

EN ESTE NUMERO:

La Pobreza en la República Dominicana Niveles, Tendencias, Divergencias y Convergencias Contexto Espacial y Temporal de los Niveles de Pobreza en 1998

En este número el CESDEM prosigue en su línea de contribución al análisis y al debate acerca de la pobreza en el marco de la investigación socio-demográfica.

Esta vez presentamos dos artículos del Doctor en Demografía Antonio Morillo Pérez.

Ambos artículos tienen como eje central el análisis crítico a las diferentes metodologías utilizadas en el país para la estimación de la pobreza. Explica el investigador cómo esas divergencias metodológicas han arrojado índices muy diferenciados para períodos muy cortos, entre los años 80 y 90, lo que plantea grandes cuestionamientos cuando se les compara con la situación de pobreza que se procura explicar y/o representar. Asimismo, en su crítica a las diferentes estimaciones (BC, 1984 y 1989; PNUD-BC, 1986 y 1989; FE&D, 1984; FE&D-USAID, 1992; FE&D, 1993; ENGIH III, entre otras) destaca la inconsistencia de aquellas que han conceptualizado la pobreza basadas en el método de la línea de pobreza, que parte del ingreso de los hogares.

Inconsistencia que, según el autor, viene dada básicamente por la no adecuación a la realidad social del país de la cifra tomada como línea de pobreza así como por la heterogeneidad de líneas de pobreza adoptadas en los diferentes análisis; y porque éstas arrojaron una diversidad de estimaciones que de alguna manera expresan

tendencias ideológico-políticas de los sectores involucrados las que, inexorablemente, repercuten en la posibilidad o no de la comparación de las mismas.

En comparación con el método de línea de pobreza se destaca, en los textos, la "Tendencia de ONAPLAN", cuyas estimaciones se realizan sobre la base de una metodología que conceptualiza la pobreza desde una perspectiva multidimensional, que integra variables socioeconómicas y demográficas.

Además, critica el autor los niveles de pobreza general y de pobreza extrema estimados por ENGIH-III, esto es 25% y 4%, respectivamente. Esta estimación sitúa al país con uno de los niveles más bajos de pobreza de América Latina lo que es contradictorio con la inversión social que se registra en nuestro país.

A partir de sus análisis el Dr. Morillo llama la atención sobre dos aspectos importantes: uno es el riesgo que podría implicar la subestimación de los niveles de pobreza a fin de que el país pueda beneficiarse de la cooperación internacional y otro la necesidad de que se profundice en el debate acerca de las mediciones de la pobreza y se homogenicen los criterios metodológicos.

Lo antes expuesto coadyuvaría a la definición de políticas sociales que guardarían mayores niveles de coherencia con la realidad social existente.

INDICE

Estimaciones del Banco Central para 1998.....	Pág. 2
Problemas de la línea de pobreza.....	3
Resultados del método de la línea de pobreza.....	4
Un probable escenario de cambios de la pobreza.....	5
Hipótesis sobre los cambios y expectativas.....	6

El contexto espacial y temporal de los niveles de pobreza en 1998.....	8
Niveles y tendencias de la pobreza en Rep. Dom.....	9
El contexto latinoamericano.....	11
Reflexiones y recomendaciones.....	14

La Pobreza en la República Dominicana: Niveles, Tendencias, Divergencias y Convergencias

■ Antonio Morillo Pérez, Ph.D

Las estimaciones del Banco Central para 1998

Las estimaciones de pobreza más recientes disponibles en la República Dominicana han sido ofrecidas por la tercera Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGIH) realizada por el Banco Central en el período octubre de 1997 a agosto de 1998. Partiendo del método de la línea de pobreza, estimaciones publicadas indican que el 21.5% de los hogares dominicanos reciben mensualmente un ingreso per cápita inferior a 60.0 dólares, mientras que 3.6% no llega a alcanzar los 30.0 dólares mensuales per cápita.

Estas cifras no representan necesariamente la situación de

pobreza del país. El mencionado 3.6% correspondería a una medición de la 'indigencia' o 'pobreza extrema' en la medida que la cifra de 30.0 dólares (utilizada como línea de pobreza extrema) fuese suficiente para adquirir en el mercado una canasta básica de alimentos con los requerimientos calóricos y nutricionales recomendados. Por su parte, la cifra de 21.5% correspondería a una medición de la 'pobreza en general' sólo en el caso de que la cifra de 60.0 dólares (utilizada como línea de pobreza en general) fuese suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria y no alimentaria (que incluye otros bienes y servicios básicos).

El análisis del contexto latinoamericano ofrece claros indicios de que las líneas

utilizadas por el Banco Central corresponden a niveles de ingresos insuficientes para adquirir en el mercado los productos que conforman la canasta básica. Dichas líneas generan estimaciones de pobreza muy bajas para los bajos niveles de gasto social y los relativamente altos niveles de analfabetismo en nuestro país.

Un análisis realizado tomando como referencia el contexto latinoamericano indica que para los niveles en que se encuentran actualmente dichas variables, la cifra esperada de hogares pobres debería estar cerca del 50%. Esta relación pone en evidencia que US\$60.0 mensuales per cápita no son suficientes para adquirir en el mercado la canasta básica de bienes y servicios, por lo cual la estimación del Banco Central

cesdem

POBLACION Y SOCIEDAD

BOLETIN CUATRIMESTRAL

AÑO VI • No. 26 • MAYO/AGOSTO DEL 2000

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

Brígida García

Grisel Lerebours

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



dejaría de contar como pobres segmentos poblacionales que en realidad conviven con condiciones de carencias que les impiden una vida digna.

Este problema de medición no debería sorprender. La cifra de 60.0 dólares fue propuesta por el Banco Mundial para establecer comparaciones internacionales y cuando se hacen interpretaciones fuera de ese contexto se presentan problemas analíticos, ya que dicha cifra no reflejaría necesariamente el verdadero poder de compra en los mercados locales. Para evitar confusiones, los resultados de dicha medición deben interpretarse como el porcentaje de hogares que recibe ingresos mensuales per cápita menores de 60.0 dólares, lo cual, en la mayor parte de los casos, no coincide con la cifra de hogares realmente pobres. De ese modo deben entenderse las estimaciones publicadas por el Banco Central.

Problemas de la línea de pobreza

En el país se carece de debates y consensos con relación a los niveles de ingresos familiares que definen las líneas de pobreza. No obstante, existen algunas aproximaciones. Considerando el poder de compra en los mercados internos de los países latinoamericanos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propone líneas de pobreza específicas para cada país. En ese contexto, propone para República Dominicana una línea de 'pobreza en general' de 85.8 dólares mensuales per cápita para las áreas urbanas en 1997. Por otro lado, el economista Isidoro Santana utiliza como línea de pobreza nacional una cifra de aproximadamente 78.0 dólares mensuales per cápita para 1996. La actualización de los valores reales de esta última cifra, conforme a los niveles de inflación de 1996/97, indica un

nivel de coherencia adecuado con la línea propuesta por la CEPAL.

Por nuestra parte, las estimaciones y análisis realizados indican que con líneas de esta magnitud se consigue una mejor aproximación al fenómeno de la pobreza que con la utilizada por el Banco Central. De acuerdo a los cálculos realizados en ONAPLAN con la base de datos de la ENGIH, con una línea de 85.8 dólares se obtiene una cifra de 'pobreza en general' de 38.1%. Y con una línea de pobreza extrema de 44.8 dólares (mitad de la línea de pobreza en general) los hogares indigentes alcanzan la cifra de 10.6%. Nótese la gran diferencia de estas cifras de pobreza con relación a las publicadas por el Banco Central.

Otro ejemplo ilustrativo de los efectos de utilizar diferentes líneas se presenta a partir de las estimaciones de la encuesta de ingresos y gastos realizadas por la Fundación Economía y Desarrollo en 1992. La estimación publicada por la institución fue del 18.3% para la pobreza en general en 1992. Sin embargo, aunque esa cifra fue defendida como válida para el país, y presentada en publicaciones de circulación internacional, dicha institución publicó recientemente una estimación del 31.7% para el mismo año 1992. La diferencia entre ambas estimaciones fue atribuida a cambios en la línea de pobreza utilizada en la medición.

Posiblemente la publicación de la primera estimación haya causado una disminución de la

cooperación internacional para el combate a la pobreza, al ser cambiada la categoría de prioridad del país debido a los niveles de pobreza poco realistas que habían sido divulgados.

Estos ejemplos evidencian que cuando se utiliza el método de la línea de pobreza las divergencias en las estimaciones pueden ser muy significativas en función de las líneas que se utilicen en el proceso de medición. Resulta obvio que las cifras más creíbles son aquellas que adopten la línea más adecuada a la realidad nacional.

Resultados del método de la línea de pobreza

Debido a la diversidad de líneas utilizadas en los diferentes estudios realizados, y a la falta de un necesario debate técnico, actualmente en el país existe una amalgama de estimaciones sobre las magnitudes y tendencias de la pobreza durante las últimas dos décadas. Las estimaciones disponibles son tan diversas que permiten obtener tendencias conforme a los intereses de las más diversas tendencias ideológicas y políticas que prevalecen actualmente en la sociedad dominicana.

En el cuadro 1 se presentan las estimaciones obtenidas para la República Dominicana mediante el método de la línea de pobreza. Dicho cuadro resalta la falta de coherencia en los niveles y tendencias de la pobreza en el país. Nótese que para 1984 el porcentaje de hogares pobres varía de 59.4% a 39.2%. Aunque

no se presenta en el cuadro, para ese mismo año la Fundación Economía y Desarrollo publicó la cifra de 66% de población pobre (Sábado Económico del Listín Diario del 6 de noviembre de 1999). Diferencias significativas pueden observarse también en las estimaciones presentadas para 1989.

Intentando superar algunos de los problemas de comparabilidad asociados con las estimaciones mediante el método de la línea de pobreza, analistas económicos calcularon líneas de pobreza 'reales' utilizando los índices de inflación. Sin embargo, las cifras que se obtienen no son coherentes, resultando en estimaciones de pobreza con diferencias muy significativas. Parecería que aún el propio tecnicismo de actualización de la línea se ha visto afectado por los intereses ideológicos y políticos de los analistas, limitando así la comparabilidad de las estimaciones.

Además de la línea de pobreza, otro aspecto que incide en la comparabilidad de las estimaciones de pobreza que se presentan en el cuadro 1 es el concepto de 'ingreso del hogar' utilizado en cada estudio. En la ENGIH de 1998, según describe su documentación técnica, fue utilizada una definición de ingreso familiar relativamente amplia. Abarca una gran posibilidad de percepciones, incluyendo ingresos no monetarios, donaciones en especie, transferencias indirectas y subsidios a las familias (tal como los subsidios del gobierno a

productos consumidos en el hogar, el subsidio indirecto al desayuno escolar, etc.).

Esta definición abarca más ingresos que la utilizada en los otros estudios disponibles, como por ejemplo, la encuesta de fuerza de trabajo y mano de obra realizada por el Banco Central en el último trimestre de 1997, utilizada por la CEPAL en la estimación presentada para 1997. Sin sombras de duda que el concepto de ingreso utilizado limita el análisis de los cambios con relación a las cifras obtenidas en las encuestas previas a 1998.

Pueden citarse otros problemas que también afectan las comparaciones temporales de las cifras del cuadro 1. Por ejemplo, las diferencias en el nivel de calidad de las informaciones de ingresos recogidas en las encuestas y el procedimiento implementado para la corrección de la omisión y la sub-declaración. En las estimaciones del cuadro 1 en que se corrigió el ingreso se realizó mediante un único factor que pretende conciliar con las cuentas nacionales. Sin embargo, diversos estudios sobre el tema confirman que la sub-declaración se presenta fundamentalmente en los deciles de más alto ingreso. Por tanto, el uso de un factor único aumenta el ingreso de los deciles más pobres, con un efecto contrario en los deciles de mayores ingresos, lo cual tiende a la sub-estimación de la pobreza y la mejoría 'ficticia' en la distribución de los ingresos.

En suma, los elementos

mencionados en los párrafos anteriores provocan que las estimaciones obtenidas mediante el método de la línea de pobreza contengan un elevado grado de confusión cuando se analizan los niveles y tendencias de la pobreza. Por tanto, las estimaciones disponibles en el país deben ser analizadas con mucho cuidado cuando se realizan análisis del comportamiento de los indicadores nacionales de la pobreza.

Estos análisis indican que en el país se precisa de una amplia y necesaria discusión técnica para iniciar el nuevo siglo con cifras de pobreza de consenso que permitan una planificación adecuada de las intervenciones sociales.

Un probable escenario de cambios de la pobreza

Para contribuir en el debate de las tendencias, intentando superar algunas de las limitaciones implícitas en las mediciones obtenidas mediante el método de la línea de pobreza, en la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) se vienen obteniendo estimaciones utilizando funciones estadísticas de pobreza, las cuales incluyen quince variables sociales en la conformación de las dimensiones de dicho flagelo. A pesar de que se trata de una metodología relativamente nueva, por lo cual no puede afirmarse que esté completamente libre de problemas, al partir de un concepto multidimensional de pobreza que se mantiene



homogéneo en el tiempo, las mediciones que ofrece permiten una evaluación más objetiva de las tendencias.

Utilizando dicha metodología han sido elaboradas estimaciones que cubren prácticamente toda la década de los años '90. Se cuenta con estimaciones de 'pobreza en general' y de 'pobreza extrema' para los años 1991, 1993, 1996 y 1998, obtenidas con datos de las Encuestas Demográficas y de Salud de 1991 y 1996, del censo de población y viviendas de 1993 y de la ENGIH de 1998. Los resultados se presentan en el cuadro 2 y permiten una evaluación de las tendencias recientes de la pobreza en la República Dominicana.

Las estimaciones indican que la pobreza en general habría crecido en los primeros años de la década de los '90, pasando de 54.8% en 1991 hasta situarse en 59.6% en 1993, antes de descender a niveles de 51.8% en 1998. De

1993 a 1996 habría bajado a 55.7%, con una tasa de descenso de 6.5%. De 1996 a 1998 la tasa de descenso fue de 7.0%. Con relación a la pobreza extrema, hasta 1996 la misma se habría mantenido sin cambios significativos. Sin embargo, de acuerdo con los resultados, de 1996 a 1998 los hogares indigentes descienden de 18.5% para 14.6%, significando una caída de aproximadamente 21%.

Aunque no se disponen de estimaciones similares para la década de los '80, entre los analistas existe relativo consenso en lo referente al crecimiento de los indicadores de la pobreza. Las cifras elaboradas por técnicos del Banco Central sustentan esa subida. De acuerdo con las estimaciones de Susana Gámez, la cifra de hogares pobres subió de 39.2% en 1984 a 51.7% en 1989, y habría continuado creciendo en los primeros años de los '90.

Este comportamiento guarda relativa coherencia con el descrito para la década de 1990. De manera que a pesar de las diferencias metodológicas de ambas series de estimaciones, su conjunción describe uno de los más probables escenarios de cambios de la pobreza en la República Dominicana. Como fue sustentado en el estudio de focalización de pobreza de ONAPLAN, dichas series indican que la pobreza creció significativamente durante la década de los '80 antes de iniciar un descenso paulatino durante la década de los '90.

Hipótesis sobre los cambios y expectativas

Los aumentos de la pobreza durante la década de los '80 han sido asociados con la intensificación de la crisis económica iniciada en el primer quinquenio de dicha década, crisis verificada también en casi todos los países de la región latinoamericana en la denominada como 'década perdida' por la CEPAL. Las causas y efectos económicos y sociales de dicha crisis, tanto para el país como para la región en su conjunto, son de relativo consenso entre los analistas nacionales e internacionales y han sido relativamente bien documentados, no siendo objeto de mayor discusión en este artículo.

El mismo consenso no parece existir con relación a la posible disminución de la pobreza durante la década de los '90 en nuestro país. Por un lado, el proceso de descenso ha sido



asociado con la estabilidad y expansión económica registrada a partir de las reformas económicas y el programa de ajuste y estabilización implementado a partir del 1991. De acuerdo con cifras del Banco Central, a partir de ese año el producto interno bruto (PIB) tuvo un crecimiento sostenido, terminando la década con una tasa de crecimiento anual superior al 8.0%.

Sin embargo, las discusiones y evaluaciones realizadas recientemente en seminarios y reuniones internacionales apuntan en el sentido de que el crecimiento económico que puede generarse a partir de políticas económicas como las implementadas en nuestro país desde 1991, no necesariamente disminuyen la pobreza. Inclusive, diversos analistas e instituciones plantean que dichas políticas contribuyen a ampliar la brecha entre ricos y pobres y no garantizan la equidad social y las oportunidades para toda la sociedad.

Por otro lado, sin desconocer la complejidad de la relación de las políticas económicas con los indicadores sociales, las tendencias recientes de la pobreza pueden vincularse con la

evolución de la inversión social en el país. Las estadísticas indican que el gasto público social en 1990/91 apenas alcanzaba la cifra de 66 dólares per cápita y que aumentó a 107 dólares en 1996/97. Para 1998 alcanzó los 122 dólares, significando un crecimiento de 14% con relación al año anterior. Sin embargo, se necesitan análisis más amplios sobre el comportamiento de los sectores sociales y de su impacto específico sobre la pobreza, así como del lapso de tiempo esperado para que la inversión social muestre sus efectos positivos en la disminución de la pobreza.

A pesar de los aumentos recientes en la inversión social, ésta actualmente se encuentra en niveles inaceptables. El país presenta uno de los más bajos niveles de gasto social de toda la región latinoamericana, en la cual se invertía en 1996/97 una media de 457 dólares per cápita. Ese rezago social también resalta cuando se considera el tamaño de la economía. El gasto público social aumentó del 4.5% del PIB en 1990/91, para 6.0% en 1996/97, 6.3% en 1998 y 6.7% en 1999. Para el año 2000 se espera que alcance el 8.0%, cifra

Cuadro 1

República Dominicana: Porcentaje de hogares pobres e indigentes estimados mediante el Método de la línea de pobreza, según diferentes fuentes y autores, 1984-1998

Referencia	1984	1986	1989	1991	1992	1996	1997	1998
Gámez, S. (1993)								
Pobreza en general	39.2		51.7					
Indigencia	11.8		24.5					
Del Rosario, G. (1993)								
Pobreza en general	59.4							
Indigencia	19.7							
Dauhajre, A., et al (1994)								
Pobreza en general		20.6	24.5		18.3			
Indigencia		9.0	13.7		10.5			
Ceara, M. (1991)								
Pobreza en general				70.0				
Indigencia								
Santana, I. (1997)								
Pobreza en general						56.7		
Indigencia						14.5		
Banco Central (1999)								
Pobreza en general					31.7			21.5
Indigencia								3.6
CEPAL (1999)								
Pobreza en general							32.0	
Indigencia							13.0	

Fuentes:

Segunda encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares, realizada por el Banco Central en 1984.

Tercera encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares, realizada por el Banco Central en 1997/98.

Encuesta de ingresos y gastos, realizada por la Universidad de Tufts en 1986.

Encuesta de gasto social de las familias, realizada por el Banco Central/PNUD en 1989.

Encuesta de ingresos y gastos de las familias, realizada por la Fundación Economía y Desarrollo/USAID en 1992.

Encuesta Demográfica y de Salud, realizada por el IEPD/otros en 1991.

Encuesta de satisfacción de usuarios de servicios de salud, realizada por la Fundación Siglo 21/CESDEM en 1996.

Encuesta de mano de obra y fuerza de trabajo, realizada por el Banco Central en el tercer trimestre de 1997.

significativamente menor que la prevaleciente en la región latinoamericana, la cual en el período 1996/97 ejecutó un presupuesto social promedio del 12.4% del PIB.

No obstante, la magnitud de los recursos financieros envueltos en los aumentos de la inversión social, no son pocos significativos. Lo cual pone de relieve que el logro de aumentos progresivos hasta acercarnos al promedio latinoamericano o a niveles adecuados a nuestra realidad nacional, puede ser de los grandes retos que presenta el Estado Dominicano para combatir el flagelo de la pobreza.

Las expectativas presupuestarias indican que en la actualidad probablemente los recursos que puedan disponerse en el área social no son suficientes para alcanzar todos los segmentos sociales. Por tanto, en el corto plazo debe planificarse una inversión social focalizada en las áreas geográficas y sectores más pobres o vulnerables; en conjunción con una efectiva participación comunitaria y el mejoramiento de la eficiencia en la gestión pública.

En la agenda de nuestros futuros gobernantes deberían estar contemplados los mecanismos y estrategias para conseguir combatir adecuadamente y erradicar la pobreza. No hay dudas que el líder que se aproxime a ese gran objetivo de desarrollo social, será premiado por el pueblo con una larga permanencia dirigiendo los destinos nacionales.

Cuadro 2

República Dominicana: Distribución porcentual de los hogares según niveles de pobreza**, 1991-1998

Nivel de pobreza	Porcentaje de hogares			
	1991	1993	1996	1998
Pobre-I (Pobreza extrema)	19.7	19.8	18.5	14.6
Pobre-II (Pobreza no extrema)	35.1	39.8	37.2	37.2
Pobreza en general (I y II)	54.8	59.6	55.7	51.8

(**) Estimaciones basadas en el método de las funciones de pobreza, detallado en ONAPLAN (1997).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENDESA-91, ENDESA-96, CENSO-93 y ENGIH-98

El Contexto Espacial y Temporal de los Niveles de Pobreza en 1998:

Un Análisis Cuantitativo

■ Antonio Morillo Pérez, Ph.D

1. Introducción

En conferencia dictada en marzo de 1999, en el marco del almuerzo mensual de la Cámara Americana de Comercio, el Gobernador del Banco Central de la República Dominicana, Lic. Héctor Valdez Albizu, presentó un conjunto de estimaciones que intentan recoger la evolución económica y social del país en la segunda mitad del siglo XX. Se incluyen datos provenientes de la Tercera Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH-III) y de la Segunda Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH-II), realizadas por el Banco Central en 1998 y 1984, respectivamente, así como también de los censos nacionales de población y vivienda. El análisis muestra que en las últimas cuatro décadas se verificaron transformaciones muy profundas en la economía dominicana. Paralelamente se habrían registrado importantes cambios en el área socio-demográfica y cultural, enmarcados también en el proceso de modernización de la sociedad dominicana.

En su disertación, el Gobernador del Banco Central presentó



estimaciones de los niveles de pobreza obtenidos a partir de las informaciones recogidas en la ENGIH-III, las cuales han sido objeto de debate y cuestionamientos por diversos científicos sociales. Según la encuesta, en el año 1998 un 25% de los hogares dominicanos estaría viviendo en condición de 'pobreza en general' y un 4% en condición de 'indigencia' o 'pobreza extrema'.

De acuerdo con esos resultados, la República Dominicana estaría entre los países con menores niveles de pobreza de toda la región latinoamericana. En efecto, las informaciones del documento 'Panorama Social de

América Latina, 1998', publicado en 1999 por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), revelan que solo Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica registran niveles de 'pobreza en general' menor de 25%. Cuando se trata de la 'pobreza extrema' la situación es más 'optimista' todavía, ya que apenas Argentina y Uruguay registran niveles inferiores al 4% presentado por el Gobernador del Banco Central.

Al comparar la alta inversión social realizada en esos cuatro países con la prevaleciente en la República Dominicana esas cifras de pobreza muestran una aparente inconsistencia. En general, el

contexto latinoamericano sugiere que las estimaciones de pobreza de la ENGIH-III subestiman los niveles reales de pobreza y, por tanto, no reflejan la situación social del país. En ese sentido, es importante destacar que estudios realizados en la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) reportan estimaciones de mayor magnitud para 1996, y guardan una relación más consistente con los niveles de inversión social.

Para contribuir al debate sobre el tema, en este artículo se realiza un análisis cuantitativo de la pobreza, explorando la coherencia de las diversas estimaciones disponibles en la República Dominicana, con énfasis en las cifras del Banco Central. Se realiza una evaluación temporal, examinando las tendencias presentadas en los principales estudios disponibles en el país; y una evaluación espacio-temporal, analizando los niveles y tendencias de la pobreza

observados en otros países de la región latinoamericana con un gasto social relativo menor, similar y mayor que el prevaleciente en la República Dominicana.

2. Niveles y tendencias de la pobreza en República Dominicana

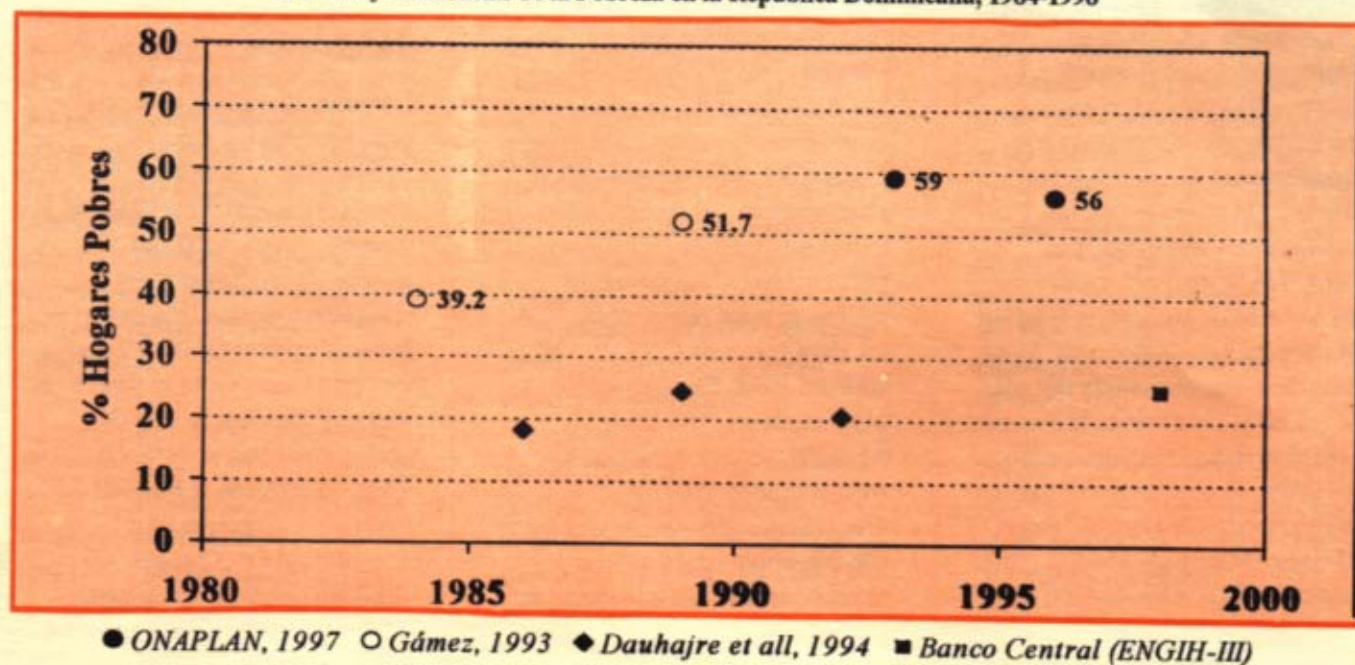
En el análisis de las tendencias de la pobreza presentado en este artículo se incluyen diversas estimaciones disponibles en el país. Por un lado, las elaboradas por ONAPLAN en 1997 en el marco del estudio Focalización de la Pobreza en la República Dominicana, que tienen como base la Encuesta Demográfica y de Salud de 1996 (ENDESA-96) y el Censo de Población y Viviendas de 1993 (CENSO-93). Por otro lado, las estimaciones elaboradas y propuestas por la Fundación Economía y Desarrollo (FE&D) en 1993, que tienen como base las Encuestas

de Ingresos y Gastos realizadas en 1986, 1989 (PNUD-BC) y 1992 (FE&D-USAID); las elaboradas por funcionarios del Banco Central en 1984 y 1989, que tienen como base la ENGIH-II y la PNUD-BC; y finalmente, las cifras de la ENGIH-III divulgadas recientemente por el Gobernador del Banco Central.

Es importante señalar que se presentan diferencias metodológicas en las definiciones de pobreza utilizadas en los estudios mencionados. Las estimaciones de ONAPLAN se basan en procedimientos metodológicos que definen la pobreza en su concepción multidimensional, para lo cual se estimó una función estadística de pobreza que incorpora quince variables demográficas y socioeconómicas. Las restantes estimaciones se basan en el método de la línea de pobreza, el cual define como pobre a los hogares con ingresos

GRAFICO 1

Niveles y Tendencias de la Pobreza en la República Dominicana, 1984-1998



insuficientes para adquirir en el mercado una canasta normativa de bienes y servicios.

Esas diferencias en el proceso de medición cuantitativa son fuentes de confusión cuando se comparan las cifras de pobreza obtenidas en el estudio de ONAPLAN con la de los otros estudios considerados en el análisis. La confusión se presenta también cuando se comparan internamente las estimaciones obtenidas mediante el método de la línea de pobreza, debido al uso de líneas de pobreza no homogéneas y a los criterios utilizados en la medición y corrección del ingreso. Sin embargo, a pesar de las limitaciones implícitas en cada una de las mediciones, el análisis presentado en este artículo sugiere que dicho problema no impide la evaluación del comportamiento y los niveles recientes de la pobreza en la República Dominicana.

En el Gráfico 1 se presentan las estimaciones de los niveles y tendencias de la pobreza obtenidos en los estudios mencionados anteriormente. En dicho gráfico se observan dos tendencias con diferencias muy pronunciadas en cuanto a sus niveles. De acuerdo con las estimaciones realizadas por ONAPLAN, en 1996 el 56% de los hogares dominicanos estarían en condiciones de pobreza. Si se considera que durante la década de los 80 el porcentaje de hogares pobres tuvo un comportamiento creciente, lo cual sugieren las estimaciones del Banco Central (Gámez, 1993) para 1884 y 1989, esta cifra estaría mostrando un

probable descenso desde el 59% a que habría ascendido, de acuerdo con ONAPLAN, en 1993.

Considerando esas cuatro estimaciones (dos del Banco central y dos de ONAPLAN) se define uno de los escenarios posibles de cambios del comportamiento de la pobreza en el país durante la década de los 80 y comienzo de los 90. Dicha tendencia ha sido sugerida en el estudio de focalización de la pobreza de ONAPLAN, y, por simplicidad, en el resto de este informe se denominará 'Tendencia de ONAPLAN'. La otra tendencia que se observa en el Gráfico 1 es la propuesta por la FE&D, caracterizada por niveles de pobreza de menor magnitud que la tendencia anterior y se denominará, por simplicidad, 'Tendencia de FE&D'.

La estimación de pobreza de 25% para 1998 presentada por el Gobernador del Banco Central no parece ajustarse a ninguna de estas dos tendencias. Dicha cifra no puede considerarse una continuación del proceso de descenso sugerido en la 'Tendencia de ONAPLAN' para los 90. A pesar del crecimiento económico verificado por el país a partir del 1992, parece difícil sustentar que, sin la ejecución en años anteriores de programas para combatir la pobreza, la misma se haya reducido de 56% en 1996 (cifra de ONAPLAN) a 25% en 1998. De acuerdo con los planteamientos del Banco Mundial, se requieren por lo menos quince años de crecimiento económico sostenido (de 3% o más) para reducir los niveles de pobreza a la mitad de

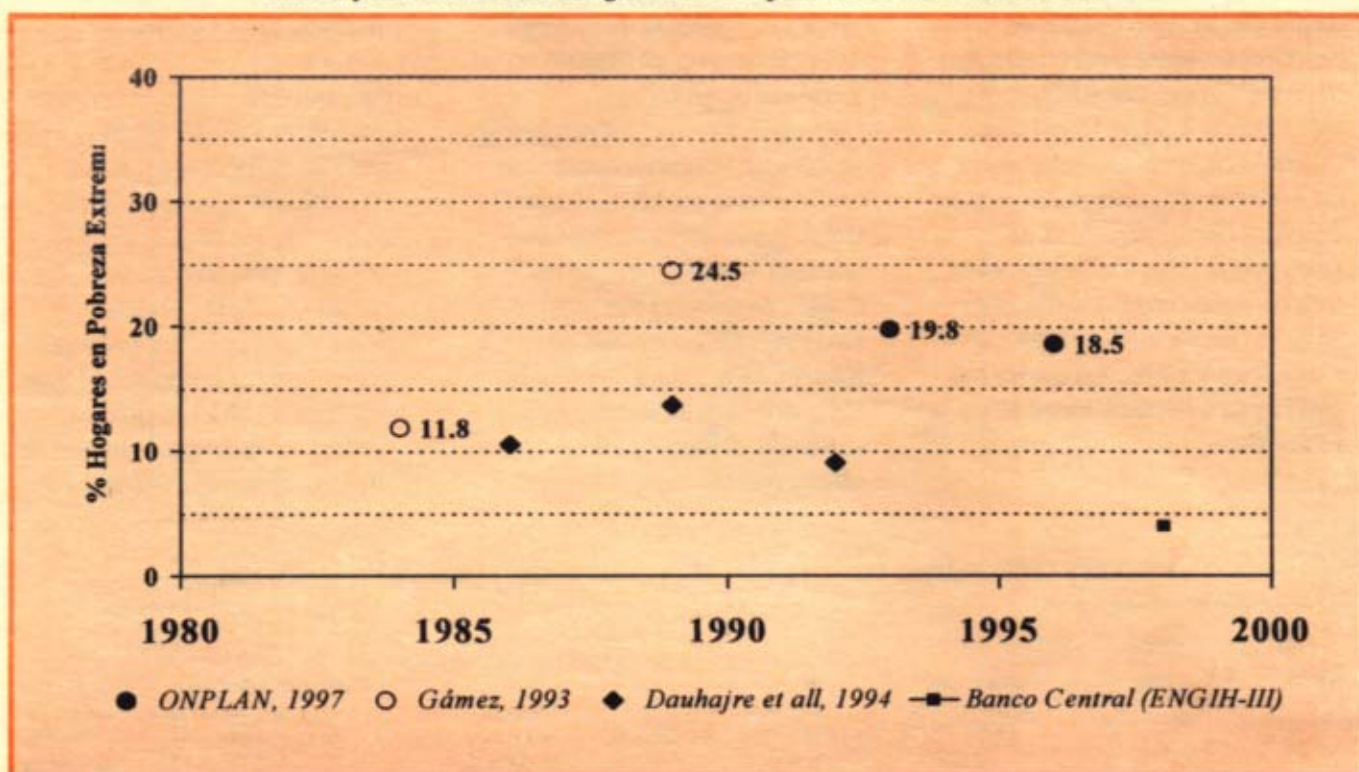
sus niveles iniciales. Por esas mismas razones no debería esperarse una reducción del 52% en 1989 para 25% en 1998 (ambas cifras del Banco Central). Además de que la pobreza habría seguido creciendo después del 1989. De acuerdo con los estudios realizados en 1992 por Susana Gámez, 'los noventa se inician arrastrando los efectos de un período caracterizado por crisis cíclicas y ajuste que afectaron de manera negativa el crecimiento económico y la distribución del ingreso, generando un incremento de la pobreza'.

Por otro lado, a pesar de la semejanza en cuanto a orden de magnitud, puede argumentarse que la cifra de pobreza de 25% para 1998 no es consistente con la 'Tendencia de FE&D'. Si hubiese consistencia significaría que el nivel de pobreza, después de haber descendido de 25% en 1989 a 21% en 1992, habría vuelto a subir a 25% en 1998, contrario a la tendencia de descenso esperada en ese último período, en consonancia con el crecimiento de la economía.

Las divergencias mostradas anteriormente son más pronunciadas cuando se comparan las estimaciones de los niveles y tendencias del porcentaje de hogares en 'pobreza extrema' los cuales se presentan en el Gráfico 2. Igual que en el caso de la 'pobreza en general', la cifra de 4% de 'pobreza extrema' estimada para 1998 a través de la ENGIH-III no podría considerarse una continuación del proceso de descenso iniciado en el primer

GRAFICO 2

Niveles y Tendencias de la Indigencia en la República Dominicana, 1984-1998



quinquenio de los años 90. No parece sostenible un descenso desde el 18.5% estimado para 1996 por ONAPLAN, hasta la cifra de 4% estimada de la ENGIH-III. Tampoco parece sostenible que la 'pobreza extrema' se haya reducido a menos de la mitad, bajando desde el 9.8% estimado para 1992 por la FE&D. La experiencia de otros países indica que es muy difícil reducir la 'pobreza extrema' cuando ésta se encuentra en niveles inferiores al 10%, a menos que se ejecuten programas de gran impacto dirigidos a su combate.

3. El contexto latinoamericano

La sección anterior tuvo como finalidad evaluar, en el marco de las tendencias de la

pobreza en la República Dominicana, la consistencia de la estimación de pobreza obtenida para 1998 de la ENGIH-III. Continuando dicho análisis, en esta sección se incluye también la evaluación de la 'Tendencia de ONAPLAN' y de la 'Tendencia de FE&D'. Con esos fines se realiza un análisis comparativo con otros países de la región Latinoamericana. Son considerados países con iguales, menores y mayores niveles de inversión social que la República Dominicana, que tuvieran disponibles informaciones sobre gasto social público y sobre niveles de pobreza.

Las estimaciones más recientes de dichas variables están contenidas en el Cuadro 1. Se presentan informaciones de 17

países, listados en el cuadro en forma descendente de acuerdo al gasto social per cápita. Puede observarse que en el período 1996-97 el país se encontraba entre los 4 países con menores niveles de gasto social per cápita, con apenas US\$107 (ciento siete dólares americanos). Dicha cifra es menor que la cuarta parte del gasto per cápita prevaleciente en el ámbito de toda la región latinoamericana (US\$457). En el cuadro también se incluyen las estimaciones de pobreza presentadas por el Gobernador del Banco Central y las elaboradas para 1996 por ONAPLAN.

Por su parte, los Gráficos 3 y 4 contienen los niveles y tendencias de la 'pobreza en general' y de la 'pobreza extrema',

respectivamente, en República Dominicana, América Latina (promedio de 19 países) y en cinco países latinoamericanos. Se incluyen Guatemala y Honduras, los cuales, igual que República Dominicana, y de acuerdo con la clasificación propuesta por la CEPAL (1999), presentan un gasto social bajo; Colombia, en la lista de países considerados con un gasto social moderado; y Costa Rica y Chile, los cuales han tenido una inversión social alta y sostenida.

De acuerdo con los resultados mostrados en el Gráfico 3, los niveles de 'pobreza en general' de la 'Tendencia de FE&D' son de menor magnitud que Colombia, país que cuenta, como se mencionó anteriormente, con una inversión social moderada. Una observación más relevante en dicha tendencia es que sus niveles de pobreza son menores o similares que los niveles de Costa Rica y Chile, países que presentan una inversión social alta y sostenida. Resultados de esta misma naturaleza se desprenden

cuando se observa el comportamiento de la 'pobreza extrema', ilustrado en el Gráfico 4.

En contraste, puede observarse que los niveles de 'pobreza en general' de la 'Tendencia de ONAPLAN' se localizan por encima de los niveles medios de la región latinoamericana, pero por debajo de los niveles prevalecientes en los países que tienen una inversión social baja. También se observa que los niveles de 'pobreza extrema' de dicha tendencia se mantienen

Cuadro 1.

Pobreza y Gasto Público Social en República Dominicana y Países de América Latina (Alrededor de 1997)

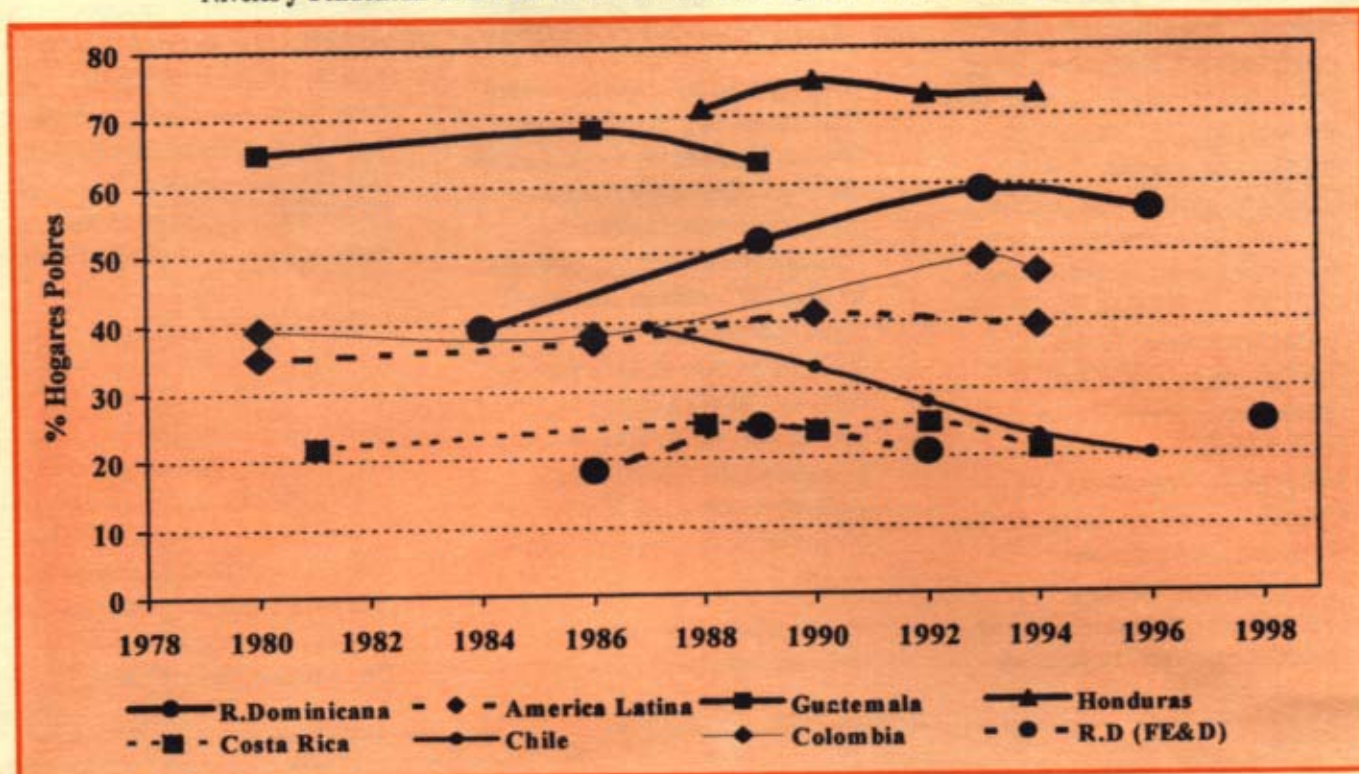
Orden	País	Gasto social real per cápita en 1996-97 (US\$ de 1997)	% del gasto público social en 1996- 97 (respecto al PIB)	% hogares pobres (alrededor de 1997)	% hogares indigentes (alrededor de 1997)	Clasificación del país de acuerdo al nivel de gasto social	Fecha de referencia estimación de pobreza
1	Argentina	1570.0	17.9	9.0	2.0	Gasto social medio-alto y alto	1980
2	Uruguay	1371.0	22.5	11.0	3.0	Gasto social medio-alto y alto	1981
3	Brasil	951.0	19.8	(nd)	(nd)	Gasto social medio-alto y alto	.
4	Chile	725.0	14.1	20.0	5.0	Gasto social medio-alto y alto	1996
5	Panamá	683.0	21.9	27.0	10.0	Gasto social medio-alto y alto	1997
6	Costa Rica	550.0	20.8	20.0	7.0	Gasto social medio-alto y alto	1997
7	Colombia	391.0	15.3	45.0	20.0	Gasto social medio	1997
8	México	352.0	7.8	43.0	16.0	Gasto social medio	1996
9	Venezuela	317.0	8.4	42.0	17.0	Gasto social medio	1997
10	Perú	169.0	5.8	37.0	18.0	Gasto social bajo	1997
11	Paraguay	148.0	7.9	(nd)	(nd)	Gasto social bajo	.
12	El Salvador	147.0	7.7	48.0	19.0	Gasto social bajo	1997
13	Bolivia	119.0	12.0	(nd)	(nd)	Gasto social bajo	.
14	República Dominicana	107	6	55.7	18.5	Gasto Social bajo	1996
14	República Dominicana	107	6.0	25.0	4.0	Gasto social bajo	1998
15	Guatemala	71.0	4.2	68.0	43.0	Gasto social bajo	1986
16	Honduras	58.0	7.2	74.0	48.0	Gasto social bajo	1997
17	Nicaragua	49.0	10.7	(nd)	(nd)	Gasto social bajo	.
	América Latina	457	12.4	36	15		1997

(nd): Información no disponible.

Fuente: CEPAL (1999). Panorama Social de América Latina, 1998. CEPAL, Santiago, Chile; ENGIH-III; ONAPLAN, 1997.

GRAFICO 3

Niveles y Tendencias de la Pobreza en América Latina y Países Seleccionados, 1980-1998



cercanos a la media latinoamericana, principalmente las estimaciones elaboradas por ONAPLAN para los años 1993 y 1996.

Estas comparaciones son muy sugerentes en el marco de la discusión sobre las tendencias de la pobreza y los niveles prevalecientes actualmente en el país, ya que el gasto social es un determinante importante de la pobreza. De acuerdo con un documento presentado en 1998 por la CEPAL en la Primera Conferencia de las Américas 'el gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso'.

Si se acepta que el gasto social está altamente relacionado con el

nivel de pobreza de los países, entonces las cifras de la 'Tendencia de FE&D', y la presentada para 1998 por el Gobernador del Banco Central, estarían subestimando la realidad de la pobreza del país. La magnitud de dicha subestimación puede ser inferida a partir del Gráfico 5, el cual muestra la relación entre la estimación de 'pobreza en general' y del gasto público social per cápita en los países de América Latina. (Nótese que para República Dominicana han sido utilizadas las estimaciones de pobreza de la ENGIH-III).

De acuerdo con la relación que muestra el Gráfico 5, una cifra de pobreza de 25%, como la presentada por el Gobernador del

Banco Central para 1998, no se corresponde con el nivel de gasto social del país. Se observa que el punto correspondiente a República Dominicana se muestra atípico y tiende a salirse de la curva de ajuste sugerida por los demás países latinoamericanos. Dicha cifra de pobreza se correspondería más con países de gasto social per cápita tres veces mayor que el prevaleciente en la República Dominicana, como es el caso de Chile, Costa Rica y Panamá. Por otro lado, no parece realista que el país presente un nivel de 'pobreza en general' cercano a la mitad del prevaleciente en Colombia, México y Venezuela, los cuales tienen un gasto social per cápita más del doble del gasto social dominicano.

Cuando el análisis se realiza considerando la 'pobreza extrema', la estimación presentada por el Gobernador del Banco Central parece ser aún más inconsistente. El Gráfico 6 muestra que a pesar del país exhibir un gasto social per cápita que alcanza menos de un tercio del prevaleciente en países como Costa Rica y Panamá, la cifra de 'pobreza extrema' de 4% estimada de la ENGIH-III es menor que la prevaleciente en estos últimos países. Por otro lado, países como Honduras y Guatemala, que presentan niveles de gasto social per cápita similares a la República Dominicana, presentan cifras de 'pobreza extrema' mayores de

40%, es decir, más de diez veces el nivel obtenido de la ENGIH-III para 1998.

Si se aceptan las relaciones entre el gasto social y la pobreza que ilustran los gráficos 5 y 6, para un gasto social per cápita como el prevaleciente en la República Dominicana no debería esperarse un nivel de 'pobreza en general' significativamente menor de 50%. En el caso de la 'pobreza extrema', la cifra esperada para el país no debería ser menor que la prevaleciente en países como Colombia, México y Venezuela, en que alcanza niveles superiores a 15%.

De ese modo, estos resultados sustentan que las estimaciones de

'pobreza en general' y de 'pobreza extrema' propuestas en la 'Tendencia de ONAPLAN' parecen guardar mayor coherencia con el gasto social prevaleciente en el país que las estimaciones presentadas por el Gobernador del Banco Central como válidas para el año 1998.

4. Reflexiones y recomendaciones

El análisis cuantitativo presentado en este informe no es conclusivo. Se necesitan estudios y discusiones más amplias hasta adoptar estimaciones únicas y de consenso sobre la incidencia de la pobreza en la República Dominicana. Sin embargo, los

GRAFICO 4

Niveles y Tendencias de la Indigencia en América latina y Países Seleccionados, 1980-1998

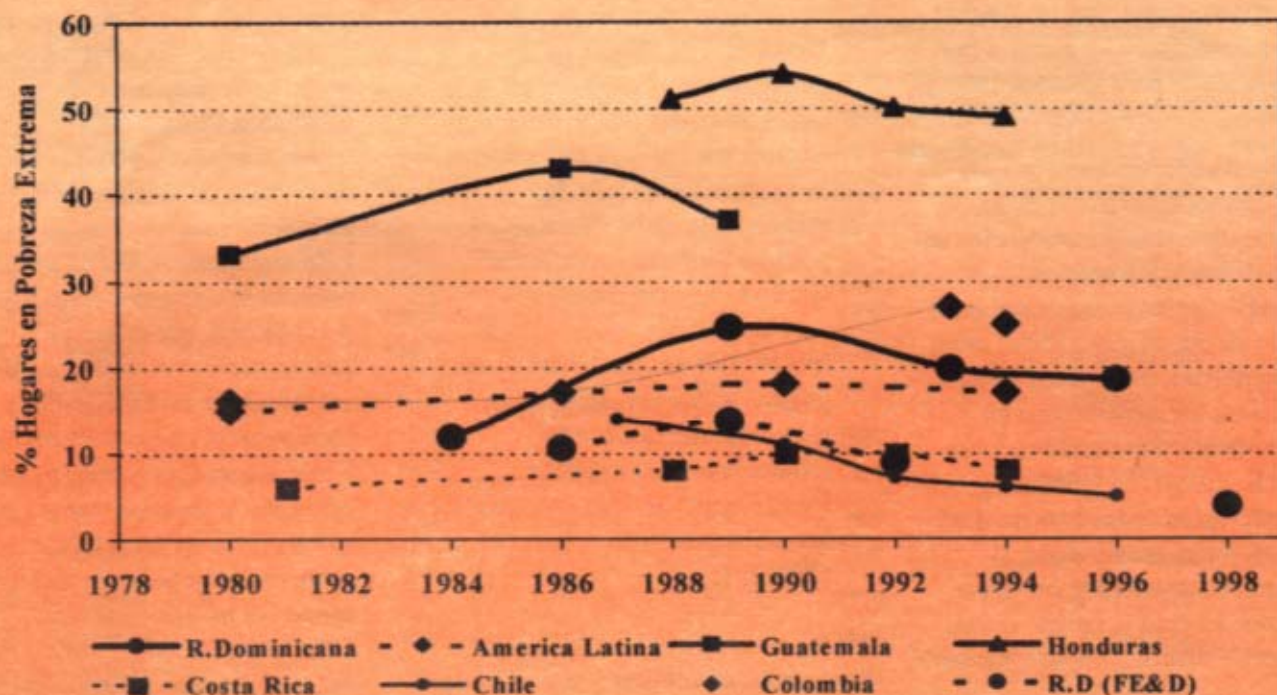
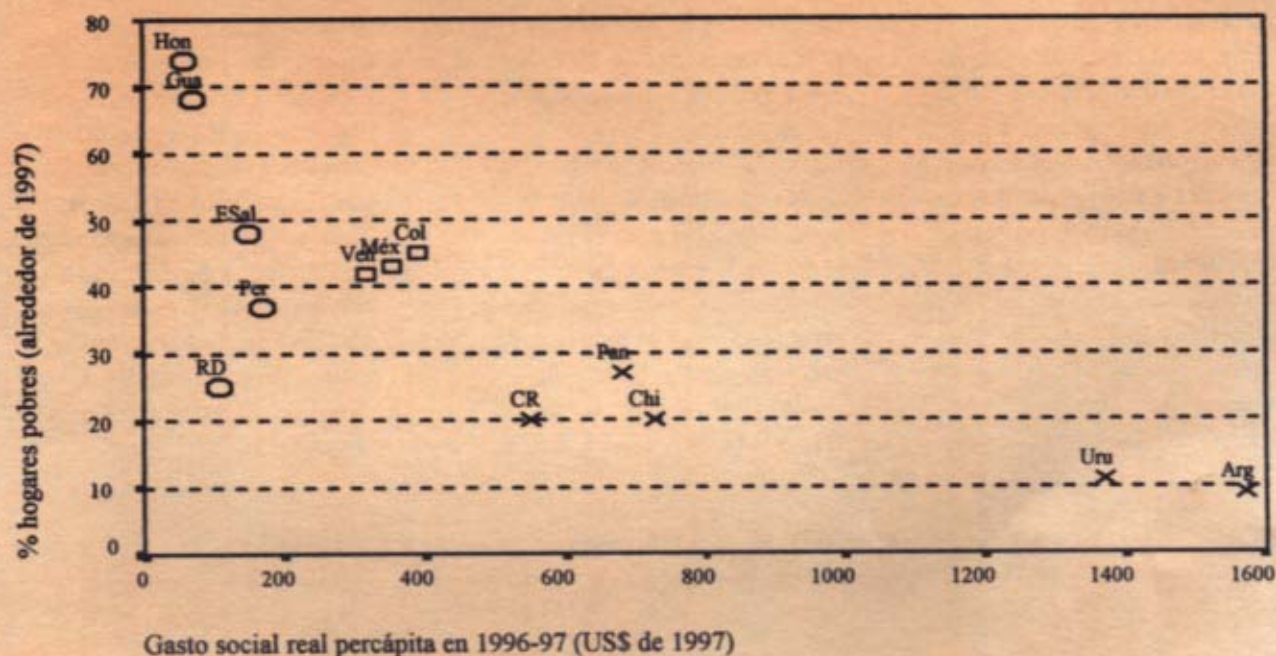


GRAFICO 5

Gasto Público Social Percápita y Pobreza en América Latina, 1996-97



Fuente: CEPAL, 1999; ENGIH-III

resultados analizados aportan hipótesis importantes para orientar la discusión sobre las tendencias de la pobreza y sus niveles al final del siglo XX.

La primera hipótesis que surge del análisis es que las estimaciones de pobreza presentadas para 1998 por el Gobernador del Banco Central subestiman los niveles de pobreza del país, y que la 'brecha' con la realidad es mayor en el caso de la 'pobreza extrema'. No obstante, esto no significa que la pobreza no haya disminuido en los últimos años. Como segunda hipótesis puede sustentarse que

los niveles de pobreza de la República Dominicana durante los últimos 15 años son mayores que los propuestos por la Fundación Economía y Desarrollo (FE&D).

Estas hipótesis deben ser motivo de reflexión antes de asumir posiciones oficiales sobre la incidencia de la pobreza en la República Dominicana. Hay que considerar que la adopción de una cifra menor que la real podría tener implicaciones indeseadas en diferentes ámbitos. En el campo social, por un lado, podría provocar la clasificación del país en la categoría 'no prioritario'

para la cooperación internacional para el combate a la pobreza. Por ejemplo, podría esperarse que el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuya población objetivo es la 'pobreza extrema', orientase sus recursos hacia la gran cantidad de países aparentemente más pobres que República Dominicana. Una situación similar podría darse también con los programas del PNUD, FNUAP, AID, BID, Banco Mundial, GTZ, KFW, etc.

En el campo político, por otro lado, la evaluación de la gestión del actual Gobierno podría ver reducido sus logros positivos.

Parece muy difícil que un estudio posterior, como por ejemplo el censo del 2000, pueda sustentar, a nivel nacional, niveles de pobreza menores que los estimados de la ENGIH-III. Cuando las evaluaciones posteriores arrojen mayores niveles de pobreza se interpretaría como una disminución de la calidad de vida, atribuible a las actuales autoridades. Una evaluación injusta también ocurriría en los programas y proyectos que se ejecutan actualmente en el país, los cuales serían catalogados como ineficientes.

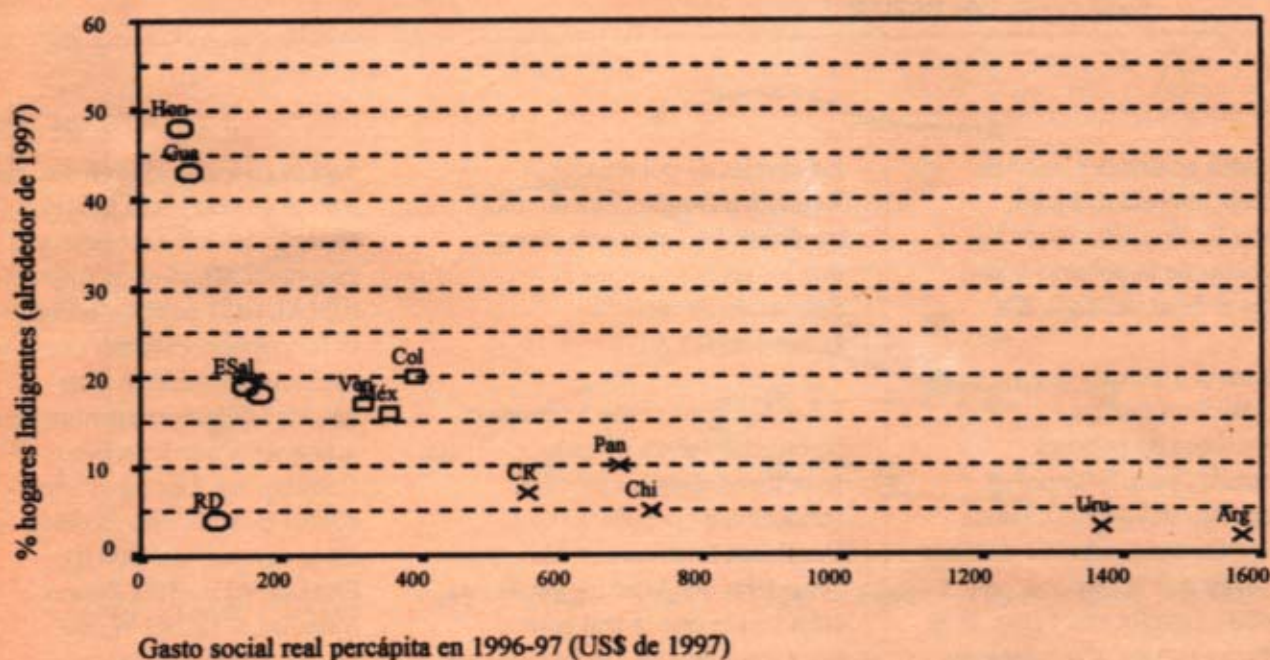
Se entiende que si las estimaciones presentadas por el

Gobernador del Banco Central fuesen realistas, en un marco de solidaridad internacional, sería justo que las agencias de cooperación internacional orientasen su financiamiento hacia países con niveles de pobreza mayores de 25%. Sin embargo, si los niveles del país fuesen mayores, lo cual sugiere el presente análisis, sería una injusticia que la población dominicana viese reducida la cooperación internacional para la mitigación y erradicación de la pobreza, precisamente en la década dedicada al combate de dicho flagelo social.

Debido a las consecuencias perversas que puede acarrear, no se recomienda que el Gobierno Dominicano adopte como oficiales cifras de pobreza inferiores a las reales. Es necesario que en el proceso de obtención de estimaciones coherentes y de consenso, que puedan ser propuestas como oficiales para el país, los análisis se elaboren en coordinación con las instituciones del Gobierno que trabajan el tema de la pobreza, y que los resultados de cualquier estudio sean sometidos a discusión técnica antes de ser divulgados.

GRAFICO 6

Gasto Público Social Percápita e Indigencia en América Latina, 1996-97



Fuente: CEPAL, 1999; ENGIH-III