

Algunas Consideraciones sobre la situación de la Pobreza en el país Asesoría de la Gobernación

Desde hace unos meses, el economista Miguel Ceara-Hatton ha venido cuestionando de forma reiterativa que a pesar del crecimiento económico registrado en el país durante en los últimos doce años, considerado uno de los más elevados de América Latina, éste no se ha reflejado en una reducción de la pobreza. De manera particular, hace unos días se reseñó en varios medios de prensa, un análisis de su autoría¹ destacando que la cantidad de pobres en República Dominicana aumentó de 2.6 a 4.0 millones desde el año 2000 hasta el 2012. El referido colega afirmó que “*la mayoría de las personas nacidas en esos doce años lo hizo en condición de pobreza*” a la vez que considera “*insólito que cuando aumenta el PIB real en el país aumenta la cantidad de pobres en una misma proporción*”. Estos planteamientos resultan limitados y arbitrarios, dejando entrever un sesgo político por las razones que serán expuestas en el presente análisis.

En este sentido, se ha considerado pertinente realizar algunas puntualizaciones, a los fines de edificar con mayor objetividad a los agentes económicos y a la opinión pública sobre los factores que inciden en la evolución de la pobreza, tema de crucial importancia en una economía pequeña, abierta y en vías de desarrollo como la República Dominicana.

1. Crecimiento económico, generación de nuevos empleos netos y reducción de la pobreza.

Un primer aspecto que se amerita puntualizar, es que el comportamiento de las variables económicas y sociales debe de analizarse utilizando cifras tanto relativas como absolutas. En el caso particular de la pobreza el análisis en términos relativos contiene información más completa, dado que la población de un país crece de forma vegetativa todos los años. Para ilustrar este punto basta con reconocer que durante el período 2000-2012, la población total de la República Dominicana creció en unos 1.4 millones de personas según proyecciones basadas en el IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Nótese que la cantidad de personas pobres de un país puede aumentar en términos absolutos, aún permaneciendo constante en términos relativos en un periodo de tiempo determinado. Por ejemplo, en el año 2000 el 32% de la pobreza representaba unos 2.6 millones de personas; si hubiese permanecido constate el porcentaje de pobres en 32% esto representaría en el 2012 alrededor de 3.1 millones de dominicanos, por lo que la cantidad de pobres aumentaría mientras simultáneamente se mantiene invariable el porcentaje de pobreza.

Otro punto a ser aclarado y que deja al descubierto la parcialidad del análisis de este colega, es que se deben considerar todos los eventos importantes ocurridos durante el periodo analizado ya que los mismos influyen en el resultado final, evitando de esta forma limitarse a comparar la situación inicial y

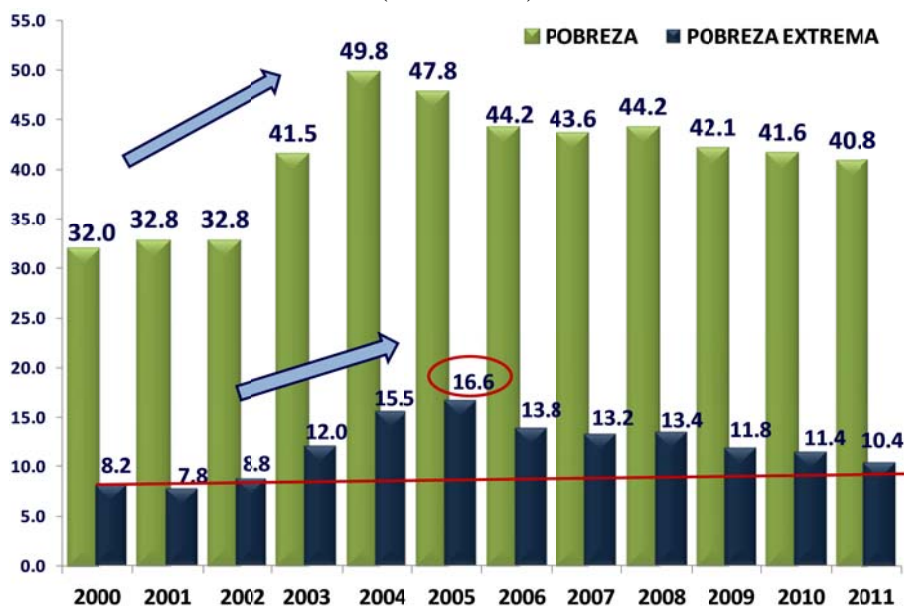
¹ Ceara-Hatton, Miguel. “La desigualdad en RD: un patrón de largo plazo”, 24 de julio 2013

final dejando de lado hechos de trascendencia que incidieron en la pobreza dominicana durante el periodo 2000-2012.

En ese tenor, hay que destacar que en los doce años analizados (2000-2012) el país atravesó por circunstancias económicas evidentemente atípicas. Por tanto, un análisis imparcial y constructivo debería considerar que durante el citado período, la economía dominicana fue sometida a dos grandes crisis económicas: una interna correspondiente al período 2003-2004 y otra crisis externa y más prolongada iniciada a finales de 2007 en los Estados Unidos, que fue denominada como la Gran Recesión económica por la magnitud de sus efectos negativos que todavía continúan latentes, reflejándose en una ralentización del crecimiento económico a nivel internacional, incluyendo a la República Dominicana. Como es de conocimiento general, durante el período 2003-2004 el país experimentó un proceso inflacionario severo y una recesión económica que provocó que aproximadamente 1.5 millones de dominicanos cayeran por debajo de la línea de pobreza.

El porcentaje de pobreza general aumentó de 32% en el año 2000 a 49.8% en el 2004, es decir, en unos 17.8 puntos porcentuales; mientras el subgrupo de pobreza extrema llegó a su punto máximo en el año 2005, duplicándose el porcentaje de la población en condiciones de indigencia con respecto al nivel pre-crisis bancaria alcanzando el 16.6% de la población en dicho año, como consecuencia directa de la crisis. (Ver Gráfica No. 1).

Gráfica No. 1: Pobreza e Indigencia en RD
(1990-2011)



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Este notable incremento de la pobreza empezó a revertirse a partir del último semestre de 2004, cuando la economía comenzó a recuperarse forma significativa, creciendo en 6.9% promedio anual durante el período 2004-2008, lo que conllevó que se crearan en ese periodo unos 555,500 empleos netos, a pesar que a partir del año 2005 el país sufrió una considerable reducción más de 50,000 empleos en las

empresas de zonas francas, producto de la apertura al comercio de textiles del mercado asiático en detrimento de las zonas francas textiles dominicanas.

A partir del año 2008, la economía dominicana aunque afectada por los efectos de la crisis financiera externa, logró crecer en el periodo 2008-2012 a un ritmo anual promedio de 5% lo que a su vez se tradujo en la creación de otros 337,600 nuevos empleos netos, para un aumento de aproximadamente 893,000 nuevos empleos netos en el período 2004-2012.

En el ánimo de mantener la objetividad en el análisis, es necesario agregar a la historia contada por el colega Ceara-Hatton, el hecho de que el número de personas en condición de pobreza en el país registró un máximo histórico en 2004 fruto de la crisis bancaria alcanzando unos 4.4 millones de personas (un incremento de 1.8 millones en el número de pobres con respecto al año 2000); y que a partir de ese máximo histórico, unas 400 mil personas han logrado salir de la pobreza mientras simultáneamente la población total ha aumentado vegetativamente. Esto equivale a una reducción en términos relativos de la pobreza en unos 9 puntos porcentuales entre 2004 y 2012.

Vista la historia de esta forma no resulta cierto que “*la mayoría de los dominicanos nacidos durante 200-2012 lo hicieron en condiciones de pobreza*”, lo que hubo fue un aumento brusco en la cantidad de pobres por la pérdida del poder adquisitivo asociada al proceso inflacionario que vivió el país en los años 2003-2004, situación que ha ido mejorando gradualmente desde finales de 2004 a la fecha.

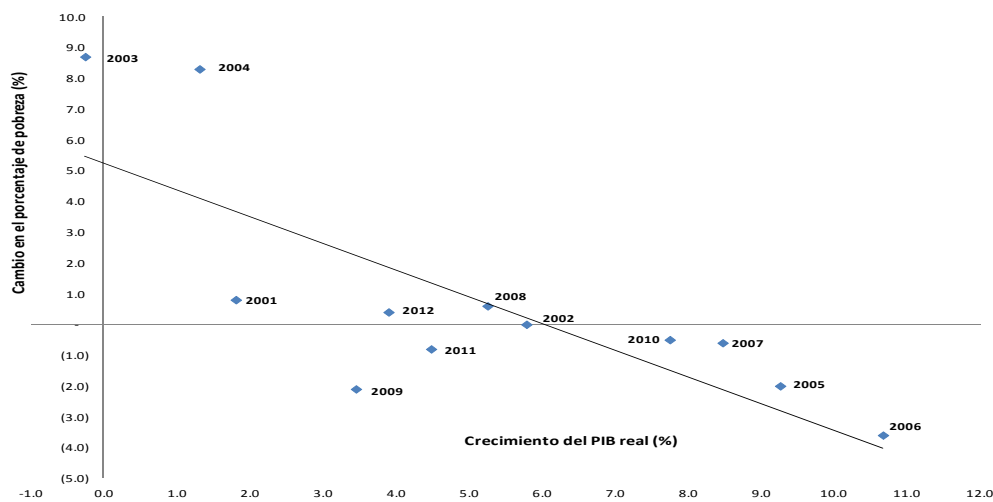
En cuanto al planteamiento de Ceara-Hatton de que resulta “*insólito que cuando aumenta el PIB real en el país aumenta la cantidad de pobres*”, en nuestra opinión el mismo se encuentra débilmente fundamentado en términos teóricos y conceptuales, evidenciando un exceso de simplicidad en su análisis y un sesgo político que lo aparta de la rigurosidad técnica. Al referirse a la relación del nivel del PIB real y de la cantidad de personas pobres, este economista llega a conclusiones erróneas (basadas en una relación lineal espuria que no resulta válida desde el punto de vista econométrico).

En este orden de ideas, en el ámbito teórico y a nivel de los organismos internacionales es bien sabido que el crecimiento de la economía es una condición *sine qua non* para la generación de empleos y la reducción de la pobreza. El Banco Mundial² estima que el crecimiento económico explica las dos terceras partes de la reducción de la pobreza en América Latina en los años 2000; y el caso dominicano no constituye una excepción.

Basta con observar los datos (Ver Gráfica No. 2) para apreciar claramente que, en promedio, tasas de crecimiento económico más elevadas están asociadas a reducciones en los niveles de pobreza, lo que evidentemente resulta consistente con la teoría económica y la evidencia a nivel de los organismos internacionales, contradiciendo lo externado con el economista Ceara-Hatton. **Por tanto, querer demostrar que el crecimiento económico en el país no incide en la generación de empleos y en la reducción de la pobreza constituye una más de las “leyendas urbanas” a la que nos tienen acostumbrados algunos economistas y analistas del país.**

² “La Movilidad Económica y el Crecimiento de la Clase Media en América Latina”, Banco Mundial, 2013.

Gráfica No. 2: Relación entre el Cambio en el Porcentaje de Pobreza y el Crecimiento del PIB real en la República Dominicana 2000-2012



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Banco Central de la República Dominicana

2. Un análisis más completo de los determinantes macroeconómicos de la pobreza.

A los fines de edificar mejor a la ciudadanía en materia de análisis de pobreza, procedemos a esbozar las principales variables que inciden en el comportamiento de la pobreza en el tiempo. La evidencia para el caso dominicano permite extraer tres importantes conclusiones:

- ❖ **El crecimiento económico es la variable más importante para explicar la evolución de la pobreza e incidir en su reducción en el tiempo, por estar estrechamente vinculado a la generación de empleos.**
- ❖ **Los programas de transferencias condicionadas de efectivo y de asistencia focalizada que el Gobierno ha estado ejecutando en República Dominicana en los últimos 8 años han contribuido de manera directa a la reducción de la pobreza extrema (indigencia) y en la actualidad benefician a más de 800,000 personas.**
- ❖ **El porcentaje de la población en condiciones de pobreza en la actualidad presenta una resistencia a la baja (reducción lenta y gradual), que parece estar asociada al estancamiento en las remuneraciones reales de los trabajadores dominicanos, especialmente los que devengan salarios mínimos³.**

³ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su estudio de enero de 2013 titulado “Crecimiento, Empleo y Cohesión Social en República Dominicana” señala que el estancamiento de los salarios reales en un entorno de productividad creciente, han contribuido a que la situación de los trabajadores dominicanos sea más precaria, reduciendo los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza.

Crecimiento Económico

A la luz de lo expuesto anteriormente el hecho de que el crecimiento económico sea la variable más importante no debería de sorprender a nadie por su vinculación con la reducción de la pobreza a través de la generación de nuevos empleos netos⁴. En el caso dominicano, se aprecia la existencia de una correlación positiva y significativa entre el crecimiento del PIB real y la generación de nuevos empleos. (Ver Gráfica No 3). Para el periodo 2001-2012, el coeficiente de correlación lineal de Pearson⁵ de estas dos variables resulta ser de 0.58, reflejando un significativo grado de co-movimiento entre las mismas.

Gráfica No. 3: Crecimiento Económico y Generación de Nuevos Empleos
2001 - 2012



Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo y Banco Central de la República Dominicana

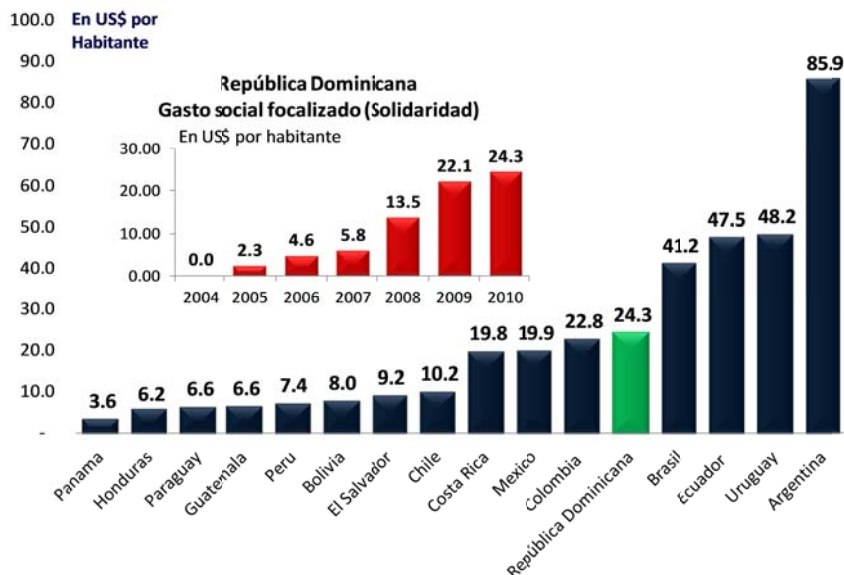
Gasto Focalizado

En cuanto al gasto focalizado en alivio a la pobreza, República Dominicana se encuentra relativamente bien posicionada en la región latinoamericana ocupando la quinta posición en una muestra de 16 países latinoamericanos con un gasto de US\$24.3 por habitante en 2010 en programas de alivio a la pobreza (Ver Gráfica No. 4).

4 Esto es independiente de la naturaleza formal o informal y de las actividades económicas donde los nuevos empleos se generen. El caso del incremento en la Informalidad y la concentración de los nuevos empleos en el sector servicios son temas de investigación de gran importancia que incorporan numerosos factores y requieren una discusión amplia y separada.

5 Este coeficiente se obtiene dividiendo la covarianza entre el producto de las desviaciones estándar de dos variables económicas. Un coeficiente de uno implica correlación perfecta, mientras que un valor de cero indicaría ausencia de correlación. En la práctica un valor mayor a 0.5 indica que el grado de co-movimiento entre dos variables económicas resulta ser significativo.

Gráfica No. 4: Gasto Social Focalizado en aliviar la Pobreza en América latina, año 2010



Fuente: CEPAL

Estos programas incluyen iniciativas como Comer es Primero, Bono Gas Hogar, Asistencia Escolar, Bono Gas Chofer, Alimentos Envejecientes, Bono Luz, Incentivo a la Policía Preventiva e Incentivo a la Educación Superior. Hay que destacar que estos programas se iniciaron en el año 2005, cuando apenas representaban US\$2.3 por habitante, cifra esta que se multiplicó prácticamente por 12 al cierre de 2010 y ha continuado aumentando en los últimos años. De hecho el programa de Solidaridad ha contribuido a reducir la pobreza extrema beneficiando en la actualidad a más de 800,000 dominicanos pobres, lo cual ha permitido que la indigencia haya bajado de forma más acelerada que la pobreza general, acercándose a los niveles existentes antes de la crisis bancaria.

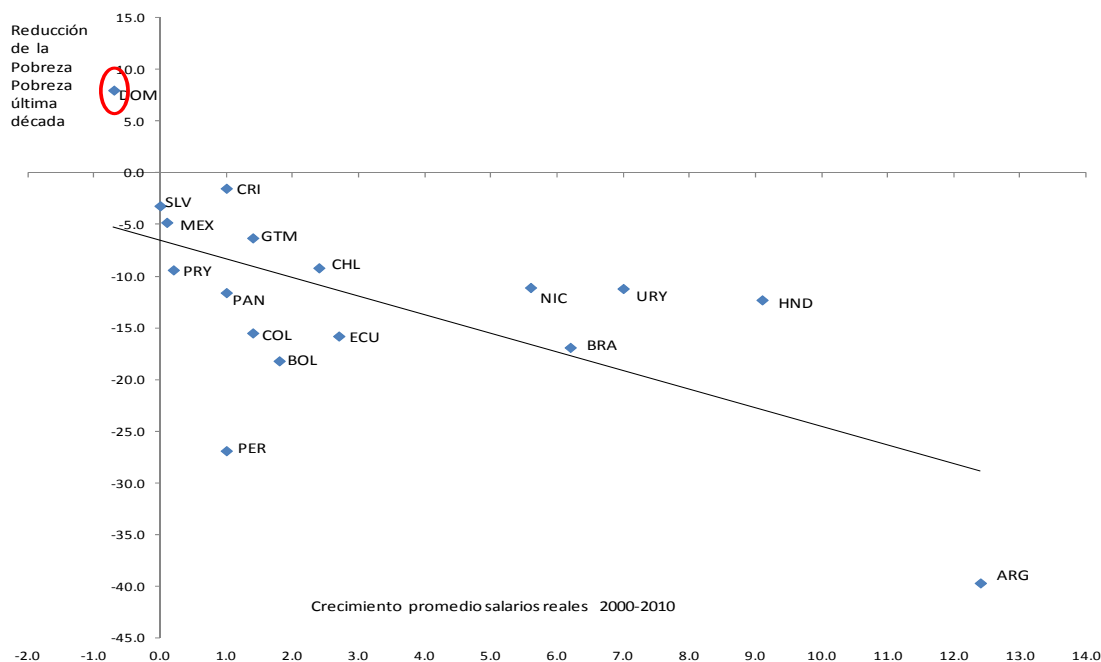
Salarios Mínimos Reales

Dado que el crecimiento anual promedio del PIB real en República Dominicana en el periodo post-crisis bancaria, es decir 2005-2012, fue de 6.7% comparado con 3.8% de América Latina según datos de la CEPAL y considerando además que el país ha ido avanzando a un buen ritmo en términos de gasto público focalizado en alivio a la pobreza desde que el Programa de Solidaridad empezó en el año 2005, **esto estaría sugiriendo que el principal escollo que ha impedido que la pobreza se reduzca más rápidamente en el país lo constituye el estancamiento de las remuneraciones reales en la base de la pirámide social (salarios mínimos reales).**

En ese orden, al observar la experiencia regional sobresale que República Dominicana, en una muestra de 17 países, fue el único país que registró una tasa de crecimiento anual promedio negativa (-0.7%) en el salario mínimo real en la década 2000-2010 en tanto que el promedio ponderado de la tasa de crecimiento anual en el salario mínimo real en América Latina fue de 4.7% durante el mismo periodo, según datos compilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶.

⁶ Panorama Laboral de América Latina y El Caribe 2011, OIT

Gráfica No. 5: Crecimiento promedio salarios mínimos reales y Cambio en el Porcentaje de Pobreza



Fuente: Banco Mundial y OIT.

Las experiencias de Argentina y Brasil (países que experimentaron aumentos en la pobreza y han logrado reducirla de forma acelerada) permiten aquilatar la importancia del crecimiento en los salarios mínimos reales para la reducción de la pobreza.

Argentina, con la crisis que experimentó en 2001-2002 registró un aumento drástico en el porcentaje de pobreza que pasó de un nivel cercano al 24% en el año 2000 a un 45.4% en el año 2002. Sin embargo en el periodo de recuperación post crisis 2001-2002, Argentina pudo reducir la pobreza de forma rápida y sostenida, a tal punto que al cierre de 2011 el porcentaje de pobreza se ubicó en 5.7%, una impresionante reducción de 40 puntos porcentuales en apenas 9 años. Se puede apreciar como rasgo distintivo que dicha recuperación fue acompañada de un igualmente extraordinario aumento en el salario mínimo real de 383.5% en el periodo 2002-2011, así como de un crecimiento anual promedio del PIB real de 5.9%; y del mayor gasto focalizado per cápita en alivio a la pobreza de toda América Latina (US\$85.9 por habitante en el año 2010).

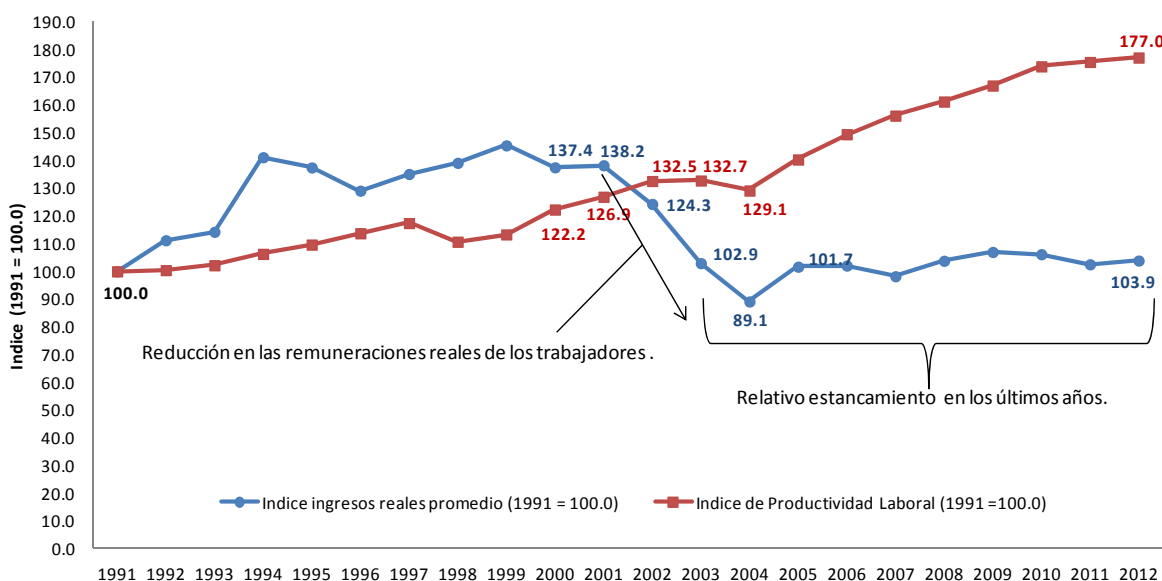
En el caso de Brasil, durante 1999-2004 en las postrimerías de la crisis asiática de 1998 que repercutió en dicho país, la pobreza se estabilizó en alrededor de 38%. Luego, en el periodo 2005-2011 logró reducirse en 16.9 puntos porcentuales. Dicha reducción ocurrió mientras simultáneamente se registraba un crecimiento anual promedio del salario mínimo real de 7.2%; y de 4.3% en el PIB real además de un gasto focalizado per cápita en alivio a la pobreza que al cierre de 2010 fue de US\$41.2 por habitante ocupando el cuarto lugar más alto en la región.

Por otro lado, una revisión de los Códigos Laborales y la política salarial a nivel de Latinoamérica, refleja que los aumentos en el salario mínimo en la mayoría de los países se realizan anualmente,

tomando como base tanto la inflación como la productividad laboral, siendo México y República Dominicana los únicos países que consideran solamente la inflación pasada para los fines de aumento en los salarios mínimos en años recientes, exhibiendo ambos países en la actualidad los salarios mínimos más bajos de la región expresados en dólares ajustados por la paridad del poder de compra.

Si vemos lo que ha pasado en el país con las remuneraciones reales promedio a los trabajadores a nivel de la economía en general en los últimos veinte años se observa que estuvieron creciendo a un ritmo promedio de 3.3% anual durante 1991-2001, superior al crecimiento promedio de 2.4% de la productividad laboral durante el mismo período, evidenciando que en dicho lapso de tiempo se consideraba la productividad laboral, entre otras variables para los fines de ajustar los salarios a los trabajadores y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, durante 2002-2004 los ingresos reales de los trabajadores cayeron en 35.5%, como consecuencia directa de la inflación acumulada en dicho periodo que ascendió a 103% fruto de crisis bancaria, la cual no fue compensada por aumentos de igual magnitud en las remuneraciones nominales de los trabajadores. Después de esta sustancial caída que se materializó durante tres años consecutivos, hubo una recuperación de 14.1% en los salarios reales en el año 2005, para luego permanecer prácticamente estancados en términos reales, pese a que la productividad laboral media se ha mantenido aumentando. (Ver Gráfica No.6)

Gráfica No. 6: Ingresos laborales reales promedio de los perceptores de ingreso y evolución de la productividad laboral promedio en República Dominicana 1991-2012 (Variables expresadas en forma de índices (1991 =100.0))



Fuente: Cálculos realizados a partir de informaciones de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo y de las series del PIB real y el IPC.

Dada la realidad anteriormente descrita, resulta oportuno contrastar el estancamiento que exhiben las remuneraciones reales promedio a los trabajadores en el país con los argumentos del empresariado dominicano en el sentido de que los “sobrecostos salariales” son excesivos, clamando en consecuencia por la modificación del Código Laboral para eliminar o moderar beneficios laborales.

Considerando que la brecha entre el crecimiento de la productividad y el estancamiento de los salarios reales ha continuado ampliándose una vez superada la crisis 2003-2004, todo parecería indicar que una gran parte de los “sobrecostos” han sido ya traspasados a los trabajadores.

El país no debe darse el lujo de continuar por el sendero de que los incrementos de productividad se destinan mayormente a los beneficios del capital, en detrimento de los trabajadores y su calidad de vida. Por tanto, se amerita del esfuerzo conjunto del sector privado y del Gobierno para tomar las medidas que sean necesarias a fin de promover un círculo virtuoso entre el crecimiento económico, la generación de empleos adecuadamente remunerados y la reducción de la pobreza, todo lo cual repercutiría en una mejor distribución del ingreso en el país.

De forma concreta, la evidencia apunta a que en República Dominicana ha habido una desvinculación en entre el crecimiento de la productividad media del trabajo y las remuneraciones reales promedio de los trabajadores durante los últimos años, siendo aquellos que devengan salarios mínimos los que históricamente han cargado más pesado.

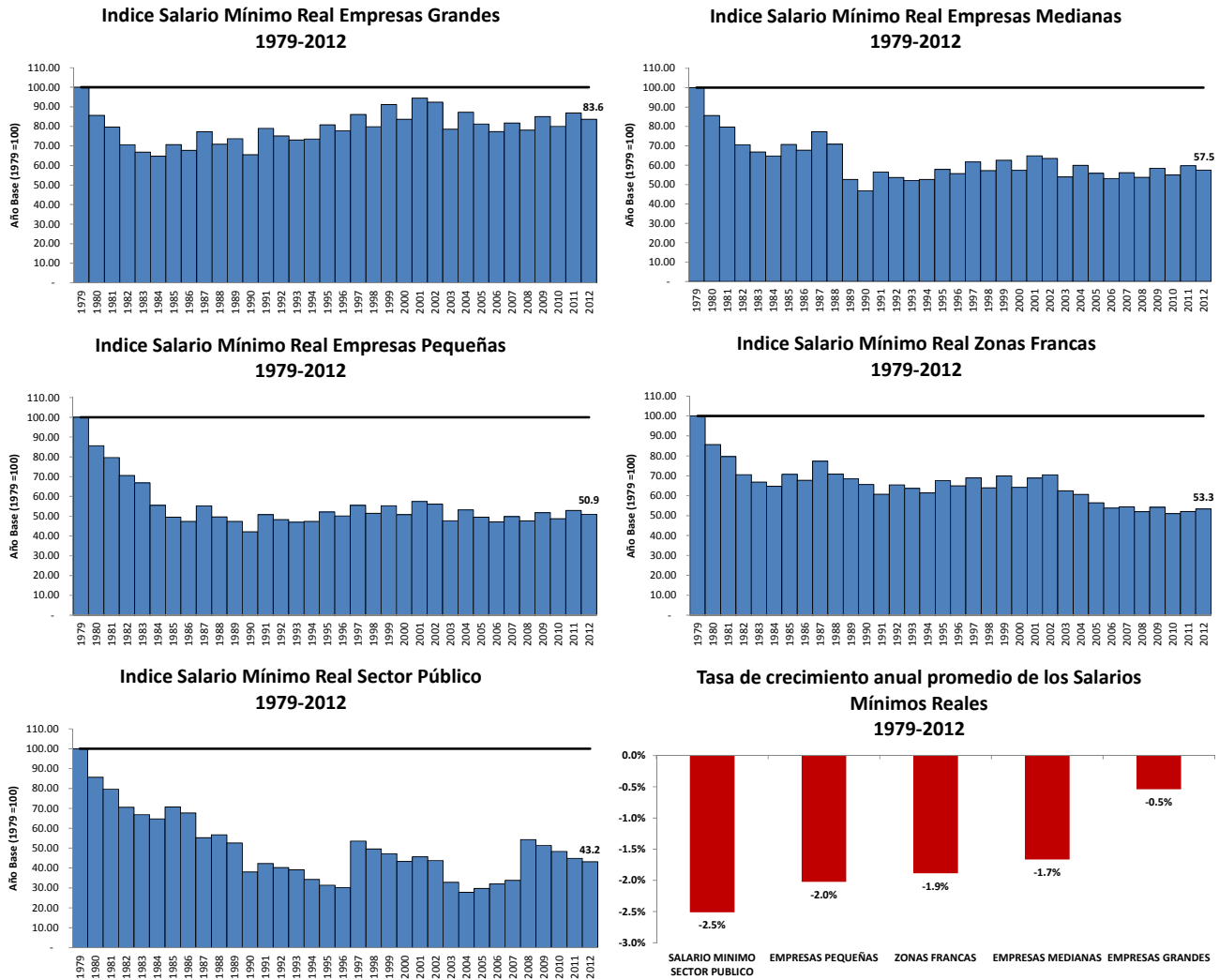
Para apreciar este último punto, basta con reconocer que los salarios mínimos reales tanto para las empresas grandes, medianas y pequeñas, así como para el caso del sector público han estado relativamente estancados por décadas, recibiendo ajustes periódicos en base a la inflación pasada. Un dato revelador es que todos los salarios mínimos reales en República Dominicana al cierre de 2012 resultan ser menores a los vigentes hace más de tres décadas en 1979, año a partir del cual se dispone de una serie homogénea de los mismos. (Ver Gráfica No. 7)

A la luz de los resultados obtenidos, el estancamiento de los salarios mínimos reales en los últimos 33 años, constituye un llamado a la reflexión a todos los agentes económicos, pues evidencia que esta es una problemática que ha estado arraigada de forma continua en la sociedad dominicana durante décadas y que afecta directamente a la población más vulnerable.

Para que la pobreza continúe reduciéndose se requiere una combinación de crecimiento real y sostenido de la economía, que continúen ampliándose los programas focalizados de asistencia social y que las remuneraciones al sector trabajo en la base de la pirámide social aumenten en el tiempo de forma gradual y prudente en términos reales, es decir que los salarios mínimos sean ajustados no sólo por la inflación sino también por lo menos en una proporción de la productividad laboral, lo que contribuiría a reducir la pobreza y a lograr una mejor equidad social en el país.

Estos tres pilares constituyen una visión comprensiva y coherente para enfrentar y reducir la pobreza en el tiempo, que contrasta con el enfoque limitado y parcializado del colega Ceara-Hatton.

Gráfica No. 7 Salarios Mínimos Reales en la República Dominicana 1979-2012



Fuentes: Contraloría General de la República, Tesorería Nacional de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Instituciones Descentralizadas y Autónomas, Liga Municipal Dominicana y el Congreso Nacional y Banco Central de la República Dominicana.