

# **BASES PARA UN MODELO SOLIDARIO DE DESARROLLO PROPUESTO POR EL GRUPO DE PUEBLA**

El presente documento, “Bases para un Modelo Solidario de Desarrollo”, cuya elaboración fue acordada en el II Plenario Fundacional del GRUPO DE PUEBLA, celebrado virtualmente el 30 de julio del presente año, pretende servir de punto de partida para iniciar una reflexión profunda sobre los ejes articuladores de una propuesta alternativa y progresista al anacrónico modelo neoliberal de desarrollo cuya aplicación en el mundo y en América Latina y el Caribe ha sido seriamente cuestionada durante los últimos treinta años.

## **EL MODELO NEOLIBERAL**

El modelo neoliberal, resultante del denominado Consenso de Washington (1989), nació como una propuesta alternativa al modelo de desarrollo industrial con fuerte participación del Estado con efecto en la sustitución de importaciones que durante varias décadas caracterizó los planes de desarrollo regional. El modelo neoliberal buscaba propiciar una apertura internacional de las economías de la región a través de su desarme arancelario unilateral, la liberalización de los mercados financieros, la promoción de la inversión extranjera, la minimización del papel del Estado, todo dentro de una severa disciplina fiscal y monetaria que garantizaría el libre juego de las fuerzas de mercado ampliando el poder de las grandes empresas, sobre todo las transnacionales. Su aplicación se formalizó a través de la suscripción de una serie de tratados subregionales bilaterales y subregionales de libre comercio entre algunos países latinoamericanos y los Estados Unidos. En varios casos estos acuerdos afectaron los procesos de integración regional, especialmente productiva, que se venían desarrollando normalmente como la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano. Así mismo, debilitaron la capacidad de los Estados de diseñar e implementar políticas públicas, al tiempo que se limitaban o abandonaban planes y proyectos sociales al priorizar el crecimiento económico excluyente sin la necesaria articulación con las políticas de desarrollo social.

A lo largo de los primeros años de su historia, el modelo basado en el Consenso de Washington demostró su incapacidad para generar procesos endógenos de progreso, aumentar la productividad e inclusión social, equiparables a los conseguidas décadas atrás a partir del modelo de industrialización y de diversificación productiva conocido como el modelo cepalino. El modelo anterior no estaba exento de problemas; se mantuvieron en muchos casos niveles de protección excesivos; no se incentivó la construcción de la competitividad auténtica, que es aquella basada en el progreso técnico con inclusión laboral. A pesar de estos problemas, el crecimiento promedio del PIB en la época neoliberal, durante el cambio de siglo, fue de 2.7% anual frente al 5,5% en la época del modelo de industrialización liderado por el estado entre 1950 y 1980 (Ocampo, 2020: 50; CEPAL 2021). A pesar de la heterogeneidad entre los países, en muchos de estos los aumentos de productividad y las tasas de inversión superaron a los observados en la era neoliberal.

El lapso comprendido entre 2015 y 2019 - años del denominado invierno social conservador- resultó igualmente lamentable en la lucha contra la pobreza. Mientras que entre los años 2002 y 2014, en pleno ciclo progresista, especialmente en Suramérica, la pobreza se redujo de manera significativa

pasando de 47,4% a 27,8%, y 66 millones de personas superaron dicha condición, durante la égida posterior de gobiernos conservadores, entre el 2015 y 2018, la pobreza aumentó en 20 millones de personas. (CEPAL). Y ahora en plena pandemia, se registró un nuevo aumento al pasar de 40,5% a 33.7% a pesar de esfuerzos de los gobiernos por reducir el impacto social demoledor de la pandemia.

El modelo mercado-céntrico dejó una serie de cicatrices colaterales como el debilitamiento del Estado como actor social, el retroceso de logros democráticos en materia de libertades, el avance de la corrupción, la desindustrialización, la reprimarización de las exportaciones, el deterioro de las economías campesinas, especialmente las de producción de alimentos, la desaparición de miles de pequeñas y medianas industrias urbanas sometidas a una competencia desigual frente a las grandes firmas oligopólicas y generosos subsidios domésticos a productos que competían con los nuestros. Como resultado se profundizaron las brechas sociales que configuran el mapa de la desigualdad de América Latina.

## EL NUEVO MODELO SOLIDARIO

Frente a estos resultados, es imperativo recalcar que, la región no puede regresar al modelo que tenía antes de la pandemia. Especialmente porque el modelo imperante anterior ya presentaba problemas estructurales muy serios que deben ser corregidos como parte de la recuperación. Se necesita una nueva carta de navegación y un renovado modelo de desarrollo que atienda importantes objetivos y prioridades.

El GRUPO DE PUEBLA pretende que esta nueva hoja de ruta latinoamericana sea el MODELO SOLIDARIO DE DESARROLLO cuyos seis ejes articuladores serían: i) la búsqueda de la igualdad como valor central del desarrollo y la reducción de las asimetrías globales ii) la búsqueda del valor iii) una nueva política económica, diversificada y basada en la incorporación del conocimiento iv) la transición ecológica v) una nueva institucionalidad democrática y vi) la integración regional.

En este documento se analizan, de manera sucinta, estas bases para la construcción de una alternativa política para América Latina y el Caribe. La búsqueda de la IGUALDAD debe ser el valor central del desarrollo junto con la reducción de las asimetrías regionales.

La pandemia nos dejó la difícil tarea de reconstruir, en los próximos diez años, el tejido social cuyo deterioro nos devolvió a los niveles de pobreza que teníamos hace 12 o 15 años. Ya pagamos la primera cuenta: en junio de 2021, la región mostraba el 32% de los fallecidos por el COVID 19 a pesar de representar el 8.4% de la población (CEPAL, 2021). Con suerte, recuperaremos en una década el espacio social que habíamos construido en materia de empleo, escolaridad, salud pública, vivienda y provisión de alimentos en lo corrido del nuevo siglo. Además, tendremos que redoblar esfuerzos para reducir las brechas que hoy nos caracterizan como la región más desigual del planeta y que, sumadas, conforman una profunda grieta social en la cual convergen diferencias abiertas en materia de género, campo-ciudad, salarios, alimentos, raíces étnicas y las surgidas más recientemente de la pandemia en materia de brechas digitales.

La superación de la desigualdad será uno de los ejes centrales de la agenda en la medida en que impide la consecución de objetivos económicos y políticos relacionados con el acceso democrático a



diferentes tipos de derechos y el cierre de las propias brechas estructurales. Para cerrar esta “grieta social” la región tiene que dar un “salto social” a partir del fortalecimiento de la capacidad del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos sociales.

Para ello se requiere de una política fiscal progresiva que permita sostener programas de transferencias a favor de los grupos más vulnerables, disponer de subsidios directos monetarios como la renta básica y priorizar, presupuestalmente, la inversión social como parte fundamental de una nueva política económica a la cual nos referiremos más adelante.

Es importante también que los esfuerzos internos en la región a favor de la igualdad y la transformación productiva se den en el marco de un sistema internacional que amplíe el espacio de las políticas de desarrollo y contribuya levantando barreras al financiamiento y a la difusión de tecnología, sobre todo en los ámbitos ambiental y de la salud. Un sistema internacional fragmentado, donde se abandonan las reglas y negociaciones multilaterales para ejercer el poder de manera hegemónica, está destinado a generar cada vez más conflictos y desigualdades. Este es el escenario que está dejando el neoliberalismo y que ha acentuado las rivalidades geopolíticas y la inestabilidad global.

## LA BÚSQUEDA DEL VALOR

El valor se logra solo a partir de una economía diversificada y basada en la incorporación del conocimiento. La historia de la economía latinoamericana coincide con la de la extracción de sus recursos naturales y la exportación de bienes básicos sometidos al vaivén de erráticos ciclos de precios internacionales. Estas tendencias extractivistas y procíclicas del modelo de desarrollo regional, reducido a unos pocos bienes en tiempos del modelo neoliberal, ha impedido la agregación de valor como base de una nueva apuesta tecnológica y competitiva regional: vivimos de lo que le hemos extraído del fondo de la tierra y lo que sembramos o criamos por encima de ella. La política económica ha seguido, de manera procíclica este comportamiento agudizando las épocas de escasez mientras se desaprovechan las de bonanza. De hecho, la inversión en periodos de recesión cae más veces por encima de lo que se expande en épocas de recuperación.

La generación de “mayor valor” se convierte así en uno de los desafíos más importantes para un nuevo modelo de desarrollo productivo (Mazzucato, 2019) de cara a una reactivación económica, pasada la pandemia. Se trata de recuperar los 44 millones de empleos que se perdieron y financiar el alto costo de su factura social que supera el 12% del PIB.

La nueva estrategia de generación de valor estaría basada en un nuevo modelo de producción y consumo en el que se pondría el avance tecnológico y el desarrollo de nuevas infraestructuras al servicio de la creación de empleos de calidad y el cuidado del ambiente, en un contexto en que las crisis de la desigualdad y de la sostenibilidad ambiental ya se han transformado en emergencias, no sólo regionales sino también globales. Los sectores estratégicos de esa transformación serían: la inclusión digital y el desarrollo de nuevos servicios digitales a partir de una mayor conectividad; la transición hacia energías renovables; el desarrollo de la economía circular y la bioeconomía

(soluciones basadas en la naturaleza); el refuerzo y autonomía de los sistemas de salud, incluyendo la manufactura de farmacéuticos y equipos médicos; la construcción de una infraestructura regional moderna y más resiliente; y una inversión selectiva y generosa en materia de creación y difusión del conocimiento.

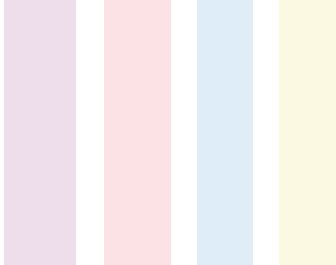
Formarían parte de esta nueva estrategia: la atención del extenso universo de 10 millones de pequeñas y medianas empresas que conforman una robusta red de posibilidades regionales de recuperación económica, el regreso a la industrialización con base en una nueva concepción de sostenibilidad ambiental como parte de una estrategia de cambio estructural progresivo basado en la diversificación productiva (CEPAL, 2020). Un aspecto clave es la modernización de la economía campesina especialmente la concentrada en la producción de alimentos, la creación de encadenamientos productivos a través de cadenas incluyentes de valor. Son desafíos urgentes en el empeño de agregarle valor a lo que ya tenemos.

En esta tarea, la financiación internacional, con acceso a fondos concesionales para las pequeñas economías, incluida la inversión extranjera, desempeña un papel esencial para el crecimiento y el desarrollo sostenible, siempre y cuando se sometan a precisas regulaciones en materia laboral, ambiental y fiscal.

## **NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA: CONTRACÍCLICA, REDISTRIBUTIVA Y SOBERANA**

Las estrategias señaladas de inclusión social y generación de valor deben estar acompañadas de una revisión a fondo de la política económica, sistema nervioso del fallido modelo neoliberal. El viejo dilema, planteado durante la pospandemia, entre crecer para luego repartir o repartir para poder crecer, remite a la necesidad de un cambio de paradigma basado en la premisa de que es necesario igualar para crecer y crecer para igualar. Se trata de que el cierre de brechas sociales se convierta en el centro y con ello decidir cómo se va a financiar el costo de la pandemia para que su impacto social no lo paguen sus víctimas. Ahora bien, es importante enfatizar que el crecimiento económico no se contradice con el progreso social, al contrario, se necesitan. El asunto es cómo se ajusta esta ecuación a distintas prioridades políticas. Los progresistas no deben caer en la trampa conceptual de renunciar a la estabilidad económica para sostener sus propuestas sociales. Su desafío es hacerlas compatibles que es, precisamente, lo que no ha podido conseguir el modelo neoliberal.

El GRUPO DE PUEBLA ha propuesto en su AGENDA PARA LA FINANCIACION DE LA POSPANDEMIA (2021) que esta última debe financiarse a través de fuentes “no tradicionales” como la renegociación de la deuda externa, nuevos impuestos al patrimonio, la riqueza y herencias de los grandes contribuyentes, especialmente para quienes se enriquecieron con la pandemia como los monopolios digitales y las grandes empresas farmacéuticas. El G-20 aprobó el impuesto de 15% a las corporaciones transnacionales ganadoras en la pandemia y ahora deberemos evaluar como este tributo, aunque insuficiente, puede beneficiar a la región. También se debe penalizar la evasión tributaria que representa mas de 350.000 millones de dólares anuales (6,1% del PIB). Se suman al esfuerzo de financiamiento para el desarrollo las operaciones de colocación de bonos de deuda



pública respaldados inclusive con emisión monetaria y movilización de las reservas internacionales, flujos de remesas del exterior (contribuciones de los migrantes a las familias pobres de la región) y aportes de la cooperación internacional, que hasta el día de hoy ha sido particularmente pequeña y esquiva, especialmente para los países de ingreso medio.

Bienvenida la adjudicación de derechos especiales de giro (DEG) que apuntalaron las reservas internacionales de nuestros países, pero hay espacio para que se pueda lograr mayores aportes especialmente desde países desarrollados que no precisan de dichos DEG y la promoción de un fondo multilateral de reestructuración de la deuda externa para los países de ingresos medios como los de América Latina. Así mismo, el GRUPO DE PUEBLA propone la creación de una Agencia Pública de Calificación de Riesgos países que reemplace las agencias calificadoras de riesgo actuales, movidas por intereses privados que destruyen países y economías con sus predicciones tremendistas.

La receta neoliberal, propuesta por algunos gobiernos conservadores para enfrentar las crisis económicas mediante ajustes fiscales y monetarios resulta contraproducente. No se trata de desechar el rigor macroeconómico o la disciplina fiscal, en la medida en que la ausencia de equilibrio en las finanzas públicas termina castigando a los más vulnerables. Hoy ante el aumento de la inflación, se vuelve a la receta de subir las tasas de interés sin considerar que este incremento no es solamente por razones de demanda sino de oferta.

Un sano equilibrio entre ingresos y gastos en circunstancias como las actuales consigue que no sea incompatible con la contención de la inflación el reclamo de una expansión de la demanda, a través de mejores salarios y mayores subsidios monetarios y la generación de empleos que abran el camino, vía fortalecimiento de la demanda, para una recuperación económica inclusiva y duradera que fortalezca la democracia.

Esta nueva política económica solidaria, redistributiva y soberana debe apoyarse en una nueva arquitectura financiera regional a través de la cual i) las economías encuentren nuevos canales y organismos de financiación de su desarrollo, libres de costosas condicionalidades sin descartar apalancamientos multilaterales con organismos financieros externos ii) se fortalezcan mecanismos de financiación de desequilibrios coyunturales de la balanza de pagos como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), incluso con la readjudicación de derechos especiales de giro provenientes de países desarrollados que no son utilizados por ellos y, iii) se desarrollen mecanismos de compensación comercial, como los diseñados a través de la ALADI, con miras a llegar a una moneda única latinoamericana que sirva de apoyo a un mercado regional fuerte e independiente. Este mercado permitiría ampliar los niveles actuales de comercio intrarregional que hoy no superan el 13% mientras que en la Unión Europea superan el 65%.

El modelo, así planteado, no implica esquemas cerrados de economías, sino enfatiza que el desarrollo económico sea coherente con las circunstancias geográficas para aprovechar las oportunidades y complementariedades que ofrece la integración económica regional, contribuyendo así a la generación de empleos, y a mejorar la calidad de vida.

## LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

La crisis ambiental podría ser la segunda coyuntura dramática global del siglo XXI después de la pandemia. De hecho, según estudios recientemente publicados, los altos índices de contaminación, en medio del aislamiento, estarían explicando un aumento del 15% de los fallecimientos por la pandemia (Pozzer, Dominici, Haines, Witt, Münzel y Lelieveld, 2020). Entre las regiones más afectadas por el caos climático está América Latina y el Caribe. El nuevo Modelo Solidario de Desarrollo debe ser por ello ambientalmente sostenible. Para conseguirlo se propone iniciar una transición ecológica que empieza por el cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de cara al 2030.

De esta transición verde hacen parte propuestas como la reducción de actividades que agravan el calentamiento global, la protección de la biodiversidad, la contención de la deforestación del Amazonas, el animalismo, la revolución de las proteínas vegetales, el rechazo de las variedades transgénicas, el desarrollo de energías renovables, la protección de las fuentes hídricas, la defensa de los líderes ambientales y la gobernanza ambiental (consagrada en el Acuerdo de Escazú), la protección de los bancos de corales del Caribe y la contención de los excesos resultantes del desarrollo de la inteligencia artificial, como parte de una “conexidad ecosistémica” para declararle “la paz a la naturaleza” como bien lo propone Naciones Unidas (Gutérres,2020).

## LA INTEGRACIÓN COMO CONSTRUCCIÓN DE REGIÓN

La pandemia nos enseñó, entre muchas cosas, cuánto cuesta la no integración en circunstancias tan adversas como las que vivimos. Nunca había sido tan necesaria la integración regional como ahora y jamás habíamos estado tan desintegrados como en estos tiempos de la pandemia. El Modelo Solidario no tendría sentido ni razón si no operara dentro del marco de un esfuerzo colectivo para integrar y sumar nuestros esfuerzos colectivos como naciones y pueblos cercanos.

Existen hoy dos concepciones distintas de integración: para el pensamiento neoliberal consiste en la celebración de acuerdos de libre comercio que faciliten la movilidad de los bienes, los servicios, y los capitales a partir de la reducción de aranceles, la protección de la inversión extranjera y el respeto “a raja tabla” de la propiedad intelectual. Esta visión hegemónica de la integración se preocupa por armonizar los intereses regionales con las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos y Europa (réspice polum, mirando al norte).

La visión solidaria entiende la integración como un proceso de “construcción de región” que permite la libre movilidad de personas, bienes, servicios, conocimientos y demás factores productivos, a partir de un escenario de coincidencias profundas en materia de identidad política como el sostenimiento de la paz, la democracia, la vigencia plena de los derechos humanos y el fortalecimiento del Sur global como parte de un nuevo esquema de multilateralismo de bloques regionales para gobernar el mundo (réspice similia, mirando a los vecinos o pares).



Para superar los desafíos que plantea el Modelo de Desarrollo se requiere, como lo ha propuesto el Grupo de Puebla y lo han acogido los presidentes Alberto Fernández de Argentina y Andrés Manuel López Obrador de México, iniciar un proceso de CONVERGENCIA de los mecanismos de integración subregional que hoy existen en la región (Comunidad Andina, UNASUR, Mercosur, Alianza del Pacífico, Pacto Amazónico, Alba, CARICOM, Asociación de Estados del Caribe y el Sistema Centroamericano de Integración) hacia un punto de encuentro que podría ser la CELAC donde hoy coinciden los 33 países de América Latina y el Caribe. Estos relacionamientos podrían partir de la “matriz de convergencia” que diseñó UNASUR a través de la cual identificó, con representantes de los distintos mecanismos, fortalezas sumables, duplicidades eliminables y destrezas especiales utilizables. Ejemplos: políticas públicas en materia de salud que podrían consolidarse, acuerdos redundantes en materia de homologación de títulos profesionales que serían sistematizables y el aprovechamiento de ventajas singulares como la arquitectura institucional de la Comunidad Andina o el permiso de trabajo de Mercosur para replicarlos.

Una CELAC distinta a la actual, más empoderada, con mayor peso político, respaldada técnicamente, sin la presencia de los Estados Unidos y Canadá, debería ser el punto de llegada de este esfuerzo.

## LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Es claro que, como lo plantea el Manifiesto de Puebla (2020) estos cambios deben acompañarse de una nueva institucionalidad. Tales transformaciones suponen la resignificación de los roles que hoy día cumplen actores políticos, sociales y económicos como el Estado, los partidos políticos, los movimientos sociales, los empresarios y los sindicatos. La pandemia ha servido para derribar viejos mitos que alimentaron el período de auge del neoliberalismo, como los de la eficiencia de los mercados sin regulación, la idea de que el Estado debe ser minimizado, y que la restricción fiscal debe ser la única guía de la política pública. Hay un espacio para repensar el rol del Estado en el desarrollo y avanzar hacia políticas públicas renovadas, en torno a los objetivos de la inclusión, la reducción de brechas tecnológicas y una nueva relación con el medio ambiente.

Este nuevo mapa de roles fue abordado en el Manifiesto Político aprobado por el GRUPO en febrero de 2021 y será desarrollado a profundidad en la Agenda Progresista Latinoamericana 2030 que se está trabajando para fines del presente año. El Modelo Solidario, como su nombre lo indica, está basado en la solidaridad que fue la mayor contribución colectiva de los pueblos originarios al reclamado aporte “civilizador” de la conquista.

## REFERENCIAS

Cepal (2019). Panorama social de América Latina Santiago: Naciones Unidas.

Ocampo, José Antonio (2020). “La crisis del Covid 19 de América Latina en una perspectiva histórica”. Revista de la CEPAL 132: 47-65.

Pozzer, Dominici, Haines, Witt, Münzel y Lelieveld (2020). “Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19”. Cardiovascular Research 116 (14): 2247-2253