

EN ESTE NUMERO:

UN PAIS A LA MEDIDA

Distorsiones en la Medición de la Pobreza y el Desempleo en la República Dominicana

Las estadísticas oficiales sobre las condiciones de vida, el desarrollo social y la reducción de las desigualdades económicas, políticas y culturales de la población dominicana no siempre coinciden con las condiciones reales del país en razón de las distorsiones en la medición de los indicadores del desarrollo en la República Dominicana.



por debajo de la línea de la pobreza. Hoy podemos precisar, en base a los resultados de la Encuesta realizada por el Banco Central, que un 25% de nuestra población, es decir, 2.5 de cada 10 dominicanos, se encuentra en situación de pobreza”.

En relación con el desempleo, el Banco Central ha venido

realizando estimaciones trimestrales donde la tasa de desempleo habría mantenido una tendencia decreciente, pasando desde 23.0% en 1990 a 14.3% en 1998; sin embargo, el señor Valdez Albizu dio en su discurso una cifra de 6.1% para la tasa de desempleo abierto.

En el Segundo Foro CESDEM-HOY, celebrado el 15 de julio de 1999, el licenciado Nelson Ramírez Madera, demógrafo y presidente del Centro de Estudios Sociales y Demográficos, analiza las distorsiones en la medición de la pobreza y desempleo en la República Dominicana, advertidas en diversos estudios e informes producidos por el Banco Central.

“En múltiples ocasiones -expresa el Gobernador del Banco Central en un discurso pronunciado ante la Cámara Americana de Comercio- hemos escuchado afirmaciones de organismos internacionales y nacionales que sitúan entre el 56% y el 60% a la población dominicana que se halla

Las distorsiones en las estimaciones oficiales sobre la pobreza y el desempleo en la República Dominicana son el producto del escaso desarrollo institucional del país, especialmente de las carencias y limitaciones que por largos años ha padecido el sistema estadístico nacional, en opinión de Ramírez Madera. Plantea realizar los esfuerzos y las transformaciones requeridos para avanzar de modo sostenido hacia un país más justo y de mayores oportunidades económicas y sociales para todos, basados en el conocimiento adecuado de la realidad nacional.

INDICE

Medición de la pobreza	Pág. 2
Medición del desempleo.....	7
Implicaciones	10

Un país a la Medida: Distorsiones en la Medición de la Pobreza y el Desempleo en la República Dominicana

■ Nelson Ramírez Madera

La medición de la pobreza

Durante los últimos lustros las preocupaciones y esfuerzos a los niveles mundial, regional y local, en torno al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el desarrollo social y la reducción o eliminación de las desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas, se han venido sintetizando en gran parte, para bien o para mal, en el tema de la pobreza. En la lucha contra ésta se asigna un rol central a la creación de empleos productivos. Así, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, se planteaba que "el desempleo y el subempleo son causas esenciales de la pobreza

individual y de la familia" y que "el progreso social...supone soluciones a los tres problemas fundamentales para el desarrollo de la humanidad... a saber, la eliminación de la miseria y la reducción de la pobreza, la

“¿qué nivel de satisfacción de necesidades alimenticias y otras básicas puede tener una familia de cuatro o cinco personas, de las cuales dos trabajan y ganan en conjunto cuatro, seis u ocho mil pesos mensuales, es decir, entre dos y cuatro mil pesos por trabajador, siendo por tanto el ingreso promedio por miembro(a) del hogar de mil, mil quinientos o dos mil pesos?”

posibilidad de que cada ser humano tenga un trabajo remunerador y la capacidad para que cada sociedad integre armoniosamente a sus miembros”.

La pobreza se manifiesta de muy diversas formas, como nos lo recuerda la siguiente cita: "Los pobres no sólo sufren la falta de ingresos y de acceso a bienes y servicios básicos, sino también experimentan un estatus social limitado; marginación en el espacio urbano y un entorno de vida degradado; un acceso limitado a la justicia, a la información, a la educación, al poder de toma de decisiones, y a la ciudadanía; así como una vulnerabilidad a la violencia y pérdida de seguridad"².

En la República Dominicana la gran extensión de la pobreza salta a la vista en los numerosos y

CES

POBLACION Y SOCIEDAD

BOLETIN CUATRIMESTRAL

AÑO V • No. 24 • SEPTIEMBRE/DICIEMBRE DE 1999

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@codetel.net.do

Santo Domingo, D. N., República Dominicana

PARA COMUNICACION INTERNACIONAL:

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

CONSEJO EDITORIAL

Maritza Molina

Juan José Polanco

Nelson Ramírez

Diseño e Impresión:
Editorial Gente, calle Pablo Neruda No. 7, Urb. Arismar,
Km. 10 1/2 Autopista Las Américas, Santo Domingo,
República Dominicana
Tel.: 598-7393 • Fax: 598-7399

densos barrios marginados y populares de la ciudad capital, Santiago y otras ciudades de relativa importancia, en la mayor parte de los sectores de nuestras decaídas ciudades medianas y pueblos pequeños, así como en los miles de localidades rurales -parajes- en que residen aún más de tres millones de dominicanos y dominicanas. Las condiciones de pobreza no sólo se aprecian en el hacinamiento y las deficiencias estructurales y sanitarias de las viviendas, sino también, entre otros aspectos, en la evidente subalimentación y desnutrición de la población adulta e infantil, en la todavía alta incidencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, en los bajos niveles educativos y en los altos niveles de desempleo y de empleo informal que presentan las áreas señaladas.

Los amplios segmentos de nuestra población afectados por las precariedades y limitaciones económicas y sociales están, por supuesto, muy conscientes de su situación. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en investigaciones como las Encuestas Nacionales de Cultura Política y Democracia realizadas en 1994 y 1997 (DEMOS-94 y DEMOS-97) por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y el Instituto de Estudios de Población y Desarrollo, de PROFAMILIA, dentro del Proyecto para el Apoyo a Iniciativas Democráticas. En estas encuestas representativas de la población de 18 años y más de edad del país, a la pregunta "¿A qué clase social pertenece usted?" el 65.2% en 1994 y el 75.8% en

1997 respondió "A la clase pobre"³. Cabe agregar que una pregunta semejante introducida en una encuesta hecha por el CESDEM en noviembre de 1998, aplicada por igual a las personas de 18 años en adelante a nivel nacional, arrojó una proporción de personas autoclasificadas como pobres de 68.1%, más cercana al valor de DEMOS-94.

En distintas oportunidades se han realizado en nuestro país esfuerzos por obtener determinaciones de los niveles de pobreza menos subjetivas que una simple autopercepción declarada por la población. En este orden se ha recurrido a procedimientos de amplia divulgación al nivel

“En estas encuestas representativas de la población de 18 años y más de edad del país, a la pregunta ¿A qué clase social pertenece usted? el 65.2% en 1994 y el 75.8% en 1997 respondió: A la clase pobre”

internacional, mediante los cuales se clasifica a los hogares o personas considerando, entre las diferentes dimensiones del fenómeno estudiado, aquellas que además de su relevancia para el análisis presentan menores dificultades relativas de cuantificación.

Los procedimientos a que se alude se basan, ya sea en la relación existente entre los ingresos de los hogares o personas y el costo de una canasta mínima de alimentos o, en general, de bienes y servicios -como es el caso del método denominado de Línea de Pobreza (LP)- o en la posesión o acceso efectivo de dichas unidades de estudio a un conjunto de bienes y servicios básicos (incluyendo aquí elementos de la calidad o adecuación de las viviendas o servicios) -lo que caracteriza al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)- o bien en una combinación de varios de estos aspectos y otros relacionados.

En la década de los ochenta, tanto en el Banco Central de la República Dominicana como en la oficina local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se efectuaron varias aplicaciones de los métodos LP y NBI a los resultados de encuestas nacionales realizadas por la primera de estas instituciones en 1984 y 1989. La mayor parte de las estimaciones así obtenidas, tanto con referencia a los hogares como a la población y para las distintas áreas geográficas, arrojaron proporciones de pobres que oscilaban entre 40 y 70 por ciento y, en lo que concierne al total del país, entre 50 y 60 por ciento⁴.

Más recientemente, a finales de 1997, se llevó a efecto en la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) un riguroso trabajo denominado "Focalización de la

Pobreza en la República Dominicana”, que contó con la asesoría técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y con el apoyo financiero del PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En este trabajo se calcularon funciones de pobreza para las zonas urbana y rural, aplicando métodos de análisis estadístico multivariado a datos sobre 15 variables socioeconómicas y demográficas investigadas en el cuestionario de hogar de la Encuesta Demográfica y de Salud 1996 (ENDESA-96).

Por medio de las funciones de pobreza obtenidas se produjeron estimaciones del número y proporción de hogares y personas pobres en 1996 -con base en los datos de la encuesta antes mencionada- tanto al nivel nacional como por zonas urbana y rural, regiones de salud y subregiones de planificación, y en 1993 -a partir de los datos del censo de población de dicho año- para las áreas mencionadas y además por provincias, municipios, barrios, secciones y parajes.

Los resultados de esta metodología, que se asimila más al concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas aunque supera algunas de las principales limitaciones del método tradicional, arrojaron una proporción de hogares pobres en el país de 60% en 1993 y 56% en



1996, mostrando escasa variación respecto de las cifras previamente estimadas para la segunda mitad de la década de los ochenta. En cuanto a las diferencias por zona, el informe del estudio indicado señala que “Mientras en la zona urbana menos del 40 por ciento de los hogares son pobres, en la zona rural la pobreza ronda los hogares de más del ochenta por ciento de las familias”⁵. Cabe resaltar que aparte de las cifras absolutas y relativas de hogares y población pobre y de un indicador sintético de pobreza por hogar, este método suministra, para todas las áreas, localidades y sectores o barrios del país, la proporción de hogares pobres que presentan carencias o necesidades insatisfechas, respecto de cada uno de once aspectos o servicios específicos analizados.

Como ustedes conocen, hace unos nueve meses el Banco Central completó el trabajo de campo, realizado entre octubre de 1997 y septiembre de 1998, de la tercera Encuesta Nacional de

Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) -las anteriores tuvieron lugar en 1976-77 y en 1984. Este estudio brinda una excelente oportunidad de producir estimaciones actualizadas de los niveles de pobreza en el país, desglosada por grandes zonas y regiones o subregiones, incluso según cada uno de los diferentes métodos señalados. Esto permitiría, además del análisis de las tendencias del fenómeno, interesantes y útiles comparaciones tomando en cuenta las distintas dimensiones examinadas por cada método y los criterios de medición utilizados. Sin embargo la referida oportunidad no ha sido aún aprovechada y, en vez de ello, en un discurso pronunciado en mayo pasado ante la Cámara Americana de Comercio, el Gobernador del Banco Central, Lic. Héctor Valdez Albizu, expresó las siguientes consideraciones en relación con el tema que nos ocupa:

“En múltiples ocasiones hemos escuchado afirmaciones de organismos internacionales y nacionales que sitúan entre el 56% y el 60% a la población dominicana que se halla por debajo de la línea de la pobreza. Hoy podemos precisar, en base a los resultados de la Encuesta realizada por el Banco Central, que un 25% de nuestra población, es decir, 2.5 de cada 10 dominicanos, se encuentra en situación de pobreza, menos de la mitad de lo reportado por otras fuentes. Esta medición se basa en la metodología empleada por el Banco Mundial, que define como pobre a la persona con ingreso



mensual igual o inferior a 60 dólares (RD\$960). Asimismo, en situación de indigencia, es decir personas con ingreso mensual igual o inferior a 30 dólares (RD\$480), se encuentra un 4% de los dominicanos” .

Casi a seguidas agrega el señor gobernador: “Con estos datos estamos en mejores condiciones de iniciar el nuevo milenio con un inventario definido para desarrollar una estrategia focalizada de reducción de la pobreza” y, un poco más adelante, “No existe una fórmula mágica para el alivio de la pobreza y la inclusión de los pobres en los beneficios del desarrollo, pero hay que reconocer que estamos realizando ingentes esfuerzos por erradicar este flagelo mundial”.

De los párrafos citados queremos resaltar:

1ro.) Que el señor gobernador del Banco Central no valora

adecuadamente los resultados de laboriosos estudios efectuados por la propia institución que dirige o por otros organismos públicos, con el aval y apoyo técnico y financiero de diversos organismos internacionales, calificándolos como “afirmaciones que hemos escuchado en múltiples ocasiones”;

2do.) Que, más que a dichos resultados y a los que puedan obtenerse de aplicar los métodos LP, NBI u otros a los datos de la más reciente encuesta, el señor gobernador concede crédito a cálculos basados en un criterio que, si bien muy utilizado por el Banco Mundial para sus clasificaciones y comparaciones internacionales, para un país específico resulta ser imperfecto y escasamente objetivo, ya que no toma en cuenta el poder adquisitivo real de los ingresos en ese país. El propio Banco Mundial hace la distinción entre lo que debe ser la medición de la

pobreza en el plano nacional, basada más comúnmente en los niveles internos de ingreso y consumo, y su medición al nivel global o mundial, que requiere una misma línea base de pobreza expresada en una unidad común para todos los países; en este orden, el citado organismo internacional utiliza los valores de US\$1 por día (para indigencia) y US\$2 por día (para pobreza) expresados en términos de Paridad de Poder de Compra de 1985, que mide el poder de compra relativo de las monedas en los distintos países; y,

3ro.) El señor gobernador considera que unas pocas estimaciones globales, con una débil sustentación estadística y analítica, proporcionan “mejores condiciones de iniciar el nuevo milenio con un inventario definido para desarrollar una estrategia focalizada de reducción de la pobreza” que lo que permitiría, por ejemplo, el bien fundamentado estudio realizado

por ONAPLAN en 1997, con sus miles y miles de datos sobre niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en todas las áreas y asentamientos humanos del país.

En relación con el criterio de los 60 dólares o 960 pesos mensuales como línea de pobreza, procede insistir:

¿En la República Dominicana de hoy no son pobres las personas que, siendo muchas veces los principales y a veces los únicos sustentadores económicos de sus hogares, ganan mil 200, mil 500, 2,000 o inclusive 3 mil pesos al mes?

O, tomando en consideración el ingreso promedio por persona dentro de los hogares, al que sin dudas se refería el gobernador del Banco Central, ¿qué nivel de satisfacción de necesidades alimenticias y otras básicas puede tener una familia de cuatro o cinco personas, de las cuales dos trabajan y ganan en conjunto cuatro, seis u ocho mil pesos mensuales, es decir, entre dos y cuatro mil pesos por trabajador, siendo por tanto el ingreso promedio por miembro(a) del hogar de mil, mil quinientos o dos mil pesos?

La segunda de estas dos preguntas es especialmente pertinente, ya que de acuerdo a los datos aportados por la ENGIH, aparte del primer quintil o 20% más pobre de los hogares con 3,125 pesos de ingreso promedio mensual -646 pesos por persona- el segundo quintil tiene RD\$5,169 por hogar y RD\$1,116

por persona, y el tercer quintil RD\$7,111 por hogar y RD\$1,598 por persona (ver cuadro 1). De manera que en nuestro país el 60% de las familias, que comprenden el 65% de la población, tenían en 1998 ingresos promedios por persona por debajo de 1,600 pesos al mes.

Por el momento no se dispone de informaciones detalladas de la ENGIH acerca del consumo de los hogares -y dadas las tradicionales restricciones para el acceso a las bases de datos de las encuestas del Banco Central, hay que depender de las

informaciones y análisis que la propia institución dé a conocer de manera que no es factible realizar una aplicación adecuada del método de Línea de Pobreza. Mientras tanto, sin embargo, puede resultar útil comparar los ingresos y gastos promedios de los hogares derivados de la ENGIH con el valor de la canasta familiar agropecuaria, calculada mensualmente por la Secretaría de Estado de Agricultura, la que en abril de este año se estimaba en 3,043 pesos y para el año 1998, en promedio, en 2,559 pesos.

Cuadro 1

Ingreso promedio mensual por hogar y por persona, porcentaje de población y valor promedio de la canasta familiar mensual, según área y quintil de hogares. (Ingresos y gastos en RD\$).

AREA O QUINTIL	INGRESO PROMEDIO POR HOGAR	% DE POBLACION	INGRESO PROMEDIO POR PERSONA	VALOR PROMEDIO DE LA CANASTA FAMILIAR *
	(1)	(2)	(3)	(4)
Total país	9,480	100.0	—	6,241
Distr. Nacional	12,277	30.8	—	8,520
Resto Urbano	9,554	36.1	—	6,161
Resto Rural	6,623	33.1	—	4,066
Quintil				
1	3,125	22.6	646	2,528
2	5,169	21.6	1,116	3,755
3	7,111	20.8	1,598	4,955
4	9,830	19.0	2,415	6,694
5	22,162	16.0	6,461	13,271

Fuentes: - Columna 1: Discurso del Gobernador del Banco Central en la Cámara Americana de Comercio, 19/5/99.
- Columnas 2 y 4: Banco Central. La nueva canasta familiar para medir la inflación. (Sin fecha).
- Columna 3: Cálculos del autor, basados en los datos de las columnas 1 y 2 y los de total de hogares entrevistados en la ENGIH y tamaño promedio del hogar, según la fuente de las columnas 2 y 4.

* Nota: El Banco Central no ha precisado aún qué proporción del gasto total promedio de las familias representa el gasto en los 245 bienes y servicios seleccionados para integrar la nueva canasta familiar. Este dato, o más directamente las cifras absolutas de dicho gasto total promedio, por áreas y quintiles, permitiría, entre otras cosas, establecer los niveles de ahorro en cada estrato.



Aunque la canasta familiar agropecuaria sólo se determina para la ciudad de Santo Domingo y su valor resultaría algo más bajo si se calculase para las restantes áreas urbanas y la zona rural, hay que considerar también que en estas áreas los ingresos promedios son muy inferiores a los del Distrito Nacional. Por otra parte, en la canasta agropecuaria no se incluye un conjunto de alimentos procesados, tales como la sal, el azúcar, el pan, el aceite, el vinagre, las pastas alimenticias, las sardinas enlatadas, la sopa concentrada, la salsa de tomate, el café, el chocolate y otros, que son de consumo generalizado -en muchos de los casos, imprescindibles- en nuestro país.

Es claro que si al costo efectivo de la canasta alimenticia se agregan los gastos que conlleva la satisfacción de las necesidades básicas de las familias en materia de vestuario y calzado, salud, educación, transporte, vivienda y

servicios (luz, agua, teléfono, etc.) y otros, los hogares de por lo menos los primeros tres quintiles, o el 60% del total, deben confrontar serias dificultades para mantener un estándar de vida digno.

En otro orden, y para completar este punto, en el discurso de referencia se hizo énfasis en los cambios de los últimos lustros en las proporciones de hogares que poseen determinados bienes, tienen acceso a servicios básicos, o cuyas viviendas están construidas con materiales de cierta calidad, como signos del progreso en las condiciones de vida de nuestra población. No se aludió, ciertamente, al papel que en dichas tendencias han jugado y siguen jugando factores tales como la migración rural-urbana, las disposiciones legales contra el corte de árboles y el permanente flujo de electrodomésticos traídos por dominicanos(as) residentes en el exterior a sus familiares en el

país. Tampoco se consideró a la probable concentración del extraordinario aumento del parque vehicular en años recientes en aquellos hogares que ya eran poseedores de vehículos - en la ENDESA-96 sólo el 12.8% de los hogares tenían vehículo privado, el dato de la ENGIH no ha sido dado a conocer.

De todos modos, nos parece más importante reiterar la necesidad de establecer, a través de la aplicación a la base de datos de la ENGIH del método NBI convencional o de la metodología utilizada por ONAPLAN en 1997, o de ambos procedimientos, en qué grado se ha avanzado en la reducción de los niveles de pobreza definidos por el conjunto de dimensiones y aspectos sobre los hogares y las viviendas considerados en cada uno de los mismos.

La medición del desempleo

Al igual que en lo referente a la pobreza, el Banco Central ha venido produciendo en los últimos años estimaciones de los niveles de desempleo que contrastan fuertemente con las que se derivan de otras fuentes. Para la presente década, según las encuestas semestrales y trimestrales de fuerza de trabajo que ha realizado la institución - más recientemente a través de "paneles" mensuales, con estimaciones trimestrales- la tasa de desempleo habría mantenido una tendencia decreciente, con algunas oscilaciones, pasando desde 23.0% en 1990 a 14.3% en 1998.

Estudios y estimaciones sobre la materia efectuados para algunos años de dicho período, muestran una situación diferente. Por ejemplo, mientras las tasas de desempleo para 1991 y 1996 publicadas por el Banco Central fueron de 19.6 y 16.5 por ciento respectivamente, las estimaciones obtenidas a través de los cuestionarios de hogar de las encuestas demográficas y de salud (ENDESAS) realizadas en esos años, ascendieron, en el mismo orden, a 26.2 y 37.6 por ciento. En anteriores oportunidades hemos atribuido estas importantes divergencias, que se manifiestan sobre todo en las tasas correspondientes a las mujeres, a las variaciones en los criterios y conceptos de investigación utilizados en las distintas fuentes y, especialmente, en la aplicación efectiva de los mismos durante la fase de procesamiento y tabulación de los datos ⁷.

Al respecto cabe resumir aquí que las estimaciones basadas en los datos de las ENDESAS se fundamentan en los criterios y definiciones vigentes sobre la Población Económicamente Activa (PEA), el empleo, el desempleo y el subempleo, aprobados por la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrada en octubre de 1982 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las resoluciones correspondientes, en adición a las que prevalecían desde 1954 y que al definir la población desocupada hacían énfasis en la búsqueda activa de trabajo

durante la semana anterior a la entrevista, incorporaron el criterio de disponibilidad actual para trabajar en un empleo asalariado o independiente, tomando en cuenta las dificultades para la consecución de empleo en muchos países subdesarrollados.

“La canasta familiar agropecuaria sólo se determina para la ciudad de Santo Domingo y su valor resultaría algo más bajo si se calculase para las restantes áreas urbanas y la zona rural, hay que considerar también que en estas áreas los ingresos promedios son muy inferiores a los del Distrito Nacional”

Entre las disposiciones adoptadas en 1982 resulta de particular interés la siguiente: “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 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 (según se

indicó en el párrafo anterior) puede aplicarse suprimiendo el criterio de búsqueda de empleo” (subrayado nuestro, N.R.) ⁸.

Estas recomendaciones han sido acogidas, entre otros organismos, por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que las incluyó en el documento “Principios y recomendaciones complementarios para los censos de población y habitación”, publicado por las Naciones Unidas en 1990 con el fin de orientar a los países en la planificación y organización de los censos de la década de los noventa al nivel mundial.

En los informes que ha publicado el Banco Central sobre los resultados de sus encuestas de fuerza de trabajo se señala que la categoría de desempleados incluye tanto las personas que buscan trabajo como las que no lo hacen y están en disposición de trabajar; asimismo, los cuestionarios utilizados contienen preguntas referentes a estas determinaciones. Parece ser, no obstante, que en la fase de procesamiento y clasificación de los datos se aplican algunas otras consideraciones o criterios que dan lugar a las bajas tasas de desempleo resultantes, en comparación con las obtenidas en las ENDESAS.

El Banco Central, sin embargo, va aún más lejos en su empeño de convencernos de que este problema social es relativamente poco importante. En efecto, al hacerse referencia en una publicación reciente de la institución a la tasa de desempleo

de 14.3% estimada para el trimestre abril-junio de 1998, se señala: "Una evaluación realizada por expertos del Instituto de Estudios de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, reveló que la tasa de desempleo derivada de la encuesta de fuerza de trabajo del Banco Central se hallaba sobreestimada por razones de orden metodológico y que la tasa real de desempleo abierto, que es el indicador utilizado universalmente, estaría entre 7% y 8%". En el mismo párrafo se indica más adelante: "Es importante resaltar que este nivel se encuentra por debajo del que se registra actualmente en España (19.6%), Francia (11.9%), Alemania (11.2%) y Argentina (18.0%)".

Es de señalar también que en el discurso antes citado, el gobernador del Banco Central nos da una cifra todavía más baja para dicha tasa de desempleo abierto: 6.1%. De modo, agregamos nosotros, que según este indicador ya nos estamos acercando a los niveles de desempleo de dos de las mayores potencias mundiales, Estados Unidos y Japón, que presentan actualmente tasas próximas al 4 y 5 por ciento.

Debe insistirse en el hecho de que, a pesar de su extendida utilización al nivel internacional, la tasa de desempleo abierto no refleja adecuadamente la situación del mercado laboral de países como la República Dominicana, caracterizada por un alto grado de rigidez en la demanda ocupacional de los

sectores formales de la economía, que desestimula la búsqueda activa de trabajo.

En relación con estos planteamientos cabe preguntarse ¿por qué si los niveles de desempleo son tan bajos como pretenden demostrar las fuentes oficiales, las encuestas de opinión pública de los últimos años destacan la alta significación que la población concede a la carencia de fuentes de trabajo? Por ejemplo, en la encuesta DEMOS-97 ya citada, una tercera parte de la muestra entrevistada señaló que la causa principal de la pobreza en el país es "la falta de empleo o fuentes de trabajo", figurando como segunda causa, con un 25% de las respuestas, "los gobiernos y los que están arriba".

“ Se ha venido incrementando, sobre todo a través de los medios de comunicación y procedente de fuentes oficiales, la referencia a la creación en el país de 300 mil a 400 mil puestos de trabajo desde 1996 hasta la fecha, pero estos planteamientos tienen una base estadística bastante precaria ”

Asimismo, en la encuesta Hamilton-Hoy de marzo del

presente año, a la pregunta ¿cuál de estos temas o problemas usted cree es el más importante que enfrenta el país? el 40% de la población entrevistada, de 18 años y más de edad, respondió: "Crear más fuentes de trabajo", superando esta cifra ampliamente a la de la respuesta "Mejorar el sector agrícola" que ocupó el segundo lugar (12%).

Un último ejemplo al respecto, que muestra en forma más concreta y directa las limitaciones del mercado laboral, lo proporciona la encuesta Gallup-Hoy de diciembre de 1997. En la misma, el 18% de la población de 18 años y más, a la pregunta ¿qué desea usted en términos personales durante el año 1998?, declaró que "Conseguir empleo". Este porcentaje equivale, en la población total estimada en dichas edades, a unas 900 mil personas y a un nivel de desempleo superior al 30% de la población activa, en un período para el que las estimaciones del Banco Central para la población de diez años y más arrojaban sólo unos 500 mil desocupados y una tasa de desempleo de alrededor del 16%.

Antes de terminar esta parte, debemos referirnos aunque sea brevemente a la otra cara de la moneda del desempleo: el nivel de empleo o de generación de empleos. En meses recientes se ha venido incrementando, sobre todo a través de los medios de comunicación y procedente de fuentes oficiales, la referencia a la creación en el país de 300 mil a 400 mil puestos de trabajo desde 1996 hasta la fecha. La cifra de

400 mil, por ejemplo, fué citada por el Secretario de Estado de Trabajo durante la 87ava. Conferencia de la OIT, realizada en junio pasado en Ginebra, Suiza. Asimismo, se ha afirmado que aumenta más fuertemente el empleo formal que el informal.

En relación con estos planteamientos queremos destacar que su base estadística es bastante precaria. Por un lado, es cierto que las encuestas sobre microempresas y pequeñas empresas que realiza anualmente el Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO) muestran un incremento de unos 207 mil trabajadores en este sector entre 1996 y 1998, y en el mismo período se registra un aumento de 30 mil empleos en las zonas francas industriales, de 24 mil en el Gobierno General, y podrían estimarse unos ocho a diez mil más en el área turística. Estas cifras totalizan alrededor de 270 mil personas, a las que podrían agregarse incrementos no muy grandes en algunos otros sectores (por ejemplo, todo el sector financiero y de seguros aumentó su personal en sólo dos mil empleados en el lapso indicado).

Podríamos preguntarnos, sin embargo, ¿cuántos empleos se han estado perdiendo en sectores como el agropecuario, la mediana y gran industria nativa y otros? Sobre el sector agropecuario no hay registros continuos de fuerza de trabajo, pero podemos recordar que según las encuestas del Banco Central la PEA ocupada en el mismo venía en declive entre 1991 y 1996,

pasando de 458 mil personas en el primer año a 358 mil en el segundo (las estimaciones respectivas derivadas de ENDESA-91 y ENDESA-96 son mucho más altas, pero el descenso relativo es parecido). En lo tocante al sector manufacturero tradicional, la serie de informaciones que desde 1936 publicaba la ONE fué, lamentable e inexplicablemente, descontinuada a partir de 1993. Cabe anotar que de un número máximo de trabajadores registrados para este sector durante la década de los ochenta, unos 164 mil en 1987, se descendió en 1993 a 143 mil.

De manera que los incrementos recientes en la fuerza de trabajo ocupada en algunos sectores podrían estar compensados en parte con disminuciones producidas en otros. Cabe advertir aquí que es posible, mediante la manipulación de determinados datos y estimaciones, mostrar tendencias que "prueben" lo contrario y respalden las afirmaciones sobre el fuerte aumento del empleo. Por suerte, elaboraciones de esa índole pueden ser fácilmente detectables y no resisten el análisis crítico más somero.

Por lo demás, ¿se puede hablar de aumentos sustanciales en la creación de empleos y en la proporción de empleos formales cuando, como en el caso que nos ocupa, el mayor crecimiento se verifica en el sector de microempresas y pequeñas empresas? Por nuestra parte y para no extendernos con una serie de interesantes e ilustrativas

informaciones sobre la materia contenidas en un reciente informe de FONDOMICRO, respondemos por medio de las siguientes líneas, copiadas de éste: "Así, las microempresas juegan un doble papel: por un lado, representan una alternativa ante la falta de empleos generados por el sector formal y, por otro lado, constituyen una válvula de escape de la presión social que implica este incremento del mercado laboral sin ofertas de trabajo, lo que se traduciría en un aumento de la tasa de desempleo"¹⁰.

Implicaciones

El dilema planteado por todo lo antes expuesto se puede resumir del modo siguiente: ¿Está la República Dominicana avanzando de manera rápida y efectiva en el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la mayor parte de su población, o las cifras al respecto proporcionadas por el Banco Central se alejan mucho de la realidad? En otros términos, ¿debemos insistir en la necesidad de elaborar y ejecutar políticas y planes eficaces contra la pobreza, el desempleo y el subempleo, basados en un conocimiento adecuado de sus magnitudes, tendencias y causas, o debemos despreocuparnos y felicitarnos porque ya alcanzamos cifras muy bajas de desempleo -mejores que las de muchos países desarrollados- y probablemente en corto tiempo (a lo mejor con sólo un par más de encuestas o informes u otra consultoría extranjera) alcanzaremos niveles mínimos de pobreza?

Más allá del sarcasmo que se desliza en la última pregunta, para nosotros el asunto es muy serio: el Banco Central estaría minimizando algunos de los principales problemas nacionales y presentando ritmos de progreso que no se corresponden con la realidad. Los propósitos de estas acciones se encontrarían, a nuestro entender, en el autoasignado rol de "juez y parte" de dicho organismo en cuanto a la regulación de algunos aspectos de la economía nacional y la determinación de su funcionamiento global e impacto social. Es decir, el Banco Central no se limita sólo al cumplimiento de sus funciones regulatorias en materia de condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y otras, y a la elaboración de las cuentas nacionales y otras estadísticas, sino que en los últimos años ha asumido también la tarea de demostrar al país que el modelo económico vigente, además de generar estabilidad macroeconómica y crecimiento del producto, tiene un impacto positivo sustancial en las condiciones de vida de nuestra población.

La situación señalada tiene graves connotaciones e implicaciones en diversos

órdenes, de las que a continuación enumeramos algunas:

- En primer lugar, los estudios que realiza el Banco Central, como las encuestas de fuerza de trabajo y las de gastos e ingresos de las familias, conllevan, además de tiempo y esfuerzos, la inversión de importantes recursos económicos que provienen de los



impuestos pagados por los contribuyentes. Estos recursos son indudablemente mal utilizados si los estudios no enfocan adecuadamente los problemas objeto de investigación, si sus resultados son desaprovechados o dejados de lado en la etapa de análisis y cálculo de indicadores, o si éstos son sustituidos por otras cifras no bien fundamentadas.

- Como sugerimos en un punto anterior, este particular manejo de las informaciones por parte del Banco Central podría afectar negativamente la aceptación y utilización de otros estudios efectuados por instituciones

públicas, que también costaron dinero y dedicación. Pero creemos que, en mucho mayor medida, resultados del tipo de los aquí examinados le hacen daño a la imagen del propio Banco Central, tendiendo a reducirse en diversos sectores la confianza en la idoneidad de las estadísticas que elabora y divulga.

- Las anomalías analizadas son, al menos en parte, producto del escaso desarrollo institucional del país, especialmente de las carencias y limitaciones que por largos años ha padecido el sistema estadístico nacional. Baste al respecto recordar que durante la segunda mitad de la década de los setenta y los primeros años de los ochenta la Oficina

Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Estadística realizaron conjuntamente una importante serie de encuestas de mano de obra, que arrojaron abundantes luces sobre las características y tendencias del empleo, el desempleo y el subempleo. Lamentablemente, por una combinación de escasez de recursos económicos y humanos, desinterés y aún falta de visión y comprensión de los roles institucionales por parte de funcionarios a distintos niveles, estos esfuerzos fueron descontinuados, viniendo a llenar el Banco Central el vacío existente en relación con estos estudios.

- Situaciones como la que nos ocupa en esta tarde prestan un flaco servicio a los propósitos de lograr las debidas transparencia y eficacia de la gestión pública, que se supone deben caracterizar a todo Estado moderno. ¿Cómo es posible, a partir de informaciones no objetivas, que se apartan de la verdad, monitorear adecuadamente los avances o retrocesos en materia de desarrollo social, evaluar y reformular políticas, planes y estrategias, establecer la cobertura e impacto de los programas y las causas de sus eventuales deficiencias y limitaciones y, por último, realizar una correcta y eficaz asignación de los recursos disponibles?

Creemos firmemente que todos estos temas ameritan una cuidadosa ponderación tanto por parte del sector público como del privado. Entendemos que el Gobierno central y el Congreso deben propiciar la adopción de las disposiciones correctivas necesarias y las que permitan prevenir la ocurrencia de casos semejantes en el futuro. Asimismo, que la sociedad civil debe ejercer de modo permanente funciones de vigilancia, denuncia y reclamación al respecto, e incluso desarrollar acciones que permitan contrarrestar los efectos de este tipo de irregularidades.

Entendemos, por último, que la diferencia entre una actitud activa y una pasiva frente a la

problemática examinada equivale a elegir entre las dos opciones siguientes: o realizamos los esfuerzos y transformaciones requeridos para avanzar de modo sostenido hacia un país más justo y de mayores oportunidades económicas y sociales para todos, basados en el conocimiento adecuado de la realidad nacional, o nos resignamos a aceptar el espejismo de un país en el que el progreso y bienestar de las mayorías sólo existen en la mente y en las elaboraciones numéricas de unos pocos; un país a la medida de los intereses particulares de reducidos sectores nacionales.

Referencias

- 1 Naciones Unidas. *Resultado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Proyecto de declaración y proyecto de programa de acción*. Junio de 1994.
- 2 Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CENUAH). *La pobreza humana, un reto mundial. Declaración de Recife*. Documento del Encuentro Internacional de Recife sobre Pobreza Urbana, marzo de 1996.
- 3 Duarte, I., Brea, R. y Tejada Holguín, R. *Cultura Política y Democracia en la República Dominicana, 1997*. Resultados de la II Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia (DEMOS-97). PUCMM/PID-PROFAMILIA/IEPD. Santo Domingo, marzo de 1998.
- 4 Véase:
 - Gámez, Susana:
 - *Niveles, características y tendencias de la pobreza*. Marzo de 1992. (Mimeo).
 - *La pobreza en República Dominicana*. Documento de trabajo.
 - Seminario "Bases técnicas para la reforma social y disminución de la pobreza en la República Dominicana". PNUD. Agosto de 1993. (Mimeo)
 - Del Rosario, Gumersindo. *Estructura del consumo, nutrición y pobreza en la República Dominicana, 1984*. Banco Central de la República Dominicana, 1993.
 - Un resumen de las estimaciones obtenidas en los trabajos anteriores se encuentra en:
 - Ramírez, Nelson. *Pobreza y procesos sociodemográficos en la República Dominicana. Relaciones e implicaciones para políticas y programas*. Documento de trabajo. Seminario "Políticas de concertación para la reforma social y disminución de la pobreza". PNUD-PUCMM. Noviembre de 1993. (Mimeo).
- 5 Ver: Morillo Pérez, Antonio. *Focalización de la pobreza en la República Dominicana*. Oficina Nacional de Planificación. Secretariado Técnico de la Presidencia. Noviembre de 1997. (Mimeo).
- 6 Valdez Albizu, Héctor. "Cambios en la economía y la sociedad dominicanas de fin de siglo". Discurso pronunciado en la Cámara Americana de Comercio, el 19 de mayo de 1999. Periódico Hoy, 20 de mayo de 1999, páginas 16 a 18.
- 7 Ramírez, N.:
 - *Las encuestas de fuerza de trabajo del Banco Central, 1991 y 1994: un examen crítico*. Boletín Población y Sociedad. Año I No. 4. Julio-agosto de 1995. Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM).
 - *¿Cuáles son los niveles reales de desempleo en la República Dominicana?*. Artículo publicado en la sección Areíto del periódico Hoy. 19 de abril de 1998.
- 8 Oficina Internacional del Trabajo. *Décimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 18-29 de octubre de 1982). Resolución I*. 1983.
- 9 Banco Central. *Informe de la Economía Dominicana*. Enero-marzo 1999. (Pag. 43). Mayo 1999.
- 10 Ortiz, Marina. *Microempresas y fuerza laboral en la República Dominicana, 1997-1998*. Fondo para el Financiamiento de la Microempresa. Santo Domingo, 1998.