

# REFLEXIONES SOBRE LA PROPUESTA DE UNA “RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA” PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



FRANCISCO ALBUQUERQUE

Dr. en Economía. Consultor internacional en desarrollo económico local. Investigador y docente en diversas casas de altos estudios en Europa y Latinoamérica. Miembro del Comité científico de la Red DeTe. [www.franciscoalbuquerque.es](http://www.franciscoalbuquerque.es)

## INTRODUCCIÓN

En mayo de este año, la Universidad de Valencia me invitó a realizar una presentación en un máster sobre *Política Económica y Economía Pública*, en el cual se trataba de ofrecer una visión actual de la relevancia del *enfoque estructuralista latinoamericano* en las reflexiones sobre el desarrollo, el subdesarrollo y la dependencia. Naturalmente, no podía dejar de referirme al momento de crisis generado por la pandemia del COVID-19 y la necesidad de superar las diferencias estructurales que en América Latina y el Caribe limitan los procesos de recuperación económica, social, institucional y medioambiental.

## 1. LA CRISIS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19. PRINCIPALES IMPACTOS SOCIALES

En julio de 2021, la Cepal informaba sobre la paradoja de la recuperación tras la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe, ya que el deseado crecimiento económico debe enfrentar los persistentes problemas estructurales de la desigualdad, la pobreza, la escasa inversión y la baja productividad (Cepal, 2021). Se trata de un documento importante del que me permito hacer una presentación para la revista *Desarrollo y Territorio*.

En realidad, todos los rasgos citados en el documento de la Cepal (desigualdad, pobreza, escasa inversión productiva y desempleo extensivo, así como la baja productividad en los países de la región), no son sino *manifestaciones de los problemas estructurales de fondo*, esto es, la estructura económica especializada, *desarticulada* y orientada básicamente hacia la exportación de productos primarios, así como la importante *dependencia* externa de las principales decisiones económicas en el tejido productivo interno. Y es bien sabido que la identificación de las *manifestaciones externas* del subdesarrollo y la dependencia no es suficiente para enfrentar los *problemas de fondo*.

No obstante, las cifras aportadas por la Cepal son impresionantes: a fines de junio de 2021 casi 1,3

millones de personas habían fallecido en América Latina y el Caribe a causa de la pandemia del coronavirus, un hecho que constituye la mayor crisis sanitaria de la historia reciente de dicha región. Esta cifra equivale aproximadamente al 30% del total mundial de fallecimientos por Covid-19 en ese momento.

En esa fecha el número de personas en América Latina y el Caribe con esquemas de vacunación completos alcanzaba sólo el 13,6% en promedio, mientras que dicho porcentaje en EEUU y Canadá se situaba en el 46,3% y en la Unión Europea en el 35% aproximadamente. La situación en los diferentes países de América Latina y el Caribe era en este sentido muy dispar ya que mientras Chile y Uruguay mostraban cifras del 56,9% y 50,8% respectivamente, algunos países tenían cifras inferiores de vacunación completa entre su población como México (15,4%), Colombia (14,6%), Brasil (13%), Perú (9,9%), Argentina (9,7%), Ecuador (8,4%) o Bolivia (6,2%), existiendo otros países con porcentajes muy inferiores como Paraguay (1,9%), Guatemala (0,9%) o Haití (0,6%).

Y es que América Latina y el Caribe experimentó con la pandemia del coronavirus la peor contracción económica en más de un siglo, con un retroceso de la tasa de crecimiento del PIB en el año 2020 de -7,7%, lo que no ocurría desde 1900, siendo de este modo el peor desempeño entre las regiones del mundo en desarrollo ([www.news.un.org](http://www.news.un.org)). Asimismo, si observamos los datos del periodo 2014-2019, el crecimiento económico promedio por habitante en América Latina y el Caribe fue negativo, siendo este dato sólo comparable con la situación en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) o la Gran Depresión de 1929-32.

De este modo, con un crecimiento económico prácticamente estancado, la crisis de la pandemia, junto a la debilidad de los sistemas de salud y protección social, se tradujeron en incrementos muy importantes del desempleo, pérdida de ingresos y aumento de la pobreza y la desigualdad que agudizaron las manifestaciones de los problemas estructurales de fondo. La contracción económica del año 2020 provocó igualmente la pérdida importante de gran número de microempresas y pequeñas y medianas empresas, afectando con ello a una columna vertebral de las economías de la región (nacionales y locales), o lo que es lo mismo, a las posibilidades efectivas de atender las necesidades de la mayoría de la población.

Asimismo, la crisis afectó más que proporcionalmente a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables (Santos, 2021). En efecto, entre 2019 y 2020, la población ocupada se redujo en casi 25 millones de personas, de las cuales 13 millones son mujeres. De este modo, la contracción del empleo se concentró principalmente en los puestos de trabajo más precarios, de carácter informal y bajos salarios. Asimismo, como señala el informe de Cepal (2021), muchas mujeres que perdieron el empleo en 2020 no han vuelto a buscarlo debido a la sobrecarga de la demanda de *cuidados* en los hogares en un contexto de cierre de establecimientos educativos e importante reducción o carencia de los *servicios de cuidados*.

Así pues, los problemas estructurales que limitaban el crecimiento económico en América Latina y el Caribe antes de la pandemia se agudizaron notablemente y según señala la Cepal (2021) repercuten muy negativamente en la recuperación de la actividad económica y en el mercado laboral. En este escenario, las instituciones financieras internacionales no dieron una respuesta suficiente a las necesidades de financiamiento de los países de la región. En efecto, como señala Cepal, el financiamiento otorgado por el FMI sólo llegó a cubrir entre el 23% y el 32% de las necesidades financieras de América Latina y el Caribe en esta crisis.

Además, las agencias de calificación crediticia, al considerar esta situación como de riesgo elevado, impulsaron el encarecimiento del acceso al endeudamiento para la mayoría de los países de la región, dando como resultado que en el momento actual América Latina y el Caribe muestra a nivel mundial los datos del mayor peso de la deuda externa en relación con el PIB (56,3%), así como el mayor servicio de la deuda externa en términos de sus exportaciones de bienes y servicios (59%). (FMI: World Economic Outlook Database). Por supuesto, estos niveles de endeudamiento reducen las posibilidades presupuestarias de los países y dificultan la recuperación postpandemia, sobre todo en un escenario incierto. Además, las agencias de calificación crediticia, al considerar esta situación como de riesgo elevado, impulsaron el encarecimiento del acceso al endeudamiento para la mayoría de los países de la región, dando como resultado que en el momento actual América Latina y el Caribe muestra a nivel mundial los datos del mayor peso de la deuda externa en relación con el PIB (56,3%), así como el mayor servicio de la deuda externa en términos de sus exportaciones de bienes y servicios (59%). (FMI:

World Economic Outlook Database). Por supuesto, estos niveles de endeudamiento reducen las posibilidades presupuestarias de los países y dificultan la recuperación postpandemia, sobre todo en un escenario incierto de subidas de tipos de interés que ya comienzan a dibujarse en el horizonte internacional para hacer frente a una inflación creciente que la guerra en Ucrania está agudizando.

Como se ha señalado, la pérdida de empleo y la reducción de los salarios ha afectado principalmente a los estratos de menores ingresos, con lo cual la tasa de pobreza en 2020 alcanzó a la tercera parte de la población latinoamericana y caribeña, de la cual el 12,5% se encontraba en pobreza extrema en ese año, lo que supone que 78 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 209 millones en situación de pobreza extrema (CEPAL: *Panorama Social de América Latina 2020*). En estas circunstancias, aumentó la inseguridad alimentaria, un fenómeno estrechamente ligado a la pobreza extrema, en un contexto de recesión económica y subida del precio de los alimentos. La inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó casi al 40% de la población latinoamericana y caribeña en 2020, lo que equivale a 44 millones de personas.

Conviene señalar que, a pesar de todas las adversidades, a nivel local la *agricultura familiar* y los *mercados locales* aportaron en esos momentos programas y espacios de apoyo y capacitación sobre *producción sostenible de alimentos* para el autoconsumo o el comercio local, así como iniciativas locales de asistencia y ayuda alimentaria para poblaciones vulnerables, apoyándose en redes de solidaridad asociadas en muchos casos al emergente movimiento *agroecológico*. Asimismo, la mayor vinculación en los circuitos de proximidad entre producción y consumo local se fortalecieron mostrando alternativas viables a las *cadenas globales de valor* alimentarias (Santos, 2021).

La crisis social, la disminución de la actividad económica y la pérdida de empleo a causa de la pandemia no sólo afectaron a los estratos de ingresos bajos, sino también lo hicieron entre la población de ingresos medios con bajos niveles de cotización o baja cobertura de protección social. En estas circunstancias al menos se abandonaron las *políticas de austeridad* que habían sido la respuesta a la crisis financiera mundial de 2008, eligiendo en este caso políticas expansivas en una especie de *neokeynesianismo* frente a los efectos de la pandemia. En el caso de América Latina y el Caribe en 2020 se adoptaron de forma extensiva medidas de protección social destinadas a garantizar condiciones de vida básicas, recurriendo a transferencias monetarias y en especie, así como el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Estas transferencias de emergencia alcanzaron a 326 millones de personas, esto es, casi la mitad de la población de América Latina y el Caribe. Según datos de la Cepal (2021), el monto de dichas transferencias de emergencia equivale a

**" EN REALIDAD, TODOS LOS RASGOS CITADOS EN EL DOCUMENTO DE LA CEPAL (DESIGUALDAD, POBREZA, ESCASA INVERSIÓN PRODUCTIVA Y DESEMPLEO EXTENSIVO, ASÍ COMO LA BAJA PRODUCTIVIDAD EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN), NO SON SINO MANIFESTACIONES DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE FONDO, ESTO ES, LA ESTRUCTURA ECONÓMICA ESPECIALIZADA, DESARTICULADA Y ORIENTADA BÁSICAMENTE HACIA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS, ASÍ COMO LA IMPORTANTE DEPENDENCIA EXTERNA DE LAS PRINCIPALES DECISIONES ECONÓMICAS EN EL TEJIDO PRODUCTIVO INTERNO."**

más de 86 mil millones de dólares, lo que supone 78 dólares por habitante.

## **2. PERSISTENCIA DEL DETERIORO ECOLÓGICO Y RETROCESO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

La crisis de la pandemia del COVID-19 ha situado las *políticas ambientales* en un lugar secundario o marginal, lo cual no es solamente un rasgo singular de América Latina y el Caribe ya que se aprecia también en buena parte de los países a nivel internacional. De este modo, pareciera que, una vez superadas las fases más agudas de la pandemia, sigue en pie una convicción bastante extendida de que en primer lugar se encuentra la atención a los aspectos económicos y sociales de la crisis y después la atención debida a las exigencias de la sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, este es un razonamiento erróneo ya que la crisis de la pandemia se encuentra totalmente vinculada al deterioro de la *biosfera*, lo cual es consecuencia de las prácticas de degradación originadas por la acción humana en los ámbitos productivo, energético y de consumo prevalecientes en el capitalismo actual. De este modo, seguir buscando la superación de la crisis mediante lo que suele llamarse la “*vuelta a la normalidad*”, no es sino seguir asegurando la continuidad o repetición de las pandemias, o como señala Boaventura de Sousa Santos (2021), estar condenados a un futuro con presencia de episodios de “*pandemia intermitente*”.

Lo cierto es que, como señala la Cepal, la situación de la pandemia en América Latina y el Caribe ha empeorado la situación ambiental reduciendo las inversiones medioambientales. El presupuesto o gasto en protección ambiental en la región ha experimentado, en promedio, un descenso permanente en estos últimos años, tal como muestra un estudio para 11 países de la región en el periodo 2019-2020, donde se muestra una caída del 35% de las inversiones verdes (Cepal, 2021). De este modo, las medidas de recuperación económica planteadas mantienen a la región en una senda insostenible y no fomentan el cambio estructural, manteniendo la incoherencia entre las declaraciones de apoyo a la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, con los objetivos reales de los programas de gasto e inversión que se vienen implementando.

Para una “*recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*”, como llama la Cepal a una estrategia diferente, se requiere que las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí. La región no cuenta pues, hasta ahora, con una visión estratégica para impulsar los cambios necesarios que permitan superar las circunstancias que trajeron la pandemia, para lo cual se requiere un amplio debate entre todas las instancias de la sociedad que, modestamente, se trata también de impulsar desde la *Revista Desarrollo y Territorio*.

**" DE ESTE MODO, SEGUIR BUSCANDO LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS MEDIANTE LO QUE SUELE LLAMARSE LA “VUELTA A LA NORMALIDAD”, NO ES SINO SEGUIR ASEGURANDO LA CONTINUIDAD O REPETICIÓN DE LAS PANDEMIAS, O COMO SEÑALA BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (2021), ESTAR CONDENADOS A UN FUTURO CON PRESENCIA DE EPISODIOS DE “PANDEMIA INTERMITENTE”.**

La propuesta de avanzar hacia una “*recuperación transformadora*” de la Cepal trata de mostrar una estrategia en la cual deben figurar políticas de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, es necesario: i) mantener las transferencias sociales de emergencia; ii) mejorar los ingresos laborales mediante aumentos reales del salario mínimo, negociaciones colectivas y otros instrumentos salariales; iii) apoyar a sectores productivos para evitar la quiebra masiva de microempresas y pymes e impulsar políticas en favor del empleo; y revertir la caída de la tasa de inversión en relación con el PIB, que en 2020 alcanzó su nivel más bajo (17,6%) de las últimas tres décadas. Asimismo, sostener una política de gasto expansiva hacia el futuro requiere medidas para acceder a financiamiento, reducir pérdidas tributarias en el corto plazo y fortalecer los ingresos fiscales en el mediano plazo. En el corto plazo es fundamental eliminar la evasión tributaria, que representa una pérdida de recursos de 325.000 millones de dólares, esto es, más del 6% del PIB de la región.

En el mediano plazo la Cepal señala que hay que aumentar progresivamente la recaudación tributaria a fin de lograr sostener el gasto público, lo que requiere incrementar los impuestos sobre la renta, extender el alcance de los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio, revisar y actualizar de forma progresiva las regalías por la explotación de recursos no renovables, así

como considerar impuestos a la economía digital, y a los bienes y servicios que causen daños ambientales o a la salud pública. En todas estas políticas debe incorporarse la dimensión de género, asignando recursos suficientes para servicios clave a fin de modificar la injusta organización social de los *cuidados*, garantizando el financiamiento de las políticas de igualdad de género. Naturalmente, todo ello exige nuevos *pactos sociales y fiscales* que contribuyan a la reactivación de la inversión, el empleo, la igualdad, el cierre de las brechas de género y la acción climática.

A mediano y largo plazo, es necesario, pues, avanzar hacia la construcción de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles en el marco de sociedades donde los servicios de *cui-*

*dados* no recaigan exclusivamente en el trabajo no remunerado de las mujeres. Igualmente es necesario fortalecer la salud y la educación siendo urgente invertir en el cuidado y el bienestar de niñas, niños y adolescentes, a fin de no perder una generación debido a trayectorias truncadas y falta de acceso a condiciones básicas para la garantía de sus derechos y su bienestar (Cepal, 2021).

En suma, la Cepal identifica *ocho sectores dinamizadores* para este gran impulso inversor a fin de avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible. Se trata de las fuentes energéticas renovables no convencionales, la electromovilidad urbana, la universalización de la digitalización, la industria farmacéutica, en especial la relativa al acceso a vacunas, la bioeconomía, la economía de los *cuidados*, la economía circular y el turismo sostenible.

Como puede apreciarse, hay poco que objetar al planteamiento teórico de la propuesta de “*recuperación transformadora*” que plantea la Cepal. Sin embargo, llama la atención la falta total de referencias a cómo abordar en la práctica todos estos cambios y, sobre todo, la ausencia absoluta de referencia a un enfoque que la haga posible desde cada uno de los territorios, esto es, en el *nivel local* de las políticas, que es donde deben construirse y concretarse de hecho los diferentes acuerdos o pactos territoriales que den vida a esta estrategia.

De nuevo surge una de las más importantes limitaciones de los planteamientos de la Cepal, que no es otra que su limitada atención a los hechos territoriales. Se sigue pensando en sujetos abstractos definidos únicamente a partir de una visión en la cual pareciera que sólo existe el nivel “nacional” y, por consiguiente, la visión macroeconómica y social de las administraciones centrales de los países. Nada de la complejidad concreta de los diferentes territorios y de la importancia que en todo ello tienen los distintos gobiernos locales o territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2020): *Construir un nuevo futuro Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*.
- CEPAL (2021): *Panorama Social de América Latina 2020*.
- CEPAL (2021): La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. *Informe Especial COVID-19*, número 11, 8 de julio de 2021, Santiago de Chile.
- CEPAL (2022): *Cómo financiar el desarrollo sostenible*.

Recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Informe Especial COVID-19*, número 13, 27 de enero de 2022, Santiago de Chile.

- Mazzucato, Mariana (2021): *Misión Economía*. Una guía para cambiar el capitalismo. Madrid
- Noticias ONU (*Jes/*): *América Latina* es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia, 4 de marzo 2021 ([www.news.un.org/es](http://www.news.un.org/es)).
- Santos, Boaventura de Sousa (2021): *El futuro comienza ahora*. De la pandemia a la utopía. Ed. Akal, Madrid.



# LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA: LIMITACIONES DEL MODELO PRODUCTIVO PREDOMINANTE PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO



**PEDRO JUAN DEL ROSARIO**

*Investigador Titular del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Licenciado en Filosofía. Licenciado en Economía. Magister en Economía.*

## RESUMEN

La Zona Fronteriza (ZF) dominicana está integrada por siete provincias. Sus economías tienen una fuerte vinculación con Haití, a través de la circulación de bienes, servicios y personas. Son territorios de un reducido número de habitantes y baja densidad, en condiciones socioeconómicas “Muy baja + Baja”. Sus actividades agrícolas y no agrícolas son de pequeña escala y baja productividad. Existe un flujo de población emigrante, sobre todo los más jóvenes. Esto resulta de la dinámica de un modelo productivo (con expresiones territoriales específicas) que se ha constituido en un mecanismo de extracción de riquezas a través de las distintas cadenas de valor, dejando en las comunidades fronterizas beneficios residuales y privaciones extremas. El poder sobre las cadenas de valor trasciende a las comunidades fronterizas. En