

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE

ESTADO DE BIENESTAR Y RESILIENCIA

Hacia un nuevo paradigma
de las políticas sociales
en República Dominicana

Lety Melgen
Anselmo Muñiz
Julio 2020



En República Dominicana la emergencia sanitaria de la COVID-19 se da en un contexto social y económico de amplias desigualdades, un sistema de salud privatizado, elevada informalidad laboral, salarios precarios y deuda histórica en servicios básicos.



La pandemia de la COVID-19 recuerda a los países las complejidades y riesgos del mundo en que vivimos, en especial la interacción entre las desigualdades y los efectos del cambio climático como la principal amenaza del siglo XXI.



La actual crisis cuestiona la sostenibilidad y eficacia de las políticas de protección social puestas en marcha hasta la fecha. Por lo tanto, el texto presenta un marco propositivo diferente para avanzar hacia un Estado de bienestar y una ciudadanía resiliente.

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE

ESTADO DE BIENESTAR Y RESILIENCIA

Hacia un nuevo paradigma
de las políticas sociales
en República Dominicana

Lety Melgen
Anselmo Muñiz
Julio 2020

En cooperación con:



Contenido

I. Introducción.....	2
II. Cambio climático, desigualdad y vulnerabilidad.....	5
III. Luego de la pandemia ¿Qué?.....	10
IV. Ciudadanía resiliente.....	11
V. Economía sostenible para un orden solidario y justo.....	13
VI. Conclusiones.....	21
Bibliografía.....	22

I. INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria de la COVID-19 ha generado una crisis económica y social incalculable hasta la fecha. El número de fallecidos a nivel mundial sobrepasa los 400,000 y se registran más de ocho millones de contagiados, sin que todavía, al momento en que se escribe esta reflexión, se tenga la fecha estimada de una vacuna. En consecuencia, los pronósticos sobre la recuperación son inciertos.

El Fondo Monetario Internacional prevé “la peor recesión desde la Gran Depresión” y estima un decrecimiento de la economía mundial de 3%¹ para final del año 2020. Para la región de América Latina y el Caribe, la CEPAL alerta sobre un decrecimiento del 5.3%² y una caída del empleo de 3.4%. Asimismo, se proyecta un aumento de la pobreza, de 34.7% de la población de la región³ y un incremento del índice de Gini entre 0.5 y 6%⁴.

Las previsiones de la CEPAL colocan a la República Dominicana en una mejor situación económica en comparación con los países de la región. Con respecto a la pobreza, en el peor escenario se espera una variación regional de 5.5 puntos porcentuales, mientras en el país sería de 1.4 puntos porcentuales (ver tabla I). En el caso de la desigualdad, nos encontramos entre el grupo de países con menor variación del índice de Gini y una tasa de crecimiento del PIB de 0%.

Sin embargo, las estimaciones subestiman las precariedades de la población dominicana. Por ejemplo, la CEPAL⁵ advierte del impacto de las remesas en los niveles de pobreza. Específicamente, en los hogares que reciben remesas sería un 33.3%; ahora, si se excluye el ingreso de las remesas, la pobreza aumentaría a 60.8%. Es decir, una variación de 27.6 puntos porcentuales, la más alta de 13 países de la región.

Además, entre los años 2014-2018 la marcada reducción de la pobreza de ingresos se explica principalmente por dos factores, el aumento de los ingresos laborales en los hogares de bajos recursos y las remesas⁶. Esto revela un problema estructural de la ineficacia de las políticas sociales y el alto nivel de vulnerabilidad de las familias y su dependencia del exterior, en particular de los Estados Unidos, país de origen del 77.5%⁷ de las remesas.

Los resultados preliminares de la pandemia, reflejados en el Gráfico I, muestran una caída de las remesas de 21.84% con respecto al mes de marzo del año anterior.

Tabla I.

COVID-19. Proyecciones de población en situación de pobreza y pobreza extrema

Países	Pobreza extrema				Pobreza			
	2019	2020			2019	2020		
	Actual	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto	Actual	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
América Latina y el Caribe	11.0	13.0	13.5	14.2	30.3	33.7	34.7	35.8
República Dominicana	4.5	4.6	4.9	5.3	20.3	20.7	21.1	21.7

Fuente: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): “Cuadro 1. América Latina (17 países): proyección de la población en situación de pobreza extrema y pobreza en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID-19”.

1 Fondo Monetario Internacional. *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, 2020. [En línea] disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe especial COVID-19*, No. 2, 2020. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe especial COVID-19*, No. 3, 2020. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

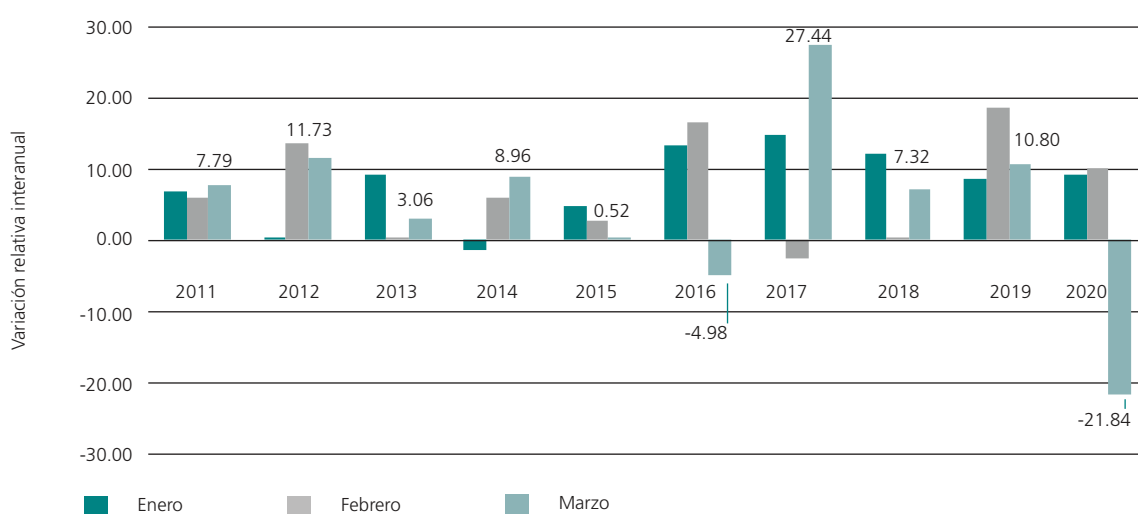
4 Ib.

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019, p. 34. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

6 Id., p. 20.

7 Banco Central de la República Dominicana. Estadísticas Sector externo: Remesas Familiares, país emisor, año 2019. [En línea] disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo>

Gráfico I:
Variación interanual de las remesas (%) República Dominicana (1er trimestre)

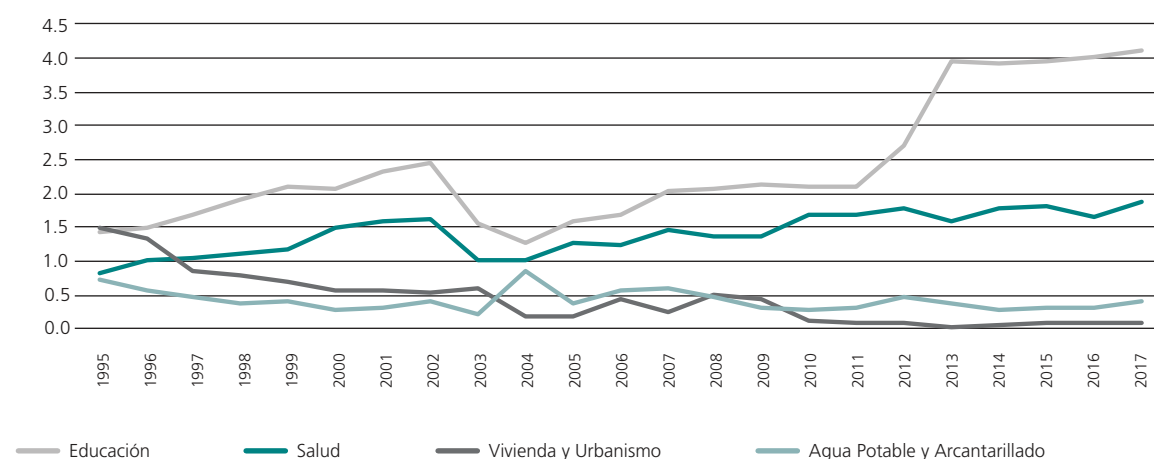


Fuente: elaborado a partir de las estadísticas del sector externo, remesas mensuales, del Banco Central de la República Dominicana. Mayo del 2020.

En la República Dominicana la emergencia sanitaria se da en un contexto social y económico de amplias desigualdades, un sistema de salud privatizado, caracterizado por alto gasto de bolsillo, una alta fragmentación y segmentación de los servicios en función de la capacidad de pago de la población. Además, elevada informalidad laboral, salarios precarios y deuda histórica en servicios básicos como sanidad, vivienda, educación, agua potable, electricidad⁸, entre otros.

El gráfico II representa esta realidad, en 22 años los gastos presupuestados con respecto al PIB en salud, agua potable y vivienda no superan el 2%. Peor aún, en el caso de vivienda y agua potable, la participación del gasto con respecto al PIB disminuye. En el sector educación, a partir del 2012, como resultado de las movilizaciones sociales, se refleja un aumento al pasar de 2.1% a 4.1% del PIB en 2017⁹.

Gráfico II:
Gasto público social como porcentaje del PIB (%) República Dominicana. 1995-2017



Fuente: elaborado a partir de la base de datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana 2017.

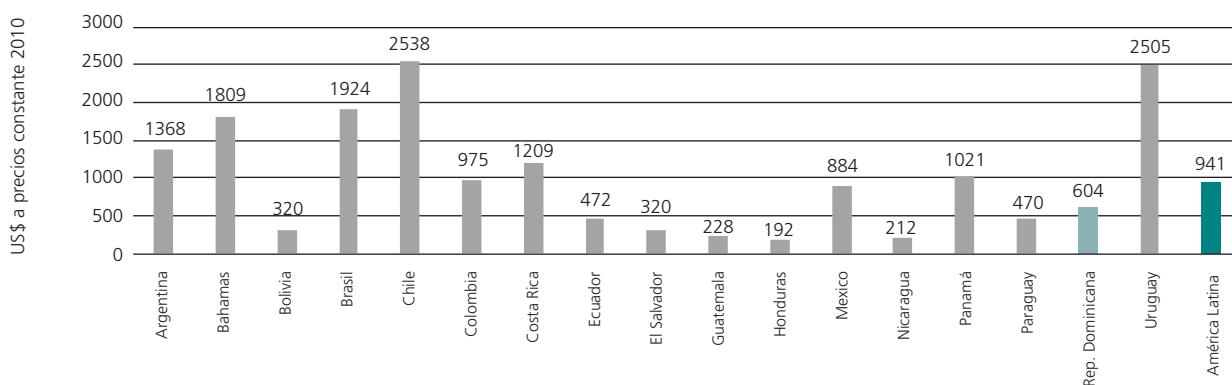
⁸ Según los datos del Índice de Progreso Social 2019, la República Dominicana tiene uno de los peores resultados en la calidad de la oferta eléctrica, en una escala del 0-7 obtiene 2.34. [En línea] disponible en: <https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=DOM>

⁹ Dotel, O., Félix L., A. y Melgen, L. *Una campaña que devino en movimiento social y que impactó en la política educativa. Sistematización de la experiencia de la Coalición Educación Digna (CED) por el cumplimiento de la Ley General de Educación*, Foro Educativo: Santo Domingo, 2015. [En línea] disponible en: http://vigilantes.do/wp-content/uploads/2018/05/CED_Final_digital.pdf

El gasto público social per cápita del país para 2018 (último año disponible) representa el 64% de lo que en promedio invirtió la región de América Latina en 2017. En otros términos, el país gastó un aproximado de 604 dólares anuales (50 dólares mensuales) por habitante para atender la protección

del medio ambiente, vivienda, salud, educación, protección social y actividades recreativas. En contraste, países como Costa Rica, Brasil, Chile, Uruguay y Argentina presentan un gasto social por habitantes mayor a los 1,000 dólares anuales y la media regional fue de 941 dólares anuales (ver gráfico III).

Gráfico III:
Gasto público social per cápita
Año 2018
Dólares US a precios constantes 2010



Fuente: elaborado a partir de la base de datos CEPAL. Se trata del gasto público social proveniente del gobierno central, incluye los fondos de seguridad social público. Para Bolivia, Honduras, Panamá y América Latina el dato corresponde al año 2017.

Las precariedades se acentúan en medio de la pandemia. Las previsiones de un rápido retroceso en los indicadores de bienestar económico y social cuestionan el orden económico, político y social en la medida que desnudan el bajo nivel de resiliencia.

Los estragos de esta pandemia no son fortuitos. En septiembre del año 2019 la Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación publicó el “Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias” advirtiendo a los Estados de la necesidad de prepararse para estos eventos¹⁰.

Entre las recomendaciones se señaló la necesidad de construir sistemas de salud eficaces¹¹, lo que implica una infraestructura a nivel local con servicios de atención primaria, atención integral de la salud y énfasis preventivo.

La coordinación y movilización de recursos para estas políticas colocan a los países en mejor posición para contener y enfrentar futuros patógenos, puesto que son políticas que ayudan a construir sistemas de salud resilientes.

En el caso de República Dominicana predomina una visión curativa y un modelo hospitalocéntrico de la salud¹², apenas el 2.02% del gasto en salud se destina estrictamente a la prevención¹³.

De modo que existe un alto riesgo de que una amenaza natural (patógeno, fenómeno atmosférico o geológico) revertida en pocos meses lo que se ha ganado en décadas de

¹⁰ Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación. *Un mundo en peligro: Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2019. [En línea] disponible en: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf

¹¹ Ib.

¹² Duval Pérez, M. *Modelo de atención e inequidad en salud en República Dominicana*, Santo Domingo, 2015.

¹³ Cedano, V., Arrendell H., Y., Selig, J., et al. *Cuentas Nacionales de Salud República Dominicana: Informe Gasto Público en Salud 2011*, Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana, Santo Domingo, 2012, p. 54. [En línea] disponible en: <https://repositorio.msp.gob.do/bitstream/handle/123456789/1155/In-focuentasnacionalesensalud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de reducción de pobreza¹⁴, como actualmente se prevé con la COVID-19. Esto no es solo el resultado de la letalidad del virus, sino de los niveles de vulnerabilidad de las economías y las personas.

La pandemia de la COVID-19 abre la puerta para cuestionar la sostenibilidad y creación de resiliencia de las políticas de protección social puestas en marcha hasta la fecha. Disminuir los niveles de vulnerabilidad, construyendo una ciudadanía resiliente es la mejor arma de los Estados para enfrentar cualquier amenaza que afecte las libertades y vida digna de las personas.

En la República Dominicana las políticas sociales que permiten garantizar una ciudadanía resiliente han sido sustituidas por el mercado, complementado por mecanismos asistenciales para algunos segmentos de la población. De esta forma el Estado abandona la función proactiva y garantista y se reduce a la pasividad residual.

Este modelo de Estado, enmarcado en la corriente neoliberal que se impuso en la región a inicio de la década de los 90, ha desdibujado la esfera de lo público, construyendo así una sociedad de amplias desigualdades e injusticias¹⁵.

Entre las consecuencias tenemos Estados con limitada capacidad de recursos para responder de forma apropiada a las amenazas (crisis económica), ciudadanías con bajos niveles de resiliencia (crisis social) y una desafección al sistema democrático como forma de gobierno (crisis política). Los estudios de cultura política en América Latina y el Caribe dan cuenta del desplome de la confianza en las instituciones públicas y el declive de la democracia representativa como sistema de gobierno. Asimismo, describen cómo los privilegios, las desigualdades y las demandas insatisfechas afectan la legitimidad de los gobiernos.

El texto a continuación describe y analiza el impacto de la crisis múltiple derivada del coronavirus, así como la interacción entre los efectos del cambio climático y las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, se cuestiona la efectividad de las políticas de protección social frente a estos retos y se ofrece un marco propositivo diferente para avanzar hacia un Estado de bienestar y una ciudadanía resiliente.

14 Esta ha sido la advertencia de organismos como la CEPAL y el PNUD. Ver: Programa de las Naciones Unidas (PNUD). *COVID-19 El desarrollo humano va camino de retroceder este año por primera vez desde 1990*. 20 de mayo de 2020. [En línea] disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/sp_pr_human_development_on_course_to_decline_for_the_first_time_since_1990_.pdf

15 Ver: Reygadas, L. Tres matrices generadoras de desigualdades. En: Cordera, R., Ramírez K., P., y Ziccardi, A. (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*, Siglo XXI editores, UNAM, México DF, 2008, pp. 92-114; Makowski, S. En la frontera de lo social: jóvenes y exclusión social. En: Cordera, R., Ramírez K., P., y Ziccardi, A. (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*, Siglo XXI editores, UNAM, México DF, 2008, pp. 168-181.

II. CAMBIO CLIMÁTICO, DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD

La pandemia de la COVID-19 recuerda a los países las complejidades y riesgos del mundo en que vivimos, en especial los efectos del cambio climático como la principal amenaza del siglo XXI.

La República Dominicana es parte de los 39 países que forman el grupo de pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) de las Naciones Unidas. Se trata de un grupo de pequeñas islas que, por su ubicación geográfica y límites territoriales, se ven bajo una mayor amenaza por los efectos del cambio climático¹⁶.

La ubicación de la isla en la región subtropical de huracanes¹⁷, zona de mayor intensidad y recurrencia de los fenómenos meteorológicos extremos, como consecuencia del cambio climático, eleva el riesgo de desastre.

En este siglo el total de eventos climáticos con daños de alto impacto en el país se ha duplicado¹⁸. Las lluvias ocurridas entre noviembre de 2016- abril de 2017, incluyendo los huracanes Irma y María en septiembre 2017, provocaron pérdidas estimadas de 1,044.37 millones de dólares¹⁹. En 2007 las tormentas Olga y Noel, que afectaron a más del 70% de la población, generaron pérdidas por 439 millones de dólares²⁰.

Estas son consecuencias de la falta de inversión en políticas de gestión de riesgo que, además, se ven capturadas por

16 Organización de las Naciones Unidas. *Los pequeños Estados insulares en desarrollo y las Naciones Unidas: cronología*. [En línea] disponible en: <https://www.un.org/es/events/islands2014/smallislands.shtml>

17 Fundación Plenitud. *Plan Nacional de Adaptación para el cambio climático en la República Dominicana 2015-2030 (PNACC RD)*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santo Domingo, 2016, p. 16. [En línea] disponible en: <https://ambiente.gob.do/wp-content/uploads/2018/03/Plan-Nacional-de-Adaptaci%C3%B3n-para-el-Cambio-Clim%C3%A1tico-en-la-Rep%C3%BAblica-Dominicana-2015-2030-PN-ACC.pdf>

18 Melgen, L., Muñoz, A & Cáceres, P. "Captura política en la gestión de riesgo de desastres: entre discrecionalidad y asistencialismo". Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, Fundación Friedrich Ebert y Oxfam, Santo Domingo, 2019, p. 8.

19 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. *Pérdidas provocadas por los fenómenos naturales entre noviembre 2016 y septiembre 2017*, Tópico de coyuntura 7. [En línea], disponible en: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/Topicos%20de%20Coyuntura/Perdidas%20provocadas%20por%20los%20fenomenos%20naturales%20entre%20noviembre%202016%20y%20septiembre%202017.pdf>

20 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Evolución del impacto de la tormenta Noel en la República Dominicana*, 2008. [En línea] disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25862-evolucion-impacto-la-tormenta-noel-republica-dominicana>

una élite política y económica²¹. Más que responder desde una visión preventiva, los fenómenos climáticos son vistos como oportunidad de negocios que convierten la situación de emergencia en rédito político²².

Esta lógica, propio de una política cartelizada como ocurre en la República Dominicana²³, aumenta la vulnerabilidad frente a los cambios del clima, a esto se agrega los cambios en el nivel del mar en los pequeños Estados insulares cuyas economías dependen principalmente del turismo de sol y playa. En el año 2018 las divisas generadas por el turismo en el país representaron el 8% del PIB²⁴, en términos de valor agregado en conjunto con las actividades de Bares y Restaurantes representó el 7.6% del PIB²⁵, encontrándose el 7% de la población ocupada en esta actividad económica²⁶.

Además, el cambio de la temperatura de los ciclos de lluvia impactan la disponibilidad de agua, la calidad de los suelos y la salud humana y animal²⁷, con una mayor frecuencia de enfermedades transmitidas por vectores²⁸ como el dengue, chikungunya, zika, entre otras.

La experiencia dominicana en el manejo de la chikungunya demostró la limitada capacidad de nuestro sistema de salud frente a la rápida expansión de este tipo de epidemias²⁹. Para que se tenga una idea, con el dengue, un virus de igual cuadro clínico y vector de transmisor que la chikungunya, la tasa de mortalidad en 2019 fue de 0.48 por 100,000³⁰ habitantes, la cuarta más alta del total de países de las Américas. En

el mismo año se registraron 20,183 casos³¹, un aumento de 1,195% con respecto al año anterior, lo que ubicó al país entre los 10 de la región con mayor número de casos.

La aparición y propagación de nuevos virus se atribuye, entre otros factores, a la “transgresión de los límites biofísicos”³² que impulsa la racionalidad capitalista cuyos esquemas de producción y consumo aniquilan los ecosistemas, destruyen los recursos naturales y aumentan las especies en peligro de extinción³³.

Un reciente comunicado del Fondo para la Vida Salvaje (WWF, por sus siglas en inglés), la secretaria ejecutiva de la Convención de las Naciones Unidas para la diversidad biológica y el departamento para el medio ambiente, el cambio climático y la salud de la OMS resalta que la COVID-19 está directamente relacionada con las acciones humanas responsables del cambio climático³⁴. Los expertos señalan que virus como el Zika, el Sida, el SARS y el ébola se originan en poblaciones de animales en condiciones de severo estrés ambiental³⁵. Por lo que recomiendan que “... Debemos abrazar una recuperación justa, saludable y verde como el inicio de una transformación más amplia hacia un modelo que valore la naturaleza como el fundamento de una sociedad sana y una economía balanceada y equitativa”³⁶. En ese sentido, la COVID-19 resulta una muestra del tipo de amenaza relacionada con el cambio climático que enfrentan los sistemas de salud.

Como señala Wyns A.³⁷, la COVID-19 corresponde a la tipología de las crisis contemporáneas, que serán más frecuentes y que requieren respuestas a escala global, con soluciones de más largo plazo, con políticas adaptadas a un contexto de desigualdad y de poblaciones que demandan una mayor protección.

En suma, los aumentos de la temperatura de la tierra y del nivel del mar constituyen efectos de la crisis climática que, de no tomarse medidas urgentes, la incertidumbre será la norma y los Estados entes reactivos en constante estado de emergencia.

21 Ver: Melgen, Muñiz y Cáceres, Op. Cit., p35.

22 Ib.

23 Jiménez P., J. *Corrupción y cartelización de la política en la República Dominicana. Práctica electoral y administrativa, 1996-2016*. Editorial Académica Española, Berlín, 2017.

24 Villanueva, B. y Rosario, E. El turismo dominicano en la coyuntura económica actual, *Página Abierta*, 18 de julio del 2019. [En línea], disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4625-el-turismo-dominicano-en-la-coyuntura-economica-actual>

25 Ib.

26 Ib.

27 Ver: Organización Mundial de la Salud, Cambio climático y salud humana - Riesgos y respuestas: Resumen, 2003. [En línea], disponible en: <https://www.who.int/globalchange/publications/en/Spanishsummary.pdf?ua=1>

28 Fundación Plenitud. *Op. Cit.*

29 Pimentel, R., Skewes-Ramm, R., y Moya, J. *Chikungunya en la República Dominicana: lecciones aprendidas en los primeros seis meses*. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 36, No. 5, 2014, pp. 336-341. [En línea], disponible en: <https://scielosp.org/article/rpsp/2014.v36n5/336-341/>

30 Organización Panamericana de la Salud. *Plataforma de Información en Salud de las Américas: Casos reportados de dengue en las Américas*, por país o territorio, 2020. [En línea], disponible en: <https://www.paho.org/data/index.php/es/temas/indicadores-dengue/dengue-nacional/9-dengue-pais-ano.html>

31 Ib.

32 Cáliz, A. La conciencia del límite: Capitalismo, sustentabilidad y coronavirus, *Nueva Sociedad*, abril 2020. [En línea], disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-conciencia-del-limite/>

33 Aizen, M. Las nuevas pandemias del planeta devastado, *Anfibia*, 2020. [En línea], disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/las-nuevas-pandemias-del-planeta-devastado/>

34 Lambertini, M., Merma, E. M., Neira, M. Coronavirus is a warning to us to mend our broken relationship with nature. En: *The Guardian*, 17 de junio de 2020, [en línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/17/coronavirus-warning-broken-relationship-nature>

35 Ib.

36 Ib.

37 Wyns, A. How our responses to climate change and the coronavirus are linked, *World Economic Forum*, 2 de Abril de 2020. [En línea], disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/climate-change-coronavirus-linked/>

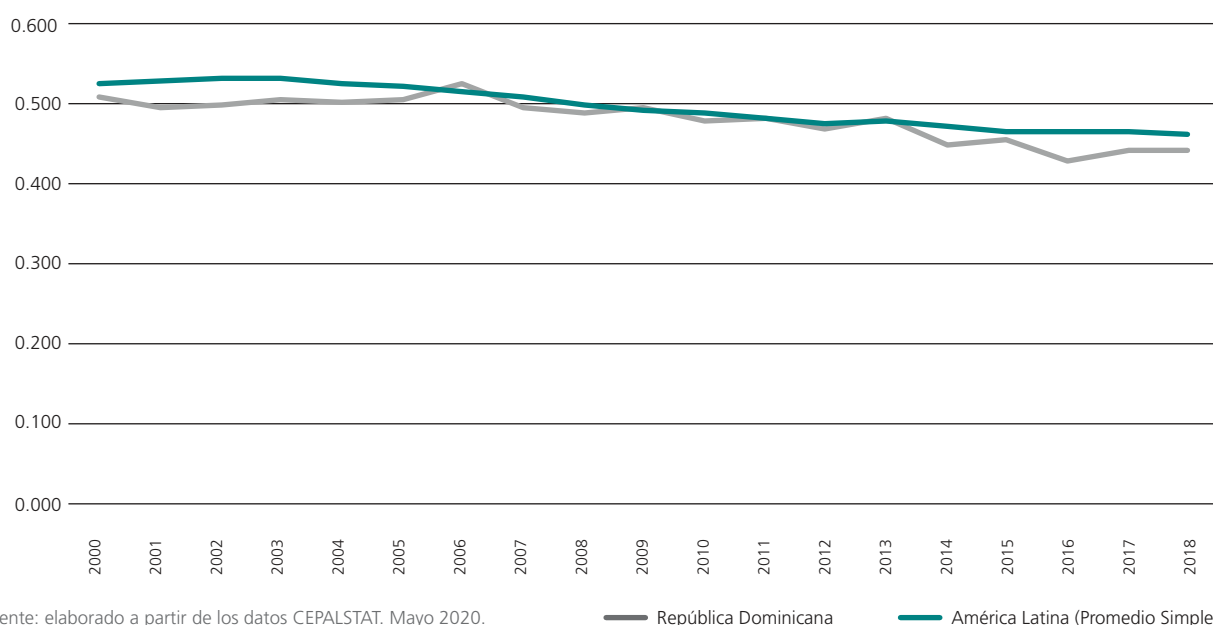
La crisis climática se relaciona con las desigualdades económicas y sociales en diversas formas. Primero, las desigualdades a lo interno de un país implican que los grupos menos aventajados presentan mayor exposición al riesgo climático, mayor susceptibilidad a sufrir daños por esos riesgos, mayor dificultad a recuperarse de esos daños y mayor desigualdad como resultado de un desastre³⁸. Adicionalmente, entre los países de la OCDE, los países con mayor desigualdad tienden a ser los que mayor impacto generan en el cambio climático, producto de que los grupos aventajados que se benefician de modelos productivos dañinos tienen mayor poder para defender esos modelos productivos³⁹.

La crisis climática también se vincula con las desigualdades entre países. Los países ricos se han beneficiado desproporcionadamente de las actividades que más han contribuido al calentamiento global⁴⁰. El calentamiento ha impactado negativamente el potencial de crecimiento económico de los países más pobres⁴¹.

Las desigualdades se convierten en círculo vicioso que acentúan la pobreza y restan potencial de crecimiento⁴². Como señala Bárcena “en toda la región, la capacidad de dar respuesta a los desafíos climáticos y ambientales se ve debilitada por la persistencia de la desigualdad en sus diferentes dimensiones, cuyos efectos empeoran debido al cambio climático”⁴³.

Al observar el gráfico IV se aprecia que entre 2000 y 2018 la desigualdad presenta una tenue tendencia a descender, pasando de 0.510 a 0.444. Asimismo, se muestran varios momentos en los que la desigualdad ha vuelto a aumentar. En los últimos cuatro años del período analizado, la desigualdad se mantiene estable. Sobre este aspecto la CEPAL señala que en el país entre 2014 y 2018 el crecimiento de ingreso de los estratos más bajos venía acompañado de aumentos considerables de los demás estratos de ingresos⁴⁴. Ahora bien, las desigualdades económicas están entrelazadas con otras formas de desigualdad como las de género y las raciales. Históricamente las mujeres, las personas negras, en particular los inmigrantes haitianos, han presentado precarios niveles de vida y en consecuencia menor capacidad para responder a situaciones de emergencia.

Gráfico IV:
Indice de concentración de GIN. (2000-2018)



38 Islam, N. y Winkel, J. *Climate Change and Social Inequality*, DESA Working Paper No. 152, Secretaría de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, octubre de 2017. [En línea], disponible en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf

39 lb.

40 Diffenbaugh, N. y Burke, M. Global warming has increased global economic inequality, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 116, No. 20, 2019, pp. 9808-9813. [En línea], disponible en: <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>

41 lb.

42 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018. [En línea] disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

43 Bárcenas, A. *Potenciar la resiliencia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, clave para la implementación de la Agenda 2030*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 13 de julio de 2018. [En línea] disponible en: <https://www.cepal.org/es/articulos/2018-potenciar-la-resiliencia-sociedades-latinoamericanas-caribenas-clave-la>

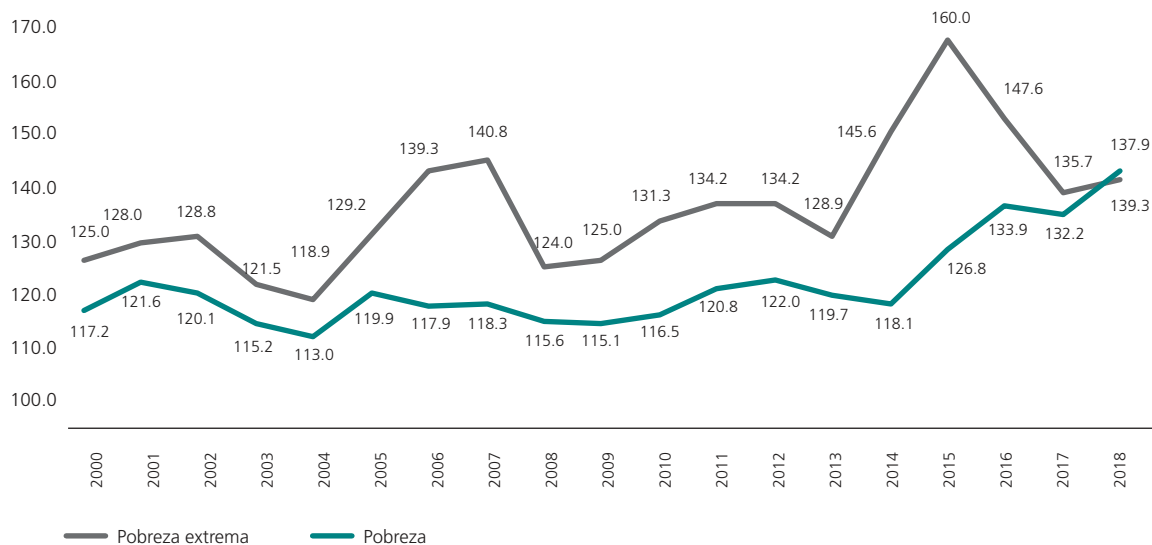
44 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019, p. 43. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

En países donde se han realizado estudios, se ha visto que la tasa de mortalidad de la COVID-19 es mayor para las comunidades afectadas por patrones de discriminación estructural. Por ejemplo, en el Reino Unido las personas negras presentan una mayor tasa de mortalidad producto de disparidades asociadas a condiciones de salud preexistentes y las condiciones socioeconómicas⁴⁵. Es esperable que una situación similar se de en la República Dominicana, sin embargo, las estadísticas oficiales no permiten hacer análisis a este nivel de detalle.

Por otro lado, las mujeres y niños(as) tienen una propensión 14 veces mayor que los hombres a morir ante el paso de un fenómeno natural⁴⁶. En el país, el índice de feminidad de la pobreza y la pobreza extrema aumentan con el tiempo.

Tal como se visualiza en el gráfico V, el índice de feminidad de la pobreza y pobreza extrema es 139.3 y 137.9, respectivamente. Un valor mayor a 100 indica que la pobreza afecta en un mayor grado a las mujeres que a los hombres.

Gráfico V:
Índice de feminidad de la pobreza extrema y pobreza general (2000-2018)



Fuente: elaborado a partir de la base de datos de CEPALSTAT (Pobreza). Junio 2020

El coeficiente de la brecha de pobreza en los hogares de jefatura femenina es de 7.9%, en cambio en los hogares de jefatura masculina es de 5.9%⁴⁷. Lo que quiere decir que la profundidad de la pobreza o **el déficit de ingreso para ser "no pobre", es mayor en hogares encabezados por mujeres que por hombres.**

Al comparar por quintiles de ingresos entre el porcentaje de mujeres mayores de 15 años sin ingresos propios con respecto a los hombres, se evidencia que en cada quintil del segundo al quinto existe una importante brecha entre hombres y mujeres. Esta brecha alcanza hasta 20 puntos porcentuales en el tercer quintil.

Las mujeres están al frente de la crisis de bienestar. De las personas empleadas en los servicios esenciales (salud y asistencia social) para atender la crisis sanitaria, las mujeres representan el 81.7%. Conjuntamente han tenido que enfrentar mayor carga de trabajo en el hogar, que ha venido como resultado de las medidas de confinamiento, esto sumado a la exacerbación de la violencia machista⁴⁸.

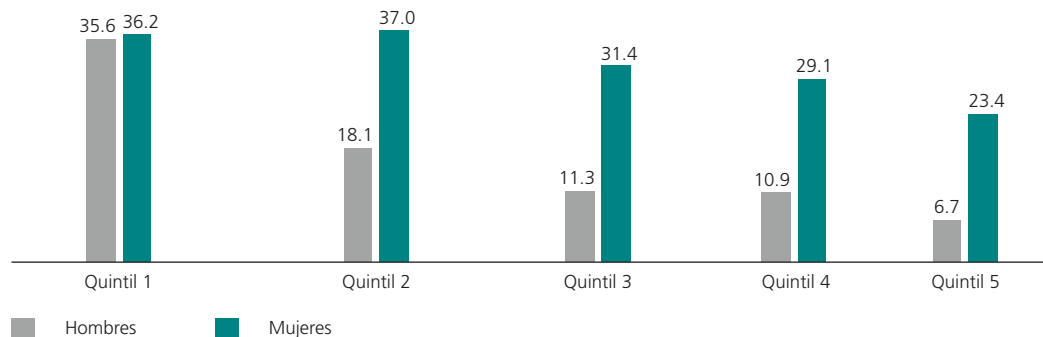
⁴⁵ Ver: Booth, R. y Caelainn, B. Black people four times more likely to die from Covid-19, ONS finds, *The Guardian*, 7 de mayo de 2020. [En línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/07/black-people-four-times-more-likely-to-die-from-covid-19-ons-finds> y AMP Research Lab Staff. The color of coronavirus: covid-19 deaths by race and ethnicity in the U.S., AMP Research Lab, 25 de junio 2020. [En línea] disponible en: <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>

⁴⁷ Datos de la CEPAL indicador Coeficiente de la brecha de pobreza extrema y pobreza según sexo del jefe de hogar y por área geográfica, último año disponible 2018.

⁴⁶ Zulaika, J. *Género y recuperación ante desastres*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 8 de noviembre de 2017. [En línea] disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/11/08/g-nero-y-desastre-janire-zulaika.html>

⁴⁸ A pesar de que los datos indican que hubo una disminución en el número de denuncia en los días de confinamiento, en la mayoría de los países de la región ocurrió lo contrario. La hipótesis plausible es que las mujeres entre el confinamiento tuvieron dificultades para denunciar a sus agresores. Ver: Batista, F. E. *Violencia de género y feminicidios en tiempos de Covid-19 en República Dominicana*, Fundación Global y Democracia, Santo Domingo, abril de 2020. [En línea] disponible en: https://issuu.com/opd-funglode/docs/violencia_de_g_nero_y_covid-19

Gráfico VI:
Población de 15 años y más sin ingresos propios por sexo y quintiles de ingresos (2013) República Dominicana

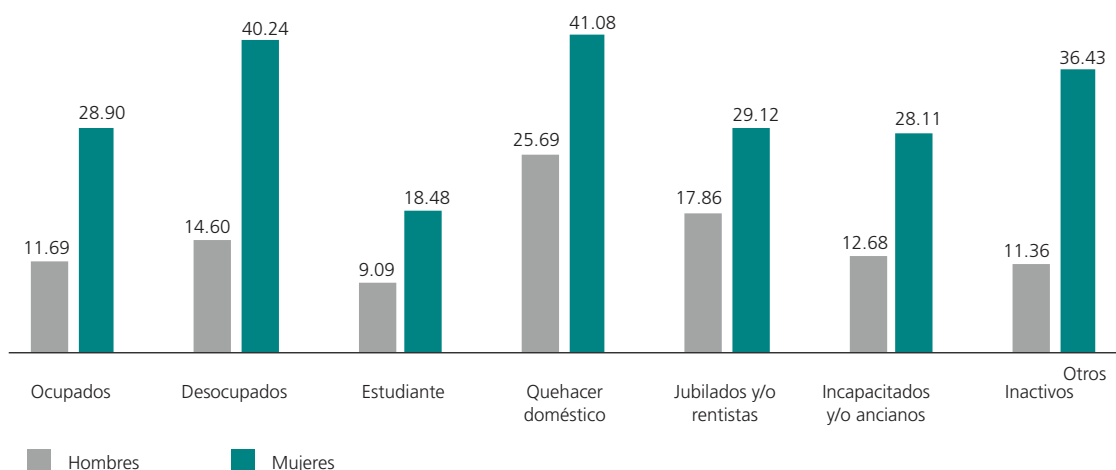


Fuente: elaborado a partir de la base de datos de Género y pobreza de CEPALSTAT. Mayo 2020

La ausencia de políticas públicas de cuidado ha contribuido a naturalizar la doble jornada de trabajo no retribuida que asumen las mujeres en momentos de normalidad. Por ejemplo, sin importar la ocupación, las mujeres dedican más horas a la semana que los hombres a trabajos de cuidado o domésticos. El gráfico VII evidencia la brecha del tiempo de trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.

Las mujeres ocupadas dedican el doble de horas a trabajo no remunerado en el hogar que los hombres desocupados. Es decir, aún las mujeres que tienen un empleo (o actividad económica remunerada) dedican más horas al trabajo en el hogar que los hombres que no tienen un empleo o actividad económica remunerada.

Gráfico VII:
Horas de trabajo no remunerado según condición de actividad y sexo. 2016



Fuente: elaborado a partir de la base de datos CEPALSTAT. Mayo 2020.

Estas injusticias que suceden en situación de “normalidad” se agravan aún más en momentos de emergencia. De ahí la importancia de que las políticas de protección social aseguren una ciudadanía resiliente al cambio

climático deban tener como centro atacar estas desigualdades. Los estragos de esta pandemia demuestran que las desigualdades estructurales son la principal causa del costo social de los desastres.

III. LUEGO DE LA PANDEMIA ¿QUÉ?

La profundidad de la crisis ha abierto un debate mundial entre académicos de diferentes áreas del conocimiento donde se plantean distintas perspectivas y proyecciones sobre lo que se ha dado en llamar la “nueva normalidad” posterior a la pandemia⁴⁹.

Mariana Mazzucato, señala la triple crisis por la que atraviesa el capitalismo haciendo énfasis en las limitaciones del actual modelo económico⁵⁰. La crisis es vista como oportunidad de reestructurar el modelo económico actual⁵¹, caracterizado por la precarización del trabajo y la baja inversión en sectores productivos, investigación y desarrollo⁵², como también por un incremento significativo de la riqueza privada y la reducción de la riqueza pública⁵³, dando como resultado economías con altos niveles de deuda de los Estados, paraísos fiscales y amplias desigualdades económicas.

Para dimensionar la problemática, mientras la fortuna de las personas ricas creció en plena crisis del 2008⁵⁴, la población en general tiene mayor dificultad de encontrar empleo, enfrenta gastos de salud empobrecedores y dificultad de acceder a una vivienda digna.

A 11 años de la crisis financiera el “1% de los más ricos del mundo corresponde a más del doble de la riqueza acumulada

de los 6,900 millones de personas menos ricas, es decir un 92% de la población del planeta”⁵⁵.

Las políticas implementadas para salvar a los bancos en la crisis financiera de 2008 profundizaron las desigualdades entre y a lo interno de los países. Por esto, economistas como Mazzucato⁵⁶ han advertido que en la actual crisis los incentivos públicos deben estar condicionados a la transformación de los sectores receptores en economía verde y a invertir en los trabajadores, para que puedan adaptarse a las nuevas demandas.

Lo paradójico de la pandemia ha sido que, sin importar la ideología económica predominante, la política se haya centrado en potenciar la intervención exclusiva del Estado en el manejo de la crisis, con inyección de liquidez a la economía y transferencias directas a las familias para sostener la pérdida de ingresos, así como la dirección de la salud pública para contener la crisis sanitaria.

Ante la inacción de los mercados en este momento de shock económico, los Estados endeudados son los que han venido a sostener y blindar la economía de un colapso mayor. En la República Dominicana, hubo una inyección monetaria⁵⁷ de más de 100 mil millones de pesos al sistema financiero y una liquidez en moneda extranjera por 622 millones de dólares⁵⁸. Adicional el gobierno utilizó recursos públicos para cubrir parte de los salarios de los empleados del sector privado formal por más de 12 mil millones de pesos⁵⁹.

49 Agamben, G., Zizek, S., Nancy, J.L., y otros. *Sopa de Wuhan*, 2020, [en línea] disponible en: <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf> ; Svampa, M. Reflexiones para un mundo post-coronavirus, *Nueva Sociedad*, abril 2020, [en línea] disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>; Huotari, P., y Teivainen, T. Horizontes democráticos en tiempos de coronavirus, *Nueva Sociedad*, marzo 2020, [en línea] disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/horizontes-democraticos-en-tiempos-de-coronavirus/>

50 Mazzucato, M. El capitalismo en su triple crisis, *Nueva Sociedad*, abril 2020, [En línea] disponible: <https://nuso.org/articulo/el-capitalismo-en-su-triple-crisis/>

51 Mazzucato, M. The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently, *The Guardian*, 18 de marzo de 2020, [En línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>

52 lb.

53 Alvaredo, F., Chancel, L. Piketty, T., et al. *Informe sobre desigualdad global. Resumen ejecutivo*, World Inequality Lab: Berlín, 2018, [en línea] disponible en: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

54 Bolaños, A. La crisis trastoca el reparto de la riqueza, *El País*, 30 de agosto del 2008, [en línea] disponible en: https://elpais.com/diario/2008/08/31/economia/1220133601_850215.html

55 COFFEY, C., ESPINOZA REVOLLO, P., HARVEY, R., et al. (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Oxfam GB: Londres, p. 10. [En línea] Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-es.pdf>

56 Mazzucato, M. The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently, *The Guardian*, 18 de marzo de 2020, [En línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>

57 Comisión para atender asuntos económicos y empleo. Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. *COVID-19* [En línea] Disponible en: <https://transparencia.hacienda.gob.do/documents/20127/319327/Medidas-economicas-comision.pdf/e0ae4a7b-7fcd-7af9-6d47-666431783791>

58 *Banco Central de la Republica Dominicana. Banco Central ha puesto a disposición de los sectores productivos y de los hogares más de RD\$100 mil millones y US\$622 millones para mitigar el impacto del COVID-19*, 23 de abril de 2020. [En línea] disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4823-banco-central-ha-puesto-a-disposicion-de-los-sectores-productivos-y-de-los-hogares-mas-de-rd100-mil-millones-y-us622-millones-para-mitigar-el-impacto-del-covid19>

59 Los recursos se han ampliado, en lo que se escribe esta reflexión el gobierno ha emitido títulos de deuda por 40 mil millones de pesos. Ver: Ministerio de Hacienda. *AFP adquieren títulos del ministerio de hacienda por rd\$40,000 millones para enfrentar COVID-19*, 12 de mayo de 2020, [En línea] disponible en: <https://www.hacienda.gob.do/afp-adquieren-titulos-del-ministerio-de-hacienda-por-rd40000-millones-para-enfrentar-covid-19/>

La recomposición de las economías requiere una fuerte financiación pública. Habría que preguntarse ¿qué tipo de economía y modelo de protección social se pretenden incentivar y reconfigurar?

Vale la pena advertir que no hay motivos para pensar que de forma natural la situación post COVID-19 sea una “nueva normalidad”, en el que los sistemas de salud privatizados y el modelo productivo actual, que genera empleos precarios, con muy bajos salarios, pocos sectores de alta productividad e incentivos tributarios ineficientes, que operan sin sostenibilidad ambiental o criterios ecológicos (el sector turismo, por ejemplo), vayan a ser modificados.

Todo lo contrario, este es un momento propicio tanto para profundizar este orden desigual como para revertirlo. Tal como plantea Naomi Klein en su libro *La Doctrina del Shock*⁶⁰, gran parte de las políticas que se impulsaron en el marco de las crisis de los 80 y que han construido el orden de desigualdad en América Latina, se aplicaron en estado de shock colectivo, “traumáticos episodios que preparaban el terreno y servían como antesala de las terapias de shock”⁶¹, bajo el argumento de que estas políticas servían para solucionar la situación de desastre en que se encontraban los países.

Es precisamente el shock colectivo (el miedo)⁶² lo que da paso a que aquellas medidas que encuentran gran oposición en momentos de normalidad puedan impulsarse. Citando a Milton Friedman, Klein señala: “*solo una crisis -real o percibida- da lugar a un cambio verdadero. Cuando esa crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente*”.

Por tanto, este es un momento de gran relevancia para plantear y llevar a cabo un nuevo marco de discusión que permita redirigir e impulsar políticas que construyan a una economía sostenible y una ciudadanía resiliente ante los efectos del cambio climático.

IV. CIUDADANÍA RESILIENTE

La resiliencia es un concepto que refiere a la capacidad de resistir y rápidamente recuperarse ante múltiples amenazas⁶³. Este enfoque fue asumido por el Programa de las Na-

ciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en el marco de las ciudades del futuro.

La definición de origen denomina “una cualidad de los sistemas vivos donde la resiliencia determina la persistencia de las relaciones dentro un sistema y es una medida de la habilidad del sistema para absorber los cambios de las variables de estado, las variables de conducción y los parámetros, y continuar persistiendo”⁶⁴.

La crisis climática y otras amenazas como la pandemia y la crisis económica que esta desencadena nos obligan a repensar la ciudadanía, en otros términos. Es decir, sobre la base de políticas sociales que permitan crear las capacidades necesarias para que las personas puedan resistir los choques sin que sus proyectos de vida se vean truncados.

Hablar de una ciudadanía resiliente nos permite adoptar un marco diferente para evaluar las políticas sociales, que cuestione el tipo de relación que dichas políticas generan entre la ciudadanía y el Estado, y los ciudadanos entre sí. Asimismo, nos permite considerar y evaluar los fundamentos de la democracia como régimen político.

Al adoptar esta perspectiva, resulta patente que las políticas sociales implementadas en la República Dominicana durante las últimas tres décadas conducen a mantener las desigualdades heredadas de las dictaduras balaguerista y trujillista.

La discusión va al punto central de la lucha política contemporánea: cómo constituir las ciudadanías en el siglo 21, de forma que sean regímenes políticos capaces de responder a las diversas expectativas de los distintos segmentos de la sociedad y las múltiples (y muchas veces contradictorias) demandas de inclusión y garantías de derechos que se hacen a los Estados contemporáneos.

Este postulado se sustenta en que la democracia contemporánea es un régimen político que se legitima a partir de la promesa de igual libertad para todas las personas. La interrelación entre libertad e igualdad en el contexto de la democracia contemporánea es tal que, si la libertad no se entiende como igualdad, entonces o es superioridad o es subyugación⁶⁵. En el mismo sentido, la igualdad debe entenderse como la generalización de la negación radical a toda forma de subyugación⁶⁶.

La institución moderna de la ciudadanía se ha configurado a través de reglas de inclusión social que han permitido mejorar considerablemente la calidad de vida de amplios segmentos de la sociedad a nivel mundial. Sin embargo, la afirmación debe tomarse con una importante advertencia. A pesar de que, en grandes áreas del mundo, desde la segunda mitad del siglo pasado, han existido períodos de

⁶⁰ Klein, N. *La doctrina del shock*, Editorial Planeta, Barcelona, 2012.

⁶¹ Ib.

⁶² Ib.

⁶³ Rodríguez Aldabe, Y. *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018, p. 25, [en línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44218/1/S1800995_es.pdf

⁶⁴ Id., p. 29.

⁶⁵ Balibar, E. *Equaliberty: political essays*, Duke University Press, Londres, 2014, p. 49.

⁶⁶ Ib.

mayor inclusión en el “club” de la ciudadanía, en ningún caso se han verificado momentos en que la extensión de los derechos ciudadanos haya alcanzado a todas las personas vinculadas a una comunidad política concreta. Siempre han existido importantes segmentos que han visto sus derechos negados, su dignidad reducida y sus vidas en peligro⁶⁷. Por ejemplo, aún hoy día en los Estados Unidos, apenas un 9% de los niños negros nacidos en familias pobres llegan a ser adultos ricos o de clase media alta, frente a un 26% de los niños blancos nacidos en familias pobres⁶⁸. Más aún, las últimas décadas han visto la reversión de importantes reivindicaciones, incluso en las denominadas democracias avanzadas de occidente⁶⁹.

Por ejemplo, el paradigma de desarrollo del Estado de bienestar o providencialista se configuró sobre la base del trabajo asalariado de la clase obrera industrial como ancla para los derechos sociales. Esto permitió un mayor bienestar para la clase obrera industrial de occidente, principalmente blanca y masculina⁷⁰. Sin embargo, este modelo sucumbió ante los choques políticos, económicos y tecnológicos de finales del siglo 20. Además, las secuelas ambientales de la industrialización y la obsesión con el crecimiento económico se encuentran en la raíz de la emergencia climática. Por lo que, en buena medida, ese paradigma de desarrollo no solo nunca enfrentó las desigualdades raciales y de género, sino que sentó las bases de los problemas que hoy enfrenta nuestra especie y que agravan esas desigualdades.

El enfoque de la resiliencia intenta repensar la universalidad de los derechos sobre la base de la construcción de las capacidades necesarias para el ejercicio de la libertad. El enfoque de la ciudadanía resiliente plantea un giro político a la construcción de esas capacidades, reconociendo que estas no se pueden construir si no se destruyen las políticas y patrones de producción/consumo que sustentan las desigualdades.

Así, la promesa democrática de igual libertad para todas las personas se convierte en la medida de éxito de las políticas sociales de los Estados. Si estas políticas no contribuyen a asignar las oportunidades y los derechos de manera que reviertan las desigualdades en las sociedades, entonces son antidemocráticas y deben ser desestimadas.

Ahora bien, este enfoque va más allá. Tomando en cuenta el carácter disciplinante de las políticas públicas, la ciudadanía resiliente también atiende a cuestionar el tipo de relación que una política crea entre la ciudadanía y el Estado y los ciudadanos entre sí. Las políticas universales de derechos sugieren una situación en la que los ciudadanos, como parte del cuerpo soberano, son “dueños” del Estado. Por el contrario, las políticas basadas en subsidios focalizados sugieren una situación en la que los ciudadanos son clientes que deben conformarse con la mejor oferta que haya en el mercado.

Una de las transformaciones recientes más problemáticas está asociada con la individualización de los riesgos que han hecho Estados y firmas privadas. Mientras el paradigma del Estado de bienestar o providencial creció bajo la asunción de que los riesgos asociados al desempleo, la sanidad, las discapacidades, etc., debían ser socializados; los actuales esquemas de gestión de riesgo trabajan bajo la premisa de que es posible asignar los riesgos individualmente.

Lo anterior conduce a que se traslade al ámbito de los derechos humanos la competencia propia del mercado. Los esquemas de seguridad social, como el que tiene la República Dominicana, subordinan el acceso a la pensión por vejez o el seguro médico al rendimiento laboral de los individuos. De esta forma, las personas con menores cualificaciones no pueden acceder a los mejores puestos de trabajo, y como consecuencia, tampoco pueden aspirar a viviendas, pensiones o salud dignas. Sus descendientes también se ven limitados en el acceso al conocimiento, la sanidad, la alimentación, la vivienda, etc.

El resultado es que la ciudadanía se encuentra dividida en “castas” en función del acceso a la riqueza y a las oportunidades. En la República Dominicana esto ha obrado para perpetuar la precariedad y las desigualdades a pesar del crecimiento sin precedentes de la economía. Así puede verse que toda regla de inclusión social funciona a la vez como regla de exclusión⁷¹, por lo que debemos examinar críticamente los criterios la inclusión social que subyacen en las políticas sociales.

El concepto de resiliencia permite cuestionar las políticas sociales en clave de las nuevas expectativas que tiene la ciudadanía sobre la democracia. Así, la resiliencia vincula la construcción política de las capacidades con los riesgos específicos que los individuos enfrentan.

Producto de la ausencia de sistemas de protección social universales y eficaces, la ciudadanía se encuentra en crisis, incluso en las democracias avanzadas de occidente. De allí que la emergencia climática nos obliga a repensar los sistemas de bienestar desde la resiliencia como concepto y aspiración.

La resiliencia implica la adaptación, reinención, y no solamente soporte, ante un riesgo. Por esto, las políticas sociales que tengan por objetivo cubrir necesidades, respondiendo a una idea de un paquete mínimo de bienes, por oposición a

67 Quadagno, J. Another Face of Inequality: Racial and Ethnic Exclusion in the Welfare State, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, V. 7, No. 2, Verano 2000, pp. 229–237.

68 Basado en los datos de: Chetty, R., Hendren, N., Jones, M., y Porter, S. Race and Economic Opportunity in the United States: An Intergenerational Perspective, NBER Working Paper 24441, 2009. [En línea] disponible en: https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2018/04/race_paper.pdf

69 American Civil Liberties Unions. *Abortion rights are under attack*, 2020. [En línea], disponible en: <https://www.aclu.org/issues/reproductive-freedom/abortion-rights-are-under-attack>

70 Harvey, D. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*, Verso, Nueva York, 2013, pp. 49-53.

71 Balibar, E. *Citizenship*, Polity Press, Oxford, 2015, p. 72.

crear capacidades en las personas (en términos de Amartya Sen) han quedado desfasadas.

Dicho de otro modo, aquellas políticas construidas a partir de un concepto de pobreza entendida como el consumo mínimo de bienes para sobrevivir, son políticas ineficientes y destinadas al fracaso, porque frente a los efectos del cambio climático la mera sobrevivencia implica una situación de alta vulnerabilidad.

Para vivir en dignidad ante condiciones adversas, las personas requieren acumular activos que permitan rápidamente adaptarse y reinventarse ante los nuevos ordenes resultantes de las múltiples y constantes amenazas del cambio climático, por ejemplo, el aumento de la frecuencia de fenómenos atmosféricos o de las epidemias y pandemias como la COVID-19.

V. ECONOMÍA SOSTENIBLE PARA UN ORDEN SOLIDARIO Y JUSTO

La emergencia sanitaria demuestra nueva vez que el Estado es el principal y más importante asegurador social y económico ante las amenazas. Por tanto, como buen asegurador tiene un rol protagónico en la disminución de los riesgos.

La reconstrucción posterior a la pandemia abre la oportunidad de dar una respuesta a la crisis climática y **reubicar el rol del Estado como agente activo de la justicia distributiva o correctiva** la cual “apunta a la igualdad económica real”⁷². Poniendo al centro políticas inteligentes y diseñadas para compensar la histórica deuda social.

En los siguientes párrafos se expone un marco de propuestas sobre áreas necesarias y prioritarias para poder construir un Estado y una ciudadanía resiliente.

1. POLÍTICAS DE CUIDADO

La apuesta por un nuevo orden resiliente incluye un **Estado de bienestar que tenga como centro las políticas de cuidado**. Los cuidados se refieren “a las actividades, remuneradas o no, que tienen por objetivo satisfacer las necesidades de bienestar físico y emocional de las personas”⁷³. “Son aquellos elementos que cuidan o nutren a las personas, en el sentido de que les proporcionan los elementos físicos y simbólicos imprescindibles para sobrevivir

en sociedad”⁷⁴. “Implica el apoyo moral, afectivo y material tanto para personas dependientes como para personas en situación de riesgo de pérdida de autonomía”⁷⁵.

Son políticas que han sido históricamente no valorizadas, a pesar de ser indispensables para el mantenimiento de la vida, una deuda que subsidia las mujeres con una mayor carga de trabajo. A pesar de eso, ellas resultan ser las más vulnerables frente al cambio climático, lo que obliga a revertir esta injusticia.

Revalorizar las actividades de cuidado requiere proveer desde lo público una oferta **de calidad de servicios de salud, educación, así como también una red de guarderías, hogares para atención a adultos mayores y servicios de atención a personas con discapacidad** a los cuales tenga acceso toda la población sin discriminación por nivel de ingresos o estatus social y laboral.

Se trata de que el Estado reconozca y se haga responsable de actividades constreñidas a la esfera doméstica. Actividades que se convierten en un obstáculo para las mujeres acceder al mercado de trabajo⁷⁶. Igualmente, incide en su alto nivel de vulnerabilidad porque no cuentan con ningún tipo de protección social cuando se dedican a estas labores, como son: seguro de salud, de pensión, ingresos económicos, posibilidades de ocio, entre otras.

Como señala Martínez⁷⁷ las políticas de cuidado permiten dinamizar la economía, “porque además de ser una agenda de protección social es también una agenda de mercado laboral (oferta y demanda)”.

Por tanto, apostar a políticas de cuidado es incidir también en la reducción de las desigualdades de género y ayudar a construir una sociedad justa.

2. INGRESO BÁSICO UNIVERSAL

La construcción de una ciudadanía resiliente conlleva garantizar un nivel de autonomía económica. El freno de las actividades económicas de mercado, debido a la pandemia, condujo rápidamente a la suspensión de los contratos de hasta

⁷² Rosanvallon, P. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, 1era ed. 5ª reimp., Manantial, Buenos Aires, 2011, p. 56.

⁷³ Aguirre, R. y Ferrari, F. *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay*, Serie Políticas Sociales 192, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014, p. 11. [En línea], disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36721/1/S2014269_es.pdf

⁷⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2009, p.174. [En línea], disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>

⁷⁵ Id., p. 11.

⁷⁶ Id., 190.

⁷⁷ Torres Santana, A. Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia: Entrevista a Juliana Martínez Franzoni, *Nueva Sociedad*, mayo de 2020. [En línea], disponible en: <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>

ahora el 35.5%⁷⁸ de los asalariados del sector formal, así como también el paro de al menos un millón de personas⁷⁹ empleadas en el sector informal. La informalidad total en el país representa más del 50% del mercado de trabajo.

En medio de la crisis económica, la CEPAL recomendó a los países transferencias monetarias para proteger a la población vulnerable, para que gradualmente pueda ampliarse e ir constituyéndose en un ingreso básico universal⁸⁰.

Una renta básica universal es una herramienta que desvincula las garantías de un ingreso material dependiente de las condiciones del mercado. Se trata de una política contra cíclica, que opera de forma virtuosa en la económica sosteniendo en momentos de dificultad el consumo de las familias y, por tanto, un nivel de demanda en el mercado. Además, impacta en la constitución ciudadana al reforzar la cohesión social.

Esta política permite abordar el tema del empleo en sus dos vertientes principales: la alta tasa de desempleo, en términos amplios (subocupación, desocupación y fuerza de trabajo potencial), así como la precarización del empleo que se genera junto a los bajos niveles de los salarios.

Según un estudio de la CEPAL, de los cuatro componentes de la demanda, el consumo de los hogares es el principal factor de generación de empleos en la economía, tanto directos (56.3%) como indirectos (15.9%)⁸¹. La generación del empleo directo restante (43.7%) se distribuye entre las exportaciones (16.6%), la inversión bruta de capital fijo (13,9%) y el gasto del gobierno (13.2%)⁸².

El alto crecimiento económico en el país se ha caracterizado por un bajo nivel de creación de empleos⁸³. Según Isa Contreras, los sectores que más crecen (minería, finanzas y actividades inmobiliarias) generan pocos empleos y los que sí generan empleo en términos relativos tienen un crecimiento bajo⁸⁴. Además, los empleos generados se concentran en sectores con bajo nivel de calificación y por tanto con bajos niveles de productividad⁸⁵.

Peor aún, el fuerte crecimiento económico de largo plazo, como señala Isa Contreras, no implicó transformaciones significativas en la naturaleza de los sectores, ni en las unidades productiva que generan empleos⁸⁶. Todo lo contrario, se acentúa y aumenta la participación de empleos de bajo nivel de protección social como “servicios domésticos y salones de belleza”, disminuye el empleo industrial y permanece la alta participación del empleo informal entre el total de empleos generados⁸⁷.

La generación del valor añadido en la República Dominicana ha sucedido a la par de reprimir los salarios reales en la economía. En la década de 1990 los salarios reales empiezan a disminuir en todos los niveles de ingresos, sobre todo en los empleados del sector privado⁸⁸. La crisis del año 2003 profundizó esta disminución⁸⁹.

La caída de los ingresos reales se da en todos los sectores de la economía incluyendo aquellos con un aumento significativo de los niveles de productividad⁹⁰. Lo que evidencia la posición de poder dominante de las empresas para imponer los niveles salariales. Por tanto, una renta básica también puede elevar el poder de negociación de los trabajadores a la hora de acceder a un empleo.

78 Según el Ministro de Trabajo, al 25 de abril, 814,326 empleados habían sido suspendidos, al calcular en función de los 2,291,705 millones de trabajadores remunerados del sector formal. Datos del cuarto trimestre año 2019. Ver: Reyes Rodríguez, P. El 95.6% de los trabajadores con contratos suspendidos son técnicos y auxiliares, *Listín Diario*, 25 de abril de 2020. [En línea] disponible en: <https://listindiario.com/economia/2020/04/25/614753/el-95-6-de-los-trabajadores-con-contratos-suspendidos-son-tecnicos-y-auxiliares>

79 Estimación propia en base a los datos del Banco Central sobre rama de actividad económica, sector informal, cuarto trimestre año 2019.

80 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe especial COVID-19*, No. 3, 2020, p. 15. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

81 Minzer, R., Romero, I., y Orozco, R.C. *Análisis estructural de la economía dominicana: el mercado laboral*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ciudad de México, 2017, p. 57. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41955/1/S1700636_es.pdf

82 Ib.

83 Isa Contreras, P. *República Dominicana: Mapeo y reflexiones para un desarrollo productivo inclusivo y ambientalmente sostenible*, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 2019, pp. 7-9. [En línea] disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/15934.pdf>

84 Ib.

85 Abdullaev, U. y Estevão, M. *Working paper: Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*, WP/13/40, Fondo Monetario Internacional, 2013. [En línea] disponible en: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications/external/spanish/pubs/ft/wp/2013/_wp1340s.ashx

86 Isa Contreras, P. *República Dominicana: Mapeo y reflexiones...* Op. Cit.

87 Ib.

88 Abdullaev, U. y Estevão, M. *Working paper: Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*, WP/13/40, Fondo Monetario Internacional, 2013. [En línea] disponible en: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications/external/spanish/pubs/ft/wp/2013/_wp1340s.ashx

89 Ib.

90 Ib.

En especial, la renta básica es una política necesaria para enfrentar las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres. Entre los trabajadores por cuenta propia, la caída del ingreso real de las mujeres ha sido más pronunciada que la de los hombres (35% frente a 27% respectivamente)⁹¹. Adicionalmente, según una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Estadística sobre la situación de las mujeres con respecto a la violencia señala⁹² que las mujeres que viven en hacinamiento crítico son más propensas a ser víctimas de algún tipo de violencia, tanto en la esfera privada como pública.

3. ACCESO A UN PAQUETE DE BIENES Y SERVICIOS BLINDADOS DEL MERCADO PRIVADO

Evidentemente la deuda histórica social no se resuelve únicamente con un ingreso básico. Si el objetivo es crear resiliencia, se tendrían que priorizar políticas y **reestructurar las formas de acceso y financiamiento de bienes y servicios que componen el modelo de protección social**.

La salud, educación, vivienda, agua potable, transporte y energía son bienes y servicios que es necesario priorizar, y desvincular del actual modelo que posiciona estos derechos como privilegios, al solo estar garantizado su disfrute a partir de ciertas condiciones, como la zona en la que se vive, los niveles de riqueza o inserción al mercado laboral. Se trata de concebir estos bienes como una cuestión de derechos y no condicionados por niveles de ingresos.

3.1. Salud pública universal

La pandemia ha puesto en evidencia los fracasos del modelo de salud, tanto en nuestro país como en buena parte de América Latina. El modelo no solo ha sido incapaz de prestar la atención requerida por las personas, sino que ha desperdiciado recursos. En primer lugar, el sistema de aseguramiento médico dominicano genera un altísimo gasto de bolsillo por su baja cobertura económica, y en segundo lugar, los resultados del sistema de salud son precarios.

Los esquemas de aseguramiento, los cuales descansan en actores privados, demostraron en medio de la pandemia su incapacidad de asegurar las pruebas a sus afiliados. Frente a una emergencia, el lucro privado interfirió con el acceso de la población asegurada a la cobertura económica de las pruebas. De la misma forma, la atención en centros privados se vio limitada. Al final de cuentas el Estado tuvo que cargar con la cobertura económica de estos procedimientos y la atención de los pacientes. Se trata de la misma dinámica que ocurre con las enfermedades crónicas, como cáncer, diabetes, etc. Los seguros cubren hasta un monto económico específico, el Estado con programas de ayuda se hace cargo del resto.

91 Id., p. 11.

92 Oficina Nacional de Estadística. *Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres (ENESIM)*, Santo Domingo, 2018, p. 63. [En línea] disponible en: <https://cne.one.gob.do/sei/pdf/Informes/Encuesta%20experimental%20sobre%20la%20situacion%20de%20la%20mujer%202018.pdf>

Alcanzar un sistema de salud que garantice una mayor protección financiera no se limita a una discusión sobre el aumento de la cápita en el seguro. Esa es una dimensión tangencial de una discusión mucho más profunda.

Las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud⁹³, así como el debate avanzado en otros países⁹⁴, demuestra que la estrategia más eficaz para construir sistemas de salud resilientes y eficientes conduce a transformar en dos dimensiones los actuales esquemas.

La primera es colectivizar los aportes al sistema de seguridad social en un único fondo mancomunado, financiado de forma solidaria, y eliminando las administradoras privadas de los fondos.

La segunda consiste en elevar el financiamiento al sistema público de salud, como mínimo 6% del PIB, y reorientar estos recursos hacia el fortalecimiento del primer nivel de atención. Se debe equipar y dotar de recursos humanos y tecnológicos, capacitar y ampliar la red pública de centros de atención de primer nivel. Así como desarrollar una estrategia de prevención en la que se establezca un registro único de pacientes. Grupos de pacientes serían asignados a un médico de cabecera, quien deberá velar por el bienestar de la salud de esta población. La articulación y coordinación entre los distintos niveles de atención son claves para contener cualquier epidemia futura.

El impacto de este modelo de atención reside en que el buen estado de salud de la población en general comience a ser entendida como una responsabilidad colectiva y no individual.

3.2. Vivienda digna y servicios públicos de calidad

Los cambios en el clima y el impacto económico y social del aumento de los fenómenos hidrometeorológicos sugieren la urgencia de reinventar las políticas de vivienda y eliminar el déficit habitacional en el país, que se sitúa en 2.1 millones⁹⁵.

La política de viviendas en la República Dominicana no tiene carácter universalista y por tanto se enmarca en la lógica del Estado residual. La producción pública de vivienda es precaria y aparece en modalidad asistencial, el mercado privado es el principal productor de viviendas, lo que condiciona el acceso al nivel de ingreso familiar.

93 Ver: Organización Mundial de la Salud (2010). *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal estudio*. [En línea] Consultado en: <https://www.who.int/whr/2010/es/>

94 Ver: Cid Pedraza, C. Hacia un sistema de salud único, equitativo y solidario para Chile: Reflexiones sobre el pasado y propuestas para el presente. En: Calderón, D. y Gajardo, F. (Comp.). *Chile del siglo XXI: propuestas desde la economía chile*, Ediciones Böll y Estudios Nueva Economía, Santiago de Chile, 2018, pp. 229-260. [En línea] Consultado en: https://cl.boell.org/sites/default/files/chile_del_siglo_xxi_propuestas_desde_la_economia_final.pdf

95 Torres, J., Jovine, R. y otros. *Las marcas de la política habitacional: vivienda, derechos humanos y fiscalidad en República Dominicana (2000-2016)*, Ciudad Alternativa, Santo Domingo, 2017, p. 231.

Los resultados de esta política se pueden resumir de la siguiente forma:

El 60.6% del déficit habitacional corresponde a viviendas con necesidades de mejoras⁹⁶, por ejemplo, el 54.9% de las viviendas tiene techo de zinc⁹⁷, el 20.25% no tiene agua entubada⁹⁸ y el 32.7% de las viviendas está expuesto a alguna contaminación ambiental⁹⁹. Además, el 30.4% de los hogares es altamente vulnerable a choques climáticos¹⁰⁰.

El déficit total aumenta a un ritmo promedio de 37 mil viviendas al año¹⁰¹ y el 53.8% del déficit se concentra en los dos primeros quintiles de ingreso¹⁰². La financiación privada de las llamadas viviendas de bajo costo implica condiciones de ingreso que son inalcanzables para el 80% de trabajadores asalariados¹⁰³.

Se trata de una política que perpetúa las desigualdades económicas y de género e incentiva la construcción de viviendas para un segmento del mercado que excluye a los quintiles más pobres (donde se concentra la mayor parte del déficit) y que no toma en cuenta reglas de urbanismo verde, la provisión de servicios públicos, la resiliencia frente a choques climáticos, crisis económicas, etc.

Para implementar políticas de vivienda que construyan resiliencia conviene trabajar en dos direcciones. En un nivel normativo, reactualizar los criterios de construcción, pensados desde la mitigación, el uso de energía y el agua, y el diseño y aprovechamiento de espacios verdes. Una política de vivienda debe ir de la mano de un plan de urbanismo verde. Las feministas han dado un paso al frente planteando un urbanismo con perspectiva de género que puede servir de referencia.

Por otro lado, el gobierno debe llevar a cabo un plan nacional de viviendas que se enfoque en la construcción de nuevas viviendas y en la readecuación de viviendas existentes. Para esto hay que reformar las políticas segmentadas sobre la producción y tenencia de viviendas para llevarlas a un carácter más universalista. Solo entre el período 2012-2016, el gobierno movilizó al menos 25,722.7 millones de pesos al sector privado, a partir de políticas de incentivos fiscales¹⁰⁴ que pudieron haber servido para cerrar efectivamente la brecha existente. El plan debe ir de la mano con una nueva gestión del agua y un nuevo modelo de producción de energía.

En lo relativo al agua, urge poner en marcha políticas para ampliar el acceso y la disponibilidad en los hogares, así como la instalación de infraestructura e incentivos para el uso eficiente de este recurso en las actividades productivas, en especial, la agricultura. Debido a las previsiones de escasez de agua, se hace necesario el diseño de normativas que permitan penalizar con multas a las industrias productivas que usen de forma irresponsable este recurso.

En lo relativo a la electricidad, el sector sigue siendo una pesada carga para el presupuesto nacional (las transferencias por concepto de este subsidio sobrepasan los 20 mil millones de pesos anuales¹⁰⁵).

Conviene discutir el modelo de producción y distribución de energía que ha adoptado el país. A finales de siglo pasado, Dinamarca promovió políticas que apoyaron la generación de energía en granjas eólicas de propiedad comunitaria a partir de cooperativas¹⁰⁶. Los ingresos obtenidos servirían para reinvertir en la comunidad. En la República Dominicana existen iniciativas comunitarias de micro hidroeléctricas¹⁰⁷ que combinan la participación y empoderamiento de la ciudadanía, así como una mayor responsabilidad ambiental, que pudieran servir de referencia para una política pública.

4. RECAUDAR CON EQUIDAD E INCENTIVAR POLÍTICAS VERDES

El sistema tributario es una herramienta de gran importancia para materializar el principio de justicia social consagrado en la Constitución dominicana. El Estado necesita fondos suficientes, recaudados a partir de esquemas de im-

96 Id., p.48.

97 Base de datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana 2017, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Acceso en junio 2020: <http://mepyd.gob.do/despacho/unidad-asesora-de-analisis-economico-y-social/sisdom/sisdom-2017/sisdom-2017%E2%80%95consulta-linea/>

98 Espinal, R. Manzi, M., Muñiz, A., et al. *Informe sobre calidad democrática en la República Dominicana: Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santo Domingo, 2019, p. 202.

99 Base de datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana 2017, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Acceso en junio 2020: <http://mepyd.gob.do/despacho/unidad-asesora-de-analisis-economico-y-social/sisdom/sisdom-2017/sisdom-2017%E2%80%95consulta-linea/>

100 Espinal, Manzi, Muñiz, y otros. *Op. Cit.*

101 Torres, Jovine y otros. *Op. Cit.*, p. 231.

102 Base de datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana 2017, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Acceso en junio 2020: <http://mepyd.gob.do/despacho/unidad-asesora-de-analisis-economico-y-social/sisdom/sisdom-2017/sisdom-2017%E2%80%95consulta-linea/>

103 Torres, Jovine y otros. *Op. Cit.*, p. 116.

104 Calculado a partir de los datos del estudio Torres, Jovine y otros. *Op. Cit.*, p. 108.

105 Tejero Puentes, S. El gobierno se endeudará para cubrir el subsidio eléctrico en 2020, *Diario Libre*, 09 octubre 2019, [En línea] Disponible en: <https://www.diariolibre.com/economia/el-gobierno-se-endeudara-para-cubrir-el-subsidio-electrico-en-2020-BA14632012>

106 Klein, N., *Decir no, no basta*, Planeta, Barcelona, 2020.

107 López, Yaniris, Las microhidroeléctricas impulsan en muchas comunidades la responsabilidad ambiental y el estímulo inicial para promover “modelos más apropiados de empoderamiento y participación ciudadana”, *Listin Diario*, noviembre 2018, [En línea] disponible en: <http://ppsd.com.org/category/micro-hidroelectricas/>

puestos progresivos, para redirigirlos hacia políticas sociales que construyan una ciudadanía resiliente e incentiven actividades económicas sostenibles, competitivas y que generen condiciones dignas de trabajo.

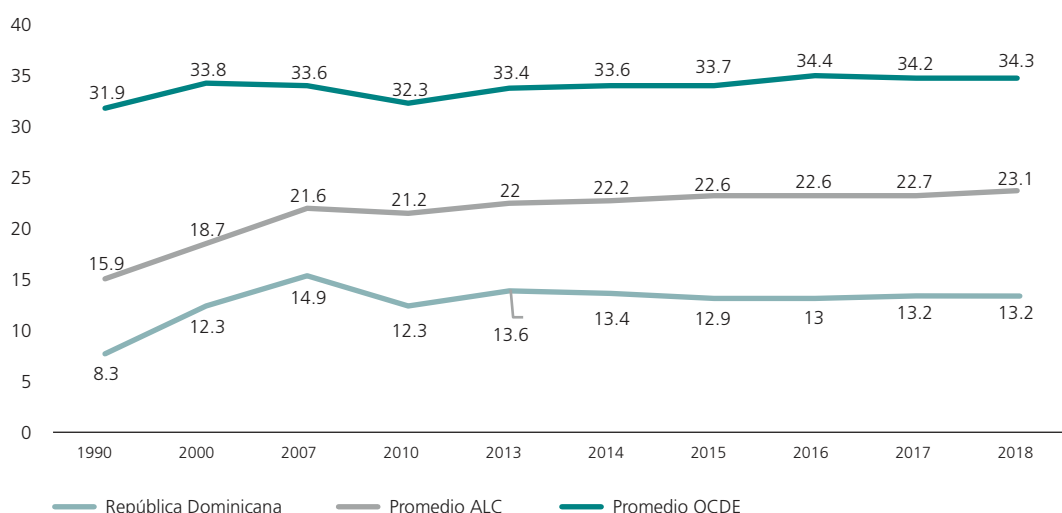
La política fiscal debe emplearse como herramienta de redistribución, elevando los impuestos al capital y financiando iniciativas que retribuyan la baja valorización del trabajo¹⁰⁸.

El significativo crecimiento económico dominicano de los últimos 50 años se ha sostenido sobre la base de esquemas impositivos e incentivos fiscales sin un objetivo de justicia distributiva. Por el contrario, la política fiscal regresiva ha sido complementada con una sobreexplotación de los trabajadores, utilizando el salario como precio de ajuste de la economía¹⁰⁹.

Los estudios sobre el esquema impositivo dominicano evidencian que hay un importante margen de fuentes de recursos. Comparativamente, la presión tributaria del país es baja e incluso se encuentra por debajo de las tasas de los países de la región con un PIB per cápita inferior¹¹⁰.

Como muestra el gráfico VIII, en el año 2018 el total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB representó el 13.2%; en cambio, en la región de Latinoamérica fue de 23.1%. Un porcentaje también bajo si se le compara con el promedio de los países de la OCDE que alcanza el 34.3%. Entre 1990 y 2018 la diferencia entre presión tributaria en el país y el promedio de la región aumentó de 6.4 a 9.9 puntos porcentuales, es decir, que el aumento en la recaudación del país ha sido mucho menor que el promedio regional.

Gráfico VIII:
Total de ingresos tributarios en % del PIB, 2018. Base de datos OCDE



Fuente: elaborado usando como fuente de datos la OCDE. Ver en: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es#.

En cuanto a la estructura, la mayor recaudación en el país proviene de los impuestos a bienes y servicios (impuestos indirectos). Como se muestra en el gráfico IX, en el año 2018, el 64.4% de las recaudaciones provinieron de ese grupo de impuestos. Por el contrario, en la región de América Latina y el Caribe, los impuestos a bienes y servicios son responsables solo del 50.1% de las recaudaciones, y en los países de la OCDE apenas alcanzan un 32.4% del total.

El gran problema que tenemos es la casi nula recaudación para la seguridad social que solo alcanza 0.5% del total de recaudaciones, frente al 17.1% que en promedio alcanza la región y el 26% que en promedio tienen los países de la OCDE.

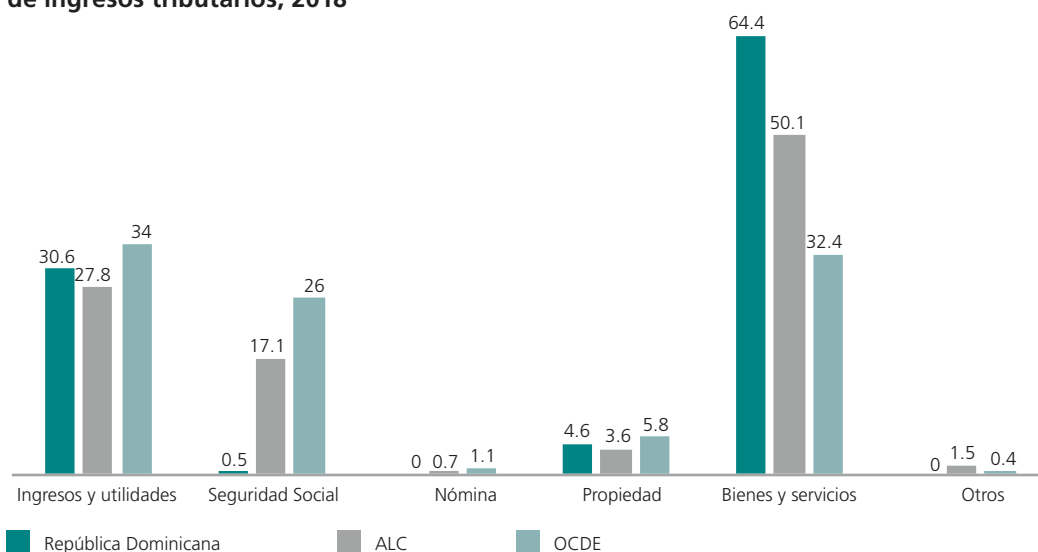
108 Piketty, T. La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza, Editorial Anagrama, 1era Edición, Barcelona, 2015, p. 44.

109 Al respecto Ceara Hatton señala que las transformaciones del modelo productivo dominicano, precedidas por crisis económicas, se han realizado sobre la base de un fuerte ajuste económico que han pagado exclusivamente los trabajadores, "todos los demás precios de la economía aumentan (tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de la energía, la ineficiencia del Estado, el transporte,

etc.) menos el salario que se convierte en el precio de ajuste para mantener la masa y tasa de ganancia", ver: Ceara Hatton, M. El salario: ¡alguien se queda con lo que no le corresponde! *Acento*, 3 de julio de 2017. [En línea] disponible en: <https://acento.com.do/2017/opinion/8470983-salario-alguien-se-queda-lo-no-le-corresponde/>

110 Banco Mundial, *Hacia un sistema tributario más eficiente República Dominicana*, 2017. [En línea] disponible en: <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/HaciaUnSistemaTributarioM%C3%A1sEficiente-BancoMundial.pdf>

Gráfico IX:
Ingresos tributarios en las principales partidas en % del total de ingresos tributarios, 2018



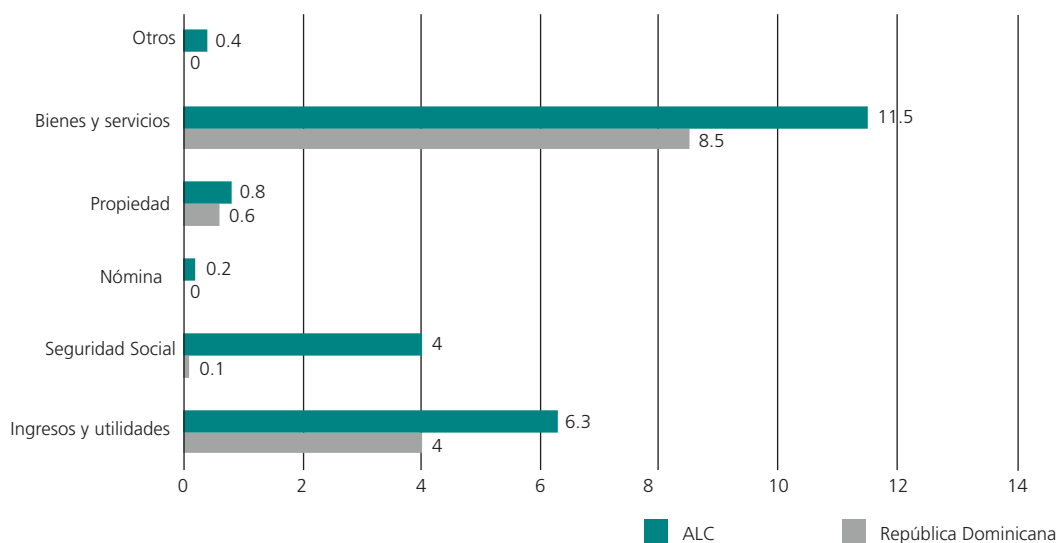
Fuente: elaborado usando como fuente de datos la OCDE. Ver en: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es#

La estructura recaudadora incrementa las desigualdades, ya que los impuestos sobre bienes y servicios son pagados por los consumidores y penalizan el consumo de los más pobres, mientras que no afectan a los más ricos¹¹¹.

Adicionalmente, la recaudación en el país es sumamente ineficiente. El gráfico X muestra que al comparar con la me-

dia latinoamericana, lo recaudado con respecto al volumen de la producción total resulta muy bajo. Los impuestos cobrados por concepto de “ingresos y utilidades” representan el 4% del PIB mientras que la media regional en América Latina y el Caribe es de 6.3%. En el caso de los impuestos a “bienes y servicios”, las recaudaciones representan el 8.5% del PIB mientras que la media regional representa el 11.5%.

Gráfico X:
Ingresos tributarios en las principales partidas en % del PIB, 2018



Fuente: elaborado usando como fuente de datos la OCDE. Ver en: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es#

El contubernio de la clase política con la élite empresarial ha dado como resultado una baja recaudación del ITBIS y un alto nivel de gasto tributario. Un estudio del Banco Mundial¹¹² señala que la eficiencia recaudatoria en el país solo aumenta ante cambios en la legislación y cuando hay un cambio en la dirección de la oficina recaudadora, para luego descender con el paso de los años.

Las exenciones al ITBIS han llegado hasta el 3.9% del Producto Interno Bruto (año 2019), la ineficiencia es mayor que en los países comparables de la región. Además, como señala el estudio del Banco Mundial, “la incidencia de la evasión, el fraude y el mal manejo del IVA en República Dominicana, es una de las más elevadas de la región”¹¹³. Peor aún, “el 88% de los gastos fiscales en el ITBIS de 2013 benefició a hogares que no eran pobres”¹¹⁴, dando un margen significativo para aumentar la recaudación y su progresividad.

En general, los gastos tributarios se han vuelto mucho más costosos¹¹⁵. Al año 2018 se estimó en 6.1% del PIB¹¹⁶. Mayor de lo que se gasta en conjunto en educación, salud, vivienda y agua potable, ubicándonos como el principal país con un gasto tributario como proporción de los gastos presupuestarios del gobierno central más alto (36% del gasto presupuestario)¹¹⁷.

En el mismo sentido, el gasto del impuesto sobre la renta de las sociedades (IRS) equivale casi al 1 % del PIB¹¹⁸. Entre los años 2006-2014 a toda modificación a la ley que aumentó la tasa de este tributo le siguió otra modificación que la reducía¹¹⁹. En general el IRS tiene un margen generoso de exenciones y créditos fiscales¹²⁰.

El altísimo gasto tributario es la clave para entender la equivocada política fiscal dominicana. Se trata claramente de una política de excepción que beneficia a la élite empresarial a través de extensiones, mientras compensa ese gasto con altos impuestos indiscriminados a los consumidores.

En teoría los gastos tributarios son una herramienta de la política fiscal que tiene por objetivo incentivar o promover alguna industria, actividades o agentes económicos¹²¹. Los beneficios de estas políticas no compensan el nivel de recursos económicos que el Estado deja de percibir. Por tanto, más que incentivos virtuosos, los gastos fiscales han pasado a ser un ejemplo de lo que se denomina privilegios de una élite¹²².

Por ejemplo, las empresas acogidas al régimen especial de zonas francas han tenido un menor dinamismo exportador que aquellas que están fuera de este régimen¹²³. Además, su capacidad de generar encadenamientos productivos a nivel local sigue siendo baja¹²⁴. El costo fiscal de las empresas acogidas al régimen es cinco veces mayor que el de empresas fuera de dicho régimen, por lo que aun tomando en cuenta los empleos creados por las zonas francas, esto implica una pérdida para el país¹²⁵. De hecho, las exenciones son la única variable que explica la diferencia de desempeño entre las zonas francas y las empresas que no están acogidas al régimen¹²⁶.

¹¹² Ib.

¹¹³ Id. p.16.

¹¹⁴ Id. p. xiii.

¹¹⁵ Banco Mundial, *Hacia un sistema...*, Op. Cit.

¹¹⁶ Id. p.23.

¹¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019, p. 126 [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

¹¹⁸ Banco Mundial, *Hacia un sistema...*, Op. Cit.

¹¹⁹ Ib.

¹²⁰ Ib.

¹²¹ Vilella, L., Lemgruber, A. Jorratt, M. *Gastos Tributarios: La reforma pendiente*, CEPAL, 2009. [En línea] disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiz_villela_gtlareformapendiente.pdf

¹²² Cañete A., R. *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Oxfam Internacional, 2018, p. 42. [En línea] disponible en: https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf

¹²³ Calzada, A. *¿Conviene revisar el sistema de incentivos? Texto de discusión no.27*, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2017. [En línea] disponible en: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/adjuntos/UAAES/Textos-de-discusion/TD-27-Conviene%20revisar%20el%20sistema%20de%20incentivos.%20Angeles%20Calzada%2012%20abril%202017.pdf>

¹²⁴ Artana, D. y Templado, I. *La eficacia de los incentivos fiscales: el caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, Documento para discusión #IDB-DP-377*, Banco Interamericano de Desarrollo. [En línea] disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/734421487332577036/pdf/112878-REVISSED-SPANISH-50-PGS-Zonas-Francas.pdf>

¹²⁵ Banco Mundial, *Hacia un sistema...*, Op. Cit.

¹²⁶ Ib.

Lo mismo sucede con el sector turístico, un modelo que genera unas externalidades ambientales¹²⁷ de las que el Estado se hace cargo. Cabe destacar que los incentivos tributarios al sector turismo no han sido la variable que haya impulsado el crecimiento y desarrollo del sector¹²⁸. Asimismo, las empresas acogidas al régimen de incentivos fiscales al turismo son en promedio más grandes y con peor desempeño económico que las empresas turísticas que no están acogidas al régimen¹²⁹. Así, estos incentivos no generan un impacto positivo en la industria, sino una pérdida de eficiencia¹³⁰. Lo mejor sería invertir en infraestructura pública en apoyo al turismo y al crecimiento económico en general¹³¹.

En resumen, el gasto tributario en el país se ha constituido en una política ineficiente y de privilegios. Se calcula que la pérdida de ingresos de todos los esquemas onerosos de incentivos tanto a las empresas turísticas como zona fronteriza e industrias hubiese servido para “aumentar el presupuesto en salud en un 70.3%¹³²”.

Además, la literatura sobre el tema señala lo poco determinante de estas políticas de exoneraciones para incentivar la inversión en otros sectores¹³³. Las variables no tributarias¹³⁴

tienen una mayor preponderancia, como son la seguridad jurídica, mano de obra capacitada, estabilidad política, sistema financiero, entre otras.

De manera que una política fiscal en el marco de la emergencia climática y la construcción de una ciudadanía resiliente es aquella que incentiva sectores articulados con el aparato productivo, diversifica la creación de sectores, alguno de ellos con un alto uso tecnológico, en conjunto con otros que generen empleos verdes y salarios dignos.

Ante el cambio climático, la República Dominicana necesita repensar el aparato productivo hacia actividades sostenibles o que promuevan una sociedad resiliente, apostando en el mercado externo a nichos de sectores con alto valor tecnológico y que generen ingresos suficientes para financiar el nuevo Estado verde de bienestar.

La pandemia impone pensar **la colocación de un impuesto de salud al sector turismo** para ubicar nuevas fuentes de financiamiento a los programas de prevención y dirección de epidemiología. Un sector turístico con un significativo flujo de turistas pone en constante amenaza al sistema de salud. Por tanto, se requiere asegurar recursos para prevenir emergencias sanitarias como la COVID-19.

Además, son necesarios nuevos esquemas impositivos que discriminen las actividades según su contribución o no a la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, **imponer una mayor tributación a la oferta turística que no cumpla con los estándares que respondan a los nuevos retos globales y la sostenibilidad del entorno**.

En igual dirección, se necesita **promover industrias de zonas francas destinadas a la producción de insumos médicos que suplan la demanda de los centros de salud locales y potencialmente de los países vecinos**. El quid del asunto es que el Estado dominicano debe priorizar las actividades económicas que sustenten las políticas de bienestar. Más aún, hay que superar el tabú de que el Estado no puede incursionar directamente en la producción. Otra lección que nos deja tanto la pandemia como la emergencia climática es que la producción privada no puede auto coordinarse de cara al bienestar de la ciudadanía. El objetivo de la empresa privada es el lucro, no el bienestar de las personas, por lo que se requieren políticas dirigidas a coordinar la actividad económica, entre ellas la participación pública en la industria. Este tipo de políticas permite constituir cierto nivel de autonomía de insumos ante epidemias futuras y, adicional, abastecer de insumos a precios competitivos.

Lo anterior queda más claro cuando se toma en cuenta que el Estado ha sido el motor del desarrollo económico dominicano, no solo como el principal empleador, sino como uno de los principales generadores de demanda. De lo que se trata es de sustituir incentivos orientados a sostener privilegios para una pequeña élite económica y política, por incentivos virtuosos dirigidos a asegurar los derechos sociales y económicos de las personas, subordinando la obtención del beneficio privado a un esquema productivo y redistributivo más igualitario y democrático.

127 Alguno de los impactos ambientales son salinización de los acuíferos y daños s por el uso de químicos para el mantenimiento de los campos de golf, destrucción de ecosistemas, especialmente de manglares. Ver: Isa C., P. *República Dominicana: Mapeo y reflexiones para un desarrollo productivo inclusivo y ambientalmente sostenible*, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 2019, p. 17. [En línea] disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/fescaribe/15934.pdf>

128 Chen, D. Incentivos tributarios para la industria turística en República Dominicana. En: *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 2018, p. 135. [En línea] disponible en: https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/10/Incentivos_Tributarios.pdf

129 Id., pp. 146-148.

130 Id., p. 163.

131 Ib.

132 Cañete A., R. *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Oxfam Internacional, 2018, p. 45. [En línea] disponible en: https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf

133 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Oxfam Internacional. *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019. [En línea] disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620921/rr-tax-incentives-businesses-latin-america-caribbean-090919-es.pdf>

134 Roca, J. *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de debate #IDB-DP-136, junio de 2010. [En línea] disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-la-efectividad-y-eficiencia-de-los-beneficios-tributarios.pdf>

VI. CONCLUSIONES

La crisis climática impone dos caminos, seguir con la cultura del “sálvese quien pueda”, cuya inviabilidad demostró la pandemia de la COVID-19, o profundizar la democracia colocando en el centro de la legitimidad la construcción de capacidades para asegurar una ciudadanía resiliente.

El análisis presentado conduce a que las políticas sociales y económicas de las últimas dos décadas apenas han servido para administrar la miseria de amplios segmentos de la ciudadanía y establecer un régimen de privilegios para las élites empresarial y política.

Como se ha visto, los incentivos fiscales existentes aumentan la regresividad del sistema fiscal y con ello las desigualdades. Esto a su vez incrementa la vulnerabilidad de las personas ante fenómenos climáticos, epidemias, etc., pero también exacerba la vulnerabilidad ante las pulsiones destructivas del mercado. Los incentivos no contribuyen a la competitividad de las empresas, todo lo contrario, sirven para sustentar un modelo productivo de bajos salarios, precariedad y discriminación a las mujeres.

De igual modo, el sistema de seguridad social reproduce las desigualdades del mercado de trabajo e impide la movilidad social.

Ante la ausencia de políticas sociales resilientes, choques económicos y ambientales destruyen gran parte del progreso que las personas logran acumular durante años.

Lo anterior evidentemente corresponde a una estrategia concreta de dominación política, pero no puede negarse que está sustentado en conceptos fundamentales sobre el desarrollo, la pobreza y el rol del mercado y el Estado, propios de modelos de desarrollo obsoletos.

Esto se aprecia en la baja inversión pública del Estado dominicano en políticas sociales, frente a las transferencias a empresas privadas a través de subsidios e incentivos fiscales sin un objetivo de justicia distributiva.

El examen de las políticas de viviendas, servicios públicos, sanidad y seguridad social, se aprecia que los criterios que las orientan se alejan del bienestar de las personas y de la creación de capacidades. Por el contrario, estas políticas obedecen al criterio de la transferencia de riquezas de lo público a lo privado, sin tomar en cuenta la sostenibilidad económica y ecológica, o los salarios y condiciones laborales de los trabajadores, o el impacto en las desigualdades de género.

En este sentido, resulta revelador la situación de la vivienda. Siendo el lugar de encuentro de las distintas políticas sociales y siendo un aspecto que juega un rol central en enfrentar la emergencia climática y sanitaria, resulta inaceptable el nivel de carencias y precariedades que afecta el acceso a una vivienda digna para millones de familias.

Asimismo, es bastante esclarecedor el hecho de que las mujeres tengan una mayor carga de trabajo que los hombres,

subsidiando con los trabajos de cuidado todo el aparato productivo y sin embargo, siendo las más empobrecidas. Profundizar la democracia para enfrentar la emergencia climática impone atacar las fuentes de las desigualdades con políticas sociales dirigidas a crear una ciudadanía resiliente, dotada de una serie de bienes y derechos sociales que la proteja no solo de las situaciones excepcionales como crisis económicas, fenómenos atmosféricos, pandemias, etc., sino que la empodere frente a los eventos “normales” del mercado.

La ciudadanía resiliente pone el énfasis en que el bienestar es resultado de la acumulación de capacidades generadas a través de la vida de las personas. Es decir, no se trata de superar, en un momento dado, un nivel de ingreso, puesto que esto puede perderse. Tampoco se trata de haber adquirido unas competencias dadas en un momento, porque estas pueden quedar obsoletas. **La construcción de capacidades para la resiliencia implica el acceso continuo a bienes y servicios básicos.** Lo que constituye una obligación del Estado según la constitución política y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

El límite del modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos dominicanos en las últimas dos décadas es precisamente su visión de la pobreza, la precariedad y la exclusión como algo que se subsana instantáneamente. Esto viene de obviar las desigualdades sociales como procesos activos de exclusión y subyugación de las personas.

Hay que tomar en cuenta la interrelación de las vidas de las personas. Por ejemplo, la enfermedad catastrófica de una persona suele generar una carga de trabajo y financiera que a muchas familias se le dificulta asumir y, que en ocasiones, tiende a ser un factor de pobreza en el hogar. Es así como la construcción de una ciudadanía resiliente obliga a pensar en la protección continua de la universalidad de la ciudadanía, a través de políticas sostenibles y solidarias que mitiguen los riesgos normales o excepcionales a los que las personas se verán expuestas durante toda su vida. El origen fundamental de estos riesgos son las desigualdades sociales.

Finalmente, aunque no menos importante, la construcción de una ciudadanía resiliente es un imperativo democrático. Las desigualdades y la precariedad deslegitiman cualquier sistema político, haciendo cada vez más difícil la gobernanza. **No solo porque la gente se vuelve apática hacia el Estado, sino, sobre todo, porque la élite privilegiada se vuelve hostil contra toda la sociedad.**

Las propuestas políticas incluidas en este documento: ingreso universal básico, plan nacional de construcción de viviendas, creación de un sistema de seguridad social (con fondo único, público, mancomunado y financiado solidariamente), aumento del gasto público en servicios básicos, creación de una red pública de clínicas de atención de primer nivel, eliminación de las exenciones fiscales ineficientes y creación de impuestos a actividades que generen externalidades riesgosas, etc., no solo van dirigidas a dotar a la ciudadanía de una esfera de bienes y servicios que le liberen de la precariedad y mitiguen los riesgos que enfrentan, sino que se orienta a generar una subjetividad ciudadana sobre la base de los derechos individuales y colectivos a acceder a esos bienes y servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdullaev, U. y Estevão, M.** *Working paper: Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*, WP/13/40, Fondo Monetario Internacional, 2013. [En línea] disponible en: <https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-publications/external/spanish/pubs/ft/wp/2013/wp1340s.ashx>
- Acemoglu, D.** The post covid state, *Project Syndicate*, 5 de junio 2020, [en línea] disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06>
- Agamben, G., Zizek, S., Nancy, J.L., et al.** *Sopa de Wuhan*, 2020, [en línea] disponible en: <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf>
- Aguirre, R. y Ferrari, F.** *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay*, Serie Políticas Sociales 192, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014, [En línea], disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36721/1/S2014269_es.pdf
- Aizen, M.** Las nuevas pandemias del planeta devastado, *Anfibia*, 2020. [En línea], disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/las-nuevas-pandemias-del-planeta-devastado/>
- Alvaredo, F., Chancel, L. Piketty, T., et al.** *Informe sobre desigualdad global. Resumen ejecutivo*, World Inequality Lab: Berlín, 2018, [en línea] disponible en: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>
- American Civil Liberties Unions.** *Abortion rights are under attack*, 2020. [En línea], disponible en: <https://www.aclu.org/issues/reproductive-freedom/abortion-rights-are-under-attack>
- AMP Research Lab Staff.** *The color of coronavirus: covid-19 deaths by race and ethnicity in the U.S.*, AMP Research Lab, 25 de junio de 2020. [En línea] disponible en: <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>
- Artana, D. y Templado, I.** *La eficacia de los incentivos fiscales: el caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, Documento para discusión #IDB-DP-377*, Banco Interamericano de Desarrollo. [En línea] disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/734421487332577036/pdf/112878-REVISED-SPANISH-50-PGS-Zonas-Francas.pdf>
- Balibar, E.** *Equaliberty: political essays*, Duke University Press, Londres, 2014.
- Balibar, E.** *Citizenship*, Polity Press, Oxford, 2015.
- Banco Central de la República Dominicana.** Estadísticas Sector externo: Remesas Familiares, país emisor, año 2019. [En línea] disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo>
- Banco Central de la Republica Dominicana.** *Banco Central ha puesto a disposición de los sectores productivos y de los hogares más de RD\$100 mil millones y US\$622 millones para mitigar el impacto del COVID-19*, 23 de abril de 2020. [En línea] disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4823-banco-central-ha-puesto-a-disposicion-de-los-sectores-productivos-y-de-los-hogares-mas-de-rd100-mil-millones-y-us622-millones-para-mitigar-el-impacto-del-covid19>
- Banco Mundial.** *Hacia un sistema tributario más eficiente República Dominicana*, 2017. [En línea] disponible en: <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/HaciaUnSistemaTributarioM%C3%A1sEficiente-BancoMundial.pdf>
- Bárceñas, A.** *Potenciar la resiliencia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, clave para la implementación de la Agenda 2030*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 13 de julio de 2018. [En línea] disponible en: <https://www.cepal.org/es/articulos/2018-potenciar-la-resiliencia-sociedades-latinoamericanas-caribenas-clave-la>
- Base de datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana 2017, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo.** [En línea] [Acceso en junio 2020] disponible en: <http://mepyd.gob.do/despacho/unidad-asesora-de-analisis-economico-y-social/sisdom/sisdom-2017/sisdom-2017%E2%80%95consulta-linea/>
- Batista, F. E.** *Violencia de género y feminicidios en tiempos de Covid-19 en República Dominicana*, Fundación Global y Democracia, Santo Domingo, abril de 2020. [En línea] disponible en: https://issuu.com/opd-funglode/docs/violencia_de_g_nero_y_covid-19
- Bolaños, A.** La crisis trastoca el reparto de la riqueza, *El País*, 30 de agosto del 2008, [en línea] disponible en: https://elpais.com/diario/2008/08/31/economia/1220133601_850215.html
- Booth, R. y Caelainn, B.** Black people four times more likely to die from Covid-19, ONS finds, *The Guardian*, 7 de mayo de 2020. [En línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/07/black-people-four-times-more-likely-to-die-from-covid-19-ons-finds>
- Cálix, A.** La conciencia del límite: Capitalismo, sustentabilidad y coronavirus, *Nueva Sociedad*, abril 2020. [En línea], disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-conciencia-del-limite/>
- Calzada, A.** *¿Conviene revisar el sistema de incentivos? Texto de discusión no.27*, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2017. [En línea] disponible en: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/adjuntos/UAAES/Textos-de-discusion/TD-27-Conviene%20revisar%20el%20sistema%20de%20incentivos.%20Angeles%20Calzada%2012%20abril%202017.pdf>
- Cañete Alonso, R.** *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Oxfam Internacional, 2018. [En línea] disponible en: https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf
- Ceara Hatton, M.** El salario: ¿alguien se queda con lo que no le corresponde! *Acento*, 3 de julio de 2017. [En línea] disponible en: <https://acento.com.do/2017/opinion/8470983-salario-alguien-se-queda-lo-no-le-corresponde/>
- Cedano, V., Arrendell H., Y., Selig, J., et al.** *Cuentas Nacionales de Salud República Dominicana: Informe Gasto Público en Salud 2011*, Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana, Santo Domingo, 2012. [En línea] disponible en: <https://repositorio.msp.gob.do/bitstream/handle/123456789/1155/Infocuentasnacionalesensalud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chen, D.** Incentivos tributarios para la industria turística en República Dominicana. En: *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 2018. [En línea] disponible en: https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/10/Incentivos_Tributarios.pdf
- Chetty, R., Hendren, N., Jones, M., y Porter, S.** Race and Economic Opportunity in the United States: An Intergenerational Perspective, NBER Working Paper 24441, 2009. [En línea] disponible en: https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2018/04/race_paper.pdf
- Cid Pedraza, C.** Hacia un sistema de salud único, equitativo y solidario para Chile: Reflexiones sobre el pasado y propuestas para el presente. En: Calderón, D. y Gajardo, F. (Comp.). *Chile del siglo XXI: propuestas desde la economía chilena*, Ediciones Böll y Estudios Nueva Economía, Santiago de Chile, 2018. [En línea] Consultado en: https://cl.boell.org/sites/default/files/chile_del_siglo_xxi_propuestas_desde_la_economia_final.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** *Evolución del impacto de la tormenta Noel en la República Dominicana*, 2008. [En línea] disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25862-evolucion-impacto-la-tormenta-noel-republica-dominicana>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2009. [En línea], disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018. [En línea] disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Oxfam Internacional. *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019. [En línea] disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620921/rr-tax-incentives-businesses-latin-america-caribbean-090919-es.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe especial COVID-19*, No. 2, 2020. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe especial COVID-19*, No. 3, 2020. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

Comisión para atender asuntos económicos y empleo. Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. *COVID-19* [En línea] Disponible en: <https://transparencia.hacienda.gob.do/documents/20127/319327/Medidas-economicas-comision.pdf/e0ae4a7b-7fcd-7af9-6d47-666431783791>

Coffey, C., Espinoza Revollo, P., Harvey, R., et al. (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Oxfam GB: Londres. [En línea] Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-es.pdf>

Diffenbaugh, N. y Burke, M. Global warming has increased global economic inequality, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 116, No. 20, 2019, pp. 9808-9813. [En línea], disponible en: <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>

Dotel, O., Félix L., A. y Melgen, L. *Una campaña que devino en movimiento social y que impactó en la política educativa. Sistematización de la experiencia de la Coalición Educación Digna (CED) por el cumplimiento de la Ley General de Educación*, Foro Educativo: Santo Domingo, 2015. [En línea] disponible en: http://vigilantes.do/wp-content/uploads/2018/05/CED_Final_digital.pdf

Duval Pérez, M. *Modelo de atención e inequidad en salud en República Dominicana*, Santo Domingo, 2015.

Espinal, R. Manzi, M., Muñiz, A., et al. *Informe sobre calidad democrática en la República Dominicana: Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santo Domingo, 2019.

Fondo Monetario Internacional. *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown, 2020*. [En línea] disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Fundación Plenitud. *Plan Nacional de Adaptación para el cambio climático en la República Dominicana 2015-2030 (PNACC RD)*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santo Domingo, 2016. [En línea] disponible en: <https://ambiente.gob.do/wp-content/uploads/2018/03/Plan-Nacional-de-Adaptacion-C3%B3n-para-el-Cambio-Clim%C3%A1tico-en-la-Rep%C3%BAblica-Dominicana-2015-2030-PNACC.pdf>

Harvey, D. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*, Verso, Nueva York, 2013.

Huotari, P., y Teivainen, T. Horizontes democráticos en tiempos de coronavirus, *Nueva Sociedad*, marzo 2020, [En línea] disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/horizontes-democraticos-en-tiempos-de-coronavirus/>

Illouz, E. El coronavirus y la insoportable levedad del capitalismo, *Nueva Sociedad*, marzo 2020. [En línea] disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/coronavirus-capitalismo-emociones-illouz/>

Índice de Progreso Social 2019. [En línea] disponible en: <https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=DOM>

Isa Contreras, P. *República Dominicana: Mapeo y reflexiones para un desarrollo productivo inclusivo y ambientalmente sostenible*, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 2019. [En línea] disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescribe/15934.pdf>

Islam, N. y Winkel, J. *Climate Change and Social Inequality*, DESA Working Paper No. 152, Secretaría de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, octubre de 2017. [En línea], disponible en: https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf

Jiménez P., J. *Corrupción y cartelización de la política en la República Dominicana. Práctica electoral y administrativa, 1996-2016*. Editorial Académica Española, Berlín, 2017.

Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación. *Un mundo en peligro: Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias, Organización Mundial de la Salud*, Ginebra, 2019. [En línea] disponible en: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf

Klein, N., *Decir no, no basta*, Planeta, Barcelona, 2020.

Lambertini, M., Merma, E. M., Neira, M. Coronavirus is a warning to us to mend our broken relationship with nature. En: *The Guardian*, 17 de junio de 2020, [En línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/17/coronavirus-warning-broken-relationship-nature>

López, Yaniris, Las microhidroeléctricas impulsan en muchas comunidades la responsabilidad ambiental y el estímulo inicial para promover "modelos más apropiados de empoderamiento y participación ciudadana", *Listín Diario*, noviembre 2018, [En línea] disponible en: <http://ppsd.com.org/category/micro-hidroelectricas/>

Makowski, S. En la frontera de lo social: jóvenes y exclusión social. En: Cordera, R., Ramírez K., P., y Ziccardi, A. (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*, Siglo XXI editores, UNAM, México DF, 2008.

Mazzucato, M. El capitalismo en su triple crisis, *Nueva Sociedad*, abril 2020. [En línea] disponible: <https://nuso.org/articulo/el-capitalismo-en-su-triple-crisis/>

Mazzucato, M. The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently, *The Guardian*, 18 de marzo de 2020. [En línea] disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>

Melgen, L., Muñiz, A & Cáceres, P. "Captura política en la gestión de riesgo de desastres: entre discrecionalidad y asistencialismo". Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, Fundación Friedrich Ebert y Oxfam, Santo Domingo, 2019.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. *Pérdidas provocadas por los fenómenos naturales entre noviembre 2016 y septiembre 2017*, Tópico de coyuntura 7. [En línea], disponible en: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/UAAES/Topicos%20de%20Coyuntura/Perdidas%20provocadas%20por%20los%20fenomenos%20naturales%20entre%20noviembre%202016%20y%20septiembre%202017.pdf>

Ministerio de Hacienda. *AFP adquieren títulos del ministerio de hacienda por rd\$40,000 millones para enfrentar COVID-19*, 12 de mayo de 2020, [En línea] disponible en: <https://www.hacienda.gob.do/afp-adquieren-titulos-del-ministerio-de-hacienda-por-rd40000-millones-para-enfrentar-covid-19/>

Minzer, R., Romero, I., y Orozco, R.C. *Análisis estructural de la economía dominicana: el mercado laboral*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ciudad de México, 2017. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41955/1/S1700636_es.pdf

OCDE et al. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, París, 2020. [En línea] disponible en <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>

Oficina Nacional de Estadística. *Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres (ENESIM)*, Santo Domingo, 2018, [En línea] disponible en: <https://cne.one.gob.do/sei/pdf/Informes/Encuesta%20experimental%20sonre%20la%20situacion%20de%20%20la%20mujer%202018.pdf>

Organización Mundial de la Salud (2010). *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal estudio*. [En línea] Consultado en: <https://www.who.int/whr/2010/es/>

Organización de las Naciones Unidas. *Los pequeños Estados insulares en desarrollo y las Naciones Unidas: cronología*. [En línea] disponible en: <https://www.un.org/es/events/islands2014/smallislands.shtml>

Organización Mundial de la Salud, Cambio climático y salud humana - Riesgos y respuestas: Resumen, 2003. [En línea], disponible en: <https://www.who.int/globalchange/publications/en/Spanish-summary.pdf?ua=1>

Organización Panamericana de la Salud. *Plataforma de Información en Salud de las Américas: Casos reportados de dengue en las Américas*, por país o territorio, 2020. [En línea], disponible en: <https://www.paho.org/data/index.php/es/temas/indicadores-dengue/dengue-nacional/9-dengue-pais-ano.html>

Pimentel, R., Skewes-Ramm, R., y Moya, J. *Chikungunya en la República Dominicana: lecciones aprendidas en los primeros seis meses*. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 36, No. 5, 2014, pp. 336-341. [En línea], disponible en: <https://scielosp.org/article/rpsp/2014.v36n5/336-341/>

Piketty, T. *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, Editorial Anagrama, 1era Edición, Barcelona, 2015.

Programa de las Naciones Unidas (PNUD). *COVID-19 El desarrollo humano va camino de retroceder este año por primera vez desde 1990*. 20 de mayo de 2020. [En línea] disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/sp_pr_human_development_on_course_to_decline_for_the_first_time_since_1990_.pdf

Quadagno, J. *Another Face of Inequality: Racial and Ethnic Exclusion in the Welfare State*, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, V. 7, No. 2, Verano 2000.

Reygadas, L. *Tres matrices generadoras de desigualdades*. En: Cordera, R., Ramírez K., P., y Ziccardi, A. (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*, Siglo XXI editores, UNAM, México DF, 2008.

Reyes Rodríguez, P. *El 95.6% de los trabajadores con contratos suspendidos son técnicos y auxiliares*, *Listín Diario*, 25 de abril de 2020. [En línea] disponible en: <https://listindiario.com/econo->

[mia/2020/04/25/614753/el-95-6-de-los-trabajadores-con-contratos-suspendidos-son-tecnicos-y-auxiliares](https://listindiario.com/economia/2020/04/25/614753/el-95-6-de-los-trabajadores-con-contratos-suspendidos-son-tecnicos-y-auxiliares)

Roca, J. *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de debate #IDB-DP-136, junio de 2010. [En línea] disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-la-efectividad-y-eficiencia-de-los-beneficios-tributarios.pdf>

Rosanvallon, P. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, 1era ed. 5ª reimp., Manantial, Buenos Aires, 2011.

Rodríguez Aldabe, Y. *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. [En línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44218/1/S1800995_es.pdf

Svampa, M. *Reflexiones para un mundo post-coronavirus*, *Nueva Sociedad*, abril 2020, [en línea] disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>

Schwab, K. *Time for a great reset*, *Project Syndicate*, 3 de junio 2020, [en línea] disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/great-reset-capitalism-covid19-crisis-by-klaus-schwab-2020-06?ala=english&a_d=5ed691ccca3086048152d18&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=homepage&a_li=great-reset-capitalism-covid19-crisis-by-klaus-schwab-2020-06&a_pa=curated&a_ps=&a_ms=&a_r=

Tejero Puentes, S. *El gobierno se endeudará para cubrir el subsidio eléctrico en 2020*, *Diario Libre*, 09 octubre 2019, [En línea] Disponible en: <https://www.diariolibre.com/economia/el-gobierno-se-endeudara-para-cubrir-el-subsidio-electrico-en-2020-BA14632012>

Torres, J., Jovine, R. y otros. *Las marcas de la política habitacional: vivienda, derechos humanos y fiscalidad en República Dominicana (2000-2016)*, Ciudad Alternativa, Santo Domingo, 2017.

Torres Santana, A. *Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia: Entrevista a Juliana Martínez Franzoni*, *Nueva Sociedad*, Mayo de 2020. [En línea], disponible en: <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>

Villela, L., Lemgruber, A. Jorratt, M. *Gastos Tributarios: La reforma pendiente*, CEPAL, 2009. [En línea] disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luii_villela_gtlareformapendiente.pdf

Villanueva, B. y Rosario, E. *El turismo dominicano en la coyuntura económica actual*, *Página Abierta*, 18 de julio del 2019. [En línea], disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4625-el-turismo-dominicano-en-la-coyuntura-economica-actual>

Wyns, A. *How our responses to climate change and the coronavirus are linked*, *World Economic Forum*, 2 de Abril de 2020. [En línea], disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/climate-change-coronavirus-linked/>

Zulaika, J. *Género y recuperación ante desastres*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 8 de noviembre de 2017. [En línea] disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/11/08/g-nero-y-desastre-janire-zulaika.html>

ACERCA DE LOS AUTORES

Lety Melgen economista, máster en investigación económica, profesora de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).
Correo electrónico: letymelgen@gmail.com

Anselmo Muñiz es investigador social y abogado, director de investigaciones del Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD).
Correo electrónico: a.muniz@institutoisd.org

Esta publicación es un resultado del Proyecto “Economía resiliente con justicia de género en República Dominicana: Intervenciones para la incidencia”. El proyecto tiene el objetivo principal es incidir en la agenda pública y diálogo político a través de una articulación de organizaciones de la Sociedad Civil que asuma la gestión de riesgo con justicia de género como una oportunidad de desarrollo intersectorial y mediante acciones explícitas, dirigidas a promover la garantía de derechos, la justicia de género y el tránsito a una economía resiliente, para superar la desigualdad estructural resultante del modelo de desarrollo extractivo actual. Es una iniciativa que ejecutan Fundación Solidaridad, Fundación Friedrich Ebert (FES), Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) y el Centro Integral para el Desarrollo Local (CIDEL) y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea y se ejecutará por un período de 30 meses (a partir de febrero 2020) en 10 municipios de la Provincia de Santiago y en el Distrito Nacional.

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert
Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo
www.fescaribe.org

Responsable
Yesko Quiroga
Director FES
República Dominicana
Tel. 809-221-8261

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ESTADO DE BIENESTAR Y RESILIENCIA

Hacia un nuevo paradigma de las políticas sociales
en República Dominicana



En República Dominicana la emergencia sanitaria de la COVID-19 se da en un contexto social y económico de amplias desigualdades, un sistema de salud privatizado, elevada informalidad laboral, salarios precarios y deuda histórica en servicios básicos.



La pandemia de la COVID-19 recuerda a los países las complejidades y riesgos del mundo en que vivimos, en especial la interacción entre las desigualdades y los efectos del cambio climático como la principal amenaza del siglo XXI.



La actual crisis cuestiona la sostenibilidad y eficacia de las políticas de protección social puestas en marcha hasta la fecha. Por lo tanto, el texto presenta un marco propositivo diferente para avanzar hacia un Estado de bienestar y una ciudadanía resiliente.