



3

# **América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales**

*Editor: Theotonio Dos Santos*

---



**FLACSO**



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia  
para América Latina y el Caribe

Representación de la  
UNESCO ante el MERCOSUR

## **Proyecto Repensar América Latina**

*Coordinador General:* Gonzalo Abad Ortíz

*Comité Editorial:*

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

*Edición:* Alfredo Prieto

*Asistencia editorial:* Laura Marrero

### **Volumen 3**

**Theotonio Dos Santos, Editor**

**América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales**

ISBN 978-92-9089-174-1

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en [www.unesco.org/uy/shs](http://www.unesco.org/uy/shs) y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso  
11100 Montevideo, Uruguay

---

# Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i> .....	5
Presentación <i>Gonzalo Abad Ortíz</i> .....	7
Introducción <i>Theotonio Dos Santos</i> .....	13
La economía mundial y América Latina a inicios del siglo XXI <i>Orlando Caputo</i> .....	19
Un repaso de la crisis y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional <i>Oscar Ugarteche</i> .....	57
La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles <i>Jaime E. Estay</i> .....	93
Postneoliberalismo o cambio civilizatorio <i>Ana Esther Ceceña</i> .....	121
Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda <i>Luis Reygadas y Fernando Filgueira</i> .....	133
O espírito de Cochabamba: a reapropriação social da natureza <i>Carlos Walter Porto-Gonçalves</i> .....	161
Prospectiva tecnológica para América Latina <i>Leonel Corona</i> .....	181

La educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe: principales tendencias <i>Francisco López Segrera</i> .....	207
Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales <i>Dídimo Castillo Fernández</i> .....	233
Centroamérica 2010 y sus escenarios de integración <i>Jorge Rovira Mas</i> .....	257
La crisis del imperialismo. América Latina y Panamá enfrentan cambios épicos en sus relaciones con los Estados Unidos <i>Marco A. Gandásegui, hijo</i> .....	283
Sobre los Autores .....	313

---

# Introducción

*THEOTONIO DOS SANTOS*

Bajo el sugestivo título de *Repensar América Latina*, el proyecto de la coordinación de Ciencias Sociales de América Latina de la UNESCO se inicia con la publicación de tres volúmenes dedicados al análisis de las políticas sociales en la región.

Me cupo organizar el tercer volumen con el objetivo de iniciar un esfuerzo por establecer los escenarios posibles durante los próximos años y las opciones de nuevas políticas sociales que se abren a partir de un análisis de los elementos claves de la coyuntura económica, social, política y cultural.

Se trata de un esfuerzo interdisciplinario que no busca establecer un camino rígido a seguir, sino un campo teórico y científico que ayude a conducir las decisiones fundamentales de los gobiernos regionales, siempre pensándolos en una relación dialéctica permanente con sus fuerzas sociales fundamentales.<sup>1</sup>

Es evidente que los últimos años de lucha contra las dictaduras de derecha establecidas en la región y el enfrentamiento a las políticas dirigidas por algu-

---

1 Hemos participado como cátedra de la UNESCO (REGGEN) en la coordinación de un seminario de prospectiva regional dirigido por Daniel Filmus y Francisco López Segrera. Estos trabajos se publicaron en el libro *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*, Temas Grupo Editorial, FLACSO, Buenos Aires, 2000. Hay una edición ampliada en México con el título *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, UNAM, México, DF, 2004.

nas organizaciones internacionales —particularmente el FMI y el BID— al servicio de los poderes que las controlan, han producido un movimiento social y político extremadamente fuerte. Desde abajo se fueron articulando nuevos sujetos sociales activos con objetivos propios y el poder de crear nuevos contextos sociopolíticos e ideológicos capaces de enfrentarse al pensamiento único neoliberal que imperó en todo el mundo.

Esta coyuntura abrió la vía para impresionantes y sucesivas victorias electorales y para la formación de gobiernos con fuertes compromisos populares. A pesar de no proponer programas de gobierno radicales, dada la coyuntura aún determinada por el terror de Estado y el terror intelectual,<sup>2</sup> estos gobiernos vienen creando poco a poco una nueva agenda para la región en la que el problema del desarrollo retoma su importancia histórica, asociado a los esfuerzos cada vez más activos de viabilizar la integración regional.

Personalmente he analizado de manera crítica esta coyuntura histórica en un conjunto de trabajos. Lo sintetice en una trilogía que pretende haber identificado los aspectos centrales de esta nueva realidad, inaugurada a inicios del siglo XXI.<sup>3</sup> Los cito para mostrar que los trabajos aquí recopilados no son improvisaciones sobre esta temática. Por el contrario, hace muchos años un grupo de intelectuales latinoamericanos e internacionales, reunidos en torno a la Cátedra y Red de la UNESCO y la Universidad de las Naciones Unidas (REGGEN ([www.reggen.org.br](http://www.reggen.org.br)) y la Red de Estudios de Economía Mundial (REDEM ([www.redem.buap.org.mx](http://www.redem.buap.org.mx))), junto a varios grupos de trabajo y proyectos de investigación, vienen trabajando sobre la posibilidad de una teoría de la coyuntura que articule un amplio conjunto de variables económicas, sociales, políticas y culturales dentro de una concepción metodológica que asimile las ideas de complejidad, historicidad, dialéctica, larga duración, ciclos largos y varios otros fenómenos descuidados por el *mainstream* de las varias ciencias sociales, encapsuladas en artificiales especificidades profesionales y estrechos objetos de estudio.

---

2 La relación entre el terror y el pensamiento y las políticas económicas neoliberales la abordo en mi libro *Del terror a la esperanza: auge y decadencia del neoliberalismo*, Monte Ávila, Caracas, 2007, disponible en: <http://www.monteavila.gov.ve/mae/pdf/terror-esperanza-nov.09.pdf>

3 Además del libro citado en la nota anterior, se publicaron *Teoría de la dependencia: balance y perspectiva*, Plaza y Janés, México, DF, 2002 y *Economía mundial, integración latinoamericana*, Plaza y Janés, México, DF, 2004.

---

A pesar de no ser una obra definitiva, este libro, junto con los otros dos productos de este proyecto de investigación, abre un sendero para un mejor entendimiento del papel que pueden desempeñar las ciencias sociales en la presente coyuntura. Esta se caracteriza, entre otras cosas, por el fracaso del neoliberalismo y por retomar sobre nuevas bases las temáticas involucradas en los estudios, la práctica y la búsqueda del desarrollo socioeconómico que dominaron la preocupación de las ciencias sociales después de la Segunda Guerra Mundial. En este período se levantó un notable movimiento de luchas anticoloniales que triunfó, de punta a cabo, en los treinta años posteriores. La problemática impuesta a los movimientos políticos que asumieron el liderazgo de estas luchas, y los gobiernos que crearon, planteaban gigantescas tareas de transformación social y política, además de las económicas.

El debate sobre el desarrollo dominó gran parte de las investigaciones teóricas o empíricas de las propuestas de programas de gobierno y de las transformaciones institucionales que los estudios de este libro abordan con mayor o menor intensidad. La ofensiva del pensamiento único neoliberal buscó imponer un concepto abstracto y ahistórico de la realidad socioeconómica. Para este, el equilibrio de las variables fundamentales que garantizan este equilibrio sería suficiente para conseguir el crecimiento económico “sostenido” (no “sustentable”, como lo plantearon los estudios del desafío ambiental desde el *Informe Brundtland*). No había, pues, lugar para una teoría del desarrollo, ni para una disciplina que tomara este objetivo como referencia. “La economía es una sola”, dicen los defensores de este punto de vista formalista totalmente fuera de la historia y del cambio que caracteriza a la realidad social. Llegaron así a retirar de la mayoría de los currículos de economía la disciplina de desarrollo económico, y buscaron apartar totalmente esta problemática de los debates públicos.

Pero, al mismo tiempo, la evidencia de los límites de un concepto restringido del desarrollo llevó a varios intentos por superar sus limitaciones. Surgieron así el concepto de desarrollo sustentable, buscando incorporar la realidad ambiental en el contexto de la atención a las necesidades humanas mediante una concepción más realista del cambio económico que incorporara la defensa del planeta contra las modalidades cada vez más destructivas de la producción, el consumo y la circulación de bienes y servicios producidos por la humanidad.

Al unísono, los límites expresados por las variables económicas, puestas de manifiesto en el concepto de Producto Interno Bruto (PIB), llevaron también a la propuesta del concepto de desarrollo humano. En nuestros días se busca

unificar más ampliamente, y de manera más compleja, la idea del desarrollo de la humanidad. Las cuestiones culturales, el papel de las ideas y de la voluntad política, el rol de lo que se ha acostumbrado llamar “empoderamiento” de las nuevas fuerzas sociales organizadas y de su subjetividad crecientemente impuesta mediante una lucha democrática cada vez más consecuyente y consciente, son temas que se asocian al desarrollo social, humano y ambientalmente sustentable. La humanidad busca apropiarse de sus capacidades y colocarlas a servicio de una sociedad democrática, justa e igualitaria. Vuelve así la idea de la planificación, pero más democrática y flexible, plural e interactiva con la sociedad. Estos gigantescos desafíos chocan con un ambiente político e ideológico muy inferior a estas tareas históricas.

La potencia creada por la revolución científico-técnica desde la Segunda Guerra Mundial no fue capaz de garantizar el uso del conocimiento para los fines del desarrollo que protagonizan estas nuevas fuerzas sociales. Las guerras se apropian de gran parte de estos conocimientos para la destrucción al servicio de ideologías pretendidamente universales que se convierten en instrumentos de intereses muy inferiores a las dimensiones colosales con que la humanidad interviene cada vez más en su destino y en el del propio planeta.

Preocuparse, pues, por la prospectiva, los métodos más adecuados para desarrollarla y su papel en la definición de las políticas, particularmente las sociales, constituye una tarea urgente que pone en tensión nuestra capacidad científica, política y de gestión. Por eso no tenemos la pretensión de ofrecer un tratado, ni siquiera un manual o algo parecido. Este libro plantea cuestiones fundamentales para nuestra región, que encontré en el camino de la integración regional no un objetivo puramente económico, sino un proyecto de desarrollo regional que quiere vivir, unida, en sus sueños de avance económico, social, político y cultural.

Los tres primeros estudios se concentran en la problemática económica. Orlando Caputo nos muestra cómo la economía mundial es una realidad global, con sus leyes propias que impactan sobre las economías nacionales y locales, al tiempo que son impactadas e inclusive formadas por estas. Oscar Ugarteche nos muestra cómo la realidad financiera está inscrita en este contexto más grande y cómo la cuestión de una nueva arquitectura financiera regional se coloca en el centro de nuestros debates en función de las necesidades de una integración regional cada vez más imparable. Por fin, Jaime Estay nos da un cuadro bien amplio y organizado de este proceso de integración, cerrando

---

esta primera parte económica y entregando elementos muy sólidos para pensar los próximos años de la región.

En seguida entramos más detenidamente en los aspectos sociales de este proceso en los tres trabajos posteriores. Ana Esther Ceceña apunta la relación entre la superación del neoliberalismo que dominó el pensamiento social de la región durante cerca de veinte años y la reflexión sistemática sobre el cambio civilizatorio que forma este futuro que estamos construyendo de manea cada vez más consciente. Luis Reygadas y Fernando Filgueira hacen un balance cuidadoso de las políticas sociales de una izquierda cada vez más orgánica con las decisiones gubernamentales de la región. Carlos Walter Porto-Gonçalves inserta, en seguida, este futuro con las luchas sociales de nuestros pueblos, sobre todo con los movimientos indígenas, que salen de la onda represiva a la que fueron sometidos para exigir no solo el respeto a sus concepciones del mundo, sino también a su saber producto de cinco mil años de una historia marcada por un avanzado desarrollo civilizatorio.

Vemos en los textos posteriores una incursión muy fundamentada en la cuestión de la prospectiva científico-tecnológica, desarrollada por Leonel Corona, la cual se articula con las grandes cuestiones planteadas por la evolución de la educación superior en un mundo dominado cada vez más por la producción y aplicación del conocimiento, vistas por un gran especialista en el tema como Francisco López Segrera. Dídimo Castillo nos muestra la importancia de los cambios demográficos para pensar el futuro de la región y la rearticulación económica y social que ellos imponen.

Concluimos con el examen de una región que se encuentra en el límite entre los dos subcontinentes y donde se reflejan varios problemas comunes. Jorge Rovira hace un balance de la integración centroamericana, muy importante para pensar la integración regional en su conjunto. Marco A. Gandasegui, hijo, sitúa los cambios en marcha en Panamá (pasaje esencial entre los dos océanos) en el contexto de la crisis actual del imperialismo, que anuncia una nueva época en las relaciones de los Estados Unidos con Panamá y, por qué no, con América Latina.