

EN ESTE NUMERO:

- **Distribución del Ingreso y Pobreza en la Sociedad Dominicana**
- **Concepto y Definiciones de la PEA, Empleo, Desempleo y Subempleo**

Considerando la relevancia y vigencia del tema de la pobreza en República Dominicana, decidimos dedicar casi por completo este número del **Boletín Población y Sociedad** al análisis de las tendencias recientes de la distribución del ingreso y la pobreza en nuestro país, escrito por el acucioso investigador de problemas sociales y económicos Isidoro Santana, de la Fundación Siglo 21. El autor discute las diferentes fuentes y técnicas de medición de la pobreza y analiza los datos sobre ingreso familiar provenientes de la Encuesta de Satisfacción de Usuarios de Servicios de Salud de 1996 (ESU-96), realizada por la Fundación Siglo 21 y el CESDEM. Termina el artículo con un interesante análisis de la evolución en los años recientes del ingreso real, el desempleo, el salario real y el gasto público social.

En este número también se ofrecen conceptos y definiciones sobre la Población Económicamente Activa (PEA), el empleo y el subempleo, adoptados por la Oficina Internacional del Trabajo en 1982 en la Decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo.

Finalmente, con mucha satisfacción y agradecimiento hacia nuestros lectores (as), queremos hacer notar que con este número se inicia el cuarto año de la publicación

“ Queremos anunciar también que a partir de este número, la periodicidad del Boletín será cuatrimestral debido a la expansión de nuestra presencia en los medios de comunicación a través de la publicación semanal de una columna en la edición dominical del Periódico HOY y de las actividades del Grupo de Investigación y Acción Social (GIAS), al cual pertenecemos. ”

ininterrumpida de nuestro Boletín, lo cual puede considerarse un logro para cualquier institución, en especial una de carácter no lucrativo dedicada a la investigación social. En base a los resultados de la consulta que realizamos en el número anterior, vamos a introducir progresivamente cambios que tornen nuestra publicación cada vez más adecuada a nuestra audiencia.

INDICE

Distribución del Ingreso y Pobreza en la Sociedad Dominicana.....Pág. 2

Concepto y Definiciones de la PEA, Empleo, Desempleo y Subempleo.....Pág. 11

Distribución del Ingreso y Pobreza en la Sociedad Dominicana

—Tendencias Recientes—

Isidoro Santana
Fundación Siglo 21

Aspectos conceptuales

L El análisis y la discusión relativos al tema de la pobreza se han incrementado en el país en los últimos años. Aún así, es muy poca la información cuantitativa que se tiene para determinar su magnitud precisa y su evolución reciente. Dos métodos son los mayoritariamente usados para medir niveles de pobreza: uno es el de las necesidades básicas insatisfechas y el otro el de las líneas de pobreza. La probabilidad de que un hogar caiga en la categoría de pobre no siempre es la misma indistintamente del método usado, y las magnitudes tampoco coinciden, pues el ingreso familiar o personal no es el único determinante de acceso a la satisfacción de necesidades; también influye la acción del gobierno y otras organizaciones y el medio en el cual se desenvuelve el hogar.

Ultimamente han prevalecido las

*Por ejemplo,
dado un mismo ingreso,
un hogar urbano tiene
mayor posibilidad de acceso
a agua, electricidad,
escuelas, hospitales, etc.,
mientras que uno rural
posiblemente acceda más
fácilmente a algunos
alimentos.*

estimaciones y estudios a partir de las necesidades insatisfechas; el principal de dichos trabajos fue el Mapa de Pobreza preparado meses atrás por la Oficina Nacional de Planificación. Respecto al cálculo de las líneas de pobreza, la referencia obligada, debido a que constituye la fuente de información

más amplia y confiable sobre el tema, proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, llevada a cabo por el Banco Central en noviembre de 1984 (ENIGF-84), pero es evidente que el panorama pintado por la misma ha quedado rezagado por la evolución económica y social posterior. En aquel tiempo se estimó que la pobreza afectaba a un 46.7% de los hogares, incluyendo un 22.7% que sobrevivía en condiciones de indigencia.

Para los fines de este artículo utilizaremos los datos de ingresos familiares, por lo que toda estimación sigue el método de las líneas de pobreza. Consideramos apropiado detenemos un poco a examinar el contenido de las categorías pobreza e indigencia que se utilizan en este análisis. Congruente con los estudios y mediciones del Banco Central, se

cesdem

POBLACION Y SOCIEDAD

BOLETIN CUATRIMESTRAL
AÑO IV • No. 19 • ENERO/ABRIL DE 1998
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y
DEMOGRAFICOS (CESDEM)

Av. Bolívar 911 (anterior 187), Apartado Postal 25319
Tels.: 541-2141 / 540-2034 • Fax: 549-6003
Internet: cesdem@aacr.net
Santo Domingo, D. N., República Dominicana

PARA COMUNICACION INTERNACIONAL:

P. O. Box 149020, C.P.S. #382, Coral Gables, FL 33114, U.S.A.

CONSEJO EDITORIAL

Carmen Julia Gómez Carrasco
Maritza Molina
Juan José Polanco
Nelson Ramírez

Diseño e Impresión:
Editorial Gente, calle Padre Billini No. 357, Tel. y Fax:
686-7353, Santo Domingo, R. D.

comienza por definir una canasta básica de productos alimenticios de consumo masivo en la sociedad dominicana; dicha canasta debe ser exactamente suficiente para suplir los requerimientos de calorías, proteínas y otros nutrientes recomendados por los organismos internacionales de la salud como necesarios para una vida sana en esta región del mundo; a continuación se determina el costo mensual de dicha canasta para un hogar promedio. En base a ese cálculo se considera pobre toda familia cuyo ingreso es tan bajo que, para poder comprar dicha canasta, tendría que disponer de por lo menos el 60.5 por ciento de su presupuesto sólo para la alimentación.

Este parámetro (60.5%) resulta del porcentaje promedio gastado en alimentación por el 40% de las familias de menor ingreso del país en 1984. No constituye, pues, un parámetro de aplicación universal, aunque la metodología sí suele ser de uso muy común. En este caso, se parte implícitamente de la premisa de que la porción restante del ingreso (el 39.5%) permitiría cubrir una serie de necesidades básicas no alimenticias, de modo que el que tiene ingresos suficientes para satisfacerlas deja de caer en la categoría de pobre. Pero hay estudios en que se parte de un mínimo de 50% del ingreso para gastos no alimenticios, en tanto que otros estudios realizados en el país han aceptado como suficiente una tercera parte. En este análisis, sin embargo, para mantener la uniformidad con publicaciones anteriores, seguiremos utilizando el parámetro de 60.5%.

Se define así una línea de la pobreza, entendida como un valor

de ingreso mensual por familia tal, que el 60.5% es suficiente para sufragar el costo de dicha canasta.

Todo hogar cuyo presupuesto mensual cae por debajo de esa línea es considerado pobre: o se está alimentando mal, o le quedan muy pocos recursos (menos del 39.5% de su ingreso) para satisfacer sus demás necesidades.

Y si llegara a ocurrir que el presupuesto familiar es tan exiguo que, ni aún gastándolo todo en alimentos (lo cual sólo tiene validez teórica, pues no puede ocurrir en la práctica) le alcanzaría para sufragar el costo de la canasta alimenticia definida, entonces ese hogar se considera indigente. Sus miembros están subalimentados por necesidad.

Obviamente que la variación de los parámetros utilizados arrojaría una medición diferente del número de pobres. Si en vez de aceptar que la familia requiere destinar hasta el 60.5 por ciento de su presupuesto a alimentos, considerando aceptable el restante 39.5% para los demás fines, se adoptara el parámetro del 50%, que en todo caso es más objetivo, entonces la línea de la pobreza es más alta y más hogares caerían por debajo de ella, es decir, en la categoría de pobres. Por ejemplo, el porcentaje habría sido de 60% en 1984, en vez de 46.7 por ciento.

Otras mediciones

En 1989 fue realizada otra encuesta de hogares por parte del Banco

Central y el PNUD, aunque menos amplia (la Encuesta de Gastos Sociales de las Familias, EGSF-89). La comparación de sus datos con los de 1984 muestra en ese período una alarmante concentración del ingreso y aumento de la pobreza, pasando esta última de 46.7% a cubrir el 57% de las familias. Los hogares cuyo nivel de ingresos los colocaba por debajo de la línea de la indigencia se habrían elevado, conforme esta fuente, de 22.7% a más de una tercera parte del total.

Si bien es cierto que la mayoría de los analistas advertimos algunas limitaciones metodológicas en esta encuesta, que podrían estar sobredimensionando el retroceso, también hubo consenso en que la magnitud de los cambios registrada por los datos era tal, que evidentemente debía traslucir algún empeoramiento. Todo parece indicar que la anormal inestabilidad macroeconómica que se vivió en esos años se tradujo en efectos desastrosos sobre el nivel de vida de los pobres.

En estos momentos el Banco Central realiza una nueva Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares que servirá para múltiples fines, entre ellos para determinar posibles cambios en la estructura de consumo de los hogares dominicanos, congruentes con las nuevas condiciones de la economía y la sociedad, para preparar una nueva base de cálculo de los índices de precios al consumidor, y para medir distribución del ingreso y niveles de pobreza. La misma está llamada a ser un valioso instrumento de trabajo para los estudiosos de la realidad nacional.

Mientras tanto, en el país se han

realizado otras múltiples encuestas de hogares, a través de las cuales se han medido ingresos familiares pero, en virtud de que las mismas han sido concebidas para otros propósitos, la medición de esta variable, que es en extremo difícil realizar con precisión, no necesariamente se ha hecho con la rigurosidad que conllevan las encuestas de presupuestos familiares, por lo cual los datos resultantes no siempre son comparables.

Por ejemplo, en 1991 se ejecutó la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA-91), a partir de la cual el Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) realizó estimaciones sobre pobreza, adoptando los criterios de medición del Banco Central, llegando a la conclusión de que la cobertura de la pobreza se elevaba al 70% de la población. Pero es probable que el registro de ingresos familiares obtenido por medio de este estudio no fuera enteramente comparable con las anteriores mediciones, puesto que la ENDESA no es una encuesta de presupuestos familiares.

Sin embargo, si se examina el comportamiento de la economía nacional durante el período transcurrido entre 1984 y 1991, como se verá más adelante, se encuentran suficientes razones para pensar que la pobreza tiene que haberse profundizado bastante, de modo que, aunque no llegara al 70%, debió estar afectando a una proporción muy alta de los hogares.

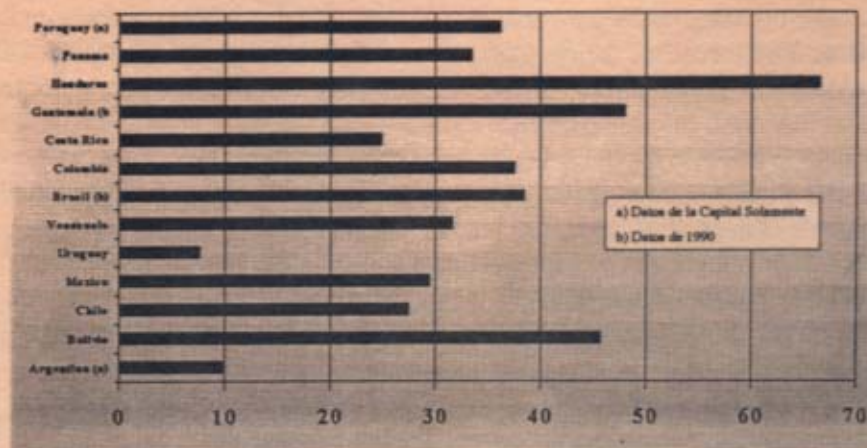
La encuesta que sí fue realizada con la finalidad explícita de obtener datos sobre ingreso familiar, estructura distributiva e incidencia de la pobreza fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG-92) realizada entre los meses de julio y agosto de 1992 como parte de un estudio publicado por la Fundación Economía y Desarrollo (FEyD). Pero la forma de recolectar las informaciones y los métodos adoptados para la medición de la pobreza e indigencia suponen cambios metodológicos de una magnitud tal que dieron lugar a resultados completamente discordantes con los que se habían estado manejando a partir de los

estudios anteriores.

Dichos cambios implican que, por un lado, se sobrevalúan los ingresos familiares y, por otro, se adoptan criterios de definición de pobreza e indigencia que dan lugar a que muy pocos hogares queden incluidos en cualquiera de dichas categorías. Tales circunstancias permitieron determinar que los pobres no eran más que el 20.6% y los indigentes el 9.0% de la población.¹

Es evidente que esta medición, por alguna razón, oculta la magnitud de la pobreza, pues sus resultados en esta materia comparan favorablemente a la República Dominicana con otros países de mayor desarrollo relativo. Tal afirmación se pone de manifiesto al ver, en el gráfico 1, los datos de varios países de América Latina publicados por la CEPAL para ese mismo año que, siendo sólo de la zona urbana -donde la pobreza suele ser más limitada- muestran para la mayoría de los países de la región niveles más pronunciados que el medido en dicho estudio para nuestro país. Por ejemplo, razones económicas pudieran hacer comprensible que la República Dominicana arrojase un nivel de pobreza menos difundido que Honduras y, quizás, que Bolivia o Guatemala, pero no que Costa Rica, Venezuela, México o Chile.

GRAFICO 1
Porcentaje de hogares pobres en América latina
1992
(Solo en las zonas urbanas)



Fuente: Cepal, Panorama Social de América Latina, 1994

¹ Para que se tenga una idea de los problemas de cálculo que pueden derivarse del uso de diferentes fuentes de información, conviene indicar que si las mismas líneas de pobreza y de indigencia estimadas por la FEyD en 1992, fueran aplicadas a los datos de ingreso familiar derivados de la ENDESA-91, terminados de recolectar nueve meses antes, en condiciones macroeconómicas casi similares, el nivel de pobreza en vez de 20.63% daría 45.9%, y el de indigencia, en vez de 9.02% sería de 34.01%. Esto puede ser indicativo tanto de que la ENDESA-91 pudo captar de manera subvaluada los ingresos de la población, como de que la ENIG-92 los captó sobrevaluados.

Los resultados de la ESU-96

Aspectos metodológicos

De la diversidad de estudios que informan sobre ingresos familiares en la República Dominicana, en este artículo nos vamos a referir a los resultados de la Encuesta de Satisfacción de Usuarios de Servicios de Salud de 1996 (ESU-96), realizada por la Fundación Siglo 21 y el Centro de Estudios Sociales y Demográficos, para la Comisión Nacional de Salud. La recopilación de la información se hizo a través de una encuesta de 5,000 hogares, a nivel nacional, en los primeros meses de 1996.

Aunque se reconoce que no es una encuesta de presupuestos familiares, y a sabiendas de lo difícil que es obtener datos fidedignos sobre ingresos de los hogares, en la ESU-96 se puso un empeño especial en conseguir la información que permitiera caracterizar socioeconómicamente el hogar. Para ello se introdujeron prácticamente todas las preguntas necesarias para captar datos fidedignos de ingresos familiares.

Una medida de control utilizada fue la del gasto familiar, además del ingreso, en el entendido de que ambos sirven como indicadores de bienestar y de que los hogares tienen información más precisa de sus gastos que de sus ingresos. De modo que se hicieron preguntas para medir ambos indicadores, a fin de conciliarlos.

Tal como se esperaba, los datos obtenidos muestran que los hogares dominicanos tienen una tendencia natural a subdeclarar sus ingresos o a no percibir los mismos en toda su magnitud, pues, aunque el cuestionario intentaba captar la información de todos los ingresos, de todos los integrantes del hogar, de cada una de las fuentes y bajo

cualquier modalidad en que un hogar puede tener acceso a ingresos, el resultado fue que los montos declarados no justificaban los gastos realizados.

Finalmente, una vez examinados los datos se optó por utilizar el gasto familiar como indicador de nivel de vida, pues los resultados de la encuesta, expandidos hacia el universo del país, lucían mucho más congruentes con las informaciones de ingreso nacional que suministran las cuentas nacionales al medir el presupuesto de la familia por medio del gasto mensual que realiza, en vez del ingreso. Además, se consideró que este es mejor indicador en vista de que, si bien puede existir cierta tendencia de los hogares a sobrevaluar el gasto, esto queda neutralizado por el hecho de que el cuestionario no alcanza a medir con un 100% de precisión todo el gasto realizado. Es decir que, de todas formas, en términos generales los errores tienden a compensarse.

Por tanto, conviene aclarar que a partir de este momento cada vez que

se hace referencia al ingreso familiar en 1996 se trata del dato de gasto mensual realizado por el hogar, partiendo de la premisa de que está reflejando su ingreso.

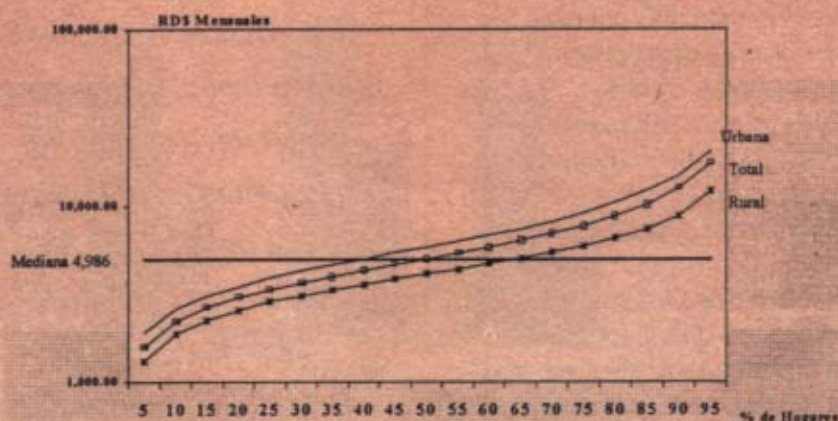
Niveles y distribución del ingreso

Las mediciones obtenidas confirman que vivimos en una sociedad caracterizada por muy bajos niveles de ingreso, como se pone de manifiesto en el gráfico 2, que en el eje horizontal presenta 20 grupos percentílicos de ingreso familiar, de 5% cada uno, y en el eje vertical muestra, a escala logarítmica, el presupuesto mensual máximo declarado por cada grupo.

Como se aprecia, la línea horizontal que define el valor mediano del ingreso familiar, es decir, el nivel que divide al país en dos mitades, una que está por encima y otra por debajo, era de RD\$4,986 mensuales al momento de la encuesta, esto es, en el primer semestre de 1996. Esta cifra le parecerá ridículamente baja a cualquier lector de este artículo, normalmente ubicado en los estratos

GRAFICO 2

Niveles de ingreso familiar mensual en 1996, por zona
(Porcentaje acumulado en hogares que ha alcanzado el monto indicado)



Fuente: ESU-96

medios o superiores de la escala social, pero es la realidad de nuestra sociedad.

También se confirma que los niveles de ingreso son bastante más bajos para los residentes en la zona rural que para los que viven en las ciudades y pueblos urbanizados. En efecto, en vez de la mitad, de los que viven en la ciudad se encuentra un 60.3% por encima de dicha línea, mientras que de los residentes en el campo sólo un 35.4% la supera.

Otro aspecto al que se suele atribuir menos importancia en los estudios es el referente a los enormes desequilibrios regionales que se registran. Por ejemplo, el valor mediano a que se hizo referencia es un promedio nacional, pero en el Distrito Nacional se eleva a RD\$6,530 mensuales por hogar, en el Cibao alcanza los RD\$4,962, en el resto del Sureste (desde Baní hasta Higüey, pero excluyendo el Distrito) es de RD\$4,830, y en el Suroeste es de apenas RD\$4,170.

La distribución que se obtiene a partir de este estudio sigue mostrando una fuerte concentración del ingreso que ha sido característica de la sociedad dominicana. El decil (10%) más pobre de los hogares recibe el 2.1% de los ingresos, en tanto que el decil más alto concentra el 35.9%. Sumada la mitad más pobre de los hogares, apenas disfruta del 22.4% del ingreso total, contra un 77.6% de la mitad superior. El ingreso medio del 5% más rico de los hogares supera en 24.5 veces el correspondiente al decil más pobre.

El coeficiente de Gini (indicador que refleja una distribución más pareja cuanto más se acerca a cero, y más dispar cuanto más se acerca a uno) que resulta del patrón

CUADRO 1
Distribución del Ingreso Familiar (Medido por el Gasto Mensual del Hogar) según grupos Decílicos

Decil	Rango Ingresos	% de Hogares	% del Ingreso Total	% Acumulado Hogares	% Acumulado Ingreso
1	2,212 y menos	10.0	2.1	10.0	2.1
2	2,213-3,031	10.1	3.7	20.1	5.8
3	3,032-3,673	10.0	4.6	30.1	10.4
4	3,674-4,307	10.0	5.5	40.1	15.9
5	4,308-4,987	10.0	6.5	50.1	22.4
6	4,988-5,854	10.0	7.5	60.1	29.9
7	5,855-7,009	10.0	8.9	70.1	38.8
8	7,010-8,822	10.0	10.8	80.1	49.6
9	8,823-12,691	9.9	14.5	90.0	64.1
10	12,962 y mas	10.0	35.9	100.0	100.0
5% Alto	17,418 y mas	5.0	25.7	5.0	25.7

Fuente: ESU-96

distributivo encontrado en 1996 es de 0.42; comparado con la encuesta de ingresos y gastos familiares del Banco Central de 1984, en que dicho coeficiente era de 0.43, arroja una muy tenue mejoría en la distribución.

Niveles de pobreza e indigencia

Más que la forma como se distribuye entre los hogares el ingreso, que no parece haber cambiado notoriamente, conviene detenerse un poco a analizar qué ha pasado con el porcentaje y la cantidad de hogares que viven en

condiciones de pobreza e indigencia.

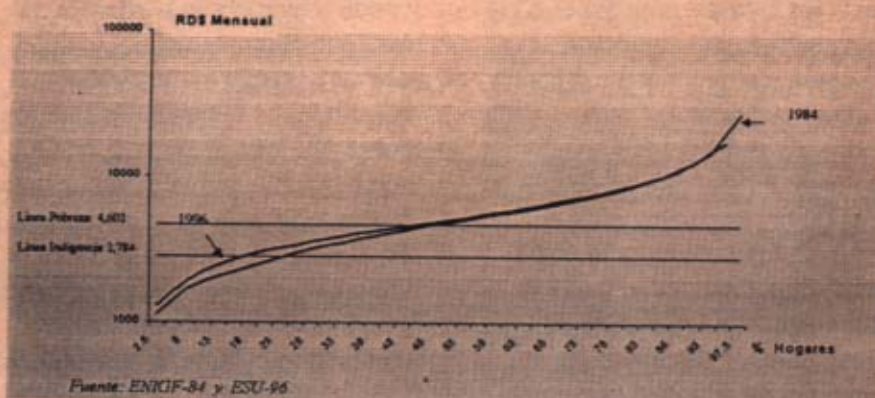
Desde esa fecha hasta el primer semestre de 1996 el índice de precios del renglón "alimentos, bebidas y tabaco", divulgado por el Banco Central, se multiplicó por 12.33. Es decir que al momento de ejecutarse la ESU-96 la línea de la pobreza sería de RD\$4,602.55 mensuales, y la línea de la indigencia de RD\$2,784.48 por hogar al mes.

El gráfico 3 muestra los resultados comparativos de los niveles de ingreso familiar en 1984, de acuerdo con la ENIGF-84 pero ajustados por el poder adquisitivo actual de la moneda nacional, y en 1996, de acuerdo con la ESU-96. El único supuesto implícito de esta comparación es que la estructura de consumo de los hogares, o al menos la proporción destinada a la compra de alimentos, ha permanecido invariable. Esto no hay forma de comprobarlo, hasta tanto no se tengan los resultados de la próxima ENIGF en la cual trabaja ahora el Banco Central.

*En noviembre de 1984
la línea de la indigencia (es
decir, el costo mismo
de la canasta alimenticia)
era de RD\$225.83
mensuales por familia, y la
de pobreza era de
RD\$373.27 mensuales.*

GRAFICO 3

Niveles de ingreso familiar mensual en 1984 y en 1996, y apropiación de hogares que caen por debajo de las líneas de la pobreza y de la indigencia



Fuente: ENIGF-84 y ESU-96

Estos datos estarían reflejando que el porcentaje de familias dominicanas que viven en condición de pobreza se redujo ligeramente en esos 11.5 años, desde un 46.7 por ciento a un 44.1 por ciento. El nivel de indigencia también declinó en el período, pero más pronunciadamente, desde 22.7% a 16.5%. Estas informaciones indican que, aunque el problema sigue siendo alarmante, el país ha logrado avanzar algo en materia social. Hay evidencias de que el avance ha tenido lugar particularmente después de 1991.

Pero decir que aún hoy, cruzando el umbral del siglo XX, el 44.1% de las familias dominicanas son pobres y que el 16.5% sobrevive en condición de indigentes, es sobrecogedor. Equivale a decir que existen en nuestro país alrededor de 3.6 millones de individuos que son pobres, no en lenguaje figurado, sino en el sentido científico de la palabra; y que de ellos hay un millón 337 mil dominicanos, cobijados por la misma bandera y

con los mismos derechos que los demás, cuyo ingreso es insuficiente hasta para comer adecuadamente. Para estos, la principal preocupación de cada día, desde que amanece, es conseguir los alimentos necesarios para seguir viviendo. Es evidente que no podemos sentirnos

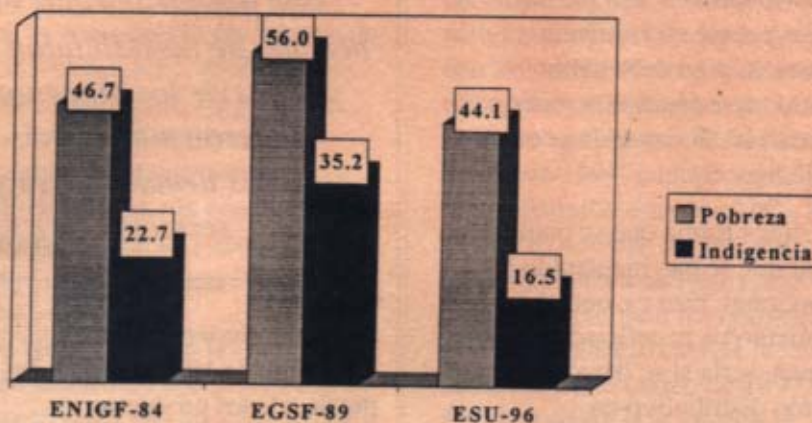
satisfechos conviviendo con ese drama (*in*)humano. Obliga a todo nuestro liderazgo a preguntarse si lo que hemos venido haciendo es lo correcto, o si es todo lo que hemos debido hacer para contrarrestar este mal.

Un análisis técnico debería examinar qué ha estado pasando en la economía y la sociedad dominicana durante este tiempo que explique los resultados expuestos. Nuestra hipótesis en ese sentido es que la incidencia de la pobreza se profundizó marcadamente en la segunda mitad de la década pasada, situación que se prolongó hasta el año 1991, pero que a partir de ese nivel la situación de los pobres ha mejorado notablemente, hasta el punto de más que compensar el retroceso de esos años.

Siendo así, los datos de ingresos familiares reportados por la EGSF de 1989 y la ENDESA de 1991 parecerían estar reflejando bastante adecuadamente lo sucedido en el país, aunque no con toda la

GRAFICO 4

Evolución de los niveles de pobreza e indigencia en la sociedad dominicana (Porcentajes de Hogares Pobres e Indigentes)



rigurosidad científica que un análisis de este tipo amerita. En efecto, desde 1984 hasta el 1991 el país vivió un proceso de inestabilidad económica desconocido hasta entonces, consecuentes ajustes macroeconómicos y nueva desestabilización: como promedio del período, el PBI per cápita declinó sustancialmente, aunque con algunos años de crecimiento; la inflación llegó a alcanzar niveles de hasta tres dígitos al año, el salario real se deterioró y el gasto social del gobierno se redujo a niveles nunca vistos en la época moderna. Pero esa tendencia se revirtió a partir de 1992, período en el cual el país logró avances significativos en contrarrestar los grados de pobreza.

Evolución en los años recientes

Durante los años transcurridos de la década actual se ha mantenido, a grandes rasgos, el equilibrio macroeconómico y se ha retomado el crecimiento del producto. El PBI per capita fue en 1997 superior en un 25.9 por ciento a su nivel en 1991, que fue el año en que llegó a su punto más bajo desde que se inició la crisis de los ochenta. Este incremento ha beneficiado a todos los grupos sociales, aunque no necesariamente en la misma proporción, pero debe haber permitido que muchos hogares superaran las líneas de la pobreza y de la indigencia.

De la única forma que se pudiera afirmar que se han mantenido las proporciones, esto es, que el crecimiento ha beneficiado a todos por igual, sería si se demostrara que el patrón distributivo ha permanecido invariable entre 1991 y 1997, pero no hay datos comparables metodológicamente

que permitan constatar dicha hipótesis.

Pero es de suponer que el crecimiento del ingreso per capita es uno de los factores principales en la explicación de una reducción de la pobreza desde un grado de difusión que, en el mejor de los casos, habría estado muy cerca del 60% de los hogares en 1991, hasta un 44.1% en 1996. De hecho, la elevación del ingreso real per cápita es la razón que ha desplazado hacia arriba la curva que define los niveles de ingreso en 1996, la cual se encuentra casi a todo lo largo más arriba que la de 1984 (gráfico 3). Sólo en la parte superior derecha, es decir, en la que define a los grupos más altos, no se ha elevado, lo que parece ser congruente con el ligero mejoramiento en el patrón distributivo que queda reflejado en la tenue declinación del coeficiente de Gini en esos 11.5 años.

*Un acontecimiento
importantísimo a destacar
es que el país pudo haberse
anotado un triunfo
mucho mayor en el combate
a la pobreza de no haber
sido porque durante el
período de inestabilidad los
precios de los alimentos
subieron mucho más
que los demás bienes y
servicios.*

Entre noviembre de 1984 y diciembre de 1991 el índice de precios de los productos alimenticios se multiplicó por 9.6, mientras que el resto de los conceptos que conforman el índice

de precios al consumidor sólo se multiplicó por 5.6.

Esto significa que el costo de la canasta a partir del cual se define la condición de pobre se incrementó más que el promedio, contrarrestando los aumentos nominales de ingreso más para los pobres que para el resto de la sociedad. Sin embargo, ese mismo fenómeno puede ser gran parte de la explicación del mayor éxito registrado en combatir la indigencia, que muestra la ESU-96, que en combatir la cobertura de la pobreza. El incremento relativo de los precios agrícolas habría implicado la disminución en la proporción de indigentes que, por ser los más pobres entre los pobres, suelen ser residentes en la zona rural y su ingreso nominal estar más vinculado con la producción de alimentos.

En efecto, en 1996, según las Encuestas sobre Mercado de Trabajo del Banco Central, el ingreso medio de los que viven de la actividad agropecuaria es inferior en 34.4% al promedio general. La ESU-96 arroja un porcentaje parecido, de 36.2%. Es decir, los pobres del campo son más pobres que los demás. Esto ofrece la hipótesis, para estudios más minuciosos posteriores, de que el incremento del precio relativo de los alimentos mejora la situación de los más pobres, pero puede incrementar la cantidad de pobres, es decir, aminora la pobreza en profundidad, pero la aumenta en cantidad.

Desempleo

Las altas tasas de natalidad en décadas anteriores, conjugadas con creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, habían dado lugar al mantenimiento de un

acelerado crecimiento de la población económicamente activa (PEA). En un contexto de insatisfactorio comportamiento de la economía, esto generaba en el país un gran desempleo y un difundido subempleo. Es decir el alto desempleo obedecía a tres razones: una demográfica, el aumento de la población en edad de trabajar; otra sociológica, la creciente participación de la mujer; y la otra económica, la incapacidad del aparato productivo para absorber la creciente oferta de mano de obra.

Como resultado, la tasa de desempleo se mantuvo siempre, hasta la década actual, por encima del 20% de la PEA. Sin embargo, las Encuestas sobre Mercado de Trabajo del Banco Central indican que la situación laboral ha mejorado sostenidamente, año tras año, a lo largo de la presente década. Entre 1992 y 1996 la tasa de desempleo se redujo de 20.7% a 16.5%, y en abril del 1997 se había reducido al 15.9%.

Ahora bien, estas informaciones hay que tomarlas con cierta cautela, pues llama la atención que, aunque el desempleo ha bajado, tal fenómeno no obedece tanto a que haya aumentado el empleo, sino a que relativamente disminuyó la población económicamente activa, es decir, la cantidad de personas en condiciones y en disposición de trabajar. La tasa global de participación era del 58.4% de la población en edad de trabajar, habiéndose reducido a 53.2% en 1996. Siendo así, en un período en que la población en edad de trabajar se incrementó en 8%, el número de activos declinó en 1.8%, mientras que los inactivos (que no trabajan ni buscan trabajo) se incrementaron en 21.6%.

Este aparente fenómeno sociológico poco común amerita investigaciones más ponderadas, pues puede ser resultado de deficiencias de medición que pudieran estar escondiendo una tasa de desempleo mayor. Llama mucho la atención particularmente el caso de la mujer, que desde hace varias décadas venía gradualmente integrándose al mercado de trabajo, lo cual es congruente con la urbanización, las mayores oportunidades que le ofrece el sistema educativo y el crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra femenina, pero de acuerdo con las Encuestas sobre el Mercado de Trabajo su tasa de participación ha vuelto a reducirse notablemente. De 42.6% de las mujeres de 15 años en adelante que participaban en el mercado de trabajo en 1992, declinó al 36.5% en 1996.

De todas formas, los datos disponibles indican que el desempleo es menor ahora que al principio de la década, lo cual ayuda a explicar la reducción de la pobreza.

Salario real

Durante el período de intensa inestabilidad económica de la pasada década y comienzo de la actual, la economía se fue adaptando a sucesivos reajustes de los niveles de salarios mínimos. No obstante, en ese tiempo los reajustes habitualmente se quedaron por debajo de la inflación acumulada, de modo que el salario mínimo real se fue reduciendo a largo plazo.

Como efecto, durante la década pasada se verificó una profunda declinación del salario mínimo real, de 23.2% para empleados del sector empresarial formal urbano y de

50.4% para empleados gubernamentales. Este deterioro continuó hasta 1991. Sin embargo, una vez controlada la inflación, los posteriores reajustes salariales han permitido recuperar las remuneraciones reales.

Para los trabajadores del sector privado, después que el nivel de precios se estabilizó se han realizado cuatro incrementos de salarios. Uno de ellos rigió a partir del 1o. de enero de 1992, cuando el salario mínimo nacional fue aumentado en 30% respecto al nivel anterior. Dos años después se aumentó en otro 15%, y en mayo de 1995 se hizo otra modificación del salario mínimo legal, ajustándose en 20% para los trabajadores privados del sector empresarial formal, frente a un 14.7% de inflación acumulada desde el reajuste anterior. Más recientemente, en 1997 se volvió a hacer otro reajuste de 20%.

El salario mínimo mencionado anteriormente es un número de referencia para el caso normal de las empresas. Tarifas especiales, más bajas, se mantienen vigentes para algunos sectores específicos, debido a que las autoridades confieren un tratamiento diferente en materia salarial, dependiendo del tamaño de las empresas y de la rama de actividad, por lo que los reajustes no han favorecido por igual a todos los trabajadores. En todo caso, se advierte que a partir de la situación crítica de 1991, cuando los salarios reales llegaron a su nivel más bajo, el salario mínimo mejoró entre 27% y 42% en términos reales hasta 1997, excepto para los empleados públicos, en cuyo caso el deterioro continuó hasta marzo de 1997, siendo todavía hoy inferior al correspondiente a la mayor parte de las empresas privadas.

Después de la época crítica para los asalariados, con el último aumento el salario mínimo se ha vuelto a colocar, en términos reales, ligeramente por encima de su nivel en 1980. Se hace evidente una vez más que la inflación es el principal enemigo de los pobres y de los asalariados, y que una política que se ocupe de preservar el nivel de vida de los sectores de bajos ingresos tiene que conferir una atención primordial a la estabilidad macroeconómica.

Los datos que se derivan de las Encuestas sobre el Mercado de Trabajo muestran que las remuneraciones medias se van adecuando en la medida en que lo hace la legislación con el salario mínimo, por lo que los empleados de mayor nivel también han logrado mejorar su posición en los últimos años. Incluso, los incrementos del salario promedio parecen haber sido mucho mayores que el mínimo dispuesto por la ley. Entre 1991 y 1996 la remuneración promedio por trabajador ocupado aumentó en 34.5% en términos reales para los asalariados del sector privado, en tanto que el mínimo legal para este grupo sólo aumentó en 28%.

Gasto público social

Otro aspecto que hace del panorama actual algo menos desalentador que el mostrado por las encuestas de final de la década pasada y principios de la actual, es la ligera

mejoría del gasto público social. En la República Dominicana, la aplicación de programas especiales destinados a atenuar el desequilibrio social y mitigar la pobreza nunca ha sido parte importante de las políticas públicas.

Más allá de la provisión de servicios sociales conforme a patrones tradicionales de organización, -que no cuentan con instrumentos de focalización hacia los más pobres-, la estrategia gubernamental ha estado históricamente muy inclinada a invertir cuantiosos recursos en la construcción de obras públicas. Esta política se ha justificado en base al argumento de que con ello se logra un alto nivel de empleo, a pesar de estar demostrado que la construcción es una rama de la economía muy intensiva en capital, con poco impacto sobre el empleo. Por ejemplo, en 1996, pese a que el Gobierno estaba destinando casi la mitad de su gasto interno a la construcción de obras, la fuerza de trabajo ocupada en el sector construcción representaba apenas el 4.7% de la PEA, de los cuales, se estima que menos de la mitad corresponde a los ocupados en construcciones públicas.

Por otro lado, el nivel del gasto público destinado a las funciones sociales ha sido históricamente muy bajo en el país, pero hay que reconocer que se han registrado algunos progresos en los últimos años. Los gastos públicos en educación, salud y bienestar social

han comenzado a recuperarse apreciablemente.

Tras haber bajado sistemáticamente desde un 5.52% del producto en 1981 a un 3.79% en 1991, el gasto social del Gobierno Central volvió a subir, hasta alcanzar un 5.8% del PBI en 1996 y 6.23% en 1997. En todo caso, todavía la República Dominicana está muy lejos de alcanzar los estándares regionales de América Latina en esta materia, que como promedio, destina entre el 10% y el 15% del producto a los gastos sociales.

La mejoría del gasto social de años recientes dista mucho de poder considerarse satisfactoria. Recién en los últimos tres años el valor real medio por habitante destinado a servicios sociales ha vuelto a superar el nivel que se tenía en 1980. Lo que ocurre es que al comparar con la extrema precariedad a que se había llegado cuando comenzó la presente década, se ha mejorado bastante, habiéndose duplicado entre 1991 y 1996.

Otro aspecto en el cual se han dado algunos cambios positivos es el cualitativo, pues se ha reducido el excesivo énfasis en aquellos programas muy costosos y de escaso impacto en favor de los pobres, como la construcción de viviendas o los grandes sistemas de acueductos, y se han destinado más recursos a los renglones con un real efecto distributivo, como educación primaria, salud y asistencia social.

Conceptos y Definiciones sobre la PEA, el Empleo, el Desempleo y el Subempleo

Tomados de la Resolución I: "Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo", adoptada por la Décimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 18-29 de octubre de 1982).

Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1983.

Población económicamente activa

La población económicamente activa abarca todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según y como lo hacen los sistemas de cuentas nacionales y



de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia especificado. De acuerdo con estos sistemas la producción de bienes y servicios económicos incluye toda la producción y tratamiento de productos primarios —se destinen éstos al mercado, al trueque o al autoconsumo—, la producción de todos los otros artículos y servicios para el mercado y, en el caso de los

hogares que producen artículos y servicios para el mercado, la parte de esta producción destinada a su propio consumo.

La fuerza de trabajo (población corrientemente activa)

La *fuerza de trabajo* o "población corrientemente activa" comprende todas las personas que reúnan los requisitos necesarios para ser incluidas en las categorías de personas con empleo o personas desempleadas, tal como se las define más adelante.

Empleo

Se considerará como "personas con empleo" a todas las personas que tengan más de cierta edad



especificada y que durante un breve período de referencia, tal como una semana o un día,



estuvieran en cualquiera de las siguientes categorías:

- a) Con "empleo asalariado"
- b) Con "empleo independiente"

Debería considerarse como personas con empleo independiente a los empleadores, trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas de producción. Asimismo, a los trabajadores familiares no remunerados que estén trabajando, sin consideración al número de horas trabajadas durante el período de referencia.

Desempleo

1) "Personas desempleadas" son todas aquellas personas que tengan más de cierta edad especificada y que durante el período de referencia se hallen:

a) "sin empleo", es decir, que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente, tal como se las define en el acápite anterior;



b) "corrientemente disponibles para trabajar", es decir, disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia; y

c) "en busca de empleo", es decir, que habrían tomado medidas concretas para buscar un empleo

asalariado o un empleo independiente en un período reciente especificado.



2) En situaciones en que los medios convencionales de búsqueda de empleo son insuficientes, en que el mercado laboral está bastante desorganizado o es de alcance limitado, en que la absorción de la mano de obra es, en el momento considerado, inadecuada, o en que la fuerza de trabajo está compuesta principalmente por personas con empleo independiente, la definición estándar de desempleo dada en el subpárrafo 1) anterior puede aplicarse suprimiendo el criterio de búsqueda de empleo.

3) Al aplicar el criterio de disponibilidad actual para trabajar, especialmente en las situaciones descritas en el subpárrafo 2) anterior,

deberían encontrarse métodos apropiados, a fin de tener en cuenta las circunstancias nacionales. Estos métodos podrían basarse en nociones tales como el deseo actual de trabajar y que haya trabajado ya, la voluntad de aceptar un empleo remunerado con sueldo o salario en las condiciones prevalecientes en la localidad, y la disposición para emprender una actividad independiente, de contar con los recursos financieros y las facilidades indispensables.

4) Los estudiantes, trabajadores del hogar y otras personas dedicadas principalmente a actividades no económicas durante el período de referencia, que satisfagan los criterios establecidos en los subpárrafos 1) y 2) anteriores, deberían considerarse como personas desempleadas, sobre las mismas bases de las otras categorías de personas desempleadas, y si fuese posible, clasificarse aparte.

