noticias ONU. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/05/1492332>

<sup>4</sup> ONU (2021). *América Latina es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia*. [En línea]. Recuperado el 30 de mayo de 2021 de Noticias ONU. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112/> / <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/latinoamerica-la-region-mas-afecta->

grandes variaciones entre aquellos que invierten más –Uruguay con 1.590– y los que invierten menos –Nicaragua que apenas alcanza los 173 dólares por habitante. El gráfico No.1 muestra el gasto en salud como porcentaje del PIB. Aquí también encontramos tanto niveles de gasto inferiores a la media de los países de la OCDE, como variaciones importantes a lo largo de la región.

Estas variables, que podrían parecer meras abstracciones macroeconómicas, tienen un impacto directo en la disponibilidad de espacios y personal de salud, lo cual en el marco de una pandemia como la que estamos atravesando, se convierte en superlativo. La pandemia ha impactado no sólo la salud de las personas, también las condiciones de vida en gran parte de los países de la región. Ha develado las enormes desigualdades existentes entre los países y al interior de cada uno, considerando las condiciones materiales de vida, tales como vivienda y condiciones de trabajo, así como los ámbitos de protección social.

Puso en evidencia el hecho de que numerosas familias se encuentran sin protección frente al desempleo, con una ausencia o carencia de ingresos al no poder trabajar, o por el cierre de los puestos de trabajo e incluso ausencia de acceso a servicios básicos, tales como agua y alimentos, entre otros. Se suma a lo anterior, las limitaciones y restricciones de acceso y de cobertura a la salud para muchas poblaciones y territorios, lo que se traduce en un limitado acceso a los estudios clínicos o test de diagnóstico de SARS-CoV-2, así como dificultades en el acceso a hospitalización cuando es requerido, y a los controles de salud oportuno, ya sea por la COVID-19, o por otros problemas de salud.

Las dificultades propias de una crisis de salud mundial se han sumado en varios países a la falta de acceso y entrega de información de manera transparente en un escenario de limitada legitimidad de líderes políticos e instituciones. A ello, se suma la percepción en la población de que las decisiones de las autoridades de Gobierno están motivadas por intereses y la protección de privilegios de



ciertos sectores, y no necesariamente por el mayor bienestar de la población. La falta de transparencia en las decisiones, la lentitud de las medidas preventivas, las asimetrías socioeconómicas de las medidas, así como la ausencia de liderazgos han hecho que, a la crisis de salud, se le sume una crisis política y de gobernabilidad en muchos países. Encontrar un equilibrio entre todas esas variables es el acto de malabarismo político que intentan todos los gobiernos, con mayor o menor nivel de éxito.

### **La peor crisis económica de la historia reciente**

La crisis sanitaria desatada por la COVID-19 tuvo como una de sus más dramáticas consecuencias una reducción de la actividad económica sin precedente en la historia reciente. Tanto la oferta como la demanda se vieron afectadas por las restricciones a la movilidad dentro de los países y los cierres de fronteras a nivel internacional. La economía global se contrajo alrededor del 4,3% en 2020, según las cifras del Banco Mundial<sup>5</sup>, lo cual se tradujo en que una gran cantidad de empresas –sobre todo pequeñas y medianas– tuvieron que cerrar sus puertas; millones de personas perdieron sus empleos y otros tantos cayeron en la pobreza o se hundieron más en ella.

En esta sección se presentan algunos de los datos que muestran las dimensiones del impacto económico de la pandemia, concentrándonos en variables como el crecimiento económico, el empleo, la pobreza y la desigualdad. En el caso particular de América Latina, la pandemia nos golpeó en un momento de debilidad. Tal como señaló la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): “Antes de la pandemia, la región ya mostraba un bajo crecimiento económico: en promedio un 0,3% en el sexenio 2014-2019, y específicamente en 2019 una tasa de crecimiento del 0,1%. Con la llegada de la pandemia, se sumaron a ese bajo

---

<sup>5</sup> Banco Mundial. (2021). *Global Economic Prospects*. Washington: Banco Mundial. p. 3.

crecimiento económico los choques externos negativos y la necesidad de implementar políticas de confinamiento, distanciamiento físico y cierre de actividades productivas, lo que hizo que la emergencia sanitaria se materializara en la peor crisis económica, social y productiva que ha vivido la región en los últimos 120 años, y en una caída del 7,7% del PIB regional”.<sup>6</sup>

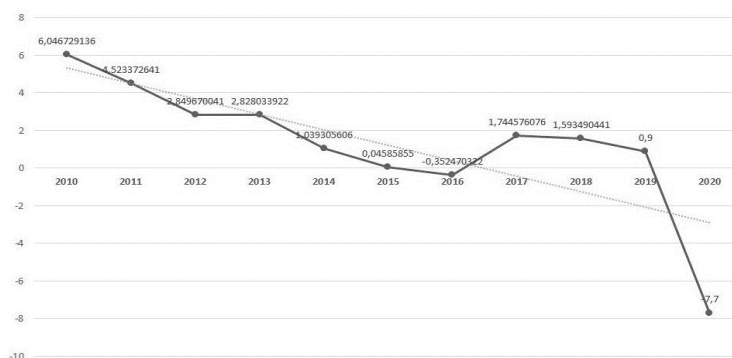
Efectivamente, tal como lo muestra el gráfico 2, desde la crisis económica de 2008 las tasas de crecimiento en la región han venido en tendencia decreciente, por lo que la abrupta caída del 2020 se ha sentido con más fuerza y ha afectado severamente otras variables macroeconómicas, en especial los niveles de empleo, que a su vez afectan indicadores sociales como la pobreza y la desigualdad. Aunque para el 2021 se esperan tasas de crecimiento positivas, estas no serán suficientes para compensar el golpe del año anterior –el Banco Mundial estima que América Latina y el Caribe podría crecer apenas un 3,7%–. Debe considerarse, sin embargo, que como es conocido, esta región presenta una enorme complejidad y diversidad, por lo que las realidades de los países que la conforman podrían variar mucho entre sí.

Como se verá a continuación, esta caída de la actividad económica tiene ramificaciones importantes en otras variables socioeconómicas como el empleo, el gasto público, la pobreza y la desigualdad.

---

<sup>6</sup> CEPAL. (2020). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL. p.11.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: variación del PIB 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

## Empleo

La pandemia ha afectado seriamente los niveles de empleo en América Latina y el Caribe. Según datos de la CEPAL, al segundo semestre del 2020, 47 millones de personas habían perdido sus empleos, es decir casi una quinta parte del nivel de empleo alcanzado el año anterior<sup>7</sup>. Aún con ello, la tasa de desempleo no refleja la dimensión total de las consecuencias en el mercado de trabajo, pues según este mismo informe: “muchas de las personas que perdieron su trabajo no cumplieron las condiciones para ser clasificadas como desocupadas, sino que salieron del mercado laboral y pasaron a la condición de inactivas, con lo cual la tasa global de participación se redujo considerablemente (alrededor de 9,5 puntos porcentuales para el mencionado grupo de países)”<sup>8</sup>.

Además, esta reducción en las tasas de participación y aumento en el desempleo afectó desproporcionadamente a poblaciones

<sup>7</sup> CEPAL / OIT. (2020). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Santiago: OIT. P. 8.

<sup>8</sup> Ídem, p. 8.

vulnerables, sobre todo las mujeres y las personas jóvenes. Por otra parte, muchas personas continuaron ocupadas, pero aun así vieron reducidos sus ingresos por políticas de reducción de jornadas, o se vieron forzadas a tomar permisos o vacaciones durante algunos periodos.

Cabe destacar que el mercado laboral en América Latina y el Caribe se han caracterizado por su alto nivel de informalidad. En el marco de la emergencia sanitaria, estos niveles de informalidad impidieron a muchas personas, que cesaron su actividad productiva, acceder a un seguro de desempleo u otros beneficios sociales; ante la ausencia de alternativas, muchas de estas personas tuvieron que continuar con sus actividades productivas aún a pesar del riesgo de contagio, aumentando así la cantidad de casos y las tasas de reproducibilidad del virus.

Ahora bien, además del efecto en el mercado laboral, la pandemia también ha introducido cambios de gran envergadura a la forma en que se realizan ciertas actividades o se ejercen ciertas funciones. Aunque no existen estadísticas claras al respecto, el trabajo remoto o teletrabajo tuvo un incremento exponencial. La resistencia de muchas empresas e instituciones a esta modalidad tuvo que ser puesta en segundo plano en favor de la continuidad de las operaciones en un contexto en que las regulaciones, en muchos países impedían las aglomeraciones en oficinas, salas de reuniones y otros espacios cerrados. Las plataformas de video llamadas y de espacios colaborativos virtuales se convirtieron en herramientas de primera necesidad para millones de personas en todo el mundo.

Existe, sin embargo, otro elemento menos discutido, pero no por ello menos importante. Se trata de un cambio en un nivel más profundo en la estructura misma del sistema productivo y que bien recoge The Economist, al señalar que: “La pandemia ha acelerado las tendencias de automatización y digitalización. Esto creará trastornos en el mercado laboral, ya que las máquinas reemplazan a los trabajadores en ciertas industrias y es probable que los nuevos

trabajos requieran menos mano de obra. Los trabajos que involucran principalmente tareas rutinarias que se pueden estandarizar, aquellos con un nivel de habilidad bajo a medio en los sectores de fabricación, hostelería y restauración y venta minorista, corren particularmente el riesgo de ser ocupados por robots e inteligencia artificial (IA). Mientras tanto, las habilidades requeridas por los trabajos de nueva creación requieren tiempo y recursos financieros, y estos nuevos puestos pueden no ser adecuados o deseados por personas que fueron despedidas en industrias en extinción”.<sup>9</sup>

La dimensión de esta aseveración para las personas trabajadoras, y en especial para nuestra región es casi insondable. Una parte importante de la fuerza laboral se dedica aún a tareas que pueden ser consideradas como rutinarias y que pueden estandarizarse. Esto crea al menos dos problemas: en primer lugar, aunque a largo plazo el desarrollo tecnológico y la IA logren crear más tareas y con ello más puestos de trabajo, existirá siempre un período de ajuste en que serán persistentes los altos niveles de desempleo de las personas que son desplazadas por la tecnología<sup>10</sup>; siendo que América Latina y el Caribe es una región con sistemas educativos en general débiles, lo que genera un signo de pregunta sobre si existe la capacidad de formar o reformar –y en cuánto tiempo– a millones de personas para que puedan acceder a los nuevos puestos de trabajo que podrían crearse.

En segundo lugar, ha habido una apuesta en las últimas décadas por la atracción de inversión extranjera directa, que veía una ventaja al poder contratar mano de obra más barata que en países industrializados. Sin embargo, con el incremento en el uso de tecnologías como la IA y la menor necesidad de mano de obra, es

---

<sup>9</sup> The Economist. (2021). How the pandemic changed the global economy. Londres: The Economist Intelligence Unit. P. 3. (Traducción libre).

<sup>10</sup> Acemoglu, Daron & Restrepo, Pascual. (2019). Artificial Intelligence, Automation, and Work. En: Ajay Agrawal, Joshua Gans & Avi Goldfarb (eds.). The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda. Chicago: Chicago University Press. Pp. 198 y ss.

posible esperar que algunas de estas empresas regresen a sus países, lo que requerirá en nuestra región una revisión del modelo de desarrollo y al menos un período de ajuste que no será sencillo. Al respecto, un reciente informe de la UNCTAD señala que: “La automatización también tiene implicaciones importantes para la geografía global de la producción, ya que las cadenas de valor se volverán más regionales por naturaleza, acercándose a los mercados de consumo donde los ecosistemas son más favorables para las empresas. Enfrentar al COVID-19 podría acelerar algunas de estas tendencias. Tanto la automatización como la relocalización permiten un ajuste más flexible a la demanda cambiante, mitigando los riesgos de las empresas en caso de una pandemia u otras conmociones externas”.<sup>11</sup>

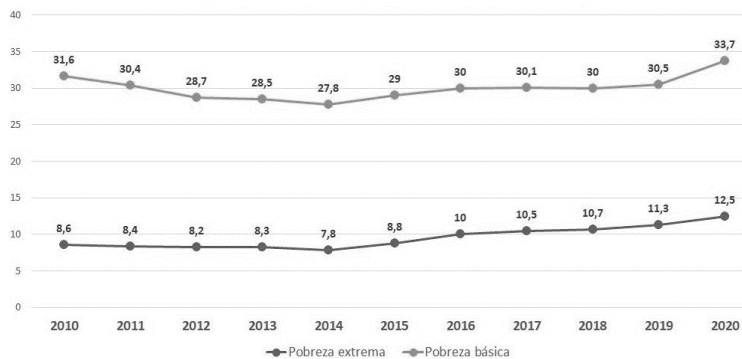
Ante este contexto, es necesaria una reorientación del modelo de desarrollo que ha imperado en la región. Este ha demostrado ser ineficaz para afrontar los retos de la región y para crear una prosperidad compartida, pero se muestra aún más incapaz ante el avance de la tecnología y los inminentes cambios en los mercados laborales.

Ante las situaciones de desempleo estructural, las respuestas de la ciencia económica tradicional no resultan suficientes. Se requieren nuevos paradigmas y abordajes multidimensionales, que aborden las causas y no solo las manifestaciones de este fenómeno. En particular, la educación y la formación para el empleo juegan un rol fundamental, que solo podrá ser suplido a través de políticas públicas innovadoras y de nuevos enfoques que permitan aprovechar las oportunidades que presenta el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

---

<sup>11</sup> Fortunato, Piergiuseppe. (2020). How COVID-19 is changing global value chains. [En línea]. Recuperado el 26 de mayo de 2021 de UNCTAD

Gráfico 3. América Latina: pobreza y pobreza extrema  
2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

### Pobreza y desigualdad

La crisis provocada por la COVID-19 ha desnudado las falencias del modelo de desarrollo imperante, las cuales ya habían quedado expuestas con la crisis de 2008. Ello está dejando atrás a millones de personas y ha sido incapaz de resolver los acuciantes problemas de la pobreza, la desigualdad y la prosperidad compartida. Tal vez el ejemplo más dramático de ello es que mientras millones de personas en el mundo perdían sus empleos, o sus bienes durante el año anterior, las bolsas de valores alcanzaban sus máximos históricos<sup>12</sup>, haciendo aún más grande la brecha entre las élites económicas y el resto de la población.

Antes de la pandemia América Latina podía presumir de logros en materia social en las últimas dos décadas. En 2016, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD estimaba que “entre 2003 y 2013, 72

<sup>12</sup> Shaban, H. y Long, Heather. (2020). The stock market is ending 2020 at record highs, even as the virus surges and millions go hungry. Recuperado el 30 de mayo de 2021 de *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/business/2020/12/31/stock-market-record-2020/>

millones de personas en la región salieron de la pobreza y cerca de 94 millones se incorporaron a las clases medias. Sin embargo, de ellas entre 25 y 30 millones se encuentran en riesgo de caer en la pobreza por ingresos debido al lento crecimiento económico”.<sup>13</sup>

De hecho, a partir de 2015, este riesgo empezó a materializarse con un ligero aumento en las cifras de pobreza, y particularmente en las de pobreza extrema. Con el golpe de la pandemia, ambos indicadores aumentaron de manera considerable. Para 2020, la pobreza básica se ubicó en 33,7% (la más alta desde 2007) y la pobreza extrema en 12,5% (la más alta desde 2003), tal como se puede apreciar en el Gráfico 3. El impacto de la pandemia en la desigualdad es mucho más difícil de medir, sin embargo, la CEPAL ha estimado que el índice de Gini podría ser alrededor de 2,9% más alto que el registrado en 2019, si se toma en cuenta tanto la disminución de los ingresos laborales y las transferencias gubernamentales extraordinarias con ocasión de la crisis.<sup>14</sup>

Sin embargo, debemos considerar que en nuestra región la desigualdad no se manifiesta únicamente como desigualdad de ingresos o de riqueza, sino que atraviesa múltiples dimensiones del tejido social, desde las brechas de género, hasta la división urbano-rural. Estas brechas estructurales tenderán a aumentar como producto de la crisis sanitaria, incluso si no es fácil cuantificarlas. Como ya se indicó, la pandemia y sus efectos han golpeado con más asiduidad a las poblaciones más vulnerables y serán también estas las que enfrentarán mayores desafíos para sobreponerse una vez haya vuelto la ‘normalidad’. Una de las dimensiones en que más claramente se ha mostrado la desigualdad es en el acceso a la tecnología. Aunque ciertamente la brecha tecnológica ya existía, la

---

<sup>13</sup> PNUD. (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Nueva York: PNUD. P. 8.

<sup>14</sup> CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina, 2020*. Santiago: CEPAL. P. 29.



pandemia no solo la ha acrecentado en magnitud, sino que sus efectos se sienten de manera más acuciada.

Un ejemplo dramático es el efecto de la pandemia en los sistemas educativos. Según la UNESCO<sup>15</sup> más de 861,7 millones de personas menores de edad en 119 países se han visto afectadas al tener que hacer frente a la pandemia. En este sentido, es claro que los estudiantes de familias de bajos ingresos tendrán mucho mayores dificultades para adaptarse a esta nueva realidad, en comparación con aquellos de mayores ingresos. Tal como lo señala Tara García: “De hecho, las escuelas que pueden ofrecer una experiencia académica virtual completa, con alumnos que cuentan con dispositivos electrónicos, profesores que saben cómo diseñar lecciones en línea funcionales y una cultura basada en el aprendizaje tecnológico, no son muchas. La realidad es que la mayoría de los centros educativos no están preparados para este cambio, lo que permite reconocer que el acceso desigual a internet es tan sólo uno de los muchos problemas que enfrenta nuestro sistema educativo a nivel global”<sup>16</sup>.

El acceso desigual a la educación -y a educación de calidad- tiene consecuencias de largo plazo que reproducen los patrones de pobreza y exclusión social y profundizan las desigualdades. Sin embargo, son solo un ejemplo de muchos que podrían proponerse en la misma línea. Por eso, abordar las desigualdades desde sus múltiples dimensiones será uno de los grandes retos de la sociedad post pandemia, tanto en América Latina y el Caribe como en el resto del mundo.

---

<sup>15</sup> UNESCO. (s.f.). Education: From disruption to recovery. [En línea]. Recuperado el 16 de mayo de 2021 de la UNESCO. Disponible en: <https://en.unesco.org/COVID-19/educationresponse>.

<sup>16</sup> Villafuerte, P. (2020). Educación en tiempos de pandemia: COVID-19 y equidad en el aprendizaje. [En línea]. Recuperado el 18 de mayo de 2021 de Observatorio de Innovación Educativa, Tecnológico de Monterrey. Disponible en: <https://observatorio.tec.mx/edu-news/educacion-en-tiem-pos-de-pandemia-COVID-19>

## El regreso del Estado, pero ¿cuál Estado?

Al igual que las otras esferas del quehacer social, la pandemia ha afectado la esfera política y ha puesto presión sobre los Gobiernos y las instituciones, pero ha hecho al uno y a las otras imprescindibles. En efecto, si durante varias décadas sobre el Estado caía un velo de desconfianza y animadversión, durante esta crisis los Estados han vuelto a ser los protagonistas. Tanto para la gestión propiamente de la emergencia –la imposición de medidas de confinamiento, el cierre de fronteras, entre otras–, como para la atención médica a las personas infectadas; la mitigación de la consecuente crisis económica y social; y más recientemente para la compra y distribución de las vacunas. Incluso más que el Estado en cuanto poder institucionalizado, el espacio de lo público se convierte en el espacio privilegiado para la solución de los problemas derivados de situaciones críticas, en las cuales ni la agencia individual ni los mecanismos de mercado tienen en sí mismos la capacidad de responder de manera adecuada y justa a los retos que estas circunstancias producen.

Esto resulta relevante porque sabemos no será la última crisis que nos corresponderá atravesar, y es factible pensar que las crisis futuras tendrán características comunes como su carácter global y multidimensional. La crisis ocasionada por la COVID-19 ha hecho que la ciudadanía global y los Estados comprendan de manera concreta lo que significa riesgo sistémico. Otras amenazas latentes, la primera de ellas el cambio climático, tienen estas mismas características: afectan a nivel global todas las esferas del quehacer social y requieren de instituciones fuertes para enfrentarlas, ya que son inmunes a soluciones meramente individuales o de mercado.

En consecuencia, se requiere un renovado impulso del espacio de lo público, que debe sin embargo venir acompañada de profundos cambios y transformaciones en la manera en que este concepto se entiende y se aborda, para que permita responder a las necesidades del momento histórico particular en que nos encontramos. A nivel

de los Estados nacionales, tal como señala la CEPAL: “La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia de contar con un sector público fuerte y eficiente, con capacidad de reaccionar rápidamente ante choques que acarrear fuertes impactos económicos y sociales. Ha quedado patente que existe un estrecho vínculo entre los desafíos de salud pública y el funcionamiento de instituciones y empresas y, de la mano de este, el de los mercados laborales, lo que ha mostrado el papel clave que cumple la coordinación de los recursos estatales.

Esto también será relevante en la fase de reactivación, dado que se mantendrá un elevado grado de incertidumbre sobre la futura evolución y control de la pandemia”<sup>17</sup>. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática es particularmente relevante para América Latina y el Caribe, una región que se ha caracterizado por contar con instituciones débiles y poco desarrolladas. No es casualidad que, en los últimos años antes de la crisis, los Estados que más empeoraron en el Índice de Estados Frágiles que elabora El Fondo por la Paz, hayan sido justamente latinoamericanos.<sup>18</sup>

Según el reporte de 2021, para el año 2020 solamente seis países latinoamericanos se clasifican como “estables” o “muy estables” (Uruguay, Chile, Costa Rica, Panamá, Argentina y Cuba), mientras tres se ubican “en peligro” (República Dominicana, Paraguay y México); nueve en “peligro elevado” (Ecuador, Perú, El Salvador, Bolivia, Brasil, Nicaragua, Colombia, Honduras y Guatemala); y uno en “alerta” (Venezuela).<sup>19</sup> Esta fragilidad de los Estados se traduce en una menor capacidad para reaccionar ante situaciones

---

<sup>17</sup> CEPAL y OIT. (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago: OIT. p.6.

<sup>18</sup> The Fund for Peace. (2019). *Fragile States Index 2019 Released: Venezuela and Brazil Most-Worsened Countries in 2019*. [En línea] Recuperado el 26 de mayo de 2021 de Fragile State Index. <https://fragilestatesindex.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019-released-venezuela-and-brazil-most-worsened-countries-in-2019/>

<sup>19</sup> Ver informe completo en: <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2021/05/fsi2021-report.pdf>

inesperadas; una menor legitimidad frente a la ciudadanía para adoptar medidas necesarias, sobre todo cuando estas son impopulares, y finalmente en una recuperación más lenta y dolorosa.

En el informe 2020 señalamos –y lo reiteramos en esta oportunidad– el riesgo de que la pandemia pueda catalizar el surgimiento de líderes populistas de cualquier signo ideológico, que aprovechen la fragilidad de la situación económica y social para proponer soluciones cortoplacistas que pongan en riesgo los logros democráticos de la región. Por eso, una de las prioridades para salir de la crisis actual, y para enfrentar cualquiera que venga, debe ser el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en América Latina. Esto requerirá sin duda de una actitud constructiva por parte de las élites políticas, pero también de una ciudadanía activa y vigilante. Hemos sido testigos de cómo, incluso en medio de la pandemia, grupos sociales organizados en varios países de la región se han manifestado en apoyo (o rechazo) a ciertas causas, lo cual es un síntoma de una ciudadanía que está viva y cada vez más cansada que un día sí y otro también, los perdedores de todas las crisis sigan siendo los mismos.

### **Multilateralismo en tiempos de crisis**

Como ya hemos visto, la crisis provocada por la COVID-19 tiene un carácter sistémico y global. Su propagación fue facilitada por la globalización de las últimas décadas, cuyo resultado es un mundo profundamente interconectado, pero con escasa capacidad de respuesta a esa misma escala ante los riesgos que ella misma genera.

Esto da lugar a la llamada “sociedad del riesgo”, que según Sanahuja está basada “en la asunción de la “irresponsabilidad organizada”: por un lado, se contaría con el conocimiento experto que informa respecto al riesgo y la incertidumbre; por otro lado, se renuncia a la gestión o aseguramiento colectivo frente a esos riesgos, aun a sabiendas de que, de materializarse, no habría escapatoria, y sus

consecuencias locales serían catastróficas”.<sup>20</sup> En este escenario, las instituciones multilaterales son el vehículo privilegiado para una acción coordinada a nivel global ante la crisis.

Estas instituciones multilaterales, sin embargo, se han visto debilitadas en los últimos años por el surgimiento de los nuevos nacionalismos, el extremismo, e incluso los intereses comerciales y económicos de las grandes potencias. Tal como señalaron Malacalza y Hirst

Es innegable que la retracción del multilateralismo ha estado asociada a la crisis del internacionalismo liberal y a la crisis de hegemonía de EEUU, que arrastra consigo la postración y fatiga del ideario wilsoniano. En las últimas tres décadas, EEUU abdicó progresivamente de un liderazgo político mundial, optando primero por la reluctancia y más tarde por la negligencia y el desinterés, frente a los avances de una agenda de gobernanza global que debería robustecer regímenes normativos y estructuras institucionales colectivas.<sup>21</sup>

No es extraño, entonces, que, durante la pandemia, el sistema multilateral mostrara importantes falencias y debilidades. Desde el Sistema de Naciones Unidas (SNU) hasta los Organismos Financieros Internacionales (OFI), todas las instituciones multilaterales han realizado esfuerzos importantes, pero también han quedado en deuda. En particular, la respuesta tardía de la Organización Mundial de la Salud (OMS) durante el surgimiento del virus se sumó a la incapacidad del sistema multilateral de

---

<sup>20</sup> Sanahuja, J. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*. Madrid: CEIPAZ. P.30.

<sup>21</sup> Malacasa, B. & Hirst, Mónica. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Revista NUSO* N. 287 / mayo - junio 2020. [En línea] Recuperado el 26 de mayo de 2021 de Revista Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventar->

generar respuestas coordinadas al virus, y evitar los escenarios catastróficos que se han hecho realidad en varios lugares del mundo. Más recientemente, el acceso a las vacunas –presentada como la única vía para un regreso a la normalidad– ha sido un espejo de estas falencias y debilidades. Un puñado de países han acaparado la gran mayoría de las vacunas producidas, utilizando no solo los contratos millonarios con las empresas farmacéuticas productoras, sino incluso restringiendo la exportación de insumos y de las mismas vacunas a países en desarrollo.

El único mecanismo multilateral que pretendía democratizar el acceso a las vacunas, la iniciativa COVAX de la OMS, ha estado marcado por claroscuros. Por un lado, en muchos casos es la única alternativa para países de bajos ingresos de tener acceso a vacunas en un período razonable. Por otro lado, el ritmo al que se han realizado las entregas ha dejado mucho que desear, en gran medida porque los contratos bilaterales –entre países y empresas farmacéuticas– han tenido precedencia sobre el mecanismo multilateral.

Ni el COVAX, ni el sistema multilateral, han tenido la capacidad de resolver el problema de la equidad en el acceso a las vacunas. Los países de bajos ingresos, que son los que tienen sistemas de salud peor desarrollados y donde la mortalidad es más alta, serán también los últimos en poder acceder a la inoculación de la población y retornar a la normalidad. La inequidad en el acceso a las vacunas no solo es cuestionable desde un punto de vista moral o político. Es imprescindible comprender que la crisis no termina hasta que termine para todos. El nacionalismo de vacunas impide que los países más pobres puedan reintegrarse a las dinámicas globales y, en consecuencia, aumentan las brechas entre los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Ahora bien, desde un punto de vista más optimista, también es cierto que la pandemia catalizó una cooperación científica de dimensiones nunca antes vistas. Científicos e investigadores de

diferentes países y áreas pusieron toda su experiencia y conocimiento en la búsqueda de soluciones a los diferentes problemas que emergieron de la crisis. El desarrollo de varias vacunas en tiempo récord es un ejemplo claro de lo que se puede alcanzar cuando existe voluntad y se implementan mecanismos de cooperación entre grupos científicos, gobiernos, sector privado y organismos internacionales.

## Educación

Independientemente de las fuerzas que confluyan dentro de las estructuras sociales, es en lo interno de los sistemas educativos donde se encuentran, para bien o para mal, eficaces mecanismos de diferenciación social. Combatir la pobreza pasa por el fortalecimiento de dos grandes políticas públicas: salud y educación. La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer la relación entre conocimiento, ciencia y políticas públicas. Ello requiere desarrollar nuevos mapas conceptuales que permitan diseñar soluciones y nuevas formas de gobernar de manera innovadora, colaborativa, resiliente e imaginativa.

Las brechas educativas que ya se arrastraban por diversas causas, se ensancharon con el giro obligado hacia la virtualidad y, en algunos casos, por el cierre de escuelas, colegios y universidades que no tuvieron otra opción. Se pueden analizar distintos aspectos, como los concernientes a la infraestructura, el acceso al Internet, su velocidad de navegación y descarga, contar con el equipo necesario, y el espacio físico adecuado para el aprendizaje en casa, tanto de estudiantes como de docentes. También la necesidad de contar con personal docente capacitado en la pedagogía virtual, la carga adicional que esto significó en las familias, en especial en las madres, y el manejo de las adecuaciones curriculares. Se está hablando de hogares con serios problemas de hacinamiento, violencia intrafamiliar, con carencias materiales, de familias numerosas donde escolares y padres y madres de familia en teletrabajo, han tenido que excluirse o turnarse el uso de los equipos.

Todo esto vino a evidenciar fracturas que incrementan el acceso desigual a la educación, y el distanciamiento entre estudiantes de la educación pública respecto a la privada. De igual manera pesa la ubicación geográfica que acrecienta las asimetrías entre los desarrollados centros urbanos respecto a zonas urbanas alejadas de las ciudades principales y las zonas rurales. Las consecuencias a futuro de este déficit educativo tendrán un impacto negativo en la inclusión social, en el acceso a empleos de calidad, en la convivencia pacífica dentro de sociedades cada vez más complejas y diversas, y en la paz social de la región.

Ahora bien, la pandemia también vino a colocar la Ciencia y el conocimiento en el centro del debate público. En el mundo de la posverdad y las noticias falsas, de nuevo regresa la rigurosidad científica a impactar el discurso político. Es entonces una oportunidad para fortalecer las alianzas con la Academia en el acompañamiento de las políticas públicas; para fortalecer la creación de nuevos conocimientos con capacidad de entender, analizar y reconocer la realidad latinoamericana; para defender la calidad de la enseñanza, los presupuestos públicos dedicados a la educación, la investigación, el desarrollo y la ciencia y tecnología. Todo esto, sobre la base de que el conocimiento debe ser el foco diseñado para beneficio de todas las sociedades. Entre otros temas, el actual debate sobre educación además de analizar la calidad de la misma, se pregunta qué tipo de enseñanza se requiere dentro del modelo de desarrollo que cada país ejecuta.

Este último punto se convierte en el centro del debate, pues señala dos formas de abordar el problema: una que lleva a preguntarse qué concepto de desarrollo se aplica y, dentro de éste, la vinculación que suele hacerse de la agenda educativa al proyecto país. El otro punto induce hacer una revisión crítica del concepto de desarrollo y promueve una nueva visión epistemológica; “un paso adelante en la comprensión de los fenómenos que nos atañen, en cuanto a seres vivientes, y una decodificación de formas de pensamiento que impiden entender las interrelaciones de la vida, en la cual la



educación, para integrarse, requiere enfrentar esa ruptura epistemológica”.<sup>22</sup>

Son muchos los y las pensadores que analizan los cambios sociales y la evolución de los sistemas productivos, relacionando actores económicos principales y su actividad productiva en la era agrícola, la era industrial y en la actual era del conocimiento, explicando cómo los cambios en los factores económicos, en distintos momentos de la humanidad, determinaron modos de vida, de cultura, de economía y de educación.

Esta nueva era del conocimiento tiene su origen en los procesos de globalización que se asientan con la creación de nuevos sistemas de comunicación e información construidos desde la tecnología. En esta viajamos en una nueva concepción del tiempo y el espacio. El desarrollo científico-tecnológico abre nuevas opciones, y también grandes desafíos, al mundo de la educación, del trabajo, de los negocios, y de la comunicación.

En el debate sobre si se acelerará o frenará la globalización, tiene más utilidad pensar en cómo va a transformarse y adecuarse al nuevo contexto. A las Ciencias Sociales les corresponde dar sentido a un mundo en rápida transformación y dar certezas a quienes enfrentan y combaten la pandemia. Esta crisis muestra la necesidad de fortalecer el trabajo articulado, interregional, global, pluridisciplinario y a multinivel.

La globalización, la sociedad de la información y la innovación científico-tecnológica señalan nuevos desafíos en todos los ámbitos de la sociedad y no hay duda que están cuestionando, de una manera decisiva, las bases de los sistemas de educación y formación tradicionales, obligándonos, a quienes estamos al frente de las

---

<sup>22</sup> Alvarado, E. (2005). Educación, Economía y Sociedad. Pasos hacia una nueva visión epistemológica. p. 205.

instituciones educativas a reformular y a redefinir sus objetivos, funciones e instrumentos de intervención.

Desde este nuevo paradigma, marcado por un fuerte dinamismo y una transformación constante, se requiere educar y formar a un ser humano que esté preparado para enfrentar los cambios y ser parte de éstos. No se trata solo de conocimientos académicos o profesionales, se requiere una visión holística, en la cual el desarrollo de habilidades permita construir sociedades más dignas, inclusivas, saludables, en paz, respetuosa de los otros y del ambiente. Se trata de poner en el centro del desarrollo a la persona como un ser íntegro, capaz de ejercer sus derechos ciudadanos y sus responsabilidades con el objetivo de incidir en la construcción del mundo post pandemia.

### **FLACSO: aliado estratégico para la reconstrucción post-COVID-19**

El 2020 fue sin duda uno de los años más difíciles de la historia reciente de la humanidad. Un enemigo tan pequeño, invisible a los ojos, logró poner de rodillas al mundo y, en el proceso, cambiar –tal vez para siempre– dinámicas sociales que se daban por sentadas. Ya es un lugar común decir que el mundo postpandemia será distinto del que era antes de la COVID-19, lo que aún está por verse es la magnitud y de qué manera habrá cambiado.

Parece haber una coincidencia bastante extendida en que el mundo que emerge de la crisis será distinto del mundo que entró en ella. En esta reflexión se han señalado algunas de las áreas en que la pandemia ha afectado radicalmente la forma tradicional de entender la economía, la política, la educación y la sociedad.

Ante este contexto, se impone desde la FLACSO una reflexión tranquila y crítica sobre el papel de la academia en general, y de la FLACSO en particular, en el mundo postpandemia. ¿Qué papel debe jugar la educación y la producción de conocimiento para salir de la crisis? ¿Cuáles de los cambios ocurridos en el proceso educativo se

convertirán en regla y cuáles serán no más que medidas excepcionales?

¿Qué tipo de educación se necesita en el mundo postpandemia? Pero también ¿Está la FLACSO preparada para asumir los retos que le impone el futuro? ¿Cómo aprovechar las oportunidades que se presentan en un contexto de cambio? Por supuesto que estas páginas no pretenden ofrecer respuestas definitivas a estas interrogantes. Esas respuestas solamente pueden llegar de una discusión amplia que trasciende los efectos de estas reflexiones introductorias. Sin embargo, como institución no podemos quitar el dedo del renglón, ni pretender que podemos seguir como siempre cuando a nuestro alrededor se suceden cambios de la magnitud de los que estamos viviendo.

Empecemos por las oportunidades. El papel de la academia pasa por construir nuevos mapas conceptuales. Los heredados ya no permiten entender los cambios que están ocurriendo, ni las tendencias que producen. Como hemos constatado, las ciencias sociales han sido relevantes a la hora de explicar y proponer soluciones a problemas sociales derivados de la crisis sanitaria.

Resulta interesante que esto de alguna manera ha seguido difuminando las fronteras entre las disciplinas científicas, pues cada vez más se requiere de la multi e interdisciplinariedad para abordar los complejos problemas que ha traído nuestra época. Resulta necesario, entonces, establecer canales de comunicación permanentes entre las ciencias sociales y otras disciplinas.

Esta crisis también ha generado cambios importantes en la manera en que se realizan los procesos de enseñanza-aprendizaje, particularmente mediante la introducción de la virtualidad. Esta modalidad tiene desventajas sobre la presencialidad, pero también presenta una serie de oportunidades, especialmente cuando las instituciones educativas tienen una infraestructura suficientemente desarrollada y las personas docentes poseen las herramientas pedagógicas para sacar provecho de la virtualidad.

En particular, las modalidades virtuales o híbridas tienen el potencial de ampliar el alcance en la difusión del conocimiento y la educación, que no están limitadas por la cantidad de personas que puedan situarse en un espacio físico determinado. Para que este impacto pueda producirse, sin embargo, es necesario que también estudiantes tengan acceso a las herramientas correctas –en su punto más básico, un dispositivo electrónico con una buena conexión a internet–, lo cual no sucede en todos los lugares en América Latina.

La modalidad de enseñanza no será lo único que deba cambiar. Las competencias y habilidades intelectuales requeridas para hacer sentido de un mundo en constante transformación serán cada vez más difíciles de adquirir. Las instituciones de educación superior deberán hacer un esfuerzo extraordinario para estar a la altura de los tiempos y ofrecer una formación que prepare a sus estudiantes para hacer frente a los retos de nuestro siglo.

Hacerlo no será fácil. Saliendo de la crisis los Gobiernos tendrán la oportunidad de evaluar sus prioridades de gasto en el contexto de estrechez fiscal. Si algo hemos aprendido durante el último año y medio es la importancia de la resiliencia y la adaptación al cambio, tanto a nivel personal como institucional. La FLACSO no es ajena a esta realidad. En sus 64 años de historia ha pasado por una serie de momentos históricos y este es uno de ellos, donde está llamada a posicionarse como uno de los actores relevantes para salir de la crisis y reconstruir mejor.

Es entonces el momento de plantear alternativas y reconstruir la economía desde los principios de la cooperación, la solidaridad y la justicia social. Para realinear el desarrollo económico con el desarrollo social se necesita de un Estado fuerte capaz de generar inversión pública en áreas estratégicas, o aquellas donde el mercado no es eficaz; distribuir la riqueza mediante sistemas tributarios progresivos; y establecer regulaciones en las áreas de mayor riesgo, como los mercados financieros, y la extracción de recursos naturales, en especial combustibles fósiles.

La academia no puede quedar por fuera de este esfuerzo, pues le corresponde ser un aliado mediante la creación de conocimiento y la evaluación sistemática de los resultados de las políticas e intervenciones públicas. La academia, en especial FLACSO, debe seguir siendo esa voz crítica que vea más allá de lo inmediato y que llame la atención cuando se pierde el rumbo. Finalmente, pero no menos importante, se requiere una sociedad civil activa, informada y vigilante, que pueda representar y articular las demandas y necesidades de los diversos sectores de la población.

Pero recuperar la economía no puede costarnos la democracia. Es necesario fortalecerla. Por ello, es nuestra responsabilidad ser doblemente vigilantes para alertar cuando se ciernan sobre ella amenazas autoritarias, independientemente de su signo ideológico o de la carencia, supuesta o real, de un sustento ideológico. La mejor forma de proteger la democracia es fortalecer sus instituciones. Una institucionalidad fuerte es capaz de sobreponerse a las crisis.

El fortalecimiento de la democracia pasa por el fortalecimiento de la educación en todos sus niveles. La democracia requiere de una ciudadanía educada y crítica que pueda evitar los peligros de las desviaciones autoritarias. Desde el estudio y la investigación en ciencias sociales, la FLACSO tiene la posibilidad de contribuir a lograr esos derroteros.

Si la incertidumbre y el riesgo son las características definitorias de nuestro tiempo, los paradigmas tradicionales pierden gran parte de su capacidad explicativa y predictiva. Una de las tareas que tenemos por delante los y las científicos sociales es construir nuevos paradigmas que den sentido a una realidad que parece cada vez más difícil de conocer y aprehender, y que atiendan los problemas y retos particulares que este siglo nos plantea.

El desarrollo tecnológico, la inteligencia artificial, las redes sociales virtuales, o el cambio climático a escala global, causado por la actividad humana, son solo algunas situaciones novedosas que requieren de un nuevo esfuerzo de comprensión y análisis. Si algo

hemos aprendido durante el último año y medio es la importancia de la resiliencia y la adaptación al cambio. La FLACSO no es ajena a esa realidad. Estar a la altura de los tiempos demandará alcanzar la mejor versión de esta Institución y de quienes la conformamos.

El camino no necesariamente será fácil, pero seguramente valdrá la pena. Estamos todavía inmersos en la crisis, lo que hace imposible dar conclusiones definitivas. Por ello, además de pensar en cómo será el mundo que emerja, también pensar en cuál debe ser el papel de la FLACSO como organismo multilateral, intergubernamental, e institución académica para moldear ese futuro y contribuir a que las lecciones de esta pandemia no se olviden.

FLACSO tiene a su favor ser conducto y cause de los Estados de América Latina y el Caribe, para sus funcionarios(as), para sus académicos(as) y para organizaciones de la sociedad civil. Constituimos además un espacio de análisis y debate de temas regionales. Somos un puente entre el mundo de las ideas y el de la política pública, con capacidad de ser un foro privilegiado para el diálogo intelectual, del cual salgan ideas, propuestas y recomendaciones para construir un mejor futuro.

Nos proponemos que FLACSO siga formando generaciones de latinoamericanos y latinoamericanas con capacidad, imaginación e ingenio para mejorar la calidad de vida de todas las personas. Los esfuerzos y los apoyos que recibimos nos impulsan a buscar mayor excelencia y a profundizar los conocimientos y análisis sobre América Latina y el Caribe, sus procesos sociales, económicos, culturales, de integración y desarrollo. Continuaremos consistentemente innovándonos como Institución para repensar nuestra región.



## CAPÍTULO 6

### Diplomacia académica para la integración regional

La pandemia golpeó a América Latina y el Caribe, en particular a los grupos más vulnerables de la sociedad. La crisis sanitaria mantiene a nuestra región en constante incertidumbre y ha hecho estragos en todos los aspectos del bienestar de las y los ciudadanos latinoamericanos y caribeños<sup>1</sup>.

En los últimos dos años, los Estados se han visto obligados a buscar soluciones coyunturales de emergencia para paliar los estragos de la crisis sanitaria, pero no podemos desviar la atención sobre las verdaderas deficiencias sistémicas, económicas, políticas y sociales presentes en la región, de un modelo de desarrollo desgastado y excluyente.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>2</sup> la pandemia llegó en un momento de creciente vulnerabilidad en los países de América Latina y el Caribe,

---

<sup>1</sup>Reflexión del Informe Institucional de Gestión del periodo 2020-2022, presentado al XLV Consejo Superior y XXIV Asamblea General de FLACSO en Quito, junio de 2022: FLACSO Secretaría General. (2022). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLV Consejo Superior y XXIV Asamblea General de FLACSO 2020-2022*.

<sup>2</sup> OCDE (2021). *How's Life in Latin America? Measuring Well-being for Policy Making*, OECD. Publishing. <https://doi.org/10.1787/2965f4fe-en>.



cuando los ingresos de los hogares caían y se estancaban los índices de pobreza, al mismo tiempo que el desempleo iba en aumento y se propagaba una gran insatisfacción de las personas con sus condiciones de vida y su confianza en las instituciones públicas.

En América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones en desarrollo, adolecemos de problemas estructurales como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad, las violencias, el desempleo, la corrupción y la impunidad, a los que se suma ahora la pandemia y un entorno internacional que ha agravado los problemas políticos, económicos y de gobernabilidad a nivel mundial.

Para un organismo intergubernamental, académico, autónomo y plural de carácter regional como FLACSO, es imperativo generar pensamiento a través de la discusión crítica, constructiva, abierta y plural, que permita examinar el estado de situación de América Latina y el Caribe, así como su posicionamiento en un escenario internacional cada vez más complejo, que invariablemente influye en la capacidad de los Estados para responder a las necesidades de sus ciudadanos.

Una reflexión inicial sobre los retos y las oportunidades de América Latina y el Caribe frente a un contexto global de lenta recuperación económica y un escenario político internacional turbulento e incierto, requiere de un examen profundo de las deficiencias estructurales que acarrea la región desde hace varias décadas y de su posición frente al equilibrio de fuerzas de un mundo multipolar cada vez más inestable.

América Latina y el Caribe sufren de la desafección democrática causada por la desigualdad económica, social y digital, que está sumergiendo a la región en una crisis que fragmenta nuestras sociedades. Además, el fracaso de la acción climática obliga a repensar un modelo de desarrollo que agota los recursos naturales y genera presión sobre el planeta.

En la era del conocimiento, la academia como generadora de pensamiento juega un papel crucial en la construcción de diálogo a nivel nacional, regional y multilateral para la búsqueda de soluciones a los problemas globales del siglo XXI.

### América Latina y el Caribe ante la recuperación económica

La región se proyecta hacia una recuperación económica insuficiente para paliar los efectos de la crisis. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>3</sup> América Latina y el Caribe sería la región de menor crecimiento a nivel mundial, con una tasa de 2,5% en 2022 y en 2023, muy por debajo de los países emergentes y en desarrollo que alcanzarían un 3,8% en 2022 y 4,4% en 2023. La crisis de los últimos dos años ha servido como recordatorio de las fragilidades estructurales de las economías latinoamericanas y caribeñas, y de sus implicaciones políticas y sociales.

**Tabla 1: FMI Proyecciones de crecimiento**  
(PIB real, variación porcentual anual)

	2021	2022	2023
Producto mundial	6,1	3,6	3,6
Economías avanzadas	5,2	3,3	2,4
Estados Unidos	5,7	3,7	2,3
Zona Euro	5,3	2,8	2,3
Japón	1,6	2,4	2,3
Reino Unido	7,4	3,7	1,2
Canadá	4,6	3,9	2,8
Otras economías avanzadas	5	3,1	3
Economías emergentes y en desarrollo	6,8	3,8	4,4
Asia	7,3	5,4	5,6
Europa	6,7	-2,9	1,3
América Latina y el Caribe	6,8	2,5	2,5
Oriente Medio y Asia Central	5,7	4,6	3,7
África Subsahariana	4,5	3,8	4

Fuente: adaptado de FMI, Perspectivas de la economía mundial, abril de 2022.

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional (2022). La guerra retrasa la recuperación.  
<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

Apuntan Ocampo y Gómez<sup>4</sup>, en la colección de cuadernos de la FLACSO-SEGIB, que, en términos económicos, los primeros años del Siglo XXI fueron de bonanza para la región y presentan vasta evidencia empírica para demostrar que la década 2004-2013 fue un período de excepcional crecimiento económico para América Latina. En contraste a la década de los 80, considerada como una “década perdida” en materia económica, el período 2004-2013 ha sido llamado la “década de América Latina”.<sup>5</sup>

Sin embargo, este éxito económico se vio perturbado por el estallido de la crisis financiera global de 2008, y aunque logró sostenerse con una leve disminución, el fin del auge de los precios de las materias primas generó que el progreso en las condiciones materiales de vida se estancara, o incluso empeorara, después de 2014.

La OCDE<sup>6</sup> confirma que el ritmo de disminución de la desigualdad de ingresos se desaceleró y la reducción de la pobreza en varios países se detuvo después de 2015. Una vez que golpeó la pandemia, la satisfacción con la vida en general cayó más bruscamente en América Latina que en los países de la OCDE, y particularmente entre los más vulnerables: mujeres, jóvenes, personas que viven en áreas rurales y personas con bajo nivel educativo.

A pesar de una recuperación económica en 2021, donde la región creció en promedio 6,8%, el impulso no es suficiente para romper la espiral de la crisis. El crecimiento fue empujado por Argentina, Brasil, Chile y Perú que tuvieron efectos positivos derivados de una mayor demanda global y mayores precios de los commodities

---

<sup>4</sup> Ocampo, J.A. y Gómez, N. (2017) *América Latina frente a las cambiantes condiciones de su desarrollo*. FLACSO-SEGIB. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/lib\\_frente\\_cambiante\\_a\\_latina.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/lib_frente_cambiante_a_latina.pdf).

<sup>5</sup> Esta discusión fue inicialmente presentada en el Informe Institucional de Gestión 2016-2017 durante el XL Consejo Superior Ordinario 2017.

<sup>6</sup> OCDE (2021). *How's Life in Latin America?: Measuring Well-being for Policy Making*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2965f4fe-en>.

exportados. Sin embargo, las marcadas asimetrías entre las economías de la región hacen que América Latina y el Caribe en su conjunto, siga luchando por volver a la senda del crecimiento sostenible.

La intensidad de la crisis económica se explica por causas estructurales que deben buscarse, en particular, en la falta de diversificación de los sectores productivos, en las debilidades de la redistribución de la riqueza y la dependencia de la explotación exclusiva de materias primas para la exportación. Agravados por la crisis política internacional, el aumento de los precios de la energía y las interrupciones en las cadenas de suministro provocan altos niveles de inflación que afecta la recuperación económica a nivel mundial, incluidos los países latinoamericanos y caribeños.

Anota la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL)<sup>7</sup> que la desaceleración esperada en la región en 2022 exige que el crecimiento y la creación de empleo sean elementos centrales de la formulación de políticas públicas y, al mismo tiempo, se aborden las presiones inflacionarias. Sus especialistas abogan por políticas fiscales y monetarias coordinadas, así como el uso de todos los instrumentos macroeconómicos y financieros disponibles para priorizar adecuadamente los desafíos del crecimiento con estabilidad monetaria y financiera.

Pero, las razones principales del estancamiento económico se encuentran en las estructuras del sistema económico per se: las fracturas causadas por el alcance del trabajo informal persisten en las economías latinoamericanas y caribeñas. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>8</sup>, en América Latina

---

<sup>7</sup> CEPAL (2022). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47669-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2021>

<sup>8</sup>OIT. (2020). Masiva pérdida de ingresos impacta a 90% de los trabajadores informales en América Latina y el Caribe. *Noticias OIT*. <https://www.ilo.org/americas/sala-de->

y el Caribe, cerca de 158 millones de personas trabajan en condiciones de informalidad, representando al menos el 54% de los empleos totales de la región. Además, el 90% de las y los trabajadores informales están siendo duramente impactados por los efectos adversos generados por la crisis sanitaria y eso traerá como resultado un aumento de la tasa de pobreza relativa.

El reporte del Panorama Social de América Latina 2020 de la CEPAL<sup>9</sup> confirma que la disminución de la actividad económica ha dado lugar a un aumento del nivel de pobreza, que ahora afecta a más del 33,7% de la población, es decir 209 millones de personas. Desde 2014, cuando la pobreza alcanzó un mínimo histórico de 27,8%, América Latina y el Caribe vivió una regresión paulatina en los índices de pobreza hasta alcanzar un 30,5% en 2019. Queda claro que la pandemia aceleró una tendencia ya existente.

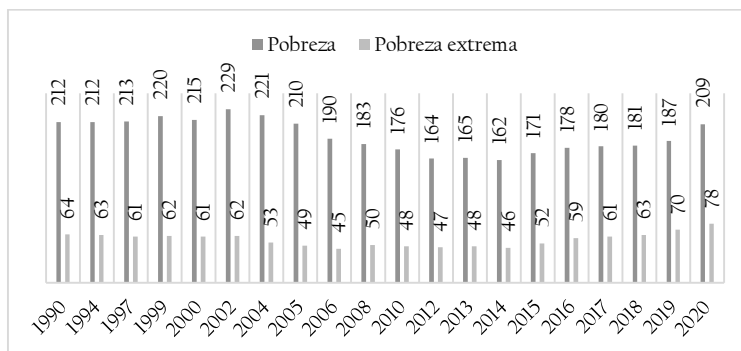
Preocupan los datos sobre pobreza extrema en la región. En el año 2020, 78 millones de personas se encontraban en esta condición, representando un 12,5% de la población. Estos datos son similares al año 2000, lo que da cuenta de una regresión de dos décadas en los índices de pobreza extrema. Tomando en consideración que para el año 2014 América Latina y el Caribe registraba su menor índice con 7,8%, el aumento de casi 5 puntos porcentuales es devastador y refleja una ausencia de políticas sociales con efectos sostenibles, poniendo en duda la efectividad del gasto público y la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas de las y los ciudadanos en condiciones más vulnerables.

---

prensa/WCMS\_744298/lang-es/index.htm#:~:text=De%20un%20total%20de%20292,esta%20semana%20por%20la%20OIT.

<sup>9</sup> CEPAL (2020). *Panorama Social de América Latina*.  
<http://www.relat.org/documentos/ESTUDIOS.CEPAL2021.pdf>

**Gráfico I. América Latina: personas en situación de pobreza y pobreza extrema (1990-2020)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Una mala distribución de la riqueza, una disminución de la productividad mientras se fortalece la competencia económica internacional, la existencia de un clientelismo integrado en la realidad social de algunos países y la falta de diversificación de la producción completan un panorama que deja poco espacio para una perspectiva de crecimiento sostenible e incluyente.

Para recuperar el impulso económico e intensificar su impacto social, los países de América Latina y el Caribe deben emprender mejoras para lograr objetivos fundamentales: garantizar un equilibrio de las finanzas públicas, promover los vínculos público-privados para los grandes proyectos de infraestructura, revisar las políticas fiscales para financiar políticas públicas solidarias, reforzar la cooperación regional y acelerar la digitalización de la economía.

Sobre este último punto, los países de la región están llevando a cabo su cuarta revolución industrial en una marcha forzada para enfrentar los desafíos de la pandemia, los próximos años serán una oportunidad para amplificar los esfuerzos realizados en 2020 y 2021 en términos del uso de las tecnologías digitales y promover el acceso a Internet como derecho humano. La digitalización tiene la capacidad de generar prosperidad económica, pero la brecha digital

en América Latina y el Caribe debe ser atendida con decisión y prontitud para evitar que se amplíen las desigualdades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

La economía circular se está desarrollando en respuesta tanto al empobrecimiento de la población como al daño ambiental: los productos y materiales más sostenibles, reutilizables y reciclables deben mantenerse en circulación más tiempo que antes. Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMD), los estados de América Latina y el Caribe lanzaron la Coalición de Economía Circular en Barbados, durante la XXII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente América Latina y el Caribe en febrero de 2021. Esta iniciativa busca coordinar esfuerzos a nivel regional y trabajar hacia la transición a una economía sostenible como parte de la recuperación económica.

Los desafíos de larga data en infraestructura, educación, innovación y eficiencia del gasto público se deben enfrentar con reformas políticas y políticas públicas inclusivas y basadas en evidencia científica, que también aborden los efectos del cambio climático y aprovechen las enormes oportunidades de crecimiento en el camino hacia economías más sostenibles e inclusivas. Las secuelas de la crisis sanitaria tardarán años en desvanecerse si los países de América Latina y el Caribe no toman medidas decididas e inmediatas para iniciar su proceso de recuperación.

### **El papel del Estado: fiscalidad y gasto público**

Hemos creído importante hacer una breve mención del escenario fiscal de la región, ya que esta variable cobra singular importancia en el contexto de la crisis sanitaria. En efecto, la capacidad de los Estados para mantener una política fiscal expansiva que detenga el deterioro de las condiciones económicas de la población y la consecuente crisis social, por ejemplo, mediante subsidios a las familias o estímulos a las empresas –particularmente las pequeñas y

medianas– se ve afectado por el espacio fiscal que tenga el país, es decir, el monto de la deuda actual y las posibilidades de conseguir financiamiento sin afectar negativamente variables macroeconómicas como la inflación y las tasas de interés.

Por el lado del ingreso, el declive de la actividad económica producto de las restricciones a la movilidad se tradujo en un descenso en los ingresos tributarios de aproximadamente 0,5% del PIB. A pesar del fuerte choque económico sobre todo en el segundo trimestre del 2020, a partir del tercer trimestre se produjo una recuperación que impidió una caída más drástica en los ingresos tributarios. También ayudaron las medidas administrativas y los regímenes especiales implementados por varios gobiernos de la región para generar recursos adicionales extraordinarios, por ejemplo, mediante el combate a la elusión y la evasión o incentivos para la cancelación de deudas con la administración tributaria.

Por el lado del gasto, todos los gobiernos de la región implementaron medidas para hacer frente a la pandemia y sus impactos económicos y sociales. De hecho, las erogaciones del sector público en 2020 alcanzaron los niveles más altos registrados desde que se comenzaron a publicar datos fiscales comprensivos<sup>10</sup>, alcanzando un 24,7% del PIB. Este incremento del gasto público obedeció fundamentalmente a crecimiento de las transferencias monetarias y los subsidios, que fueron algunas de las políticas más utilizadas por los gobiernos en el marco de la pandemia.

La leve disminución de los ingresos, sumada al aumento importante del gasto total, generó balances fiscales con déficits importantes. El resultado global promedio fue de un 6,9% del PIB, comparado con un promedio de 2,67% del PIB durante la última década.<sup>11</sup> La expansión del déficit general provoca una presión fiscal adicional en

---

<sup>10</sup> CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021*. CEPAL. p. 20

<sup>11</sup> *Ibid.*, p 27.



países con vulnerabilidades previas, como un nivel de deuda elevado, grandes necesidades de financiamiento bruto y acceso limitado al financiamiento.

Como consecuencia de lo anterior, “la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó en promedio un 56,3% del PIB en América Latina, cifra que era 10,7 puntos porcentuales del PIB superior a la que había al cierre de 2019”.<sup>12</sup>

Así las cosas, los retos fiscales para la región son de enorme magnitud, sobre todo si consideramos que para salir de la actual crisis es necesario mantener una política fiscal expansiva por lo menos durante un período de varios años, lo cual se dificulta cuando las finanzas públicas se encuentran en una situación de limitado espacio fiscal.

Las reformas que permitan atender estos retos deben ser de doble vía. Por el lado de los ingresos

se requerirá fortalecer la capacidad fiscal del Estado a través de una política tributaria progresiva que no solo incremente la recaudación tributaria para ampliar el espacio fiscal, sino que también tenga un impacto positivo en la mejora de la distribución del ingreso. Esto es esencial para poder mantener trayectorias de gasto público en un contexto de sostenibilidad fiscal.<sup>13</sup>

Por el lado del gasto es fundamental trabajar en la calidad de ese gasto, de manera que se dirija hacia áreas estratégicas que impulsen un desarrollo sostenido y sostenible en el largo plazo. Sobre todo, debe haber un papel decidido de los Estados en atender la transición ecológica y energética y la transición digital, que puede causar disrupciones importantes a los mercados de trabajo y va a requerir

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 31.

<sup>13</sup> Ibid., p. 9.

de una transformación productiva y de la ampliación de los sistemas de protección social.

### **Desafección política y crisis de la democracia**

La precariedad económica ha alimentado las tensiones políticas y el descontento social a lo interno de los países, llevando a una crisis latinoamericana del modelo de democracia liberal-representativa. Aunque la economía es global, la oferta política y las elecciones no lo son. Estas son nacionales con fuertes raíces locales, lo que genera grandes disonancias entre la realidad externa e interna de las naciones.

En el contexto de una desaceleración económica regional y un aumento de los escándalos de corrupción, la inestabilidad política se propagó, desafiando el equilibrio de la democracia en la mayoría de los países de la región.

La percepción de la ciudadanía es que los gobiernos elegidos democráticamente no tienen la capacidad de gobernar, sino que los mercados, los acreedores, las instituciones internacionales, las empresas transnacionales o las entidades técnicas, son los que establecen las reglas y toman decisiones. Esto produce un déficit de democracia.<sup>14</sup>

El Informe 2021 de Latinobarómetro<sup>15</sup> refleja el debilitamiento de la democracia y las instituciones en los últimos años. Entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia cayó 15 puntos porcentuales pasando de 63% a 48%. Para 2020, a un año del inicio de la pandemia, el 49% de los latinoamericanos aseguran apoyar la democracia, pero preocupa

---

<sup>14</sup> Altmann-Borbón, J. (2021) Extraído del discurso *Observaciones sobre democracia y gobernanza global* presentado durante el *Foro Internacional sobre la Democracia: Los Valores Humanos Compartidos* organizado por la Academia de China de Ciencias Sociales (CASS) el 4 de diciembre de 2021, en Beijing, República Popular China.

<sup>15</sup> Véase: *Informe Latinobarómetro 2021*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

un 13% que apuesta por el autoritarismo y la indiferencia al régimen de gobierno que alcanza un 27%.

Por un lado, no hay poder en los gobiernos, no tienen capacidad para articular intereses y proponer respuestas a fenómenos vinculados a la globalización. Por otro lado, los partidos políticos han perdido la capacidad de escuchar y comprender las demandas de las nuevas generaciones hiperconectadas que viven en sociedades más complejas y diversas.

Esto ha llevado a un aumento creciente de candidatos outsider y populistas que amenazan los controles y equilibrios democráticos. Con la fe en la democracia y la confianza en la política en mínimos históricos, los candidatos externos al sistema de partidos, incluso en sistemas de partidos que alguna vez fueron fuertes como Chile o Costa Rica, surgen y crecen en popularidad. Algunos incluso han ganado elecciones. La probabilidad de este escenario aumentará a medida que la desigualdad se mantenga en los niveles actuales o, peor aún, aumente.

El último ciclo electoral ha favorecido el surgimiento de figuras populistas con tintes autoritarios que contribuyen a la implosión de los sistemas de partidos. La reciente turbulencia política en América Latina nos impulsa a explorar, con preocupación, la zona gris entre el autoritarismo y la democracia. La crisis sanitaria, que asestó un nuevo golpe a las economías de la región y erosionó aún más la legitimidad de los gobernantes de turno, corre el riesgo de amplificar esta tendencia a la inestabilidad política y a alimentar la oferta antisistema en el corto plazo.

La democracia, como modelo dinámico de organización política, es perfectible y tiene las condiciones para adaptarse a las necesidades de los nuevos tiempos. Al final, este es el gran desafío del sistema democrático en todo el mundo. Los países de América Latina y el Caribe deben hacer una revisión y reflexión profunda que les permita rectificar el camino hacia una democracia que responda de forma inclusiva y sostenible a las necesidades de sus ciudadanos.

Las sociedades modernas tienden a ser más complejas, más diversas, más plurales, con problemas difíciles de resolver. La solución requiere una ciudadanía madura y responsable, en pleno ejercicio de las responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales de la civilidad, para lo cual es necesario repensar la responsabilidad compartida de las instituciones democráticas, los partidos políticos y la sociedad civil.

Todas las estructuras de intermediación social modernas, nuevas o viejas, se enfrentan a la obsolescencia inmediata de cualquier novedad de la sociedad del espectáculo, los titulares amarillistas y la manipulación emocional de una población poco informada, pero paradójicamente llena de información a su alcance. El filósofo surcoreano, Byung Chul Han, expone esto en su nueva reflexión llamada “Infocracia”, donde la digitalización y el exceso de información hacen que la democracia degenera en guerras y campañas políticas de desinformación, troles, fake news y teorías de la conspiración. En este escenario los sacrificados son la verdad, los hechos y la ciencia. Esto, sin dejar de lado los efectos sobre la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

Los gobiernos se enfrentan a la complejidad de actores sociales y sus múltiples demandas, la volatilidad de un mundo en transición con conflictos, y a los retos del fracaso de una acción climática que sigue poniendo en riesgo la existencia de nuestra especie, así como la de muchas otras que coexisten con la nuestra.

Hablamos de sociedades cada vez más fragmentadas. Cuando algo se fragmenta pierde su solidez, forma y unidad, a eso se refería Bauman con modernidad líquida. Lo fragmentado se desprende de la totalidad y sus bordes se convierten en nuevas fronteras, lo que ocasiona cambios en la composición, estructura y función con respecto a los demás. Esto se parece más a las discontinuidades y constantes ciclos de ruptura social y reacomodo que se viven los

países de la región tanto a lo interno con la territorialización de la competencia político-partidaria, que implica más rupturas, así como a lo externo, con los cambios ideológicos de los gobiernos de turno.

En una dinámica donde el espacio político se reduce frente a las demandas de los nuevos actores sociales, debemos pensar si el espacio compartido ha pasado a ser un espacio solo de competencia y no de convergencia. Existe una desconexión entre política y sociedad, así como, entre divisiones políticas por un lado e intereses y valores sociales por otro lado.

En medio de todo esto navegan los ya desgastados partidos políticos y nuestras democracias. ¿Cómo hacer converger visiones compartidas de futuro en sociedades cada vez más fragmentadas, diversas y plurales?

Esto no se puede responder desde las antiguas categorías de la ciencia política, mucho menos desde las ideologías clásicas que han moldeado la política desde inicios de la modernidad, se requiere un esfuerzo más allá de lo tradicional y multidisciplinario. La historia no ha llegado a su fin, nos corresponde de esta manera inventar, crear, pasar a la acción y plantear nuevos mapas conceptuales.

La filósofa española Marina Garcés nos expone a la parálisis de la imaginación<sup>16</sup>, donde, como simples espectadores y desbordados ante la complejidad de los hechos, se ve el presente como precario y el futuro como apocalíptico, el presente como tabla de salvación y el futuro como amenaza.

Si se clausura el futuro y se disocia el saber de la acción transformadora, toda oferta discursiva, sea de izquierda o de derecha, pierde su atractivo para el público y lo único que deviene

---

<sup>16</sup> Carrero, I. y Gonzalo Moncloa, A. (2018). Entrevista a Marina Garcés. 23-26. *Forma. Revista d'estudis comparatius*. Vol 17 Spring. ISSN 2013-7761

de ello es más ansiedades sociales y una cada vez más peligrosa tendencia a la polarización política múltiple.

América Latina y el Caribe no resisten más refacciones. Brechas educativas y digitales, déficits de vivienda, desigualdad y exclusiones sociales crecientes, pobreza, inequidad en el acceso a la salud y crisis de seguridad persisten.

No se puede dejar de lado que la política está polarizada porque la economía está polarizada: conflictos distributivos, inflación, evasión y elusión fiscal, reformas laborales, salarios bajos, costos de producción elevados, acumulación de riqueza en pocas manos, sistemas impositivos regresivos.

Persisten marcadas desigualdades laborales por motivos étnicos, indígenas y afrodescendientes están sobrerrepresentados en los trabajos más precarios y peor remunerados. Parte de esas debilidades estructurales no subsanadas por los gobiernos posneoliberales de la primera década del siglo XXI tiene que ver con la falta de acceso a los sistemas de protección laboral de las personas trabajadoras, mientras que cerca del 40% de estas ganan salarios por debajo del mínimo establecido<sup>17</sup>.

El economista británico Paul Collier expone el porqué de estas fragmentaciones y violencias sociales:

los nuevos triunfadores no son ni capitalistas ni trabajadores normales, son aquellos que tienen una buena educación y nuevas habilidades. Se han constituido en una nueva clase; se conocen en la universidad y desarrollan una nueva identidad compartida en la que la estima proviene del talento. Incluso han desarrollado una moralidad distintiva, al

---

<sup>17</sup> Benza, G. y Kessler, G. (2020). La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

elevar características como la pertenencia a una minoría étnica y la orientación sexual a identidades grupales en las que se identifican como víctimas. Sobre la base de su preocupación singular por los grupos de víctimas, se atribuyen una superioridad moral frente a quienes tienen menos estudios.<sup>18</sup>

Si las sociedades latinoamericanas y caribeñas están cada vez más conscientes de las grandes brechas de desigualdad que las atraviesan, y que ahora no solo son geográficas, sociales y económicas, también ambientales, culturales y digitales, la desafección hacia la democracia y el sistema que perciben como imposible de garantizar la cohesión social, la mejor distribución de la riqueza y las oportunidades, puede tender a convertirse en movimientos políticos que avancen hacia la atomización radical de la sociedad y un mayor debilitamiento de la democracia.

Existe una pluralización y descentralización del conocimiento con poca socialización, una obsolescencia cognitiva de los ciudadanos que es incompatible con la democracia, pues frente a ese nivel de desentendimiento de lo público, ya sea por ignorancia o por falta de interés, las decisiones más importantes para un país son tomadas en instancias no siempre abiertas, participativas o democráticas. Tenemos así, un alejamiento de las instituciones democráticas hacia las personas y viceversa.

Ya no podemos gestionar la complejidad, solo administrar las incertidumbres. La falta de una efectiva socialización del conocimiento es un impedimento para hacer coincidir visiones de desarrollo compartidas, políticas públicas coherentes y, por lo tanto, generar confianza en la ciudadanía.

---

<sup>18</sup> Collier, P. (2020). *El futuro del capitalismo: Cómo afrontar las nuevas ansiedades*. Chile. Fondo de Cultura Económica p. 14

En los procesos de cambio se mezclan una infinidad de interacciones y relaciones causales que afectan convicciones, individuos, sistemas productivos y estructura política de los estados, lo que sí podemos hacer, es darle forma a partir de aquello que visualizamos puede constituirse en un camino para el futuro, pasando por encima a la incertidumbre y construyendo confianza de nuevo en las sociedades fragmentadas que tenemos.

La política del ahora y del futuro inmediato nos exige también saber administrar nuestras ignorancias. Para ello, el aprender a desaprender, pensar de forma disruptiva y estar en constante diálogo con los nuevos conocimientos y tendencias que conducen la realidad es de vital importancia. Prepararse para lo desconocido es el primer paso para toda persona tomadora de decisión, es parte del ser creativos e innovadores en el construir agendas inclusivas, que rompan con ese ciclo de crisis y abran nuevas puertas a un mundo con mayor justicia social, ambiental y digital.

### **Retos del entorno internacional**

El carácter histórico del coronavirus proviene, en gran medida, de una combinación de su impacto inmediato, consecuencias globales y evidencia de su naturaleza transformadora. Con rapidez y certeza, ha surgido un consenso dentro y entre las sociedades de este mundo: todo ha cambiado y cambiará aún más.

La crisis sanitaria marcó el comienzo de una nueva fase en la seguridad internacional. Confirma la tendencia emergente de la incertidumbre como característica clave de la arquitectura de la seguridad global en evolución. Pero, la convulsión creada por la pandemia le da al concepto una visión diferente, haciéndolo verdaderamente desconcertante, tanto operativa como intelectualmente.

Algunos analistas señalan que es probable que la crisis sanitaria de lugar a una oleada antiglobalización. Tal tendencia no sería la acción de antiglobalistas de larga data, sino el resultado de un nuevo



momento compartido sobre los límites de la interdependencia global. La idea que todo intercambio “no es necesariamente bueno” llevaría a reforzar la lógica de la segregación internacional y el proteccionismo nacional, generando un mayor estado de incertidumbre en el sistema internacional.

Incluso antes de la pandemia las tendencias proteccionistas y segregacionistas daban sus primeros pasos. En 2016, el Reino Unido dio un golpe de timón cuando decidió, mediante referendo, separarse de la Unión Europea. Hecho no menor, pues puso en cuestionamiento los beneficios de la integración regional y envió una fuerte señal a Europa y al mundo. De igual manera, en 2018, el entonces presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, inició una guerra comercial con China para componer lo que reiteradamente calificaba como una relación injusta entre las dos economías más grandes del mundo.

La geopolítica está haciendo una reaparición brutal en el comercio y la economía internacional, recordando cuánto dependen las relaciones económicas del contexto político. La incertidumbre genera un riesgo significativo de futuras crisis que amenazan con derivar en una lógica de confrontación entre bloques, y se está convirtiendo en un determinante ineludible de las decisiones político-económicas de los Estados.

La guerra en Ucrania es un ejemplo de ello. Nos sumerge con asombro en un entorno dramático y radicalmente incierto. Para dibujar los contornos de los escenarios políticos y económicos internacionales que genera este conflicto, tenemos que hacer suposiciones aguas arriba. Desde un punto de vista económico, el conflicto ruso-ucraniano introdujo una nueva convulsión cuyos efectos inmediatos se extendieron a través de dos canales principales: la confianza, al constituir una fuente de preocupación global y la oferta, al introducir escasez comprobada o prevista de alimentos y energía. Independiente de su lejanía geográfica y solidez

económica postpandemia ningún país escapará a la aceleración de la inflación mundial, que ya es peligrosamente alta.

El factor de cambio más significativo es el uso que hacen los Estados Unidos y sus aliados de las sanciones económicas como caballo de batalla en este conflicto. Si bien las relaciones comerciales y financieras siempre han tenido una dimensión política, el conflicto ruso-ucraniano les otorga ipso facto un papel central, potencialmente estructurador, como palanca de poder.

Apunta Omar Al-Ubaydli<sup>19</sup>, Director de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos, Internacionales y Energéticos de Bahrein, que las sanciones económicas, se han utilizado desde la antigüedad, aunque, por su propia naturaleza, son temporales, ya que suelen ir acompañadas de una lista de demandas que, de cumplirse, darán como resultado el levantamiento de las sanciones y la reanudación del comercio sin restricciones.

Pero Al-Ubaydli señala que las élites políticas han encontrado en el desacoplamiento económico una alternativa más permanente a las sanciones económicas, que no puede revertirse rápidamente e incluye disminuciones significativas en el comercio, la inversión y los flujos migratorios.

Inesperadamente, la crisis sanitaria ofrece una experiencia palpable de desacoplamiento económico, y su impacto en las cadenas globales de valor refleja el alto grado de integración comercial de China con el mundo. Para el presidente del BID, Mauricio Claver-Carone<sup>20</sup>, durante las últimas tres décadas, Latinoamérica y el Caribe perdieron oportunidades de desarrollo porque la producción global se deslocalizó a China. Pero las interrupciones en las cadenas

---

<sup>19</sup> Al-Ubaydli, O. (2022) *Economic decoupling is a threat to world peace*  
<https://english.alarabiya.net/views/2022/03/01/Economic-decoupling-is-a-threat-to-world-peace>

<sup>20</sup> AFP (2021). El BID apunta a capitalizarse y fomentar la inversión en Latinoamérica en 2022. *Swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/spa/el-bid-apunta-a-capitalizarse-y-fomentar-la-inversi%C3%B3n-en-latinoam%C3%A9rica-en-2022/47214900>

de suministro globales que trajo la pandemia abren una oportunidad para la relocalización de la producción en América Latina y el Caribe, estrategia conocida como *nearshoring*.

Para lograrlo, Claver-Carone aboga por una mayor capitalización del BID que ayude a generar una suerte de “Plan Marshall para la región”, y que permitiría, además, a Estados Unidos ganar terreno frente a China.

Si bien la relocalización de empresas desde Oriente hacia América Latina y el Caribe podría ser una oportunidad para la generación de nuevas fuentes de empleo y potenciar el crecimiento económico, también presenta el riesgo de generar mayores niveles de dependencia de los países de la región con Estados Unidos, brindándole más poder en la gobernanza de las cadenas regionales de valor y resultando en una influencia económica y política incontestable en la región.

Los filósofos de la era de la Ilustración como Adam Smith e Immanuel Kant vieron la profundización de las relaciones económicas como un camino hacia la paz. El comercio es un ejercicio de beneficio mutuo que implica la interacción humana y acerca a las personas a sus socios comerciales. El intercambio económico anula el deseo intrínseco de confrontación, y las grandes potencias deben recordar esto cuando buscan los beneficios a corto plazo que ofrece el desacoplamiento económico.

La confrontación entre bloques de poder económico y político pone a América Latina y el Caribe entre la espada y la pared. Para ello, Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami<sup>21</sup> proponen el No Alineamiento Activo (NAA) como una doctrina para el nuevo siglo en América Latina. La transición hacia un orden post hegemónico descentralizado, o Mundo Post Occidental en palabras de los

---

<sup>21</sup> Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (comps.). (2021). El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo.

autores, dejaría atrás el conocido orden liberal internacional y, para América Latina y el Caribe, el regionalismo es cardinal para propiciar espacios propios y autonomía de acción.

Apunta Diana Tussie<sup>22</sup> que el regionalismo post hegemónico, pragmático en naturaleza, es atractivo para avanzar hacia la diversificación de las relaciones de dependencia y converge con la propuesta del NAA. Ante los desafíos de las dinámicas integracionistas, el NAA puede encontrar nuevas formas de cooperación entre gobiernos para crear espacios políticos específicos, generando diferentes modalidades de gobernanza regional.

Frente a la crisis del orden liberal internacional, las vicisitudes de la economía mundial y las deficiencias estructurales de un modelo de desarrollo excluyente, América Latina y el Caribe se enfrenta a la inminente necesidad de cambiar sus antiguos paradigmas de integración regional, que no han dado los frutos esperados, y valorar nuevas formas dinámicas y pragmáticas de cooperación regional.

### **Ante el fracaso de la acción climática, nuevos mapas mentales**

En el año 2009, el Instituto de Resiliencia de Estocolmo desarrolló el concepto de límites planetarios, para hacer referencia científica sobre aquellos procesos clave para la estabilidad de la vida en la tierra, con los correspondientes límites que no deberían sobrepasarse pues hacerlo aumenta el riesgo de generar cambios ambientales abruptos e irreversibles a gran escala.

Estos límites son: la destrucción de la capa de ozono, el cambio climático, la destrucción de la biosfera, la contaminación química, la acidificación de los océanos, el consumo de agua dulce, los

---

<sup>22</sup> Tussie, D. (2021) *No Alineamiento Activo (NAA) y Regionalismo Post Hegemónico: traslapes e intersecciones*. En Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (comps.) (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*.

cambios de uso de suelo, los ciclos del fósforo y el nitrógeno y los aerosoles atmosféricos.

Las noticias no son optimistas, pues se han superado cinco de ellos: cambio climático, contaminación química, ciclos de fósforo y nitrógeno, modificación de los usos del suelo y destrucción de la biosfera.<sup>23</sup> El último límite cuantificado fue el de la contaminación química, incluidos los plásticos, y según los científicos, ya ha sido superado.<sup>24</sup> La presión sostenida contra la tierra por la demanda de recursos naturales, muchos de ellos escasos y desigualmente distribuidos a nivel geográfico, convierte la dicotomía de una economía en búsqueda de crecimiento infinito, con un planeta finito en recursos, en la gran contradicción de la época.

El gran reto como humanidad es sobrevivir y buscar alternativas, crear nuevos mapas mentales ante un inminente colapso de la civilización tal cual la conocemos. Así lo exponen los científicos Chirag Dhara y Vandana Singh en su reciente artículo El engaño del crecimiento económico infinito, en el cual argumentan, que incluso la tecnología sostenible, como los vehículos eléctricos y las turbinas eólicas, enfrenta límites físicos y exige costos ambientales muy altos para la condición actual de un planeta con recursos menguantes y con un estado de salud crítico.<sup>25</sup>

Migrar a tecnologías limpias, vehículos eléctricos y modelos de producción verdes es un paso urgente en la dirección correcta, pero insuficiente. Es momento de ir más allá y atrevernos a hablar sobre

---

<sup>23</sup> Véase: Estos son los nueve límites planetarios y el estado en que se encuentran: <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/estos-son-los-nueve-limites-planetarios-y-el-estado-en-que-se-encuentran/>

<sup>24</sup> Véase: La contaminación química ha superado el límite seguro para la vida en la tierra: <https://www.eulixe.com/articulo/infografia-del-dia/contaminacion-quimica-ha-superado-limite-seguro-humanidad/20220119092031025032.html>

<sup>25</sup> Véase: The delusion of infinite economic growth: [https://www.scientificamerican.com/article/the-delusion-of-infinite-economic-growth/#:~:text=The%20electric%20vehicle%20\(EV\)%20has,of%20unsustainability%20and%20climate%20change.](https://www.scientificamerican.com/article/the-delusion-of-infinite-economic-growth/#:~:text=The%20electric%20vehicle%20(EV)%20has,of%20unsustainability%20and%20climate%20change.)

los límites del crecimiento, modificar nuestros patrones de consumo, así como las formas de relacionarnos con la naturaleza.

La necesidad de reformular el modelo económico es una prioridad estratégica para todas las naciones, en especial aquellas del sur global. Existe una desproporción global entre sobreproducción y capacidad de consumo, con una escasez o una mala distribución de aquello indispensable para la vida, como alimentos, acceso a la salud, acceso al agua potable y a un ambiente sano.

Los resultados políticos, sociales y económicos de los últimos años, marcados por una centralización de la dirección económica en el capital financiero, de la mano del dominio de la tecnocracia, han separado el cratos del demos, creando constantes exclusiones de nuevos actores y realidades imposibles de ser comprendidas y analizadas desde una racionalidad de carácter gerencial, pues las desigualdades económicas, al menos en América Latina y el Caribe, afectan de forma heterogénea según la clase, el género y el origen étnico.

El poder de las palabras es mucho más fuerte que el de un tanque de guerra. Cuando se comienza a popularizar un término y se convierte en moda académica o política, es sencillo utilizarlo con frecuencia, pero de pronto, se corre el riesgo de dejar de ver la realidad subyacente.

Según la época y los contextos históricos, se han venido adoptando conceptos en las ciencias sociales con el fin de poder explicar mejor la realidad inmediata y sus fenómenos. Pero todo paradigma cumple su ciclo y el problema está cuando esos conceptos comienzan a vaciarse de realidad, dejando de ser un referente válido para el análisis crítico, político y riguroso que permita orientar la elaboración de propuestas y alternativas para los cambios requeridos.

Este es el caso de la resiliencia. Según el Instituto Español de Resiliencia (IER), ésta se define como la capacidad humana de

afrontar situaciones difíciles, saber sobreponerse a ellas e incluso salir fortalecido, transformado por las experiencias adversas, relacionado con la consistencia cognitiva y emocional.<sup>26</sup> Sin duda, contundente y útil, más aún cuando hace varios años se comenzaba a aplicar en las ciencias sociales para mostrar la importancia de prepararse, adaptarse e intentar revertir el impacto que podría tener el desarrollo económico y la industrialización sobre el clima en el planeta y sus sistemas de vida. Además, era un llamado sobre la necesidad de emprender acciones concretas para empezar a acostumbrar nuestro estilo de vida a esa probable realidad.

Pero el estado de salud del planeta empezó a empeorar a tal nivel que el último Informe sobre riesgos mundiales del Foro Económico Mundial publicado en 2022, expone el fracaso de la acción climática<sup>27</sup> para referirse al principal riesgo para la reactivación de la economía global y para la supervivencia de la humanidad en la tierra. Se nos está advirtiendo que esa realidad ya está con nosotros y el impacto es inminente.

Estamos en una coyuntura cualitativamente distinta a todas las anteriores, y exige la construcción de nuevos paradigmas y conceptos para hacer llamados imposterables a la acción, desde la academia, la política, el sector privado y la sociedad en general. El investigador del Real Instituto Elcano, Andrés Ortega Klein, plantea la urgencia de reemplazar el concepto de resiliencia por histéresis, pues las tendencias y dimensiones de las diferentes crisis que tiene auestas la humanidad ya no son del nivel de adaptarse, sin más, a lo irremediable.

Expone Ortega Klein que más útil parece el concepto de histéresis, la tendencia de un material a conservar una de sus propiedades, en

---

<sup>26</sup> Véase: Instituto Español de Resiliencia (IER). <https://resiliencia-ier.es/resiliencia/#toggle-id-1>

<sup>27</sup> Véase: Global Risk Report, 2022. <https://es.weforum.org/reports/global-risks-report-2022>

ausencia del estímulo que la ha generado, es decir a que haya consecuencias permanentes de esta crisis una vez superada sus causas. Por extensión, el concepto de histéresis se aplica a fenómenos que no dependen sólo de las circunstancias actuales, sino también de cómo se ha llegado a esas circunstancias.<sup>28</sup>

Existen peligros tan evidentes que tienden a volverse invisibles a los ojos (supraliminales) y logran sobrepasar nuestra capacidad de imaginar la magnitud o gravedad de la situación. Nos encontramos ante una invisibilización del peligro inminente. La pérdida masiva de biodiversidad, el derretimiento de los casquetes polares, los climas extremos y la pérdida de grandes porciones de tierras para el cultivo, así como, las migraciones masivas de refugiados climáticos a causa de ese fracaso de la acción contra el cambio climático, nos sitúa dentro de un mundo que de ninguna manera volverá a ser lo que ha sido hasta el momento. No podemos pensar en la conservación de la vida humana, sino tenemos como requisito primero defender la vida y todos sus subsistemas en la totalidad de su conjunto.

Un informe del World Resource Institute (WRI) del año 2021 ha mostrado que el planeta perdió más de 4.2 millones de hectáreas de bosques tropicales primarios durante el 2020.<sup>29</sup> Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), el planeta cuenta con 4 060 millones de hectáreas de bosque donde un alto incremento en el ritmo de tala pone en riesgo todos los ecosistemas de vida sobre la tierra. No en vano, académicos de todas partes del mundo han

---

<sup>28</sup> Véase: Coronavirus: tendencias y paisajes para el día después: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari41-2020-ortega-coronavirus-tendencias-y-paisajes-para-el-dia-despues.pdf>

<sup>29</sup> Véase: <https://es.mongabay.com/2021/12/deforestacion-2021-los-bosques-que-perdieron-los-paises-amazonicos/>



empezado a hacerse la pregunta si es que realmente nos estamos enfrentando a un fracaso civilizatorio global.<sup>30</sup>

Según datos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) existen más de 37 480 especies en vías de extinción y 134 425 en lista roja.<sup>31</sup> La Lista Roja de Especies Amenazadas de UICN, es un inventario mundial que permite alertar al respecto del estado de salud de la biodiversidad en todo el planeta. En América del Sur, son 14 060 especies evaluadas bajo estos criterios, donde 4 445 se encuentran en amenaza de extinción, es decir casi el 32% de las especies evaluadas.<sup>32</sup>

Es un peligro real que empieza a concretarse y un atentado contra la diversidad biológica y la consolidación de una nueva forma de exclusión y estratificación social: la miseria ambiental.

Por ello, la resiliencia puede generar un peligroso adormecimiento de la conciencia y ser condescendiente con quienes buscan mantener el statu quo, pues la ruta de colisión actual les puede resultar, de manera paradójica, beneficiosa. De cara a la grave emergencia global e irreversible situación climática del planeta, la histéresis es un concepto más provocador y se adapta mejor a la evolución propia de los ciclos de la vida y los contextos actuales.

Si sumamos los impactos de la crisis sanitaria, la guerra en Ucrania con sus correspondientes secuelas tanto geopolíticas como económicas, y las profundas fragmentaciones políticas regionales, se nos obliga a repensar la validez del concepto de resiliencia para explicar o poner en movimiento líneas estratégicas de acción

---

<sup>30</sup> Véase: Pandemia y sindemia: impacto socioeconómico y Agenda 2030 en la perspectiva de una nueva gobernanza de la salud pública global.

<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/LibroRelanzarRelacionesALyUE.pdf>

<sup>31</sup> Véase: <https://www.iucn.org/theme/species>

<sup>32</sup> Véase: <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/pol%C3%ADticas-de-biodiversidad/lista-roja-de-uicn#:~:text=La%20Lista%20Roja%20de%20la,%25%20de%20las%20especies%20evaluadas>).

política, económica y ambiental en América Latina y el Caribe, para enfrentar de manera asertiva esta nueva y crítica realidad. El gran reto no es solo adaptarse al cambio climático, es prepararse para sus múltiples impactos.

Bajo este marco conceptual, la resiliencia deriva en resistencia al cambio real. Esa ambigüedad ideológica nos lleva a la contradicción de querer dejar el uso de los fósiles como fuente de energía primaria y transformar la matriz energética, sin abandonar el estilo de vida que es parte del problema que tiene al planeta al borde del Antropoceno.

### **El potencial de la diplomacia del conocimiento para la cooperación global**

Abordar los problemas globales requiere recursos, conocimiento y capacidad diplomática de diversos actores, sectores y países. Solo se pueden solucionar mediante la cooperación. Ningún país, ni siquiera las potencias mundiales, puede resolver por sí mismos los grandes problemas del siglo XXI.

Esto ha conducido a que los problemas más apremiantes de nuestros tiempos trasciendan las fronteras e involucren a una multitud de actores. Podemos pensar en cuestiones ambientales, como el calentamiento global, temas relativos a los derechos humanos como la igualdad de género, la libertad frente a la orientación sexual o la libertad religiosa, o relativos al armamento nuclear, la seguridad alimentaria, entre muchos otros. Resolver los problemas globales requiere la colaboración multilateral, con la activa participación de actores no estatales como organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, y por supuesto, la academia.

Debido a que los intereses nacionales están intrínsecamente vinculados a las cuestiones mundiales, la cooperación multilateral está adquiriendo cada vez más importancia. Se requiere colaboración y compromiso para encontrar soluciones que respeten

las necesidades y perspectivas nacionales, al tiempo que se encuentra un camino común para garantizar beneficios compartidos.

La diplomacia contemporánea es dinámica, con nuevos actores, instrumentos, y formas. En estos tiempos de creciente inestabilidad e incertidumbre global, la academia desempeña un papel clave como actor del sistema internacional para abordar los desafíos nacionales, regionales y globales.

La pandemia catalizó una cooperación de dimensiones sin precedentes. Científicos e investigadores de diferentes países pusieron toda su experiencia y conocimiento en la búsqueda de soluciones a los problemas emergentes de la crisis, e implementaron mecanismos de cooperación multinivel entre grupos científicos, gobiernos, el sector privado y organismos internacionales.<sup>33</sup>

La cooperación no se limitó al ámbito de las ciencias naturales. Las ciencias sociales fueron relevantes para explicar y proponer soluciones a problemas sociales en temas como la educación, la desigualdad y la salud mental. Esto ha seguido difuminando las fronteras entre las disciplinas científicas, y cada vez más se requiere de la multi e interdisciplinariedad para abordar los complejos problemas de nuestra época. Resulta necesario establecer canales de comunicación permanentes entre las ciencias sociales y otras disciplinas que hagan a unas y otras más relevantes.

En términos generales, la diplomacia del conocimiento se define como la diplomacia de las ideas, y la generación de nuevas ideas es objetivo primario de la academia como institución central de nuestras sociedades, habiendo tenido, desde su concepción, el papel de generadora y tutora del conocimiento.

---

<sup>33</sup> Altmann-Borbón, J. (2021). Multilateralismo con visión de futuro compartido. *China Hoy*. [http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/sh/202109/t20210907\\_800257636.html](http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/sh/202109/t20210907_800257636.html)

La transición de una economía basada en la producción a una economía del conocimiento implica necesariamente un nuevo papel para la academia. Las instituciones de investigación y educación superior son hoy el motor de progreso económico y social. Al crear conocimiento, abren la puerta a soluciones innovadoras para hacer frente a los retos apremiantes del siglo XXI.

Pero el convulso entorno político y económico mundial amenaza con decantar en una cultura global más competitiva y menos colaborativa, en un mundo que nuevamente se polariza y dificulta el progreso hacia una convivencia pacífica, transformadora, incluyente, plural y sostenible.

Sin olvidar su papel científico y crítico, la academia debe generar conocimiento y reflexión de la más alta calidad y formar especialistas con herramientas intelectuales y analíticas para aportar a la solución de los problemas globales y sus implicaciones nacionales y locales.

La diplomacia del conocimiento tiene un potencial real en el mundo actual. Afirman Adrian Parr et al, del Grupo Mundial Independiente de Expertos de la UNESCO sobre las Universidades y la Agenda 2030<sup>34</sup> que la academia es el escenario ideal para pluralizar visiones de mundo y encontrar soluciones a problemas comunes a través del diálogo con diferentes sectores de la sociedad y con diferentes formas de entender la realidad.

Loa autores apuntan al diálogo epistemológico, que involucra diversas formas de conocer, otras formas de proceder hacia el conocimiento y la gobernanza, y otras "verdades", provenientes de sectores tradicionales de la sociedad y las comunidades locales. Para ello, la academia debe hacer esfuerzos para representar de manera

---

<sup>34</sup> Parr et. al. (2021). *Knowledge-driven actions: Transforming higher education for global sustainability*. UNESCO.

más equitativa a todos los sectores de la sociedad y generar múltiples encuentros potencialmente enriquecedores.

El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos<sup>35</sup> sostiene que para abordar las limitaciones de la educación superior contemporánea y garantizar una ecología de los saberes, es necesario crear lo que él llama la pluriversidad, abriendo nuevos espacios para prácticas, actores y formas de conocimiento alternativas. Es la creación de lo plural en lugar de lo unitario. Pensar más allá de las disciplinas académicas es parte del cambio epistemológico y ontológico que permite a diferentes tradiciones de conocimiento, culturas e idiomas coexistir dentro de la academia.

La diplomacia académica o del conocimiento es más efectiva cuando transforma la dinámica de relacionamiento entre las personas participantes. Es necesario identificar estrategias efectivas para proteger los logros alcanzados en el sistema internacional, y promover valores comunes para contrarrestar las diferencias que nos dividen. Las amenazas globales exigen más y mejor cooperación. Sin ella no hay soluciones reales.

Es a través de la cooperación que se puede compartir información, ideas y procedimientos. Que se aprende del cambio y se puede crear una visión compartida. La FLACSO como un organismo intergubernamental, académico, autónomo y plural de carácter regional, es ejemplo vivo de la pluriversidad y del alcance potencial de la diplomacia del conocimiento para la cooperación internacional y el desarrollo de las naciones.

## Conclusiones

---

<sup>35</sup> Citado en Parr et. al. (2021). *Knowledge-driven actions: Transforming higher education for global sustainability*. UNESCO. si

El contexto global exige rigurosidad, compromiso e ideas claras. Las ciencias sociales tienen mucho que aportar a América Latina y el Caribe, no solo como herramientas para el diagnóstico de la realidad, sino, como medios científicos para su transformación, y el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas que habitan el planeta. De ahí la trascendencia de la reflexión crítica y continua, de la producción de conocimiento y la innovación en la investigación.

El estudio de la región requiere de un enfoque interdisciplinario, pensado desde otros paradigmas, y desde luego, categorías. Los sistemas complejos en las ciencias sociales son útiles para poder realizar acercamientos a la realidad, que es una construcción multidimensional de factores, relaciones, variables y actores. Poner en diálogo y cercanía éstas con otras ramas del conocimiento para realizar acercamientos nuevos a los fenómenos estudiados, abre puertas para nuevas posibilidades, propuestas y comprensiones.

Seguir estudiando la realidad desde las categorías que la segmentan y evitan la complejidad, limitan las posibilidades del desarrollo del conocimiento. “La inmensa mayoría de los seres humanos solo ve lo que ya conoce.

En América Latina y el Caribe, la complejidad existe, como en toda región de este planeta, y se caracteriza por lo impredecible, por ello su estudio tiene que ser interdisciplinario y en dialógico con otras ramas del conocimiento. La realidad multidimensional debe estudiarse desde su complejidad de relaciones y causas. El objetivo debe ser crear puentes entre saberes que no dialogan entre sí, abrir ventanas nuevas de análisis para la comprensión de los fenómenos contemporáneos y facilitar estas herramientas, tanto a académicos, como tomadores de decisión, para incidir de forma positiva.

Los graves problemas estructurales que arrastra esta región ponen en riesgo no solo la estabilidad democrática, la recuperación económica ambientalmente responsable y la inclusión de los sectores históricamente más excluidos por el desarrollo, también, se

están generando retrocesos importantes en áreas como la lucha contra la pobreza, la desigualdad, el crimen organizado y transnacional, la protección del ambiente, así como en derechos humanos y libertades políticas e individuales.

Es tiempo de volver a discutir alternativas, traer a nuestros sistemas democráticos, movimientos sociales, partidos políticos y demás organizaciones de la sociedad, los grandes temas, propuestas y puntos de vista científicos sobre innovación, cambio y nuevas formas de organizar nuestra vida en sociedad. No podemos dar soluciones rígidas en tiempos líquidos a realidades tan heterogéneas. Esa apertura es ahora más necesaria que en cualquier otra época histórica.

# CAPÍTULO 7

## América Latina y el Caribe ante la incertidumbre, la integración y la desafección política<sup>1</sup>

### Introducción<sup>2</sup>

En reflexiones anteriores he señalado que el espíritu de nuestra época se caracteriza por la incertidumbre como resultado de la transición de la modernidad clásica hacia un nuevo período histórico cuya definición está todavía en debate. En este contexto, los países latinoamericanos y caribeños enfrentan desafíos multifacéticos y complejos. Una amalgama de retos antiguos y emergentes, incluyendo la inestabilidad económica, la desigualdad, la pobreza, la inequidad, la inseguridad, la degradación ambiental, las violencias, el desempleo, el crimen organizado, la corrupción y la

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión periodo 2022-2023, presentado al XLVI Consejo Superior de FLACSO en Santo Domingo, junio de 2023: FLACSO Secretaría General. (2023). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLVI Consejo Superior de FLACSO 2022-2023*.

<sup>2</sup> Agradezco de especial manera a Sergio Rivero y Priscilla Villegas por su contribución a esta reflexión.



polarización, han generado tensiones políticas y descontento social generalizado en la región.

América Latina y el Caribe atraviesan una serie de crisis interconectadas y acumuladas desde hace varias décadas que abarcan diversos ámbitos: económico, social, sanitario, de seguridad, tecnológico y político. Estos desafíos representan significativos obstáculos que requieren una especial atención y un análisis riguroso. La desaceleración económica, junto a los casos de corrupción, han debilitado las instituciones democráticas. Hay una percepción creciente de que los gobiernos carecen de la capacidad para gobernar y que son otros actores, como los mercados e instituciones internacionales, quienes establecen las reglas del juego. La disociación entre la realidad nacional y la global ha erosionado la legitimidad de los sistemas democráticos en la región.

De particular preocupación es el creciente desencanto con la democracia, impulsado en gran medida por las desigualdades económicas, sociales y digitales que han contribuido a la fragmentación de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Los efectos de los avances tecnológicos en distintos ámbitos del quehacer humano, en especial la inteligencia artificial, dividen la opinión pública y requieren un seguimiento y análisis continuo.

Enmarcada en un contexto multipolar de cambios acelerados en las relaciones de poder global, América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de redefinir su lugar y su papel en el escenario mundial. Esta tarea no es sencilla, dado el entorno actual de incertidumbre y la complejidad de los desafíos que se presentan, en momentos donde la integración regional se encuentra en sus mínimos históricos.

En virtud de nuestra misión y responsabilidad con los Estados, la academia y las sociedades de la región, FLACSO busca proporcionar un espacio para la reflexión crítica que permita examinar el estado actual de América Latina y el Caribe, así como analizar su posicionamiento en un panorama global de alta incertidumbre y volatilidad. Comprender estos factores es crucial, ya que influyen de

manera inevitable en la capacidad de los Estados para responder a las crecientes y diversas necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas.

## **El impacto de la inestabilidad económica, la inflación y el desempleo**

La lenta recuperación económica, los altos niveles de inflación y la desigualdad en la distribución de los ingresos erosionan la confianza en las instituciones democráticas, dan lugar a conflictos sociales y políticos, y socavan la legitimidad de los gobiernos que ven mermada su capacidad de hacer frente a las crecientes demandas ciudadanas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el estudio *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*<sup>3</sup> del año 2020, señala que la región debió enfrentar la pandemia acarreando tres graves problemas estructurales: baja productividad, altos índices de desigualdad y altos niveles de informalidad. Sostiene que a pesar de que la pobreza y la desigualdad habían disminuido en las últimas dos décadas, los niveles de desigualdad y vulnerabilidad en la región siguen siendo altos. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>4</sup> (CEPAL) apunta que la economía de la región se contrajo un 7,7% en 2020, siendo la peor recesión en 120 años y resultando en un aumento del desempleo y la pobreza.

Como se destacó en el Informe de la Secretaria General 2020-2022<sup>5</sup>, la crisis expuso las fragilidades estructurales de las economías

---

<sup>3</sup> Galindo, A. y Victoria Nuguer (Coords.) *Preparar el terreno macroeconómico para un crecimiento renovado*. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2023)  
<https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2023/preparar-el-terreno-macroeconomico-para-un-crecimiento-renovado>

<sup>4</sup> Busso, M. y Julián Messina (eds.) *América Latina y el Caribe: Desigualdad y cohesión social*. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003)  
<https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5349>

<sup>5</sup> Josette Altman-Borbón, *Informe Institucional de Gestión de la Secretaria General, 2020-2022*. (Secretaría General FLACSO, 2022) <http://www.flacso.org/sites/default/files/Informe->

latinoamericanas y caribeñas, afectando tanto el ámbito político como social. La falta de diversificación de los sectores productivos, la debilidad en la redistribución de la riqueza y la dependencia de la exportación de materias primas contribuyeron a la intensidad de la crisis. Además, la alta proporción de trabajadores en condiciones de informalidad, que representa el 54% de los empleos totales, ha agravado la situación. Ante una lenta e insuficiente recuperación económica, la región sigue luchando por alcanzar un crecimiento sostenible debido a las fracturas del sistema económico y el aumento de la pobreza.

Según datos de la CEPAL<sup>6</sup>, el nivel de pobreza ha aumentado, afectando a más del 33,7% de la población y alcanzando un 12,5% en términos de pobreza extrema. Estos números reflejan una regresión de dos décadas en los índices de pobreza extrema y plantean interrogantes sobre la efectividad de las políticas sociales y la capacidad de los gobiernos para responder a las necesidades de los sectores más vulnerables. La recuperación económica en la región requiere políticas públicas coordinadas, un enfoque en el crecimiento con estabilidad monetaria y financiera, así como medidas efectivas para abordar la informalidad laboral y reducir los niveles de pobreza y desigualdad.

Para el 2023, el BID<sup>7</sup> señala que América Latina y el Caribe están confrontando un triple desafío en términos sociales, fiscales y de crecimiento. La pobreza y la desigualdad han empeorado, las finanzas públicas siguen enfrentando los efectos de la pandemia y el crecimiento económico continúa por debajo de su potencial. En su informe macroeconómico anual señala que cerca del 18% de la población vive con menos de USD 3,1 por día, y los niveles de

---

Secretaria-General-2020-2022.pdf

<sup>6</sup> CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021*. (2022). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47669-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2021>

<sup>7</sup> Galindo, A. y Victoria Nuguer (Coords.) *Preparar el terreno macroeconómico...*

pobreza en la región superan los de hace una década. Además, la región enfrenta un desafío fiscal debido a la presión sobre los recursos y gastos fiscales provocada por la pandemia. Como resultado, la deuda soberana superó el 70% del PIB y, aunque la consolidación fiscal aún es posible, persisten los riesgos. En cuanto al crecimiento económico de largo plazo, estimado en apenas un 2%, no es suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo de la mayoría de los países de la región.

Un reciente estudio de la Organización Internacional del Trabajo<sup>8</sup> (OIT), encontró que la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe se redujo a 7,2% en 2022, después de alcanzar el 8% en 2019. Sin embargo, el informe destaca que el mercado laboral de la región en 2023 es complejo e incierto debido a la baja calidad de los empleos y el impacto de la inflación en los salarios. La OIT hace hincapié en la importancia de abordar la calidad del empleo y los ingresos laborales insuficientes, así como reducir la informalidad, que representa entre el 40% y el 80% de los empleos generados en la región.

En América Latina y el Caribe la inestabilidad económica afecta la confianza de las y los ciudadanos en el sistema democrático al generar incertidumbre. La falta de estabilidad y predictibilidad en los indicadores económicos conduce a la desconfianza hacia las instituciones democráticas y puede provocar el surgimiento de actitudes favorables hacia regímenes de corte populista y autoritarios.

Sobre esta línea, Acemoglu y Robinson argumentan que, en contextos de crisis económica, los ciudadanos pueden volverse más propensos a respaldar líderes autoritarios o sistemas políticos no

---

<sup>8</sup> Noticias ONU. (2023, 7 de febrero). El desempleo baja en América Latina pero la incertidumbre perdura en los mercados de trabajo. Recuperado el 4 de junio de 2023, de <https://news.un.org/es/story/2023/02/1518417>

democráticos en busca de soluciones rápidas y estables<sup>9</sup>. Esto puede conducir a tensiones sociales, polarización política y una mayor desconfianza hacia las instituciones democráticas.

Los altos niveles de inflación son también un factor crítico que amenaza tanto los esfuerzos por la reducción de la pobreza como la estabilidad de las democracias en la región. Dornbusch y Edwards<sup>10</sup> sostienen que altos niveles de inflación generan incertidumbre económica, erosionan el poder adquisitivo de los ciudadanos y afectan la distribución equitativa de los recursos.

Si bien señala el FMI<sup>11</sup> que las presiones inflacionarias están disminuyendo en muchos países gracias a las acciones de los bancos centrales y a la caída de los precios mundiales de alimentos y energía, la inflación subyacente se mantiene alta. Se espera que el crecimiento económico este año se desacelere a solo un 2% debido a tasas de interés más altas y precios más bajos de materias primas.

La desigualdad de ingresos socava la legitimidad de la democracia al generar divisiones socioeconómicas y políticas. Piketty<sup>12</sup> sostiene que altos niveles de desigualdad erosionan la cohesión social y pueden alimentar el resentimiento y la exclusión de ciertos grupos de la población. La desigualdad extrema lleva a la concentración del poder político y económico en manos de élites, lo que debilita la participación ciudadana y la representación democrática. Además, limita el acceso equitativo a oportunidades y recursos, generando

---

<sup>9</sup> Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press

<sup>10</sup> Dornbusch, R., y Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press.

<sup>11</sup> Adler, G., Chalk, N. y Ivanova, A., “América Latina enfrenta un crecimiento más lento e inflación alta en medio de tensiones sociales”. *FMI Blog*. (3 de febrero, 2023) <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/02/01/latin-america-faces-slowing-growth-and-high-inflation-amid-social-tensions>

<sup>12</sup> Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

tensiones sociales y aumentando las brechas de desigualdad en la sociedad.

En este contexto, el Foro Económico Mundial (FEM) apunta que es crucial establecer prioridades políticas para revertir esta situación. América Latina y el Caribe requieren una reactivación económica que genere empleo y dinamice los mercados laborales. Además, debe limitar las subidas del costo de vida, mejorar la recaudación de impuestos y proteger a los grupos vulnerables mediante políticas sociales y de empleo adecuadas. Asimismo, es esencial invertir en servicios de salud universal y fortalecer los sistemas de protección social.

### **El desafío de la cohesión social**

La cohesión social existe cuando se reafirma la pertenencia a un mismo grupo, y esa cohesión se fortalece con una serie de factores que son subjetivos –pero no por eso menos válidos– como la sensación de representación de las ideas políticas en la escala pública. La desigualdad atenta contra la percepción de representación y pertenencia, por eso parece sencillo inclinarse por modelos administrativos más autoritarios.

Regina Berger-Schmitt<sup>13</sup> propone que la cohesión social se puede revisar en dos dimensiones principales: la desigualdad y el capital social. La dimensión de la desigualdad busca promover oportunidades iguales y reducir las disparidades y divisiones en la sociedad, incluyendo la exclusión social. Por otro lado, la dimensión del capital social busca fortalecer las relaciones, interacciones y lazos sociales, proporcionando recursos a través de las relaciones sociales, como información, apoyo emocional y ayuda material.

Una sociedad con alta cohesión social garantiza igualdad de oportunidades y beneficios para todas y todos, y fomenta relaciones

---

<sup>13</sup> Berger-Schmitt, R. (2002). Considering social cohesion in quality of life assessments: Concept and measurement. *Social Indicators Research*, 58(1-3), 403-428.

sociales sólidas en las que las personas confían y dependen unas de otras. América Latina y el Caribe, a pesar de los avances significativos en las últimas décadas, continúan siendo la región más desigual a nivel global. Esta desigualdad no solo es un obstáculo para el crecimiento económico, sino que también amenaza la cohesión social y la estabilidad democrática. La cohesión social, que se refiere a los elementos de inclusión y exclusión en cada sociedad, es un indicador crítico de la salud de una democracia.<sup>14</sup>

De acuerdo con el Banco Mundial<sup>15</sup>, la desigualdad en América Latina y el Caribe se vio exacerbada por la pandemia de COVID-19, que afectó de forma desproporcionada a las poblaciones más pobres y vulnerables. Las tensiones sociales resultantes han dado lugar a protestas y malestar social, socavando la estabilidad de las instituciones democráticas.

La democracia, en su esencia, es participativa. Sin embargo, la participación se ve limitada cuando existe desigualdad social. Autores como Amartya Sen y John Rawls han argumentado que la democracia requiere, al menos, un esquema de igualdad de oportunidades para mantener la cohesión social necesaria para el funcionamiento de las instituciones democráticas. Las desigualdades sociales profundas pueden erosionar los sentimientos de solidaridad y pertenencia a la *res* pública, lo que a su vez puede amenazar la estabilidad de la democracia<sup>16</sup>.

La cohesión social y la desigualdad de género están intrínsecamente relacionadas. Si se ha establecido que el debilitamiento de la cohesión social subyace en la acentuación de la desigualdad, reducir

---

<sup>14</sup> Altmann-Borbón, J. (2017). Desigualdad y cohesión social: repensar la política pública para la justicia social. *Pensamiento iberoamericano*, (4), 70-79.

<sup>15</sup> Romero, J. y Lara, G. (2020, 6 de agosto). "Cómo la COVID-19 está agravando la desigualdad de oportunidades en América Latina". *Banco Mundial Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/como-la-covid-19-esta-agravando-la-desigualdad-de-oportunidades-en-america-latina>

<sup>16</sup> *Ibid.*

la brecha y prevenir la violencia de género son esenciales para fortalecer la cohesión social. Como señala el III Informe Regional del Sistema FLACSO<sup>17</sup>, si bien la región ha logrado avances significativos en la inclusión de las mujeres en la economía, la educación superior y la participación política, aún existen desigualdades en el acceso a recursos económicos, educativos y de salud. La pandemia dejó al descubierto una brecha más amplia<sup>18</sup>, debido a un modelo de desarrollo excluyente que evidencia cuán frágil puede ser el progreso logrado y la urgente necesidad de acciones más sólidas y sostenibles, en especial en el ámbito laboral, donde las mujeres han sido las más afectadas.<sup>19</sup>

Persisten estereotipos de género que limitan el desarrollo pleno de las mujeres en la sociedad, enfrentándose a la carga de trabajo doméstico y de cuidado, lo que a su vez limita su desarrollo profesional y económico. Las mujeres se concentran en sectores de baja productividad y bajos salarios, como el trabajo doméstico no remunerado, la agricultura de subsistencia y el empleo informal. Existen barreras culturales y sociales que limitan el acceso de las mujeres a empleos de alto nivel y sectores considerados "masculinos". Esto resulta en una subrepresentación de las mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones, y restringe sus oportunidades de desarrollo profesional.

---

<sup>17</sup> Fernández, A. y Beramendi, C. (coords.). (2023). Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Nuevos protagonismos y viejos dilemas en tiempos de incertidumbre. III Informe Regional del sistema FLACSO. FLACSO Uruguay. [https://flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro\\_FLACSO\\_III%20informe\\_vE.PDF](https://flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro_FLACSO_III%20informe_vE.PDF)

<sup>18</sup> López, M. (14 de diciembre, 2021). «Josette Altmann: “Urge derribar barreras que impiden igualdad de oportunidades económicas entre mujeres y hombres”». *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/josette-almann-urge-derribar-barreras-que-impiden-igualdad-de-oportunidades-economicas-entre-mujeres-y-hombres>

<sup>19</sup> Altmann Borbón, J. (09 de marzo, 2023). «De la brecha a la igualdad: una política exterior para transformar la región». *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/de-la-brecha-a-la-igualdad-una-politica-exterior-para-transformar-la-region>



La transversalidad de género es clave para construir sociedades donde todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Esto implica adoptar un enfoque integral que garantice el acceso igualitario a los recursos y servicios, así como asegurar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

Se debe reconocer el liderazgo de países como México y Chile para promover la política exterior feminista como un enfoque innovador y transformador en la toma de decisiones en el ámbito internacional. Esta es una oportunidad clave para que los países latinoamericanos y caribeños avancen en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

La política exterior feminista implica abordar las desigualdades, inequidades y barreras de género, y reconoce y valora el papel de las mujeres en la construcción de sociedades más respetuosas, justas, plurales e inclusivas. También es una herramienta para influir en la agenda internacional y promover una mayor atención y compromiso en la lucha contra la brecha de género.<sup>20</sup>

Además, es crucial promover la inclusión y reducir la exclusión en todas las sociedades. Esto implica garantizar que todas y todos los miembros de la sociedad tengan las mismas oportunidades y que nadie sea marginado o excluido. La inclusión y la igualdad de oportunidades son fundamentales para la cohesión social y la democracia.

Por lo tanto, los gobiernos de América Latina y el Caribe deben abordar la desigualdad para fortalecer la cohesión social y defender la democracia. Esto requiere políticas sociales modernas que promuevan la movilidad social, la integración y el bienestar general.

---

<sup>20</sup> Ibid.

Estas políticas deben ser respaldadas por políticas fiscales que generen los recursos necesarios para su implementación.

### **El costo de la polarización en la democracia**

El escenario político actual de América Latina y el Caribe es reflejo del creciente descontento ciudadano con la democracia. Como se ha señalado en esta reflexión el contexto económico tiene la capacidad de generar una alteración en la percepción de las desigualdades, intensificando el descontento ciudadano debido a la limitación en el acceso a bienes y servicios.

A pesar de que la región es ahora más democrática que hace tres décadas, se observa una tendencia en la ciudadanía a buscar formas alternativas de participación política. Las circunstancias socioeconómicas generan insatisfacción con las instituciones democráticas y llevan a las y los electores a buscar soluciones rápidas que sugieren la adopción de sistemas más autoritarios. Aunque no necesariamente se manifieste una afinidad directa con el modelo autoritario, existe una inclinación perceptible hacia la búsqueda de una o un líder “decidido”.

La polarización política está creando divisiones profundas en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, socavando la cohesión social. Conduce a la desconfianza y al conflicto entre diferentes grupos dentro de una sociedad. Cuando las diferencias políticas se vuelven extremas, las personas ven a aquellos con puntos de vista políticos opuestos no solo como adversarios políticos, sino como enemigos personales.

Señala Mutz<sup>21</sup> que esto conduce a la deshumanización del "otro", erosionando la cohesión social y fomentando la violencia y el conflicto. Mutz encuentra que la incivilidad (*incivility*) perjudica de forma especial el respeto por los puntos de vista políticos de la

---

<sup>21</sup> Mutz, D. C. (2015). *In-your-face politics: The consequences of uncivil media*. Princeton University Press.

oposición y los niveles de confianza de las y los ciudadanos en las figuras políticas y el proceso político en sí mismo.

Por su parte, Putnam<sup>22</sup> sostiene que la polarización política socava la cooperación y el compromiso cívico, que son fundamentales para la cohesión social. Cuando las personas se sienten profundamente divididas en términos políticos, son menos propensas a trabajar juntas para el bien común. Esto conduce a la fragmentación de la sociedad y a la disminución de la participación cívica.

Para fortalecer la cohesión social en un contexto de extrema polarización política como la que viven las sociedades latinoamericanas y caribeñas, es necesario promover el diálogo, la comprensión mutua y la cooperación para el bien común. Si bien se registran altas tasas de abstención en las elecciones, también hay una mayor presencia de movimientos sociales que buscan generar cambios políticos en temas como los derechos de las mujeres y las minorías. En esencia, hay una ampliación de la democracia, pero cada vez más personas cuestionan la capacidad de las autoridades elegidas democráticamente para mejorar sus condiciones de vida.

La encuesta Barómetro de las Américas 2021, realizada por LAPOP Lab de Vanderbilt<sup>23</sup>, arroja luces sobre este fenómeno, proporcionando un conjunto de datos que develan las actitudes y percepciones de las y los ciudadanos hacia la democracia en la región.

El apoyo a la democracia en los países de América Latina y el Caribe ha disminuido de forma significativa en la última década. La encuesta de 2021 muestra que el apoyo a la democracia ha experimentado una ligera recuperación al 61%, en comparación con

---

<sup>22</sup> Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.

<sup>23</sup> Lupu, N., Rodríguez, M. y Zechmeister, E. (Eds.). (2021). *Pulse of Democracy*. LAPOP. [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021\\_LAPOP\\_AmericasBarometer\\_2021\\_Pulse\\_of\\_Democracy.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf)

la caída del 68% al 58% que se produjo entre los estudios de 2010 y de 2018/19. Aunque la democracia sigue siendo la forma preferida de gobierno para la mayoría, este retroceso en el apoyo sugiere un descontento constante con el modelo de democracia-liberal.

La confianza en las elecciones y en la integridad del proceso electoral es un pilar crucial de cualquier democracia. Sin embargo, la mayoría de las y los ciudadanos de la región expresan una confianza baja en estos procesos. Aunque la confianza en las elecciones se recuperó del 38% en 2018/19 al 42% en 2021, estos niveles de confianza siguen siendo bajos. Este escepticismo respecto a la integridad electoral es un factor importante que alimenta el descontento con la democracia.

El Estado de derecho y la corrupción son otros factores que parecen influir en las percepciones de las y los ciudadanos sobre la democracia. El estudio demuestra que más de tres de cada cinco personas en el promedio de los países de América Latina y el Caribe creen que la mayoría o todos los políticos son corruptos, y la victimización por corrupción de las y los funcionarios públicos ha aumentado en 2021 en comparación con los datos de 2018/19. Esta percepción de corrupción generalizada socava la confianza en las instituciones democráticas.

El descontento creciente con la democracia en América Latina y el Caribe parece estar influido por varios factores, incluyendo una disminución en el apoyo general a la democracia, una baja confianza en la integridad electoral, y percepciones de corrupción. Aunque hay indicios de recuperación en algunas áreas, estos resultados subrayan la necesidad de una acción concertada para abordar estos desafíos y restaurar la confianza en la democracia.

A estos resultados se suman fenómenos como el crimen organizado, la corrupción, la impunidad, las migraciones, las violencias y las nuevas formas de pobreza generan tensiones adicionales a los desafíos existentes.

En cierta medida, la representatividad de los agentes políticos ha sido cuestionada, ya que no reflejan las demandas y aspiraciones de las y los electores, lo que ha llevado a la sociedad a actuar más allá del voto. La representatividad implica la agregación efectiva de las demandas de la sociedad, lo cual depende de la articulación exitosa de las demandas sociales y las ofertas políticas.

La conformación de un nuevo mapa político latinoamericano y caribeño revela algunas tendencias, como el cambio en el equilibrio de fuerzas en un mundo multipolar, la redefinición de las relaciones de poder en un sistema pluricéntrico y la globalización de la economía que pone en duda el concepto de economía nacional. Además, los Estados ya no son soberanos para determinar políticas sociales y económicas, y muestran incapacidad para controlar flujos financieros, de información, la economía criminal y el terrorismo internacional.

Vale mencionar que, aunque el apoyo a la democracia puede haber disminuido, aún es el sistema preferido por la mayoría de las y los encuestados. Esto sugiere que la democracia, aunque cuestionada, no está en peligro inmediato de ser rechazada por completo. En cambio, lo que parece estar ocurriendo es una demanda de reformas que hagan que la democracia funcione mejor para las y los ciudadanos de América Latina y el Caribe.

En última instancia, el desafío radica en cómo los países de la región pueden abordar estas preocupaciones y mejorar la eficiencia y eficacia de sus sistemas democráticos. Este debe ser un tema central para las políticas gubernamentales en los años venideros.

### **Inteligencia artificial, política y sociedad**

La inteligencia artificial (IA) ha estado ejerciendo una influencia creciente en los procesos democráticos a nivel global, y América Latina y el Caribe no son una excepción. Su uso ha introducido una nueva dimensión de complejidad en el escenario democrático. Como

sostienen Donahoe y Metzger<sup>24</sup>, la IA tiene implicaciones sustanciales para los derechos humanos, que son esenciales para el funcionamiento de una democracia. El efecto de la IA en el espacio público, los procesos electorales y los procesos de toma de decisiones tiene el potencial de transformar profundamente la política democrática y las sociedades.

Sostiene Thorsten Thiel<sup>25</sup>, Jefe del Grupo de Investigación "Democracia y Digitalización" en el Instituto Weizenbaum para la Sociedad en Red de Berlín, que la IA tiene el potencial de mejorar los procesos democráticos al incrementar la eficiencia y la transparencia en los servicios públicos. Por ejemplo, la IA puede optimizar los procesos burocráticos, haciéndolos más eficientes y transparentes, lo que a su vez puede mejorar la confianza del público en las instituciones democráticas. Esto es relevante para América Latina y el Caribe, donde, como se ha señalado, la confianza pública en las instituciones ha disminuido.

Las nuevas tecnologías permiten la automatización y simplificación de procesos de la vida cotidiana, intensificado, por ejemplo, la personalización del consumo de información. Sin embargo, se han desdibujado las barreras entre las conversaciones y las informaciones privadas y públicas en redes sociales, dispositivos y aplicaciones móviles. Esta línea difusa entre lo público y lo privado en el uso de las tecnologías es lo que dirige el debate de la influencia de la IA en la vida democrática: qué se regula, cómo y por qué.

Para Meredith Broussard<sup>26</sup>, académica de la Universidad de Nueva York (NYU), la dependencia excesiva de la tecnología, un fenómeno que acuña como tecnochovinismo, lleva a un énfasis desmedido en

---

<sup>24</sup> Donahoe, E., & Metzger, M. "Artificial Intelligence and Human Rights". *Journal of Democracy*, 30(2), (2019) 115-126.

<sup>25</sup> Thiel, T. (6 de enero, 2022). «Artificial Intelligence and Democracy». *Heinrich Böll Stiftung*. <https://il.boell.org/en/2022/01/06/artificial-intelligence-and-democracy>

<sup>26</sup> Broussard, M. (2018). *Artificial Unintelligence: How Computers Misunderstand the World*. MIT Press.

las soluciones digitales, excluyendo a quienes no tienen acceso a la tecnología y en el que se sobrevalora y se confía ciegamente en las capacidades de la tecnología para resolver todos los problemas de nuestras sociedades, sin tener en cuenta las limitaciones y las implicaciones éticas y sociales.

Sostiene que el tecnochovinismo puede subestimar las habilidades y conocimientos humanos, relegando la toma de decisiones a algoritmos y sistemas automatizados sin tener en cuenta la complejidad de los problemas y la importancia del juicio humano. Broussard advierte que confiar ciegamente en la tecnología puede llevar a errores y malinterpretaciones, especialmente en contextos en los que la comprensión del mundo y la toma de decisiones requieren una comprensión más profunda de la realidad y el contexto.

Un énfasis excesivo en la automatización y la digitalización de procesos excluye a quienes no tienen acceso a la tecnología o no están familiarizados con su uso. Esta brecha digital aumenta las desigualdades y perpetua la exclusión de ciertos grupos de la sociedad. Es fundamental que los gobiernos y los actores relevantes en la región impulsen políticas y programas que promuevan el acceso equitativo a Internet y fomenten la alfabetización digital.

Esto incluye invertir en infraestructura de conectividad, facilitar el acceso a dispositivos tecnológicos asequibles, brindar capacitación y educación en competencias digitales, y promover la inclusión digital de grupos marginados, como las comunidades rurales, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

Otro de los mayores desafíos es el potencial de desinformación y manipulación. Las herramientas impulsadas por IA, como los bots sociales y las *deepfakes* son utilizadas para manipular la opinión pública, una preocupación aún más relevante cuando las redes sociales en América Latina y el Caribe juegan un papel crucial en las campañas y en el discurso político.

En la era de la información digital y la posverdad, la distinción entre realidad y ficción se ha vuelto cada vez más borrosa. El surgimiento de los *deepfakes*, videos hiperrealistas generados por inteligencia artificial representan un desafío directo a la veracidad de la información y tienen implicaciones profundas para la democracia, la privacidad y la confianza ciudadana en los medios de comunicación.

Uno de los *deepfakes* más notorios es el del ex presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. En 2018, el director Jordan Peele colaboró con BuzzFeed para crear un video en el que "Obama" hace comentarios despectivos sobre Donald Trump. El video fue una demostración poderosa de cómo los *deepfakes* pueden ser utilizados para difundir desinformación y alterar la percepción pública. Incluso la Reina Isabel II no fue inmune a los *deepfakes*. En 2020, Channel 4 en el Reino Unido creó un *deepfake* de la Reina dando el mensaje de Navidad. El video fue creado para destacar la importancia de la confianza en la era de las noticias falsas y la desinformación.

Estos ejemplos subrayan los peligros potenciales de esta tecnología. Pueden ser utilizados para difundir desinformación, alterar la percepción pública, suplantar identidades y erosionar la confianza en los medios. A medida que la tecnología de IA mejora, la capacidad para crear *deepfakes* más convincentes solo aumentará.

El reconocido pensador y autor israelí Yuval Noah Harari<sup>27</sup> mantiene una postura cautelosa sobre la IA. Sostiene que estamos al borde de crear no solo una especie humana mejorada, sino un tipo de ser completamente nuevo, que es mucho más inteligente que nosotros.

---

<sup>27</sup> CBS News. (2023). 'Sapiens' author Yuval Noah Harari warns AI will make us 'hackable animals'. <https://www.cbsnews.com/news/yuval-harari-sapiens-60-minutes-2021-10-29/>



Para Harari la carrera por desarrollar la IA, así como otras tecnologías como la edición de genes y las interfaces cerebro-ordenador, que podrían resultar en híbridos humano/máquina, tienen el peligro de generar una mayor desigualdad biológica si las nuevas tecnologías solo están disponibles para las personas más adineradas o para personas de ciertos países. Asegura que esto podría llevar a que los Homo sapiens se dividan en diferentes castas biológicas.

Por lo tanto, aunque la IA tiene el potencial de mejorar los procesos democráticos en América Latina y el Caribe, también presenta desafíos económicos, políticos y sociales significativos. Es esencial que las y los responsables de la formulación de políticas en esta región naveguen con precaución en el panorama tecnopolítico, asegurándose de que la IA se utilice de una manera que respalde los valores y principios democráticos, así como considerar los efectos en la desigualdad económica, social y digital. Es preciso considerar cómo el desarrollo de tecnologías afecta la forma de comprender los aparatos y estrategias operativas de los Estados y su gestión.

### **América Latina y el Caribe en el mundo: ¿fragmentación o convergencia?**

La coyuntura actual, marcada por una redistribución de las cuotas de poder a nivel internacional, plantea nuevos retos y oportunidades para la región. Esta reconfiguración de la geopolítica global abre espacios para la reinserción de América Latina y el Caribe en el sistema internacional. Sin embargo, esta reinserción requiere de una estrategia concertada y coherente en un momento en que la integración regional se encuentra en sus mínimos históricos.

Es deber concentrarse en el análisis, debate y estudio de temas tales como la cooperación y el conflicto para abordar los mecanismos de concertación política, económica y social desde la óptica del cuándo, cómo y porqué las naciones latinoamericanas y caribeñas

escogen relacionarse a través de coaliciones o de antagonismos, y las consecuencias que estas decisiones conllevan.

Las naciones cooperan producto de oportunidades y circunstancias en determinados contextos. Deciden cooperar cuando está en sus intereses hacerlo, y es en la concatenación de fuerzas y circunstancias donde se fortalecen o debilitan las relaciones, los valores y los principios compartidos por los países. Ello facilita o dificulta el establecimiento de mecanismos de concertación y coordinación de políticas.

Los cambios en el mapa político de América Latina y el Caribe han producido nuevas alianzas que aún no terminan de decantarse en lo político, lo económico y lo social. Viejos conflictos han reaparecido afectando la construcción de una región -con una sola voz- ante la comunidad internacional, lo que estratégicamente le resta fuerza en el sistema mundial y ante otras regiones emergentes como China e India en un contexto en el que dejamos de ser prioridad para Europa y EE. UU.

Asimismo, conflictos nacionales, étnicos, fronterizos y otros, generan incertidumbres y reafirman la necesidad de fomentar relaciones basadas en la cooperación para el desarrollo. Esta suerte de “aislamiento o marginación” no obstante brinda oportunidades para una mejor cooperación regional y para avanzar hacia un diseño estratégico competitivo. Ello requiere de una visión y de importantes grados de voluntad política, que definan a la cooperación como objetivo central en la región.

La región debe concertar una inserción global que le asegure un derrotero hacia el desarrollo sostenible. Ello exige hacer una valoración de los principales mecanismos de concertación del último cuarto de siglo; analizar cuáles de ellos se han institucionalizado; el tipo de acuerdos que se establecen; y en qué se diferencian estos mecanismos de las alianzas.

Los líderes democráticos de la región han señalado la necesidad de concertar para generar mayor estabilidad, crecimiento económico con equidad, y fortalecer los procesos de integración regional a través de nuevas opciones que, desde la lógica del “nuevo regionalismo” latinoamericano y caribeño, además de contar con una agenda económica, contribuya al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y la seguridad regional como un “bien público”, en la búsqueda de generar oportunidades para el mayor número de personas.

Las relaciones económicas, en particular las comerciales, siguen siendo espacios de desacuerdos con avances bastante limitados que reflejan la divergencia de intereses y las asimetrías económicas y sociales tanto a lo interno, como entre los países latinoamericanos. Ello ha traído, como consecuencia, la necesidad de efectuar mejores esfuerzos para respaldar los procesos de negociación regional comercial y económica.

Las políticas de cooperación atraviesan en la actualidad por un proceso de cambio tanto en las ideas como en la práctica, dirigidas a mejorar las estrategias e instituciones de los países en desarrollo, y orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como son la reducción de la pobreza y el desarrollo social. A pesar de que existen consensos en dichos objetivos, la cooperación igualmente apunta a establecer una agenda del desarrollo basada en acuerdos dirigidos a la apertura comercial, la reducción de deuda y el acceso a la tecnología. Cabe preguntarse, entonces, si la cooperación ayuda a la concertación o, por el contrario, la dificulta. ¿En qué áreas la concertación en cooperación ha demostrado tener más posibilidades de lograr el éxito?

Una mirada a la región en su conjunto denota las necesidades de concertación, pero a la vez las dificultades de conciliar intereses. Por un lado, la concertación política ha tenido un rol efectivo de interlocución, pero un déficit en cuanto a la acción concertada. Esta carencia para encontrar mecanismos de acción dificulta consolidar

una perspectiva común y transformarla en acciones que permitan una mejor inserción en el mundo. De allí la discusión en cómo los procesos de concertación política se vinculan con los procesos internacionales. Conciliar los procesos de integración y concertación con la apertura, a la vez que se fomentan medidas para resolver el problema de la pobreza y la desigualdad, se convierte en el principal desafío para los liderazgos democráticos latinoamericanos y caribeños.

El reciente "Consenso de Brasilia" que congregó a 12 Estados sudamericanos en un mismo foro representa un avance significativo. Si bien aún no se ha delineado claramente cómo se concretará o se desarrollará esta iniciativa, representa un importante primer paso en la dirección adecuada para iniciar las conversaciones. Tal como fue destacado por el Canciller chileno, Alberto Van Klaveren, la reanudación de los canales de comunicación entre los Estados sudamericanos abre la posibilidad de encontrar vías de cooperación en asuntos específicos.

La región muestra importantes resultados en el fragmentado camino de la integración y la concertación en tres áreas claves. Aunque no tan rápido como se esperaba, América Latina y el Caribe ha comenzado el proceso de recuperación y crecimiento económico. Ello hace que las posibilidades de la región de alcanzar una mejor inserción internacional aumenten si se logran superar las falencias del proceso efectivizando las percepciones comunes en acciones concertadas que permitan a la región una posición no marginal en la agenda global. La concertación política latinoamericana y caribeña ha demostrado que posee una gran fortaleza cuando de defender la paz se trata. Ahí ha logrado éxitos sustanciales. También en mantener a la región como una zona libre de armas de destrucción masiva. No obstante, la institucionalidad, aún en este campo, es difícil.

Frente a la encrucijada de la fragmentación o la convergencia en la integración regional, América Latina y el Caribe se encuentran en

una posición única para redefinir su lugar en el mundo. Aprovechar esta oportunidad requiere de una visión y un compromiso decidido con la integración, así como la capacidad para navegar el cambiante paisaje político internacional.

En una región heterogénea, plural y diversa, se debe aprender a construir a través del disenso. La diversidad de perspectivas y experiencias puede ser una fortaleza en lugar de una debilidad, siempre y cuando se maneje de manera efectiva y respetuosa de las diferencias.

### **Diplomacia académica: la clave intangible de la integración regional**

En los últimos años FLACSO ha asumido un papel protagonista en la promoción de la integración regional a través de la diplomacia académica, consonante con la compleja e interdependiente realidad del siglo XXI. Los problemas globales actuales demandan una cooperación multilateral que trasciende las fronteras nacionales y llama a la Secretaría General de FLACSO a asumir un papel transformador y relevante en la articulación de los esfuerzos académicos, diplomáticos y políticos para la promoción de la integración regional y la cooperación internacional con Estados Miembros, Observadores, socios tradicionales y emergentes.

La diplomacia contemporánea está compuesta de nuevos actores, escenarios, tecnologías y contextos. Esa nueva realidad demanda una lectura dinámica multiactor, donde la educación superior juega un rol estratégico como sujeto experto y mediador entre ideas, conocimiento, innovación, tecnología y cultura. Esta realidad abre un nuevo debate en el cual se sitúa la cooperación internacional como estrategia y la diplomacia académica como método para la exitosa construcción de lazos de confianza y asistencia mutua entre pares interesados.

Jane Knight<sup>28</sup> sitúa el debate sobre el concepto de diplomacia académica y sus fronteras, a partir de la identificación del tipo de instituciones que se involucran en el proceso de negociación y los intereses perseguidos por los cooperantes. Para Knight, la diplomacia académica debe ser vista como un proceso de reciprocidad que contribuye a las relaciones internacionales, de igual modo que la cercanía con lo internacional permite agregar valor al desarrollo del conocimiento, y este contribuye de forma directa al mejoramiento de la sociedad.

Por otro lado, el principio de la cooperación internacional es la generación de frentes de diálogo y acuerdo que permitan y estimulen a las partes involucradas la reciprocidad, el buen entendimiento y el beneficio mutuo. La educación superior ha evidenciado la necesidad de un ejercicio consciente y organizado de la cooperación internacional dentro de las instituciones, y la importancia de la cooperación para los proyectos que le son naturales a la academia: la investigación, la capacitación, la divulgación y la innovación.

FLACSO, como organismo intergubernamental, académico, autónomo y plural, representa un ejemplo dinámico de cómo la diplomacia académica puede impulsar la cooperación internacional y la integración regional. Al generar y difundir conocimiento, abre la puerta a soluciones innovadoras para enfrentar los desafíos apremiantes de nuestro tiempo, reconociendo la diversidad de prioridades y recursos a lo largo de los países de América Latina y el Caribe, y apoyándose en la diplomacia académica para negociar acuerdos internacionales de cooperación con socios tradicionales y emergentes, en condiciones equitativas y beneficiosas para todas las partes.

---

<sup>28</sup> Knight, J. (2015). The potencial of knowledge diplomacy. Higher education and international relations en L. Weimer (ed.), *A Wealth of Nations*. Ámsterdam, EAIE.

En el complejo escenario del siglo XXI, la diplomacia académica se posiciona como un eficaz instrumento para superar las barreras tradicionales que obstaculizan la integración regional. En la confluencia de la política, la academia y la sociedad, la diplomacia académica ejerce un rol trascendental, facilitando el diálogo, promoviendo la colaboración y construyendo una confianza mutua robusta, que coadyuva a la superación de tensiones políticas, diferencias culturales y desigualdades socioeconómicas.

La diplomacia académica fomenta un diálogo esencial en la arquitectura de la integración regional. Al convocar a académicos, expertos e instituciones de diversos campos y nacionalidades, permite un intercambio enriquecedor de ideas y conocimientos que sobrepasa las fronteras nacionales y culturales. Este diálogo, libre de las restricciones políticas usuales, posibilita un entendimiento compartido y propicia la generación de soluciones creativas y efectivas ante desafíos comunes.

En segundo lugar, la diplomacia académica cataliza la colaboración interinstitucional e internacional. Las sinergias creadas entre instituciones académicas, gobiernos y actores clave de la sociedad civil desembocan en iniciativas conjuntas de investigación, programas de intercambio académico y proyectos que fortalecen la cooperación y el entendimiento mutuo, cimentando, de esta manera, las bases para la integración regional.

La implementación de estrategias de cooperación internacional en el contexto actual está sujeto a una serie de desafíos como producto de las transformaciones del panorama político, las realidades del sistema económico y la creciente preocupación por nuevos temas prioritarios de la agenda internacional: los derechos humanos, la crisis climática, el acceso a la salud, la justicia alimentaria, la multiculturalidad y los nuevos pesos económicos y productivos en el juego político global. La academia, alerta de las transformaciones y dedicada al análisis de ese hecho, reconoce la diversidad de

prioridades y recursos a lo largo de los países, sus intereses y beneficios para la aplicación activa de la diplomacia académica.

Sin embargo, los desafíos de la diplomacia del conocimiento y la necesidad de un nuevo enfoque de cooperación, produce una serie de presiones sobre la academia para enfrentar otros retos de índole institucional: (i) la generación de ingresos, entendiéndose como la búsqueda de contrapartes que tengan interés en apoyar con financiamiento los programas de formación y actualización profesional; (ii) la competencia por el talento, la imagen de la institución y su reputación; (iii) la necesidad de centrarse en la investigación con enfoque internacional y generar un impacto de publicaciones al mismo nivel y; (iv) la atracción de estudiantes y académicos de corte internacional.

La cooperación internacional es un elemento esencial en la consecución de los objetivos institucionales de FLACSO. Por un lado, alienta la investigación académica, fomenta la innovación educativa de alto nivel y capacita a diversos sectores sociales. Por otro lado, consolida a FLACSO como un órgano mediador entre la producción de conocimiento académico y la generación de políticas públicas. Este doble papel refleja la naturaleza plural y transdisciplinaria de la institución, que busca generar un impacto positivo en seguimiento a su misión y responsabilidad con los Estados latinoamericanos y caribeños.

La confianza, el tercer eje en la tríada de la diplomacia académica, se forja a través de la interacción continua y la colaboración sostenida. Los actores involucrados, al conocerse y trabajar conjuntamente, desarrollan relaciones sólidas y confiables que minimizan las tensiones políticas y las discrepancias socioeconómicas. Esta confianza, esencial para cualquier tipo de cooperación, facilita la gestión de acuerdos y proyectos regionales que, sin ella, resultarían inalcanzables.

De esta forma, FLACSO en su compromiso con la diplomacia académica, juega un papel decisivo, aportando de forma



significativa a la integración regional en América Latina y el Caribe. Es evidente que la diplomacia académica, en palabras de Knight, es más efectiva cuando transforma la dinámica de relación entre los participantes, generando reciprocidad, entendimiento y beneficio mutuo. Para lograrlo, es imprescindible el diálogo horizontal, la colaboración comprometida y la construcción de canales de confianza. A través de estos valores, FLACSO fomenta la cooperación multilateral y multicultural, propiciando una conciencia regional e internacional de los problemas y el desarrollo sostenible como parte de su propuesta de diplomacia académica para la integración regional.

## CAPÍTULO 8

# Pluralidad y diversidad: el disenso como componente esencial de la democracia, la integración y el desarrollo

### Introducción

En las palabras de Antonio Gramsci, resuena una verdad vigente: *"El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos"*. Esta frase captura con precisión la incertidumbre que envuelve a América Latina y el Caribe en tiempos de reconfiguraciones internas y del poder global<sup>1</sup>.

Es como si la región hubiese extraviado su brújula, navegando sin rumbo en un mar de múltiples crisis interconectadas. En esta época de transición se han desvelado y profundizado las grietas estructurales del desarrollo latinoamericano y caribeño, las brechas sociales y de género se mantienen, crece la desafección de las sociedades generada por los déficits de la democracia y los Estados

---

<sup>1</sup> Reflexión del Informe Institucional de Gestión octenio 2016-2024, presentado al XLVII Consejo Superior y XXV Asamblea General de FLACSO en Santiago, junio de 2024: FLACSO Secretaría General. (2024). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLVII Consejo Superior y XXV Asamblea General 2016-2024*.

no han podido generar propuestas reales para una integración regional efectiva.

El análisis de América Latina y el Caribe requiere un abordaje interdisciplinario que permita una comprensión integral de la realidad regional, pero que responda a su contexto histórico y a la heterogeneidad característica de sus sociedades. Esta reflexión se propone como un ejercicio de acercamiento al abordaje del panorama actual que exige una reevaluación y un cambio de paradigma hacia una nueva forma de contrato social que, además de responder a las demandas nacionales, fortalezca los mecanismos de cooperación e integración regional.

### **La región en el contexto postpandemia**

Interpretar la crisis provocada por el COVID-19 desde la perspectiva de una *sindemia*<sup>2</sup> facilita el análisis de los desafíos que América Latina y el Caribe sufrieron en esta coyuntura, destacando tanto los obstáculos inmediatos como las repercusiones que se mantienen en el tiempo. Facilita la comprensión de cómo la confluencia de enfermedades y factores socioeconómicos y ambientales intensifica los impactos negativos en la salud de las poblaciones y amplifica las inequidades estructurales.

La recuperación postpandemia ha sido un proceso multifacético, marcado por desafíos persistentes y avances específicos. En términos económicos, la región ha mostrado signos de crecimiento gradual, impulsado por la recuperación de sectores clave como el turismo y la exportación de materias primas. Sin embargo, se mantienen desafíos sociales y laborales que afectan de forma desigual a los grupos más vulnerables de la sociedad.

---

<sup>2</sup> Término propuesto por el antropólogo médico Merrill Singer en la década de 1990.

De acuerdo a estudios del Banco Mundial<sup>3</sup>, la región experimentó una notable desaceleración económica en 2023, alcanzando solo un 2,2% de crecimiento. Este lento avance se debió a una combinación de factores adversos, tales como la elevada inflación, condiciones monetarias restrictivas, la debilidad del comercio mundial y fenómenos meteorológicos extremos. Las proyecciones económicas para 2024 y 2025 sugieren una recuperación gradual. Se anticipa un crecimiento del 2,3% en 2024 y del 2,5% en 2025.

Esta mejora se basará en la disminución de la inflación y la correspondiente reducción de las tasas de interés por parte de los bancos centrales, lo que podría facilitar un aumento en la inversión. Sin embargo, esta recuperación será desigual entre los países de la región. Brasil, por ejemplo, enfrentará una desaceleración en 2024 con un crecimiento del 1,5%, aunque se espera que se recupere al 2,2% en 2025. Por otro lado, México verá un crecimiento del 2,6% en 2024 y del 2,1% en 2025. Argentina, que ha enfrentado desafíos climáticos, se proyecta que crecerá un 2,7% en 2024 y un 3,2% en 2025.

Colombia y Chile se espera que vean mejoras en sus tasas de crecimiento, mientras que Perú se recuperará de su contracción de 2023 con un crecimiento proyectado del 2,5% en 2024 y del 2,3% en 2025, impulsado por el aumento de la producción minera. En el Caribe, excluyendo Guyana, se espera un crecimiento del 4,1% en 2024 y del 3,9% en 2025, apoyado por la expansión del sector turístico. Para América Central, se proyecta un crecimiento sostenido del 3,7% en 2024 y del 3,8% en 2025, impulsado por un aumento moderado de las remesas.

Subraya el Banco Mundial que a pesar de las proyecciones de recuperación, la región enfrenta desafíos estructurales que limitan su potencial de crecimiento a largo plazo. La desaceleración de la

---

<sup>3</sup> Banco Mundial. (2024). Global Economic Prospects, January 2024. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-2017-5.

productividad total de los factores y el envejecimiento de la población son factores que disminuyen el crecimiento potencial. Además, la región está expuesta a varios riesgos externos, incluyendo tensiones geopolíticas que podrían perturbar los mercados energéticos y fenómenos meteorológicos extremos intensificados por el cambio climático, como el efecto de El Niño, incluyendo lluvias intensas y sequías. Si los desastres naturales relacionados con el clima se intensifican en los próximos años, la producción de alimentos y otros bienes primarios podría verse afectada, lo que impactaría no solo el crecimiento, sino también la política monetaria de la región. Los efectos adversos de estos desastres serían más graves en los países más pobres, que tienden a tener infraestructuras menos resilientes.

El impacto social de la pandemia sigue siendo profundo, con un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>4</sup> (CEPAL), la tasa de pobreza en la región se ha mantenido elevada, afectando al 32% de la población en 2023. La pandemia exacerbó las disparidades existentes y llevó a un retroceso en los avances logrados en las últimas décadas en términos de desarrollo humano.

La inclusión laboral ha enfrentado una crisis persistente desde 2010, con diversos indicadores laborales mostrando una tendencia negativa. La tasa de crecimiento del número de ocupados fue de solo el 1,26% entre 2014 y 2023, significativamente menor que en la década de 1980. La pandemia de COVID-19 exacerbó esta situación, resultando en la mayor crisis de los mercados laborales desde 1950.

Señala CEPAL<sup>5</sup> que en 2020, la creación de empleo cayó por primera vez en 70 años. Aunque hubo una mejora entre 2020 y 2022, reflejando una recuperación cíclica y un efecto rebote tras la

---

<sup>4</sup> CEPAL. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1)

<sup>5</sup> *Ibid.*

contracción de 2020, la recuperación ha sido incompleta y desigual. En 2023, la tasa de participación laboral se mantuvo levemente por debajo de los niveles previos a la pandemia (63% en 2023 frente a 63,3% en 2019), y la tasa de desocupación se redujo del 8% en 2019 al 6,8% en 2023. Sin embargo, no se ha logrado reducir las brechas históricas entre hombres y mujeres en el mercado laboral. La informalidad laboral sigue siendo alta, con un 49% de los trabajadores en condiciones informales en el cuarto trimestre de 2022. En 2021, el 54,3% de la población económicamente activa no cotizaba a los sistemas de pensiones. Además, en 2022, el 17% de los ocupados estaban en situación de pobreza y el 36.8% tenía ingresos inferiores al salario mínimo.

El Cuarto Informe Regional del Sistema FLACSO<sup>6</sup> ofrece un análisis comparativo de las políticas públicas de protección social y mercado laboral en el contexto de la emergencia sanitaria y destaca la necesidad de implementar políticas públicas para mejorar la situación laboral en la región. El informe resalta la importancia de promover la formalización del empleo, lo que es esencial para garantizar que los trabajadores accedan a derechos laborales y protección social. Este objetivo requiere de reformas fiscales que faciliten una redistribución más equitativa de los ingresos y fomenten un crecimiento inclusivo.

El informe enfatiza la necesidad de una mayor inversión en educación y formación profesional para mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral. Se sugiere alinear los programas educativos con las demandas del mercado laboral actual y futuro. Estas medidas, que incluyen la formalización del empleo y las reformas fiscales, son fundamentales para abordar los problemas estructurales del mercado laboral en América Latina y el Caribe. La implementación

---

<sup>6</sup> Rivero Soto, S., y Sáenz Breckenridge, S. (Eds.). (2024). IV Informe Regional del Sistema FLACSO. Nuevas respuestas a viejos desafíos en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo de las políticas públicas de protección social y mercado laboral en el contexto de la emergencia sanitaria. FLACSO Secretaría General.

de estas políticas contribuirá a fortalecer la economía regional y a reducir las desigualdades, promoviendo un desarrollo social inclusivo y sostenible.

Para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, la inserción laboral por sí sola no es suficiente. Es crucial promover una inclusión laboral con un mayor dinamismo del mercado de trabajo, anclado en políticas de desarrollo productivo en sectores impulsores del crecimiento. Esto debe asegurar no solo una mayor creación de empleo, sino también una remuneración adecuada y una mayor cobertura de la protección social, abordando los problemas estructurales de la región.

Ahora bien, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>7</sup> advierten que tres de cada cuatro jóvenes de 15 años en América Latina y el Caribe no poseen habilidades matemáticas básicas, y uno de cada dos carece de habilidades mínimas de lectura. Esta deficiencia educativa no solo es alarmante para las perspectivas de empleo de estos jóvenes, sino que también plantea serias implicaciones para la inclusión social y el desarrollo económico de la región. El rendimiento académico de los estudiantes de América Latina y el Caribe en matemáticas es notablemente inferior al de sus pares en los países de la OCDE, con una diferencia equivalente a cinco años de escolarización. Con un promedio de 373 puntos en matemáticas frente a los 475 puntos de los países de la OCDE, y ubicándose en el extremo inferior en matemáticas, lectura y ciencias, la región enfrenta un riesgo significativo en términos de oportunidades laborales futuras y desarrollo económico. Estos resultados evidencian la necesidad urgente de implementar políticas educativas que eleven los

---

<sup>7</sup> Arias Ortiz, E.; et al. (2024). *El aprendizaje no puede esperar: Lecciones para América Latina y el Caribe a partir de PISA 2022*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/41144>

estándares y reduzcan las disparidades, garantizando así un crecimiento inclusivo y sostenible para la región.

Señala además el FMI<sup>8</sup> que la resiliencia de los mercados emergentes se encuentra en un punto crítico. Si bien la gobernanza efectiva y las políticas expansivas han sido básicas para la recuperación postpandemia en América Latina y el Caribe, el aumento de la deuda pública requiere estrategias robustas para asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Los gobiernos que implementaron políticas fiscales y monetarias expansivas, así como medidas de protección social, han facilitado una recuperación más rápida. No obstante, estas estrategias incrementaron la deuda pública, planteando interrogantes sobre la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo.

Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo<sup>9</sup> destaca un aumento sin precedentes en la deuda pública mundial, que alcanzó un máximo histórico de USD 97 billones en 2023, incrementándose en USD 5,6 billones respecto al año anterior. Este incremento en la deuda, que comprende tanto el endeudamiento interno como el externo de las administraciones públicas, está acompañado por un encarecimiento significativo en los costos de reembolso de la deuda, afectando desproporcionadamente a los países en desarrollo.

En 2023, los países en desarrollo pagaron USD 847 mil millones en intereses netos, un 26% más que en 2021. Estos países se han endeudado internacionalmente a tipos entre dos y cuatro veces superiores a los de Estados Unidos y entre seis y doce veces superiores a los de Alemania. Los crecientes pagos de intereses están

---

<sup>8</sup> Fondo Monetario Internacional. (2024). *El último tramo: vulnerabilidades y riesgos financieros*. Informes sobre la Estabilidad Financiera Mundial. <https://imf.org/GFSR-April2024>

<sup>9</sup> United Nations Report. (2024). *A world of debt. A growing burden to global prosperity*. United Nations Conference on Trade and Development. [https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1_en.pdf)



desplazando los recursos domésticos disponibles para la inversión pública y el gasto social.

En América Latina y el Caribe, el aumento en los pagos de intereses en la última década ha coexistido con la estagnación del crecimiento de los ingresos fiscales del gobierno central, los cuales se mantuvieron esencialmente planos a los niveles de 2006 entre 2012 y 2019. Como resultado, la proporción de los ingresos fiscales destinados a cubrir los pagos de intereses ha aumentado constantemente, pasando de al menos 8,1% en 2010 a 9,7% en 2020, con entre 12 y 15 países utilizando el 10% o más de sus ingresos para este fin.

## Democratizar la democracia

La democracia como proceso social está en permanente construcción, unida a la libertad y la justicia, organiza la convivencia y asienta el control del poder en la ciudadanía. Nos subordina a un orden jurídico-positivo que reconoce y garantiza los distintos tipos de derechos y libertades. Forma parte de la experiencia de las y los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común<sup>10</sup>. Por eso se dice que es de realidades<sup>11</sup>.

Si bien la democracia ha sido definida como un sistema de toma de decisiones sobre la vida colectiva que, en algún grado, depende de la voluntad de las y los ciudadanos, el sistema democrático, en la actualidad, plantea dudas sobre su capacidad para llenar las aspiraciones de representatividad de la ciudadanía y para lograr la cohesión social.<sup>12</sup> Cuando se habla de democracia, generalmente se utiliza como punto de referencia el modelo de la democracia liberal

---

<sup>10</sup> Algunas de las opiniones expresadas en este documento han sido expuestas por la autora en diversas conferencias impartidas en la región.

<sup>11</sup> Reflexiones sobre la situación democrática en América Latina

<sup>12</sup> Oller Sala, D. (27 de febrero, 1999). Disertación en el: Foro sobre la calidad de la democracia: retos y amenazas. Fundación Hugo Zárata.

representativa, el cual ha significado un avance político significativo en la historia de la humanidad, pero cuyos puntos débiles producen importantes déficits democráticos<sup>13</sup>.

De este modo, el término "democracia" se refiere a un sistema que organiza la convivencia y regula el poder, implicando la participación ciudadana en la formación del poder mediante elecciones periódicas, la separación de poderes y la subordinación de estos, así como de todos los ciudadanos, a un orden jurídico positivo que reconoce y garantiza diversos derechos y libertades. Además, es un sistema en el cual los ciudadanos tienen el derecho de ser escuchados por sus gobernantes, permitiéndoles ejercer cierto control y corrección sobre las acciones de los poderes públicos a través de la opinión pública.<sup>14</sup>

Numerosas investigaciones han seguido la pista a la evolución de la participación política en sociedades democráticas contemporáneas. Ello ha permitido demostrar que la realidad es muy distinta al ideal rousseauano de la democracia, el cual prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometida de manera directa mediante la participación.

Para un grupo importante de ciudadanos y ciudadanas en América Latina y el Caribe, la democracia encierra un conjunto de promesas incumplidas que expresan la clásica tensión entre su dimensión procedimental (elecciones periódicas, división de poderes, sistema

---

<sup>13</sup> Altamnn-Borbón, J. (2018). Robustecer el desarrollo sostenible y el acceso a la justicia: democratizar la democracia. En Karen Acosta y Francisco Rojas Aravena (eds.). *El Acceso a la Justicia desde una perspectiva internacional en América Latina*. DIRAJU. <https://www.dirajus.org/media/pages/publicaciones/el-acceso-a-la-justicia-desde-una-perspectiva-internacional-en-america-latina/24071d7781-1654405221/el-acceso-a-la-justicia-desde-una-perspectiva-internacional-en-amrica-latina.pdf>

<sup>14</sup> Ibid.

de partidos, etc.) y la sustantiva (niveles de bienestar y de equidad mínimos que expresan el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, jurídicos, culturales y políticos).

Como consecuencia, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente alejada de los políticos y de la política, considerada cada vez más como predio exclusivo de una elite que hace de ésta una profesión distanciada de la realidad y busca la defensa corporativa de sus intereses, abandonando, de paso, la consecución del bien común. En los sistemas políticos afectados por este mal, la única política posible parece ser la que la lógica del sistema económico proporciona. La eficacia se mide por los votos alcanzados, y toda actuación acaba convirtiéndose en política electoral: ya no se concibe como programa sino proyecto de corto plazo.

En el contexto de la realidad de América Latina y el Caribe, la carencia de una efectiva participación ciudadana, se explica por el hecho de que la ciudadanía experimenta lo que autores han denominado “el alivio de liberarse de la política”, expresado como una total apatía respecto de esa vinculación con lo público.<sup>15</sup> Si bien dicho proceso ha sido puesto de relieve en el caso de naciones que se encuentran en el proceso de transición a la democracia,<sup>16</sup> también sucede en otras con una mayor tradición democrática.

Es preciso considerar la democracia como proceso de democratización progresiva: no como un punto de llegada, sino de partida, permeable a nuevas necesidades y retos, y se mueve según criterios de justicia y que pone a la persona como centro de la sociedad. La democracia debe estar presente en todos los ámbitos de la vida social, lo cual significa democracia en lo político, pero

---

<sup>15</sup> O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires.

<sup>16</sup> Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Venezuela.

también, y de forma especial, democracia económica, laboral, cultural, jurídica y social.<sup>17</sup>

El diálogo requiere de una ciudadanía que sea activa, que acreciente la sensibilidad social y desplace el individualismo. Esto supone la puesta en valor de nuevos temas como desafíos globales de las civilizaciones: medio ambiente, género, derechos digitales, derechos de otras espacios; los cuales se suman a viejos conflictos que persisten como los derechos sociales y económicos (salud, educación vivienda, empleo, pensión, entre otros) y los derechos políticos (participación, asociación y sufragio).

El concepto de ciudadanía idóneo para estos tiempos debe unir la racionalidad de la justicia con el sentimiento de pertenecer a una comunidad y su obligación de participar en ella. Hay que tener en cuenta que sólo quien se siente reconocido por una comunidad puede sentirse motivado a integrarse y comprometerse activamente.

En realidad, las personas deberían poder asumir su ciudadanía haciéndose cargo de la injusticia dentro y fuera de la propia comunidad política, y cargando con su responsabilidad para articular, desde ella, y con las mediaciones políticas pertinentes, una práctica solidaria eficaz.

La vida política a menudo no es reflejo de los conflictos sociales sino de los conflictos entre las elites dirigentes, que van distanciándose de las bases y de las necesidades reales de la población. Y en realidad cada vez hay menos coincidencia entre legitimación popular y legitimación representativa.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Altamnn-Borbón, J. (2018). Robustecer el desarrollo sostenible y el acceso a la justicia: democratizar la democracia. En Karen Acosta y Francisco Rojas Aravena (eds.), *El Acceso a la Justicia desde una perspectiva internacional en América Latina*. DIRAJUs. <https://www.dirajus.org/media/pages/publicaciones/el-acceso-a-la-justicia-desde-una-perspectiva-internacional-en-america-latina/24071d7781-1654405221/el-acceso-a-la-justicia-desde-una-perspectiva-internacional-en-amrica-latina.pdf>

<sup>18</sup> Oller Sala, D. (27 de febrero, 1999). Disertación en el Foro sobre la calidad de la democracia: retos y amenazas. Fundación Hugo Zárata.

Estas prácticas de negociación y concertación tienen como consecuencia verdaderos monopolios en la representación de intereses. Por otra parte, el interés general no se ve como bien común, sino como interés particular, de grupo. “El pudrimiento de las conciencias, el estrago de las prácticas que ese omnipresente proceso representa sitúa en el corazón de la actualidad el tema de la corrupción política”.<sup>19</sup> Para Heidenheimer la forma particular de perversión que la caracteriza no consiste en sólo violar las normas destinadas a proteger el interés general, sino en sustituir la lealtad jurídica y personal hacia la comunidad por la total identificación con el grupo y el vasallaje a su jefe.

Chantal Mouffe<sup>20</sup> sostiene que el disenso es un componente esencial de la política democrática. En su teoría de la democracia agonística, argumenta que los conflictos y antagonismos son constitutivos de la política y no deben ser eliminados, sino gestionados dentro de un marco democrático. Según Mouffe, la política no puede reducirse a un consenso racional y deliberativo, ya que esto excluiría la pluralidad y la diversidad de opiniones que son fundamentales para una democracia vibrante.

Mouffe distingue entre antagonismo y agonismo. El antagonismo se refiere a una relación de enemistad en la que los oponentes se ven como enemigos que deben ser eliminados, lo cual puede llevar a conflictos destructivos. En cambio, el agonismo implica una relación de adversarios que, aunque tienen diferencias profundas, se reconocen mutuamente como legítimos y compiten dentro de un marco de respeto mutuo y valores compartidos. Este enfoque permite que los conflictos se expresen y se gestionen de manera constructiva, sin poner en peligro la estabilidad del orden democrático.

---

<sup>19</sup> Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (Eds.). (2002). *Political corruption: Concepts and contexts* (3rd ed.). Routledge.

<sup>20</sup> Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the world politically*. Verso Books.

El reto de nuestro tiempo es evolucionar hacia un modelo de Estado que asegure una democracia más justa, respetuosa e inclusiva que responda a las necesidades sustantivas de sociedades cada vez más diversas, complejas y plurales. Un proyecto democrático para enfrentar los desafíos del siglo XXI requiere cambios estructurales en nuestro comportamiento, y esto solo es posible a través de la educación.

### Participación, equidad y mujeres en espacios de poder

La filósofa e historiadora alemana Hannah Arendt nos recuerda que *"La pluralidad es la condición de la acción humana debido a que todos somos lo mismo, es decir, humanos, y sin embargo nadie es igual a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá"*<sup>21</sup>. Esta reflexión nos enfrenta a una doble realidad: la ineludible igualdad que compartimos como seres humanos y, a la vez, la impresionante diversidad que nos caracteriza. En este espacio de pluralidad, la equidad de género es la base misma sobre la cual deben construirse sociedades más justas, respetuosas e inclusivas.

El reciente Informe Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial<sup>22</sup> nos recuerda el largo camino que aún nos queda por recorrer. A nivel global, se estima que tomará unos 136 años alcanzar la igualdad de género completa. No obstante, los países de América Latina y el Caribe se posicionan como líderes en esta lucha, con una proyección de alcanzar la igualdad en aproximadamente 53 años. Este dato, si bien es alentador en comparación con el promedio mundial, sigue siendo un llamado urgente a la acción.

De acuerdo a la Base de Datos Socioeconómica de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial (2020), a lo largo del ciclo de vida, la

---

<sup>21</sup> Arendt, H. (1998). *The Human Condition*. University of Chicago Press.  
<https://pensarelespaciopublico.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/arendt-hanna-the-human-condition.pdf>

<sup>22</sup> World Economic Forum. (Junio, 2023). *Global Gender Gap Report 2023*. WEF.  
[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf)

pobreza afecta de manera distinta a hombres y mujeres en nuestra región. Durante las edades productivas y fértiles, las mujeres enfrentan una "multa de pobreza femenina"<sup>23</sup>. En su punto máximo, entre los 25 y 35 años, esta brecha alcanza los siete puntos porcentuales, una cifra alarmante que ha ido en aumento durante los últimos 15 años.

En el Tercer Informe Regional del Sistema FLACSO *“Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Nuevos protagonismos y viejos dilemas en tiempos de incertidumbre”*<sup>24</sup>, encontramos que la región ha sido escenario de esfuerzos significativos y transformadores en esta materia durante las últimas décadas. Hemos sido testigos del surgimiento de un nuevo protagonismo de las mujeres, impulsado por movimientos feministas y su participación activa en la sociedad civil y en espacios políticos de toma de decisiones. Este impulso ha mejorado la visibilidad de los problemas causados por la desigualdad de género y ha fomentado la demanda de cambios estructurales, utilizando la transversalidad de género como herramienta clave para construir sociedades donde todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

Transversalizar la perspectiva de género requiere de un enfoque interseccional que reconozca la diversidad y complejidad de las identidades y cómo estas interactúan con otras dimensiones de desigualdad, como la edad, orientación sexual, etnia y clase social.

---

<sup>23</sup> Banco Mundial. (Octubre, 2020). *Pobreza y prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte*. Grupo Banco Mundial.  
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f4210f0d-442a-5504-a097-c0c9833ef455/content>

<sup>24</sup> Fernández, C. y Zolezzi, E. (eds.). (2023). *Políticas Públicas de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Nuevos protagonismos, viejos dilemas en tiempos de incertidumbre*. III Informe Regional del Sistema FLACSO. Secretaría General FLACSO.  
[https://www.flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro\\_FLACSO\\_III%20informe\\_vE.PDF](https://www.flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro_FLACSO_III%20informe_vE.PDF)

Este enfoque permite el desarrollo de políticas públicas que atiendan a las necesidades específicas de los distintos grupos sociales y eviten la perpetuación o profundización de las desigualdades de género.

Amartya Sen y Martha Nussbaum<sup>25</sup> han criticado las teorías tradicionales de la justicia que se centran demasiado en la distribución de recursos o bienes, argumentando que estas perspectivas ignoran las diferencias reales en la capacidad de las personas para convertir recursos en bienestar.

La equidad de género además de ser un derecho humano intrínseco es una condición *sine qua non* para la consolidación democrática. La participación íntegra y efectiva de las mujeres en las esferas públicas es indispensable para la configuración de una democracia plena. Solo mediante la inclusión y valoración de las perspectivas de las mujeres en los procesos de decisión podremos alcanzar una gobernanza verdaderamente representativa de la diversidad y complejidad de nuestras sociedades.

El mundo ha perdido la brújula, y necesitamos nuevos mapas conceptuales para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Para ello la participación y liderazgo de las mujeres en el ámbito político y público son indispensables. De acuerdo a los cálculos de ONU Mujeres<sup>26</sup>, a enero de 2024, solo 26 países cuentan con mujeres en roles de Jefas de Estado o de Gobierno. Esta cifra evidencia una lenta progresión hacia la igualdad de género en los puestos de máxima decisión, proyectando una espera de 130 años para alcanzar una equidad plena en estas esferas.

---

<sup>25</sup> Sen, A. y Nussbaum, M. (1993). *The Quality of Life*. OXFORD Press.  
[https://books.google.co.cr/books?id=RC5OxAEACAAJ&pg=PR3&hl-es&source=gb\\_s\\_lected\\_pages&cad=1#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.cr/books?id=RC5OxAEACAAJ&pg=PR3&hl-es&source=gb_s_lected_pages&cad=1#v=onepage&q&f=false)

<sup>26</sup> ONU Mujeres. (2024). *Informe sobre la participación política de las mujeres: Progreso y desafíos en 2024*. Nueva York: Naciones Unidas.



De manera más detallada, a enero de 2023, las mujeres representaban solo el 22,8% de los miembros de Gabinete a cargo de Ministerios que lideran áreas políticas significativas<sup>27</sup>. Este porcentaje, aunque refleja un avance, destaca la disparidad existente en la distribución del poder político. Solo en 13 países las mujeres ocupan el 50% o más de estos puestos ministeriales, lo que indica que, aunque hay progresos, la paridad está lejos de ser una realidad universal.

En el ámbito parlamentario, solo el 26,5% de los escaños nacionales están ocupados por mujeres, un incremento notable desde el 11% registrado en 1995, pero aún insuficiente. Aunque seis países han logrado una representación femenina del 50% o más en sus cámaras bajas o parlamentos unicamerales, la mayoría de los países aún no alcanzan esta marca. Este ritmo de avance sugiere que la paridad de género en los cuerpos legislativos nacionales no se logrará antes de 2063. En lo que respecta a los gobiernos locales, las mujeres representan el 35,5% de los miembros en órganos deliberativos, con solo tres países alcanzando la paridad y otros 22 superando el 40%. Estas cifras, aunque variadas regionalmente, reflejan la necesidad de esfuerzos continuos para aumentar la representación femenina en todos los niveles de gobierno.

La adopción internacional de la meta de participación política equitativa, según la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995<sup>28</sup>, sigue siendo un desafío. Aunque las cuotas de género han contribuido al progreso, la mayoría de los países aún no han alcanzado la paridad deseada. Sin embargo, la evidencia muestra que la inclusión de mujeres en posiciones de liderazgo mejora significativamente los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo,

---

<sup>27</sup> ONU Mujeres. (2023). *Informe sobre la participación política de las mujeres 2023*. Nueva York: Naciones Unidas.

<sup>28</sup> Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China.  
<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

en la India, los proyectos de agua potable se incrementaron en un 62% en áreas lideradas por mujeres, y en Noruega, la presencia femenina en consejos municipales se correlaciona directamente con una mayor cobertura de atención infantil.

Nos encontramos ante la ineludible tarea de redefinir el liderazgo en nuestro tiempo, un liderazgo que refleje la riqueza y diversidad de nuestras sociedades. El camino hacia la igualdad de género en las esferas políticas locales, nacionales, regionales e internacionales no es simplemente una cuestión de justicia; es una necesidad para democratizar el poder.

La representación de mujeres en el ámbito político representa la verdadera democracia, una donde todas las voces son escuchadas, donde cada decisión refleja la diversidad de pensamiento y experiencia que sólo la igualdad de género puede proporcionar. En consonancia con la visión de Arendt sobre la pluralidad como esencia de la acción humana, debemos enfocarnos en construir un futuro donde la igualdad de género en el liderazgo político y en todos los ámbitos de la sociedad no sea solo un ideal, sino una realidad palpable.

### **El Dilema de Penélope en la Integración Regional<sup>29</sup>**

En mi paso por la Secretaría General de FLACSO he publicado múltiples investigaciones donde establezco que la contradicción y el problema de la integración regional es un tejer y destejer constante, donde se avanza y se retrocede simultáneamente. Recordando el poema épico de Homero, donde Penélope, esposa de Odiseo, tejía un sudario durante el día y lo deshacía por la noche, vivimos lo que denomino el Dilema de Penélope en la integración latinoamericana.

---

<sup>29</sup> Esta sección recoge las ideas presentadas en mi tesis doctoral titulada *Modelos de Desarrollo, Alianzas Políticas e Integración Latinoamericana*: Altmann Borbón, J. (2015). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Universiteit Leiden. <https://hdl.handle.net/1887/32789>

En la actualidad esta analogía se mantiene relevante, pero debe ser contextualizada dentro de los desafíos contemporáneos que enfrenta América Latina y el Caribe. Estos desafíos incluyen, pero no se limitan a la globalización económica, las tensiones políticas regionales, la emergencia climática y las amenazas transnacionales como las pandemias. La digitalización, la innovación tecnológica y el cambio en las dinámicas de poder mundial ofrecen nuevas vías para la integración, al mismo tiempo que presentan desafíos únicos en términos de equidad, acceso y soberanía, como he señalado en apartados anteriores.

Esta reflexión se sumerge en esa realidad contradictoria y disyuntiva, caracterizada por ciclos de expansión y crisis en un contexto internacional de grandes incertidumbres, donde América Latina y el Caribe busca afirmar su autonomía mientras se enfrenta a presiones externas e internas. La integración ya no es solo una cuestión de alianzas políticas, desarrollo económico e integración de las sociedades, también es una necesidad estratégica para abordar desafíos regionales y globales.

El Estado-nación ha quedado pequeño para solucionar muchos de los problemas que están planteados y, además, se muestra demasiado rígido para poder controlar los flujos globales de poder y de dinero. La globalización económica cuestiona el propio concepto de economía nacional, siendo esta una de las principales razones de la crisis del Estado del Bienestar. Hoy en día, los estados ya no tienen soberanía para establecer políticas sociales y económicas, y se muestran incapaces de controlar los flujos financieros, que son verdaderas fuentes de poder. Además, tampoco pueden gestionar adecuadamente los flujos de información, la economía criminal y el terrorismo internacional.<sup>30</sup>

A pesar del reconocimiento general de los beneficios de la integración por parte de actores políticos, económicos y sociales, el

---

<sup>30</sup> Castells, M. (1998). *La era de la información*. Vol II, Alianza Editorial.

Dilema de Penélope, trascendiendo periodos específicos, refleja la historia de las últimas décadas en los procesos de integración regional, revelando oscilaciones entre diferentes etapas que incluyen expansión y retracción, auge y crisis, progreso y estancamiento.

El análisis de las iniciativas de integración en América Latina y el Caribe revela un mosaico de esfuerzos y estrategias, cada uno con características y objetivos distintos, reflejando la diversidad de enfoques regionales. Este complejo panorama incluye proyectos como Mesoamérica, Alianza del Pacífico, Petrocaribe, UNASUR, ALBA, AEC, MERCOSUR, SICA, OTCA, CAN y CARICOM. Estas iniciativas varían desde cumbres macrorregionales hasta mecanismos de cooperación específicos, agrupándose en torno a objetivos comunes pero manteniendo características singulares.

La evolución del regionalismo en América Latina, atravesando las dinámicas de regionalismo endógeno (1950), abierto (1980) y posliberal (2008)<sup>31</sup>, ofrece una visión comprensiva de cómo han cambiado los enfoques y objetivos de la integración regional a lo largo del tiempo. Estas etapas reflejan un ajuste progresivo a los desafíos y oportunidades internacionales, así como a las necesidades internas de la región.

En la década de 1950, el regionalismo endógeno se caracterizó por un enfoque en la integración económica y política, con un énfasis en la autonomía y la autosuficiencia. Este enfoque fue influenciado por la teoría de la dependencia y el estructuralismo latinoamericano, que abogaban por un desarrollo económico regional más independiente del sistema económico global dominante.

---

<sup>31</sup> Altmann, J. (2016). Tendencias de la integración latinoamericana: análisis de un difícil proceso en marcha. En L. Weinberg (Coord.), *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la Integración Cultural*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Instituto Panamericano de Geografía e Historia. <https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/handle/CIALC-UNAM/CL218>

Instituciones como la CEPAL jugaron un papel crucial en la promoción de este enfoque<sup>32</sup>.

Con el regionalismo abierto de la década de 1980, con el advenimiento del neoliberalismo y los cambios en la economía mundial, América Latina se orientó hacia la liberalización del comercio, la apertura de los mercados y la integración de la región en la economía global. La creación de MERCOSUR y la transformación de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) reflejan este cambio hacia un regionalismo más orientado al mercado<sup>33</sup>.

La crisis financiera global de 2008 marcó un punto de inflexión hacia el regionalismo posliberal en América Latina. Este enfoque busca equilibrar la integración económica con objetivos de desarrollo sostenible, cohesión social y autonomía política. Se caracteriza por una crítica al neoliberalismo y un renovado énfasis en la cooperación regional, la diversificación económica y la inclusión social. Iniciativas como la UNASUR y la CELAC son ejemplos de este enfoque más holístico y multidimensional de la integración regional<sup>34</sup>.

Cada una de estas etapas refleja una respuesta a los desafíos y oportunidades específicos de su tiempo, mostrando una evolución desde una visión enfocada en la independencia económica hacia una mayor apertura y luego hacia un enfoque más equilibrado y sostenible. A medida que América Latina y el Caribe continúan navegando por un mundo globalizado y enfrentando desafíos internos y externos, es probable que las dinámicas del regionalismo sigan evolucionando, buscando un equilibrio entre la integración

---

<sup>32</sup> Prebisch, R. (1950). *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*. CEPAL.

<sup>33</sup> Bouzas, R. (2002). Regionalismo Abierto en América Latina: La Integración como un Fenómeno Multidimensional. *Revista de la CEPAL*, 76, 15-27.

<sup>34</sup> Ruggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Londres, Springer.

regional, el desarrollo sostenible y la inserción efectiva en la economía global.

Aun así, se identifica un desorden en las prácticas y procesos de integración, una superposición de iniciativas con arquitecturas institucionales débiles y diversas. Aunque se han logrado avances en la integración física de infraestructura, energía y cooperación para el comercio e inversión, estos son limitados, lo que debilita las asociaciones y espacios estratégicos tanto en lo político como en la concertación política.

El fraccionamiento sigue caracterizando las relaciones políticas y comerciales en América Latina y el Caribe, reflejando debilidades en los procesos de integración regional. A pesar de ser una zona de paz y democracia con crecimiento económico moderado y creciente inserción internacional, la región también se destaca por su alta desigualdad, pobreza y violencia. Las contradicciones en los procesos de integración regional se manifiestan en varios aspectos.

### **La democracia y el distanciamiento ciudadano**

Aunque América Latina y el Caribe ha avanzado hacia una democracia funcional, existe una brecha creciente entre la ciudadanía y los políticos. Este distanciamiento se atribuye a años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales, generando descontento con la clase política y, en algunos casos, con el sistema democrático en sí. La aparición de nuevos liderazgos y movimientos político-sociales refleja una respuesta a la exclusión social y política histórica, más que el simple ascenso de las izquierdas. Por lo tanto, la región enfrenta el desafío de mejorar la gobernabilidad democrática a la par con la democracia funcional.

### **Crecimiento económico vs. integración efectiva**

A pesar del crecimiento económico y el aumento del comercio, estos no se han traducido en una integración efectiva. La dinámica económica, impulsada en gran parte por la empresa privada, sugiere una "integración real" en el ámbito del mercado. Sin embargo, la

noción de integración regional a menudo se reduce a objetivos de liberalización comercial, con intereses nacionales marcados, en detrimento de una estrategia completa de integración. Esta tendencia ha creado divisiones, tanto dentro de los bloques regionales como dentro de los países, especialmente en temas como los tratados de libre comercio y la inserción en la globalización.

### **Desigualdad económica y desarrollo social**

El aumento de la desigualdad económica a pesar del crecimiento económico es otra contradicción significativa. Las reformas económicas implementadas no han logrado los resultados esperados, manteniendo altos los niveles de pobreza y desigualdad. Esto subraya la necesidad de una estrategia de integración que abarque tanto los aspectos económicos como sociales, buscando el desarrollo que se traduzca en menores desigualdades y fortalezca la integración regional.

### **Discurso integracionista vs. Acciones fragmentadoras**

Existe una contradicción entre el discurso integracionista y las acciones que fragmentan. Los Estados nacionales, arraigados en una herencia colonial autoritaria y tendencias autárquicas, han mostrado resistencia a delegar poder a instituciones suprarregionales. La falta de voluntad política para implementar políticas articuladas y normas internacionales vinculantes refleja un desafío para la acción colectiva multilateral.

### **Respuestas regionales a desafíos globales**

La región muestra una constante voluntad política de promover espacios comunitarios frente a la globalización y las interdependencias asimétricas. Sin embargo, las políticas implementadas a menudo multiplican los espacios de interlocución e integración sin eliminar instancias anteriores, lo que resulta en una superposición de iniciativas. Esta situación evidencia la necesidad de una visión histórica más coherente y una estrategia de

integración que responda a los desafíos globales, como la revolución tecnológica y la lucha contra la pobreza.

Como se señaló en una sección anterior, Mouffe aboga por una democracia que no busque eliminar el conflicto, sino que lo institucionalice y lo canalice de manera que fomente la participación y el debate pluralista, reconociendo la inevitabilidad y la importancia del disenso en la vida política<sup>35</sup>. Extrapolando esta propuesta para aplicarla a la integración regional, es necesario adoptar un enfoque que reconozca y gestione los antagonismos políticos e ideológicos entre los Estados, en lugar de intentar eliminarlos.

La integración regional debe partir del reconocimiento de que los conflictos y las diferencias son inherentes a la política. En lugar de aplicar la regla del consenso, que esconde de forma implícita el veto, se debe fomentar un espacio donde las diversas perspectivas puedan coexistir y ser debatidas de manera constructiva. Esto implica crear mecanismos institucionales que permitan la expresión y gestión de los antagonismos.

Siguiendo la idea de Mouffe, se debe institucionalizar el conflicto para que se canalice de manera democrática. Esto puede lograrse mediante la creación de foros regionales donde los países miembros puedan discutir y negociar sus diferencias. Estos foros deben estar diseñados para facilitar el diálogo y la confrontación agonista, es decir, una confrontación entre adversarios que se reconocen mutuamente como legítimos.

Para avanzar en la integración regional, es necesario desideologizar el proceso, es decir, no permitir que las diferencias ideológicas bloqueen la cooperación. Esto implica centrarse en objetivos comunes y pragmáticos, como el desarrollo económico, la justicia

---

<sup>35</sup> Mouffe, C. (2009). *The Democratic Paradox*. Verso Books.



social y la sostenibilidad ambiental, dejando de lado las disputas ideológicas que pueden ser gestionadas en otros espacios.

Estos esfuerzos de integración regional deben ir de la mano con el fortalecimiento de la democracia en cada uno de los Estados. Esto implica promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones. La democracia debe ser vista no solo como un fin en sí mismo, sino como un medio para gestionar los conflictos de manera pacífica y constructiva.

Como resultado, se podrá desarrollar una agenda común que aborde los desafíos regionales y globales, como la crisis climática, la desigualdad económica y la justicia social. Esta agenda debe ser el resultado de un proceso de negociación y diálogo que incluya a todos los actores relevantes y que reconozca la diversidad de intereses y perspectivas presentes en la región.

## REFLEXIÓN FINAL

*“[...] no debemos renunciar a la reflexión constructiva sobre nuestras posibilidades de ser, reflexión que requiere de discursos históricos que doten de perspectiva nuestras concepciones del mundo social, de lo que somos y de lo que queremos ser”.<sup>1</sup>*

A lo largo de mis reflexiones he enfatizado en la necesidad de una lectura crítica de la realidad nacional, regional e internacional. La complejidad del panorama global actual, y la naturaleza interdependiente del mundo contemporáneo, exige una constante lectura, relectura y reflexión de carácter multidimensional sobre el rol de la región latinoamericana y caribeña ante la reconfiguración del sistema internacional.

Si bien este libro encierra las múltiples reflexiones dirigidas a la comprensión de la realidad de la región bajo el ejercicio de mi cargo como Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, existe una verdad en mi lectura a la

---

<sup>1</sup> Alvarenga, P. (2014). Historia y literatura en el futuro próximo: ¿Disolución de la historia en la literatura o profundización de un intercambio fructífero entre ambas? En Ana Paulina Malavassi (comp.). *Historia: ¿ciencia, disciplina social o práctica literaria?* Cuadernos de teoría y metodología de la Historia. EUCR

que no puedo ni quiero renunciar: mirar el presente a los ojos reconociendo su pasado histórico.

La Historia como disciplina posee tres grandes etapas de análisis, la *percepción histórica* que responde el primer contacto con los eventos y datos históricos, la *comprensión histórica* que refiere a la interpretación y contextualización de esos eventos, y la *explicación histórica* que supone la elaboración de una narrativa detallada y fundamentada que esclarece las causas y consecuencias de los eventos históricos.<sup>2</sup> Cada una de estas etapas es crucial para una comprensión completa y matizada de la historia, y por lo tanto del presente.

La lectura histórica más que funcionar como un marco referencial de hechos, supone el diálogo entre los tiempos, las estructuras, los grupos sociales y culturales. Bajo la visión braudeliana de la larga duración<sup>3</sup>, la historia ofrece un marco analítico valioso para comprender las relaciones internacionales actuales. Esta perspectiva se enfoca en los procesos históricos que trascienden los eventos y coyunturas inmediatas, permitiendo una comprensión más profunda y estructural de los fenómenos internacionales.

La realidad regional e internacional actual no es casualidad. Herederos de una interconexión de dependencia, bajo estructuras de homogenización y sometimiento -primero coloniales y luego imperialistas- América Latina y el Caribe responden a una gestión administrativa que no es suya pero que ha forzado a *ser* para participarse de la presencia internacional.

Nuestro presente nos demanda repensar el rol pasivo de la región en el contexto internacional sin perder la noción de las razones de *ser*

---

<sup>2</sup> Aguirre, C. (2005). *Antimanual del mal historiador. O cómo hacer hoy una buena historia crítica*. Contrahistorias, México.

<sup>3</sup> Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales: la longue durée. *Annales ESC*. 13(4), 725-753.

y *hacer* de nuestras sociedades. El ejercicio activo de la visión histórica no solo tiene el objetivo último de explicar, como propone el historiador Carlos Aguirre<sup>4</sup>, sino que debe ir más allá y comprometerse con que su fin último sea la generación de propuestas para la atención del presente.

Los antecedentes históricos no son simples ejemplos por seguir o evitar; son fuentes de comprensión sobre cómo funcionan los sistemas y estructuras a lo largo del tiempo. Ya lo señalaban Richard Neustadt y Ernest May desde la década de 1980: “*El análisis histórico que se enfoca solo en eventos aislados pierde de vista la importancia de los procesos a largo plazo y las estructuras subyacentes que realmente moldean los resultados*”.<sup>5</sup> Lo mismo podríamos decir de un dañino presentismo en la lectura de nuestro contexto, la atención meramente contenciosa limita la capacidad de un proyecto estructurado y cooperativo común, para la atención a los problemas multidimensionales de los Estados contemporáneos.

Toda historiadora comprometida con su responsabilidad profesional y formativa, pero principalmente con la sociedad, no debe prescindir de estas reflexiones bajo el compromiso de generar ideas propositivas de lectura y acción política. Ninguna interpretación histórica puede ignorar los desarrollos filosóficos, los debates políticos y los aspectos metodológicos del resto de las ciencias sociales. Al contrario, debe apoyarse en su generación de teorías y metodologías, así como en el estímulo de políticas públicas; ejercicio aprendido, practicado y difundido desde FLACSO como organismo internacional e intergubernamental de carácter regional, académico, autónomo y plural.

---

<sup>4</sup> Aguirre, C. (2005). *Antimanual del mal historiador*. Op.cit.

<sup>5</sup> Neustadt, R. E., y May, E. R. (1986). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. Free Press.

En un mundo que perdió la brújula, y donde se requieren nuevos mapas conceptuales para responder a los desafíos del siglo XXI, ¿por qué es relevante utilizar el enfoque histórico?

Al reflexionar sobre la realidad global, se identifica una constante interrelación entre los desafíos y las oportunidades que enfrenta América Latina y el Caribe en un contexto global marcado por la incertidumbre y la transformación. La modernidad clásica ha quedado atrás, dando paso a un nuevo periodo histórico caracterizado por la globalización y la digitalización, periodo que demanda un relectura interdisciplinaria y multinivel pues se han desdibujado las fronteras nacionales y se ha creado una ciudadanía mundial más interconectada, que también supone el desafío de replantearse la necesidad de una modernización de los Estados.

En este escenario, las instituciones académicas regionales se enfrentan a la adaptación de estas nuevas realidades, promoviendo la cooperación y el análisis desde una perspectiva latinoamericana y caribeña que nutra el desarrollo teórico y metodológico de las ciencias sociales, para comprenderse a sí misma y replantear su rol en el escenario internacional.

América Latina y el Caribe, en medio de un contexto regional complejo, busca respuestas integrales a sus desafíos económicos, culturales, ambientales, sociales y políticos. La región, al enfrentarse a altos niveles de incertidumbre y riesgo, con una recuperación económica aún insuficiente para atender las demandas de sociedades cada vez más diversas y plurales, requiere de una ciudadanía activa que supere el individualismo imperante. Es fundamental fortalecer la democracia mediante una participación ciudadana efectiva y una descentralización política que acerque las decisiones a los ciudadanos.

La pandemia del COVID-19 ha exacerbado las desigualdades estructurales, pero también ha presentado una oportunidad para repensar un modelo de desarrollo que promueva el bienestar compartido. La recuperación postpandemia debe basarse en la

equidad y la inclusión, promoviendo un nuevo contrato social que fortalezca la democracia y la cooperación regional. La educación juega un papel central en este proceso, formando una ciudadanía crítica y comprometida con la justicia social y la inclusión.

No existe, ni existirán medicamentos contra las desigualdades sociales, económicas, de género o medio ambientales. El reto de nuestro tiempo es evolucionar hacia una democracia más justa e inclusiva que responda a las necesidades sustantivas de sociedades cada vez más diversas, complejas y plurales.

Un proyecto democrático para poder enfrentar los grandes desafíos del siglo XXI requiere de cambios estructurales asociados a nuestro comportamiento. Y la única manera de lograrlos es a través de la Educación.

En este sentido, la diplomacia académica emerge como una herramienta de *soft power* para la integración regional efectiva, con la FLACSO liderando el diálogo plural y la cooperación entre Estados a través de la investigación y la educación. La creación de redes de conocimiento, el intercambio académico para la investigación intercultural y transdisciplinaria y la promoción de estudios regionales son primordiales para enfrentar desafíos comunes, destacando la necesidad de un compromiso continuo con la generación de conocimiento de alto nivel para la toma de decisiones informadas.

Los Estados de América Latina y el Caribe deben afrontar la creciente desafección política y los desafíos de la integración regional con una respuesta coordinada y solidaria. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana deben ser pilares centrales para fortalecer la democracia en cada país y gestionar los conflictos de manera pacífica y constructiva.

Siguiendo la teoría de Mouffe,<sup>6</sup> se debe institucionalizar el conflicto y canalizarlo democráticamente para fomentar un espacio donde las diversas perspectivas puedan coexistir y ser debatidas constructivamente. Partir de la aceptación y gestión de los antagonismos políticos e ideológicos dentro y entre los Estados, en lugar de intentar eliminarlos. Esto requiere la creación de foros que faciliten el diálogo y la confrontación agonista, permitiendo así la expresión legítima de los antagonismos.

Para desafiar la hegemonía del consenso y aprender a construir en disenso una renovada propuesta de integración regional, es fundamental desideologizar el proceso de integración, centrando los esfuerzos en objetivos acotados y comunes como el desarrollo económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. De este modo, las diferencias ideológicas no obstaculizarán la cooperación, y se podrá construir una agenda compartida que aborde los desafíos regionales y globales.

En última instancia, el éxito de esta ambiciosa visión de integración regional dependerá de la existencia de una voluntad política genuina entre las y los líderes de América Latina y el Caribe. ¿Están los Estados dispuestos a dejar de lado sus diferencias ideológicas y trabajar juntos hacia un futuro común de bienestar compartido? Este desafío nos invita a reflexionar sobre nuestra capacidad colectiva para transformar el disenso en una fuerza constructiva que promueva la integración regional como aspiración superior de los pueblos y naciones de América Latina y el Caribe.

---

<sup>6</sup> Mouffe, C. (2009). *The Democratic Paradox*. Verso Books.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019). "Artificial Intelligence, Automation, and Work." En *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, editado por Ajay Agrawal, Joshua Gans, y Avi Goldfarb, 198 y ss. Chicago: Chicago University Press.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press
- Adler, G., N. Chalk, y A. Ivanova. (2023). América Latina enfrenta un crecimiento más lento e inflación alta en medio de tensiones sociales. *FMI Blog*, 3 de febrero. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/02/01/latin-america-faces-slowing-growth-and-high-inflation-amid-social-tensions>.
- AFP (2021). El BID apunta a capitalizarse y fomentar la inversión en Latinoamérica en 2022 <https://www.swissinfo.ch/spa/el-bid-apunta-a-capitalizarse-y-fomentar-la-inversi%C3%B3n-en-latinoam%C3%A9rica-en-2022/47214900>
- Aguirre, C. (2005). *Antimanual del mal historiador. O cómo hacer hoy una buena historia crítica*. Contrahistorias, México.
- Altamnn-Borbón, J. (2018). Robustecer el desarrollo sostenible y el acceso a la justicia: democratizar la democracia. En Karen Acosta y Francisco Rojas Aravena (eds.). *El Acceso a la Justicia desde una perspectiva internacional en América Latina*. DIRAJUs. <https://www.dirajus.org/media/pages/publicaciones/el-acceso-a-la-justicia-desde-una-perspectiva-internacional-en-america-latina/24071d7781-1654405221/el-acceso-a-la-justicia-desde-una-perspectiva-internacional-en-amrica-latina.pdf>



- Altmann Borbón, J. (2015). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Universiteit Leiden. <https://hdl.handle.net/1887/32789>
- Altmann Borbón, J. (2016). Tendencias de la integración latinoamericana: análisis de un difícil proceso en marcha. En L. Weinberg (Coord.), *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la Integración Cultural*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Instituto Panamericano de Geografía e Historia. <https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/handle/CIALC-UNAM/CL218>
- Altmann Borbón, J. (2017). Desigualdad y cohesión social: repensar la política pública para la justicia social. *Pensamiento iberoamericano* (4): 70-79.
- Altmann Borbón, J. (2021). *Observaciones sobre democracia y gobernanza global* [Discurso presentado durante el Foro Internacional sobre la Democracia: Los Valores Humanos Compartidos]. Academia de China de Ciencias Sociales (CASS) el 4 de diciembre de 2021, en Beijing, República Popular China.
- Altmann Borbón, J. (9 de marzo. 2023). “De la brecha a la igualdad: una política exterior para transformar la región”. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/de-la-brecha-a-la-igualdad-una-politica-exterior-para-transformar-la-region>.
- Altmann Borbón, J. (ed.). (2019). *América Latina frente a la reconfiguración global*. FLACSO Secretaría General. <https://www.flacso.org/en/node/278>
- Altmann-Borbón, J. (2021). Multilateralismo con visión de futuro compartido. *China Hoy*. [http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/sh/202109/t20210907\\_800257636.html](http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/sh/202109/t20210907_800257636.html)
- Al-Ubaydli, O. (2022). *Economic decoupling is a threat to world peace*. <https://english.alarabiya.net/views/2022/03/01/Economic-decoupling-is-a-threat-to-world-peace>

- Alvarado, E. (2005). Educación, Economía y Sociedad. Pasos hacia una nueva visión epistemológica.
- Angosto, R. ¿Llegó la 'primavera latinoamericana'? Internacional, *Diario 16*, [En línea]. Consultado el 23 de mayo de 2020. Disponible en: <https://diario16.com/llego-la-primavera-latinoamericana/>
- Arendt, H. (1998). *The Human Condition*. University of Chicago Press. <https://pensarelespaciopublico.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/arendt-hanna-the-human-condition.pdf>
- Arias Ortiz, E.; et.al. (2024). El aprendizaje no puede esperar: Lecciones para América Latina y el Caribe a partir de PISA 2022. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/41144>
- Banco Mundial. (2021). *Global Economic Prospects*. Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial. (2024). *Global Economic Prospects*, January 2024. Washington, DC: World Bank. 10.1596/978-1-4648-2017-5.
- Banco Mundial. (Octubre, 2020). *Pobreza y prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte*. Grupo Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f4210f0d-442a-5504-a097-c0c9833ef455/content>
- Benza, G., y Kessler, G. (2020). *La inueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Berger-Schmitt, R. (2002). Considering social cohesion in quality of life assessments: Concept and measurement. *Social Indicators Research* 58 (1-3): 403-428.
- Bouzas, R. (2002). Regionalismo Abierto en América Latina: La Integración como un Fenómeno Multidimensional. *Revista de la CEPAL*, 76, 15-27.
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales: la longue durée. *Annales ESC*. 13(4), 725-753.

- Broussard, M. (2018). *Artificial Unintelligence: How Computers Misunderstand the World*. MIT Press.
- Busso, M., y Julián Messina, (eds.). (2003). *América Latina y el Caribe: Desigualdad y cohesión social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5349>.
- Carrero, I., y Gonzalo Moncloa, A. (2018). Entrevista a Marina Garcés. *Forma. Revista d'estudis comparatius*. Vol. 17, Spring: 23-26. ISSN 2013-7761.
- Casas, K. Para derrotar al virus autoritario. Opinión, *New York Times* [En línea]. Consultado el 20 de mayo de 2020. <https://www.nytimes.com/es/2020/04/06/espanol/opinion/coronavirus-democracia.html>
- Castells, M. (1998). *La era de la información*. Vol II, Alianza Editorial.
- CBS News. (2023). 'Sapiens' author Yuval Noah Harari warns AI will make us 'hackable animals'. <https://www.cbsnews.com/news/yuval-harari-sapiens-60-minutes-2021-10-29/>
- CEPAL (2017), *Panorama Social de América Latina 2016*. Editorial de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Editorial de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2018). *CEPAL mantiene sus estimaciones para la actividad económica de América Latina y el Caribe: crecerá 2,2% en 2018*. Comunicado de prensa. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-mantiene-sus-estimaciones-la-actividad-economica-america-latina-caribe-crecera-22>
- CEPAL y OIT. (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. OIT
- CEPAL y OIT. (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N.º 22 (LC/TS.2020/46). Santiago: CEPAL.

- CEPAL. (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Editorial de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2018). *CEPAL mantiene sus estimaciones para la actividad económica de América Latina y el Caribe: crecerá 2,2% en 2018*. Comunicado de prensa. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-mantiene-sus-estimaciones-la-actividad-economica-america-latina-caribe-crecera-22>.
- CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fedd619e-4202-40f7-alc-b-0ad8556723d0/content>
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL.
- CEPAL. (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. CEPAL.
- CEPAL. (2020). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL. <http://www.relatos.org/documentos/ESTUDIOS.CEPAL2021.pdf>.
- CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021*. CEPAL.
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina, 2020*. CEPAL
- CEPAL. (2022). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47669-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2021>.
- CEPAL. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1)*
- CEPAL. “Sobre la base de encuestas de hogares de los países”. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
- Chioda, L. (2016). *Fin a la Violencia en América Latina. Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta*. Grupo del Banco Mundial.

- Cohen, M. J., N. Lupu, y E. J. Zechmeister. (2017). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*. USAID y LAPOP. Disponible en: [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V2\\_FINAL\\_090117\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf).
- Collier, P. (2020). *El futuro del capitalismo: Cómo afrontar las nuevas ansiedades*. Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. CLAD, Venezuela.
- Donahoe, E., y Metzger, M. (2019). Artificial Intelligence and Human Rights. *Journal of Democracy* 30(2): 115-126.
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press.
- Fernández, A., y Beramendi, C. (coords.). (2023). *Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Nuevos protagonistas y viejos dilemas en tiempos de incertidumbre. III Informe Regional del sistema FLACSO*. FLACSO Uruguay. [https://flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro\\_FLACSO\\_III%20informe\\_vE.PDF](https://flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro_FLACSO_III%20informe_vE.PDF).
- Fernández, C. y Zolezzi, E. (eds.). (2023). *Políticas Públicas de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Nuevos protagonistas, viejos dilemas en tiempos de incertidumbre. III Informe Regional del Sistema FLACSO*. Secretaría General FLACSO. [https://www.flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro\\_FLACSO\\_III%20informe\\_vE.PDF](https://www.flacso.org/sites/default/files/2023-06/Libro_FLACSO_III%20informe_vE.PDF)
- FLACSO Secretaría General. (2017). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XL Consejo Superior de FLACSO 2016-2017*.
- FLACSO Secretaría General. (2018). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLI Consejo Superior y XXII Asamblea General de FLACSO 2016-2018*.

- FLACSO Secretaría General. (2019). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLII Consejo Superior de FLACSO 2018-2019*.
- FLACSO Secretaría General. (2020). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLIII Consejo Superior y XXIII Asamblea General de FLACSO 2016-2020*.
- FLACSO Secretaría General. (2021). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLIV Consejo Superior de FLACSO 2020-2021*.
- FLACSO Secretaría General. (2022). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLV Consejo Superior y XXIV Asamblea General de FLACSO 2020-2022*.
- FLACSO Secretaría General. (2023). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLVI Consejo Superior de FLACSO 2022-2023*.
- FLACSO Secretaría General. (2024). *Informe Institucional de Gestión de la Secretaría General al XLVII Consejo Superior y XXV Asamblea General 2016-2024*.
- Fondo Monetario Internacional. (2022). "La guerra retrasa la recuperación." Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>.
- Fondo Monetario Internacional. (2024). *El último tramo: vulnerabilidades y riesgos financieros*. Informes sobre la Estabilidad Financiera Mundial. <https://imf.org/GFSR-April2024>
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (comps.). (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*.
- Galindo, A. y Nuguer, V. (Coords.). (2023). *Preparar el terreno macroeconómico para un crecimiento renovado*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID. <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2023/preparar-el-terreno-macroeconomico-para-un-crecimiento-renovado>.

- Heidenheimer, A. J., y Johnston, M. (Eds.). (2002). *Political corruption: Concepts and contexts* (3rd ed.). Routledge.
- Knight, J. (2015). The potential of knowledge diplomacy. Higher education and international relations en L. Weimer (ed.), *A Wealth of Nations*. EAIE.
- Latinobarómetro. *Informe* 2018.  
<https://www.rendircuentas.org/recurso/latinobarometro-2018/>
- López, M. (14 de diciembre, 2021). «Josette Altmann: “Urge derribar barreras que impiden igualdad de oportunidades económicas entre mujeres y hombres”». *La República*. Disponible en:  
<https://www.larepublica.net/noticia/josette-altmann-urge-derribar-barreras-que-impiden-igualdad-de-oportunidades-economicas-entre-mujeres-y-hombres>.
- Lupu, N., Rodríguez, M., y Zechmeister, E. (Eds.). (2021). *Pulse of Democracy*. LAPOP.  
[https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021\\_LAPOP\\_AmericasBarometer\\_2021\\_Pulse\\_of\\_Democracy.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf).
- Liotard, J. (1979) *La condición posmoderna: Informe sobre el saber*. (Mariano Antolín Rato, Trad.). Teorema
- Malacasa, B. & Hirst, Mónica. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Revista NUSO* N. 287 / mayo - junio 2020. [En línea] Recuperado el 26 de mayo de 2021 de Revista Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventar->
- Mollie J., Cohen, N. y Zechmeister, E. J. (2017). *The political culture of democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy and Governance*, USAID y LAPOP  
[https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V2\\_FINAL\\_090117\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf)
- Mouffe, C. (2009). *The Democratic Paradox*. Verso Books.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the world politically*. Verso Books.

- Mutz, D. C. (2015). *In-your-face politics: The consequences of uncivil media*. Princeton University Press.
- Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Neustadt, R. E., y May, E. R. (1986). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. Free Press.
- Noticias ONU. 2023. *El desempleo baja en América Latina pero la incertidumbre perdura en los mercados de trabajo*. 7 de febrero. Recuperado el 4 de junio de 2023. <https://news.un.org/es/story/2023/02/1518417>.
- O'Donnell, G. (Enero 1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 55-69.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires.
- Ocampo, J. y Gómez Artega, N. (2017), *América Latina frente a las cambiantes condiciones de su desarrollo*, Colección de cuadernos FLACSO-SEGIB
- Ocampo, J.A. y Gómez, N. (2017) *América Latina frente a las cambiantes condiciones de su desarrollo*. FLACSO-SEGIB. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/lib\\_frente\\_cambiante\\_a\\_latina.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/lib_frente_cambiante_a_latina.pdf).
- OCDE (2021). *How's Life in Latin America?: Measuring Well-being for Policy Making*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2965f4fe-en>.
- OIT (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2020). Masiva pérdida de ingresos impacta a 90% de los trabajadores informales en América Latina y el Caribe. Noticias OIT. [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_744298/lang-es/index.htm#:~:text=De%20un%20total%20de%20292,es ta%20semana%20por%20la%20OIT](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_744298/lang-es/index.htm#:~:text=De%20un%20total%20de%20292,es ta%20semana%20por%20la%20OIT).



- Oller Sala, D. (27 de febrero, 1999). Disertación en el Foro sobre la calidad de la democracia: retos y amenazas. Fundación Hugo Zárate.
- ONU (2021). *América Latina es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia*. [En línea]. Recuperado el 30 de mayo de 2021 de Noticias ONU. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112> / <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/latinoamerica-la-region-mas-afecta->
- ONU Mujeres. (2023). *Informe sobre la participación política de las mujeres 2023*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU Mujeres. (2024). *Informe sobre la participación política de las mujeres: Progreso y desafíos en 2024*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oxfam. (16 de enero de 2017). *Just 8 men own same wealth as half the world*. <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2017-01-16/just-8-men-own-same-wealth-half-world>
- Parr et. al. (2021). *Knowledge-driven actions: Transforming higher education for global sustainability*. UNESCO.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- PNUD. (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. PNUD.
- Prebisch, R. (1950). *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*. CEPAL.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Londres, Springer.
- Rivero Soto, S., y Sáenz Breckenridge, S. (Eds.). (2024). IV Informe Regional del Sistema FLACSO. Nuevas respuestas a viejos desafíos en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo de las políticas públicas de protección social y

mercado laboral en el contexto de la emergencia sanitaria.  
FLACSO Secretaría General.

- Romero, J., y Lara, G. (2020). “Cómo la COVID-19 está agravando la desigualdad de oportunidades en América Latina.” *Banco Mundial Blogs*. 6 de agosto. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/como-la-covid-19-esta-agravando-la-desigualdad-de-oportunidades-en-america-latina>.
- Sanahuja, J. (enero-junio 2017). Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 45 (22). p. 165-205.
- Sen, A. y Nussbaum, M. (1993). *The Quality of Life*. OXFORD Press. [https://books.google.co.cr/books?id=RCSoxAEACAAJ&pg=PR3&hl=es&source=gbs\\_selected\\_pages&cad=1#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.cr/books?id=RCSoxAEACAAJ&pg=PR3&hl=es&source=gbs_selected_pages&cad=1#v=onepage&q&f=false)
- Seric, A. y Winkler, D. (2020). “COVID-19 could spur automation and reverse globalization – to some extent”. *Blog del Foro Económico Mundial*. [En línea]. Consultado el 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/covid-19-automation-globalisation-coronavirus-world-pandemic-change>
- Shaban, H. y Long, Heather. (2020). The stock market is ending 2020 at record highs, even as the virus surges and millions go hungry. Recuperado el 30 de mayo de 2021 de *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/business/2020/12/31/stock-market-record-2020/>
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Editorial Punto de Lectura.
- The Fund for Peace. (2019). Fragile States Index 2019 Released: Venezuela and Brazil Most-Worsened Countries in 2019. [En línea] Recuperado el 26 de mayo de 2021 de Fragile State Index. <https://fragilestatesindex.org/2019/04/10/fragile->

- states-index-2019-released-venezuela-and-brazil-most-worsened-countries-in-2019/
- Thiel, T. (6 de enero, 2022). «Artificial Intelligence and Democracy». Heinrich Böll Stiftung. <https://il.boell.org/en/2022/01/06/artificial-intelligence-and-democracy>.
- Tussie, D. (2021) *No Alineamiento Activo (NAA) y Regionalismo Post Hegemónico: traslapes e intersecciones*. En Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (comps.) (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*.
- UNESCO. (s.f.). *Education: From disruption to recovery*. [En línea]. Recuperado el 16 de mayo de 2021 de la UNESCO. Disponible en: <https://en.unesco.org/COVID-19/educationresponse>.
- Unidad de Inteligencia de The Economist (2018). *Cause for concern? The top 10 risks to the global economy*. Londres, Nueva York, Hong Kong: The Economist Intelligence Unit.
- United Nations Report. (2024). *A world of debt. A growing burden to global prosperity*. United Nations Conference on Trade and Development. [https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1_en.pdf)
- Villafuerte, P. (2020). Educación en tiempos de pandemia: COVID-19 y equidad en el aprendizaje. [En línea]. Recuperado el 18 de mayo de 2021 de Observatorio de Innovación Educativa, Tecnológico de Monterrey. Disponible en: <https://observatorio.tec.mx/edu-news/educacion-en-tiempos-de-pandemia-COVID-19>
- Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Conferencia pronunciada por invitación de la Asociación Libre de Estudiantes de Múnich. <https://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/poll.pdf>

Este libro recoge las reflexiones de la Secretaria General de FLACSO, Dra. Josette Altmann Borbón, durante sus dos periodos de gestión entre los años 2016 y 2024. En un mundo que ha perdido la brújula, la autora subraya la necesidad de una lectura crítica de la realidad regional e internacional. Ofrece una interpretación interdisciplinaria para entender y transformar el presente de una región que debe aceptar y gestionar los antagonismos políticos e ideológicos para avanzar hacia la construcción democrática en disenso.

Con una perspectiva histórica de larga duración, se vislumbran los humores y el espíritu de la región recordando el poema épico de Homero, en el cual Penélope tejía un sudario durante el día y lo deshacía por la noche. Esta metáfora ilustra la contradicción y el problema de la integración regional como un constante tejer y destejer, donde se avanza y retrocede simultáneamente.

Esta obra es una invitación a reflexionar y concertar con voluntad política para repensar el papel de América Latina y el Caribe en el escenario global, promoviendo la educación y la diplomacia académica como herramientas clave para una integración regional comprometida con la justicia social, la inclusión y el bienestar compartido.



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL