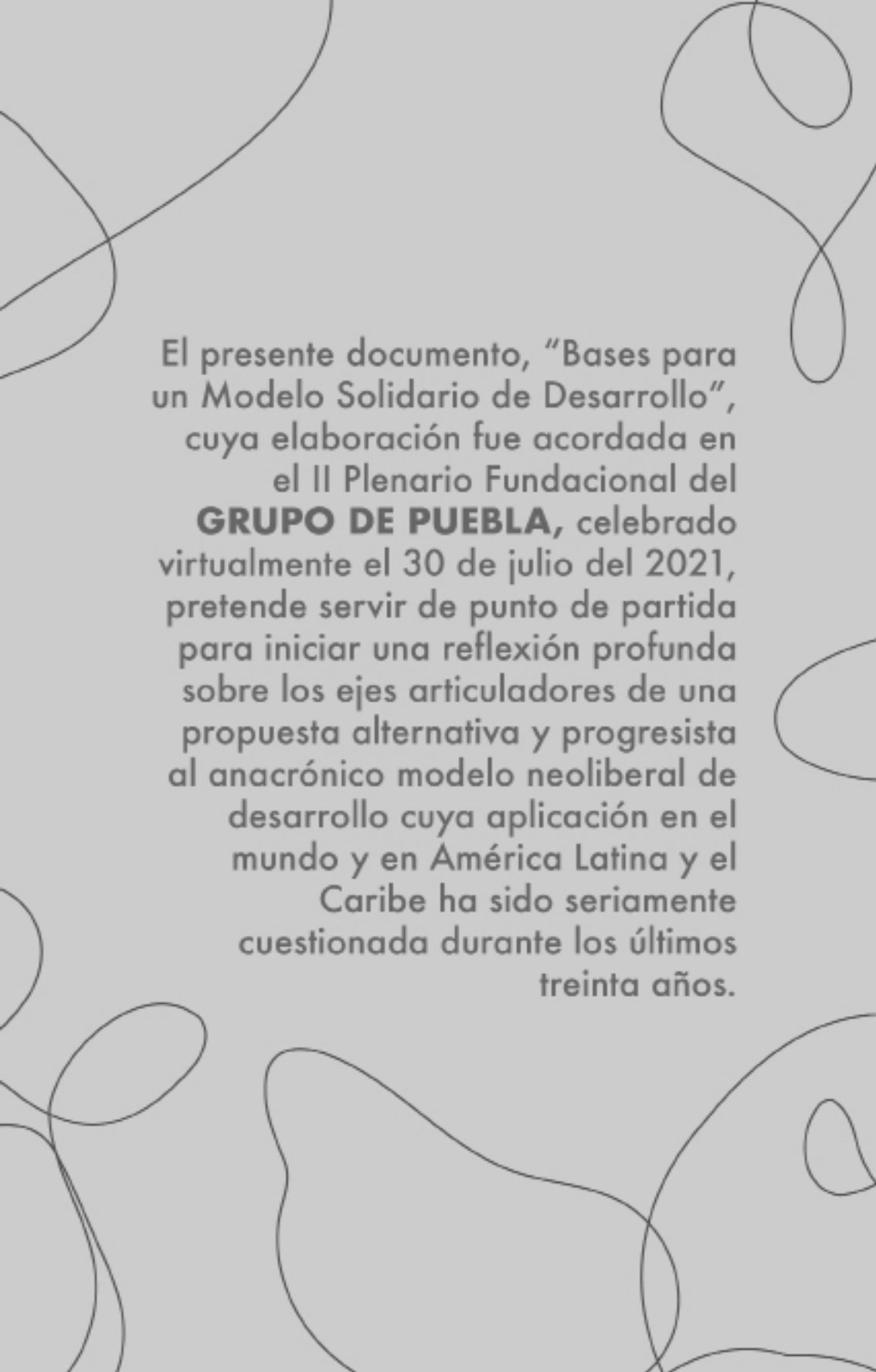


# **MODELO SOLIDARIO DE DESARROLLO**

---







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 2021, 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.

## **BASES PARA UN MODELO SOLIDARIO DE DESARROLLO**

**E**l 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 de 2021, pretende servir de punto de partida para iniciar una reflexión profunda sobre los ejes articuladores de una propuesta progresista, que incluso pueda servir de modelo a aproximaciones socialdemócratas, frente 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 conseguidos 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 el ciclo posterior de gobiernos conservadores, entre el 2015 y 2018, la pobreza aumentó en 20 millones de personas. Ahora en plena pandemia, se registró un aumento de la pobreza extrema del 13,1% al 13,8% un retroceso de 27 años, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por reducir su impacto social demoledor (CEPAL).

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**

**F**rente a estos resultados, es imperativo recalcar que, la región no puede regresar al esquema 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 sectores de ambiente y 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, de acuerdo con la CEPAL, 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 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 y 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 contradiga 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 FINANCIACIÓN 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 cómo este tributo, aunque insuficiente, puede beneficiar a la región.*

También, se debe penalizar la evasión tributaria que representa más de 350.000 millones de dólares anuales (6,1% del PIB de América Latina). 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 no es incompatible ni con la contención de la inflación, ni una expansión de la demanda, a través de mejores salarios y mayores subsidios monetarios y la generación de empleos que abran el camino, 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 integración como construcción de región**

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 (Poizzer, 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 transición ecológica

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 pospandemia. 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 consistente 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 o 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 o 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 países de América Latina y el Caribe. Estos relacionamientos podrían identificar fortalezas sumables, duplicidades eliminables y destrezas especiales utilizables a partir de la “matriz de convergencia” que diseñó *UNASUR* con representantes de los diferentes mecanismos. 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**

**E**s 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.

*El documento fue construido de forma participativa por los miembros del Grupo de Puebla, sus colaboradores académicos y jurídicos, seguirá siendo discutido en sus encuentros presenciales y virtuales para su desarrollo.*

---

## **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

O documento "Bases para un modelo solidario de desenvolvimiento", cuja elaboração fua definida na II plenária de fundação do **GRUPO DE PUEBLA**, realizada virtualmente no dia 30 de julho de 2021, busca ser o ponto de partida para o início de uma profunda reflexão sobre os e ixos articuladores de uma proposta alternativa e progressista ao anacronico modelo neoliberal de desenvolvimiento, cuja aplicação no mundo e na América Latina e caribe, tem sido seriamente contestada nos últimos trinta anos.

## O MODELO NEOLIBERAL

O modelo neoliberal, resultante do chamado Consenso de Washington (1989), nasceu como proposta alternativa ao modelo de desenvolvimento industrial com forte participação do Estado, a substituição de importações que por décadas caracterizou os planos de desenvolvimento regional. O modelo neoliberal buscava promover uma abertura internacional das economias da região por meio do desmonte unilateral de tarifas, a liberalização dos mercados financeiros, a promoção do investimento estrangeiro, a diminuição do papel do Estado, enquadrados por uma severa disciplina fiscal e monetária que garantiria o livre jogo das forças de mercado ampliando o poder das grandes empresas, sobretudo, as transnacionais. Sua aplicação foi formalizada por meio da subscrição de uma série de tratados de livre comércio sub-regionais bilaterais e sub-regionais entre alguns países latino-americanos e os Estados Unidos. Em vários casos, esses acordos afetaram os processos de integração regional, especialmente produtiva, que vinham se desenvolvendo normalmente como a Comunidade Andina e o Sistema de Integração Centro-Americana. Além disso, debilitaram a capacidade dos Estados de desenhar e implementar políticas públicas, ao mesmo tempo em que planos e projetos sociais foram limitados ou abandonados priorizando-se o crescimento econômico excludente sem a necessária articulação com as políticas de desenvolvimento social.

Ao longo dos primeiros anos de sua história, o modelo baseado no Consenso de Washington demonstrou sua incapacidade de gerar processos endógenos de progresso, aumentar a produtividade e inclusão social, equiparáveis às seguidas décadas atrás a partir do modelo de industrialização e diversificação produtiva conhecido como o modelo “Cepalino”. O modelo anterior não era isento de problemas; níveis excessivos de proteção foram mantidos em muitos casos; não se incentivou a construção de uma competitividade autêntica, que é aquela baseada no progresso técnico com inclusão laboral. Apesar destes problemas, o crescimento médio do PIB na era neoliberal, na virada do século, era de 2,7% ao ano frente a 5,5% na época do modelo de industrialização liderada pelo Estado entre 1950 e 1980 (Ocampo, 2020: 50; CEPAL 2021). Apesar da heterogeneidade entre os países, em muitos deles os aumentos de produtividade e as taxas de investimento superaram as observadas na era neoliberal.

O período entre 2015 e 2019 – anos do chamado inverno social conservador – foi igualmente pífio no combate à pobreza. Enquanto entre 2002 e 2014, em pleno ciclo progressista, especialmente na América do Sul, a pobreza foi significativamente reduzida passando de 47,4% para 27,8%, e 66 milhões de pessoas superaram essa condição. Sob os auspícios dos governos conservadores subsequentes, entre 2015 e 2018, a pobreza aumentou em 20 milhões pessoas (CEPAL). E agora em plena pandemia, registrou-se um novo aumento, ao passar de 40,5% para 33,7%, apesar dos esforços do governo para reduzir o impacto social devastador da pandemia.

O modelo “mercado-cêntrico” deixou uma série de cicatrizes colaterais como o enfraquecimento da Estado como ator social, o retrocesso das conquistas democráticas em matéria de liberdades, o avanço da corrupção, a desindustrialização, a reprimarização das exportações, a deterioração das economias camponesas, especialmente as de produção de alimentos, o desaparecimento de milhares de pequenas e médias indústrias urbanas sujeitas a uma concorrência desigual em relação às grandes empresas oligopólicas e generosos subsídios internos a produtos que competiam com os nossos. Com isso, aprofundou-se o fosso social que configura o mapa da desigualdade na América Latina.

## **O NOVO MODELO SOLIDÁRIO**

Fronte a esses resultados, é imperativo ressaltar que a região não pode retornar ao modelo anterior ao da pandemia. Especialmente porque o modelo predominante anterior já apresentava problemas estruturais muito graves que devem ser corrigidos como parte da recuperação. É preciso uma nova rota de navegação e um renovado modelo de desenvolvimento que atenda importantes objetivos e prioridades.

O GRUPO DE PUEBLA espera que este novo roteiro latino-americano seja o *MODELO SOLIDÁRIO DE DESENVOLVIMENTO*, cujos seis eixos articuladores seriam: I) a busca da igualdade como valor central do desenvolvimento e redução das assimetrias globais, II) a busca do valor, III) uma nova política econômica, diversificada e baseada na incorporação de conhecimento, IV) a transição ecológica, V) uma nova institucionalidade democrática e VI) a integração regional.

Este documento analisa, sucintamente, essas bases para a construção de uma alternativa política para a América Latina e o Caribe. A busca pela *IGUALDADE* deve ser o valor central do desenvolvimento juntamente com a redução das assimetrias regionais.

A pandemia deixou-nos a difícil tarefa de reconstruir, nos próximos dez anos, o tecido social cuja deterioração nos trouxe de volta aos níveis

de pobreza que tínhamos 12 ou 15 anos atrás. Já pagamos a primeira conta: em junho de 2021, a região concentrava 32% dos falecidos por Covid-19, apesar de representar 8,4% da população (CEPAL, 2021). Com sorte, recuperaremos em uma década o espaço social que havíamos construído em matéria de emprego, escolaridade, saúde pública, moradia e provisão de alimentos ao longo do novo século. Afora isto, teremos que redobrar esforços para reduzir as lacunas que hoje nos caracterizam como a região mais desigual do planeta e que, somadas, conformam um profundo fosso social para o qual convergem diferenças em matéria de gênero, cidadania, salários, alimentação, raízes étnicas e as que surgiram mais recentemente com a pandemia em termos de exclusão digital.

A superação da desigualdade será um dos eixos centrais da agenda na medida em que impede a consecução de objetivos econômicos e políticos relacionados ao acesso democrático a diferentes tipos de direitos e o fechamento das próprias lacunas estruturais. Para fechar esse “*fosso social*” a região tem que dar um “*salto social*” a partir do fortalecimento da capacidade do Estado para o fornecimento de bens e serviços públicos sociais.

Isso requer uma política fiscal progressiva que permita sustentar programas de transferência a favor dos grupos mais vulneráveis, dispor de subsídios monetários diretos como a renda básica e priorizar, do ponto de vista orçamentário, o investimento social como parte fundamental de uma nova política econômica à qual nos referiremos mais adiante.

Também é importante que os esforços internos na região em prol da igualdade e da transformação produtiva ocorram no quadro de um sistema internacional que amplie o espaço das políticas de desenvolvimento e contribua levantando barreiras ao financiamento e à difusão de tecnologia, especialmente no âmbito ambiental e de saúde. Um sistema internacional fragmentado, no qual se abandonam as regras e negociações multilaterais para exercer o poder hegemonicamente, está destinado a gerar cada vez mais conflitos e desigualdades. Este é o cenário que o neoliberalismo nos deixa e que acentua as rivalidades geopolíticas e a instabilidade global.

## **A BUSCA DO VALOR**

O valor é alcançado apenas a partir de uma economia diversificada e baseada na incorporação do conhecimento. A história da economia latino-americana coincide com a da extração de seus recursos naturais e a exportação de bens básicos sujeitos à oscilação de ciclos erráticos de preços internacionais. Essas tendências extrativistas e pró-cíclicas do modelo de desenvolvimento regional, reduzido a uns poucos bens em tempos de modelo neoliberal, impediram a agregação de valor como base de um novo compromisso tecnológico e competitivo regional: vivemos do que extraímos do fundo da terra e o que semeamos ou cultivamos acima dela. A política econômica tem acompanhado, de modo pró-cíclico esse



comportamento, agudizando os tempos de escassez enquanto os tempos de bonança são desperdiçados. De fato, o investimento em períodos de recessão recai no mais das vezes em cima do que se expande em épocas de recuperação.

A geração de “maior valor” torna-se assim um dos desafios mais importantes para uma novo modelo de desenvolvimento produtivo (Mazzucato, 2019) diante de uma reativação econômica, passada a pandemia. Trata-se de recuperar os 44 milhões de empregos perdidos e de financiar o alto custo da fatura social que ultrapassa 12% do PIB.

A nova estratégia de geração de valor seria baseada em um novo modelo de produção e consumo em que se colocariam o progresso tecnológico e o desenvolvimento de novas infraestruturas a serviço da criação de empregos de qualidade e cuidado com o meio ambiente, em um contexto em que crises de desigualdade e sustentabilidade ambiental já se tornaram emergências, não apenas regional, mas também global. Os setores estratégicos dessa transformação seriam: a inclusão digital e o desenvolvimento de novos serviços digitais baseados em maior conectividade; a transição para as energias renováveis; o desenvolvimento da economia circular e da bioeconomia (*soluções baseadas na natureza*); o fortalecimento e autonomia dos sistemas de saúde, incluindo a manufatura de fármacos e equipamentos médicos; a construção de uma infraestrutura regional moderna e mais resiliente; e um investimento seletivo e generoso na criação e divulgação de conhecimento.

Fariam parte dessa nova estratégia: atenção a esse vasto universo de 10 milhões de pequenas e médias empresas que compõem uma robusta rede de possibilidades regionais de recuperação econômica, o retorno à industrialização a partir de uma nova concepção da sustentabilidade ambiental como parte de uma estratégia de mudança estrutural progressiva com base na diversificação produtiva (CEPAL, 2020). Um aspecto fundamental é a modernização da economia do campo, especialmente aquela concentrada na produção de alimentos, criação de vínculos produtivos por meio de cadeias de valor inclusivas. São desafios urgentes no empenho de agregar valor ao que já temos.

Nesta tarefa, o financiamento internacional, com acesso a fundos de concessão para pequenas economias, incluindo o investimento estrangeiro, desempenha um papel essencial para o crescimento e desenvolvimento sustentável, desde que submetidas às regulamentações em matéria laboral, ambiental e fiscal.

## **NOVA POLÍTICA ECONÔMICA: CONTRACÍCLICA, RE-DISTRIBUTIVA E SOBERANA**

**A**s estratégias sinalizadas de inclusão social e geração de valor devem ser acompanhadas de uma profunda revisão da política econômica,

sistema nevrálgico do falido modelo neoliberal. O velho dilema, posto no pós-pandemia, entre crescer para depois distribuir ou distribuir para poder crescer, remete à necessidade de uma mudança de paradigma baseada na premissa de que é necessário igualar para crescer e crescer para igualar. Trata-se de que o fim do fosso social se torne central para, assim, decidir como será financiado o custo da pandemia para que seu impacto social não seja pago por suas vítimas. Contudo, vale enfatizar que o crescimento econômico não contradiz o progresso social, pelo contrário, se retroalimentam. A questão é como ajustar essa equação a diferentes prioridades políticas. Os progressistas não devem cair na armadilha conceitual de renunciar à estabilidade econômica para sustentar suas propostas sociais. Seu desafio é torná-las compatíveis que é, precisamente, o que o modelo neoliberal não conseguiu.

O GRUPO DE PUEBLA propôs em sua AGENDA PARA O FINANCIAMENTO DO PÓS-PANDEMIA (2021) que este último deve ser financiado por meio de fontes “não tradicionais”, como a renegociação da dívida externa, novos impostos sobre o patrimônio, a riqueza e as heranças das grandes fortunas, principalmente daqueles que enriqueceram com a pandemia como os monopólios digitais e as grandes empresas farmacêuticas. O G-20 aprovou o imposto de 15% para as corporações transnacionais que lucraram na pandemia e agora é preciso avaliar como esse tributo, embora insuficiente, pode beneficiar a região. Também se deve penalizar a evasão fiscal que representa mais de 350.000 milhões de dólares anuais (6,1% do PIB). Se somam ao esforço de financiamento para o desenvolvimento das operações de alocação de bônus da dívida pública respaldados inclusive com a emissão monetária e mobilização de reservas internacionais, fluxos de remessas do exterior (contribuições dos migrantes para as famílias pobres da região) e aportes da cooperação internacional, que até hoje tem sido particularmente baixa e esquivada, especialmente para países de renda média.

Bem-vinda seja a atribuição de direitos especiais de giro (SDR) que apoiaram as reservas internacionais de nossos países, mas há espaço para que se consigam mais aportes, especialmente dos países desenvolvidos que não precisam desses SDRs e a promoção de um fundo multilateral de reestruturação da dívida externa para países de renda média, como o da América Latina. Da mesma forma, o GRUPO DE PUEBLA propõe a criação de uma Agência Pública de Classificação de Risco País que substitua as atuais agências de classificação de risco, movidas por interesses privados que destroem países e economias com suas previsões alarmistas. A receita neoliberal, proposta por alguns governos conservadores para enfrentar crises econômicas por meio de ajustes fiscais e monetários é contraproducente. Não se trata de jogar fora rigor macroeconômico ou a disciplina fiscal, na medida em que a falta de equilíbrio nas finanças

públicas acaba castigando os mais vulneráveis. Hoje, frente ao aumento da inflação, volta à receita de aumento das taxas de juros sem considerar que esse aumento não se dá apenas por razões de procura, mas de oferta. Um equilíbrio saudável entre receitas e despesas em circunstâncias como as atuais garante que não seja incompatível com a contenção da inflação a pretensão de expansão da demanda, por meio de melhores salários, mas subsídios monetários e a geração de empregos que abram caminho, voa o fortalecimento da demanda, para uma recuperação econômica inclusiva e duradoura que fortaleça a democracia.

Esta nova política econômica solidária, redistributiva e soberana deve assentar-se em uma nova arquitetura financeira regional através da qual: I) as economias encontrem novos canais e organismos de financiamento de seu desenvolvimento, livre de condicionalidades onerosas sem descartar alavancagem multilateral com organismos financeiros externos; II) se fortaleçam mecanismos de financiamento de desequilíbrios conjunturais da balança de pagamentos, como o Fundo Latino-Americano de Reservas (*FLAR*), incluindo a readmissão de direitos especiais de giros provenientes de países desenvolvidos que não são por eles utilizados e, III) se desenvolvam mecanismos de compensação comercial, como as elaboradas pela *ALADI*, com vistas a alcançar uma moeda a única latino-americana que apoie um mercado regional forte e independente. Este mercado permitiria ampliar os níveis atuais de comércio intrarregional, que hoje não ultrapassam os 13%, enquanto na União Europeia são superiores a 65%.

O modelo, tal como proposto, não implica esquemas fechados de economias, mas enfatiza que o desenvolvimento seja coerente com as circunstâncias geográficas para aproveitar as oportunidades e complementaridades oferecidas pela integração econômica regional, contribuindo assim para a geração de empregos e a melhoria da qualidade de vida.

## **A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA**

**A** crise ambiental poderá ser a segunda mais dramática conjuntura global do século 21 após a pandemia. De fato, segundo estudos recentemente publicados, as altas taxas de contaminação, em meio ao confinamento, estariam explicando o aumento de 15% nas mortes causadas pela pandemia (Pozzer, Dominici, Haines, Witt, Münzel e Lelieveld, 2020). Entre as regiões mais afetadas devido ao caos climático é a América Latina e o Caribe. O Novo Modelo Solidário de Desenvolvimento deve, portanto, ser ambientalmente sustentável. Para tal, propõe-se iniciar uma transição ecológica que começa com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*ODS*) com vistas a 2030.

Fazem parte dessa transição propostas como a redução de atividades que agravam aquecimento global, a proteção da biodiversidade, a contenção do

desmatamento da Amazônia, o “animalismo”, a revolução da proteína vegetal, a rejeição às variedades transgênicas, o desenvolvimento de energias renováveis, a proteção dos mananciais, a defesa de líderes ambientais e governança ambiental (consagrado no Acordo de Escazú), a proteção dos recifes de coral do Caribe e a contenção dos excessos resultantes da desenvolvimento da inteligência artificial, como parte de uma “conectividade do ecossistema” para declarar “a paz com a natureza” como proposto pelas Nações Unidas (Gutérres, 2020).

## **A INTEGRAÇÃO COMO CONSTRUÇÃO DE UMA REGIÃO**

A pandemia nos ensinou, entre muitas coisas, o preço da não integração em circunstâncias tão adversas como as que vivemos. A integração regional nunca foi tão necessária quanto hoje e nunca estivemos tão desintegrados como nestes tempos de pandemia. O Modelo Solidário não teria sentido nem razão de ser se não operasse no âmbito de um esforço coletivo para integrar e somar nossos esforços coletivos como nações e povos próximos.

Há hoje duas concepções diferentes de integração: para o pensamento neoliberal ela consiste na celebração de acordos de livre comércio que facilitem a mobilidade de bens, serviços e capital a partir da redução das tarifas, a proteção do investimento estrangeiro e o respeito “à risca” da propriedade intelectual. Essa visão hegemônica de integração está preocupada com harmonizar os interesses regionais com as prioridades da política externa dos Estados Unidos e da Europa (réspice polum, olhando para o norte).

Já a visão de solidariedade entende a integração como um processo de “construção da região” que permite a livre mobilidade de pessoas, bens, serviços, conhecimentos e demais fatores produtivos, a partir de um cenário de coincidências profundas em termos de identidade política como sustentação da Paz, da democracia, da plena vigência dos direitos humanos e do fortalecimento do Sul global como parte de um novo desenho de multilateralismo de blocos regionais para governar o mundo (réspice similia, olhando para vizinhos ou pares).

Para superar os desafios colocados pelo Modelo de Desenvolvimento é necessário, como proposto pelo Grupo de Puebla e acolhido pelos presidentes Alberto Fernández da Argentina e Andrés Manuel López Obrador do México, iniciar um processo de CONVERGÊNCIA dos mecanismos de integração sub-regional hoje existentes na região (Comunidade Andina, UNASUL, Mercosul, Aliança do Pacífico, Pacto Amazônico, Alba, CARICOM, Associação dos Estados do Caribe e o Sistema Grupo de Integração Centro-Americano) rumo a um ponto de encontro que poderia ser a CELAC, onde estão hoje os 33 países da América Latina e do Caribe. Essas relações

poderiam partir da “matriz de convergência”, elaborada pela UNASUL por meio da qual identificou, com representantes dos diferentes mecanismos, pontos fortes que podem ser adicionados, duplicidades que podem ser eliminadas e habilidades especiais que podem ser utilizadas. Exemplos: políticas públicas de saúde que poderiam ser consolidadas, acordos que redundem na homologação de títulos profissionais que poderiam ser sistematizados, e o aproveitamento de vantagens únicas como a arquitetura institucional da Comunidade Andina ou a autorização de trabalho do Mercosul para replicá-los. Uma CELAC diferente da atual, mais empoderada, com mais peso político, respaldada tecnicamente, sem a presença dos Estados Unidos e do Canadá, deveria ser o ponto de chegada desse esforço.

## **A NOVA INSTITUCIONALIDADE**

É claro que, como afirma o Manifesto de Puebla (2020), essas mudanças devem ser acompanhadas de uma nova institucionalidade. Tais transformações supõem a ressignificação dos papéis que hoje cumprem atores políticos, sociais e econômicos como o Estado, partidos políticos, movimentos sociais, empresários e sindicatos. A pandemia serviu para derrubar velhos mitos que alimentaram a fase do boom do neoliberalismo, como a da eficiência dos mercados não regulamentados, a ideia do Estado mínimo, a da contenção fiscal como único guia das políticas públicas. Há espaço para repensar o papel do Estado no desenvolvimento e avançar para políticas públicas renovadas, em torno dos objetivos da inclusão, a redução das lacunas tecnológicas e uma nova relação com o meio ambiente.

Este novo mapa de papéis foi abordado no Manifesto Político aprovado pelo GRUPO em fevereiro de 2021 e será desenvolvido em profundidade no âmbito da Agenda Progressista Latino-Americana 2030, sobre a qual se está trabalhando para o final deste ano. O Modelo Solidário, como o próprio nome indica, baseia-se na solidariedade que foi a maior contribuição coletiva dos povos originários à contribuição “civilizadora” da conquista.

“

Necesitamos una nueva ciudadanía latinoamericana, más solidaria en lo social, más productiva en lo económico, más participativa en lo político, más comprometida con el medio ambiente y más orgullosa, cada día, de su identidad.

”

---

*Ernesto Samper Pizano.  
Ex presidente de Colombia.  
Ex secretario General de UNASUR.*



**GRUPO  
DE PUEBLA**