

Enero 2014

Cuando la Prosperidad no es Compartida

Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana



Cuando la Prosperidad no es Compartida:

**Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento
y la Equidad en la República Dominicana**

**Banco Mundial
Enero 2014**

**Banco
Mundial**  **LAC**
oportunidades para todos

Reconocimientos

Este estudio fue dirigido por Javier E. Báez y Luis Felipe López-Calva. El equipo incluyó a Andrés Castañeda y Ali Sharman. El equipo del estudio agradece a Louise Cord, Miguel Sánchez, Christine Richaud, Leonardo Lucchetti, José Cuesta, Anna Fruttero, María Ana Lugo, Juan Barón, Aline Coudouel, Carolina Rendón, Macdonald Benjamin, Magdalena Lizardo y Antonio Morillo por proporcionar acceso a los datos utilizados en el estudio y proveer comentarios y sugerencias para fortalecer el análisis y su interpretación. El equipo agradece también a los participantes por las consultas llevadas a cabo en las oficinas del Banco Mundial en Santo Domingo, República Dominicana, y en las oficinas centrales en Washington, DC, EUA. El trabajo se realizó bajo la dirección general de Louise Cord (Gerente de Sector, LCSPP). La traducción del estudio original, *“When Prosperity is not Shared: The Weak Links Between Growth and Equity in The Dominican Republic,”* estuvo a cargo de Verónica De Allende.

Las opiniones e interpretaciones expresadas en este reporte son de responsabilidad exclusiva de los autores y no deben ser atribuidas al Banco Mundial, el Consejo de Directores Ejecutivos o los países que ellos representan.

Resumen

A pesar del fuerte crecimiento económico de la última década, aún subsisten grandes inequidades en la sociedad dominicana, inequidades que han disminuido a un ritmo menor del esperado. El PIB per cápita creció en casi un 50 por ciento del 2000 al 2011, sin embargo, muchos de los 10 millones de habitantes del país no pudieron beneficiarse de este crecimiento. La pobreza moderada se redujo a sólo la mitad del aumento dramático que hubo después del único proceso de retroceso del crecimiento de la década, la crisis económica del 2003-2004. La pobreza crónica – en la que la gente sufre largos y persistentes episodios de privación – sigue siendo alta. Aún más preocupante es el hecho que casi una tercera parte de la población es pobre a pesar de tener las habilidades y los activos para generar un ingreso mayor.

La República Dominicana también tiene una baja movilidad económica, con menos del 2 por ciento de la población escalando a un grupo de mayores ingresos durante la década, comparado con un promedio del 41 por ciento en la región de América Latina y el Caribe en conjunto. A pesar de la mejora en el acceso a bienes y servicios básicos como agua y educación, la cobertura y la calidad siguen siendo desiguales, limitando así las oportunidades económicas de muchos dominicanos de bajos ingresos. Esto refleja en parte su incapacidad para influir positivamente el sistema, una manifestación de la débil “agencia” política de gran parte de la población.

Este estudio identifica tres grandes objetivos para hacer frente a las causas subyacentes de la desigualdad económica en la República Dominicana.

1. Promover una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible;
2. Construir instituciones transparentes y eficientes que promuevan la inclusión económica y social a través de una mejor prestación y calidad de los bienes y servicios públicos, la ampliación de las oportunidades económicas, el incremento de la movilidad económica ascendente y la protección de los dominicanos económicamente vulnerables a los choques negativos; y
3. Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral e incrementar la demanda por su mano de obra, de manera que se haga un uso eficiente del capital humano y facilite que los pobres se beneficien del crecimiento económico del país.

Tabla de contenido

Síntesis	9
Crecimiento y equidad en la República Dominicana: La paradoja	9
Marco conceptual para el análisis de equidad	10
Los vínculos débiles entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la República Dominicana	10
Lograr escapar de la pobreza y mantenerse alejado de ella: dinámica de los ingresos y la falta de movilidad económica ascendente	13
La pobreza multidimensional y su dinámica: El riesgo creciente y persistente de pasar a ser pobres crónicos	15
Inclusión social: ¿Existe la igualdad de oportunidades para todos?	16
Opciones de política para fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la equidad	18
Conclusiones	24
1. Crecimiento y equidad en la República Dominicana: La paradoja	26
2. Marco conceptual para el análisis de equidad	28
3. Los vínculos débiles entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la República Dominicana	30
3.1 El contexto macroeconómico. El mejor desempeño en el crecimiento económico	30
3.2 Un panorama económico que cambia de manera lenta	31
3.3 Las tendencias de la pobreza: Lenta recuperación de la crisis económica	33
3.4 Tendencias de la desigualdad del ingreso: Mejoras moderadas, sobre todo para hogares rurales	39
3.5 Análisis de los cambios en la pobreza y en la desigualdad	40
3.5.1 El papel del crecimiento y la distribución del ingreso	40
3.5.2 El papel de las diferentes fuentes del ingreso	42
3.5.3 El papel del movimiento de la población entre las áreas urbanas y rurales	44
3.5.4 El papel de los cambios de la población entre los trabajos formales e informales	46
4. Lograr escapar de la pobreza y permanecer alejado de ella: Dinámica de los ingresos y la falta de movilidad económica ascendente	47
4.1 El concepto y la medición de movilidad económica	47
4.2 Evaluación de la movilidad económica en la República Dominicana, ¿o es que se evalúa la inmovilidad y la inseguridad económicas?	48
4.2.1 Movilidad total a largo plazo	48
4.2.2 Comprensión de la movilidad ascendente al escapar de la pobreza y de la vulnerabilidad	51
4.3 Las condiciones económicas iniciales sí son importantes para la movilidad	53

5. Identificación de la pobreza crónica y transitoria usando un enfoque multidimensional	56
5.1 Pobreza no monetaria: Mejoras en los aspectos más importantes del bienestar humano	56
5.2 La República Dominicana padece una creciente y persistente pobreza transitoria crónica	58
6. Igualdad de oportunidades y posibilidades de vida	65
6.1 Medición de las oportunidades para todos	65
6.2 ¿Han mejorado las oportunidades humanas para los niños?	66
6.3 Análisis de los cambios en las oportunidades humanas	66
6.4 “Circunstancias” que restringen la igualdad de oportunidades y la movilidad económica entre generaciones	69
7. Opciones de política para fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la equidad	71
Conclusiones	77

Anexos

Anexo A: Número total de gente pobre en la República Dominicana por área (2000-2011)	81
Anexo B: Desglose de la pobreza por fuente de ingreso (2000-2011)	82
Anexo C: Desglose de la pobreza por fuente de ingreso para pobreza moderada y extrema (2000-2011)	83
Anexo D: Cobertura e incidencia de las remesas como porcentajes (años seleccionados)	84
Anexo E: Desglose del coeficiente de Gini por fuente de ingreso (2000-2011)	85
Anexo F: Paneles sintéticos utilizando datos de corte transversal para predecir la movilidad económica	86
Anexo G: Definición de los grupos vulnerables y de clase media	87
Anexo H: Construcción del Índice de Oportunidad Humana	88
Anexo I: Pobreza y desigualdad en la República Dominicana comparadas con América Central	89

Figuras

Figura 1: Tasas de pobreza moderada: República Dominicana vs. LAC	11
Figura 2: Coeficiente Gini (2000-2011)	12
Figura 3: Movilidad económica a través de grupos y el tamaño de la clase media (2000-2011)	13
Figura 4: Características iniciales y económica en el 2011	14
Figura 5: Matriz e pobreza multidimensional y de ingreso en RD, 2000-2011 (años seleccionados)	15
Figura 6: Contribución de las “circunstancias” para la desigualdad de oportunidades, 2011	17
Figura 7: Crecimiento real del PIB: República Dominicana y LAC, 1990-2011 (%)	31
Figura 8: PIB per cápita: República Dominicana y LAC, 1990-2011 (PPA, \$ constante 2005)	31
Figura 9: Porcentaje de la participación de los sectores económicos en el valor agregado	32
Figura 10: Contribución del sector al crecimiento del valor agregado (%)	32
Figura 11: Contribución de los segmentos en el valor agregado de los servicios (%)	32
Figura 12: Contribución al cambio en la tasas de empleo por sector (puntos porcentuales 2011-1996)	33
Figura 13: Productividad de la mano de obra y salarios reales	33
Figura 14: Proporción del empleo con respecto a la población 15+ (%)	33
Figura 15: Tasa de desempleo (%)	33
Figura 16: Tasas de pobreza moderada y extrema (2000-2011)	34
Figura 17: Tasas de pobreza moderada en la República Dominicana, Panamá y LAC (2000-2011)	35
Figura 18: Crecimiento del PIB y cambios en la pobreza	36
Figura 19: Tasa de crecimiento del ingreso per cápita utilizando datos macro y micro	37
Figura 20: Coeficiente de Gini (2000-2011)	39
Figura 21: Curvas de incidencia del crecimiento del ingreso per cápita, 2000-2011	40
Figura 22: Desglose de la pobreza por fuente de ingreso (2000-2011)	43
Figura 23: Desglose del coeficiente de Gini por fuente de ingreso	43
Figura 24: Desglose de los cambios en la pobreza en cambios de población intra e inter-regional	43
Figura 25: Acceso a los servicios y documentación 2012	45
Figura 26: Participación de los empleos por sector 2012	45
Figura 27: Nivel de escolaridad 2012 (% completado)	45

Figura 28: Desglose de los cambios en la pobreza en los movimientos intra e inter-sectorial	46
Figura 29: Los que caen, suben e inmóviles de estatus económico	50
Figura 30: Personas que pasan a formar parte de la clase media: República Dominicana vs. LAC	51
Figura 31: Movilidad ascendente fuera de la pobreza y vulnerabilidad: Origen y destino 2000-2011	52
Figura 32: Curvas de incidencia de crecimiento anónimo y no anónimo, 2002-2004 y 2004-2011	52
Figura 33: Características iniciales y clase económica 2011	54
Figura 34: Características iniciales y movilidad económica ascendente	54
Figura 35: Proporción de la población con privaciones por cada dimensión. Total por área (2000, 2005 y 2011)	57
Figura 36: Incidencia multidimensional de la pobreza para diferentes valores de k	58
Figura 37: Proporción de la población con privaciones por cada dimensión por el estatus de pobreza por ingresos, totales y por área (2000, 2005 y 2011)	59
Figura 38: Incidencia de la pobreza multidimensionales por el estatus de pobres por ingresos	61
Figura 39: Matriz de pobreza multidimensional y de pobreza moderada por ingresos, 2000-2011 (años seleccionados)	62
Figura 40: Pobreza crónica y transitoria por características del hogar, 2011	62
Figura 41: Matriz de pobreza multidimensional y de pobreza extrema por ingresos, República Dominicana y LAC (2003-2011)	63
Figura 42: Contribución de cada circunstancia a la desigualdad de oportunidades, 2000-2011	68
Figura 43: Impacto de los antecedentes de los padres en la brecha educativa del niño a la edad de 15 años en LAC, 1995-2009	68
Figura 44: Correlación del embarazo en adolescentes	70
Figura 45: Tasas de pobreza moderada en la República Dominicana y América Central (2000- 2011)	89
Figura 46: Coeficiente de Gini en la República Dominicana y América Central (2000-2011)	89

Tablas

Tabla 1: Tasa de pobreza moderada y extrema (2000-2011)	12
Tabla 2: Coeficiente de Gini (2000-2011)	12
Tabla 3: HOI para educación, agua segura y sanidad, vivienda y propiedad de los activos	16
Tabla 4: Crecimiento real del PIB per cápita: República Dominicana y LAC, 1990-2011 (%)	31
Tabla 5: Tasas de pobreza moderada y extrema (2000-2011)	36
Tabla 6: Brecha de la pobreza general y de la extrema (2000-2011)	37
Tabla 7: Razón del ingreso medio de los hogares con los indicadores macro	39
Tabla 8: Coeficiente de Gini (2000-2011)	40
Tabla 9: Desglose de la pobreza en los efectos del crecimiento y de la redistribución. Total y por Área, 2000-2011	41
Tabla 10: Movilidad intra-generacional en la República Dominicana – Porcentaje de la población (2000-2011)	49
Tabla 11: Movilidad intra-generacional en la República Dominicana, por el cambio del ingreso medio, PPA \$ per cápita al día (2000-2011)	49
Tabla 12: Movilidad intra-generacional en la República Dominicana, por el porcentaje del cambio del ingreso medio (2000-2011)	49
Tabla 13: Movilidad intra-generacional en LAC – Porcentaje de la población (alrededor de 1995-2010)	49
Tabla 14: Indicadores seleccionados y criterio de privaciones	57
Tabla 15: IOH, tasa de cobertura y penalidades en RD, 2000-2011 (años seleccionados)	67
Tabla 16: IOH para la educación, agua potable y saneamiento, vivienda y propiedad de los activos 2000-2011 (años seleccionados)	67
Tabla 17: Contribución de los efectos de “composición” y “cobertura” a los cambios en el IOH en RD en 2000-2008	67
Tabla 18: Contribución de los efectos “escala” e “igualación” para el efecto “cobertura” en RD, 2000-2008	67
Tabla 19: Contribución de cada circunstancia a la desigualdad de oportunidades en 2011	68

Cuadros

Cuadro 1: La experiencia del Comité de Pobreza en la República Dominicana	34
Cuadro 2: Un perfil de los inmigrantes haitianos	44
Cuadro 3: El embarazo en la adolescencia como proxy de agencia en la República Dominicana	70

Síntesis

» Cuando la prosperidad no es compartida: Los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana

Crecimiento y equidad en la República Dominicana: La paradoja

A diferencia de la experiencia general en la Región de América Latina y el Caribe (LAC), el fuerte crecimiento económico en la República Dominicana durante la década pasada no estuvo acompañada de una mejoría equivalente en las distintas dimensiones de la equidad. Estas dimensiones incluyen la eliminación de la pobreza absoluta, el logro de la igualdad en el acceso a oportunidades económicas para todos y el aumento en la capacidad de los individuos de tomar decisiones efectivas sobre su propio desarrollo y transformar esas decisiones en resultados. Esta falta de conexión entre crecimiento y prosperidad compartida en la República Dominicana señala una debilidad en los fundamentos de equidad del país. Del 2000 al 2011, el PIB per cápita en la República Dominicana creció a un tasa anual del 3.8% comparado con un promedio anual de 2.9% en la Región de LAC. La desaceleración de la economía de la República Dominicana durante la crisis financiera del 2003-2004 condujo a un dramático incremento en la pobreza, con la mitad de la población quedando en esa condición al final de la crisis. Para 2011, la tasa de pobreza había disminuido a un 40.4%, más alta que la tasa promedio de LAC e inclusive es más alta que el nivel de pobreza de la misma República Dominicana en el 2000 (32%). Esta tendencia es más marcada en las áreas urbanas de la República Dominicana, ya que hoy existe el doble de gente pobre de la que había en el 2000. Los niveles de desigual-

dad de ingreso casi no han cambiado en áreas urbanas, mientras que ha habido una reducción moderada en las áreas rurales. En suma, la desigualdad de ingreso total en la República Dominicana ha ido disminuyendo a una tasa más lenta que la de la Región de LAC.

Al observar los tipos de pobreza en la República Dominicana se encuentra que las dos terceras partes de los dominicanos pobres por ingresos en principio tienen la capacidad y los recursos necesarios para generar ingresos más altos pero no han podido lograrlo. La otra parte de los pobres consiste en gente atrapada en un estado de pobreza crónica – individuos que sufre largos y persistentes episodios de privaciones. De hecho, la República Dominicana tiene una movilidad económica muy baja, con menos del 2% de la población escalando a un grupo económico más alto en la última década, comparado con el promedio regional del 41%. Más aún, del 2000 al 2011, más del 19% de los dominicanos padecieron un deterioro en su estatus económico. La República Dominicana también tuvo un desempeño bajo comparado con LAC, en lo que se refiere a la promoción de acceso de igualdad en los servicios básicos y para niños. Esto limita las oportunidades económicas de la gente marginada.

Siguiendo el patrón que se observa en otros países de la Región, la clase media en la República Dominicana tiende a optar por salirse del contrato social, demandando servicios privados y evitando contribuir con los bienes públicos. Esto genera un círculo vicioso de bajo

cumplimiento tributario, una baja calidad de los servicios públicos y la exclusión de los pobres (Sánchez and Sendrowitsch 2012; Ferreira et al. 2012). El fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para prestar servicios de calidad podría cambiar esta tendencia y reforzar la cohesión en torno al contrato social.

Las variables fundamentales de la equidad, claramente más débiles en la República Dominicana que en otros países de la Región, pueden fortalecerse al enfocarse en tres amplias metas de política para alinear el crecimiento con la equidad y generar un ciclo positivo de prosperidad compartida. Las opciones de política para enfrentar los factores fundamentales de esta desigualdad en la República Dominicana incluyen:

1. Promover una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible.
2. Construir instituciones justas, transparentes y eficientes que mejoren la prestación y la calidad de los bienes y servicios públicos, amplíen las oportunidades económicas, incrementen la movilidad ascendente y protejan mejor a los pobres y a la población vulnerable de choques económicos.
3. Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral e incrementar la demanda por su mano de obra, de manera que se haga un uso eficiente del capital humano y se permita a los pobres y vulnerables beneficiarse mucho más del crecimiento económico.

Marco conceptual para el análisis de equidad

En este informe se utiliza una definición amplia de “equidad,” lo que implica que los ciudadanos deben tener igualdad de acceso a las oportunidades, ser capaces de vivir con dignidad y tener autonomía y voz para participar plenamente en sus comunidades, así como decidir sobre sus planes de vida que ellos mismos valoren. El marco conceptual se basa en una definición tripartita de “equidad” (un triángulo equilátero). La primera dimensión de equidad, justicia social – o independencia de circunstancias originales– recae en la noción de que las características de los antecedentes iniciales de los individuos que están fuera de su control, tales como género o la zona de residencia, no deben limitar el conjunto de oportunidades que estén disponibles para ellos y tampoco que éstos dicten sus logros. La segunda dimensión,

que es la eliminación de la pobreza absoluta, implica que a todos los miembros de una sociedad se les garantice un estándar de vida mínimo bien definido para vivir con dignidad. Todos deben tener suficiente acceso a los bienes y servicios, de manera que sean capaces de lograr objetivos claramente definidos. La tercera dimensión es el proceso-libertad, que consiste en fortalecer la capacidad de los individuos para fijar metas, tomar decisiones y transformar esas opciones en acciones y resultados deseados (representado por el concepto de *agencia*). Este marco permite una caracterización cohesiva de la movilidad económica intra e intergeneracional, de la pobreza crónica y transitoria y entre las desigualdades entre grupos que evitan, de manera potencial, que ciertos sectores de la población vulnerable participe de lleno y se beneficie del proceso de desarrollo.

El crecimiento y la equidad son resultados clave para prolongar un proceso robusto de prosperidad compartida. Si bien el crecimiento económico es importante para incrementar el bienestar, el grado de qué tan equitativa es una sociedad también juega un papel primordial en impulsar el progreso. Además, una agenda de política motivada por la equidad puede mejorar la capacidad de crecer de manera sostenida. Al permitir que las personas que actualmente se encuentran marginadas mejoren sus condiciones, se da rienda suelta a su inherente potencial económico, incrementando la productividad total y, por tanto, estimulando el crecimiento. Más allá de las razones normativas, el incremento de la equidad tiene un importante valor instrumental, ya que contribuye a la reducción de la pobreza, el aumento del uso eficiente de los recursos humanos y físicos y potencialmente incrementa la sustentabilidad del contrato social, al hacer más sensibles las instituciones para todos los miembros de la sociedad. Este informe sostiene que en la República Dominicana el diseño de opciones de política que ambos aborden, la equidad y el crecimiento como resultados interconectados, maximizará el progreso económico y mejorará la inclusión social y económica.

Los vínculos débiles entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la República Dominicana

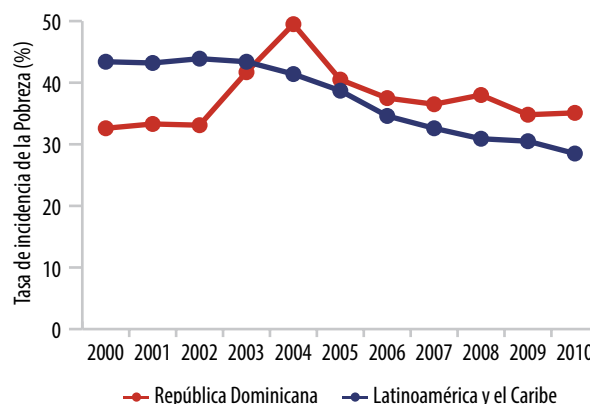
Recientemente, la República Dominicana experimentó un gran crecimiento en comparación con la Región de LAC, cerrando la brecha con esta Región. El PIB en la República Dominicana creció casi un 50 % entre el 2000 y el 2011, mientras que el de la Región total de LAC fue del 26

%. Esta brecha ha sido un patrón recurrente en las últimas décadas, en donde el crecimiento del PIB en la República Dominicana también excedió al de la Región en los años ochenta y noventa. Esto ha conducido a una convergencia fuerte y sostenida en el ingreso promedio de la República Dominicana y LAC. En 1990, el ingreso promedio en la Región fue 90 % más alto que en la República Dominicana; hacia el 2011, fue sólo del 24 % más alto. Mientras el país se vio afectado por una grave crisis económica interna en 2003 y 2004 en donde el PIB se contrajo, la tasa de crecimiento se recuperó rápidamente. Con todo, la economía ha sido notablemente resistente a la reciente crisis económica mundial.

No obstante, considerando el alto nivel de crecimiento, la pobreza en la República Dominicana no ha disminuido al ritmo que se esperaba. Debido a la crisis económica y la lenta recuperación, los niveles de pobreza cambiaron a partir de entonces, de estar por debajo de los niveles de LAC al principio de la década, a estar por encima, al final de la misma. En el 2000, el 32% de los dominicanos eran pobres, más de 10 puntos porcentuales por debajo de la cifra total de LAC. La crisis económica en la República Dominicana ocasionó que esta cifra subiera 17 puntos porcentuales, alcanzando un máximo de 50% en el 2004, sobrepasando la de LAC promedio de 41 por ciento. En los años siguientes, la pobreza efectivamente se redujo en la República Dominicana, pero los niveles no se redujeron a la par que la de la Región LAC y la brecha se abrió más. Para el año 2011, la pobreza en la República Dominicana era del 40.4%, disminuyendo sólo 9 de los 17 puntos porcentuales que había ganado durante la crisis y permaneció por encima del nivel al principio de la década.¹ En contraste, la pobreza cayó de manera substancial en LAC durante la década del 2000, llegando a un 27 %. Es decir, casi 70 millones de personas lograron escapar de la pobreza.

Una característica particular de la pobreza en República Dominicana es su respuesta asimétrica a los ciclos de negocios. Comparado con otros países de la Región, la tasa de pobreza en la República Dominicana es especialmente sensible a los choques económicos. Aunque el PIB disminuyó tan sólo 0.3 % en el 2003, la pobreza se elevó en un 52 %. En comparación, se registraron mayores caídas en el PIB que desencadenaron incrementos

Figura 1: Tasa de pobreza moderada. República Dominicana vs LAC



Nota: Para el cálculo de la línea de pobreza se utilizó el nivel de LAC de \$4 PPP per cápita al día. Fuente: Estimaciones propias del equipo de trabajo utilizando la Base de Datos Socio-económicos para LAC (SEDALAC, por su sigla en inglés).

proporcionales en los niveles de pobreza en México en 1995 y en Argentina en el 2001. En cambio, durante el periodo de recuperación en la República Dominicana, que se caracterizó por un fuerte crecimiento económico alcanzando alrededor del 10 % en el 2005 y el 2006, retrocedió casi la mitad del incremento en la pobreza registrada en el 2003 y en el 2004. Por lo tanto, si bien la crisis en la República Dominicana en el 2003 y el 2004 afectó la economía total relativamente menos que la crisis en otros países de la Región, se expuso la vulnerabilidad a la pobreza de una gran parte de la población, con efectos duraderos.

La pobreza en la República Dominicana es cada vez más urbana. Si bien la pobreza es aún mayor en las áreas rurales que en las urbanas, la brecha entre las dos ha disminuido en la última década. Esto se debe principalmente a un incremento neto en la pobreza urbana después de la crisis económica. Aunque después de la crisis la pobreza disminuyó en las áreas urbanas en 7.6 puntos porcentuales, siendo más baja que la reducción de 11.5 puntos porcentuales de la pobreza rural, dejando las áreas urbanas con una incidencia de la pobreza que fue del 54 % más alto en el 2011 que en el 2000, mientras que la pobreza rural retrocedió a los niveles del 2000. El análisis técnico confirma que esta "urbanización" de la pobreza es principalmente el resultado de nuevos pobres en las áreas urbanas, como lo opuesto a los pobres rurales que migran a las áreas urbanas.

La desigualdad del ingreso disminuyó moderadamente durante la década de los años 2000, impulsado princi-

¹ La extrema pobreza siguió una tendencia similar a la pobreza moderada en la República Dominicana.

Tabla 1: Tasas de pobreza moderada y extrema (2000-2011)

Línea de pobreza	Área	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Moderada	Total	32,0	32,8	32,7	41,5	49,8	47,8	44,2	43,6	44,2	42,1	41,6	40,4
	Rural	47,3	47,5	47,2	55,4	59,9	57,0	54,0	51,8	55,2	50,8	50,4	48,4
	Urbana	23,7	24,8	24,9	33,9	44,1	42,8	38,8	39,1	38,8	37,9	37,3	36,5
Extrema	Total	8,1	7,8	8,7	12,0	15,5	16,6	13,7	13,2	13,4	11,8	11,4	10,2
	Rural	14,7	13,2	16,1	19,4	22,9	23,7	19,8	18,4	20,6	17,9	16,9	15,3
	Urbana	4,6	4,9	4,8	7,9	11,4	12,6	10,4	10,4	9,9	8,8	8,7	7,7

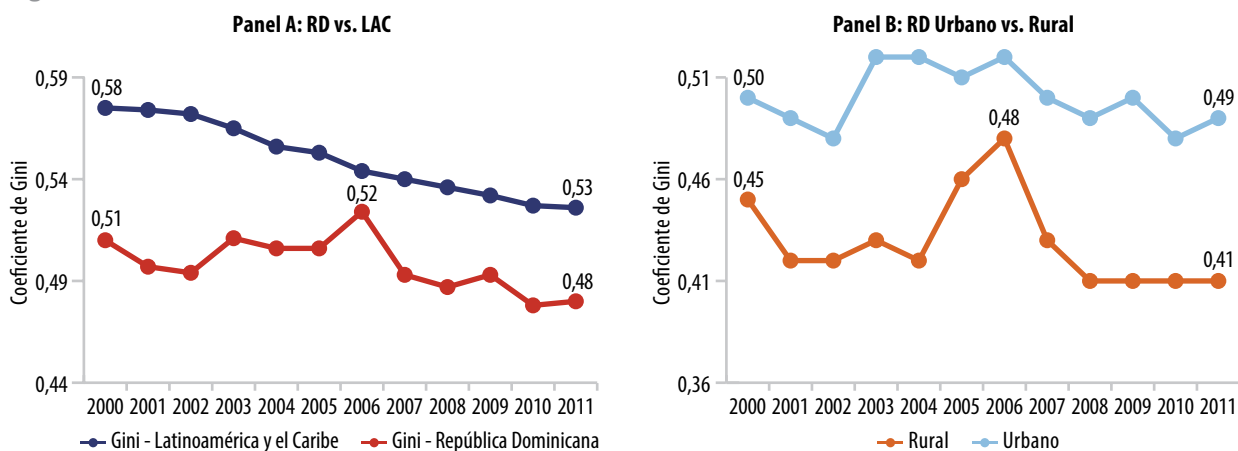
Fuente: Estimaciones propias del equipo de trabajo basadas en ENFT 2000-2011.

Tabla 2: Coeficiente de Gini (2000-2011)

Área	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	0,510	0,497	0,494	0,511	0,506	0,506	0,524	0,493	0,487	0,493	0,478	0,480
Rural	0,448	0,417	0,418	0,431	0,415	0,455	0,484	0,434	0,408	0,413	0,412	0,411
Urbana	0,498	0,489	0,483	0,516	0,515	0,507	0,520	0,500	0,489	0,500	0,482	0,486

Fuente: Estimaciones propias del equipo de trabajo basadas en ENFT 2000-2011.

Figura 2: Coeficiente de Gini (2000-2011)



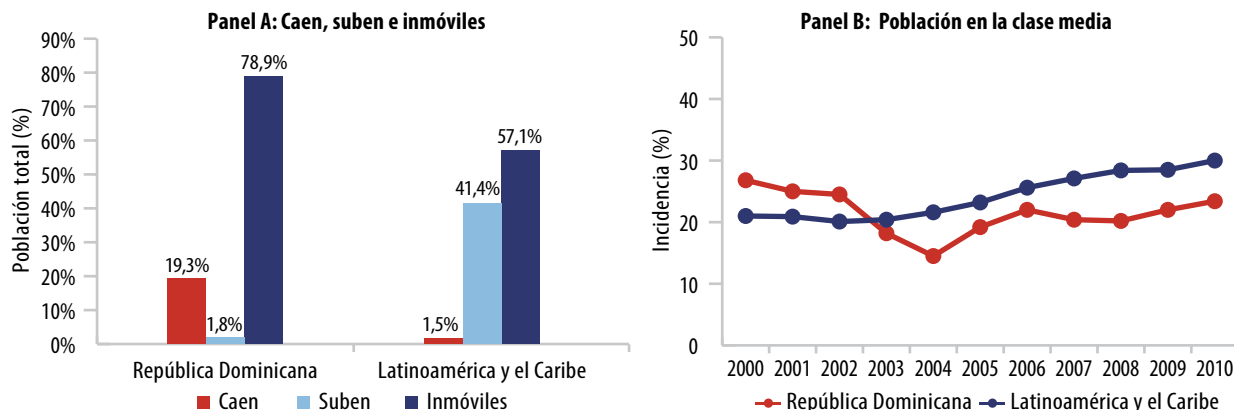
Nota: El coeficiente de Gini para la República Dominicana y LAC se basa en el ingreso per cápita. Fuente: Estimaciones propias del equipo de trabajo basadas en ENFT 2000-2011 y en SEDLAC, la Base de Datos Socio-económicos para LAC (SEDLAC, por su siglas en inglés).

palmente por una mejora en la distribución del ingreso en las áreas rurales. El coeficiente de Gini, una medida estándar de la desigualdad del ingreso, cayó de 0,51 a 0,48 entre los años 2000 y 2011. Mientras que el coeficiente de Gini, al igual que la pobreza, se incrementó en el 2003 con la llegada de la crisis, alcanzó un máximo durante la recuperación de 0,52 en el 2006, antes de su caída en años siguientes. De esta manera, mientras que el coeficiente de Gini disminuyó durante todo el decenio y sigue siendo más bajo que el de LAC promedio (0,53 en el 2011), la diferencia entre la República Dominicana y LAC se redujo en 0,02 puntos. Una desagregación por área sugiere que la mayor

parte de la reducción en la desigualdad del ingreso se logró en las zonas rurales del país. Si bien durante el periodo de análisis la desigualdad del ingreso en las áreas urbanas fluctuó entre 0,49 y 0,52, tan sólo un punto más bajo en el 2011 que en el 2000, la desigualdad rural se redujo cuatro puntos (casi un 9 %), de 0,45 a 0,41 en el mismo periodo.

El incremento de los ingresos monetarios laborales ha sido el factor más importante detrás de la modesta reducción de la pobreza en la República Dominicana. Mientras que los ingresos de los pobres no señalan ningún crecimiento positivo entre el 2000 y el 2004, crecieron

Figura 3: Movilidad económica a través de los grupos y el tamaño de la clase media



Nota: Las cifras en el Panel A cubren el periodo del 2000-2011 para la República Dominicana y cerca de 1995-2010 para LAC. Los indicadores de movilidad económica ("caen," "suben" e "inmóviles") son medidas en porcentaje, como se indica en el eje Y de la gráfica. "La clase media" son los individuos con un ingreso per cápita diario más alto de \$10 en LAC y \$9 y \$7.35 en la República Dominicana en los hogares urbanos y rurales, respectivamente. Ambos valores están expresados en la paridad de poder adquisitivo (PPA).
Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-11, Banco Mundial (2013) con datos de SEDLAC y WDI.

moderadamente durante el periodo post-crisis, alrededor del 19 % en total, entre 2004 y 2011. El ingreso laboral, la fuente de ingreso más importante de los hogares, ha sido el factor que más ha contribuido en la reducción de la pobreza. Este efecto es más grande para los hogares de las zonas rurales. El ingreso no laboral, como las transferencias públicas, también elevaron los ingresos familiares y ayudaron a eliminar la pobreza, especialmente en la segunda mitad de la década. Probablemente esto se explica por la implementación de *Solidaridad*, un esquema dirigido de transferencia condicional de efectivo vinculado a la educación y a la salud. Este programa se creó en septiembre del 2005 con el fin de mejorar el anterior sistema de protección social débil y fragmentado. En el 2012, este programa se amplió a *Progresando con Solidaridad*, el cual cubre el 80-90 % de los hogares que califican como pobreza o pobreza moderada. Este esfuerzo representa un compromiso del gobierno para aliviar la pobreza a corto plazo y proteger a las poblaciones más vulnerables de grandes choques. La importancia de los ingresos laborales y no laborales en la reducción de la pobreza es coherente con la pauta que se observa en LAC en total.

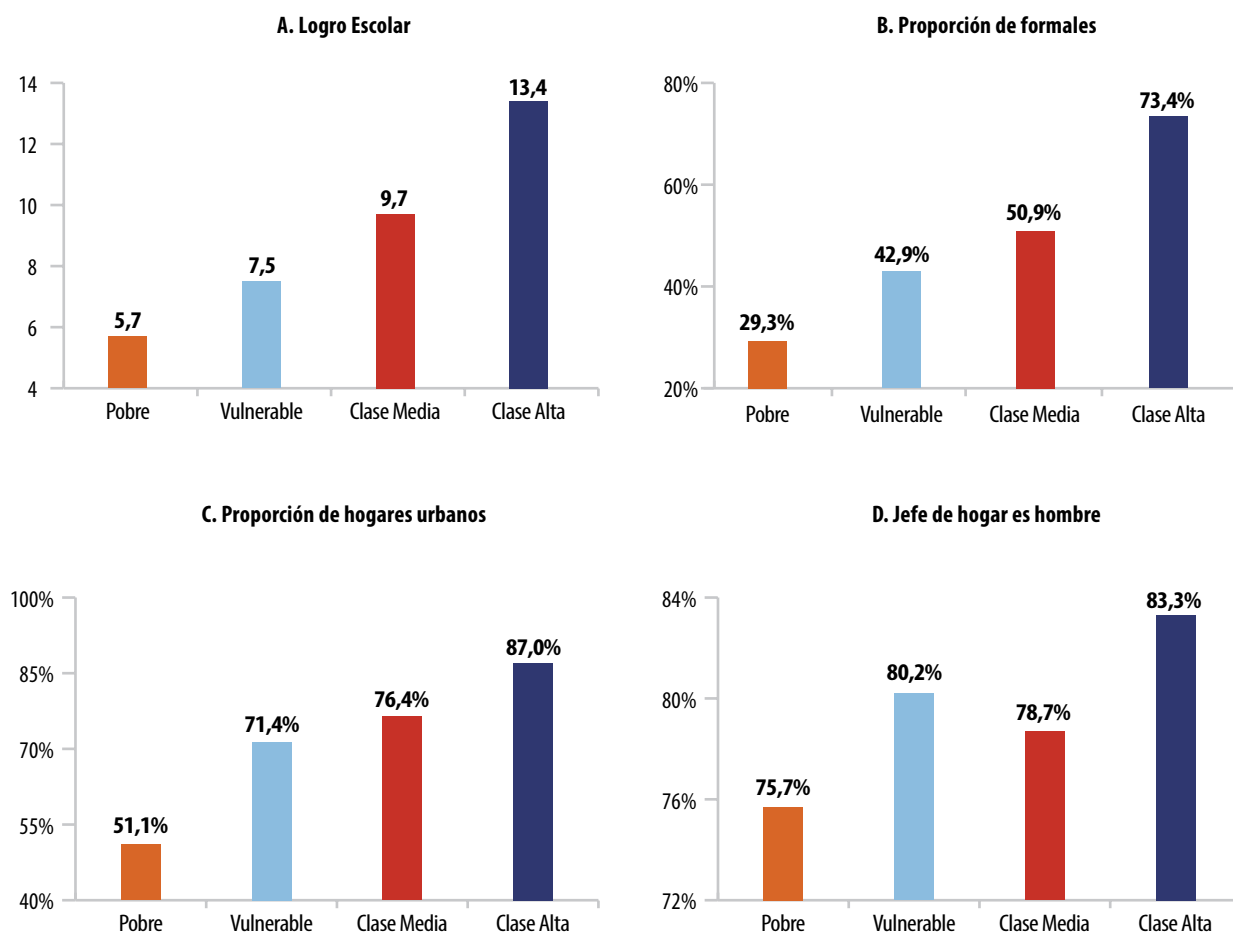
Lograr escapar de la pobreza y mantenerse alejado de ella: Dinámica de los ingresos y la falta de movilidad económica ascendente

La movilidad económica es un elemento clave de desarrollo económico. Este tipo de movilidad social significa la capacidad de los individuos, familias u otros grupos para mejorar su estatus económico y social – como individuo a lo largo del tiempo (intra-generacional) o por

familias a través de generaciones (inter-generacional). El análisis que se presenta en este estudio analiza la movilidad entre generaciones, a través de la medida de *movilidad direccional de los ingresos*, es decir, el movimiento ascendente o descendente de los ingresos individuales a través del tiempo. Para esto, se definen tres grupos económicos: 1) los *pobres*, que son aquellos que están por debajo de la línea de pobreza monetaria moderada de \$4.70 al día en áreas urbanas y \$4.20 en áreas rurales, ajustadas por la paridad del poder adquisitivo del 2005 (PPA); 2) los *vulnerables*, que es la gente que está entre \$4.70 al día y \$9 en las áreas urbanas y \$4.20 y \$7.35 en áreas rurales, con niveles de ingreso diario por encima de la línea de pobreza pero con un 10 % o más de que vuelvan a caer en la pobreza; y, 3) la *clase media*, que son los individuos que tienen ingresos diarios arriba de \$9 en las áreas urbanas y \$7.35 en las áreas rurales, y con un umbral de ingreso alto de \$25.

En la última década, además de la modesta reducción de la pobreza, la República Dominicana ha fomentado muy poco la movilidad económica ascendente, lo que se traduce en un estancamiento de la clase media. Si bien la crisis del 2003-2004 se tradujo en un incremento en la movilidad económica descendente, el gran crecimiento económico observado durante los períodos antes y después de la crisis no ayudó a una proporción sustancial de dominicanos a salir, ya sea, de la pobreza o de la vulnerabilidad económica. Como resultado, lo cual significa que hubo una movilidad económica limitada y poca gente pasó a formar parte de la clase media. Del año 2000 al 2011, apenas por debajo del 2% de la población

Figura 4: Características iniciales y clase económica en 2011



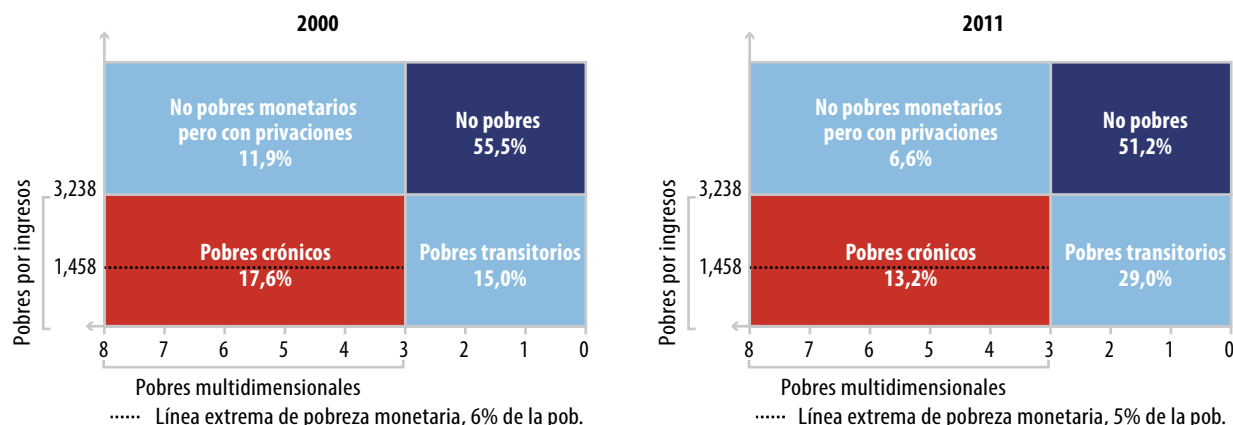
Nota: Las características iniciales en el 2000 incluyen: a) los años de escolaridad del jefe de familia, b) la porción de los jefes de familia cuyo trabajo principal es en el sector formal, c) la porción de los hogares que residen en áreas urbanas y d) la porción de los hogares encabezados por un hombre. Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-2011

de la República Dominicana experimentó una movilidad ascendente (por ejemplo, escapar de la pobreza para formar parte del grupo vulnerable, o moverse del grupo vulnerable a la clase media), mientras que el 19% de la población cayó de estatus económico, y la inmensa mayoría, un 79%, no tuvo ningún cambio de estatus económico. Apenas el 3.2% de los dominicanos que eran inicialmente pobres en el año 2000 escaparon de la pobreza para el año 2011, pero la gran mayoría siguió siendo vulnerable al caer de nuevo en la pobreza. Como resultado de estas tendencias, la proporción de la población en la clase media se mantiene fija en el largo plazo. Por el contrario, de 1995 al 2010 en LAC, el 41% de la población pasó a un grupo económico más alto y, de la gente que en un principio era pobre, para el 2010 casi la mitad había ascendido. Por otra parte, en la última década, la clase media en la

Región aumentó en casi la mitad, del 21 al 30%. Ahora, por primera vez en la historia de LAC, el número de personas en la clase media supera al número de personas que viven en la pobreza. Este punto de inflexión está lejos de ocurrir en la República Dominicana.

Factores como la riqueza inicial, los activos y las oportunidades económicas son determinantes importantes de la movilidad económica en la República Dominicana. Los hogares que hoy pertenecen a la clase media o clase más alta están encabezados por las personas con mayor nivel de educación inicial que los jefes de hogares que se encuentran en una situación de pobreza o vulnerabilidad. De hecho, en el 2011 los jefes de familia de la clase media tenían, en promedio, cuatro años más de educación con 11 años anteriores, comparado con

Figura 5: Matriz multidimensional y pobreza por ingreso en República Dominicana (2000, 2011)



Nota: La línea punteada muestra la línea de extrema pobreza, de \$2.12 para los residentes urbanos y \$2.03 para los rurales. Los pobres severos (es decir, la gente por debajo de la extrema pobreza y el MPI del pobre en el 2000 = 5.9 puntos porcentuales y en 2011 = 4.9 puntos porcentuales. El eje horizontal mide el número de las privaciones de los hogares y el eje vertical es el ingreso per cápita de los hogares (R\$). Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000y 2011.

los jefes de familia que eran pobres (9.7 comparado con 5.7) (Figura 4). Del mismo modo, en el 2011 la mitad de los hogares de la clase media y las tres cuartas partes de la clase alta tenían jefes de familia empleados en el sector formal desde el 2000. Esto contrasta con menos del 30% de los jefes de familia inicialmente empleados en el sector formal entre las típicas familias pobres en el 2011. Una tendencia similar se observa al analizar la ubicación entre las zonas urbanas y rurales. La clase media y la clase alta en el 2011 eran más propensas a residir en zonas urbanas en el 2000.

La pobreza multidimensional y su dinámica: El riesgo creciente y persistente de convertirse en pobre crónico

Al ampliar la medida de la pobreza, con el fin de incluir los indicadores no monetarios, permite una caracterización más completa de las privaciones experimentadas por las personas más desfavorecidas, lo cual ayuda al diseño de políticas y objetivos. La identificación de los pobres crónicos usualmente requiere información sobre su condición socioeconómica a través del tiempo (datos longitudinales). No obstante, por lo general, este tipo de datos no están disponibles en la República Dominicana. Sin embargo, los indicadores no-monetarios de la pobreza, tales como el acceso a servicios como electricidad, agua potable, sanidad, calidad de la vivienda y de la educación, así como la propiedad de los activos, tienden a estar asociados con la persistencia de la pobreza. Cuando una persona carece de privaciones en dos o más de los indicadores, se considera como pobre "multidimensional." La combinación de esta

medida de pobreza multidimensional con medidas basadas en el ingreso ayuda a clasificar a la población en cuatro grupos. Los primeros dos grupos son pobres multidimensionales: el pobre crónico es pobre multidimensional y también es pobre por ingresos, mientras que el grupo de no pobres monetarios pero pobres en dimensiones no monetarias incluye al pobre multidimensional cuyo ingreso está por encima de la línea de pobreza. Entre los pobres crónicos, los que se encuentran en pobreza monetaria extrema, se clasifican como pobres severos, dada la intensidad de su pobreza monetaria. La proporción de la población que tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza moderada pero no son pobres multidimensionales, son los pobres transitorios, mientras el resto de la población, aquella que no son pobres multidimensionales ni de ingresos pobres, son parte de la clase alta.

A pesar de los logros significativos que la República Dominicana ha hecho en mejorar el acceso de la población a una gama de servicios básicos, en la última década el país ha experimentado un problema persistente de pobreza "crónica." Si bien la incidencia de la pobreza multidimensional está estrechamente vinculada con la pobreza monetaria, la brecha de acceso a los servicios básicos entre los pobres monetarios y los no monetarios se ha reducido, como consecuencia de una disminución constante de la pobreza multidimensional. Esta disminución se debió al éxito de la República Dominicana en proporcionar mayor acceso a una gama de servicios, en particular aumentos en el acceso a la educación, saneamiento, mejoramiento en la calidad de la vivienda y reducción del hacinamiento durante la última década. De hecho, la proporción de los

Tabla 3: IOH para la educación, agua potable, sanidad, vivienda y propiedad de activos

Año	Educación		Agua potable y saneamiento		Vivienda	Activos
	Inscrito	Completa grado 6 a tiempo	Agua potable	Saneamiento	Vivienda con piso firme	Propiedad de activos
2000	97	43	61	37	87	62
2004	98	56	64	44	92	59
2011	96	68	61	55	95	62

Nota: Los valores se expresan en porcentajes y tasas de cobertura que se ajustan de acuerdo a qué tan equitativamente se distribuyen.

Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000, 2002, 2004 y 2011.

dominicanos clasificados como pobres, tanto en el sentido monetario y multidimensional (los pobres crónicos), se redujo de 17.6 a 13.2% entre el 2000 y el 2011. Sin embargo, la proporción de pobres severos sólo disminuyó 1 punto porcentual (de 6 a 5%), un descenso insignificante en comparación con los resultados de otros países de la Región, como Brasil, que logró reducir la pobreza multidimensional severa en casi cinco y medio puntos porcentuales (de 7.1 a 1.5%) entre 1999 y el 2011. Detrás de esta limitada disminución de la pobreza severa en la última década hubo un aumento de 9.2% en el 2004, superando el crecimiento de la pobreza crónica en general. Esto sugiere que la lenta recuperación observada después de la crisis económica puede explicarse por la profundidad de la pobreza. Aquellos que no tenían acceso a los servicios básicos sufrieron desproporcionalmente, haciendo más difícil que abandonen la condición de pobreza en épocas de alto crecimiento económico.

Además de la persistencia de la pobreza multidimensional entre la población de extrema pobreza, el gran incremento en el porcentaje de personas que son pobres transitorios plantea otro reto importante para el país. A pesar de que hubo notables descensos en la proporción de los pobres crónicos que se encuentran por encima de la línea de pobreza monetaria y del grupo que no es pobre por ingresos pero que sufre privaciones, la proporción de la población que son pobres transitorios casi se duplicó, pasando del 15% al 29%, en la última década. En gran parte, esto también es el resultado de la crisis económica debido a que la clase media se reduce cada vez más al haber más gente que se convierte en pobres por ingresos. La pobreza transitoria permaneció siendo alta, incluso siete años después de la crisis del 2003-2004. Esto sugiere que, aunque la República Dominicana ha brindado a los pobres transitorios la posibilidad de acumular capital humano y físico (ya que no están clasificados como pobres multidimensionales), hay ciertas condiciones que limitan su inclusión económica

y les impiden traducir estos activos humanos y físicos en mayores ingresos y mejores niveles de vida, sobre todo en el mercado laboral y en el desarrollo de actividades productivas. A esto se suma la posibilidad de que individuos de este grupo sufran un serio choque económico o que sus activos productivos, por ejemplo su capacidad laboral, se deprecien a través del tiempo, resultando en un alto riesgo de que se conviertan en pobres crónicos.

Inclusión social: ¿Existe la igualdad de oportunidades para todos?

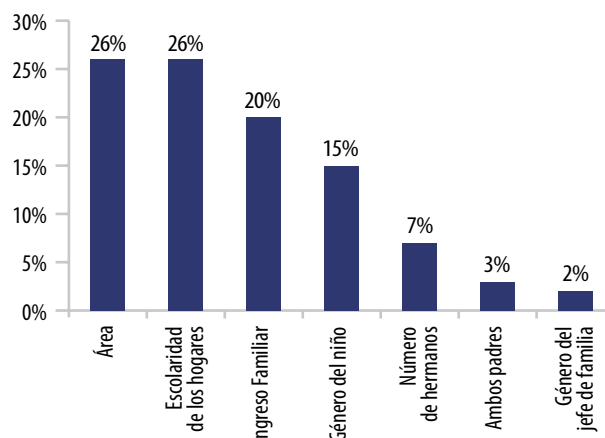
El concepto de equidad como igualdad de “oportunidades en la vida” implica el acceso equitativo de bienes y servicios fundamentales que permiten que una persona progrese en la vida, independientemente de su origen o circunstancias. Las posibilidades de disfrutar una vida productiva plena están influenciadas en gran medida por el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos (que se denotan aquí como *oportunidades*), como alimentos, matrícula escolar, agua potable, sanidad y electricidad, así como por la propiedad de un conjunto mínimo de activos fundamentales. El concepto de equidad que se maneja en este informe se refiere a la idea de que las circunstancias personales que están fuera del control de los niños, como el lugar de nacimiento, género, raza, riqueza, educación de los padres y el área de residencia, no deben determinar sus oportunidades como personas. Por ejemplo, todos los niños deben tener acceso al agua potable, ya sea que vivan en un entorno urbano o rural.

En la última década, se ha expandido el acceso equitativo a los servicios en la República Dominicana, lo cual señala una mejora en la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la tasa de mejora ha sido suficientemente lenta, lo cual llevaría más de una generación para crear igualdad de condiciones para los niños. El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) es una medida de la tasa de cobertura de las oportunidades que se ajusta de

acuerdo a qué tan equitativamente se distribuyen estas *oportunidades* entre los distintos subgrupos en función de las *circunstancias*. El indicador muestra si el acceso que tienen los niños a servicios y bienes básicos y ciertas oportunidades, como su matrícula escolar, ha crecido a través del tiempo y de manera equitativa. El aumento en el acceso de ciertos grupos marginados según circunstancias específicas (aquellos con tasas de cobertura de servicios por debajo del promedio) ha fomentado una asignación más equitativa de las oportunidades en la República Dominicana, con lo cual el IOH del país ha mejorado. El Programa de Transferencias Condicionadas *Solidaridad* y esfuerzos similares también han contribuido a cerrar la brecha de la oferta de los servicios básicos de salud y de educación. Curiosamente, la crisis económica que comenzó en el 2003 parece que no impidió la mejora del IOH, ya que el índice creció en promedio aproximadamente en 1% anual entre el 2000 y el 2011. Sin embargo, a este ritmo, le llevaría a la República Dominicana poco menos de 30 años hacer que las oportunidades que se capturan en el IOH sean universales. Esto es casi igual a la cantidad de tiempo que le llevaría a Centroamérica, 36 años, mientras que se estima que a la Región total de LAC le tomaría 24 años lograr este objetivo.

Factores como el lugar de residencia (urbano o rural), el nivel de educación de los padres, el ingreso familiar y el género del niño, todavía limitan la igualdad de oportunidades y la movilidad económica a través de las generaciones. Estas circunstancias ayudan a explicar por qué la República Dominicana ha tenido menos éxito en

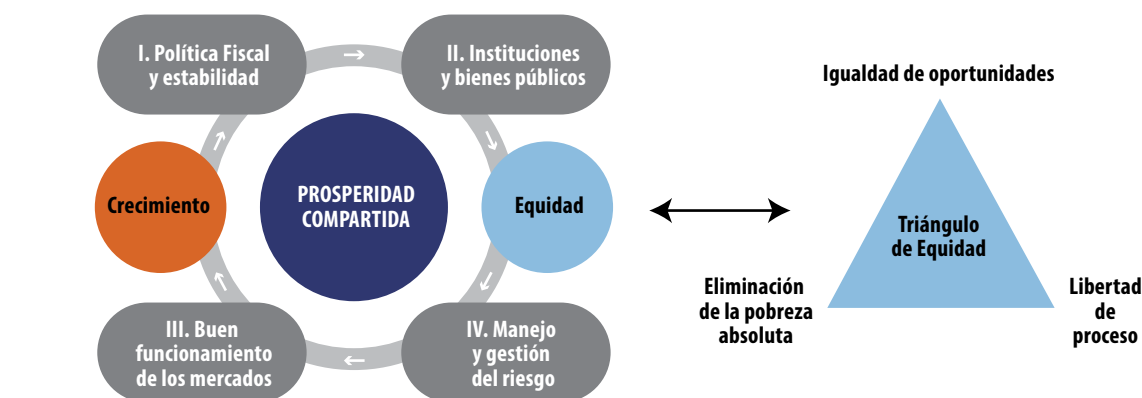
Figura 6: Contribución de “circunstancias” a la desigualdad de oportunidades, 2011



Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000 y 2011.

otorgar a los niños acceso equitativo a servicios básicos (agua potable y sanidad) y bienes relacionados con una mejor calidad de vida (refrigerador, teléfono, y cocina de combustible limpio para cocinar), así como la oportunidad de terminar el 6º grado a tiempo. Estos cuatro factores representan casi el 90 por ciento de la desigualdad de oportunidades. De forma aislada, la educación de los padres y los ingresos de la familia, cada uno explica una cuarta parte de la desigualdad de la distribución de oportunidades que se mide en el IOH. Los antecedentes de los padres continúa siendo un fuerte determinante del capital humano de los niños y por ende, de su capacidad para progresar en la vida. No solamente los niños que tienen padres con mayor educación terminan más años de

El Círculo Virtuoso de la Prosperidad Compartida



Fuente: Los autores.

escolaridad, sino que también hay diferencias considerables en la *calidad* de la educación que reciben. En suma, el capital humano limitado, la incapacidad de los padres para obtener mayores ingresos y el género del niño son los elementos clave que parecen limitar las oportunidades de los niños. Estos elementos impiden la movilidad intergeneracional.

El tercer elemento del triángulo de equidad, la noción de *agencia*, se asocia con la brecha entre la prestación de servicios y las diferencias en la calidad de los servicios. Diferentes grupos tienen diferente capacidad para influir en el sistema (empoderamiento), que se traduce en instituciones que ofrecen respuestas diferenciadas a estos grupos (PNUD 2008). Un indicador básico de una agencia “débil” es la escasa prestación de servicios. De hecho, la economía política de la prestación de servicios, los patrones de exclusión y el sentido general de “igualdad de oportunidades” en el sistema se vuelven especialmente importante en el análisis de movilidad y la clase media.²

Opciones de política para fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la equidad

El establecimiento una agenda de política destinada a garantizar que los beneficios del crecimiento económico y la prosperidad se distribuyan de manera más equitativa requiere comprender los vínculos entre el crecimiento y la equidad. La equidad y el crecimiento, los cuales se fortalecen mutuamente en un círculo virtuoso, constituyen una prosperidad compartida (véase el siguiente diagrama). Cuando todos los miembros de la sociedad tienen las oportunidades y la capacidad para generar ingresos, la sociedad es más equitativa. Al mismo tiempo, al haber más personas que contribuyen a la economía, ésta crece y todos, ya sean pobres o no pobres, salen adelante. En este proceso, el círculo virtuoso fortalece el bienestar de la sociedad. Equidad implica libertad de la pobreza absoluta. Existe la igualdad de oportunidades, independientemente de las circunstancias y de la capacidad para tomar decisiones autónomas con respecto a sucesos importantes en la vida. Dentro del marco de prosperidad compartida hay cuatro canales principales a través de los cuales el crecimiento y la equidad se fortalecen mutuamente: 1) Una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible; 2) instituciones justas y transparentes y prestación eficiente de bienes públicos;

3) mercados funcionales y accesibles; y, 4) gestión del riesgo integral y eficaz. Existen una serie de instrumentos de política que pueden fortalecer estos canales. Por ejemplo, el mejoramiento de la política fiscal y la eficacia de las instituciones facilitarán la igualdad al incrementar el conjunto de oportunidades y la movilidad económica de los pobres y los vulnerables. Al lograr que los mercados funcionen mejor, se facilitará el uso eficiente de las capacidades y los activos de los pobres. Finalmente, una mejor gestión de riesgos puede reducir la exposición y el impacto de choques en los pobres y los vulnerables que, de lo contrario, podrían participar en conductas negativas de comportamientos de defensa.

El marco del círculo virtuoso de la prosperidad compartida es útil para entender los desafíos en la República Dominicana y los puntos de entrada para las intervenciones de política más eficaces. Este informe ha demostrado que a pesar del crecimiento económico, la sociedad sigue siendo muy desigual. Por ejemplo, el empleo en los sectores de la economía de crecimiento más rápido no ha aumentado de manera considerable. En cambio, el empleo ha crecido más en los sectores de baja productividad, incluso para los trabajadores con altas habilidades, y los salarios reales han caído en todos los grupos y sectores de habilidades. Además, muy pocos dominicanos tienen una educación de calidad y capacitación laboral, y muchos carecen de acceso a los servicios básicos, con lo que disminuye el potencial del capital humano disponible de la República Dominicana. Estos factores han dificultado conectar a la gente con el crecimiento económico y mejorar la igualdad, lo que da como resultado una movilidad limitada y una desigualdad de oportunidades. La República Dominicana está mejorando los sistemas de gestión de riesgo para proteger a las poblaciones vulnerables de incrementos dramáticos en la pobreza, como sucedió en la crisis del 2003-2004. Sin embargo, hasta el 2011, estos programas de protección social aún dejaban a más del 40 % de la población en pobreza. Adicionalmente, durante la última década casi se duplicó el número de personas que poseen capital humano y activos básicos pero que no han podido escapar de la pobreza.

Las aspectos fundamentales de la equidad pueden fortalecerse centrándose en los ámbitos de política pública que se presentan a continuación, de modo que fortalezca la conexión entre el crecimiento y la equidad y vigorizar, de esta manera, un ciclo positivo de prosperidad compartida. Los vínculos entre los resultados socioeconó-

² ver Ferreira et. al (2012), Capítulo 6.

micos no sólo se refieren a los procesos económicos, sino también a las dinámicas política y social. La desigualdad engendra desigualdad a través de una asignación distorsionada de los recursos debido a la diversa capacidad de los grupos que han sido tradicionalmente excluidos de influir el sistema, incluso en el contexto de una democracia que funciona de manera correcta (Esteban y Ray 2005). Si también hay fallas institucionales, tales como la corrupción o mecanismos de rendición de cuentas débiles, las distorsiones son más grandes y generalmente son regresivas (Gupta et al. 2002).

Área de política pública 1

Objetivo: Promover una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible.

Problema a abordar: la estructura actual de la política fiscal, tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los gastos, limita la capacidad de la República Dominicana para proporcionar suficientes bienes y servicios públicos de calidad y eleva la carga fiscal a los pobres y vulnerables. En particular:

- **El sistema fiscal se ve limitado por la baja recaudación de ingresos.** El promedio de la carga tributaria en LAC es el 20 por ciento del PIB, mientras que los ingresos fiscales en la República Dominicana son del 13.7% del PIB en la última década, sólo un poco más alta que el nivel de ingreso tributario de Guatemala, el más bajo de la Región. Desafortunadamente, las medidas de reforma fiscal que pasaron en noviembre del 2012 perdieron la oportunidad de abordar el bajo impuesto tributario, ya que se espera que la recaudación fiscal sea de sólo el 1.4% del PIB.
- **El sistema tributario se basa en gran medida en los impuestos indirectos, lo que limita que el sistema sea progresivo.** Casi una tercera parte de la recaudación fiscal total proviene del impuesto al valor agregado (IVA), en el cual los ingresos no tienen relación, aunque los bienes de la canasta de consumo están exentos. Por otra parte, a pesar de las excepciones de los artículos básicos, alrededor del 50 % de las desgravaciones de impuestos e incentivos benefician a los miembros más afluentes de la sociedad. Las reformas fiscales anteriores no elevaron particularmente la progresividad del sistema tributario al fallar la imposición de más impuestos directos. Como era de esperarse, las

micro simulaciones de la reforma fiscal del 2012 demostraron que el incremento en impuestos indirectos (por ejemplo, un incremento en la tasa del IVA) era regresiva (Valderrama et al. 2013)³

- **Las rigideces presupuestarias limitan la capacidad de aumentar y reorientar recursos públicos a sectores claves de la sociedad, con el fin de ofrecer más y mejores bienes y servicios, incluyendo los sistemas de protección a los pobres y vulnerables de choques negativos.** El ya limitado espacio fiscal es más restringido por factores estructurales por el lado de los gastos, en particular el uso de los recursos públicos para financiar un gran déficit de electricidad. En el año 2008, tan sólo el déficit representó el 2.7% del PIB. Esta cifra ha disminuido desde entonces, pero permanece siendo grande, siendo un 1.8% del PIB en el 2012. Tomando en cuenta todo lo anterior, la República Dominicana sigue estando muy por debajo de los promedios de LAC en cuanto a las asignaciones sociales. En el 2011, el país asignó sólo el 2.3% del PIB en fondos públicos para la educación, uno de los niveles más bajos en la Región de LAC. Se han dado pasos en la dirección correcta para incrementar el gasto a la educación a un 4% del PIB en el 2013, pero las restricciones en la capacidad pueden abatir la calidad y la eficacia de ese gasto. Los gastos de salud también han aumentado en los últimos años, pero a partir de 2011, todavía eran de apenas la mitad del promedio de LAC. Más de un tercio de la población de la República Dominicana no tiene acceso a agua potable y casi la mitad no tiene acceso a los servicios de sanidad. A pesar de un aumento sustancial de los recursos para la asistencia social, casi la mitad de estos gastos no están todavía asignados sobre la base de criterios de determinación de objetivos formales. Estos criterios se han convertido en algo especialmente importante, porque la crisis económica de 2003-2004 ocasionó que algunos grupos cayeran en la pobreza y otros que se hundieran aún más.

Opciones de política:

Por el lado de los ingresos, el ajuste del sistema fiscal puede fortalecer su capacidad redistributiva y asegurar que la República Dominicana ofrezca un contrato social más ambicioso, así como mejorar el crecimiento econó-

³ Estas micro simulaciones no toman en cuenta incrementos al impuesto predial o impuestos a los vehículos de motor, los cuales ambos podrían dar resultados ligeramente más progresivos.

mico. En las acciones específicas de política para lograr este objetivo se incluyen:

- **Hacer el sistema tributario más progresivo**, sustituyendo algunos de los actuales impuestos indirectos con impuestos directos (por ejemplo, impuestos a personas y compañías) y asegurando la exención de los productos básicos;
- **Revisar las exenciones fiscales existentes (las cuales actualmente representan un 5.9% del PIB) y los incentivos**, para que sean más progresivos;
- **Fortalecer la capacidad de los mecanismos de cobro de los impuestos para detectar y limitar la evasión fiscal**, por ejemplo, aumentando la capacidad de la Administración Fiscal para conducir auditorías fiscales y hacer cumplir los controles. Es probable que la evasión fiscal actual sea menos progresiva.

En relación a los gastos, se deben asignar más recursos públicos a la educación, salud, saneamiento y agua potable, así como a los sistemas de gestión de riesgos, tomando las medidas necesarias para incrementar al máximo la eficiencia de los recursos. Entre las acciones específicas de política para lograr este objetivo se incluyen:

- **Invertir más recursos en materia de agua potable y saneamiento, y de la calidad de la educación y salud**, que doten a los pobres con las habilidades y los recursos que se requieren para aprovechar al máximo su capacidad productiva y vivir mejor;
- **Fortalecer los programas de asistencia social y sistemas de gestión del riesgo de desastres**, incluyendo los programas de protección social con el fin de proteger a los pobres y a los vulnerables de los efectos de choques principales. Esto reducirá finalmente el impacto de los choques en la economía en su conjunto, y acelerará la recuperación de la lucha contra la respuesta asimétrica de la pobreza en la República Dominicana para los ciclos de negocios;
- **Avanzar la caracterización de la pobreza monetaria y no monetaria para distinguir mejor a los pobres crónicos de los transitorios, con el fin de diseñar y enfocar las estrategias y los programas que abordan las necesidades de cada grupo**, como mejores servi-

cios de infraestructura y de educación para los pobres crónicos y fortalecer los programas de protección social para los pobres transitorios. Este tipo de intervención puede tener un impacto particular en las zonas urbanas, donde es más probable que existan dos tipos de pobreza (y, por tanto, la necesidad de distinguir entre los dos). En general, el efecto sería conseguir detener la “urbanización de la pobreza;”

- **Vincular aún más el gasto público social con los mecanismos formales de selección de los beneficiarios**, como el SIUBEN (Sistema de Identificación Única de Beneficiarios), que actualmente se usan en el programa *Progresando con Solidaridad*, con los esquemas de carácter no contributivo de seguros de salud y los subsidios de electricidad y gas, intervenciones que ayudaron a reducir la pobreza después de la crisis económica del 2003-2004. Esto asegurará que la ayuda sólo se dirija a las personas que la necesiten;
- **Avanzar en la consolidación de los pequeños programas sociales existentes**, particularmente en el sector de la protección social para evitar la duplicidad y fragmentación de los servicios y ayudar a racionalizar los gastos; y
- **Abordar el déficit estructural en el sector de la electricidad**, que desvía una cantidad considerable de los recursos públicos lejos del sector social.

Área de política pública 2

Objetivo: Construir instituciones transparentes y eficientes que mejorarán la oferta y la calidad de los bienes y servicios públicos, ampliar las oportunidades económicas, incrementar la movilidad ascendente y proteger mejor a la población pobre y vulnerable de los choques económicos.

Problema a abordar: la calidad de los servicios públicos es baja y, a pesar de las considerables mejoras, todavía existe la desigualdad de acceso a los servicios públicos particularmente en los pobres. Esto limita el conjunto de “oportunidades” para progresar en la vida.⁴ En especial,

4 El Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* muestra que la República Dominicana es uno de los países más corruptos en LAC. El IPC categoriza a este país en el 118º lugar entre los 174 países que se evalúan.

- **La baja calidad de la gestión pública afecta la prestación de servicios en los sectores clave.** Ha habido importantes mejoras en la prestación de servicios, por ejemplo, los esfuerzos para adoptar mecanismos de selección transparente, la publicación de los datos presupuestarios y el mantener las líneas abiertas para consultas y quejas. Sin embargo, muchos dominicanos creen que una burocracia ineficiente, la falta de transparencia, las anti-reformas a las coaliciones y la poca confianza en los sistemas de gobierno siguen siendo los obstáculos importantes para elevar la competitividad y mejorar la prestación de servicios en los sectores sociales.⁵
- **A pesar de los notables incrementos en la matrícula escolar, el uso ineficiente de las asignaciones presupuestarias y de baja calidad sigue obstaculizando el sistema educativo.** El sistema se caracteriza por un funcionamiento en turnos dobles, con una proporción alta de maestro/alumno, alto ausentismo de los maestros y poco uso de los datos de rendimiento que ayuden en el logro de resultados. Es por esto que no es sorprendente que más del 41% de los niños de tercer grado carece de conocimientos básicos de matemáticas, mientras que más del 31% ni siquiera alcanza el nivel más bajo definido por la prueba de lectura SERCE. Los estudiantes en la República Dominicana muestran algunos de los más bajos resultados académicos en la Región de LAC, y esta falta de eficiencia en la educación afecta a los pobres de manera desproporcionada. Es decir, los estudiantes de la clase alta estudian por 12.3 años y terminan hasta el 10.1 grado, mientras que los pobres estudian en promedio por 11.1 años y terminan hasta el 7.8 grado. Como se muestra en el análisis, los hogares encabezados por personas con más años de educación son más propensos a experimentar movilidad económica ascendente y sus hijos gozan de mayores oportunidades de aumentar su potencial económico. Por lo tanto, la educación es una herramienta fundamental en la promoción de ambos, la movilidad económica intra e intergeneracional y asegurar retornos al gasto social y garantizar la sustentabilidad del retorno a los gastos sociales.⁶
- **La cobertura y la calidad de salud son deficientes, incluso por debajo de las de los países con un presupuesto en salud menores o similares.** La tasa de mortalidad materna en República Dominicana es de alrededor de 150 por 100,000 nacidos vivos, superior en más de una tercera parte a la media en LAC y la tasa de mortalidad infantil, de 22.3 por cada 1,000 nacidos vivos es también superior al promedio regional. Aunque la cobertura de inmunización ha aumentado, sigue siendo inferior a los niveles regionales. La cobertura a través del seguro de salud ha aumentado considerablemente, pero aún deja a la mitad de los pobres sin seguro. Al combinar la calidad de los servicios de educación y salud, el Foro Económico Mundial ubicó a la República Dominicana en el lugar 107 entre 139 países en 2010.

Opciones de política:

Desarrollar nuevos mecanismos y fortalecer los ya existentes para supervisar la calidad y el suministro de bienes y servicios públicos con la finalidad de aumentar la rendición de cuentas y garantizar que los gastos otorguen el máximo valor agregado a la sociedad. Además de aumentar el gasto en el sector social y vincularlo aún más con los mecanismos de selección, las acciones de política para aumentar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la calidad de los servicios pueden incluir:

- **Seguir desarrollando y fortaleciendo el sistema de incentivos, las estructuras de supervisión y de rendición de cuentas** entre los proveedores de servicios, los clientes y los diseñadores de políticas, así como las adquisiciones y las reformas de la gestión financiera (por ejemplo, la introducción del marco de acuerdos) para luchar contra la corrupción y promover una adecuada gestión pública, calidad en la prestación de servicios, y la rendición de cuentas. La iniciativa del IDEC, que reúne a los sectores público y privado y a la sociedad civil con miras a mejorar la calidad de la educación, y los indicadores de la comunidad piloteado por el programa *Progresando con Solidaridad*, son buenos ejemplos de ello.
- **Construir sobre los avances que se han logrado en materia de transparencia fiscal y fortalecer los esfuerzos para vincular mejor planificación y formulación del presupuesto, y además adoptar un presupuesto basado en resultados y el manejo de**

5 De acuerdo con Kaufmann et al. (2012), tradicionalmente la República Dominicana ha tenido un estado de derecho débil y la eficacia del gobierno ha sido muy baja.

6 Del 2006 al 2012 el nivel de satisfacción de los servicios del gobierno local con respecto a la educación y la equidad del sistema tributario a nivel municipal disminuyó casi un 18 por ciento, de acuerdo con Latinobarómetro, LAPOP (2012).

instrumentos para vincular incrementos en la eficiencia y eficacia de acuerdo con los estándares de calidad establecidos. Un aspecto crucial de este tipo de instrumentos es la generación y uso de datos de desempeño (por ejemplo, vincular los resultados de los exámenes de los estudiantes en las evaluaciones docentes); y

- **Hacer más común un análisis de eficiencia (como costo-beneficio, costo-eficacia y la tasa de rentabilidad económica), y establecer sistemas de monitoreo y evaluación** para evaluar la rentabilidad de las inversiones públicas, supervisar el logro de los resultados y descubrir lo que funciona y lo que no.

Área de política pública 3

Objetivo: Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral y aumentar la demanda por su mano de obra con el fin de hacer un uso eficiente del capital humano, permitiendo que se beneficien del crecimiento económico.

Problema a abordar: La baja participación de la fuerza laboral y la escasez de empleos de calidad, particularmente entre los pobres y los grupos vulnerables, los jóvenes y las mujeres, en un momento en el que los salarios reales han estado disminuyendo sistemáticamente en la mayoría de los sectores económicos. En particular,

- **Los sectores en los que se ha incrementado la productividad de la mano de obra, como la manufactura, el comercio de mayoreo y menudeo, las comunicaciones y los servicios financieros, no han contribuido mucho a la creación de puestos de trabajo.** Por ejemplo, el sector de la manufactura tuvo el segundo más alto promedio anual de contribución a la tasa de crecimiento del valor agregado bruto durante el período 2001-2011. Sin embargo, este sector fue el que perdió la mayor parte de las plazas de trabajo en el mismo período, lo que redujo su participación en el empleo total en 6 puntos porcentuales (Abdullaev y Estevão 2013). Este tipo de crecimiento sin creación de empleos puede explicar gran parte de la falta de reducción de la pobreza a pesar del crecimiento económico durante la segunda mitad de la década de los años 2000.
- **La mayor parte de la creación de puestos de trabajo han sido en los sectores con mano de obra poco calificada y con baja productividad, lo que sugiere**

que muchos de los empleos creados son de baja calidad. Entre el 2004 y el 2011, tres de cada cuatro empleos fueron en el sector informal. Si bien el modesto aumento del empleo ayudó a disminuir la pobreza después de la crisis, la baja calidad de los trabajos creados puede explicar el porqué el país no ha logrado reducir la pobreza por lo menos a los niveles existentes antes del comienzo de la crisis. Como se muestra en el análisis, casi el 30% de la población era pobre en el 2011, a pesar de tener educación básica y acceso a los servicios y recursos necesarios, lo que significa que algunas personas tienen la capacidad de generar ingresos más altos pero no han podido lograrlo. Por otra parte, la República Dominicana tuvo el segundo mayor crecimiento, de una muestra de países de LAC, en la proporción de servicios poco calificados como porcentaje del empleo entre los fines de la década de 1990 y de los 2000 (Aedo y Walker 2012).

- **Los salarios reales han caído de manera uniforme a lo largo de la distribución salarial y la mano de obra calificada está siendo continuamente absorbida por trabajos poco calificados.** En promedio, los salarios reales por hora, tanto de personas que trabajan por su cuenta como de trabajadores asalariados en el sector privado, estaban cerca de un 27% menor en el 2011 que en el 2000. Incluso los trabajadores empleados en sectores de alta productividad o que tienen educación superior no han visto crecer sus ingresos. Estas tendencias son consistentes con la baja movilidad ascendente y la alta movilidad descendente que se describen en este estudio. Sin embargo, es paradójico el hecho de que los salarios reales sean estáticos o hayan decrecido en los sectores que tienen alto crecimiento en productividad y con la mayor contribución al valor agregado de la economía, pero puede explicarse por el alto porcentaje de personas que necesitaban empleo a raíz de la crisis.
- **Baja participación de la fuerza de trabajo.** La participación de la fuerza de trabajo en la República Dominicana es de 10 puntos porcentuales inferior a la media regional. Más de un tercio de las personas entre los 18 y los 29 años no estudian ni trabajan e incluso las mujeres, como grupo, tienen la más baja participación en la fuerza laboral.
- **Una mano de obra con poca capacitación y habilidades laborales no aptas para el sector productivo.** Se-

gún el Informe Global de Competitividad (2011-2012), uno de los mayores problemas en hacer negocios en la República Dominicana es tener una mano de obra poco calificada. El país se ubica en el tercio inferior de los 142 países analizados en términos de educación superior y capacitación. Como se muestra en este informe, otra razón por la cual el número de pobres transitorios se duplicó (de 15 a 30%) se relaciona con que algunas personas no puedan generar un mínimo básico de ingresos, pese a que poseen cierto nivel de capital humano para hacerlo. Esto se debe a una disparidad en las habilidades de la mano de obra: la poca importancia y la baja calidad de su educación y capacitación no corresponde con lo que los empleadores están buscando.

- **Varios factores reducen la capacidad del sector privado para crear más y mejores empleos.** El tipo de desarrollo de enclave que ha caracterizado a dos de las principales industrias del país, las zonas francas y el turismo, restringe la generación de empleos y los vínculos empresariales a la economía en general. El ambiente de negocios e inversión está debilitándose aún más por la existencia de procesos de regulación complejos (incluyendo normas laborales), y por instituciones débiles, la falta de transparencia, acceso parcial al financiamiento, mercados de capital subdesarrollados, mano de obra poco calificada y una infraestructura inadecuada.

Opciones de política:

Mejorar la relevancia y la calidad de la educación. Las acciones específicas de política para lograr este objetivo incluyen:

- **Incrementar la inversión en la educación secundaria y terciaria, cambiando el contenido de la educación y de la capacitación, así como crear una estructura de incentivos adecuados dentro de las instituciones clave en el sector educativo para garantizar que todos los dominicanos tengan las habilidades necesarias para trabajar con una alta productividad.** Los ingresos crecientes de la mano de obra es el principal motor en la reducción de la pobreza en la última década, al otorgar los recursos y las posibilidades para que las personas participen en el mercado laboral, lo cual elevará los niveles de vida y aumentará la competitividad global del país.

Incrementar el flujo de información en el mercado laboral y la capacitación para elevar la empleabilidad y la productividad de la fuerza de trabajo. La creación de programas del mercado laboral activo (PMLA) diseñados para mejorar las oportunidades en la creación de trabajos con alta productividad puede incrementar la empleabilidad de la fuerza de trabajo y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo, sin crear graves distorsiones en el mercado. Otros beneficios de la capacitación y la intermediación resultará de la consolidación de los PMLA existentes en la República Dominicana, tales como es el caso del Instituto Nacional de Capacitación, INFOTEP, los servicios de intermediación laboral, SENAE, el observatorio laboral OMLAD y el programa de capacitación para la juventud PJyE. Las acciones de política económica para lograr estos objetivos son:

- **Desarrollar aún más los programas de empleo temporal** para permitir que los PMLA proporcionen una respuesta contra-cíclica en épocas de recesión económica y crisis del empleo, con el fin de activar los segmentos de la fuerza laboral más marginada;
- **Actualizar y ampliar los programas de capacitación y reentrenamiento** vinculando el logro educativo con las capacidades productivas para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y ampliar el acceso a las oportunidades de empleo;
- **Fortalecer los servicios de intermediación** con el fin de proporcionar asistencia para la búsqueda de empleo y reducir las asimetrías de la información entre la oferta y la demanda laboral;
- **Proporcionar formación en materia de iniciativa empresarial y subvenciones para dotar a los individuos,** incluyendo a los pobres y a los vulnerables, con los conocimientos y el capital para poner en marcha y mantener a las empresas;
- **Consolidar las instituciones ya existentes y expandir las intervenciones eficaces** a fin de garantizar la coordinación, la integración y la eficiencia de los PMLA como medio para desarrollar e implementar un sistema de promoción de empleo en todo el país.

Mejorar el ambiente de negocios y de inversión para fomentar una mayor competencia, un clima de inversión y la creación de empleo. Muchas de las políticas propues-

tas anteriormente contribuirán a este objetivo. Las medidas de las acciones de política incluyen:

- **Fortalecer la competencia económica**, eliminando las prácticas contra la libre competencia mediante la regulación del mercado en sectores claves de la economía y una mayor apertura de los mercados a las inversiones nacionales y extranjeras, incluyendo el sector financiero;
- **Crear y focalizar los incentivos para la generación de negocios y la innovación** en sectores con la capacidad de generar un gran número de trabajos que puedan tener efectos colaterales positivos importantes y efectos distributivos de los ingresos en el resto de la economía.

Conclusiones

El progreso económico y social sostenido requiere de un círculo virtuoso de crecimiento y equidad como meta fundamental de política. Si el crecimiento es el resultado de un proceso equitativo de generación de ingresos, las sociedades pueden afirmar que se encuentran en el camino hacia la prosperidad compartida. Basado en estos conceptos, se ha hecho un análisis utilizando varios métodos empíricos y bases de datos para evaluar si el fuerte crecimiento económico que hubo en la República Dominicana durante la mayor parte de la última década se tradujo en beneficios para los grupos más marginados en un sentido económico y social. De esta manera, en este informe se examinan la situación de los pilares fundamentales de lo que constituye una sociedad equitativa. Esto es, la igualdad de oportunidades independientemente de las circunstancias originales, la capacidad del sistema para sacar y mantener a la gente fuera de la pobreza absoluta y la capacidad de las personas para tomar decisiones y convertirlas en acciones, también conocido como agencia. Esto implica el análisis de los patrones que caracterizan a la pobreza monetaria agregada y las tendencias de la desigualdad de los ingresos, la movilidad del ingreso de los hogares, y las dimensiones de bienestar no monetarias que muestran las carencias que sufren los pobres, así como la distribución de las oportunidades para los niños debido a la cantidad de agencia que tienen los diferentes grupos de la sociedad.

A pesar del fuerte crecimiento económico durante la última década, aún subsisten grandes desigualdades

en la sociedad dominicana, desigualdades que han disminuido a un ritmo menor que lo esperado. La República Dominicana tuvo un alto crecimiento económico en la última década excepto en los años 2003 y 2004, cuando la economía se contrajo debido a la crisis bancaria. En total, el PIB per cápita creció en casi 50% del 2000 al 2011. Pero a pesar de este crecimiento, los fundamentos de la equidad siguen siendo débiles en este país. Por ejemplo, aunque hubo un fuerte crecimiento después de la crisis, el país no ha podido disminuir la pobreza, la cual aumentó en 17 puntos porcentuales debido a la crisis, afectando a casi la mitad de la población. Esta tasa se mantiene en 40.4%, más alta que el nivel de 32% en el 2000. La pobreza crónica, personas que sufren largos períodos de pobreza, sigue siendo un problema con sólo una disminución de un punto porcentual desde el 2000, del 6% al 5% de la población hasta el 2011. Aún más preocupante es que tres de cada cuatro de los pobres se encuentran en este estado a pesar de estar dotados con el capital humano y físico básico para generar mayores ingresos. Este grupo, los pobres transitorios, casi se ha duplicado desde el nivel en el año 2000. Además, el país muestra una muy baja movilidad económica con menos del 2% de la población ascendiendo a un grupo económico más alto. De hecho, del 2000 al 2011, más del 19% de la población ha experimentado un deterioro en su estatus económico. Por otra parte, a pesar de una mejoría en el acceso a los servicios, su cobertura y calidad sigue siendo desigual entre los diferentes grupos de población, lo que limita las oportunidades económicas de las personas marginadas.

En comparación con LAC, el crecimiento en la República Dominicana es más alto pero el país está relativamente rezagado en varias dimensiones de equidad. En gran parte como resultado de la crisis del 2003-2004, las tasas de pobreza en la República Dominicana, inferiores a las tasas totales de LAC en el año 2000, ahora superan a las de la Región. Por otra parte, si bien la pobreza comenzó a disminuir después de la crisis, la tasa de disminución ha sido más lento que de LAC durante el mismo período. En términos de la reducción de la desigualdad de los ingresos, la República Dominicana sigue teniendo un mejor desempeño que el de la Región. Sin embargo, como las mejoras han sido modestas en la última década, LAC se está acercando a la República Dominicana. En términos de movilidad del ingreso intergeneracional, todavía existe una notable diferencia entre la República Dominicana y LAC - mientras que el 41.4% de la población ascendió a un grupo económico más alto en LAC, sólo el 1.8% lo

hizo en la República Dominicana. El país también muestra un menor desempeño comparado con el de LAC con respecto al incremento equitativo del acceso a los bienes y servicios básicos para los niños. Tomando en cuenta la tasa de mejoría de la última década, la República Dominicana le llevaría más tiempo alcanzar el acceso universal que el promedio de LAC. Aunque investigar las causas subyacentes detrás del decepcionante progreso en equidad está más allá del enfoque de este informe, el estudio postula algunas hipótesis de porqué, en comparación con LAC, los fundamentos de equidad son más débiles en la República Dominicana.

Este informe identifica las áreas prioritarias de política pública para hacer frente a los factores subyacentes de la inequidad en la República Dominicana, incluyendo la política fiscal, la efectividad y transparencia institucional y el desempeño del mercado laboral. En resumen, la República Dominicana tiene una capacidad fiscal débil que recauda pocos ingresos y lo hace en una forma que perjudica la progresividad. El estrecho espacio fiscal y la debilidad de las instituciones, a su vez, limitan el tamaño y la eficacia del gasto social, lo que limita el acceso a los bienes y servicios básicos, especialmente para los pobres y los vulnerables. Un tema de preocupación es que, a pesar de que muchos de los dominicanos poseen los medios básicos para alcanzar una mayor inclusión económica y social, muchos están empleados en el sector informal, con baja remuneración y una alta vulnerabilidad frente a los choques económicos. El crecimiento, especialmente en la última década, es cada vez más concentrado en sectores tales como los servicios financieros, el transporte y comunicaciones y el turismo, los cuales generan poco empleo o empleos de baja remuneración.

Con el fin de abordar estos problemas, este estudio identifica tres grandes áreas de política pública para hacer frente a las causas subyacentes de la desigualdad económica en la República Dominicana. Estas áreas incluyen:

1. Promover una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible;
2. Construir instituciones transparentes y eficientes que mejoren la prestación y la calidad de los bienes y servicios públicos, amplíen las oportunidades económicas, incrementen la movilidad ascendente y protejan mejor a los dominicanos económicamente vulnerables; y

3. Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral e incrementar la demanda por su mano de obra, de manera que se haga un uso eficiente del capital humano y facilite que los pobres se beneficien del crecimiento económico del país.

Por último, el diseño de política encaminada a promover un desarrollo más equilibrado podría enriquecerse con un mayor trabajo analítico adicional. En particular, estudios en los ámbitos de política fiscal, los sectores sociales y el mercado laboral. Esto podría ayudar a descubrir los factores subyacentes que impiden que las ganancias del crecimiento económicos sean equitativamente distribuidas entre toda la población. Un importante tema para la agenda de investigación tiene que ver con las discrepancias que existen entre las cuentas nacionales y los datos de las encuestas de hogares en la República Dominicana. Se debe realizar una seria labor de análisis dedicada a comprender la aparente desconexión entre los macro y micro datos que obstaculiza la capacidad de las estadísticas nacionales para medir y monitorear con precisión los avances macroeconómicos y sociales del país.

» Capítulo 1

Crecimiento y equidad en la República Dominicana: La paradoja

A diferencia de la experiencia general en la Región de América Latina y el Caribe (LAC), el fuerte crecimiento económico en la República Dominicana durante la década pasada no estuvo acompañado de una mejora equivalente en las distintas dimensiones de la equidad. Estas dimensiones incluyen la eliminación de la pobreza absoluta, el logro de la igualdad en el acceso a oportunidades económicas para todos y el aumento en la capacidad de los individuos de tomar decisiones efectivas sobre su propio desarrollo, y transformar esas decisiones en resultados. Esta falta de conexión entre crecimiento y prosperidad compartida en la República Dominicana señala una debilidad en los fundamentos de equidad del país. Del 2000 al 2011, el PIB per cápita en la República Dominicana creció a un tasa anual del 3.8% comparado con un promedio anual de 2.9% en la Región de LAC. La desaceleración de la economía de la República Dominicana durante la crisis económica del 2003-2004 condujo a un dramático incremento en la pobreza, con la mitad de la población quedando en esa condición al final de la crisis. Para 2011, la tasa de pobreza había disminuido a un 40.4%, más alta que la tasa promedio de LAC e inclusive más alta que el nivel de pobreza de la misma República Dominicana en el 2000 (32%). Esta tendencia es más marcada en las áreas urbanas de la República Dominicana ya que hoy existe el doble de gente pobre de la que había en el 2000. Los niveles de desigualdad de ingreso casi no han cambiado en áreas urbanas, mientras que ha habido

una reducción moderada en las áreas rurales. En resumen, la desigualdad de ingreso total en la República Dominicana ha ido disminuyendo a una tasa más lenta que la de la Región de LAC.

Al observar los tipos de pobreza en la República Dominicana se encuentra que las dos terceras partes de los dominicanos pobres por ingresos, en principio tienen la capacidad y los recursos necesarios para generar ingresos más altos pero no han podido lograrlo. La otra parte de los pobres consiste en gente atrapada en un estado de pobreza crónica – individuos que sufren largos y persistentes episodios de carencias. De hecho, la República Dominicana tiene una movilidad económica muy baja, con menos del 2% de la población escalando a un grupo económico más alto en la última década, comparado con el promedio regional del 41%. Más aún, del 2000 al 2011, más del 19% de los dominicanos padecieron un deterioro en su estatus económico. La República Dominicana también tuvo un desempeño bajo comparado con LAC, en lo que se refiere a la promoción de acceso de igualdad en los servicios y bienes básicos para niños. Esto limita las oportunidades económicas de la gente marginada.

Siguiendo el patrón que se observa en otros países de la Región, la clase media en la República Dominicana tiende a optar por salirse del contrato social, demandando servicios privados y evitando contribuir a los

bienes públicos. Esto genera un círculo vicioso de bajo cumplimiento tributario, una baja calidad de los servicios públicos y la exclusión de los pobres (Sánchez and Sendrowitsch 2012; Ferreira et al. 2012). El fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para prestar servicios de calidad podría cambiar esta tendencia y reforzar la cohesión en torno al contrato social.

Las variables fundamentales de la equidad, claramente más débiles en la República Dominicana que en otros países de la Región, pueden fortalecerse al enfocarse en tres amplias metas de política para alinear el crecimiento con la equidad y generar un ciclo positivo de prosperidad compartida. Las opciones de política para enfrentar los factores fundamentales de esta desigualdad en la República Dominicana incluyen:

1. Promover una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible.
2. Construir instituciones justas, transparentes y eficientes que mejoren la prestación y la calidad de los bienes y servicios públicos, amplíen las oportunidades económicas, incrementen la movilidad ascendente y protejan mejor a los pobres y a la población vulnerable de choques económicos.
3. Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral e incrementar la demanda por su mano de obra, de manera que se haga un uso eficiente del capital humano y se permita a los pobres y vulnerables beneficiarse mucho más del crecimiento económico.

» Capítulo 2

Marco conceptual para el análisis de equidad

Este informe utiliza una definición completa de “equidad” basada en las ideas de economía del bienestar y la filosofía política. Existe una amplia literatura sobre la naturaleza de la equidad y la manera de lograrla. Según Bourguignon et al. (2002) y el Banco Mundial (2006), un estado social es equitativo cuando se cumplen dos condiciones: (1) existe la “igualdad de oportunidades”⁷ lo cual implica que los logros y las oportunidades en la vida no se asocian con el origen o las circunstancias de una persona y (2) la eliminación de la pobreza absoluta. Si se considera una definición comprehensiva de la noción de resultados, en la cual el proceso para lograr dicho resultado es una parte esencial de nuestra evaluación del estado final (Sen, 1998, 2010), entonces, la noción de equidad también involucra los aspectos del proceso mediante los cuales se logra dicha equidad. Desde este punto de vista, los procesos por los cuales los individuos logran un avance socioeconómico, seleccionando las oportunidades que ellos mismos valoran, se convierten en una parte fundamental de la evaluación del estado social (Cord y López-Calva, 2013). Esto se relaciona con la agencia individual y la autonomía de grupos específicos de la sociedad.

Por lo tanto, para que una sociedad sea “equitativa” los ciudadanos deben tener igualdad de acceso a las oportu-

nidades, ser capaces de vivir con dignidad y tener autonomía y voz para participar plenamente en sus comunidades, así como decidir sobre sus planes de vida que ellos mismos valoren. Este marco conceptual para el análisis de equidad se basa en una definición tripartita de “equidad,” que se sintetiza en el *triángulo de equidad* (ver figura abajo). La primera dimensión de equidad, *igualdad de oportunidades*, consiste en la noción de que las circunstancias o antecedentes iniciales de los individuos no deben limitar el conjunto de oportunidades que estén disponibles para ellos. Para poder ser equitativa, una sociedad debe asignar los recursos y las oportunidades de modo que no se limite el avance y los logros de ningún grupo con base en características fuera de su control, tales como lugar de nacimiento, estatus económico familiar, raza o género. Por ejemplo, el hecho de que los grupos indígenas del país, cuya condición de minoría es una de las características fuera de su control, tengan menos acceso al agua potable es injusto y es desigual, tal y como se define en este informe.

La segunda dimensión del triángulo de equidad, que es la *eliminación de la pobreza absoluta*, implica que a todos los miembros de una sociedad se les garantice acceso a los bienes y servicios con el fin de lograr un estándar de vida mínimo definido para vivir con dignidad. En otras palabras, si una sociedad se considera equitativa, ninguno de sus miembros debe vivir en extrema pobreza –como

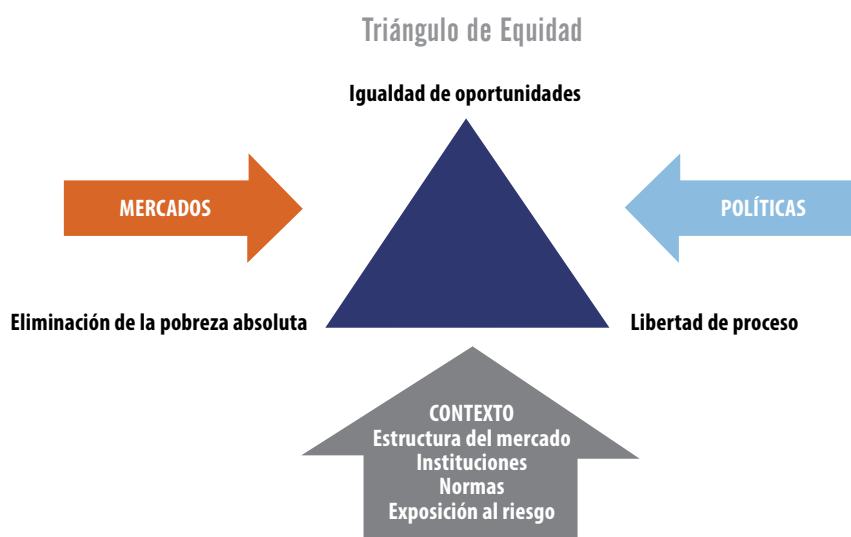
7 Ver Rawls (1971), Roemer (1998) y Cohen (2001)

se define en la República Dominicana con menos de US\$2.12 (PPP) en áreas urbanas y US\$2.03 (PPP) al día en áreas rurales- e, idealmente, todos los individuos deben estar a salvo de caer en esta condición.

La tercera dimensión del triángulo de equidad es la *libertad de proceso*, que requiere que los individuos tengan los medios sociales, económicos y políticos para tomar decisiones y transformar esas opciones en acciones que ellos mismos valoren. Esto representa el concepto de “agencia”. Los elementos que constituye la agencia son: (1) *aspectos del individuo* objetivos (por ejemplo, si la persona goza de buena salud o no) y subjetivos (como las aspiraciones y auto-determinación); (2) los *elementos contextuales*, tales como las normas sociales, cultura y las instituciones oficiales; y (3) el *poder*, que se define como la capacidad de alinear las acciones de los demás con nuestros propios intereses (Cord y López-Calva 2013). Este informe se enfoca principalmente en las condiciones que se relacionan con los dos primeros vértices del triángulo (igualdad de oportunidades y eliminación de la pobreza absoluta). Como se indica en la última sección, las cuestiones relacionadas con la agencia, incluyendo las que se relacionan con el

empoderamiento económico (especialmente para las mujeres), la capacidad institucional y las brechas en las aspiraciones, deben ser parte de la agenda de la República Dominicana en un futuro próximo, con el fin de evaluar en su totalidad la situación sobre la equidad y elaborar políticas sensibles y adecuadas.

La interacción entre estos tres elementos constitutivos de la equidad se determina por el contexto, los mercados y las políticas. El contexto, es decir, el funcionamiento de los mercados específicos, la exposición a los riesgos y el entorno institucional del país ejerce una profunda influencia sobre la evaluación de equidad. Los mercados también desempeñan un papel importante debido a que los miembros de la fuerza laboral necesitan las habilidades y la educación a fin de competir en ellos. A su vez, las políticas afectan la dinámica en la búsqueda de mejores resultados, estableciendo, por ejemplo, estructuras fiscales específicas, planes presupuestarios e intervenciones para superar las desigualdades que existan en el sistema. De esta manera, la evaluación sobre equidad puede indicar a los diseñadores de política la manera de disminuir la pobreza, la desigualdad y las barreras a la agencia a través de canales claves.



» Capítulo 3

Los vínculos débiles entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

3.1 El contexto macroeconómico: Crecimiento económico robusto y sostenido

En las dos últimas décadas, la República Dominicana ha tenido un fuerte y sostenido crecimiento económico, lo cual representa una de las economías de más rápido crecimiento en la Región. En promedio, la economía experimentó un crecimiento anual en términos reales de un 5.3% entre 2001 y 2011, sobrepasando el de la Región de América Latina y el Caribe (3.4%) en casi dos puntos porcentuales. El producto interno bruto de la República Dominicana creció un 72% comparado con un 43% en la Región durante este periodo. Esta brecha ha sido un patrón recurrente a lo largo de las últimas décadas. De hecho, en la década de 1990 la República Dominicana superó el PIB de la Región por el mismo margen de 2 puntos porcentuales y en más de 1 punto porcentual en la década de 1980. En general, la tasa de crecimiento real del PIB de la República Dominicana superó a la de la Región de LAC en 16 de los 22 años que abarca el período entre 1990-2011 (Figura 7). Esta tendencia a largo plazo es en gran medida el resultado de las reformas económicas de los primeros años de la década de 1990 que buscaron introducir políticas macroeconómicas sólidas y atraer el capital extranjero. Los grandes flujos de inversión extranjera directa y las remesas ayudaron a impulsar la expansión económica.

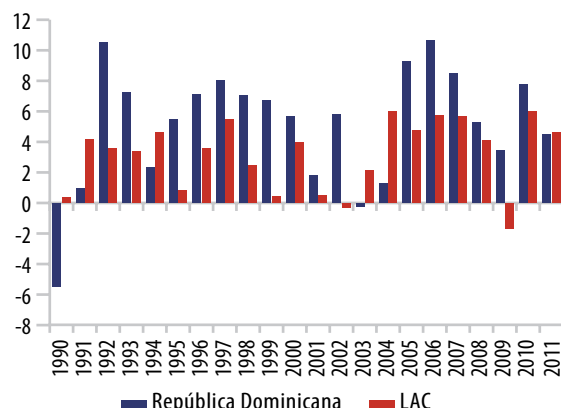
El ritmo acelerado de creación de la riqueza de la República Dominicana elevó el ingreso promedio per cápita de manera sustancial. En 1990 el ingreso promedio anual de los dominicanos era de US\$3,833 (medido por la paridad del poder adquisitivo o PPP, *por su sigla en inglés*) y para la década del 2000 aumentó en 51% a US\$5,785 (PPP) y en un 45% en la década siguiente hasta llegar a \$8,387 en 2010. Este crecimiento de 2.2 veces entre 1990 y 2010 es notable cuando se toma en cuenta los estándares regionales. Por ejemplo, en la década del 2000 el ingreso per cápita anual en LAC aumentó en un 2.2% en promedio, pero el valor correspondiente para la República Dominicana fue de 3.8%. La diferencia es todavía más marcada durante el periodo entre 2005 y 2011, ya que para LAC fue de 2.9% comparado con 5.3% para la República Dominicana (Tabla 4). Si el PIB per cápita de la República Dominicana hubiera crecido durante el periodo entre 2001 al 2011 a la misma tasa de crecimiento promedio de LAC, ésta hubiera sido 12% más baja de lo que en realidad fue en 2011. El fuerte desempeño de la República Dominicana elevó los ingresos promedio, convergiendo con los niveles de la Región. En el año 1990, el ingreso promedio en la Región fue un 85% más alto que en la República Dominicana y para el año 2011, la brecha entre los dos descendió a un 21% (Figura 8). Suponiendo que en el futuro el PIB per cápita de la República Dominicana y de la LAC crecen a la misma tasa promedio que hemos visto en los últimos cinco años, la brecha entre las dos desaparecerá para el año 2020.

Tabla 4: Crecimiento real del PIB per cápita: República Dominicana y LAC, 1990–2011 (%)

	1990-95	1996-2000	1990-2000	2001-05	2006-2011	2000-2011
RD	1,5	5,2	3,2	2,0	5,2	3,8
LAC	1,1	1,6	1,3	1,3	2,9	2,2

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

Figura 7: Crecimiento real del PIB: República Dominicana y LAC, 1990-2011 (%)



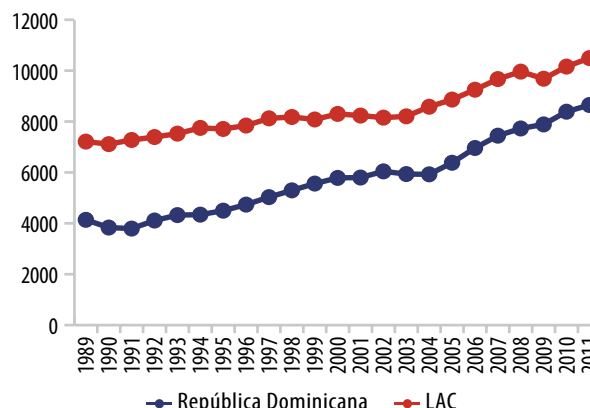
Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

La crisis bancaria nacional en la primera mitad de la década del 2000 contrajo la economía de la República Dominicana; en contraste, el país fue resistente a las crisis económicas mundiales de la segunda mitad de la década. El país disfrutó de un período de crecimiento económico rápido y estable durante la mayor parte de la década de 1990 y principios de la década del 2000. Sin embargo, en el año 2003 la economía se contrajo en 0.3%, con la rápida depreciación de la moneda y la inflación a raíz de las crisis financieras internas provocadas por una gran quiebra bancaria. Tras un crecimiento lento en 2004, la economía se recuperó en 2005 y creció a tasas más rápidas que las observadas en el período anterior a la crisis. Si bien la crisis económica mundial, en particular la recesión en los Estados Unidos de América, desaceleró la economía dominicana en 2008 y 2009,⁸ el crecimiento continuó siendo positivo en ambos años (5.2% en 2008 y 3.4% en 2009) y muy por encima de los niveles en la Región de LAC en su conjunto.⁹ La capacidad de resistencia a las crisis no fue intrínseca a la economía dominicana, por el contrario, el

8 La desaceleración de la actividad económica se debió principalmente a una disminución de las remesas, en las exportaciones y el turismo.

9 El PIB real de la Región aumentó en un 4.1% en 2008 y se contrajo en 1.7% en 2009.

Figura 8. PIB per cápita: República Dominicana y LAC, 1990-2011 (PPA, \$ constante 2005)



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

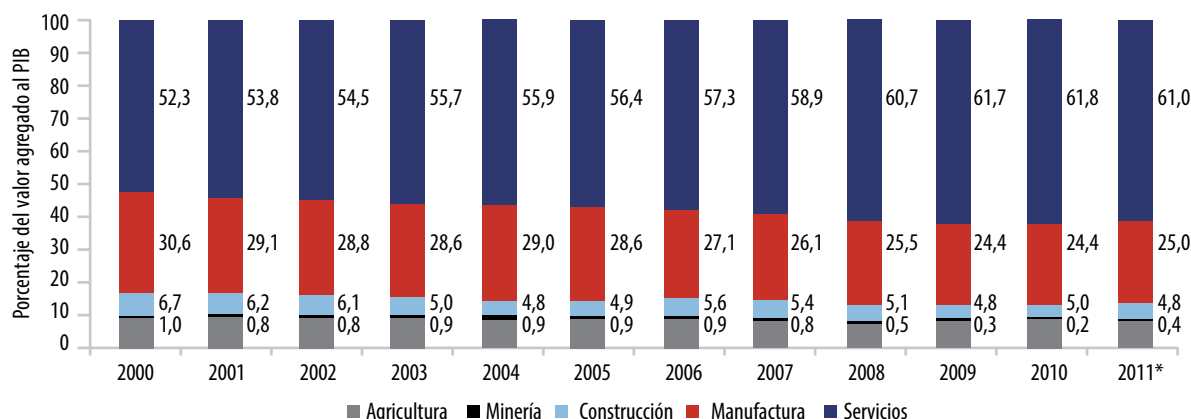
gobierno puso en marcha una política fiscal expansiva para proteger a la economía contra los choques.

3.2 Un panorama económico que cambia de manera lenta

La República Dominicana está siendo cada vez más una economía basada en los servicios. Por ejemplo, en 2011, el sector servicios aportó el 61% del valor agregado, en comparación con el 52.3% en el 2000. Por consiguiente, la contribución de otros sectores ha sido menor – el sector manufacturero tuvo el mayor descenso de 5.6 puntos porcentuales. Este cambio hacia una economía más de servicios se puede explicar por una inicial disminución de la participación del sector de la construcción debido a la crisis económica de 2003 y 2004, y por un cambio de la manufactura hacia los servicios a lo largo de todo el decenio.

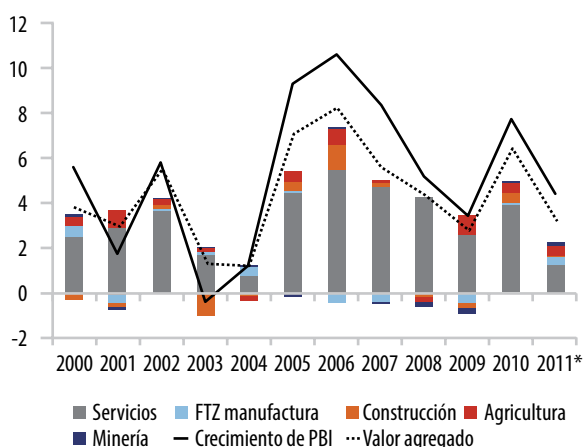
El crecimiento en el sector de servicios ha impulsado el crecimiento del valor agregado total. Un promedio simple de la contribución al crecimiento del valor agregado revela que la industria de servicios contribuyó, en promedio, 3.2 puntos por año del crecimiento promedio anual total de 4.4 puntos del 2000 al 2011, lo cual

Figura 9: Porcentaje de la participación de los sectores económicos en el valor agregado



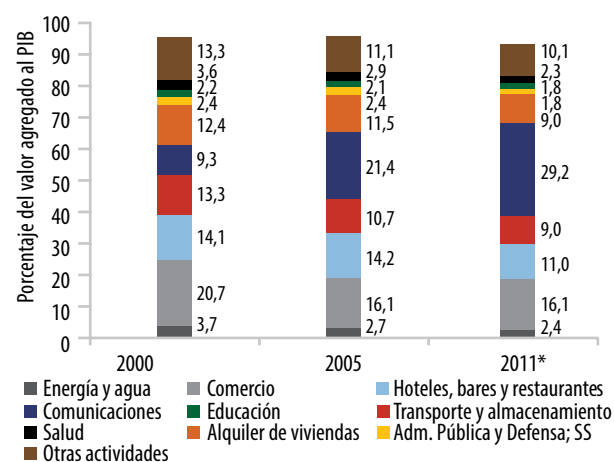
Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Nota: * cifras preliminares.

Figura 10: Contribución por sectores al crecimiento del valor agregado (%)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Nota: * cifras preliminares.

Figura 11: Contribución de los segmentos en el valor agregado de los servicios (%)



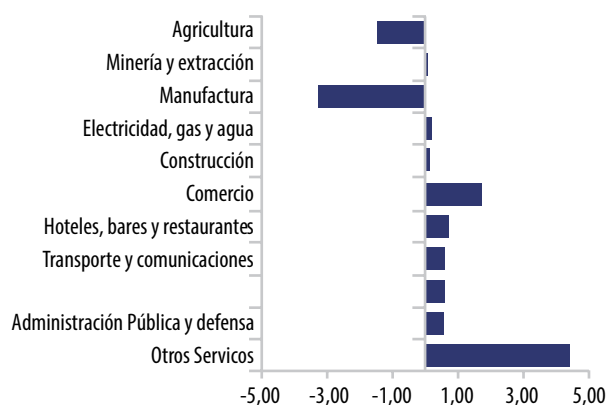
Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Nota: * cifras preliminares.

representa 73.7% del crecimiento anual. El sector de los servicios es también el único sector que ha crecido ininterrumpidamente cada año. En cambio, la construcción disminuyó en seis de los doce años que se consideran y fue una de las principales causas de la disminución del PIB durante la crisis.

La composición del sector servicios cambió a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el sector de comunicaciones incrementó su participación al valor agregado de los servicios totales de 9.3% en el año 2000 a casi 30% en el 2011. En cambio, la participación de cada otro sector cayó en el mismo periodo. La caída más pronunciada ocurrió en el comercio y el transporte que se redujeron en 4.5 y 4.2 puntos porcentuales, respectivamente (Figura 11).

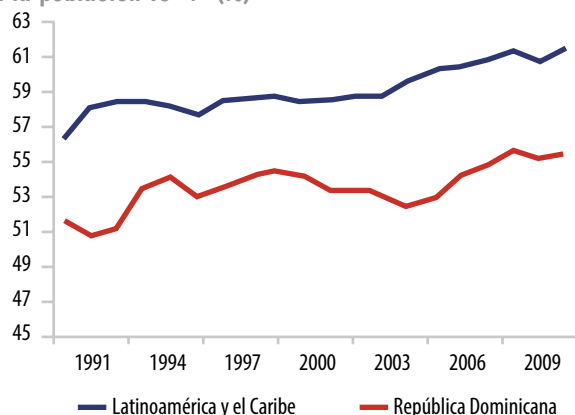
Los sectores que más han contribuido al fuerte crecimiento económico de la República Dominicana no han creado un número significativo de puestos de trabajo. Abdullaev y Estevao (2013) encontraron que los sectores que impulsaron el crecimiento económico en la República Dominicana en las últimas dos décadas, que incluyen la manufactura, el transporte y las comunicaciones así como los servicios financieros, han disminuido o no han cambiado como proporción del empleo total. Por lo tanto, la creciente productividad del mercado laboral en estos sectores, si bien ha contribuido al crecimiento del PIB en la República Dominicana, no lo ha hecho de la misma manera al empleo total. En cambio, los sectores que más han contribuido al relativamente bajo crecimiento del empleo de 1996 a 2011 (4.1 puntos porcentuales) pertenecen al

Figura 12. Contribución al cambio en la tasa de empleo por sector (puntos porcentuales 2011-1996)



Fuente: Abdullaev y Estevao 2013.

Figura 14. Proporción del empleo con respecto a la población 15 + (%)

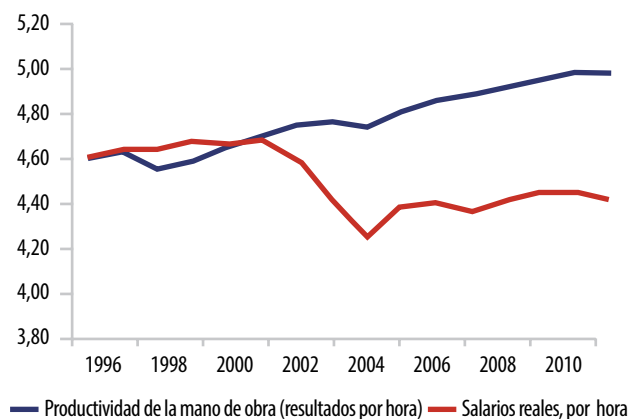


Fuente: Abdullaev y Estevao 2013.

grupo de “otros servicios.” los cuales incluyen los sectores de comunidad, social, salud, educación y los hogares privados con empleados. Estos sectores cayeron como proporción del valor agregado total y tienden a ser los sectores con mano de obra menos calificada (Figuras 12 y 13).

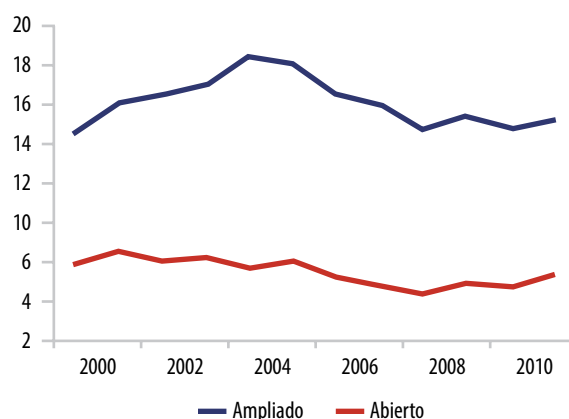
Los salarios reales han caído a lo largo de la distribución del ingreso. Desde el año 2000 hasta 2011 los salarios reales cayeron en un 27% (Abdullaev y Estevao 2013). Esta disminución de los salarios afectó a las personas de todos los niveles de ingreso, siendo un poco más fuerte para aquellos con ingresos más altos. La fuerte caída en los ingresos por hora durante la crisis del 2003-2004 explica en parte esta drástica reducción de los salarios. De hecho, aún los trabajadores en los sectores de alta productividad ex-

Figura 13: Productividad de la mano de obra y salarios reales



Nota: La productividad de la mano de obra y los ingresos reales se expresan en logaritmos
Fuente: Abdullaev y Estevao 2013.

Figura 15: Tasa de desempleo (%)



Fuente: Abdullaev y Estevao 2013.

perimentaron una disminución de sus ingresos durante el mismo periodo, dado que los salarios reales no se recuperaron a los niveles observados en el año 2000. Asimismo, hay poca participación de la fuerza de trabajo en comparación con la de la Región, lo cual puede explicarse por la escasez de empleos de calidad y la alta tasa de desempleo, especialmente entre las mujeres (Figuras 14 y 15).

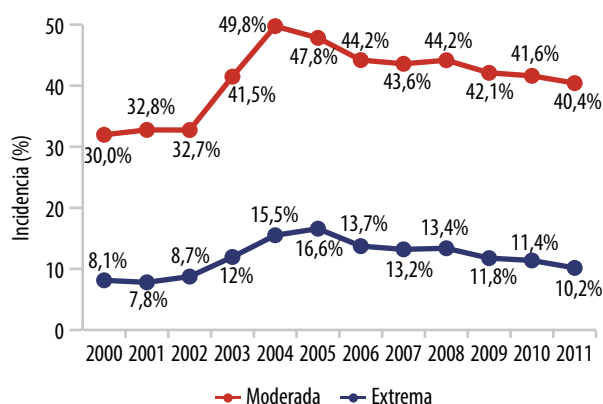
3.3 Las tendencias de la pobreza: Lenta recuperación de la crisis económica

La evaluación de las tendencias de la pobreza a largo plazo en la República Dominicana plantea importantes retos. Las diferencias metodológicas que se han introducido con el paso del tiempo en la recopilación de datos

Cuadro 1. La experiencia del Comité de Pobreza en la República Dominicana

El efecto del crecimiento económico y la redistribución del ingreso en la pobreza pueden medirse correctamente sólo si un país cuenta con metodologías bien definidas para poder estimar las líneas del bienestar agregado y de la pobreza. Antes de 2012, la República Dominicana carecía de éstas y se basaba, en cambio, en múltiples estimaciones de la pobreza calculadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial, el BID y la CEPAL con base en las líneas internacionales de la pobreza. En consecuencia, el gobierno reunió un equipo de expertos de diferentes instituciones, incluyendo el Banco Mundial, con el fin de elaborar una metodología oficial para la medición de la pobreza. El comité llegó a un acuerdo sobre varios puntos técnicos y teóricos, tales como el ingreso por asistencia social más adecuado, la integración y estimación del paquete básico de necesidades, incluyendo una canasta de alimentos para la extrema pobreza, y el gasto corriente para la estimación del coeficiente de Engel que se utiliza en la pobreza moderada. El comité también acordó la mejor manera de calcular el valor monetario de las líneas de pobreza, la frecuencia de las actualizaciones y los años de comparación a través del tiempo. El 31 de julio del 2012, la República Dominicana publicó su metodología nacional de medición de la pobreza con las cifras oficiales para el periodo 2000-2011.

Figura 16: Tasas de pobreza moderada y extrema (2000-2011)



Fuente: Estimaciones propias del equipo de estudio con base en ENFT 200-2011.

limitan la elaboración de largas series comparables de indicadores monetarios y no-monetarios del bienestar de los hogares. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), que es la fuente de información habitual para medir y caracterizar las condiciones de vida de los dominicanos, incluyendo los ingresos de las familias, sólo es comparable para el período 2000-2011. Además, hasta el año 2012, la República Dominicana carecía de una metodología oficial y comúnmente aceptada para medir y monitorear la pobreza. Este informe utiliza las estimaciones oficiales de la pobreza que se derivan del lanzamiento en 2012 de una metodología oficial para medir la pobreza, la cual fue elaborada por un comité técnico inter-institucional creado para ese propósito.

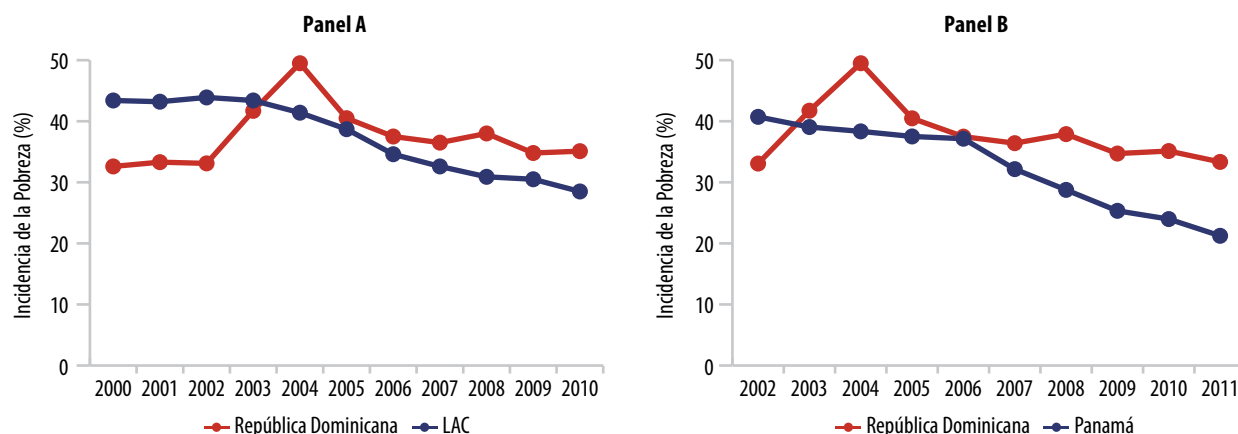
Datos basados en la metodología oficial muestran que no hubo una reducción de la pobreza al principio de la década del 2000 y que ésta se elevó considerablemen-

te durante la crisis económica del 2003-2004. Como se muestra en la Figura 16, la pobreza moderada (que se define como el número de personas con ingresos insuficientes para comprar una canasta básica de bienes y servicios) se mantuvo estable entre el 2000 y el 2002, pero aumentó drásticamente durante la crisis en el 2003-2004. La pobreza pasó de 32% en el 2002 a 41% en el 2003 y alcanzó su punto máximo en 2004, cuando los ingresos de la mitad de la población cayeron por debajo de la línea de pobreza. La pobreza extrema siguió una tendencia similar, permaneciendo constante en la pre-crisis y alcanzando su máximo en el año 2005 cuando llegó a ser 16.6%, más del doble de la tasa en el año 2000.

La pobreza disminuyó después de la crisis económica pero a un ritmo lento considerando el fuerte crecimiento económico que registró el país durante ese periodo. A partir de la recuperación económica en 2005, la pobreza moderada empezó a disminuir gradualmente, en 1.3 puntos porcentuales promedio anual. Para el 2011, el 40.4% de los dominicanos se clasificaron como pobres. Esta tendencia de la tasa de pobreza extrema (proporción de personas que viven con US\$2.12 (PPP) al día en las zonas urbanas y US\$2.03 (PPP) al día en las zonas rurales y que por consiguiente no pueden cubrir sus necesidades alimentarias básicas) refleja los movimientos de las tasas de pobreza moderada en la cumbre de la crisis económica y durante la segunda mitad de la década del 2000. La tasa de pobreza extrema disminuyó durante el período de recuperación, pero permaneció más alta a un nivel del 10% en el 2011 de lo que era antes de la crisis.

Si bien el PIB en la República Dominicana creció en la última década a un ritmo más acelerado con relación al crecimiento de LAC, el crecimiento del país ha sido me-

Figura 17: Tasas de pobreza moderada en la República Dominicana, Panamá y LAC (2000-2011)



Nota: La línea de pobreza utilizada para el cálculo es \$4 PPP per cápita por día. Fuente: Estimaciones propias del equipo de estudio utilizando SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe).

nos inclusivo para los pobres. El nivel de pobreza pasó de estar por debajo de los niveles de LAC, al principio de la década, a estar por encima al final de la misma. Al utilizar la línea de pobreza moderada comparable entre los países de la Región (\$4 PPP al día), se observa que el 32% de los dominicanos eran pobres en el año 2000, más de 10 puntos porcentuales por debajo de la cifra total de LAC. En los años siguientes, mientras la pobreza disminuyó en LAC, en la República Dominicana aumentó drásticamente llegando a alcanzar casi el 50% en el 2004 como consecuencia de la crisis económica en este país. Para el 2011, si bien la mitad del aumento de la pobreza en la República Dominicana a causa de la crisis se había revertido, la pobreza siguió ubicándose por encima del nivel de pobreza que había a principios de la década, y también por encima del nivel de LAC (Figura 17, Panel a). En comparación, la pobreza cayó de manera continuada en LAC durante la década del 2000, lo cual implica que hay 70 millones de personas menos viviendo en la pobreza en la Región.

La pobreza en la República Dominicana también cayó más lentamente si se le compara con el desempeño de Panamá, un país vecino con un nivel de crecimiento económico similar. Al comparar con la reducción de la pobreza promedio en América Central, la República Dominicana mantiene una incidencia de la pobreza más baja, inclusive durante la crisis, y siguió con una tendencia similar a partir de entonces (ver Anexo 1, Figura 45). Dado el considerable crecimiento económico que tuvo la República Dominicana durante la década del 2000, un país con el que se puede comparar es Panamá. De hecho, entre todos los países de América Central, Panamá alcan-

zó la tasas más altas de crecimiento del PIB, llegando a un 4.6% promedio anual, mientras que en la República Dominicana alcanzó un 3.8% promedio anual. Sin embargo, a diferencia de la tendencia observada en la República Dominicana, el fuerte crecimiento económico de Panamá estuvo acompañado por una impactante reducción de la pobreza y una significativa inclusión de los pobres. Utilizando la línea de pobreza de \$4, la pobreza total se redujo en 19 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2011, de 40% a 21%. Si comparamos sólo el periodo posterior a la crisis, Panamá también logró una mayor tasa de reducción de la pobreza que la República Dominicana. (Figura 17, Panel b).

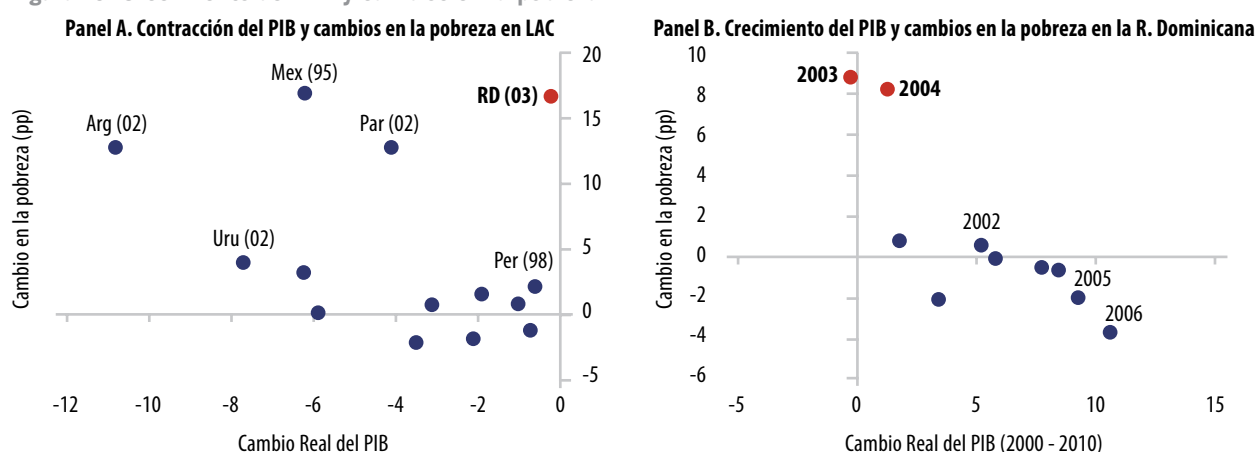
Una característica particular de la evolución de la pobreza en la República Dominicana es su respuesta asimétrica a los ciclos económicos: la pobreza sube más de lo esperado durante las crisis económicas pero cae lentamente en épocas de fuerte crecimiento económico. Como se mencionó anteriormente, la pobreza moderada se incrementó en 18 puntos porcentuales durante la crisis financiera en la República Dominicana de 2003-2004, aun cuando el PIB disminuyó tan sólo 0.3 % en el 2003 y el crecimiento se restableció en 2004 a una tasa del 1.3%. En comparación, mayores caídas del PIB en las crisis de México en 1995 y en Argentina en el 2001 desencadenaron incrementos en los niveles de pobreza proporcionalmente más bajos (Figura 18, Panel A). De igual manera, el PIB cayó en toda la Región de LAC durante la crisis mundial en el 2009 (1.9% en promedio); sin embargo, las tasas de pobreza se mantuvieron casi al mismo nivel.

Tabla 5: Tasas de pobreza moderada y extrema (2000-2011)

Línea de pobreza	Área	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Moderada	rural	47,3	47,5	47,2	55,4	59,9	57,0	54,0	51,8	55,2	50,8	50,4	48,4
	urbana	23,7	24,8	24,9	33,9	44,1	42,8	38,8	39,1	38,8	37,9	37,3	36,5
	total	32,0	32,8	32,7	41,5	49,8	47,8	44,2	43,6	44,2	42,1	41,6	40,4
Extrema	rural	14,7	13,2	16,1	19,4	22,9	23,7	19,8	18,4	20,6	17,9	16,9	15,3
	urbana	4,6	4,9	4,8	7,9	11,4	12,6	10,4	10,4	9,9	8,8	8,7	7,7
	total	8,1	7,8	8,7	12,0	15,5	16,6	13,7	13,2	13,4	11,8	11,4	10,2

Fuente: Estimaciones propias del equipo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Figura 18: Crecimiento del PIB y cambios en la pobreza



Nota: El Panel A incluye una muestra seleccionada de países en LAC. Los cambios en la pobreza se muestran en puntos porcentuales. Fuente: Estimaciones propias del equipo de estudio con base en WDI Banco Mundial y SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe).

Durante los periodos de fuerte crecimiento económico en la República Dominicana podemos ver esa misma respuesta asimétrica. Por ejemplo, aparentemente no hubo reducción de la pobreza de 1997-2000 al 2002 aunque la economía se expandió sin interrupción a tasas anuales de casi el 6% o más altas.¹⁰ Además, el crecimiento sostenido promedio anual del PIB real de 7% entre 2005 y 2011 ayudó a eliminar sólo la mitad (9 puntos porcentuales) del incremento en la pobreza registrada en 2003 y 2004. Los años con mayor crecimiento registrados en la República Dominicana, por ejemplo con tasas cerca o por encima del 10% en 2005 y 2006, sólo lograron reducir la pobreza en tan sólo 2.5 puntos porcentuales promedio (Figura 18, Panel B). Una vez más, esta tendencia difiere del patrón que se registra en todo LAC, en donde la pobreza disminuyó con una

magnitud similar pero con una tasa promedio anual del PIB mucho más baja (7% en la República Dominicana comparada con 4.2% en LAC).

Debido al impacto moderado del rápido crecimiento económico en la reducción de la pobreza en la República Dominicana, el número de personas pobres en el año 2011 permanece a niveles similares a los que se registran en el punto máximo de la crisis económica de 2003-2004. El número de pobres en 2011 (poco más de 4 millones) es sólo ligeramente inferior al nivel alcanzado en el 2004 y es 50% más alto que el que se observa en el año 2000. Esta tendencia es más marcada en las zonas urbanas, donde ahora hay el doble de personas pobres de las que había en el año 2000 (2.4 comparado con 1.2 millones). El número de personas en condiciones de pobreza extrema se redujo relativamente más rápido después de que la economía se recuperó en el 2005, pero todavía es 50% mayor que en el año 2000 (Anexo A).

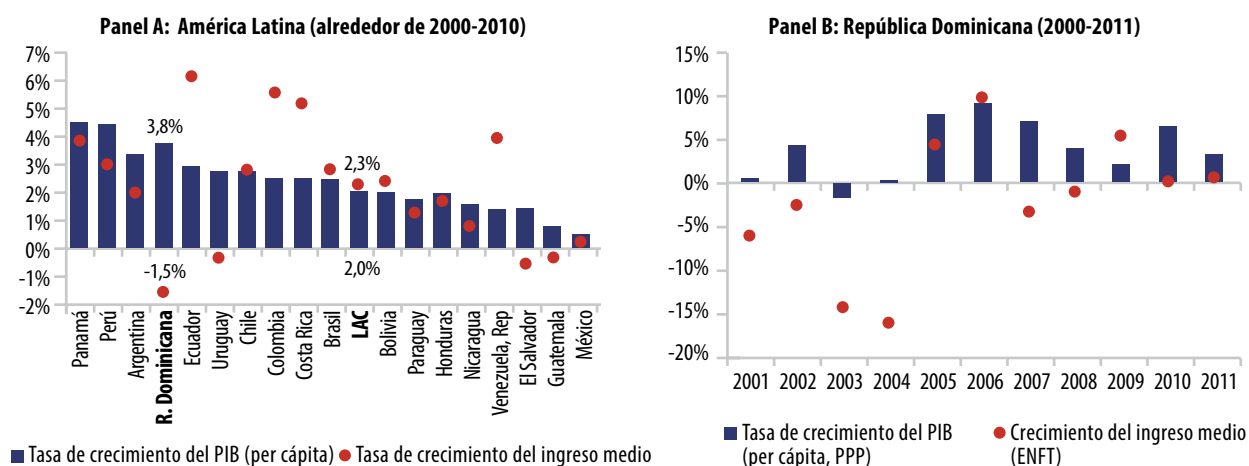
10 Ver "Dominican Republic Poverty Assessment: Achieving More Pro-Poor Growth," Banco Mundial, Washington, Octubre 30, 2006.

Tabla 6: Brecha de la pobreza general y de la extrema (2000-2011)

Línea de pobreza	Area	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Extrema	rural	4,7	3,7	4,6	5,7	6,9	8,1	6,6	5,8	6,5	5,3	4,8	4,4
	urbana	1,4	1,5	1,5	2,5	3,2	4,0	3,2	3,2	3,0	2,5	2,2	2,1
	total	2,6	2,2	2,6	3,6	4,5	5,4	4,4	4,1	4,1	3,4	3,1	2,8
Moderada	rural	18,4	17,7	18,8	22,7	25,5	25,4	23,1	21,5	23,3	20,5	20,1	19,2
	urbana	8,1	8,5	8,7	12,5	17,0	17,3	15,0	15,2	14,9	14,0	13,8	13,0
	total	11,7	11,7	12,2	16,1	20,0	20,1	17,9	17,4	17,6	16,1	15,9	15,1

Fuente: Estudios propios del grupo de estudio basados en ENFT 2000-2011.

Figura 19: Tasa de crecimiento del ingreso per cápita utilizando datos macro y micro



Fuente: Estimaciones propias del equipo de estudio con base en WDI Banco Mundial y SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe) y ENFT 2000-2011.

La pobreza se ha vuelto cada vez más un fenómeno urbano. La brecha de la incidencia de la pobreza entre las áreas rurales y urbanas ha disminuido en la última década. En el año 2000, la tasa de la pobreza rural (47%) fue casi dos veces más alta que la de la tasa urbana (24%). Once años más tarde, la incidencia en las zonas rurales es menos de un tercio más alta que la de las zonas urbanas (Tabla 1). La diferencia absoluta entre las dos disminuyó de 23 a 12 puntos porcentuales. Sin embargo, esta disminución de la brecha no es el resultado de una reducción de la pobreza rural sino que se genera por un notable incremento de la pobreza urbana, principalmente debido a la crisis económica del 2003-2004. Durante esta época, la pobreza aumentó en un 86% en los centros urbanos, en comparación con un 26% en las zonas rurales. Si bien en el 2011 la pobreza en las zonas rurales regresó al nivel anterior a la crisis, la tasa de pobreza en las zonas urbanas, aunque disminuyó durante la recuperación, era todavía 54% más alta en el 2011 que en el 2000. Se observa que la tasa de

pobreza extrema sigue un patrón similar. En resumen, los centros urbanos ahora representan un 60% del número total de pobres, una cifra 48% más alta que en el año 2000.

La evolución de la intensidad de la pobreza refleja las tendencias de su incidencia. La intensidad de la pobreza se mide con la brecha de la pobreza (BP), la cual es un índice que mide la relación promedio de la distancia entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza para toda la población pobre, ya sea moderada o extrema. La BP en la República Dominicana permaneció sin cambios en el año 2000, alrededor del 11-12% de la línea de pobreza; luego creció al 20% en el 2004 -2005 y empezó a declinar en la segunda mitad de la década, llegando a un 15.1% en el 2011 (Tabla 6). Si bien la BP en áreas rurales ha sido de manera continua más alta que el de las áreas urbanas, dicha diferencia se ha reducido a lo largo del tiempo. En el 2011, la BP en las áreas rurales era del 19.2% comparado con un 13% en las áreas urbanas (Tabla 6). En general, se necesita-

rían transferencias directas de casi 1.2% del PIB para elevar los ingresos de todos los hogares pobres hasta la línea de pobreza.¹¹ Esto se compara con un valor casi idéntico, del 1.3%, para lograr el mismo objetivo en el año 2000.

En todo este análisis es importante anotar que existe una gran desconexión entre los datos macroeconómicos y microeconómicos en la República Dominicana. Las cuentas nacionales (un ejemplo de macro datos) suelen servir como datos básicos para las medidas de la actividad económica agregada o del crecimiento económico, como el PIB; mientras que las encuestas de hogares (micro datos) proporcionan las cifras para las estimaciones de la pobreza. Una manera común para verificar si el cambio en los estándares de vida, es decir el crecimiento del ingreso, es similar en ambos tipos de datos, es comparar la tasa de crecimiento anual del PIB o el consumo agregado per cápita (calculado con macro datos) contra la tasa de crecimiento anual del ingreso medio (calculada con micro datos) (Figura 19). Al comparar las diferencias entre las cuentas nacionales (macro) de la República Dominicana y la encuesta sobre la fuerza laboral de ENFT (micro) con brechas entre macro-micro datos de otros 17 países de LAC, vemos que la brecha en la República Dominicana es una de los más grandes de la Región. Un análisis más profundo de los datos en la República Dominicana muestra que (1) la tasa de crecimiento del ingreso medio es generalmente inferior a la tasa de crecimiento del PIB per cápita, y (2) la brecha es más amplia durante los años de la crisis económica del 2003-2004 (Figura 19, Panel b). Estas discrepancias entre los datos de la encuesta y los de las cuentas nacionales siguen estando presentes cuando se compara la tasa de crecimiento anual del ingreso medio con la tasa de crecimiento anual del consumo per cápita y con el PNB, ambos de las cuentas nacionales.

La disparidad entre los macro y micro datos es un fenómeno común a muchos países y por tanto es posible que con frecuencia se sobreestime el crecimiento y subestime la reducción de la pobreza. La discrepancia entre los macro y micro datos no es un caso aislado en la República Dominicana. Al utilizar 557 estimaciones basadas en los datos de las encuestas sobre el consumo medio o el ingreso per cápita de 127 países para el período comprendido entre 1979 y el 2000, Deaton (2005) muestra que el ingreso per cápita, medido a través de las encuestas, a

menudo crece a una tasa menor que el PIB per cápita, medido a través de las cuentas nacionales. El autor también muestra que la razón del primero entre el segundo es menor del 60% y tiende a disminuir con el tiempo, a medida que los ingresos reales de los macro datos aumenta. Esto es consistente con la tendencia observada en la República Dominicana (Tabla 7).

La diferencia entre las dos fuentes de datos puede tener varias causas. La definición del consumo y del ingreso pueden variar entre los datos de la encuestas (por ejemplo, servicios excluidos y las imputaciones de la renta y servicios financieros, etc.) y las cuentas nacionales. La disparidad entre los datos del consumo o del ingreso y las cuentas nacionales también podría estar vinculada a la tasa de omisión de respuestas en las encuestas, debido a que no todos los entrevistados en realidad terminan una encuesta completa. En muchos casos, la probabilidad de respuesta está correlacionada negativa o positivamente con las características socioeconómicas. Por ejemplo, en las encuestas de los hogares no pobres, por lo general, la gente tiende a no responder, y como consecuencia los que más ganan son los menos representados en los resultados. Otra causa potencial de la diferencia entre las distintas fuentes es el uso de los precios y su índice, los cuales están sujetos a errores de muestreo. Finalmente, otra causa de las discrepancias pueden ser las variaciones en el diseño de la encuesta, como cobertura, período de terminación, entrevistados y los precios establecidos no de mercado (Deaton 2005). Otras hipótesis que se han postulado en el caso de la República Dominicana, pero no puestas a prueba oficialmente, señalan que el crecimiento económico está siendo impulsado por las ganancias de capital o intereses devengados a los individuos con mayores ingresos y a los inversionistas extranjeros, los cuales son datos que tradicionalmente no se capturan bien en las encuestas de hogares.

A pesar de la discrepancia entre las dos fuentes de datos, hay razones para creer que la República Dominicana muestra una baja elasticidad crecimiento-pobreza en periodos de fuerte crecimiento económico. Las desconexiones entre los macro y micro datos son comunes y si bien la brecha en la República Dominicana es característicamente amplia en comparación con otros países de LAC, esto no descarta la factibilidad de poder inferir acerca de las tendencias del crecimiento y la pobreza en este país. La dirección del cambio en la incidencia de la pobreza, que se calcula con los datos microeconómicos,

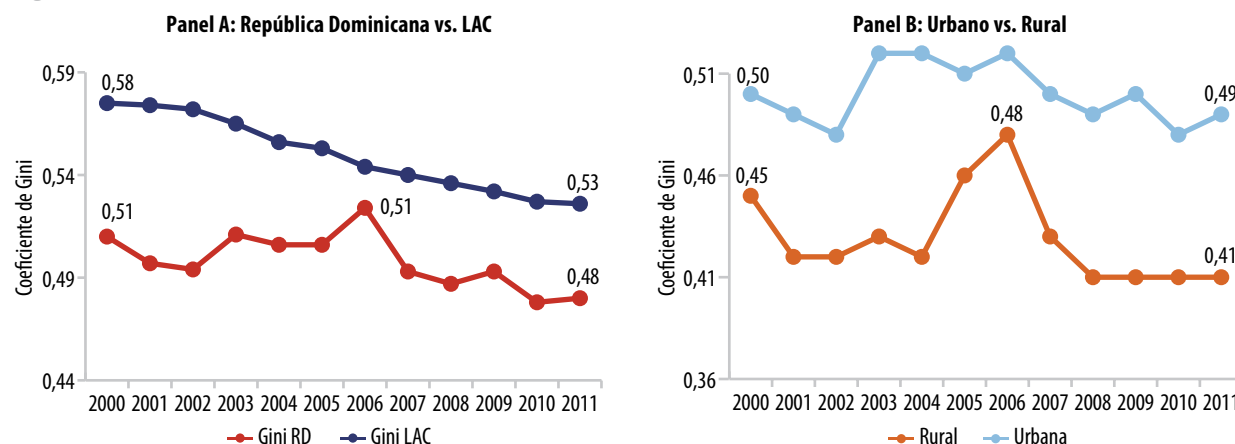
11 Esto asume que no hay costos administrativos relacionados con estas transferencias y que se realizan de una manera eficiente (por ejemplo, transferencias en un solo pago total).

Tabla 7: Razón del ingreso medio de los hogares con los indicadores macro

Razón del ingreso con:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	78,3	75,6	70,1	57,6	51,5	50,7	51,5	46,6	45,3	45,6	43,6	43,3
PNB	81,8	79,1	73,3	61,6	56,2	53,7	54,3	49,1	47,2	47,4	45,0	45,0
Consumo	101	97,3	89,9	73,6	66,0	61,6	62,4	56,4	51,6	53,5	50,0	50,0

Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en WDI Banco Mundial y ENFT 2000-2011.

Figura 20. Coeficiente de Gini (2000-2011)



Nota: El Coeficiente de Gini para la República Dominicana y LAC son con base en el ingreso per cápita. Estimaciones propias del equipo de estudio con base en ENFT 2000-2011 y SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe).

corresponden a las tendencias de crecimiento, los cuales se derivan de los datos macroeconómicos, y son consistentes con el carácter contra-cíclico de la pobreza, es decir, que ésta tiende a disminuir cuando la economía total tiende a crecer, y viceversa. Por lo tanto, la respuesta de la pobreza al estado de la economía de la República Dominicana ha avanzado en la dirección prevista. Incluso, si se disminuyera a la mitad las tasas de crecimiento, es decir, similar al desempeño de LAC, la reducción de la pobreza sería aun relativamente pequeña en comparación con la disminución de la pobreza en otros países de la Región. En otras palabras, si tomamos en cuenta las limitaciones de los datos, los resultados muestran que la República Dominicana tiene un bajo desempeño en cuanto a la reducción de la pobreza, dadas las condiciones macroeconómicas favorables (crecimiento y estabilidad) que el país disfrutó durante la mayor parte de la década de 2000.

3.4 Tendencia de la desigualdad del ingreso: Mejoras moderadas, sobre todo para los hogares rurales

La desigualdad en la distribución del ingreso disminuyó moderadamente durante la década de los años 2000. El coeficiente de Gini, una medida estándar de la desigual-

dad del ingreso,¹² cayó de 0.51 a 0.48 entre los años 2000 y 2011. Las fluctuaciones en el coeficiente siguen las tendencias de la economía durante el período anterior a la crisis, durante la crisis y los períodos posteriores a las crisis, disminuyendo en 2 puntos desde el 2000 al 2002, para luego incrementar 3 puntos entre el 2002 y el 2006, casi al mismo tiempo que la crisis económica, y finalmente disminuyó en 4 puntos en la segunda mitad de la década. Otras medidas para capturar la dispersión de la distribución del ingreso (por ejemplo, la proporción del ingreso promedio per cápita del percentil 90 con el percentil 10 o el percentil 75 con el percentil 25) muestran un comportamiento similar. En el contexto internacional, para el año 2011 la desigualdad en la República Dominicana (Gini de 0.48) fue inferior a la de la Región de LAC en su conjunto (Gini de 0.53) y siguió una tendencia similar a la de los países de América Central (véase el Anexo I, Figura 46).

Sin embargo, la mayor parte de la mejora de la distribución del ingreso se concentró en las áreas rurales. Una desagregación por área sugiere que la mayor parte

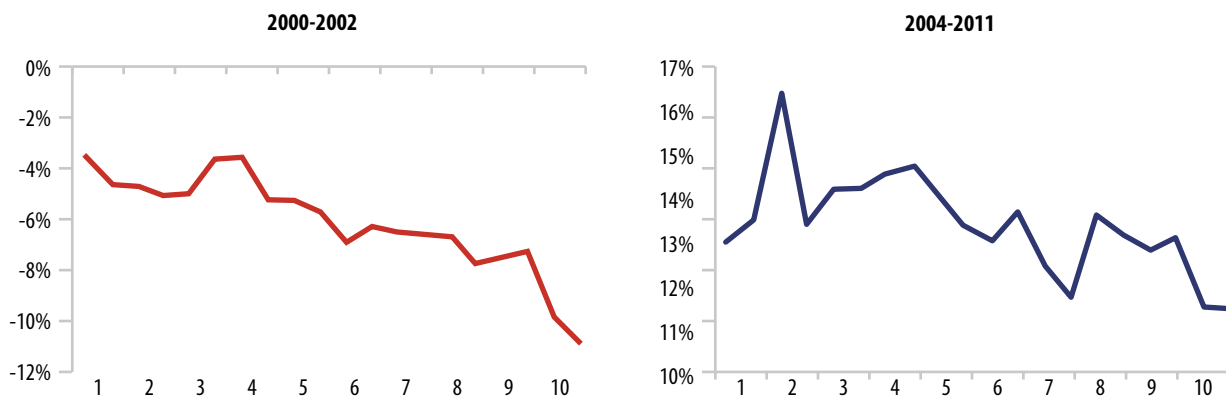
12 El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, donde 0 significa perfecta igualdad y 1 significa perfecta desigualdad.

Tabla 8: Coeficiente de Gini (2000-2011)

Área	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rural	0,448	0,417	0,418	0,431	0,415	0,455	0,484	0,434	0,408	0,413	0,412	0,411
Urbana	0,498	0,489	0,483	0,516	0,515	0,507	0,520	0,500	0,489	0,500	0,482	0,486
Total	0,510	0,497	0,494	0,511	0,506	0,506	0,524	0,493	0,487	0,493	0,478	0,480

Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Figura 21: Curvas de incidencia del crecimiento del ingreso per cápita, 2000-2011



Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio con base en ENFT 2000-2011.

de la reducción en la desigualdad del ingreso se logró en las zonas rurales del país. Si bien durante el periodo de análisis la desigualdad del ingreso en las áreas urbanas fluctuó entre 0.49 y 0.52, tan sólo un punto más bajo en el 2011 que en el 2000, la desigualdad rural se redujo cuatro puntos (casi un 9 %) en el mismo periodo, de 0.45 a 0.41, una caída de 7 puntos, desde la altura de 0.48 lograda en el 2006. Como se analiza con mayor detalle más adelante, la fuerte reducción en la desigualdad del ingreso rural contribuyó a una reducción relativamente mayor de la pobreza en las áreas rurales, donde hubo una plena recuperación de la crisis económica.

3.5 Análisis de los cambios en la pobreza y en la desigualdad

3.5.1 El papel del crecimiento y la distribución del ingreso

Al incrementar los ingresos de los hogares, se espera que el crecimiento económico contribuya a la reducción de la pobreza. La curva de incidencia del crecimiento (GIC, por sus siglas en inglés) es un instrumento para evaluar de manera independiente el impacto del crecimiento económico en los ingresos de los pobres, la clase media y

los ricos. Para ello, la GIC traza la tasa de crecimiento entre dos puntos en el tiempo de una medida de bienestar (como el ingreso o el consumo) para cada percentil de la distribución de referencia (por ejemplo, mediante encuestas de hogares) y por lo tanto, se analiza cómo se distribuyen a través de la población los beneficios del crecimiento económico o las pérdidas durante las recesiones. El cálculo de la GIC para la República Dominicana muestra dos tendencias marcadas.

El ingreso de los pobres no muestra ningún crecimiento positivo entre el 2000 al 2004. Si bien los datos macro señalan que la economía se expandió entre los años 2000 y 2002, el crecimiento del ingreso, que se deriva de los datos micro (ENFT), indica que los ingresos reales cayeron durante el mismo periodo. Como era de esperar, la disminución de los ingresos de los hogares fue sustancialmente mayor durante la crisis del 2003-2004, alrededor del 23% en promedio para las familias por debajo de la línea de pobreza. Además, la GIC por área indica que los hogares de las zonas urbanas soportaron la mayor carga, en términos de contracción de los ingresos. Por ejemplo, los ingresos de los pobres en las áreas urbanas disminuyeron casi el doble (28%) de los ingresos de los pobres en las áreas rurales (15%).

Tabla 9: Desglose de la pobreza en los efectos del crecimiento y de la redistribución

Periodo	Área	Distribución	Crecimiento	Cambio total
2000-2002	Rural	-5,21	4,77	-0,43
	Urbana	-2,05	3,22	1,17
	Total	-3	3,6	0,6
2002-2004	Rural	1,5	10,87	12,36
	Urbana	4,21	14,52	18,73
	Total	2,17	14,43	16,6
2004-2011	Rural	-1,87	-10,2	-12,07
	Urbana	-1,72	-3,09	-4,81
	Total	-2,49	-5,16	-7,65
2000-2011	Rural	-6,29	6,15	-0,14
	Urbana	0,01	15,08	15,09
	Total	-3,17	12,73	9,55

Nota: Los valores negativos muestran los efectos de la reducción de la pobreza de cada componente. La tasa oficial de la pobreza en cada año es el promedio de las tasas de pobreza del primer y segundo semestre. Sin embargo, los cambios en las tasas de pobreza total que se muestran aquí se calculan usando el segundo semestre de cada año y por lo tanto, no coinciden con las cifras oficiales. Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-2011.

En cambio, el fuerte crecimiento económico durante el período posterior a la crisis benefició a los pobres, aunque de manera moderada. Los hogares pobres de las áreas rurales tuvieron el mayor crecimiento de sus ingresos reales, aunque esta magnitud no fue muy notable, siendo de alrededor del 19% en total entre 2004 y 2011. Del mismo modo, los ingresos de los pobres de las áreas urbanas aumentaron relativamente más rápido que los ingresos de los no pobres. El relativamente lento crecimiento de los ingresos de las personas por debajo y ligeramente por encima de la línea de pobreza es consistente con un periodo de fuerte crecimiento económico que trajo consigo sólo modestos avances en la reducción de la pobreza.

Análisis alternativos muestran que el crecimiento económico y los cambios en la desigualdad han contribuido en distinta medida a los aumentos y a las reducciones en la pobreza. Otra forma de poner de manifiesto los factores que impulsan las tendencias en materia del bienestar es descomponer las variaciones en la pobreza debido a los cambios en el crecimiento del ingreso y, en ausencia de éste, a los cambios en la distribución del bienestar (Datt y Ravallion 1992).¹³ Los resultados del

desglose utilizando los datos de ENFT varían a lo largo de los períodos de análisis. En el período anterior a la crisis (2000-2002), la contracción del ingreso y la disminución en la desigualdad tuvieron un comportamiento en direcciones opuestas y por consiguiente, el nivel de pobreza se mantuvo constante, en particular en las zonas rurales. Durante la crisis en el 2003-2004, tanto la contracción de los ingresos como el aumento de la desigualdad contribuyeron al considerable aumento de la pobreza en la República Dominicana. Sin embargo, hay marcadas diferencias en la influencia que cada factor tiene y que explican este gran incremento de la pobreza. El efecto del crecimiento negativo del ingreso fue casi siete veces más fuerte que el efecto producido por el cambio de la distribución del bienestar. A diferencia de sus efectos durante el período de crisis, el crecimiento del ingreso y una distribución del ingreso más equitativa provocaron una reducción en la pobreza de 7.7 puntos porcentuales promedio a partir del año 2004, contribuyendo con 5.2 y 2.5 puntos porcentuales, respectivamente. En las zonas rurales, la contribución del crecimiento del ingreso en relación con el componente de redistribución fue considerablemente mayor (Tabla 9).

13 Este desglose se basa en la suposición de que el nivel de pobreza puede cambiar debido a dos factores: 1) el crecimiento económico en ausencia de cambios en la desigualdad –un cambio en el ingreso medio manteniendo fija la curva de Lorenz (es decir, la distribución del ingreso) en algún nivel dado, y 2) un cambio en la

desigualdad, en ausencia del crecimiento económico –un cambio en la curva de Lorenz manteniendo constante la media del ingreso a cierto nivel de referencia. Para más detalles de esta metodología ver Datt y Ravallion, 1992.

3.5.2 El papel de las diferentes fuentes del ingreso

El incremento de los ingresos laborales monetarios ha sido el factor más importante detrás de la modesta reducción de la pobreza en la República Dominicana. Al analizar los cambios en el ingreso de los hogares por su fuente, se pueden esclarecer los factores que inducen los cambios en la pobreza. Los resultados de este desglose indican que el ingreso laboral, la fuente de ingreso más importante de los hogares, fue el factor que más contribuyó a la reducción de la pobreza a lo largo de la década del 2000. Este efecto es más grande en los hogares de las áreas rurales (ver Anexo B). Como es de esperarse, el papel del ingreso laboral en la reducción de la pobreza fue mayor en el periodo después de la crisis, pero también estuvo presente antes y durante la crisis. La importancia del ingreso laboral en la reducción de la pobreza es consistente con las tendencias que se observan en LAC en conjunto, en donde dicho ingreso contribuyó con un 55% de esta reducción en los años recientes (Banco Mundial 2011).

El ingreso no laboral, como las transferencias públicas, también elevaron los ingresos familiares y ayudaron a reducir la pobreza. Sin embargo, esta contribución del ingreso no laboral es sólo evidente en la segunda mitad de la década y es igualmente importante en hogares tanto urbanos como rurales. El ingreso no laboral explica alrededor del 18% de la reducción de la pobreza que se logró entre 2004 y 2011, la cual es similar al porcentaje (20%) que se estima para la Región de LAC en la década de los 2000. Este efecto es mayor en el caso de los hogares en extrema pobreza que en los hogares por debajo de la línea de pobreza moderada. La creciente influencia de los ingresos no laborales se explica en gran parte por la implementación y la ampliación del programa de transferencias condicionadas *Progresando con Solidaridad*, el cual cubrió 655,394 hogares en el 2012, lo que representa alrededor del 90% y el 80% de los hogares clasificados como pobreza extrema y en pobreza moderada, respectivamente.¹⁴ La transferencia promedio fue de US\$30.53 por hogar.¹⁵ Como lo demuestra el dramático aumento de la pobreza durante la crisis económica, era evidente que el programa de protección social establecido en ese momento no era suficiente para proteger a los más vulnerables de caer en la pobreza durante los choques eco-

nómicos. La creación de *Solidaridad* en 2005, el precursor del programa *Progresando con Solidaridad*, representó un cambio en la política pública con el fin de reducir los efectos de los riesgos sociales y proteger de choques a los grupos vulnerables, ayudando a reducir la elasticidad de la pobreza a las contracciones económicas.

Las remesas representan un alto porcentaje del ingreso nacional pero su evolución a lo largo del tiempo no ha contribuido a la reducción de la pobreza. Según macro datos (es decir, de las cuentas nacionales) las remesas que ingresan a la República Dominicana representan alrededor del 8% del PIB entre 2000 y 2011. Este porcentaje alcanzó alrededor del 11% durante la crisis económica del 2003-2004, pero comenzó a disminuir gradualmente a partir de entonces, llegando al 6% en 2011. Los datos micro de la ENFT muestran una tendencia parecida, en cuanto a que la proporción de las remesas con los ingresos totales de los hogares es entre dos y tres veces mayor.¹⁶ Los desgloses de la pobreza por fuente de ingresos indican que los cambios del flujo de remesas a través del tiempo, así como los ingresos laborales y no-laborales en especie, incrementaron la incidencia de la pobreza (Figura 22). Un simple análisis de la incidencia utilizando los datos de la ENFT confirma lo dicho. Como proporción de los ingresos totales, las remesas representan 5 a 10 puntos porcentuales más alto entre los hogares en la mitad superior de la distribución. Además, mientras que el primer decil de la distribución del ingreso de las pre-remesas recibe alrededor del 1% importe total de las remesas que se reportan en la ENFT, casi el 40% de las mismas corresponden al decil más alto. Las remesas fueron aún más regresivas durante la crisis económica del 2003-2004, periodo en el que más de la mitad del total de las remesas se enviaron a los hogares en el decil de ingresos superior (Anexo D). Aún así, las remesas son una importante fuente de ingresos de los hogares en la parte inferior de la distribución. Una simple simulación, que resta las remesas de los ingresos de los hogares sin tener en cuenta las respuestas de comportamiento, muestra que la pobreza incrementaría de 40.4% a 46.3% en el 2011.

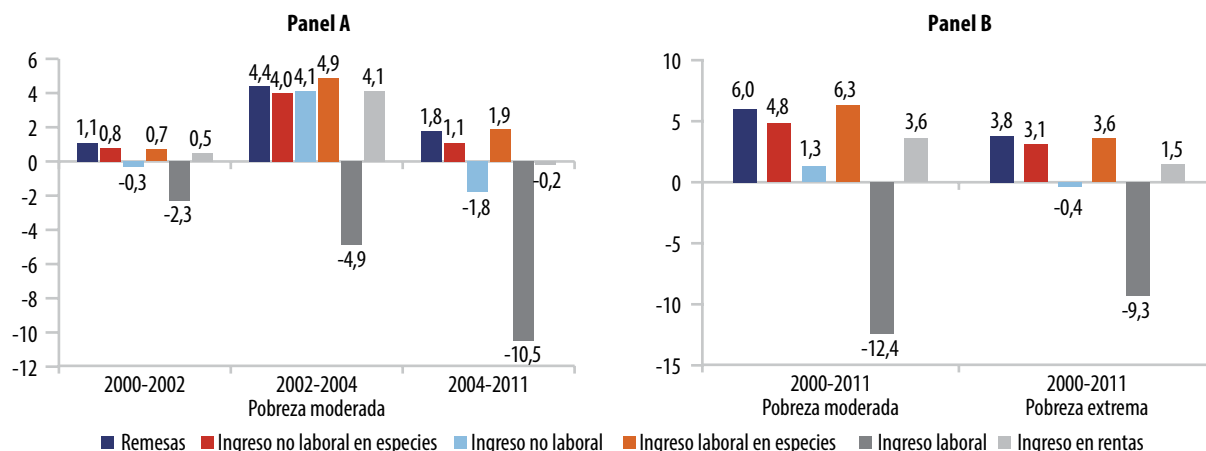
Los ingresos laborales y no laborales, al igual que su efecto en la reducción de la pobreza, han mejorado la distribución de los ingresos de los hogares. Los ingresos

14 Cifras basadas en los registros de la División Técnica del Gabinete de Política Social.

15 Departamento de Planeación, *Progresando con Solidaridad*.

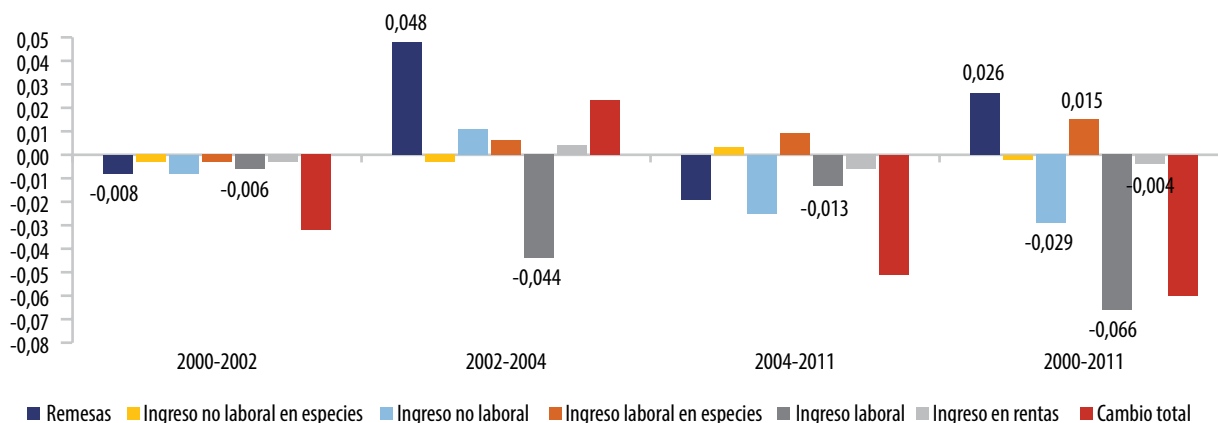
16 Este resultado es de esperarse ya que el PIB captura mas los componentes del ingreso tales como los gastos públicos, la inversión y las exportaciones netas, mientras que la encuesta laboral sólo captura los ingresos devengados y no devengados de los hogares.

Figura 22. Desglose de la pobreza por fuente de ingreso (2000-2011)



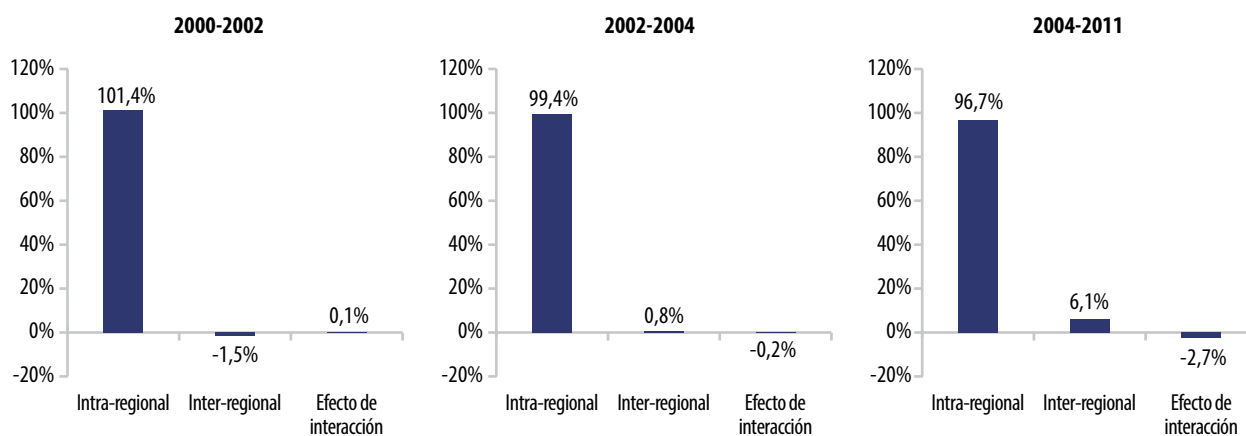
Nota: En el Panel A se muestran los resultados del desglose de los cambios en la pobreza moderada a través de tres periodos de tiempo. En el Panel B se muestran los resultados del desglose de los cambios en la pobreza extrema y moderada para el periodo 2000-2011. La tasa oficial de pobreza para cada año es el promedio de las tasas de pobreza del primer y segundo semestre. Sin embargo, los cambios de la tasa de pobreza total presentados en este ejercicio se calculan utilizando el segundo semestre de cada año y, por lo tanto, no coinciden con las cifras oficiales. Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-2011.

Figura 23. Desglose del coeficiente de Gini por fuente de ingreso



Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-2011.

Figura 24. Desglose de los cambios en la pobreza en los cambios de la población intra e inter-regional



Nota: El desglose que se muestra sigue la metodología de Ravallion y Huppi (1991). Las dos regiones que se consideran para este desglose son las urbanas y rurales. Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-2011.

Cuadro 2: Un perfil de los inmigrantes haitianos

En el 2012, la Oficina de Estadísticas Nacionales de la República Dominicana (OEN) realizó la primera encuesta nacional específicamente dirigida a la población inmigrante del país. La Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012) encontró muchas diferencias entre los dominicanos nativos y los inmigrantes, que representan el 7.9% de la población de la República Dominicana. Además, se encontraron diferencias en los hogares y diferencias demográficas entre los inmigrantes haitianos, que representan el 87.3% de la población inmigrante de la República Dominicana (excluyendo los descendientes), y los inmigrantes de otras naciones.

Mientras que la mayoría de los inmigrantes viven en áreas urbanas (68.2%), los inmigrantes haitianos viven con mayor frecuencia en las zonas rurales que el resto de la población inmigrante (34.9% comparados con el 10.4%). Igualmente, el tamaño promedio de los hogares es ligeramente inferior para los haitianos inmigrantes (2.3%) que para los haitianos no inmigrantes (2.7%). De forma consistente con la mayor probabilidad de que los hogares de inmigrantes haitianos tengan un jefe de familia masculina (83.1%, comparado con 77.9% de hogares de inmigrantes no haitianos), la proporción de los varones en la población de inmigrantes haitianos es mayor (65.4%) que entre los inmigrantes no haitianos (57.5%).

Existen también grandes diferencias en cuanto al acceso a ciertos servicios básicos y documentación personal importante (vea la Figura 32). Los inmigrantes de otros países diferentes a Haití tienen más probabilidades de saber leer y escribir, de tener acceso a los servicios públicos y a los seguros de salud y contar con documentos como pasaportes, actas de nacimiento y tarjetas de identificación nacional. Aunque es más probable que la primera generación de dominicanos sean alfabetos y tengan acceso a la electricidad que los inmigrantes haitianos, es menos probable que tengan documentación. Esto genera problemas para el acceso a instituciones financieras y de servicios, ya que estas empresas requieren esta documentación.

La razón primordial que hace que las personas emigren a la República Dominicana es la búsqueda de empleo (54.2%). Por esto, no es de extrañar que en comparación con la población dominicana nativa, es mucho más probable que los inmigrantes estén en edad de trabajar. Existen también diferencias en los tipos de trabajo llevados a cabo por inmigrantes haitianos y no haitianos (vea la Figura 26). Mientras que la mayoría de los inmigrantes haitianos trabajan en la agricultura o la construcción, la mayoría de los inmigrantes de otros países trabaja en el comercio y otros servicios.

La diferencia entre estos dos grupos de inmigrantes puede explicarse parcialmente por las diferencias en sus niveles de escolaridad (vea la Figura 27). Mientras más de las tres cuartas partes de otros inmigrantes terminaron su educación secundaria, habiendo terminado el 46.9% su educación terciaria, sólo el 21.6% de los inmigrantes haitianos terminaron la educación secundaria y menos del 6% la educación terciaria. Aunque es más probable que los inmigrantes haitianos hayan terminado la escuela primaria, la primera generación de dominicanos también se encuentran rezagados en cuanto al nivel de escolaridad, habiendo terminado la escuela secundaria sólo el 24%.

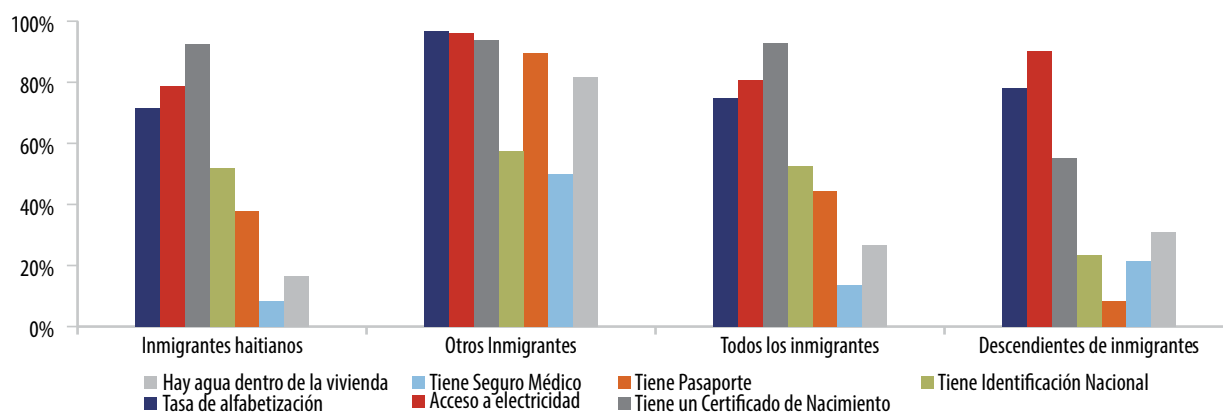
Gran parte de los inmigrantes no planea permanecer en la República Dominicana sino que aspira regresar a su país de origen o dirigirse a otro país. Menos de la mitad de los inmigrantes (47.5%) planea quedarse en la República Dominicana en los siguientes cinco años, y el porcentaje de haitianos que planea regresar a su país natal es 8.1% más alto que los inmigrantes de otros países.

laborales han contribuido de forma sistemática a reducir el coeficiente de Gini. El efecto de otras fuentes de ingreso en este coeficiente ha sido variable a través del tiempo, en grado y dirección. Entre el 2000 y 2002 todas sus fuentes de ingresos se movieron hacia la misma dirección, lo cual hizo que la distribución del ingreso fuera más equitativa. Durante el período de la crisis, sólo los ingresos laborales y no-laborales en especie redujeron el coeficiente de Gini y el resto contribuyó a que la distribución del ingreso fuera más desigual, especialmente las remesas. Después de la época de la crisis, los ingresos laborales y no laborales disminuyeron la desigualdad del ingreso, más que compensando el efecto opuesto en el coeficiente de Gini del ingreso, laboral y no laboral, en especie (Figura 23 y Anexo E).

3.5.3. El papel del movimiento de la población entre las áreas urbanas y rurales

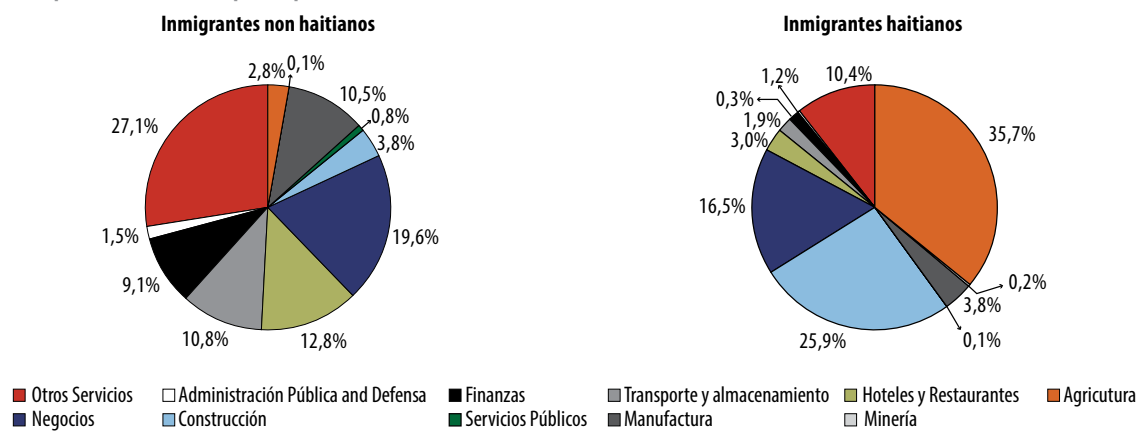
Las migraciones entre las áreas rurales y urbanas explica muy poco los cambios en la pobreza, en cuanto al incremento o reducción de la misma. Los cambios en la pobreza también se pueden desglosar por los cambios en el ingreso y la distribución que hubo dentro de cada área (el efecto “intra-regional”) y por los cambios en estos dos factores motivados por el aumento de la proporción de personas en las áreas urbanas que migran de las áreas rurales a las urbanas (efecto “inter-regional”). Este desglose muestra que el efecto intra-regional es el efecto que más domina, representando más del 95% a través de los diferentes períodos económicos (antes, durante y después de

Figura 25: Acceso a los servicios y documentación 2012



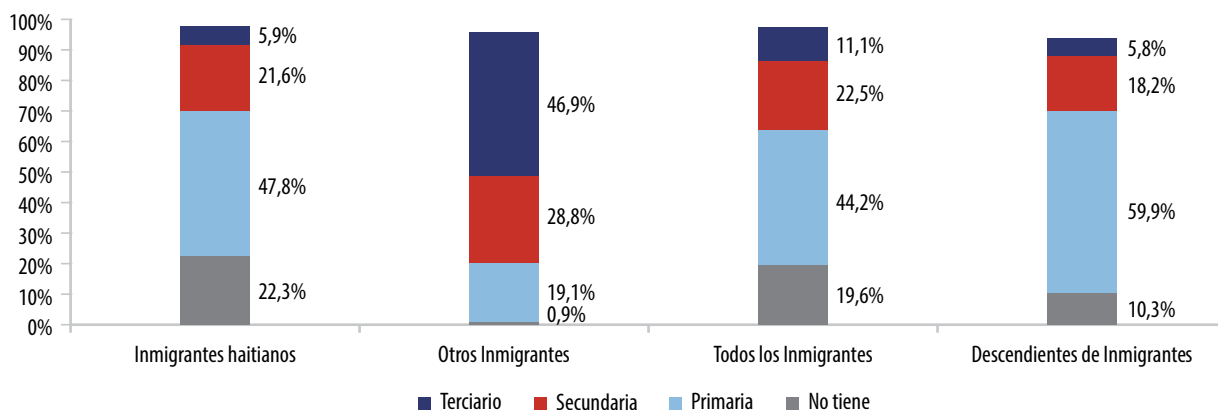
Fuente: ENI-2012.

Figura 26: Proporción de los empleos por sector 2012



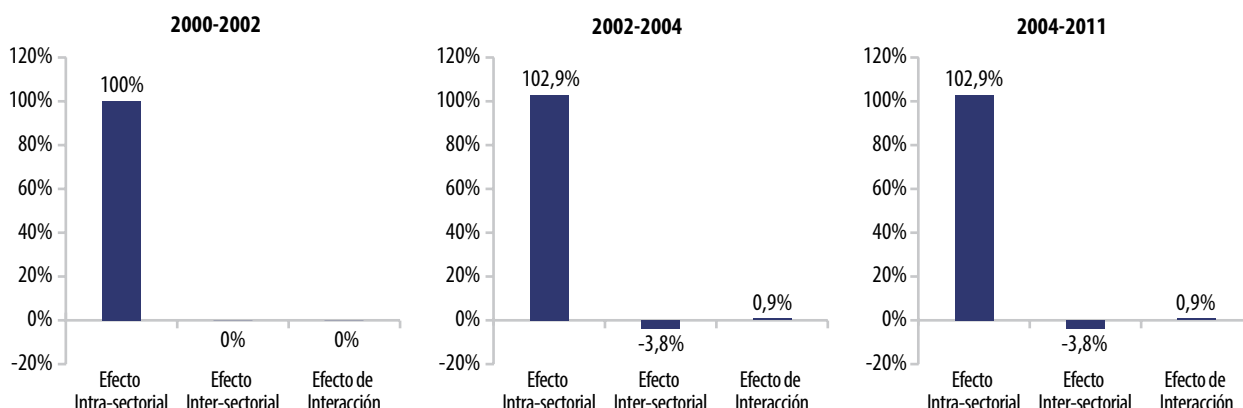
Fuente: ENI-2012.

Figura 27: Nivel de escolaridad 2012 (% terminado)



Fuente: ENI-2012.

Figura 28: Desglose de los cambios en la pobreza en los movimientos intra e inter-sectorial



Nota: El desglose que se muestra sigue la metodología de Ravallion y Huppi (1991). Este desglose solo se aplica a dos hogares con jefes de familia con empleo. Los dos sectores de trabajo que se consideran son el formal e informal. Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000-2011.

la crisis). Aunque el efecto inter-regional (de migración) aumentó durante el período de rápido crecimiento económico (2004-2011) es muy pequeño, de sólo 6.1%, para haber sido un importante generador de los cambios en la pobreza. En otras palabras, la aparición de nuevos pobres en las áreas urbanas de la República Dominicana creó la “urbanización” de la pobreza, en lugar de más inmigrantes pobres provenientes de las zonas rurales.

contrario, el análisis señala que el mayor generador de los cambios en la pobreza fue el cambio en los salarios reales y los ingresos de los trabajadores dentro de sus sectores correspondientes (efecto “intra-sectorial”). De hecho, los salarios reales y los ingresos en los sectores formal e informal han ido disminuyendo con el tiempo.

3.5.4 El papel de los cambios de la población entre los trabajos formales e informales

Las pérdidas o ganancias de los ingresos que repercuten en la pobreza no se explican por los movimientos de los trabajadores entre los sectores formal e informal. En los últimos años, muchos de los nuevos empleos creados en la República Dominicana se encuentran en el sector informal, con baja remuneración, lo cual mantiene el nivel de informalidad laboral alto (Abudallaev y Estevao, 2013).¹⁸ Aunque por lo general el sector laboral informal está relacionado con poca remuneración y con empleos de baja calidad, un desglose de los cambios en la pobreza en este país durante la década del 2000 muestra que su crecimiento durante la crisis, así como su reducción después de la crisis, no se pueden explicar por los cambios en el sector informal (efecto “inter-sectorial”) (Figura 28). Por el

¹⁸ Esto se basa en la medida “basada en la productividad” del empleo informal, la cual caracteriza a los trabajadores como informales si trabajan en empresas que tienen menos de cinco empleados o son empleadores o trabajadores independientes no-profesionales en un empleo con baja productividad, incluyendo a los agricultores, los operadores y conductores, los artesanos, comerciantes, vendedores y trabajadores no calificados.

»» Capítulo 4

Lograr escapar de la pobreza y mantenerse alejado de ella: Dinámica de los ingresos y poca movilidad económica ascendente

4.1. El concepto y la medición de movilidad económica

La movilidad económica es un elemento clave del desarrollo económico. Ella representa la capacidad de los individuos, familias u otros grupos de mejorar su estatus económico y social – bien sea como individuos a lo largo del tiempo (intra-generacional) o por familias a través de generaciones (inter-generacional). En este estudio se analiza la movilidad entre generaciones, a través de la medida de *movilidad direccional de los ingresos*, es decir, el grado de crecimiento del ingreso, sea el movimiento ascendente o descendente, de los ingresos individuales a través del tiempo. Para ello, el análisis compara el promedio de las tasas de crecimiento de los ingresos individuales en función de un vector inicial y final de los ingresos al generar matrices de transición dentro y fuera de la pobreza y de otros grupos sociales, tales como el de los vulnerables, de la clase media y la clase alta. Dichos resultados se pueden utilizar para evaluar el grado de movilidad de las personas dentro de una generación.

Debido a que no existen datos longitudinales para la República Dominicana, el estudio de movilidad económica intra-generacional se basa en la construcción de “paneles sintéticos.” Lo ideal es que los análisis de movilidad económica dentro de las generaciones se ba-

sen en datos de panel que recogen la evolución de los individuos o de los hogares durante un largo período de tiempo. Sin embargo, en realidad es difícil obtener largas series de datos de panel, particularmente en América Latina. A menudo, los datos sólo abarcan un corto período de tiempo y, por lo tanto, no puede utilizarse para investigar las tendencias a largo plazo. Aún cuando existen estos datos, por lo general tienen una cobertura limitada y, por lo tanto, no son representativos de toda la población del país. Además, los problemas de pérdida de muestra no aleatoria y los errores de medición en los datos de panel pueden plantear otros problemas metodológicos. Para solucionar el problema de la escasez de datos de panel adecuados para la República Dominicana, el análisis de movilidad que se realiza en este estudio aplica una extensión de la metodología de imputación de la “estimación de área pequeña” que se utiliza para la elaboración de mapas de pobreza (Elbers et al. 2002, 2003), con el fin de construir “paneles sintéticos” con series de datos transversales. Esencialmente, el método crea datos longitudinales de los hogares o los individuos a partir de los datos transversales (dos o más series) al predecir los ingresos de las mismas unidades de análisis en el futuro o en el pasado (Dang, et al. 2011). El resumen general de esta metodología se presenta en el Anexo F. La metodología aplicada para la República Dominicana utiliza una selección de series del ENFT para el periodo de 2000-2011.

Se utilizaron los siguientes umbrales de ingreso para definir tres grupos económicos: 1) los *pobres*, que son aquéllos que están por debajo de la línea de pobreza monetaria moderada de US\$4.70 al día en áreas urbanas y US\$4.20 en áreas rurales, ajustadas por la paridad del poder adquisitivo del 2005 (PPP); 2) los *vulnerables*, que es la gente que está entre US\$4.70 (PPP) al día y US\$9 (PPP) en las áreas urbanas y US\$4.20 (PPP) y US\$7.35 (PPP) en áreas rurales, con niveles de ingreso diario por encima de la línea de pobreza pero con un 10% o más de que vuelvan a caer en la pobreza; y, 3) la *clase media*, que son los individuos que tienen ingresos diarios arriba de US\$9 en las áreas urbanas y US\$7.35 en las áreas rurales, y con un umbral de ingreso alto de \$25. De acuerdo con la encuesta de la fuerza laboral del ENFT, menos del 1% de los dominicanos tienen ingresos por encima del umbral de ingreso alto. El Anexo G describe un resumen de los detalles técnicos para la selección de los umbrales para definir los grupos vulnerables y de clase media.

4.2 Evaluación de la movilidad económica en la República Dominicana, o más bien de la inmovilidad y la inseguridad económica

4.2.1 Movilidad total a largo plazo

La República Dominicana ha tenido muy poca movilidad económica ascendente durante la década del 2000. La Tabla 10 muestra la matriz de transición a través de las clases sociales (pobres, vulnerables y de clase media) para el período 2000-2011. La medida de movilidad ascendente intra-generacional es la porción de la población total que ascendió a través de las clases sociales, específicamente, de ser pobres pasaron a formar parte del grupo de los vulnerables y de ser vulnerables pasaron a formar parte de la clase media. En general, el análisis revela que la movilidad económica ascendente ha sido muy limitada, ya que entre el 2000 y el 2011, menos de 2% de la población mejoró su estatus económico (1.1% de ellos en el grupo de los pobres y 0.7% en el de los vulnerables).

Por el contrario, la movilidad descendente fue considerablemente mayor. Alrededor del 19% de la población en la República Dominicana cayó a un estatus inferior (cayendo en la pobreza o dejando de formar parte de la clase media). Otro hallazgo es que una parte sustancial de la población (79%) era económicamente inmóvil hacia una u otra dirección. Casi todos los dominicanos que se encontraban por debajo de la línea de la pobreza en el año 2000

y las dos terceras partes que formaban parte del grupo de los vulnerables permanecieron en ese estado para el año 2011. De las personas que no se quedaron en el grupo de los vulnerables en el 2011, sólo el 2.2% ascendieron para formar parte de la clase media, mientras que el resto de las personas cayeron en la pobreza (Tabla 10).

Al analizar la movilidad agregada, la cual se define como la suma de todos los cambios en el ingreso, podemos confirmar que ha habido pocas mejoras en el estatus económico de los dominicanos. Sumar los cambios en los ingresos (en niveles o porcentajes) para toda la distribución nos proporciona una idea de la magnitud de la movilidad intra-generacional total durante el periodo. Los resultados de que una mayor proporción de personas haya bajado de estatus económico podemos confirmarlos en la Tabla 11, en donde la movilidad total para la República Dominicana, en términos de los cambios del ingreso neto, fue negativa (-\$1.16 PPA per cápita al día) entre 2000 y 2011. Esto representa una caída en el ingreso medio del 17.4%. De hecho, el cambio del ingreso neto fue positivo en sólo dos subgrupos: aquéllos que lograron escapar de la pobreza y pasaron a formar parte de los vulnerables (incremento diario per cápita de \$0.86 PPA) y los vulnerables que pasaron a formar parte de la clase media (incremento diario per cápita de \$1.54 PPA). Para todos los demás grupos en la distribución del ingreso sus ingresos netos cayeron, inclusive para aquéllos cuyo estatus económico no cambió.

Los resultados para la República Dominicana contrastan de manera clara con la mayor movilidad económica que se observa en la Región total de LAC en los últimos 15 años. En promedio, el 41% de los habitantes de la Región avanzó a un grupo más alto, en comparación con el 1.8% en la República Dominicana. La diferencia también es notable para la movilidad saliendo de la pobreza. Casi la mitad de los pobres escaparon de la pobreza en la Región durante el periodo, mientras que en la República Dominicana, sólo el 3.2% lograron abandonar dicha condición. De igual manera, más del 50% de las personas en el grupo de los vulnerables en LAC pasaron a formar parte de la clase media, comparado con menos del 3% en la República Dominicana. Mientras en este país el cambio del ingreso neto fue negativo, en LAC aumentó en promedio en \$3.30 diarios per cápita.

La movilidad económica ascendente en la República Dominicana ha sido lenta, incluso durante los periodos de fuerte crecimiento económico. La economía dominicana

Tabla 10: Movilidad intra-generacional en la República Dominicana—Porcentaje de la población (2000–2011)

		Destino (2011)			
		Pobres	Vulnerables	Clase Media	Total
Origen (2000)	Pobres	34,1	1,1	-	35,2
	Vulnerables	10,3	20,6	0,7	31,6
	Clase Media	0,1	8,9	24,2	33,2
	Total	44,5	30,6	24,9	100,0

Nota: Los “pobres” se refiere a las personas con un ingreso diario per cápita inferior a la línea de la pobreza oficial, que es de \$4.70 en las áreas urbanas y \$4.20 en las rurales. Los “vulnerables” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita entre la línea de la pobreza oficial y el umbral inferior de la clase media (\$9 y \$7.35 para los hogares urbanos y rurales, respectivamente). La “clase media” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita superior a su correspondiente umbral de la clase media y por debajo de \$25. Las líneas de la pobreza y de los ingresos están expresados en dólares de 2005 PPA. La tabla muestra estimaciones de movilidad del límite inferior utilizando la técnica de Dang et al. (2011). Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000 y 2011.

Tabla 11: Movilidad intra-generacional en la República Dominicana, por el cambio del ingreso medio, PPA \$ per cápita al día (2000–2011)

		Destino (2011)			
		Pobres	Vulnerables	Clase Media	Total
Origen (2000)	Pobres	-0,53	0,86	-	-0,54
	Vulnerables	-1,28	-1,09	1,54	-0,98
	Clase Media	-5,34	-2,57	-3,32	-2,84
	Total	-0,62	-1,42	-3,24	-1,16

Nota: Los “pobres” se refiere a las personas con un ingreso diario per cápita inferior a la línea de la pobreza oficial, que es de US\$4.70 en las áreas urbanas y US\$4.20 en las rurales. Los “vulnerables” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita entre la línea de la pobreza oficial y el umbral inferior de la clase media (US\$9 y US\$7.35 para los hogares urbanos y rurales, respectivamente). La “clase media” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita superior a su correspondiente umbral de la clase media y por debajo de US\$25. Las líneas de la pobreza y de los ingresos están expresados en dólares de 2005 PPP. La tabla muestra estimaciones de movilidad del límite inferior utilizando la técnica de Dang et al. (2011). Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000 y 2011.

Tabla 12: Movilidad intra-generacional en la República Dominicana, por el porcentaje del cambio del ingreso medio (2000–2011)

		Destino (2011)			
		Pobres	Vulnerables	Clase Media	Total
Origen (2000)	Pobres	-18,2	21,1	-	-18,3
	Vulnerables	-24,6	-16,1	19,9	-16,0
	Clase Media	-57,4	-25,9	-19,5	-19,1
	Total	-18,4	-19,1	-19,2	-17,4

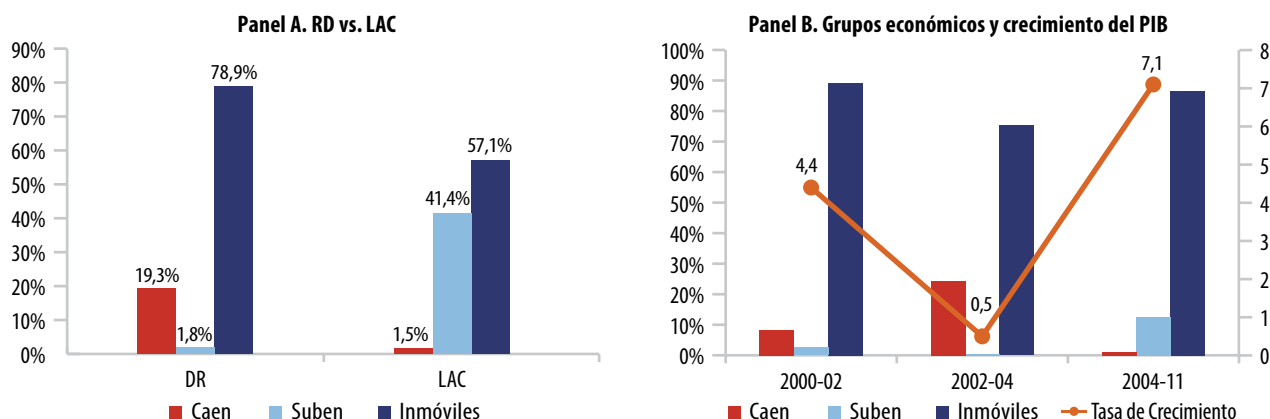
Nota: Los “pobres” se refiere a las personas con un ingreso diario per cápita inferior a la línea de la pobreza oficial, que es de \$4.70 en las áreas urbanas y \$4.20 en las rurales. Los “vulnerables” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita entre la línea de la pobreza oficial y el umbral inferior de la clase media (\$9 y \$7.35 para los hogares urbanos y rurales, respectivamente). La “clase media” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita superior a su correspondiente umbral de la clase media y por debajo de \$25. Las líneas de la pobreza y de los ingresos están expresados en dólares de 2005 PPA. La tabla muestra estimaciones de movilidad del límite inferior utilizando la técnica de Dang et al. (2011). Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000 y 2011.

Tabla 13: Movilidad intra-generacional en LAC—Porcentaje de la población (alrededor de 1995–2010)

		Destino (2011)			
		Pobres	Vulnerables	Clase Media	Total
Origen (2000)	Pobres	22,5	21,0	2,2	45,7
	Vulnerables	0,9	14,3	18,2	33,4
	Clase Media	0,1	0,5	20,3	20,9
	Total	23,4	35,9	40,7	100,0

Nota: Los “pobres” se refiere a las personas con un ingreso diario per cápita inferior a la línea de la pobreza oficial, que es de \$4.70 en las áreas urbanas y \$4.20 en las rurales. Los “vulnerables” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita entre la línea de la pobreza oficial y el umbral inferior de la clase media (\$9 y \$7.35 para los hogares urbanos y rurales, respectivamente). La “clase media” se refiere a todas las personas con un ingreso diario per cápita superior a su correspondiente umbral de la clase media y por debajo de \$25. Las líneas de la pobreza y de los ingresos están expresados en dólares de 2005 PPP. La tabla muestra estimaciones de movilidad del límite inferior utilizando la técnica de Dang et al. (2011). Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000 y 2011.

Figura 29: Los que caen, suben e inmóviles de estatus económico



Nota: Las cifras en el Panel A cubren el periodo del 2000-2011 para la República Dominicana y alrededor de 1995-2010 para LAC. Los indicadores de movilidad económica ("caen," "suben" e "inmóviles") son medidas en porcentaje, como se indica en los ejes izquierdos Y en ambas gráficas. La tasa promedio anual del crecimiento del PIB se mide en el eje derecho Y en el panel B. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-11, Banco Mundial (2013) con datos de SEDLAC y WDI Banco Mundial.

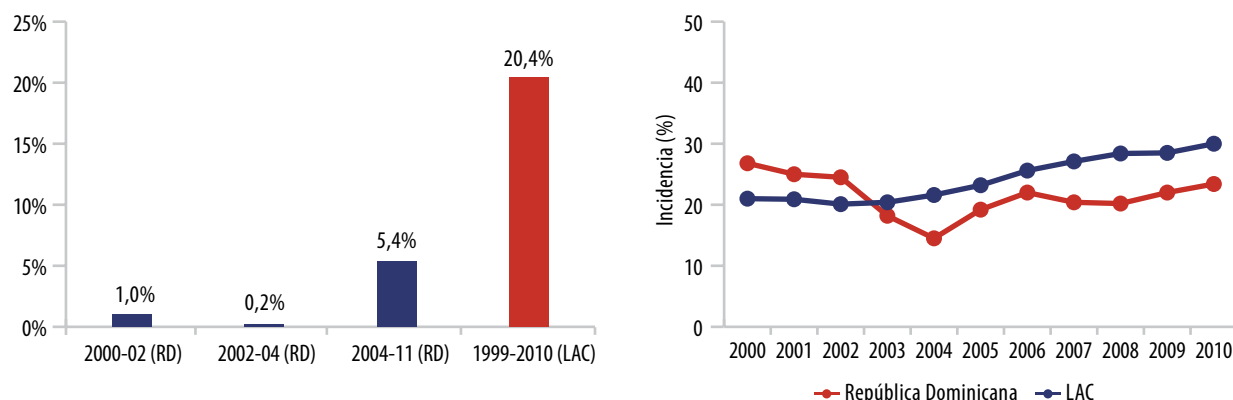
se contrajo en 2003 a raíz de la crisis financiera doméstica y comenzó a recuperarse en 2005. De hecho, entre 2005 y 2011, el PIB real creció anualmente en promedio en un 7.1%, casi tres puntos porcentuales más altos que el crecimiento registrado en LAC. A pesar de este favorable desempeño, hubo muy poca movilidad económica durante este periodo. En promedio, 12.5% de los Dominicanos ha mejorado su situación económica. Pero cerca de 60% de la movilidad ascendente total se debió a las transiciones de la pobreza hacia la vulnerabilidad. De hecho, básicamente todas las personas que lograron escapar de la pobreza entre 2004 y 2011 se mantuvieron económicamente inseguras, lo cual significa que si hubiera otro choque económico podría afectarlos volviendo a caer en la pobreza. Del mismo modo, en el período anterior a la crisis en el cual la economía de la República Dominicana creció a un ritmo más que satisfactorio (a un crecimiento real de 4.4% promedio anual entre 2000 y 2002), también se registró una movilidad lenta (en general y ascendente). Durante los años de la crisis económica en 2003-2004 se registró una movilidad descendente mucho mayor de lo que se esperaba, principalmente a causa del deterioro del estatus económico de casi una cuarta parte de la población.

En general, la clase media en la República Dominicana no ha crecido en los últimos diez años. Teniendo en cuenta la poca movilidad económica ascendente, no es de extrañar que la proporción de la población de clase media se haya mantenido esencialmente igual a lo largo del tiempo. La movilidad que se registró fue en gran medida en la direc-

ción equivocada. Alrededor del 21% de la población cambió a otro grupo económico, pero sólo alrededor del 2% de ésta elevó su estatus económico, mientras que el resto descendió de estatus. Las pocas personas que subieron a la clase media eran, en su mayoría, vulnerables. De hecho, si bien la probabilidad de que una persona en el año 2000 saliera de la pobreza y pasara a formar parte del grupo de los vulnerables para el año 2011 era del 3.1%, la probabilidad de que esa misma persona llegara a formar parte de la clase media era prácticamente nula.

Este estancamiento económico de la clase media es el resultado de las tendencias de movilidad opuestas durante la primera y la segunda mitad de la década. Los periodos de crecimiento económico positivo (2000-2002) y de contracción económica (2002-2004), conjuntamente provocaron muy poca movilidad ascendente intra-generacional dentro de la clase media. Esto se tradujo en un empeoramiento del estatus económico de una considerable parte de la población en estos dos periodos. Durante la crisis económica, cerca del 25% de la población sufrió una caída de clase económica desde su situación en el año 2000. El 11% de la población había pertenecido a la clase media antes de que la crisis económica causara que bajaran a formar parte del grupo de los vulnerables. La modesta movilidad ascendente que se registró en la segunda mitad de la década del 2000 ayudó a revertir parcialmente estas tendencias. Entre los años 2004 y 2011, más del 5% de la población pasó a formar parte de la clase media; aproximadamente el 7% de los pobres lograron escapar de la pobreza y menos del 1% empeoró

Figura 30. Personas que pasan a formar parte de la clase media: República Dominicana vs. LAC



Nota: El año inicial en cada intervalo de tiempo corresponde al año base para los cálculos de la movilidad. El indicador para LAC se calculó para 18 países alrededor de 1995-2010. Los números se basan en las estimaciones de movilidad del umbral inferior utilizando la técnica Dang et al. (2011). Los resultados se ponderaron utilizando las estimaciones de la población específica de cada país del último período disponible. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011 y el Banco Mundial (2012).

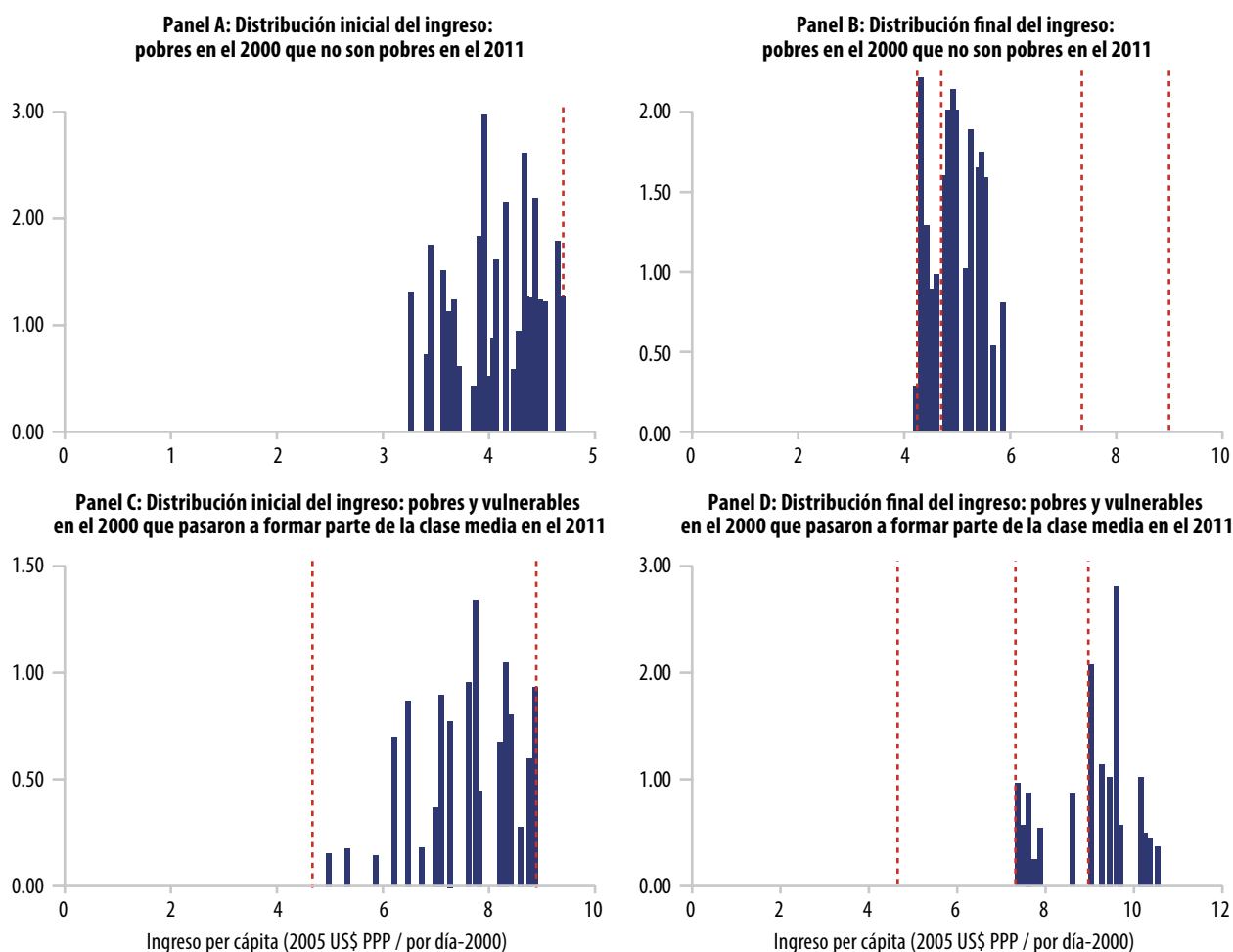
su estatus económico. Sin embargo, este nivel de movilidad ascendente siguió siendo muy inferior al de . Mientras que el 20% de la población en esta Región (26% de la población pobre y vulnerable) llegó a formar parte a la clase media entre 1995 y el 2010, y sólo el 5.4% de los dominicanos lograron a ser parte de este grupo económico en la segunda mitad de la década del 2000.

En general, la movilidad descendente ha sido extremadamente alta en la República Dominicana en comparación con la Región de LAC. Las estimaciones indican que el 19.3% de los dominicanos que no eran pobres cayeron en la pobreza o se desplazaron a los grupos vulnerables, siendo de la clase media para el año 2011. Esto coloca a la República Dominicana dentro de los primeros países de la Región en términos de movilidad descendente intra-generacional. Específicamente, la República Dominicana ocupa el tercer lugar, después de la República Bolivariana de Venezuela y Paraguay, entre los 18 países ordenados por la magnitud de la población que originalmente no era pobre y pasó a serlo durante el período alrededor de 1995-2010 (Banco Mundial 2013). Además, en este país, la probabilidad de desplazamiento de la clase vulnerable a formar parte de la clase pobre es uno de los más altos en LAC, siendo alrededor del 10.3% con base en las estimaciones del límite inferior. Es evidente que esto tiene implicaciones para el diseño de políticas orientadas a proteger el bienestar de los hogares que tienen un alto riesgo de caer en la pobreza (por ejemplo, la protección social y las estrategias de gestión de riesgos).

4.2.2 Comprensión de la movilidad ascendente al escapar de la pobreza y de la vulnerabilidad

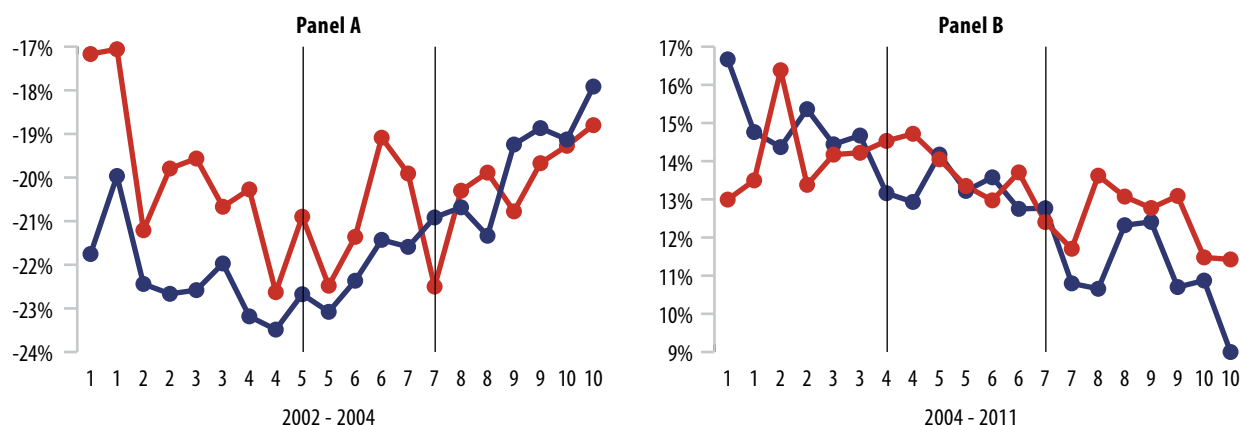
Las pocas personas pobres que lograron escapar de la pobreza tienden a tener ingresos relativamente cerca de la línea de la pobreza. Un examen de la distribución del ingreso inicial y final para aquéllos que salieron de la pobreza revela que la movilidad económica en la República Dominicana varía a través de las diferentes partes de la distribución del ingreso. En la Figura 31 Panel A, se muestra que el 3% de los hogares pobres que salieron de la pobreza entre el 2000 y el 2011 tenían una base de ingresos cercano al umbral de la línea de pobreza. La mediana de este grupo entre los hogares rurales en 2000, por ejemplo, fue de US\$4.10 (PPP) diarios per cápita, en el momento en que la línea de pobreza rural era de US\$4.20 (PPP). En comparación, como se muestra en el Panel A, casi ninguno de los hogares que salieron de la pobreza tenían ingresos debajo de las líneas de la pobreza extrema del año 2000 con US\$2.03 (PPP) para las zonas rurales y US\$2.12 (PPP) para las urbanas. En otras palabras, la movilidad ascendente de las personas en la pobreza extrema fue prácticamente nula. El Panel B muestra que las familias pobres que lograron escapar de la pobreza se agrupan justo arriba de la línea de pobreza en el 2011, con un ingreso medio de US\$4.9 (PPP) por día; muy por debajo de los umbrales de la clase media (\$4.70 PPP para los hogares urbanos y US\$4.20 PPP para los hogares rurales). Esto indica que las personas que escaparon de la pobreza sólo experimentaron un modesto aumento del ingreso y tienen alta vulnerabilidad de caer de nuevo en pobreza.

Figura 31. Movilidad ascendente fuera de la pobreza y vulnerabilidad. Origen y destino, 2000-2011



Nota: La figura muestra las estimaciones de los hogares del umbral inferior utilizando la técnica de Dang et al. (2011). Los Paneles A y B muestran las distribuciones iniciales y finales de aquéllos originalmente pobres que salieron de la pobreza. Los Paneles C y D muestran las distribuciones iniciales y finales de aquéllos originalmente pobres y pasaron a formar parte de la clase media. Las líneas de pobreza y clase media en el 2005 US\$PPP per cápita por año son las siguientes: extrema urbana \$2.10; rural extrema \$2; urbana moderada \$4.70; rural moderada \$4.20; clase media urbana \$9; clase media rural \$7.35. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio con base en ENFT 200-2011

Figura 32. Curvas de incidencia de crecimiento anónimo y no anónimo. 2002-2004 y 2004-2011



Nota: Las curvas de incidencia de crecimiento anónimo (GIC, por sus siglas en inglés) se muestran en líneas sólidas y las GIC no anónimas en líneas punteadas. Para las GIC no anónimas, los ingresos de la primera ronda son los ingresos reales que se reportan en la encuesta y los ingresos de la segunda ronda corresponden a las estimaciones del umbral inferior utilizando la técnica Dang et al. (2011). Para las GIC anónimas, los ingresos de la primera y segunda ronda se basan en la naturaleza transversal que tiene la ENFT. Las líneas verticales izquierda y derecha muestran la proporción de personas pobres y vulnerables en el 2004 (Panel A) y en el 2011 (Panel B). El eje X muestra los deciles del ingreso per cápita. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Estos resultados confirman que la movilidad económica fue muy limitada, en términos del número de personas que pudieron mejorar su estatus económico y el cambio de sus ingresos netos.

De forma similar, la mayoría de las personas que pasaron a formar parte de la clase media tenían un ingreso inicial sólo ligeramente por debajo del umbral de la clase media. El crecimiento de los ingresos entre los hogares que lograron escapar de la pobreza no fue lo suficientemente alto para que pasaran a ser parte de la clase media. En cambio, los hogares que sí lograron entrar a la clase media tuvieron ingresos iniciales por encima de la línea de la pobreza, pero se encontraban en estado de vulnerabilidad. Con un ingreso medio inicial de US\$7.80 (PPP) (Panel C), la mayoría de estos hogares se encuentran agrupados justo por debajo del umbral de la clase media en el año 2000 (US\$9.00 PPP para los hogares urbanos y US\$7.35 PPP para los hogares rurales). Estos hogares, los cuales representan el 2.2% de los inicialmente vulnerables, lograron superar el umbral de la clase media a causa de un cambio del 20% del ingreso neto promedio durante esa década. Sin embargo, estos hogares que recién subieron de estatus económico permanecen aún agrupados justo por encima de la línea de la clase media (Panel D), con un ingreso medio de US\$9.30 (PPP) en 2011. Al limitar el análisis al periodo después de la crisis (2004- 2011), en donde hubo un fuerte y sostenido crecimiento económico, obtenemos resultados similares.

A pesar de que hubo muy poca reducción de la pobreza y escasa movilidad del ingreso en la República Dominicana, los ingresos crecieron más rápidamente entre los pobres que entre los hogares que se encuentran en las partes superiores de la distribución. Utilizar las curvas de incidencia de crecimiento no anónimas (GIC, *por sus siglas en inglés*, las cuales están en una gráfica de las tasas de crecimiento del ingreso para las mismas familias registradas en un panel sintético) para evaluar las trayectorias del bienestar de la familias a largo plazo, nos proporciona un panorama progresivo. Cuando los ingresos se redujeron en el periodo 2002-2004, éstos cayeron relativamente menos entre los pobres, y cuando los ingresos se elevaron (2004-2011) lo hicieron relativamente más rápido para los pobres comparados con los otros hogares. Las conclusiones de los GIC anónimos (una gráfica de las tasas de crecimiento del ingreso para áreas específicas de la distribución) que se presentan en la sección 3.5.1, con el título: “El papel del crecimiento del ingreso y su distribución,” muestran resultados

similares. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el desempeño relativamente mejor (o menos malo) entre los primeros cuatro o cinco deciles de la distribución del ingreso no fue lo suficientemente grande para tener una contribución sustancial a la reducción de la pobreza y, en términos más generales, a la movilidad económica ascendente en este grupo de personas.

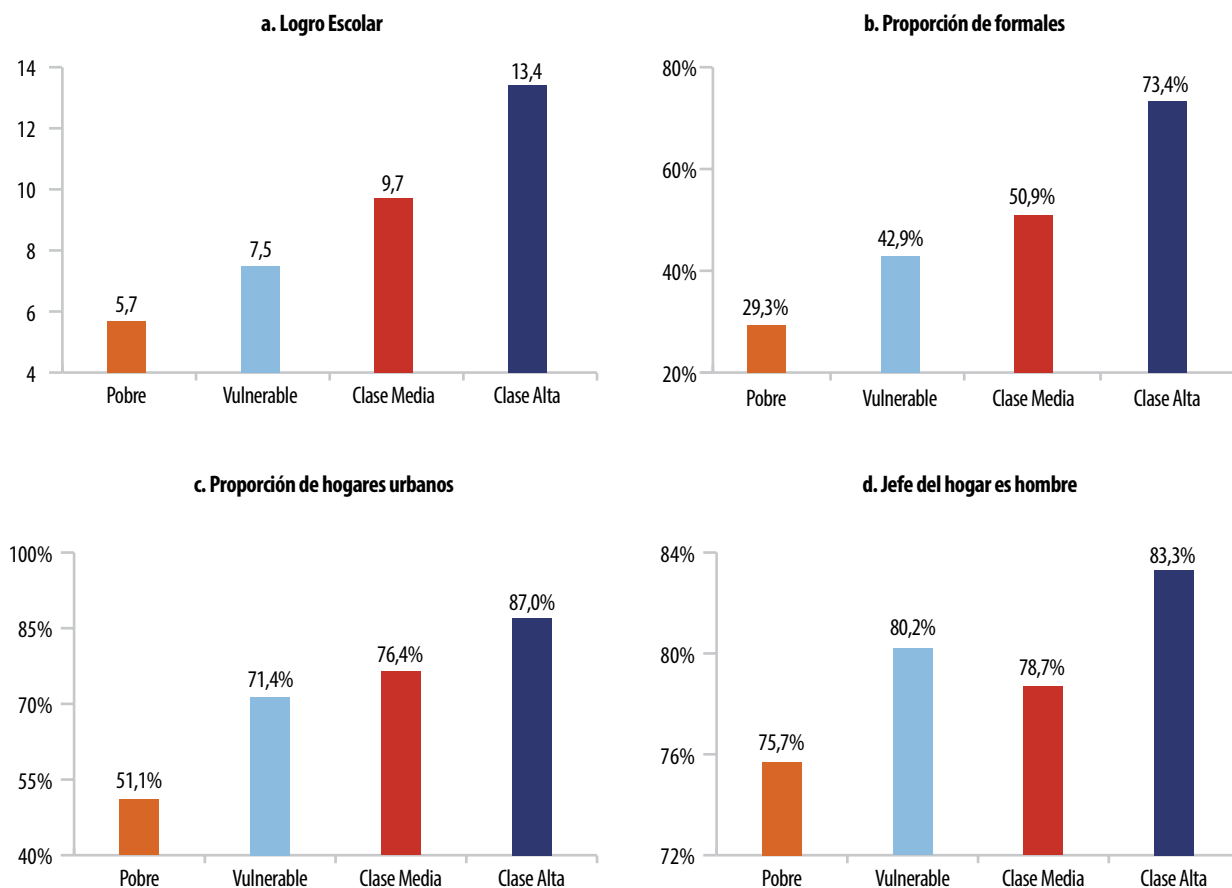
4.3 Las condiciones económicas iniciales sí son importantes para la movilidad.

Algunos factores parecen estar asociados con la capacidad de las familias para mejorar su estatus económico. Una forma de entender la dinámica subyacente de la movilidad económica con el fin de mejorar el diseño de políticas públicas es identificar los factores que podrían vincularse con mayor o menor movilidad económica. A falta de datos reales longitudinales, la metodología del panel sintético limita la evaluación para poder determinar si las características iniciales de los hogares (es decir, en el año 2000) tienen correlación con la movilidad económica.¹⁹ Para ello, el análisis compara las características en el año 2000 a través de los cuatro grupos basados en los ingresos del año 2011 (pobres, vulnerables, clase media y clase alta) en términos de capital humano (nivel de escolaridad del jefe del hogar), sector del trabajo (empleo formal del jefe del hogar), área de residencia (urbana o rural) y estructura de los hogares (género del jefe del hogar).

No es de extrañar que los resultados muestren que las condiciones iniciales tienen implicaciones para los ingresos en periodos posteriores. Los hogares que hoy pertenecen a la clase media o clase alta están encabezados por individuos con mayor capital humano inicial (utilizando el promedio de años de escolaridad como proxy) en comparación con los hogares que se encuentran en una situación de pobreza o vulnerabilidad. De hecho, los jefes de familia que pertenecían a la clase media en el 2011 tenían, en promedio, cuatro años más de educación en el 2000 que los jefes de familia que eran pobres en el 2011 (Figura 33). Del mismo modo, en el 2011 la mitad de los hogares de la clase media y las tres cuartas partes de la clase alta tenían jefes de familia que estaban empleados en el sector formal en el 2000. Esto contrasta con menos del 30% de los jefes de familia inicialmente empleados en el sector formal entre las típicas familias pobres en el 2011.

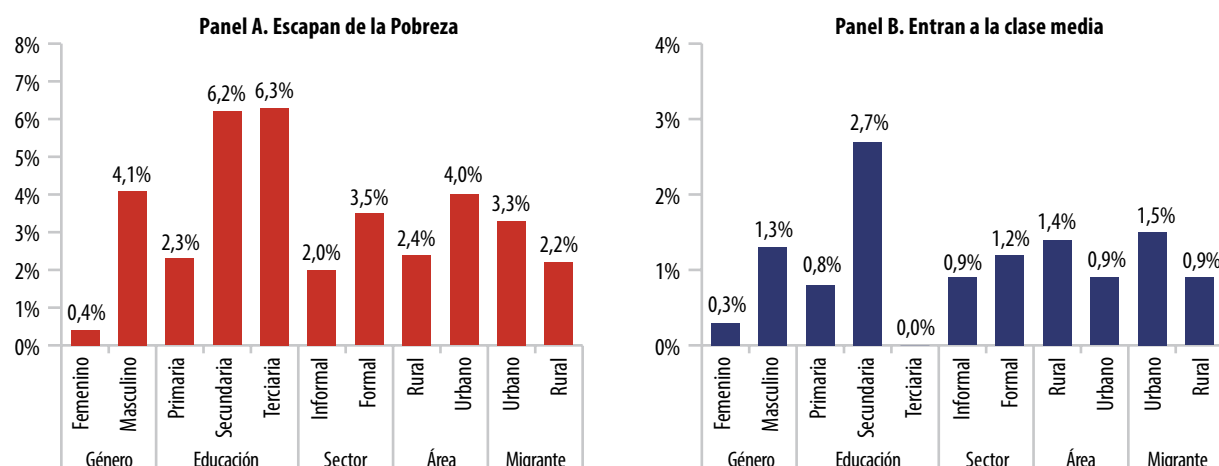
19 Los datos de panel permiten analizar la medida en la que los cambios en estas características impulsan la movilidad económica ascendente, a diferencia de los niveles iniciales.

Figura 33. Características iniciales y clase económica en 2011



Nota: Las características iniciales en el 2000 incluyen: a) los años de escolaridad del jefe de familia, b) la proporción de los jefes de familia cuyo trabajo principal es en el sector formal, c) la proporción de los hogares que residen en áreas urbanas y d) proporción de los hogares encabezados por un hombre. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Figura 34. Características iniciales y movilidad económica ascendente



Nota: Las características iniciales que se calculan en el 2000 incluyen: 1) género del jefe de familia, 2) nivel educativo del jefe de familia, 3) sector del trabajo del jefe de familia, 4) área de residencia, 5) estado migratorio. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Una tendencia similar se observa al analizar la ubicación: en el 2000, la clase media actual y los jefes de familia de clase alta eran más propensos a residir en zonas urbanas. Por último, también parece haber una relación, aunque menos fuerte, entre el género del jefe del hogar al inicio del periodo y el estatus económico del hogar en la actualidad, siendo los hogares encabezados por hombres en el año 2000 con menor probabilidad de encontrarse en la pobreza en el 2011. De igual manera, se ha registrado este patrón con indicadores similares en muchos otros países de LAC.

La dotación inicial, los activos y las oportunidades económicas también están asociados con la movilidad ascendente. La Figura 34 muestra algunas posibles implicaciones de política, al destacar el porcentaje de personas que han mejorado su estatus económico, agrupadas por características iniciales. Los hogares con más probabilidades de que experimenten un movimiento económico ascendente (ya sea que escapen de la pobreza o entren a la clase media) incluyen los hogares que inicialmente: (1) estén encabezados por un hombre, (2) se ubiquen en el área urbana, ya sea de manera permanente o que hayan migrado de una área rural, (3) estén encabezados por una persona con una educación secundaria o terciaria y (4) estén encabezados por una persona que trabaja en el sector formal.

» Capítulo 5

Identificación de la pobreza crónica y transitoria usando un enfoque multidimensional

5.1 Pobreza no monetaria: Mejoras en los aspectos más importantes del bienestar humano

Las medidas del bienestar humano basadas en el ingreso no logran captar por completo los múltiples aspectos de la pobreza. Además de tener ingresos bajos, los pobres enfrentan a menudo múltiples privaciones, como bajos niveles de vida, falta de educación (ya sea en cantidad como en calidad), trabajos inadecuados, mala salud, mecanismos limitados e ineficaces para afrontar riesgos, exclusión social y la falta de voz propia. Las medidas basadas en el ingreso o el consumo por sí solas no consiguen captar las privaciones esenciales del bienestar humano. Por lo tanto, las medidas que toman en cuenta el tipo y la intensidad de las privaciones no monetarias que sufren los pobres son un valioso complemento para enfoques que evalúan el bienestar humano basados en medidas de pobreza monetaria. Más importante aún, las medidas multidimensionales de la pobreza pueden servir de información para elaborar las políticas públicas destinadas a aliviar estas carencias, y de manera más general, a resolver los problemas de la pobreza.

En esta sección se presentan los resultados de un análisis multidimensional de la pobreza en la República Dominicana para el período 2000-2011. El ejercicio se basa en la ENFT que se ha utilizado para la mayoría de los análisis mencionados hasta ahora. Las dimensiones de la pobreza seleccionadas para este estudio constituyen las priva-

ciones que típicamente enfrentan las familias pobres de este país, como el acceso a la educación y a los servicios básicos, las características de la vivienda, las condiciones de vida y la propiedad de los activos. Aunque las medidas de estas privaciones están limitadas por los datos disponibles en la ENFT, se seleccionaron con la finalidad de capturar los importantes objetivos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en algunos programas de insignia nacional de lucha contra la pobreza y de protección social. Los siete indicadores que se analizan (todos con idéntica ponderación) se enumeran en la Tabla 14.

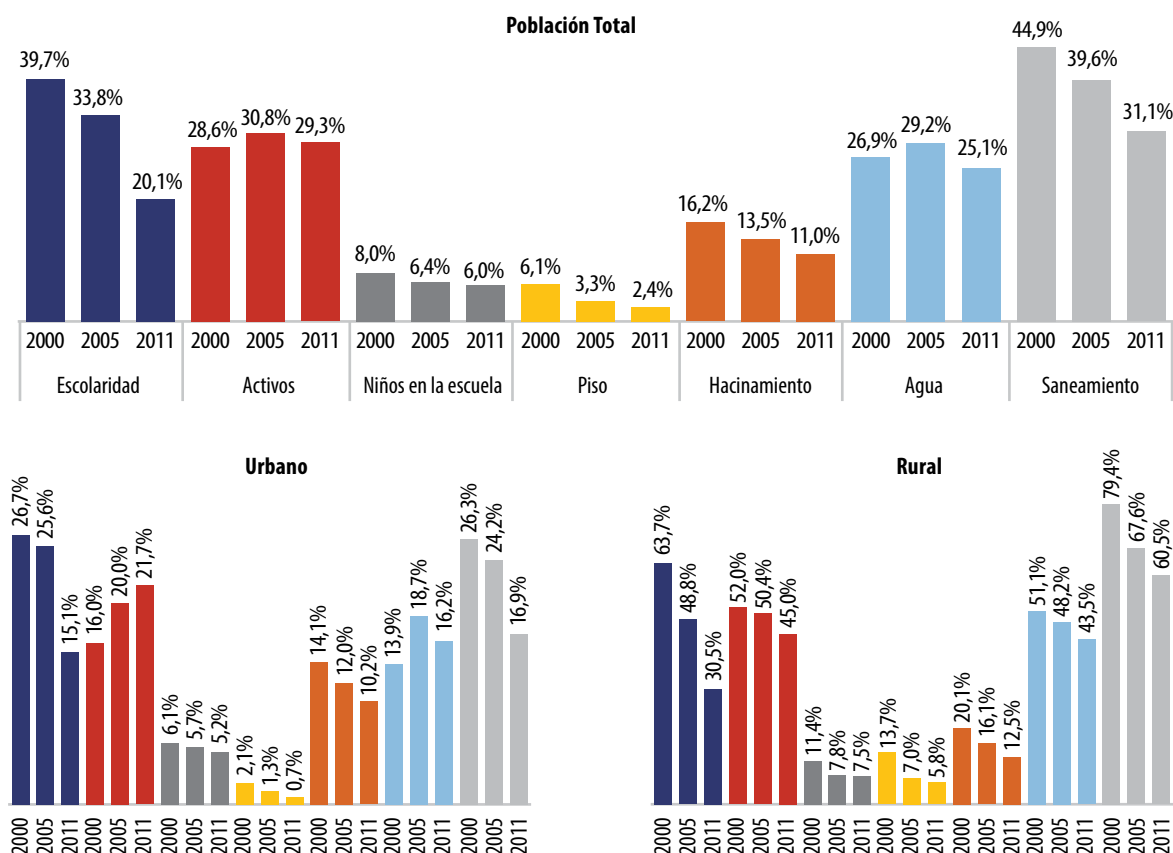
La proporción de los dominicanos con privaciones ha disminuido sistemáticamente en la mayoría de las dimensiones durante la década del 2000. Tal como se muestra en la Figura 35, las mayores mejoras, en términos relativos, se encuentran en el nivel de escolaridad, el acceso al saneamiento, la calidad de la vivienda y el hacinamiento. Los indicadores muestran que la asistencia de los niños a la escuela, la cual es una de las dimensiones más importantes, tiene una de las tasas más bajas en los criterios de privaciones. Del mismo modo, la mayoría de las casas tienen suelos duros, lo cual indica una mejor calidad de la vivienda y posiblemente una mejor salud y desarrollo cognitivo de los niños.²⁰ Sin embargo, todavía hay ele-

20 La evidencia de México sugiere que al remplazar los pisos de tierra por los de cemento se mejora de manera significativa la salud de los niños pequeños, al reducirse las infestaciones parasitarias, diarrea y anemia y ayuda a mejorar su desarrollo cognitivo (Cattaneo et al. 2009).

Tabla 14: Indicadores seleccionados y criterio de privaciones

Indicador	El hogar tiene privaciones si:
Asistencia escolar	Cualquier niño en edad escolar (7-17) que no asiste regularmente a la escuela
Nivel de Escolaridad	Ninguno de los miembros de la familia tiene ocho años o más de nivel de escolaridad
Agua Potable	La vivienda no tiene abastecimiento de agua por tubería, pozo o manantial
Saneamiento	La vivienda no tiene acceso a la red de alcantarillado o a un tanque séptico
Calidad de la vivienda	La vivienda tiene pisos de tierra
Hacinamiento	La vivienda tiene tres o más personas de manera permanente por habitación
Propiedad de los activos	El hogar no tiene por lo menos dos de los activos siguientes: (1) refrigerador/congelador, (2) teléfono (fijo o móvil), (3) estufa de combustible limpio (de gas o eléctrica)

Figura 35: Proporción de la población con privaciones para cada dimensión. Total y por área (2000, 2005 y 2011)



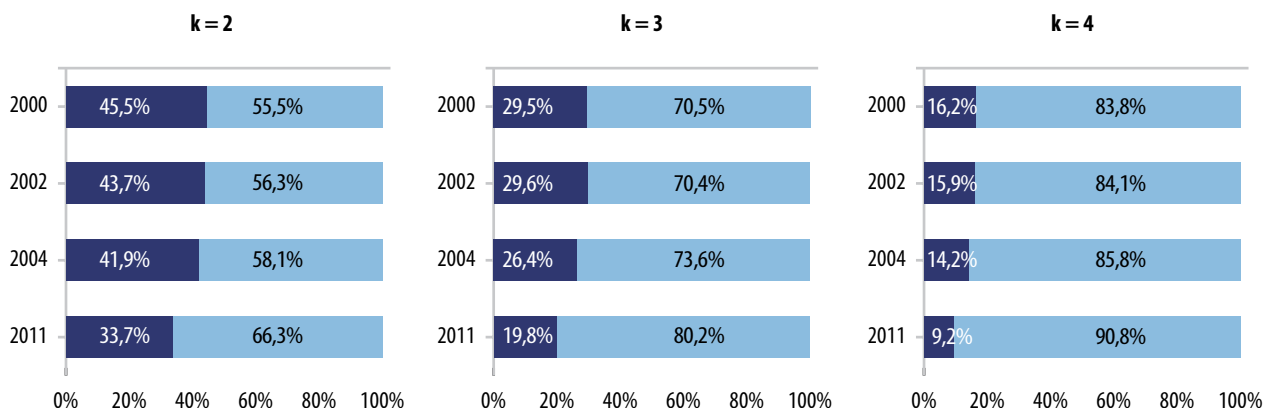
Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000, 2005 y 2011.

vados niveles de privaciones en el acceso al agua potable, servicios de saneamiento y propiedad de los activos. Por ejemplo, para el 2011, 25.1 y 31.1% de la población vive en casas que no están conectadas a los servicios de alcantarillado y servicios de saneamiento respectivamente, mientras que más del 25% de los dominicanos poseen solamente uno o ninguno de los bienes definidos como

indicadores de la propiedad de los activos (refrigerador, teléfono y estufa de combustible limpio).

Existen marcadas diferencias en la incidencia de las privaciones a través de las diferentes dimensiones. En la mayoría de los indicadores seleccionados, la proporción de las personas que tienen privaciones disminuyó, tanto

Figura 36: Incidencia multidimensional de la pobreza para diferentes valores de k



Nota: La parte de la barra en azul oscuro muestra la proporción de pobres en un sentido multidimensional. Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000, 2005 y 2011.

en áreas urbanas y rurales, durante toda la década del 2000. Sin embargo, los hogares rurales aún registran las tasas más elevadas de privaciones en todos los indicadores comparadas con los hogares urbanos (Figura 35). Las mayores diferencias son el acceso al agua potable y el saneamiento, la propiedad de los activos y el nivel de escolaridad. Mientras que el 43.5% y el 60.5% de los habitantes en áreas rurales carecen de acceso regular al agua potable y el saneamiento, las cifras correspondientes en las áreas urbanas, debido a la red de alcantarillado y tuberías, son del 16.2% y el 16.9% respectivamente. Además, las privaciones en estos cuatro indicadores constantemente han sido las más altas de todas las dimensiones evaluadas.

La proporción de la población que es pobre, tal como se define por el enfoque multidimensional no monetario ha disminuido, en particular entre mediados y fines de la década del 2000. La intensidad de la pobreza no monetaria –la manera de cómo se experimentan las muchas privaciones al mismo tiempo– puede ser medida mediante la agregación de las diferentes dimensiones seleccionadas para este análisis utilizando las mismas ponderaciones.²¹ Esto se traduce en incidencia multidimensional (MH, *por sus siglas en inglés*), la cual muestra el porcentaje de personas que se ven privadas en k o en más dimensiones. La principal conclusión del análisis para la República Dominicana es que la tasa de pobreza no monetaria, independientemente del número de k, disminuyó continuamente durante la década de 2000. Por ejemplo, mientras que el 44.5% de los dominicanos

eran pobres en dos dimensiones (k=2) en el 2000, la incidencia se redujo a 33.7% para el 2011; las reducciones de 9.7 y 7.0 puntos porcentuales también se observaron en el mismo periodo para los umbrales de pobreza de k=3 y k=4, respectivamente. Al ajustar la MH para tomar en cuenta la amplitud de la pobreza, se confirma la tendencia a la baja, ya que mientras más alto es el valor de k, el resultado es una mayor reducción de la pobreza.²² En otras palabras, la República Dominicana ha logrado grandes avances en la reducción de las formas más intensas de la pobreza multidimensional. La caída de la MH es evidente en ambas áreas urbanas y rurales, aunque es mucho mayor en la segunda.

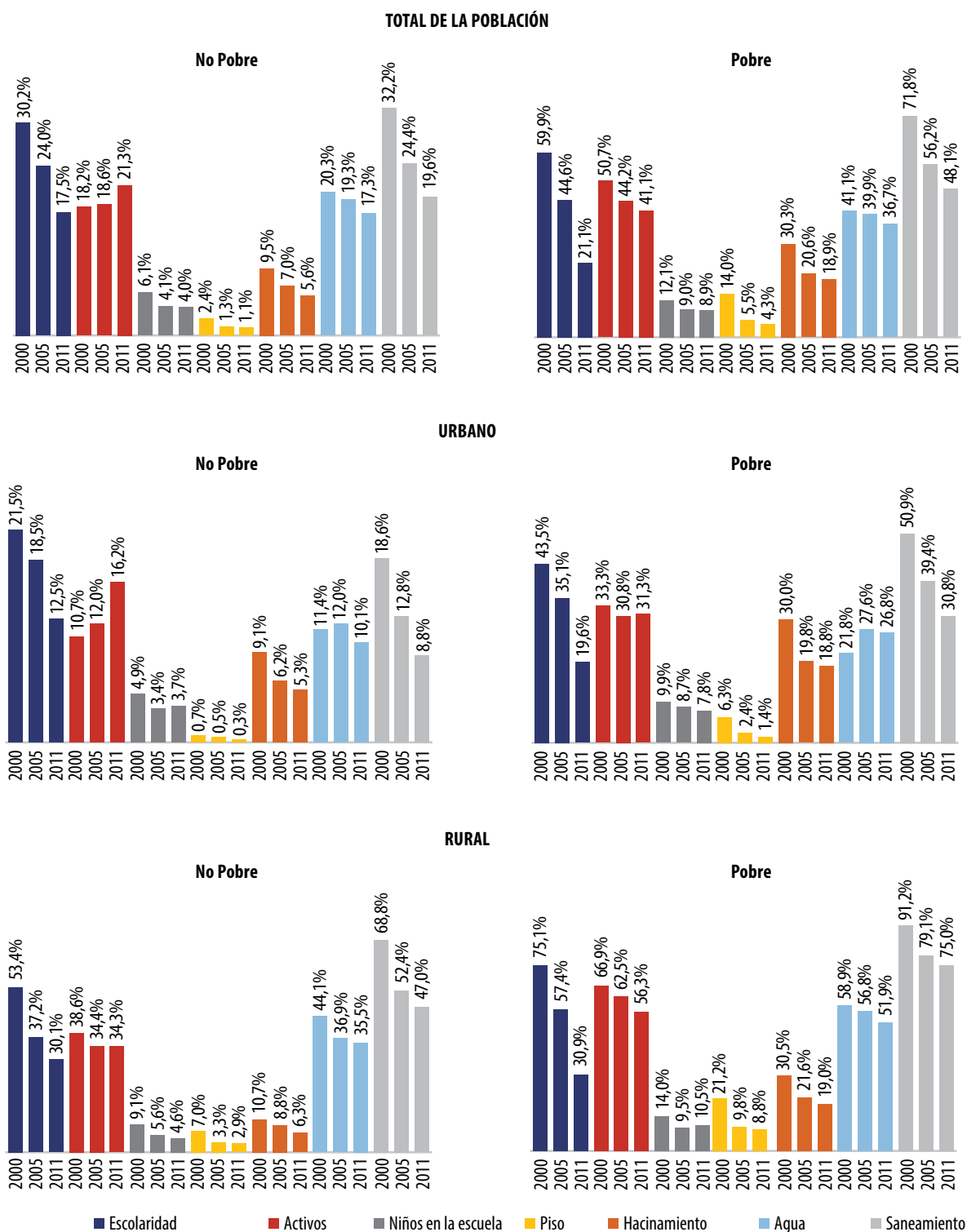
5.2 La República Dominicana padece una creciente y persistente pobreza transitoria crónica

La superposición de los datos de pobreza monetarios y no monetarios revela patrones interesantes acerca de cómo la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional se relacionan entre sí. Por un lado, los dos enfoques podría estar capturando tendencias similares y por el otro, las medidas no monetarias y monetarias pueden diferir para algunos grupos de personas, ya que reflejan diferentes concepciones de la pobreza. Al combinar las dos medidas se puede utilizar un vocabulario más amplio de la pobreza con el fin de clasificar la población en grupos de bienestar. Esto es muy importante al momento de definir qué tipo de servicios son los más necesarios y dirigir estos servicios a las personas más adecuadas.

21 Se utilizaron ponderaciones idénticas, en lugar de empíricas, con el fin de evitar problemas como el análisis discriminante.

22 Las medidas ajustadas toman en consideración la proporción (ponderada) de las privaciones que tienen los pobres.

Figura 37: Proporción de la población con privaciones para cada dimensión por el estatus de pobreza por ingresos



Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000, 2005 y 2011.

Existe una fuerte vinculación entre la incidencia de la pobreza no monetaria y la monetaria en la República Dominicana. No es de extrañar que para cada uno de los siete indicadores la proporción de personas que tienen privaciones sea considerablemente mayor para aquéllos que están por debajo de la línea de la pobreza que los que se encuentran por encima de la misma. Por ejemplo, cerca del 50% de los pobres por ingresos viven en casas que carecen de acceso a los servicios de saneamiento, en comparación con un 20% entre los no pobres. Las diferencias de magnitud similar se ven en otras dimensiones, como el acceso al agua potable, la propiedad de los activos y el hacinamiento, los cuales se encuentran tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Sin embargo, la brecha en la incidencia de privaciones entre los dos grupos (pobres monetarios y no monetarios) ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, especialmente en los indicadores basados en la educación, como participación escolar infantil y el nivel de escolaridad (Figura 37).

La intensidad de las privaciones también está correlacionada con la pobreza monetaria. Como se acaba de plantear, los pobres por ingresos tienen más probabilidades de tener privaciones en cualquiera de las dimensiones que los no pobres. Además, las personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza son más propensas a sufrir de pobreza multidimensional, esto es, dos o más privaciones ($k \geq 2$). Por ejemplo, para $k=3$, un tercio de los pobres por ingresos son también pobres multidimensionales, en comparación con el 16% entre los no pobres. Las diferencias también existen para los valores más altos de k , pero se han reducido desde principios del 2000.

La intensidad de la pobreza no monetaria no se incrementó durante la crisis económica del 2002-2004. Como se ha indicado, la crisis económica causó una caída sustancial de los ingresos familiares, lo que ocasionó un notable aumento de la pobreza monetaria. Por el contrario, la incidencia de la pobreza no monetaria, no aumentó ni aún durante lo más grave de la crisis, independientemente del valor de k . Además, durante toda la década hubo una caída sostenida en el MH, aunque la reducción fue más marcada en la segunda mitad, un periodo en el que la economía gozó de un mayor crecimiento económico y estabilidad.

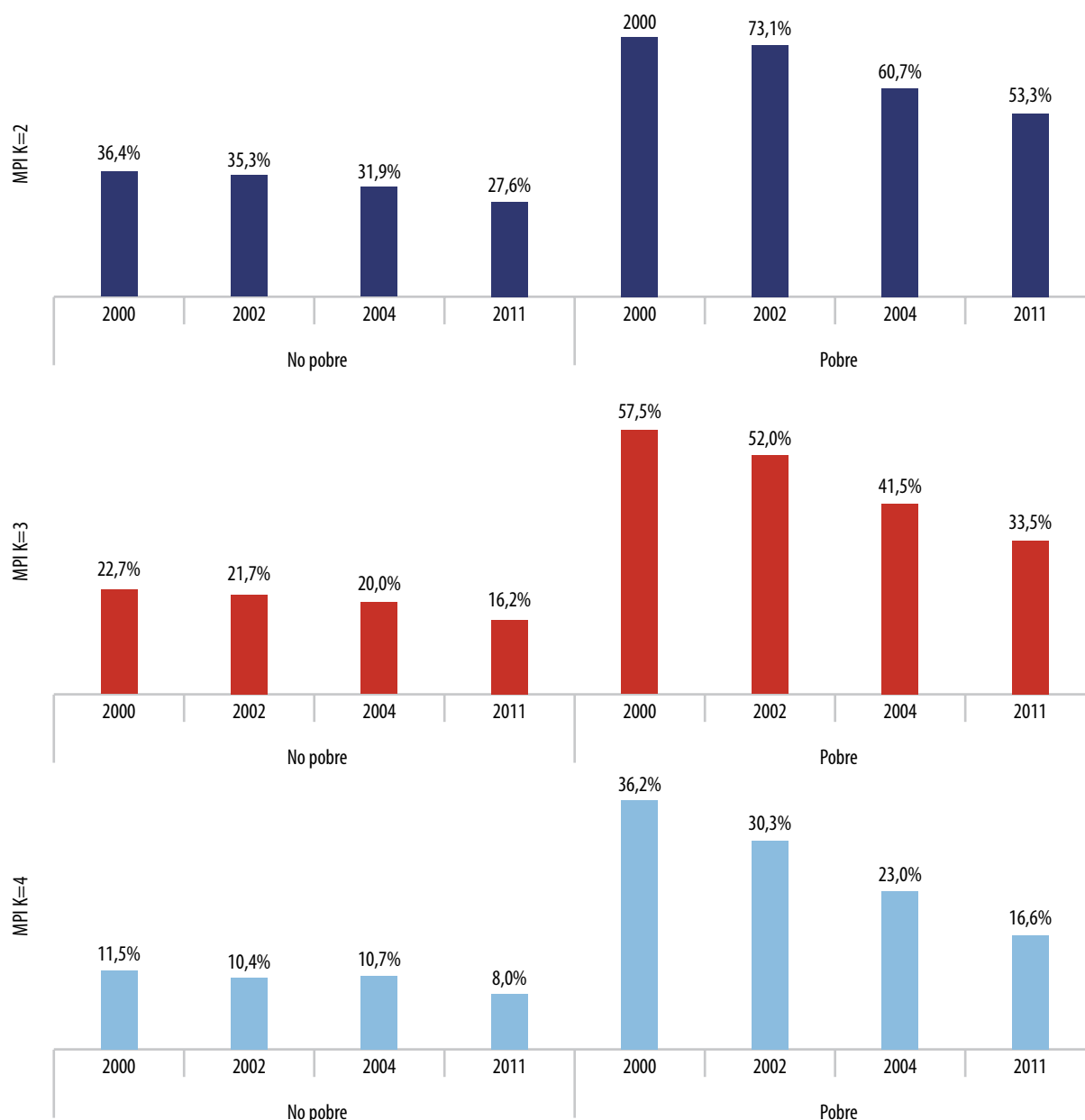
La combinación de los indicadores de la pobreza multidimensional y la monetaria permite una clasificación más amplia de las personas en grupos de pobreza basadas en

distintos grados de exposición a la superposición de las privaciones monetarias y no monetaria. Para lograr esto, las personas que son pobres multidimensionales se dividen en grupos de acuerdo a su estatus de pobreza por ingresos: los de extrema pobreza, los de pobreza moderada y los no pobres. Esto produce cuatro diferentes sub-grupos de la población: el *pobre crónico* es pobre multidimensional y también es pobre en un sentido monetario. El hecho de que tenga privaciones en una o más de las dimensiones del bienestar humano pudiera tener menor probabilidad de que saliera de su condición de pobreza. Entre los pobres crónicos, aquellas personas en pobreza extrema se identifican como *pobres severos*, dada la intensidad de la pobreza monetaria.²³ Los pobres multidimensionales que se encuentran entre las líneas de la pobreza extrema y la de la moderada, son los *pobres moderados*. Los no pobres monetarios pero con privaciones se componen de los *pobres multidimensionales* cuyos ingresos están por encima de la línea de pobreza. Los *pobres transitorios* incluyen a las personas que no tienen privaciones en ninguna de las dimensiones no monetarias, a pesar de que son pobres por ingresos. Por último, las personas que no son consideradas pobres por cualquiera de los dos enfoques se refieren a los *no pobres*.

El país ha padecido un problema persistente de pobreza “crónica” durante la última década, aunque ha tenido ciertos avances. Después de una década de fuerte crecimiento económico y con excepción del periodo de la crisis, en el 2011 el 13.2% de los pobres sufrían de pobreza crónica, si bien es una cifra menor que el 17.6% en el 2000. Al enfocarnos en este grupo, vemos que la proporción de personas en pobreza severa (pobres multidimensionales y pobres extremos en sentido monetario) se ha mantenido prácticamente constante desde el 2000. En los inicios de la década, el 6% de los dominicanos no podían costearse una canasta básica de alimentos (es decir, que estaban por debajo de la línea de la pobreza extrema) y carecían de, por lo menos, tres medidas no monetarias del bienestar humano (es decir $k=3$). A principios del 2011, esta cifra se redujo en un punto porcentual. A modo de comparación, Brasil logró reducir la pobreza severa del 7.1% al 1.5% de la población entre 1999 y el 2011. La principal causa de la persistencia de la pobreza crónica a lo largo de la década es el notable incremento de la pobreza severa durante la crisis económica del

23 Utilizamos el término “severo” para hacer la distinción de la gente que son pobres “extremos,” una clasificación que a lo largo de esta sección se basa en el ingreso.

Figura 38: Incidencia de la pobreza multidimensional por el estatus de pobres por ingresos

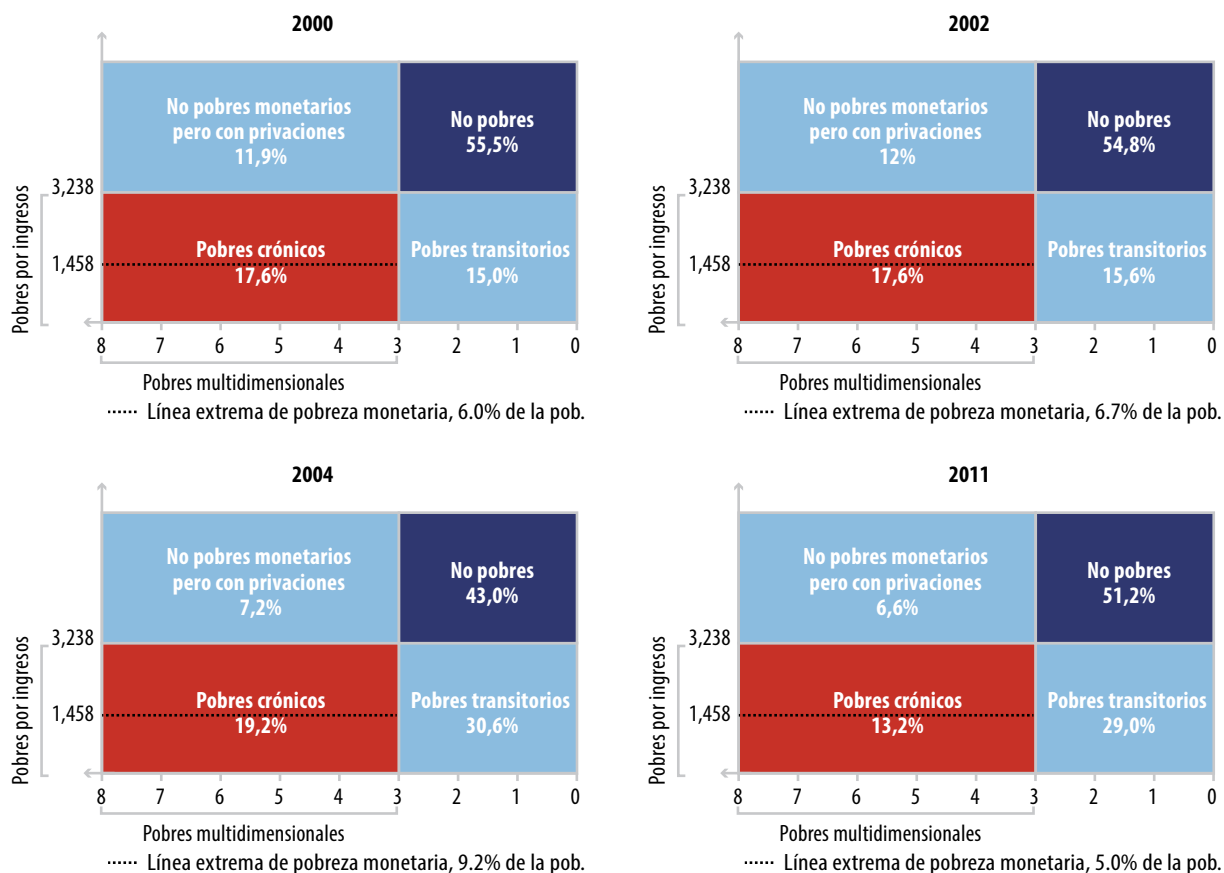


Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000, 20002, 20004 y 2011.

2003-2004 (la cual creció del 6.0% al 9.2%). Al comparar la caída de 4.2 puntos porcentuales de la pobreza severa en la República Dominicana entre el 2004 y el 2011, se revela que la recuperación económica fue sustancial; sin embargo, es necesario establecer mecanismos adicionales para evitar que en el futuro las personas vuelvan a caer a este profundo nivel de pobreza.

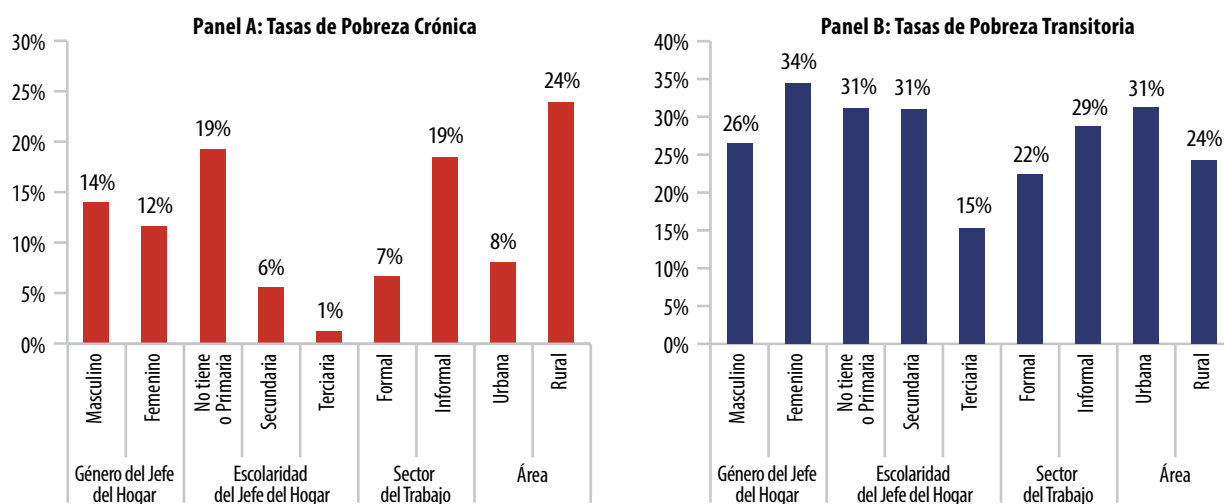
En particular, el porcentaje de dominicanos que son “pobres transitorios” se ha duplicado. Además de la persistencia de la pobreza severa en este país, el porcentaje de personas que se clasifican como pobres transitorios aumentó del 15% al 29% en el período 2000-2011 (Figura 39). Esto también se deriva del aumento en la incidencia de la pobreza monetaria durante la crisis económica, lo

Figura 39. Matriz de pobreza multidimensional y de pobreza moderada por ingresos, 2000-2011 (años seleccionados)



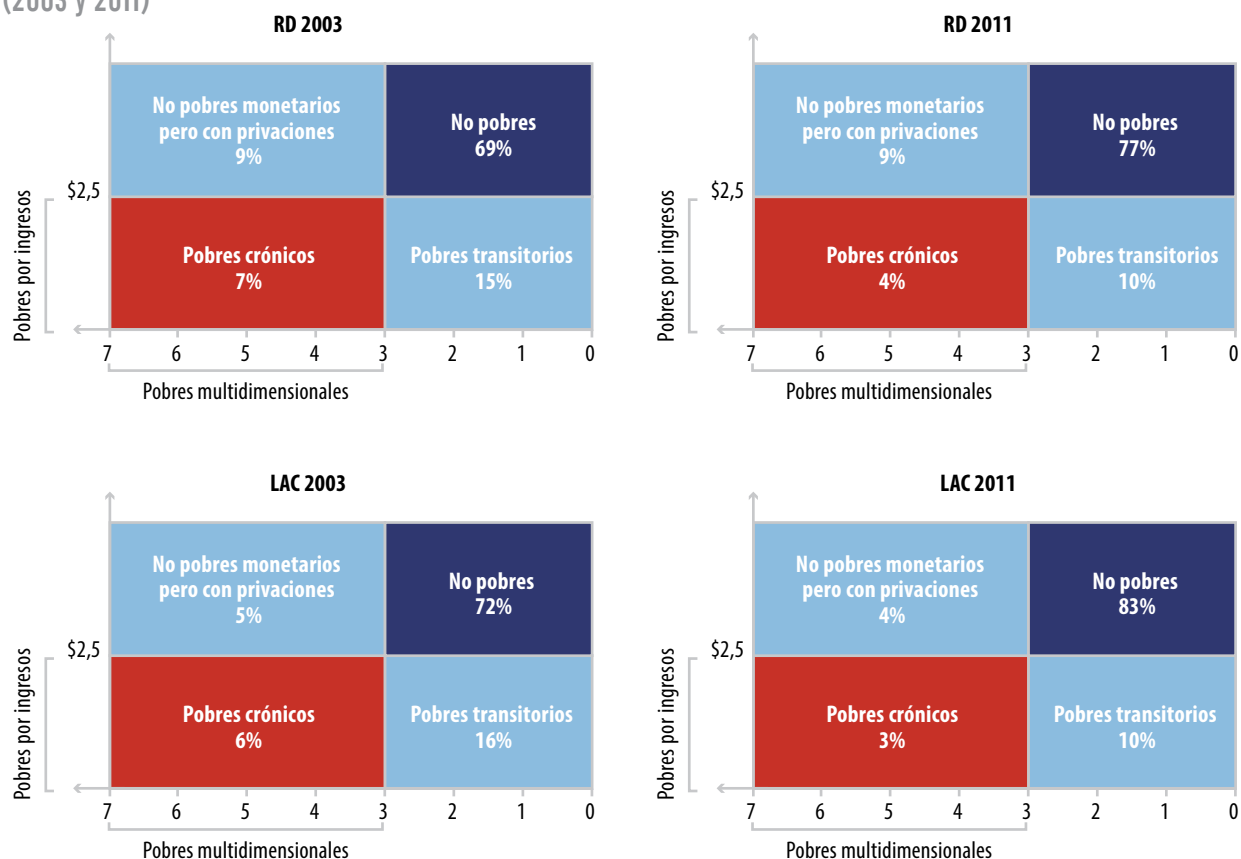
Nota: La línea punteada muestra la línea de pobreza extrema monetaria. Los pobres severos (es decir, aquellos por debajo de la línea de pobreza extrema) y los pobres multidimensionales en el 2000=6.0 puntos porcentuales y en el 2002=6.7 puntos porcentuales, en el 2004=9.2 puntos porcentuales y en el 2011=5.0 puntos porcentuales. El eje horizontal, X, mide el número de privaciones en el hogar; el eje vertical, Y, mide el ingreso per cápita del hogar en pesos dominicanos (RS). Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en la ENFT 2000, 2002, 2004 y 2011.

Figura 40: Pobreza crónica y transitoria por características del hogar, 2011



Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000, 2002, 2004 y 2011.

Figura 41: Matriz de pobreza multidimensional y de pobreza extrema por ingresos, República Dominicana y LAC (2003 y 2011)



Nota: Se usó la línea internacional de pobreza extrema de \$2.50. El eje-X mide el número de privaciones del hogar; el eje-Y es el ingreso per cápita del hogar (RS).
Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en datos de SEDLAC.

que sugiere que hay un grupo de personas que no está protegido contra los choques económicos a pesar de tener acceso a los servicios y/o a los bienes. También existe la posibilidad de que algunos de sus activos productivos, por ejemplo las habilidades laborales, se deprecien a lo largo del tiempo ocasionando un alto riesgo de que los pobres transitorios se conviertan en pobres crónicos. Además, la lenta reducción de la pobreza transitoria desde la crisis (30.6% en el 2004 al 29% en el 2011) sugiere que los mercados laborales no han podido estabilizarse, lo cual resalta la importancia de esta área como enfoque para formular políticas públicas adecuadas.

En comparación, la proporción de personas que son “moderadamente” pobres y “no pobres por ingresos, pero con privaciones” ha disminuido de manera continua. La pobreza moderada (los pobres crónicos que se encuentran por encima de la línea de la pobreza extrema

y por debajo de la línea de la pobreza moderada) disminuyó del 11.6% en el 2000 al 8.2% para el 2011. Del mismo modo, el porcentaje de la población que no son pobres por ingresos pero con privaciones disminuyó de manera significativa del 11.9% al 6.6% durante el mismo periodo. En comparación, la proporción de personas que no son pobres por ingresos ni tampoco tienen privaciones en las dimensiones no monetarias (clase alta) cayó entre el 2000 y el 2011 del 55.5% al 51.2%. Esta disminución corrobora los resultados de la casi nula movilidad económica en la República Dominicana (Figura 39), pero oculta los avances que se lograron durante la recuperación en donde la clase media tuvo un crecimiento de 8.2 puntos porcentuales desde el 2004.

Los factores relacionados con el capital humano, la estructura del hogar, el tipo de trabajo y la zona de residencia eleva la probabilidad de ser pobres crónicos o

transitorios. Por ejemplo, los hogares encabezados por personas con poca o ninguna educación, que tienen un trabajo informal y que residen en un área rural, tienen mayor probabilidad de encontrarse en un estado de pobreza crónica en las dimensiones monetarias y no monetarias. Además de los notables efectos positivos del nivel de escolaridad en la reducción de la posibilidad de convertirse en pobre crónico, la zona de residencia también desempeña un papel importante. Sin tener otro tipo de condiciones, la probabilidad de que un hogar en una área rural sea pobre crónico es tres veces mayor que la de un hogar urbano (Figura 40, Panel A). Estas diferencias son menos marcadas en el caso de los pobres transitorios. De manera notable, los hogares cuyos jefes de familia tienen poca o ninguna educación tienen la misma posibilidad de ser pobres por ingresos, pero no en el sentido multidimensional, lo que señala la incapacidad de las personas en convertir un mayor capital humano en mayores ingresos y niveles de vida más elevados. En contraste con el perfil de los hogares que son pobres crónicos, las familias encabezadas por mujeres tienen una mayor probabilidad de ser pobres transitorios (Figura 40, Panel B).

En términos de la pobreza extrema por ingresos y multidimensional, la República Dominicana ha tenido un desempeño similar al de LAC. Utilizar la línea internacional de pobreza de \$2.50 al día para hacer una comparación con LAC revela que la pobreza crónica disminuyó cerca de la mitad y que los pobres transitorios se redujeron cerca de un tercio entre el 2003 y el 2011 tanto en la República Dominicana y como en LAC. En contraste, el grupo no pobre pero con privaciones no cambió en la República Dominicana y sólo disminuyó en un punto porcentual en LAC. De hecho, en el 2011 la República Dominicana tuvo tasas de pobreza similares a las de LAC en todos los grupos, a excepción de los no pobres pero con privaciones, las cuales registraron casi el doble del promedio de LAC (9% en comparación con el 4%). Esto también se refleja en el menor porcentaje en el grupo de la clase alta de la República Dominicana (77%) en comparación con el de LAC (83%).

» Capítulo 6

Igualdad de oportunidades y posibilidades de vida

6.1 Medición de las oportunidades para todos

El concepto de equidad como igualdad de oportunidades forma la base para el acceso equitativo a los bienes y servicios fundamentales que permiten que una persona progrese en la vida. Existe una vasta literatura empírica que demuestra que las posibilidades para disfrutar una vida productiva plena están influenciadas, en gran medida, por el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos, tales como alimentos, matrícula escolar, agua potable, saneamiento y electricidad, así como por la propiedad de un conjunto mínimo de activos fundamentales. Para el propósito de este estudio, estos bienes y servicios se denotan como *oportunidades*. El concepto de equidad que se maneja en este informe se refiere a la idea de que las *circunstancias* personales que están fuera del control de los individuos (particularmente de los niños), como el lugar de nacimiento, género, raza, riqueza, educación de los padres y el área de residencia, no deben determinar sus *oportunidades* como personas. Por ejemplo, todos los niños deben tener acceso al agua potable, ya sea que vivan en un entorno urbano o rural.

El Índice de Oportunidades Humanas mide tanto la cobertura como la equidad del acceso a bienes y servicios fundamentales que permiten que la gente amplíe su potencial productivo. Este Índice de Oportunidades Humanas (IOH) es una medida de la tasa de cobertura de las

oportunidades que se ajusta o “penaliza” de acuerdo a qué tan equitativamente se distribuyen estas *oportunidades* entre los distintos subgrupos en función de las *circunstancias*.²⁴ De esta manera, el IOH toma en cuenta la cantidad total de bienes y servicios disponibles para la población y qué tan justamente están distribuidos (para más detalles acerca de la metodología, ver al Anexo H).²⁵ Además, el IOH puede dar una idea de la movilidad inter-generacional analizando la influencia de las circunstancias que tienen relación directa con la movilidad a través de generaciones (por ejemplo, la educación y el ingreso familiar) en la desigualdad de oportunidades. El índice puede mejorarse cambiando las circunstancias de la gente (“efecto de composición”), elevando la cobertura para todo la gente (“efecto de escala”), o distribuyendo la cobertura de manera más equitativa (“efecto de igualación”).

Para propósitos de este estudio, el IOH se calcula para la República Dominicana con el fin de observar la evolución de la disponibilidad equitativa de las oportunidades durante la última década. Para hacer esto, se estimó el IOH en tres momentos: 2000 (“pre-crisis”), 2004 (“crisis”) y 2011 (“post-crisis”). Las oportunidades que se conside-

24 El IOH va de 0 a 100, donde 100 denota una cobertura universal.

25 Sin embargo, el índice no captura las diferencias en la calidad de los bienes y servicios. La calidad en sí podría obstaculizar la equidad a pesar del aumento en el acceso equitativo a las oportunidades.

ran para este análisis son: (1) matrícula escolar; (2) terminación a tiempo del 6o. grado (un proxy para la calidad de la educación); acceso a (3) agua potable y (4) saneamiento; (5) calidad de la vivienda, implicando si la vivienda tiene piso firme; y (6) que la familia sea propietaria de por lo menos dos de los tres activos fundamentales.²⁶ Con el fin de evaluar la desigualdad de oportunidades, el análisis se enfoca en los niños entre 0 y 16 años de edad, ya que son los que tienen menor control sobre su situación actual, es decir, es menos probable que sus circunstancias hayan sido determinadas por esfuerzo y elección. Las circunstancias que se consideran son: (1) educación de los padres; (2) ingresos familiares; (3) género del jefe de familia; (4) número de hermanos; (5) presencia de ambos padres en el hogar; y (6) área de residencia.

6.2 ¿Han mejorado las oportunidades humanas para los niños?

En la última década se ha ampliado las oportunidades para los niños en la República Dominicana. Como se señaló anteriormente, el acceso a bienes y servicios básicos, y la propiedad de activos en la República Dominicana se han incrementado con el paso del tiempo, incluso entre los pobres. El IOH también indica que hubo una mejora sostenida en las oportunidades para los niños durante el período del 2000–2011, con el aumento del índice de 65 en el año 2000 a 69 en el 2004 y de 73 en el 2011. Una reducción del 7.2 al 5.6 de la penalidad por una inequitativa distribución, contribuyó a que el índice se elevara ligeramente en ese período. En comparación con la Región, el IOH en la República Dominicana en el 2011 es idéntico al IOH promedio de un grupo de 19 países en LAC (Banco Mundial 2012) (Tabla 16).

No obstante, la tasa de expansión ha sido lenta: a las tasas actuales, tomaría más de una generación ofrecer igualdad de oportunidades para los niños. La cobertura de las oportunidades humanas ajustadas, las cuales se capturan en el índice, se incrementó cerca del 1% promedio anual entre 2000 y 2011. A este ritmo, y suponiendo un aumento lineal, se proyecta que le llevaría a la República Dominicana poco menos de 30 años hacer que las oportunidades que se incluyen en el IOH sean universales. Esto se acerca más a la cantidad de tiempo que le tomaría a América Central (36 años), mientras que se estima

que la Región de LAC alcance este objetivo más pronto, en aproximadamente 24 años (Tabla 15). El IOH creció a un paso más lento que el esperado, considerando el fuerte crecimiento económico en la década pasada, especialmente en comparación con otros países en la Región. Por ejemplo, Brasil tuvo una tasa de crecimiento del PIB promedio anual de 3.2% de 1995 al 2010, tiempo en el que el IOH se incrementó en 18.7 puntos para alcanzar 75.7 en el 2010. En tanto, el PIB de la República Dominicana creció a un promedio anual del 5.8% durante el mismo periodo, pero su IOH se incrementó sólo en el 8.9, cifra muy por debajo del 72.7 de Brasil en 2010. De forma similar, de 1995 a 2010, México, Ecuador, Perú, Colombia, Nicaragua, Costa Rica y Paraguay incrementaron el IOH por mucho más que el de la República Dominicana, aunque tuvieron tasas de crecimiento promedio anual menores.

La distribución de las oportunidades humanas varía a través de las diferentes categorías que se consideran. Por una parte, como lo muestra la Tabla 16, las oportunidades de acceso para los niños a los servicios de educación, es decir, la matrícula escolar, y de vivienda digna están cerca de ser universales, con índices de 96 y 95 en el 2011, respectivamente. Por otra parte, la República Dominicana ha tenido menos éxito en proporcionar a los niños un acceso equitativo a los servicios fundamentales (agua potable y saneamiento) y bienes vinculados con una mejor calidad de vida (refrigerador, teléfono y cocina con combustible limpio), así como la oportunidad de avanzar en la escuela a tiempo. Por ejemplo, a pesar de que hubo un progreso sustancial al incrementar la cobertura de las condiciones de saneamiento (su IOH subió de 38 a 56), éste permanece siendo bajo y asignado de manera inequitativa, mientras que el IOH de acceso al agua potable sigue siendo bajo en 61, cifra que no ha mejorado desde el año 2000. Cabe destacar que el aumento de la disponibilidad y la distribución equitativa de las oportunidades no se interrumpió durante la crisis económica del 2003-2004, con la excepción de la propiedad de los activos, la cual disminuyó y no ha mostrado ninguna mejora a largo plazo.

6.3 Análisis de los cambios en las oportunidades humanas

La mayor parte de la expansión de las oportunidades que la República Dominicana ha logrado se explica por el aumento de la cobertura a través de los grupos de circunstancias. Los cambios en el IOH pueden desglosarse en: (1) cambios en las tasas de cobertura de los grupos de

26 Refrigerador/congelador, teléfono (fijo o móvil), estufa de combustible limpio (de gas o eléctrica).

Tabla 15: IOH, tasa de cobertura y penalidades RD, 2000–2011 (años seleccionados)

IOH (2000)	IOH (2004)	IOH (2011)	Cambio anual	Tasa de cobertura (2000)	Tasa de cobertura (2011)	Penalidad (2000)	Penalidad (2011)
65	69	73	1,09	72	79	7,2	5,6

Nota: Los valores se expresan en porcentajes y denotan las tasas de cobertura ajustadas conforme a qué tan equitativamente se distribuyen las oportunidades.

Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000, 2002, 2004 y 2011.

Tabla 16: IOH para la educación, agua potable y saneamiento, vivienda y propiedad de los activos 2000–2011 (años seleccionados)

Año	Educación		Agua potable y saneamiento		Vivienda	Activos
	Matrícula escolar	6o. grado a tiempo	Agua	Saneamiento	Casa con piso firme	Propiedad de los activos
2000	97	43	61	37	87	62
2004	98	56	64	44	92	59
2011	96	68	61	55	95	62

Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000, 2002, 2004 y 2011.

Tabla 17: Contribución de los efectos de “composición” and “cobertura” a los cambios en el IOH en RD, 2000–2008

Terminaron el 6o. grado a tiempo			Acceso al agua potable			Acceso a saneamiento		
Cambio Total	Efecto “Comp”	Efecto “Cob”	Cambio Total	Efecto “Comp”	Efecto “Cob”	Cambio Total	Efecto “Comp”	Efecto “Cob”
1,9	0,4	1,5	0,9	0,3	0,6	1,4	0,2	1,2

Nota: “Comp” denota el efecto composición y “Cob” el efecto cobertura. Los desgloses se calculan en puntos porcentuales para el periodo 2000–2008. Fuente: Banco Mundial (2012).

Tabla 18: Contribución de los efectos “escala” e “igualación” al efecto “cobertura” en RD, 2000–2008

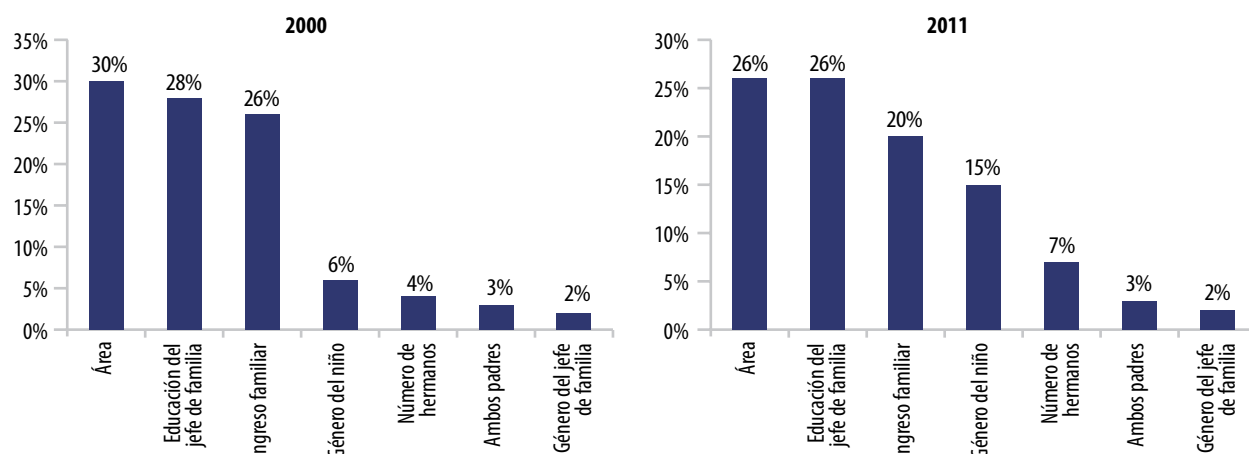
Terminaron el 6o. grado a tiempo			Acceso al agua potable			Acceso a saneamiento		
Efecto Cobertura total	Efecto Escala	Efecto “Igual”	Efecto Cobertura total	Efecto Escala	Efecto “Igual”	Efecto Cobertura total	Efecto Escala	Efecto “Igual”
1,5	1,1	0,4	0,6	0,4	0,2	1,3	0,9	0,4

Nota: “Igual” denota el efecto de igualación. Los desgloses se calculan en puntos porcentuales para el periodo 2000–2008. Fuente: Banco Mundial (2012).

circunstancias específicas (por ejemplo, un incremento en la matrícula escolar para los niños que viven en áreas rurales), también llamado el *efecto de cobertura* y, (2) cambios en la proporción de la población entre los grupos de circunstancias específicas (por ejemplo, las familias que migran de las áreas rurales a las urbanas), llamado el *efecto de composición*. El análisis para la República Dominicana muestra que el efecto de cobertura explica cerca de las tres cuartas partes de la mejora del IOH entre el 2000 y 2011. En otras palabras, el aumento de la probabilidad de que un niño, digamos, de una familia rural de bajos ingresos vaya a la escuela, es el cambio que se requiere para que el IOH mejore, en lugar de que simplemente sean menos niños los que viven en las áreas rurales debido a la migración urbana (Banco Mundial 2012) (Tabla 17). El desglose de la Región de LAC arroja resultados similares.

La expansión relativamente mayor de acceso a las oportunidades para los grupos de circunstancias vulnerables representa un tercio del incremento total de los servicios básicos. El *efecto de cobertura* puede desglosarse en dos efectos más: (1) el *efecto escala*, que mide el aumento proporcional en la cobertura a través de todos los grupos de circunstancias, y (2) el *efecto de igualación*, el cual es el tema central del concepto de igualdad de oportunidades que captura los cambios relativos en la cobertura que son específicos a los grupos de circunstancia con tasas de cobertura inferiores al promedio. Las estimaciones para la República Dominicana y la Región de LAC muestran que alrededor del 30% del cambio total en el efecto de cobertura del IOH se debe al *efecto de igualación*, es decir, al aumento de la igualdad de oportunidades. En las tres dimensiones presentadas en la Tabla 18, el efecto de es-

Figura 42. Contribución de cada circunstancia a la desigualdad de oportunidades, 2000 y 2011



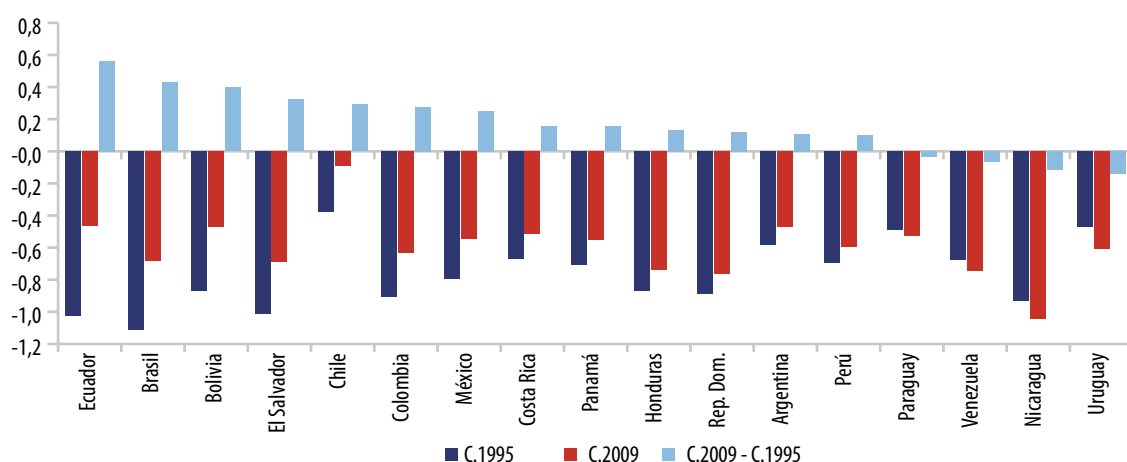
Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000 y 2011.

Tabla 19: Contribución de cada circunstancia a la desigualdad de oportunidades en RD, 2011

Circunstancia	Educación		Agua Potable y Saneamiento		Vivienda	Activos
	Matrícula escolar	6o. grado a tiempo	Agua	Saneamiento	Casa con piso firme	Propiedad de los activos
Área	15	39	25	28	36	5
Educación del jefe de familia	14	23	29	26	22	41
Ingreso familiar	4	26	32	21	28	11
Número de hermanos	2	5	9	6	6	11
Género del niño	54	1	1	1	1	31
Ambos padres	10	3	1	3	3	0
Género del jefe de familia	1	3	2	4	4	0

Nota: Los valores son en puntos porcentuales. Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000, 2002, 2004 and 2011.

Figura 43. Impacto de los antecedentes de los padres en la brecha educativa del niño a la edad de 15 años en LAC, 1995, 2009



Nota: La "brecha educativa" se define como la diferencia entre los años potenciales de la educación a la edad de 15 años y los años de educación completa, alrededor de 1995 y de 2009. Las barras en azul y el rojo representan la reducción prevista en la brecha de escolaridad asociada con una desviación estándar en la educación de los padres en 1995 y 2009, respectivamente. La barra verde es la diferencia entre los dos. Otras covarianzas en la regresión son los efectos fijos del género del niño, la residencia en una área urbana y el país. El efecto estimado de la educación de los padres sobre la brecha educativa es siempre significativamente diferente de cero desde el punto de vista estadístico, como son las diferencias entre 1995 y 1999. Fuente: Banco Mundial usando datos de SEDLAC.

cala domina el *efecto de igualación*, cuyos resultados son consistentes con lo observado para LAC. Estos resultados sugieren que una política de mayor equidad en la asignación de las oportunidades en el futuro podría enfocarse en expandir las oportunidades para los grupos más desfavorecidos.

6.4 “Circunstancias” que restringen la igualdad de oportunidades y la movilidad económica entre generaciones

Las distribuciones de las oportunidades humanas a través de los subgrupos según el área de residencia (urbana o rural), la educación de los padres, el ingreso familiar y el género del niño son las más desiguales. Con el fin de la elaboración de políticas públicas, es importante identificar la contribución de cada circunstancia a la desigualdad total de oportunidades. El análisis muestra que, entre el conjunto de circunstancias consideradas para el cálculo del IOH, el lugar donde viven los niños, el nivel de educación de sus padres y el ingreso de su hogar son los factores principales que afectan la igualdad de oportunidades para el acceso a los bienes y servicios básicos. Las diferencias de acceso a los bienes y servicios públicos básicos que existen entre los grupos, definidas con base en estas tres circunstancias, representaron el 87% de la desigualdad en las oportunidades en el 2011, cifra casi idéntica a su porcentaje en el 2000. De forma aislada, la educación de los padres y el ingreso familiar explican la cuarta parte de la desigual distribución de oportunidades medidas en el IOH. Un desglose de las oportunidades señala que la educación de los padres y el ingreso familiar son lo más importante ya sea que un niño viva o no en un hogar que posee activos y con acceso a agua potable y saneamiento (Tabla 19). En síntesis, menor capital humano, la incapacidad de los padres para generar mayores ingresos y el género del niño son factores clave que parecen limitar las oportunidades de los niños. Asimismo, estas circunstancias impiden la movilidad intergeneracional.

Otros análisis confirman que los antecedentes de los padres continúan siendo un fuerte determinante del capital humano de los niños y, por ende, de su capacidad para progresar en la vida. Las correlaciones en el nivel de escolaridad a través de generaciones señalan que LAC es la Región con la menor movilidad educativa en el mundo (Hertz et al. 2007). También es evidente la alta persistencia del nivel de escolaridad en la República Dominicana. La conexión entre los antecedentes de los padres

y la brecha educativa de los niños a la edad de 15 años (la diferencia entre los años potenciales de la educación en esa edad y los años reales de la educación terminada) muestran que la brecha es mayor entre niños criados en hogares con padres con antecedentes inferiores, ya sea pocos años de educación o ingresos bajos. En el 2009, un incremento en la desviación estándar en la educación de los padres en los hogares de la República Dominicana reduce la brecha de escolaridad en cerca de 0.74 años de educación, cifra cercana al promedio de la Región de LAC. A pesar de que el impacto en los niños con padres con educación fue mayor en 1995 (0.87 años de educación), la reducción fue pequeña, lo que sugiere que la persistencia educativa cayó. Otro factor que limita aún más la igualdad de oportunidades y la movilidad entre generaciones es que, no solamente los niños que tienen padres con mayor educación terminan más años de escolaridad, sino que también hay diferencias considerables en la *calidad* de la educación que reciben. De hecho, al controlar sesgos potenciales, los análisis sobre las relaciones entre los antecedentes de los padres y el desempeño de los estudiantes en los resultados de las pruebas estandarizadas muestran que los niños con padres con educación terciaria obtienen resultados sustancialmente mejores que los niños con padres que alcanzaron sólo la educación primaria (Banco Mundial 2013).

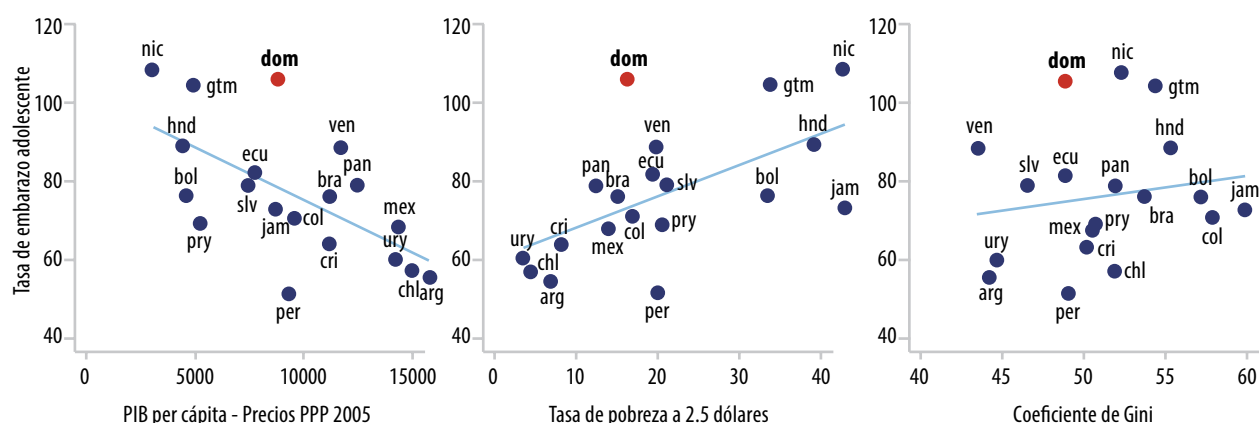
Cuadro 3: El embarazo en la adolescencia como proxy de agencia en la República Dominicana

La “agencia”, o la libertad de proceso por la cual los individuos logran un avance socioeconómico, es un aspecto fundamental de la equidad (Cord y Lopez-Calva 2013). Agencia implica que los individuos tienen los medios sociales, económicos y políticos para alcanzar las opciones de vida que ellos mismos valoren. En otras palabras, es la capacidad de las personas, independientemente de sus antecedentes, para fijar metas, tomar decisiones y transformar esas opciones en acciones y resultados deseados. Los elementos que constituyen la agencia son: (1) aspectos del individuo, incluyendo los objetivos (por ejemplo, si la persona goza de buena salud o no) y los subjetivos (como las aspiraciones y auto-determinación); (2) los elementos contextuales, tales como las normas sociales, cultura y las instituciones oficiales; y (3) el poder, que se define como la capacidad de alinear las acciones de los demás con nuestros propios intereses (Cord²⁷ y López-Calva 2013). Agencia implica muchos aspectos de la vida, ya sea de la capacidad para progresar en el trabajo, tener una voz política o bien, tomar el control de las decisiones de salud personal y de la familia. Una posible manifestación de la falta de “agencia” es el embarazo en la adolescencia.

El índice de fertilidad en los adolescentes (IFA) se define como el número de nacimientos por 1000 mujeres entre la edad de 15 y 19 años. En la Región de LAC, el IFA se redujo entre los años 2000 y 2010 en todos los países que se consideraron. Sin embargo, las cifras en la República Dominicana no son alentadoras –el país tuvo el segundo IFA más alto (después de Nicaragua) entre 21 países. De hecho, durante ese periodo, la República Dominicana tuvo la menor reducción del IFA, sólo un -4%. Por el contrario, Colombia alcanzó la mayor reducción del IFA en la Región, -25%.

El índice de fertilidad de las adolescentes en la República Dominicana es notablemente más elevado que en países comparables. Por ejemplo, los países con un PIB per cápita similar, como Ecuador, Perú y Jamaica, tienen IFAs dos tercios menores que el de la República Dominicana. En el caso de los países con tasas de pobreza extrema similares (línea de pobreza de \$2.50 al día), el IFA de la República Dominicana es nuevamente muy superior a la de esos países. Por ejemplo, en 2009 las tasas de pobreza extrema para Brasil y la República Dominicana fueron de 15.1% y 16.4%, respectivamente. Sin embargo, el IFA para Brasil fue de 75.8 mientras que para la República Dominicana fue de 105.65, casi 40% mayor. Finalmente, utilizando el coeficiente de Gini como punto de referencia, la República Dominicana una vez más supera el IFA frente a sus contrapartes como Ecuador y Perú. No obstante, la República Dominicana no es el único caso al respecto, ya que Nicaragua y Guatemala, con altos IFAs, también se encuentran bastante lejos de países comparables, en términos de desigualdad.

Figura 44: Factores correlacionados con embarazo adolescente



Fuente: Banco Mundial (2012), cálculo de los autores. Años: Argentina (2010-11), Bolivia (2007), Chile (2009), Colombia (2007), República Dominicana (2009), Ecuador (2009), El Salvador (2008), Guatemala (2006), Honduras (2009), Jamaica (2002), México (2008), Nicaragua (2005), Panamá (2009), Paraguay (2009), Perú (2009), Uruguay (2008), Venezuela (2006).

»» Capítulo 7

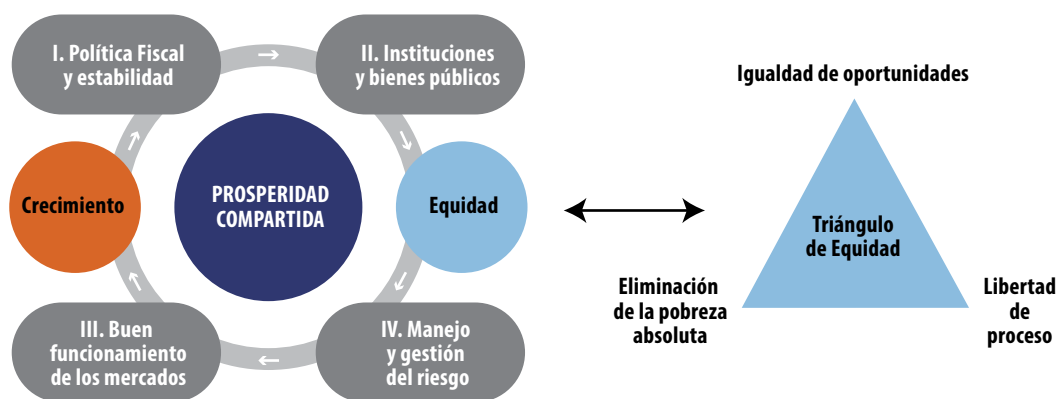
Opciones de política para fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la equidad

El establecimiento de una agenda de política destinada a garantizar que los beneficios del crecimiento económico y la prosperidad se distribuyan de manera más equitativa requiere comprender los vínculos entre el crecimiento y la equidad. La equidad y el crecimiento, los cuales se fortalecen mutuamente en un círculo virtuoso, constituyen una prosperidad compartida (véase el siguiente diagrama). Cuando todos los miembros de la sociedad tienen las oportunidades y la capacidad para generar ingresos, la sociedad es más equitativa. Al mismo tiempo, al haber más personas que contribuyen a la economía, ésta crece y todos, ya sean pobres o no pobres, salen adelante. En este proceso, el círculo virtuoso fortalece el bienestar de la sociedad. Equidad implica libertad de la pobreza absoluta. Existe la igualdad de oportunidades, independientemente de las circunstancias y de la capacidad para tomar decisiones autónomas con respecto a sucesos importantes en la vida. Dentro del marco de prosperidad compartida hay cuatro canales principales a través de los cuales el crecimiento y la equidad se fortalecen mutuamente: 1) Una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible; 2) instituciones justas y transparentes y prestación eficiente de bienes públicos; 3) mercados funcionales y accesibles; y, 4) gestión del riesgo integral y eficaz. Existen una serie de instrumentos de política que pueden fortalecer estos canales. Por ejemplo, el mejoramiento de la política fiscal y la eficacia de las instituciones facilitarán la igualdad al incrementar el conjunto de oportunidades y la movilidad

económica de los pobres y los vulnerables. Al lograr que los mercados funcionen mejor, se facilitará el uso eficiente de las capacidades y los activos de los pobres. Finalmente, una mejor gestión de riesgos puede reducir la exposición y el impacto de choques en los pobres y los vulnerables.

El marco del círculo virtuoso de la prosperidad compartida es útil para entender los desafíos en la República Dominicana y los puntos de entrada para intervenciones de política más efectivas. Este informe ha demostrado que a pesar del crecimiento económico, la sociedad sigue siendo muy desigual. Aunque el PIB per cápita aumentó en más del 50% durante la década, la naturaleza del crecimiento no se ha incluido. Por ejemplo, el empleo en los sectores de la economía de crecimiento más rápido no ha aumentado de manera considerable. En cambio, el empleo ha crecido más en los sectores de baja productividad, incluso para los trabajadores con altas habilidades, y los salarios reales han caído en todos los grupos y sectores de habilidades. Además, muy pocos dominicanos tienen una educación de calidad y capacitación laboral, y muchos carecen de acceso a los servicios básicos, con lo que disminuye el potencial del capital humano disponible de la República Dominicana. Estos factores han dificultado conectar a la gente con el crecimiento económico y mejorar la igualdad, lo que da como resultado una movilidad limitada y una desigualdad de oportunidades. La República Dominicana está mejorando los sistemas de gestión de riesgo para proteger a las poblaciones vulne-

El Círculo Virtuoso de la Prosperidad Compartida



Fuente: Los autores.

rables de incrementos dramáticos en la pobreza, como sucedió en la crisis del 2003-2004. Sin embargo, hasta el 2011, estos programas de protección social aún dejaban a más del 40% de la población en pobreza. Sorprendentemente, durante la década casi se duplicó el número de personas que poseen capital humano y activos pero que no han podido escapar de la pobreza.

Las desigualdades también reflejan una falta de responsabilidad del sistema institucional para las necesidades de los grupos en circunstancias específicas. Como se comentó en otros estudios, la desigualdad en la prestación de servicios en la República Dominicana también está relacionada con la falta de empoderamiento para ciertos grupos y es una clara muestra de la debilidad del sistema político (UNDP, 2008). La heterogeneidad de la influencia y la voz da como resultado una distribución desigual de los recursos –siendo así incluso en el buen funcionamiento de los sistemas democráticos– aunque podría exacerbarse por la captura del sistema y la corrupción (Esteban y Ray 2006). El fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad del sistema para todos los grupos de la sociedad se incorporarán también a un ciclo positivo hacia un contrato social más cohesivo.

Los fundamentos de equidad, claramente más débiles, en la República Dominicana, pueden fortalecerse, centrándose en las áreas de política que se comentan más adelante, empatando así el crecimiento con la equidad y la generación de un ciclo positivo de prosperidad compartida.

Área de política pública 1

Objetivo: Promover una política fiscal equitativa, eficaz y sostenible.

Problema a abordar: La estructura actual de la política fiscal, tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los gastos, limita la capacidad de la República Dominicana para proporcionar suficientes bienes y servicios públicos de calidad y eleva la carga fiscal a los pobres y vulnerables. En particular:

- **El sistema fiscal se ve limitado por la baja recaudación de ingresos.** El promedio de la carga tributaria en LAC es el 20% del PIB, mientras que los ingresos fiscales en la República Dominicana son del 13.7% del PIB en la última década, sólo un poco más alta que el nivel de ingreso tributario de Guatemala, el más bajo de la Región. Desafortunadamente, las medidas de reforma fiscal que pasaron en noviembre del 2012 perdieron la oportunidad de abordar el bajo impuesto tributario, ya que se espera que la recaudación fiscal sea de sólo 1.4% del PIB.
- **El sistema tributario se basa en gran medida en los impuestos indirectos, lo que limita que el sistema sea progresivo.** Casi una tercera parte de la recaudación fiscal total proviene del impuesto al valor agregado (IVA), en el cual los ingresos no tienen relación, aunque los bienes básicos de la canasta de consumo están exentos. Por otra parte, a pesar de las excepcio-

nes de los artículos básicos, alrededor del 50% de las desgravaciones de impuestos e incentivos benefician a los miembros más afluentes de la sociedad. Las reformas fiscales anteriores no elevaron particularmente la progresividad del sistema tributario al fallar la imposición de más impuestos directos. Como era de esperarse, las micro simulaciones de la reforma fiscal del 2012 demostraron que el incremento en impuestos indirectos (por ejemplo, un incremento en la tasa del IVA) era regresiva (Valderrama et al. 2013).²⁸

- **Las rigideces presupuestarias limitan la capacidad de aumentar y reorientar recursos públicos a sectores claves de la sociedad, con el fin de ofrecer más y mejores bienes y servicios, incluyendo los sistemas de protección a los pobres y vulnerables de choques negativos.** El ya limitado espacio fiscal es más restringido por factores estructurales por el lado de los gastos, en particular el uso de los recursos públicos para financiar un gran déficit de electricidad. En el año 2008, tan sólo el déficit representó el 2.7% del PIB. Esta cifra ha disminuido desde entonces, pero permanece siendo grande, siendo un 1.8% del PIB en el 2012. Tomando en cuenta todo lo anterior, la República Dominicana sigue estando muy por debajo de los promedios de LAC en cuanto a las asignaciones sociales. En el 2011, el país asignó sólo el 2.3% del PIB en fondos públicos para la educación, uno de los niveles más bajos en la Región de LAC. Se han dado pasos en la dirección correcta para incrementar el gasto a la educación a un 4% del PIB en el 2013, pero las restricciones en la capacidad pueden abatir la calidad y la eficacia de ese gasto. Los gastos de salud también han aumentado en los últimos años, pero a partir de 2011, todavía eran de apenas la mitad del promedio de LAC. Más de un tercio de la población de la República Dominicana no tiene acceso a agua potable y casi la mitad no tiene acceso a los servicios de sanidad. A pesar de un aumento sustancial de los recursos para la asistencia social, casi la mitad de estos gastos no están todavía asignados sobre la base de criterios de determinación de objetivos formales. Estos criterios se han convertido en algo especialmente importante, porque la crisis económica de 2003-2004 ocasionó que algunos grupos cayeran en la pobreza y otros que se hundieran aún más.

28 Estas micro-simulaciones no toman en cuenta los incrementos de impuestos a la propiedad o el impuesto sobre vehículos de motor, que probablemente harían que los resultados fueran ligeramente más progresivos.

Opciones de política:

Por el lado de los ingresos, el ajuste del sistema fiscal puede fortalecer su capacidad redistributiva y asegurar que la República Dominicana ofrezca un contrato social más ambicioso, así como mejorar el crecimiento económico. En las acciones específicas de política para lograr este objetivo se incluyen:

- **Hacer el sistema tributario más progresivo,** sustituyendo algunos de los actuales impuestos indirectos con impuestos directos (por ejemplo, impuestos personales y a las compañías) y asegurando la exención de los productos básicos;
- **Revisar las exenciones fiscales existentes (las cuales actualmente representan un 5.9% del PIB) y los incentivos,** para que sean más progresivos; y
- **Fortalecer la capacidad de los mecanismos de cobro de los impuestos para detectar y limitar la evasión fiscal,** por ejemplo, aumentando la capacidad de la Administración Fiscal para conducir auditorías fiscales y hacer cumplir los controles. Es probable que la evasión fiscal actual sea menos progresiva.

En relación a los gastos, se deben asignar más recursos públicos a la educación, salud, sanidad y agua potable, así como a los sistemas de gestión de riesgos, tomando las medidas necesarias para incrementar al máximo la eficiencia de los recursos. Entre las acciones específicas de política para lograr este objetivo se incluyen:

- **Invertir más recursos en materia de agua potable y sanidad, y de la calidad de la educación y salud,** que doten a los pobres con las habilidades y los recursos que se requieren para aprovechar al máximo su capacidad productiva y vivir mejor;
- **Fortalecer los programas de asistencia social y sistemas de gestión del riesgo de desastres actuales,** incluyendo los programas de protección social con el fin de proteger a los pobres y a los vulnerables de los efectos de choques principales. Esto reducirá finalmente el impacto de los choques en la economía en su conjunto, y acelerará la recuperación de la lucha contra la respuesta asimétrica de la pobreza en la República Dominicana para los ciclos de negocios;

- **Avanzar la clasificación de la pobreza monetaria y no monetaria para distinguir mejor a los pobres crónicos de los transitorios, con el fin de diseñar y enfocar las estrategias y los programas que abordan las necesidades de cada grupo,** como mejores servicios de infraestructura y de educación para los pobres crónicos y fortalecer los programas de protección social para los pobres transitorios. Este tipo de intervención puede tener un impacto particular en las zonas urbanas, donde es más probable que existan los dos tipos de pobreza (y, por tanto, la necesidad de distinguir entre ambas). En general, el efecto sería conseguir revertir la “urbanización de la pobreza;”
- **Vincular aún más el gasto público social con los actuales mecanismos de selección de los beneficiarios** como el SIUBEN (Sistema de Identificación Única de Beneficiarios), que actualmente se usan en el programa Progresando con Solidaridad, con los esquemas de carácter no contributivo de seguros de salud y los subsidios de electricidad y gas, lo que ayudó a reducir la pobreza después de la crisis económica del 2003-2004; y
- **Avanzar en la consolidación de los programas sociales existentes pequeños,** particularmente en el sector de la protección social para evitar la duplicidad y fragmentación de los servicios y ayudar a racionalizar los gastos; y
- **Abordar el déficit estructural en el sector de la electricidad** que desvía una cantidad considerable de los recursos públicos lejos del sector social.
- **La baja calidad de la gestión pública afecta la prestación de servicios en los sectores clave.** Ha habido importantes mejoras en la prestación de servicios, por ejemplo, los esfuerzos para adoptar mecanismos de selección transparente, la publicación de los datos presupuestarios y el mantener las líneas abiertas para consultas y quejas. Sin embargo, muchos dominicanos creen que una burocracia ineficiente, la falta de transparencia, las anti-reformas a las coaliciones y la poca confianza en los sistemas de gobierno siguen siendo los obstáculos importantes para elevar la competitividad y mejorar la prestación de servicios en los sectores sociales.³⁰
- **A pesar de los notables incrementos en la matrícula escolar, el uso ineficiente de las asignaciones presupuestarias y de baja calidad sigue obstaculizando el sistema educativo.** El sistema se caracteriza por un funcionamiento en turnos dobles, con una proporción alta de maestro/alumno, alto ausentismo de los maestros y poco uso de los datos de rendimiento que ayuden en el logro de resultados. No sorprende que más del 41% de los niños de tercer grado carezca de conocimientos básicos de matemáticas, mientras que más del 31% no puede cumplir con el nivel más bajo definido por la prueba de lectura SERCE. Los estudiantes en la República Dominicana muestran algunos de los más bajos resultados académicos en la Región de LAC, y esta falta de eficiencia en la educación afecta a los pobres de manera desproporcionada. Es decir, los estudiantes de la clase alta estudian por 12.3 años en promedio y terminan hasta el grado 10.1 en promedio, mientras que los pobres estudian por 11.1 años y terminan hasta el grado 7.8. Como se muestra en el análisis, los hogares encabezados por personas con más años de educación son más propensos a experimentar movilidad económica ascendente y sus hijos gozan de mayores oportunidades de aumentar su potencial económico. Por lo tanto, la educación es una herramienta fundamental en la promoción de ambos, la movilidad económica intra e intergeneracional y asegurar retornos al gasto social y garantizar la sustentabilidad del retorno a los gastos sociales.³¹

Área de política pública 2

Objetivo: Construir instituciones equitativas, transparentes y eficientes que mejorarán la oferta y la calidad de los bienes y servicios públicos, ampliar las oportunidades económicas, incrementar la movilidad ascendente y proteger mejor a la población pobre y vulnerable de los choques económicos.

Problema a abordar: La calidad de los servicios públicos es baja y, a pesar de las considerables mejoras, todavía existe la desigualdad de acceso a los servicios públicos particularmente en los pobres. Esto limita el conjunto de “oportunidades” para progresar en la vida.²⁹ En especial,

29 El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International muestra que la República Dominicana es uno de los países más corruptos en ALC. El IPC categoriza a este país en el 118º lugar

entre los 174 países que se evalúan.

30 De acuerdo con Kaufmann et al. (2012), tradicionalmente la República Dominicana ha tenido un estado de derecho débil y la eficacia del gobierno ha sido muy baja.

31 Del 2006 al 2012 el nivel de satisfacción de los servicios del go-

- **La cobertura y la calidad de salud son deficientes, incluso por debajo de las de los países con un presupuesto en salud menores o similares.** La tasa de mortalidad materna en República Dominicana es de alrededor de 150 por 100,000 nacidos vivos, superior en más de una tercera parte a la media en LAC y la tasa de mortalidad infantil, de 22.3 por cada 1,000 nacidos vivos es también superior al promedio regional. Aunque la cobertura de inmunización ha aumentado, sigue siendo inferior a los niveles regionales. La cobertura a través del seguro de salud ha aumentado considerablemente, pero aún deja a la mitad de los pobres sin seguro. Al combinar la calidad de los servicios de educación y salud, el Foro Económico Mundial ubicó a la República Dominicana en el lugar 107 entre 139 países en 2010.

Opciones de política:

Desarrollar nuevos mecanismos y fortalecer los ya existentes para supervisar la calidad y el suministro de bienes y servicios públicos con la finalidad de aumentar la rendición de cuentas y garantizar que los gastos otorguen el máximo valor agregado a la sociedad. Además de aumentar el gasto en el sector social y vincularlo aún más con los mecanismos de selección, las acciones de política para aumentar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la calidad de los servicios pueden incluir:

- **Seguir desarrollando y fortaleciendo el sistema de incentivos, las estructuras de supervisión y de rendición de cuentas** entre los proveedores de servicios, los clientes y los diseñadores de políticas, así como las adquisiciones y las reformas de la gestión financiera (por ejemplo, la introducción del marco de acuerdos) para luchar contra la corrupción y promover una adecuada gestión pública, calidad en la prestación de servicios, y la rendición de cuentas. La iniciativa del IDEC, que reúne a los sectores público y privado y a la sociedad civil con miras a mejorar la calidad de la educación, y los indicadores de la comunidad piloteado por el programa *Progresando con Solidaridad*, son buenos ejemplos de ello.
- **Construir sobre los avances que se han logrado en materia de transparencia fiscal y fortalecer los**

esfuerzos para vincular mejor planificación y formulación del presupuesto, y además adoptar un presupuesto basado en resultados y el manejo de instrumentos para vincular incrementos en la eficiencia y eficacia de acuerdo con los estándares de calidad establecidos. Un aspecto crucial de este tipo de instrumentos es la generación y uso de datos de desempeño (por ejemplo, vincular los resultados de los exámenes de los estudiantes en las evaluaciones docentes); y

- **Hacer un análisis de eficiencia (como costo-beneficio, costo-eficacia y la tasa de rentabilidad económica), y establecer sistemas de monitoreo y evaluación** para evaluar la rentabilidad de las inversiones públicas, supervisar el logro de los resultados y descubrir lo que funciona y lo que no.

Área de política pública 3

Objetivo: Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral y a aumentar la demanda de su trabajo con el fin de hacer un uso eficiente del capital humano, permitiendo que se beneficien del crecimiento económico.

Problema a abordar: La baja participación de la fuerza laboral formal y la escasez de empleos bien remunerados, particularmente entre los pobres y los grupos vulnerables, los jóvenes y las mujeres, en un momento en el que los salarios reales han estado disminuyendo sistemáticamente en la mayoría de los sectores económicos. En particular,

- **Los sectores en los que se ha incrementado la productividad de la mano de obra, como la manufactura, el comercio de mayoreo y menudeo, las comunicaciones y los servicios financieros, no han contribuido mucho a la creación de puestos de trabajo.** Por ejemplo, el sector de la manufactura tuvo el segundo más alto promedio anual de contribución a la tasa de crecimiento del valor agregado bruto durante el período 2001-2011. Sin embargo, este sector fue el que perdió la mayor parte de las plazas de trabajo en el mismo período, lo que redujo su participación en el empleo total en 6 puntos porcentuales (Abdullaev y Estevão 2013). Este tipo de crecimiento sin creación de empleos puede explicar gran parte de la falta de reducción de la pobreza a pesar del crecimiento económico durante la segunda mitad de la década de los años 2000.

bierno local con respecto a la educación y la equidad del sistema tributario a nivel municipal disminuyó casi un 18%, de acuerdo con *Latinobarómetro*, LAPOP (2012)

- **La mayor parte de la creación de puestos de trabajo han sido en los sectores con mano de obra poco calificada y con baja productividad, lo que sugiere que muchos de los empleos creados son de baja calidad.** Entre el 2004 y el 2011, tres de cada cuatro empleos fueron en el sector informal. Si bien el modesto aumento del empleo ayudó a disminuir la pobreza después de la crisis, la baja calidad de los trabajos creados puede explicar el porqué el país no ha logrado reducir la pobreza por lo menos a los niveles existentes antes del comienzo de la crisis. Como se muestra en el análisis, casi el 30% de la población era pobre en el 2011, a pesar de tener educación básica y acceso a los servicios y recursos necesarios, lo que significa que algunas personas tienen la capacidad de generar ingresos más altos pero no han podido lograrlo. Por otra parte, la República Dominicana tuvo el segundo mayor crecimiento, de una muestra de países de ALC, en la proporción de servicios poco calificados como porcentaje del empleo entre los fines de la década de 1990 y de los 2000 (Aedo y Walker 2012).
- **Los salarios reales han caído de manera uniforme a lo largo de la distribución salarial y la mano de obra calificada está siendo continuamente absorbida por trabajos poco calificados.** En promedio, los salarios reales por hora, tanto de personas que trabajan por su cuenta como de trabajadores asalariados en el sector privado, estaban cerca de un 27% menor en el 2011 que en el 2000. Incluso los trabajadores empleados en sectores de alta productividad o que tienen educación superior no han visto crecer sus ingresos. Estas tendencias son consistentes con la baja movilidad ascendente y la alta movilidad descendente que se describen en este estudio. Sin embargo, es paradójico el hecho de que los salarios reales sean estáticos o hayan decrecido en los sectores que tienen alto crecimiento en productividad y con la mayor contribución al valor agregado de la economía, pero puede explicarse por el alto porcentaje de personas que necesitaban empleo a raíz de la crisis.
- **Baja participación de la fuerza de trabajo.** La participación de la fuerza de trabajo en la República Dominicana es de 10 puntos porcentuales inferior a la media regional. Más de un tercio de las personas entre los 18 y los 29 años no estudian ni trabajan e incluso las mujeres, como grupo, tienen la más baja participación en la fuerza laboral.
- **Una mano de obra con poca capacitación y habilidades laborales no aptas para el sector productivo.** Según el Informe Global de Competitividad (2011-2012), uno de los mayores problemas en hacer negocios en la República Dominicana es tener una mano de obra poco calificada. El país se ubica en el tercio inferior de los 142 países analizados en términos de educación superior y capacitación. Como se muestra en este informe, otra razón por la cual el número de pobres transitorios se duplicó (de 15 a 30%) se relaciona con que algunas personas no puedan generar un mínimo básico de ingresos, pese a que poseen cierto nivel de capital humano para hacerlo. Esto se debe a una disparidad en las habilidades de la mano de obra: la poca importancia y la baja calidad de su educación y capacitación no corresponde con lo que los empleadores están buscando.
- **Varios factores reducen la capacidad del sector privado para crear más y mejores empleos.** El tipo de desarrollo de enclave que ha caracterizado a dos de las principales industrias del país, las zonas francas y el turismo, restringe la generación de empleos y los vínculos empresariales a la economía en general. El ambiente de negocios e inversión está debilitándose aún más por la existencia de procesos de regulación complejos (incluyendo normas laborales), y por instituciones débiles, la falta de transparencia, acceso parcial al financiamiento, mercados de capital subdesarrollados, mano de obra poco calificada y una infraestructura inadecuada.

Opciones de política:

Mejorar la relevancia y la calidad de la educación. Las acciones específicas de política para lograr este objetivo incluyen:

- **Incrementar la inversión en la educación secundaria y terciaria, cambiando el contenido de la educación y de la capacitación, así como crear una estructura de incentivos adecuados dentro de las instituciones clave en el sector educativo para garantizar que todos los dominicanos tengan las habilidades necesarias para trabajar con una alta productividad.** Los ingresos crecientes de la mano de obra es el principal motor en la reducción de la pobreza en la última década, al otorgar los recursos y las posibilidades para que las personas participen en el mercado laboral, lo cual

elevará los niveles de vida y aumentará la competitividad global del país.

- **Incrementar el flujo de información en el mercado laboral y la capacitación para elevar la empleabilidad y la productividad de la fuerza de trabajo.** La creación de programas del mercado laboral activo (PMLA) diseñados para mejorar las oportunidades en la creación de trabajos con alta productividad puede incrementar la empleabilidad de la fuerza de trabajo y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo, sin crear graves distorsiones en el mercado. Otros beneficios de la capacitación y la intermediación resultará de la consolidación de los PMLA existentes en la República Dominicana, tales como es el caso del Instituto Nacional de Capacitación, INFOTEP, los servicios de intermediación laboral, SENAE, el observatorio laboral OMLAD y el programa de capacitación para la juventud PJyE. Las acciones de política económica para lograr estos objetivos son:
- **Desarrollar aún más los programas de empleo temporal** para permitir que los PMLA proporcionen una respuesta contra-cíclica en épocas de recesión económica y crisis del empleo, con el fin de activar los segmentos de la fuerza laboral más marginada;
- **Actualizar y ampliar los programas de capacitación y reentrenamiento** vinculando el logro educativo con las capacidades productivas para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y ampliar el acceso a las oportunidades de empleo;
- **Fortalecer los servicios de intermediación** con el fin de proporcionar asistencia para la búsqueda de empleo y reducir las asimetrías de la información entre la oferta y la demanda laboral;
- **Proporcionar formación en materia de iniciativa empresarial y subvenciones para dotar a los individuos,** incluyendo a los pobres y a los vulnerables, con los conocimientos y el capital para poner en marcha y mantener a las empresas;
- **Consolidar las instituciones ya existentes y expandir las intervenciones eficaces** a fin de garantizar la coordinación, la integración y la eficiencia de los PMLA como medio para desarrollar e implementar un sistema de promoción de empleo en todo el país.

Mejorar el ambiente de negocios y de inversión para fomentar una mayor competencia, un clima de inversión y la creación de empleo. Muchas de las políticas propuestas anteriormente contribuirán a este objetivo. Otras acciones de política pública incluyen:

- **Fortalecer la competencia económica,** eliminando las prácticas contra la libre competencia mediante la regulación del mercado en sectores claves de la economía y una mayor apertura de los mercados a las inversiones nacionales y extranjeras, incluyendo el sector financiero;
- **Crear y enfocar los incentivos para la generación de un ambiente de negocios y la innovación** en sectores con la capacidad de generar un gran número de trabajos que puedan tener efectos colaterales positivos importantes y efectos distributivos de los ingresos en el resto de la economía.

Conclusiones

El progreso económico y social sostenido requiere de un círculo virtuoso de crecimiento y equidad como meta fundamental de política. Si el crecimiento es el resultado de un proceso equitativo de generación de ingresos, las sociedades pueden afirmar que se encuentran en el camino hacia la prosperidad compartida. Basado en estos conceptos, se ha hecho un análisis utilizando varios métodos empíricos y bases de datos para evaluar si el fuerte crecimiento económico que hubo en la República Dominicana durante la mayor parte de la última década se tradujo en beneficios para los grupos más marginados en un sentido económico y social. De esta manera, en este informe se examinan la situación de los pilares fundamentales de lo que constituye una sociedad equitativa. Esto es, la igualdad de oportunidades independientemente de las circunstancias originales, la capacidad del sistema para sacar y mantener a la gente fuera de la pobreza absoluta y la capacidad de las personas para tomar decisiones y convertirlas en acciones, también conocido como agencia. Esto implica el análisis de los patrones que caracterizan a la pobreza monetaria agregada y las tendencias de la desigualdad de los ingresos, la movilidad del ingreso de los hogares, y las dimensiones de bienestar no monetarias que muestran las carencias que sufren los pobres, así como la distribución de las oportunidades para los niños debido a la cantidad de agencia que tienen los diferentes grupos de la sociedad.

A pesar del fuerte crecimiento económico durante la última década, aún subsisten grandes desigualdades en la sociedad dominicana, desigualdades que han disminuido a un ritmo menor que lo esperado. La República Dominicana tuvo un alto crecimiento económico en la última década excepto en los años 2003 y 2004, cuando la economía se contrajo debido a la crisis bancaria. En total, el PIB per cápita creció en casi 50% del 2000 al 2011. Pero a pesar de este crecimiento, los fundamentos de la equidad siguen siendo débiles en este país. Por ejemplo, aunque hubo un fuerte crecimiento después de la crisis, el país no ha podido disminuir la pobreza, la cual aumentó en 17 puntos porcentuales debido a la crisis, afectando a casi la mitad de la población. Esta tasa se mantiene en 40.4%, más alta que el nivel de 32% en el 2000. La pobreza crónica, personas que sufren largos períodos de pobreza, sigue siendo un problema con sólo una disminución de un punto porcentual desde el 2000, del 6% al 5% de la población hasta el 2011. Aún más preocupante es que tres de cada cuatro de los pobres se encuentran en este estado a pesar de estar dotados con el capital humano y físico básico para generar mayores ingresos. Este grupo, los pobres transitorios, casi se ha duplicado desde el nivel en el año 2000. Además, el país muestra una muy baja movilidad económica con menos del 2% de la población ascendiendo a un grupo económico más alto. De hecho, del 2000 al 2011, más del 19% de la población ha experimentado un deterioro en su estatus económico. Por otra parte, a pesar de una mejoría en el acceso a los servicios, su cobertura y calidad sigue siendo desigual entre los diferentes grupos de población, lo que limita las oportunidades económicas de las personas marginadas.

En comparación con LAC, el crecimiento en la República Dominicana es más alto pero el país está relativamente rezagado en varias dimensiones de equidad. En gran parte como resultado de la crisis del 2003-2004, las tasas de pobreza en la República Dominicana, inferiores a las tasas totales de LAC en el año 2000, ahora superan a las de la Región. Por otra parte, si bien la pobreza comenzó a disminuir después de la crisis, la tasa de disminución ha sido más lento que de LAC durante el mismo período. En términos de la reducción de la desigualdad de los ingresos, la República Dominicana sigue teniendo un mejor desempeño que el de la Región. Sin embargo, como las mejoras han sido modestas en la última década, LAC se está acercando a la República Dominicana. En términos de movilidad del ingreso intergeneracional, todavía existe una notable diferencia entre la República Dominicana

y LAC - mientras que el 41.4% de la población ascendió a un grupo económico más alto en LAC, sólo el 1.8% lo hizo en la República Dominicana. El país también muestra un menor desempeño comparado con el de LAC con respecto al incremento equitativo del acceso a los bienes y servicios básicos para los niños. Tomando en cuenta la tasa de mejoría de la última década, la República Dominicana le llevaría más tiempo alcanzar el acceso universal que el promedio de LAC. Aunque investigar las causas subyacentes detrás del decepcionante progreso en equidad está más allá del enfoque de este informe, el estudio postula algunas hipótesis de porqué, en comparación con LAC, los fundamentos de equidad son más débiles en la República Dominicana.

Este informe identifica las áreas prioritarias de política pública para hacer frente a los factores subyacentes de la inequidad en la República Dominicana, incluyendo la política fiscal, la efectividad y transparencia institucional y el desempeño del mercado laboral. En resumen, la República Dominicana tiene una capacidad fiscal débil que recauda pocos ingresos y lo hace en una forma que perjudica la progresividad. El estrecho espacio fiscal y la debilidad de las instituciones, a su vez, limitan el tamaño y la eficacia del gasto social, lo que limita el acceso a los bienes y servicios básicos, especialmente para los pobres y los vulnerables. Un tema de preocupación es que, a pesar de que muchos de los dominicanos poseen los medios básicos para alcanzar una mayor inclusión económica y social, muchos están empleados en el sector informal, con baja remuneración y una alta vulnerabilidad frente a los choques económicos. El crecimiento, especialmente en la última década, es cada vez más concentrado en sectores tales como los servicios financieros, el transporte y comunicaciones y el turismo, los cuales generan poco empleo o empleos de baja remuneración.

Con el fin de abordar estos problemas, este estudio identifica tres grandes áreas de política pública para hacer frente a las causas subyacentes de la desigualdad económica en la República Dominicana. Estas áreas incluyen:

1. Promover una política fiscal equitativa, eficiente y sostenible;
2. Construir instituciones transparentes y eficientes que mejoren la prestación y la calidad de los bienes y servicios públicos, amplíen las oportunidades económicas, incre-

menten la movilidad ascendente y protejan mejor a los dominicanos económicamente vulnerables; y

3. Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral e incrementar la demanda por su mano de obra, de manera que se haga un uso eficiente del capital humano y facilite que los pobres se beneficien del crecimiento económico del país.

Por último, el diseño de política encaminada a promover un desarrollo más equilibrado podría enriquecerse con un mayor trabajo analítico adicional. En particular, estudios en los ámbitos de política fiscal, los sectores sociales y el mercado laboral. Esto podría ayudar a descubrir los factores subyacentes que impiden que las ganancias del crecimiento económicos sean equitativamente distribuidas entre toda la población. Un importante tema para la agenda de investigación tiene que ver con las discrepancias que existen entre las cuentas nacionales y los datos de las encuestas de hogares en la República Dominicana. Se debe realizar una seria labor de análisis dedicada a comprender la aparente desconexión entre los macro y micro datos que obstaculiza la capacidad de las estadísticas nacionales para medir y monitorear con precisión los avances macroeconómicos y sociales del país.

Referencias

- Abdullaev, U. and M. Estevão (2013). "Growth and Employment in the Dominican Republic: Options for a Job-Rich Growth." International Monetary Fund Working Paper WP/1340. Washington D.C.
- Aedo, C. and I. Walker (2012). "Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean." World Bank, Directions in Development—Human Development. Washington D.C.
- Cattaneo, M.D., S. Galiani, P.J. Gertler, S. Martinez and R. Titiunik 2009. "Housing, Health, and Happiness." *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1): 75-105.
- Cord, L. and L.F. Lopez-Calva (2013). "The Equity Challenges in Latin America: Opportunities, Markets and Institutions." mimeo, The World Bank.
- Cord, L., L.F. Lopez-Calva and C. Rodriguez-Castelan (2013). "Shared Prosperity: Challenges for Latin America." mimeo, The World Bank.
- Deaton, A. (2005). "Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)." *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 87(1), pages 1-19, 04.
- Esteban, J.M. and D. Ray (2006). "Inequality, Lobbying, and Resource Allocation." *American Economic Review*.
- Gupta, S., H. Davoodi and R. Alonso-Terme (2002). "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *Economics of Governance*, 3:23-45.
- Guzmán, R. (2011). "Composición Económica Dominicana. El Estrato de Ingresos Medios en el Umbral del Siglo XXI." Mimeo. Document prepared for the Ministry of Economy, Planning and Development of Dominican Republic.
- Huppi, M. and M. Ravallion (1991). "The Sectoral Structure of Poverty during an Adjustment Period: Evidence for Indonesia in the mid-1980s." *World Development*, Elsevier, vol. 19(12), pages 1653-1678, December.
- Kaufmann, D., A. Gallina and R. Senderowitsch (2012). "Building Coalition for Reforms: The Case of the Participatory Anti-Corruption Coalition (IPAC) in the Dominican Republic." mimeo.
- Lopez-Calva, L.F. and E. Ortiz-Juarez (2013). "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class." *Journal of Economic Inequality*, January.
- Sanchez, M. and R. Senderowitsch (2012). "The Political Economy of the Middle Class in the Dominican Republic." World Bank Policy Research Working Paper 6049. Washington D.C.
- UNDP (2010). "Política Social: Capacidades y Derechos - Análisis y Propuestas de Políticas Sociales en República Dominicana." Volume I, UNDP and Ministry of Economy, Planning and Development of Dominican Republic.
- UNESCO (2008). "Student achievement in Latin America and the Caribbean—Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE)." Prepared by UNESCO and LLECE, Santiago, Chile.
- Valderrama, D., M. Francos, M. Jiménez, M. Lizardo and A. Morillo (2013). "El Efecto de un Programa de Transferencias Condicionadas sobre la Pobreza y Desigualdad en el Corto Plazo: El caso de Progresando con Solidaridad en República Dominicana." Mimeo. National Office of Statistics and Ministry of Economy, Planning and Development of Dominican Republic.
- World Bank (2011). "On the Edge of Uncertainty: Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean during the Great Recession and Beyond." Poverty, Gender and Equity Unit, Poverty Reduction and Economic Management Team, Latin America and Caribbean Region, Washington D.C.
- World Bank (2012). "Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean." Directions in Development—Poverty. Washington D.C.
- World Bank (2012). "Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges." Policy draft. Washington D.C.
- World Bank (2013). "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class." World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.

Anexos

Anexo A. Número total de gente pobre por área (2000-2011)

Año	Total	Urbano	Rural
2000	2.627.149	1.265.419	1.361.731
2001	2.740.586	1.350.338	1.390.248
2002	2.787.959	1.381.575	1.406.384
2003	3.595.442	1.900.253	1.695.189
2004	4.389.454	2.508.199	1.881.255
2005	4.279.834	2.471.572	1.808.263
2006	4.033.833	2.288.838	1.744.995
2007	4.055.352	2.352.567	1.702.786
2008	4.197.401	2.483.934	1.713.468
2009	4.076.939	2.470.707	1.606.233
2010	4.073.841	2.460.464	1.613.377
2011	4.009.289	2.439.498	1.569.791

Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Anexo B: Descomposición de la pobreza por fuente de ingreso (2000-2011)

Período	Fuente de Ingreso	Total	Urbana	Rural
2000-2002	Total	0,59	1,14	-0,42
	Remesas del extranjero	1,10	1,23	1,20
	Ingreso no laboral en especie	0,80	0,77	0,75
	Ingreso no laboral monetario	-0,29	-0,34	0,01
	Ingreso laboral en especie	0,74	0,63	0,77
	Ingreso laboral monetario	-2,30	-1,40	-3,25
	Rentas imputadas	0,54	0,24	0,10
2002-2004	Total	16,64	18,83	12,32
	Remesas del extranjero	4,40	4,15	5,02
	Ingreso no laboral en especie	3,96	3,45	3,60
	Ingreso no laboral monetario	4,12	4,15	4,74
	Ingreso laboral en especie	4,90	4,50	5,28
	Ingreso laboral monetario	-4,88	-1,81	-10,44
	Rentas imputadas	4,15	4,38	4,11
2004-2011	Total	-7,57	-4,71	-12,01
	Remesas del extranjero	1,83	1,93	2,33
	Ingreso no laboral en especie	1,11	2,17	0,24
	Ingreso no laboral monetario	-1,75	-1,74	-1,59
	Ingreso laboral en especie	1,92	2,01	2,09
	Ingreso laboral monetario	-10,45	-9,04	-15,38
	Rentas imputadas	-0,22	-0,03	0,31

Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Anexo C. Descomposición de la pobreza por fuente de ingreso para la pobreza moderada y extrema (2000-2011)

Área	Fuente de ingreso	Pobreza extrema	Pobreza moderada
Población Total	Total	2,37	9,66
	Remesas del extranjero	3,78	6,04
	Ingreso no laboral en especie	3,13	4,76
	Ingreso no laboral monetario	-0,37	1,34
	Ingreso laboral en especie	3,64	6,30
	Ingreso laboral monetario	-9,28	-12,36
	Rentas imputadas	1,48	3,58
Población urbana	Total	3,68	15,25
	Remesas del extranjero	3,10	6,03
	Ingreso no laboral en especie	3,12	5,81
	Ingreso no laboral monetario	-0,67	1,69
	Ingreso laboral en especie	2,88	6,35
	Ingreso laboral monetario	-6,29	-8,50
	Rentas imputadas	1,54	3,87
Población Rural	Total	0,42	-0,11
	Remesas del extranjero	5,13	6,25
	Ingreso no laboral en especie	3,39	3,30
	Ingreso no laboral monetario	0,55	1,09
	Ingreso laboral en especie	5,53	6,57
	Ingreso laboral monetario	-16,13	-20,36
	Rentas imputadas	1,95	3,03

Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Anexo D. Cobertura e incidencia de las remesas en porcentajes (años seleccionados)

Decil	Proporcion de hogares que reciben				Porcentaje del total de remesas			
	2000	2002	2004	2011	2000	2002	2004	2011
1	13,0	5,8	9,4	10,5	0,9	0,6	0,6	1,3
2	22,6	18,5	11,8	14,0	2,9	3,2	1,3	3,0
3	17,1	7,9	16,8	10,6	2,9	1,9	2,5	3,0
4	21,0	15,0	21,7	14,3	4,5	4,6	4,0	5,0
5	20,4	15,7	25,0	11,7	5,5	6,0	5,7	4,9
6	13,0	18,8	21,0	16,6	4,4	8,8	5,9	8,5
7	19,8	22,3	15,5	18,2	8,5	13,1	5,4	11,8
8	17,7	16,3	21,2	19,3	9,8	12,4	9,5	16,2
9	25,7	17,8	22,0	21,3	20,2	18,8	13,9	24,5
10	20,2	11,9	30,2	7,9	40,3	30,6	51,2	21,7

Fuente: Calculos de los autores basados en la ENFT 2000-2011.

Anexo E. Descomposición del coeficiente de Gini por fuente de ingreso (2000-2011)

Período	Fuente de ingreso	Total	Urbana	Rural
2000-2002	Todas las fuentes de ingreso	-0,016	-0,015	-0,030
	Remesas del extranjero	-0,004	-0,004	-0,004
	Ingreso no laboral en especie	-0,002	-0,001	-0,004
	Ingreso no laboral monetario	-0,004	-0,005	-0,004
	Ingreso laboral en especie	-0,002	-0,001	-0,003
	Ingreso laboral monetario	-0,003	-0,004	-0,012
	Rentas imputadas	-0,001	-0,001	-0,004
2002-2004	Todas las fuentes de ingreso	0,012	0,032	-0,003
	Remesas del extranjero	0,024	0,022	0,020
	Ingreso no laboral en especie	-0,001	-0,001	-0,004
	Ingreso no laboral monetario	0,006	0,008	0,000
	Ingreso laboral en especie	0,003	0,004	-0,002
	Ingreso laboral monetario	-0,022	-0,006	-0,016
	Rentas imputadas	0,002	0,005	-0,002
2004-2011	Todas las fuentes de ingreso	-0,025	-0,029	-0,005
	Remesas del extranjero	-0,009	-0,023	-0,004
	Ingreso no laboral en especie	0,001	0,004	0,000
	Ingreso no laboral monetario	-0,012	-0,010	-0,015
	Ingreso laboral en especie	0,005	0,005	0,005
	Ingreso laboral monetario	-0,007	-0,004	0,011
	Rentas imputadas	-0,003	-0,001	-0,002
2000-2011	Todas las fuentes de ingreso	-0,030	-0,012	-0,037
	Remesas del extranjero	0,013	0,007	0,015
	Ingreso no laboral en especie	-0,001	0,004	-0,006
	Ingreso no laboral monetario	-0,015	-0,012	-0,022
	Ingreso laboral en especie	0,008	0,007	0,004
	Ingreso laboral monetario	-0,033	-0,016	-0,020
	Rentas imputadas	-0,016	-0,015	-0,030

Fuente: Estimaciones propias del grupo de estudio basadas en ENFT 2000-2011.

Anexo F: Paneles sintéticos utilizando datos de corte transversal para predecir la movilidad económica

Para estimar la movilidad intergeneracional, ante la ausencia de datos de panel, utilizamos el enfoque de paneles sintéticos desarrollado por Dang, Lanjouw, Luoto y McKenzie (2011). Los paneles sintéticos se crean utilizando dos o más series de datos de corte transversal mediante un modelo de la relación entre el ingreso real (o consumo) y las características no-variantes en el tiempo de los hogares en un periodo. Se aplica el modelo a las observaciones de los hogares del otro periodo para estimar el ingreso basado en las mismas características. Al establecer los umbrales inferior y superior para el ingreso estimado, basado en un supuesto sobre los residuos, se pueden establecer, dentro de un intervalo, los movimientos de los hogares al caer y al salir de la pobreza durante el periodo para diferentes cohortes (por ejemplo, pobre a no pobre, siempre pobre).

Vamos a suponer que hay dos series de encuestas de corte transversal. Sea x_{it} las características que se observan en ambas rondas del hogar i en la serie t . Estas características deben ser datos que no cambian entre las dos encuestas, tales como género, lugar de nacimiento y la educación de los padres. Éstas también pueden incluir características en la serie 2 que se refieren a la serie 1, tales como preguntas en la encuesta de la serie 2 acerca de si el jefe del hogar estaba empleado en la serie 1 o si el hogar tenía una televisión en la serie 1. Además, las características, sin importar la varianza, en un nivel más agregado también pueden ser dadas, por ejemplo, la tasa de desempleo, la población en edad de trabajar o variables de los datos del Sistema de información Geográfica.

Proyectando el ingreso o consumo en la serie t en x_{it} (donde ε_{it} es un término de error), entonces:

$$y_{it} = \beta_t' x_{it} + \varepsilon_{it} \quad t = 1, 2 \quad (\text{F1.a})$$

puede dar información acerca del movimiento del hogar i a través de los grupos de ingreso, tales como:

$$Pr(y_{i1} < p \mid y_{i2} > p) \quad (\text{F1.b})$$

donde p es la línea de pobreza. Para obtener ambos, y_{i1} y y_{i2} dado que el hogar es observado sólo en un periodo, las observaciones de la segunda serie se pueden usar para predecir el ingreso o el consumo en la primera serie (\hat{y}_{i1}^2),

mediante la regresión de la muestra de los hogares en la serie 1 (y_{i1}^1 on x_{i1}^1) para obtener el estimador de mínimos cuadrados ordinarios (OLS, *por sus siglas en inglés*) de la primera serie ($\hat{\beta}_1$), donde el superíndice denota la encuesta de donde se tomaron las observaciones.

Dado que la correlación entre los términos de error de las dos rondas no es conocida, pero posiblemente sea no negativa, las estimaciones de los umbrales inferiores y superiores de la movilidad se obtienen asumiendo que existe, ya sea una correlación perfecta entre los términos de error en el primer caso, o que existe una correlación cero en el segundo caso. Si se asume que existe una correlación cero de los términos de error, el umbral superior del ingreso o del consumo en la primera serie para los hogares de la segunda serie se predice tomando una muestra aleatoria con reemplazo de la distribución empírica de los residuos estimados de la primera serie ($\hat{\varepsilon}_{i1}^2$, tomados de los residuos de la regresión OLS donde $\hat{\varepsilon}_{i1}^1 = y_{i1}^1 - \hat{\beta}_1' x_{i1}^1$) es como sigue:

$$\hat{y}_{i1}^{2U} = \hat{\beta}_1' x_{i1}^2 + \hat{\varepsilon}_{i1}^2. \quad (\text{F1.c})$$

Al usar el ingreso real de la serie 2 y el ingreso pronosticado de la serie 1 (para los mismos hogares), se puede calcular la fracción de hogares que se mueven de un grupo de ingreso a otro, por ejemplo, para aquellos que han escapado de la pobreza se utiliza lo siguiente:

$$Pr(\hat{y}_{i1}^{2U} < p \mid y_{i2}^2 > p). \quad (\text{F1.d})$$

Repitiendo el procedimiento R veces, debido al muestreo aleatorio, y tomando el promedio de la ecuación (F1.d) se obtienen las estimaciones del umbral superior de los movimientos al caer y al salir de la pobreza. Para obtener el umbral inferior, la correlación positiva perfecta de los términos de error permite que las estimaciones de los residuos de la segunda serie ($\hat{\varepsilon}_{i2}^2$) se usen directamente para predecir el ingreso o el consumo en la primera serie:

$$\hat{y}_{i1}^{2L} = \hat{\beta}_1' x_{i1}^2 + \hat{\varepsilon}_{i2}^2. \quad (\text{F1.e})$$

Se puede calcular, entonces, la dinámica de la pobreza a considerar usando la estimación del umbral inferior (\hat{y}_{i1}^{2L}). Al utilizar el umbral inferior se obtiene una estimación más conservadora de la movilidad (ascendente o descen-

dente), la cual no es propensa a errores clásicos de medición, ya que la misma variable de disturbio se aplica a ambas medidas de ingreso (o de consumo) a través de las dos cortes transversales. Por esta razón, se presentan en este estudio las estimaciones de los umbrales inferiores.

Este enfoque sobre el uso de paneles sintéticos para estimar la movilidad de ingresos ha sido validado en un estudio reciente por Cruces et al. (2011) dentro del contexto para América Latina. El estudio compara esti-

maciones de movilidad usando paneles sintéticos contra estimaciones de paneles reales en tres países cuyos datos están disponibles: Chile, Nicaragua y Perú. Los resultados muestran que, generalmente, la movilidad real se ubica entre los umbrales superior e inferior de las estimaciones de paneles sintéticos usando dos cortes transversales. Adicionalmente, estos resultados son robustos para validar estimaciones posteriores de corto y largo plazo al enfocarse en ciertos sub-grupos y en pruebas de sensibilidad.

Anexo G. Definición de los grupos vulnerables y de clase media

Con el fin de definir el grupo de personas que son vulnerables y que pueden caer en la pobreza, este enfoque se basa en la metodología para establecer el umbral inferior de la clase media desarrollado por López-Calva y Ortiz-Juárez (2012). Las personas que tienen ingresos entre la línea de la pobreza moderada de LAC de \$4 al día y el límite inferior de la clase media son consideradas vulnerables, es decir, aquellos que no son pobres ni tienen seguridad económica.

Para establecer el umbral inferior de la clase media, López-Calva y Ortiz-Juárez utilizan datos de panel de Chile, México y Perú para estimar la probabilidad de ser pobre en el segundo periodo de datos y los ingresos asociados con estas probabilidades en el primer periodo de datos mediante la incorporación de las mismas variables independientes en ambos modelos. Basándose en datos empíricos de Cruces et al. (2011), que revela que en un periodo de 15 años el 10% de los latinoamericanos cayeron en la pobreza cada año, los autores definen el umbral inferior de la clase media como el ingreso estimado asociado con un 10% de probabilidad de caer en la pobreza (aproximadamente \$10 al día en los tres países).

Al no disponer datos de panel, este informe se basa en datos de corte transversal para proporcionar la variable dependiente en ambos modelos (la probabilidad de ser pobre y del ingreso). Esto altera el concepto de vulnerabilidad ligeramente de la probabilidad de ser pobre en un periodo futuro a la probabilidad de ser pobre en el periodo actual. Con esta diferencia, este informe realiza las mismas etapas que llevan a cabo López-Calva y Ortiz-Juárez al definir el umbral de la clase media.

Primero, se estima un modelo logístico para analizar la correlación entre la probabilidad de encontrarse en la pobreza (p_i , donde 1 = ingreso de < \$4 al día y 0 en el caso opuesto) y los indicadores sociodemográficos. Segundo, se estima un modelo utilizando las mismas variables explicativas. Finalmente, se mapea la probabilidad estimada para cada hogar contra el ingreso estimado. De esta manera se define un umbral de vulnerabilidad y su ingreso correspondiente.

López-Calva y Ortiz-Juárez utilizan el umbral de \$10 al día para analizar los grupos de ingreso a través del tiempo y encuentran que estos grupos aumentan y disminuyen con los ciclos económicos en la dirección intuitiva (el grupo vulnerable crece durante las recesiones económicas y decrece durante el crecimiento económico, mientras que lo inverso sucede para la clase media). Al utilizar los umbrales inferiores para los recursos del mercado laboral de la clase media y los choques que afectan los hogares, (X_i).

$$p_i = E(\text{poor}_i | X_i) = F(X_i \cdot \beta_i) \quad (E1)$$

Entonces, para capturar el componente permanente del ingreso de los hogares, se usan las mismas variables independientes en el modelo logístico para estimar la ecuación del ingreso, donde $\ln Y_i$ es el ingreso per cápita.

$$\ln Y_i = \alpha + X_i \cdot \beta_i + \varepsilon_i \quad (E2)$$

El promedio de las variables independientes para cada probabilidad en la Ecuación 1 se utiliza con los coeficientes de la Ecuación 2 para estimar los ingresos asociados

con una matriz de probabilidades de ser pobres. Por último, la probabilidad estimada de ser pobre se mapea a la estimación del ingreso para cada hogar. Alternativamente, como se hizo en este estudio, la metodología se puede aplicar usando el ingreso observado en lugar del ingreso estimado. Sin embargo, los resultados utilizando cualquiera de las dos alternativas son comparables.

Al igual que en López-Calva y Ortiz-Juárez, este informe utiliza el ingreso de los hogares estimado con un 10% de probabilidad de ser pobre (\$9 y \$7.35 para los hogares urbanos y rurales, respectivamente) para definir el umbral entre los vulnerables y la clase media. Aunque este porcentaje es algo arbitrario, su relación de caer en la pobreza, como lo establece Cruces (2011), proporciona el concepto básico de seguridad económica que se utiliza en este estudio y sobre la cual se basa la definición de vulnerabilidad. En otros contextos, este porcentaje no

puede ser apropiado si los hogares tienden a caer en la pobreza.

Por lo tanto, este método para definir vulnerabilidad es absoluto en cuanto al establecimiento de las características que causan que los hogares probablemente caigan en una condición de pobreza.

Los estándares absolutos que pueden ser más relevantes en los países de bajo ingreso, son en exceso inclusivos, ya que se consideran a las personas que son vulnerables o pobres. Al hacer la distinción entre las personas que no son pobres, pero son vulnerables, y las personas que han logrado una seguridad económica puede ayudar a los encargados de formular políticas públicas analizar mejor la evolución de la clase media, así como desarrollar mecanismos más eficientes para servir a los pobres y a los vulnerables.

Anexo H. Construcción del Índice de Oportunidades Humanas

Publicado por primera vez en 2008 por Barros, Molinas Vega y Saavedra Chanduvi en el contexto de ALC, el Índice de Oportunidad Humana (IOH) es una medida de la cobertura equitativa de bienes y servicios básicos que son críticos para permitir progreso económico en la vida. El IOH toma en cuenta dos cosas, las tasas de acceso total a los servicios básicos que ofrecen *oportunidades* (por ejemplo, el acceso a agua potable y matrícula escolar) y las diferencias en la tasa de cobertura de los grupos de circunstancias, en función de las características que están fuera del control de los individuos (por ejemplo, lugar de nacimiento, género y raza). Debido a que los niños tienen menos probabilidades de tener el control sobre estas características, el IOH se calcula con niños entre cero y 16 años de edad.

Para tener en cuenta tanto la cobertura como la equidad de la distribución en un número que oscila entre 0 (sin cobertura) a 100 (cobertura total), el IOH penaliza P el porcentaje de cobertura total C por la cantidad de la desigualdad de oportunidades para un determinado bien o servicio.

$$HOI = C - P \quad (E1)$$

Mientras que C es simplemente la tasa de acceso promedio de la población, P es el total de las brechas entre el número de personas requeridas \bar{M} en cada grupo para lograr la tasa de acceso promedio de la población y el número real de personas cubiertas M en cada grupo para todos los grupos k con tasas de cobertura por debajo del promedio (la oportunidad de grupos vulnerables) como porcentaje de la población total N .

$$P = \frac{1}{N} \sum_{k=1}^v (\bar{M}_k - M_k) \quad (E2)$$

Por lo tanto, el IOH disminuye cuando las diferencias entre las tasas de cobertura de los grupos de circunstancia aumentan, basado en el principio de que el acceso a un bien o servicio no debe estar correlacionado con las características personales, en cuyo caso las tasas de cobertura promedio serían la misma a través de los grupos y la penalización sería 0.

El índice de las diferencias en el acceso a través de los grupos, el "Índice de Disimilitud" o Índice-D, es el promedio ponderado de la brecha entre las tasas de cobertura del grupo de circunstancia y la tasa de cobertura total. En otras palabras, el Índice-D es el número de personas que están en grupos mejores cuyo acceso a un servicio básico

tendría que ser reasignados a grupos en peor estado para que la distribución de la cobertura sea equitativa. En consecuencia, 1-D es el porcentaje de personas con acceso a un servicio de asignación equitativa. El Índice-D puede ser obtenido dividiendo P por C, donde

$$HOI = C (1 - D) \quad (E3)$$

Por lo tanto, el IOH se puede interpretar como el número de oportunidades en una sociedad que se han distribuido de manera equitativa.

El índice es Pareto consistente en que se incrementará si cualquier persona, independientemente de sus circunstancias, sale adelante a costa de nadie. El IOH también subirá, manteniendo C constante, dado un incremento en la igualdad de la distribución. Esto implica que, si un número fijo de oportunidades se cambia de grupos mejores a peores, el IOH se incrementará a medida que se da más peso a la cobertura de los grupos de circunstancia peores. Si las tasas de cobertura aumentan proporcionalmente para todos los grupos, el IOH se incrementará en la misma proporción, al aumentar C y P proporcionalmente. Ade-

más, un aumento igual en las tasas de cobertura a través de los grupos se traduciría en un incremento equivalente en el IOH al elevarse C y P permanece sin cambios.

Para calcular de manera empírica el IOH, primero un modelo logístico estima si un niño tiene acceso a un servicio básico como función de las circunstancias del niño. Después, se calcula la probabilidad de acceso \hat{p} para cada niño i , dadas las estimaciones de los coeficientes de la regresión logística. El IOH, entonces, puede calcularse al insertar en la fórmula (E3) la cobertura total C y el Índice \hat{D} obtenido mediante:

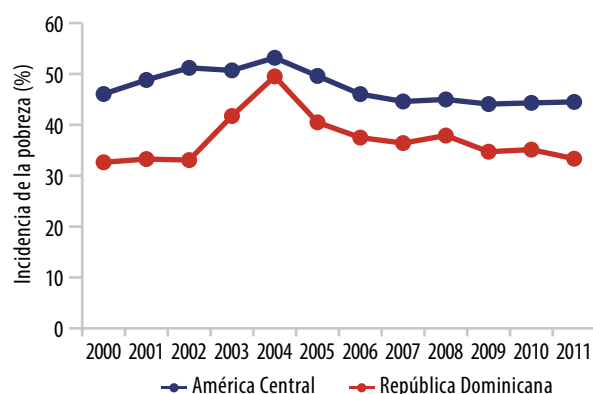
$$C = \sum_i w_i \hat{p}_i \text{ and } \hat{D} = \frac{1}{2C} \sum_{i=1}^n w_i | \hat{p}_i - C | \quad (E4)$$

where $w_i = \frac{1}{N}$ or another sampling weight

Para la construcción de un IOH agregado de todas las oportunidades, se utiliza el promedio simple del IOH de cada oportunidad analizada (matrícula escolar, 6º. grado a tiempo, agua potable, saneamiento, viviendas con pisos firmes y la propiedad de los activos).

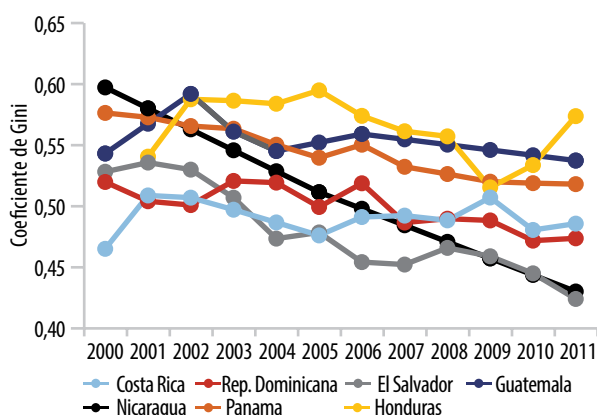
Anexo I. Pobreza y desigualdad en la República Dominicana comparadas con América Central

Figura 45: Tasas de pobreza moderada en la República Dominicana y en América Central (2000–2011)



Nota: líneas discontinuas para Guatemala y Nicaragua representan la interpolación lineal para los años en los que el país no tiene los datos en la encuesta. Los marcadores indican los años con datos. Fuente: Estimaciones propias con datos de SEDLAC.

Figura 46: Coeficiente de Gini para la República Dominicana y América Central (2000–2011)



Nota: líneas discontinuas para Guatemala y Nicaragua representan la interpolación lineal para los años en los que el país no tiene los datos en la encuesta. Los marcadores indican los años con datos. Fuente: Estimaciones propias con datos de SEDLAC.



BANCO MUNDIAL

The World Bank
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, USA.
www.worldbank.org