Enero 2014

Cuando la Prosperidad no es Compartida

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

Síntesis

Banco Mundial LAC
oportunidades para todos

Contenido

Crecimiento y Equidad en la República Dominicana: La Paradoja 6
Marco Conceptual para el Análisis de Equidad 7
El vínculo débil entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la República Dominicana 8
Lograr escapar de la pobreza y mantenerse alejado de ella: dinámica de los ingresos y la falta de movilidad económica ascendente 10
La pobreza multidimensional y su dinámica: El riesgo creciente y persistente de convertirse en pobre crónico 11
Inclusión Social: ¿Existe la igualdad de oportunidades para todos? 13
Opciones de política para fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la equidad 14
Conclusiones 21

Figuras

Figura 1: Tasa de pobreza moderada. República Dominicana vs ALC 7
Figura 2: Coeficiente de Gini (2000-2011) 9
Figura 3: Movilidad Económica a través de los grupos y el tamaño de la clase media 10
Figura 4: Características iniciales y clase económica en 2011 12
Figura 5: Matriz multidimensional y pobreza por ingreso en RD (2000, 2011) 13
Figura 6: Contribución de "circunstancias" a la desigualdad de oportunidades, 2011 15

Tablas

Tabla 1: Tasas de pobreza moderada y extrema (2000-2011) 9
Tabla 2: Coeficiente de Gini (2000–2011) 10
Tabla 3: IOH para la educación, agua potable, sanidad, vivienda y propiedad de activos 14

Cuando la Prosperidad no es Compartida:

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

Síntesis

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 reporte y proveer comentarios y sugerencias para fortalecer el análisis y su interpretación. El equipo agradece también a los participantes de diferentes 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).

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.

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 (ALC), el fuerte crecimiento económico en la República Dominicana durante la década pasada no estuvo acompañado de un una mejoría equivalente en distintas dimensiones de 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 ALC. 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 ALC 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 desigualdad 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 ALC.

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 privación. 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 ALC 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 Senderowitsch 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 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.

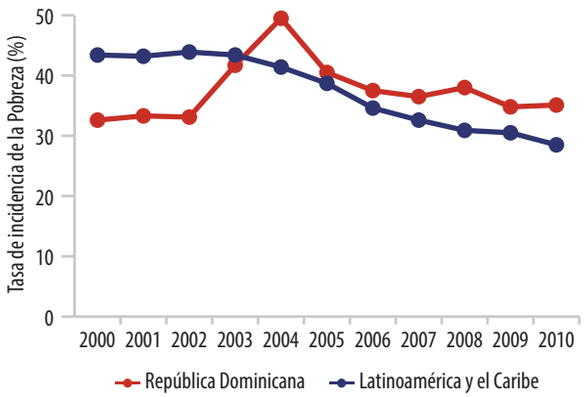
3. Fortalecer el acceso de los pobres al mercado laboral e incrementar la demanda por su mano de obra, de manera que se haga un uso eficiente del capital humano y se permita a los pobres y vulnerables beneficiarse mucho más del crecimiento económico.

Marco Conceptual para el Análisis de Equidad

Este informe utiliza una definición de "equidad" 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 de equidad"). La primera dimensión de equidad, *justicia social* –o independencia de circunstancias originales– se basa en la noción de que 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 definido para vivir con dignidad. Todos deben tener suficiente acceso a los bienes y servicios, de manera que sean capaces de lograr objetivos claramente establecidos. La tercera dimensión es la *libertad de proceso*, 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 de la desigualdad entre grupos que evitan potencialmente que ciertos sectores de la población vulnerable participen de lleno y se beneficien del proceso de desarrollo.

El crecimiento y la equidad son resultados clave para sostener 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 económicamente 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 so-

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



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

cial, 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 aborden tanto la equidad y el crecimiento como resultados interconectados maximizará el progreso económico y mejorará la inclusión social y económica.

El Vínculo Débil 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 ALC, cerrando la brecha con esta región. El PIB per cápita en la República Dominicana creció casi un 50 % entre el 2000 y el 2011, mientras que en la región de ALC dicho crecimiento fue del 26 %. Este ha sido un patrón recurrente en las últimas décadas. De hecho, 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 fuerte y sostenida convergencia entre el ingreso promedio de la República Dominicana y de ALC. En 1990, el ingreso promedio por habitante en la Región fue 90 % más alto que en la República Dominicana; hacia el 2011, dicha diferencia cayó al 24 %. Mientras el país se vio afectado por una grave crisis económica doméstica en 2003 y 2004 que contrajo el PIB, la tasa de crecimiento económica se recuperó rápidamente. Con todo, la economía de la República Dominicana 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 espera. Un aumento considerable en la pobreza, debido a la crisis económica 2003-2004, y una lenta reducción de la pobreza después de la crisis hicieron que la incidencia de la pobreza en la República Dominicana pasara de estar por debajo de los niveles de ALC 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 ALC. 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 tasa promedio de ALC que se ubicaba en 41%. La pobreza empezó a caer en la República Dominicana después de la crisis, pero los niveles de pobreza no se redujeron a la par de la reducción observada en la Región de ALC, ampliando la brecha. Para el año 2011, la pobreza en la República Dominicana era del 40.4%, disminuyendo 9 de los 17 puntos porcentuales que había ganado durante la crisis y ubicándose por encima del nivel de pobreza de principios de la década.[1] En contraste, la pobreza cayó de manera substancial en ALC durante la década del 2000, llegando a un nivel de 27%. Esto implica que casi 70 millones de personas lograron escapar de la pobreza.

Una característica particular de la evolución de pobreza en República Dominicana es su respuesta asimétrica a los ciclos económicos. 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, mayores caídas del PIB en las crisis de México (1995) y en Argentina (2001) desencadenaron incrementos en los niveles de pobreza proporcionalmente más bajos. En cambio, un periodo de recuperación en la República Dominicana que se caracterizó por un fuerte crecimiento económico, alcanzando por ejemplo tasa de alrededor del 10 % real anual en el 2005 y el 2006, solo logró reducir en la mitad el incremento en la pobreza registrada en la crisis 2003-2004. Por lo tanto, si bien la crisis en la República Dominicana afectó la economía total relativamente menos que crisis económicas en otros países de la Región, dicho estancamiento de la economía expuso la vulnerabilidad a la pobreza de una gran parte de la población, con efectos en el mediano y largo plazo.

La pobreza en la República Dominicana se ha vuelto cada vez más urbana. Si bien la pobreza aún es 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. Después de la crisis, la pobreza disminuyó en las áreas urbanas en 7.6 puntos porcentuales, comparado con una reducción mayor (11.5 puntos porcentuales) de la pobreza rural. Comparada con el nivel en el 2000, la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas fue 54% más alta en 2011, mientras que la pobreza rural bajo mucho más de modo que alcanzó a retroceder a los niveles del 2000. Simples ejercicios analíticos confirman que esta "urbanización" de la pobreza no se produjo por migración masiva de pobres de zonas rurales a zonas urbanas sino más bien por la aparición de nuevos pobres en las áreas urbanas.

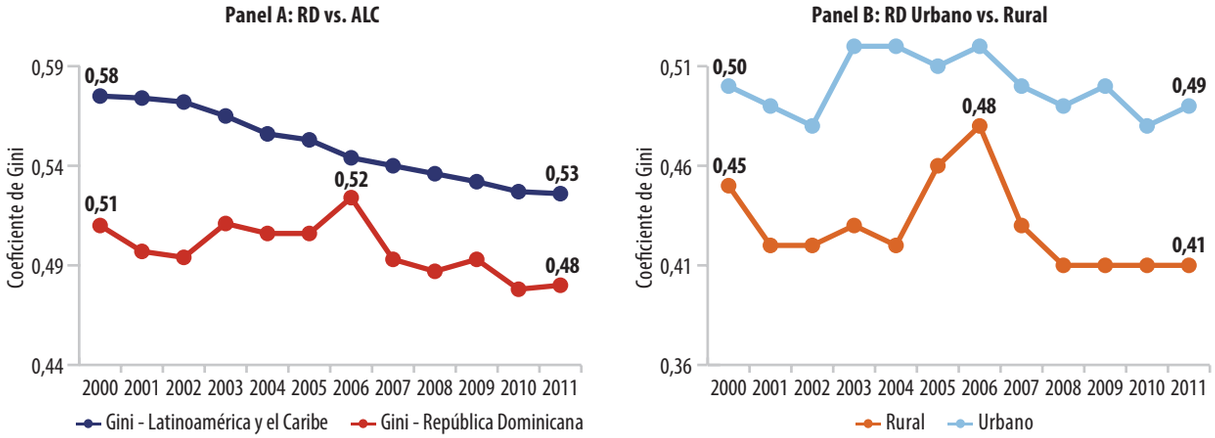
1 La extrema pobreza siguió una tendencia similar a la pobreza moderada en la República Dominicana.

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

Figura 2: Coeficiente de Gini (2000-2011)



Nota: El coeficiente de Gini para la República Dominicana y ALC 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 ALC (SEDLAC, por su siglas en inglés).

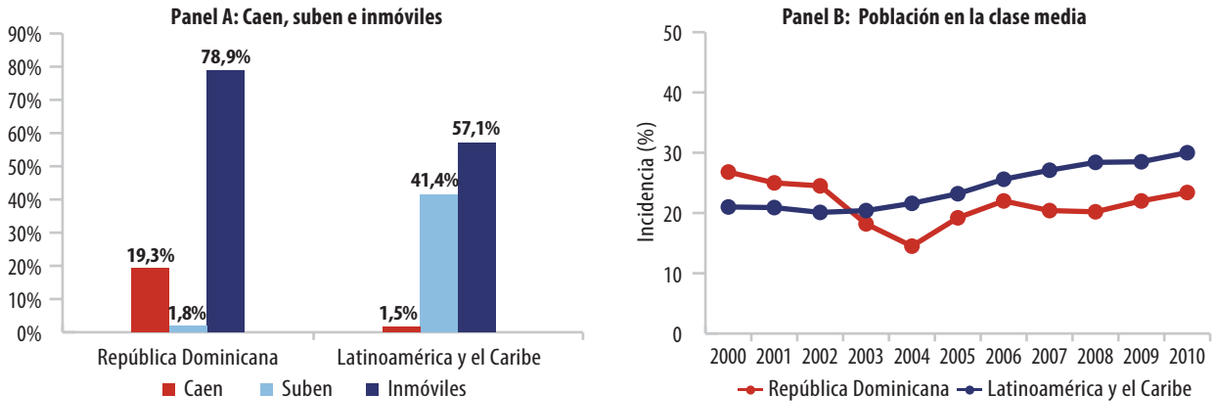
La desigualdad en la distribución del ingreso disminuyó moderadamente durante la década de los años 2000, impulsado principalmente por una mejora en la distribución del ingreso en las áreas rurales. El coeficiente de Gini, una medida estándar de la desigualdad del ingreso, cayó de 0.51 a 0.48 entre los años 2000 y 2011. El coeficiente de Gini, al igual que la pobreza, se incrementó en el 2003 con la crisis económica, llegando a un máximo 0.52 en el 2006, y luego empezó una paulatina caída en los años siguientes. De esta manera, mientras que el coeficiente de Gini disminuyó durante todo el decenio y sigue siendo más bajo que el de ALC promedio (0.53 en el 2011), la diferencia entre la República Dominicana y ALC 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 exhiben ningún crecimiento positivo entre el 2000 y el 2004, crecieron 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 de 2000. Probablemente esto se explica en gran parte por la implementación del programa *Solidaridad*, un esquema de transferencias en efectivo condicionadas para incentivar inversiones de los hogares en educación y en salud. Este programa se creó en septiembre del 2005 con el fin de mejorar el anterior

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 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 ALC. 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 ALC 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.

sistema de protección social débil y fragmentada. 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 negativos. La importancia de los ingresos laborales y no laborales en la reducción de la pobreza es similar a la observada en la reducción de la pobreza en ALC como un todo.

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 del desarrollo económico. Este tipo de movilidad se refiere a la capacidad de los individuos, familias u otros grupos de mejorar su estatus económico y social – bien sea como individuo a lo largo del tiempo (inter-generacional) o por familias a través de generaciones (intrageneracional). El análisis que se presenta en este estudio analiza la movilidad inter-generacional, 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 oficial de pobreza monetaria moderada de US$4.70 al día en áreas urbanas y US$4.20 en áreas rurales, ajustadas por paridad de poder adquisitivo del 2005 (PPP por sus siglas en ingles); 2) los *vulnerables*, que es la gente que está entre US$4.70 al día y US$9 en las áreas urbanas y US$4.20 y US$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 US$9 en las áreas urbanas y US$7.35 en las áreas rurales, y con un umbral de ingreso alto diario de US$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 cre-

cimiento económico observado durante los períodos antes y después de la crisis no produjo alta movilidad económica y, por tanto, no ayudó a una proporción substancial de dominicanos a salir bien sea de la pobreza o de la vulnerabilidad económica. Como resultado, muy poca gente pasó a formar parte de la clase media. Del año 2000 al 2011, apenas por debajo del 2% de la población de la República Dominicana experimentó una movilidad económica 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 lograron escapar de la pobreza para en el año 2011, pero la gran mayoría siguieron siendo vulnerables de caer de nuevo en la pobreza. Como resultado de estas tendencias, la proporción de la población ubicada en la clase media se ha mantenido básicamente constante en el largo plazo. Por el contrario, de 1995 al 2010, el 41 % de la población de ALC pasó a un grupo económico más alto y, de la gente que en un principio era pobre, para el 2010 casi la mitad había abandonado esa condición. 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 ALC, el número de personas en la clase media supera al número de personas que viven en la pobreza. Este punto de inflexión está aún lejos de ocurrir en la República Dominicana.

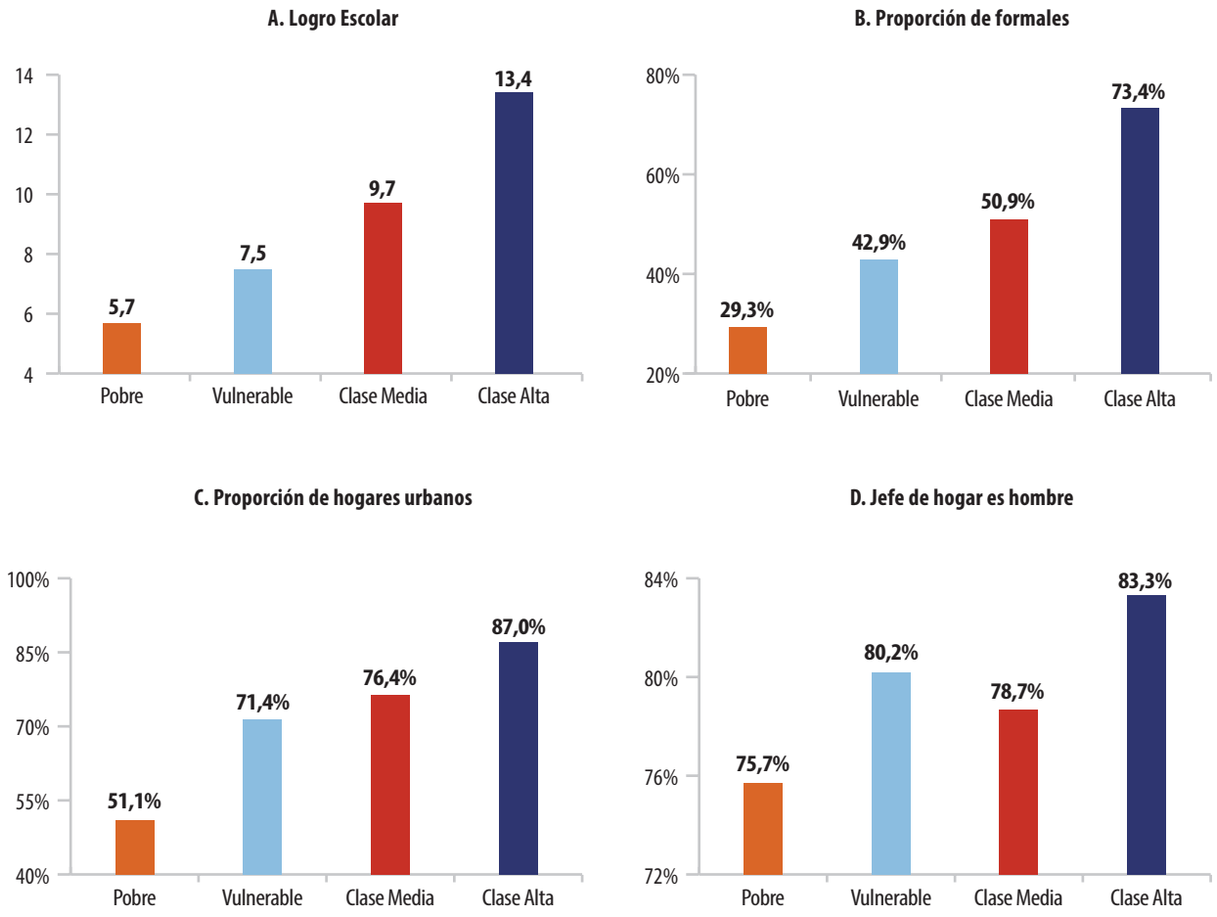
Factores como la riqueza inicial, los activos y las oportunidades económicas son determinantes importantes de la movilidad económica en la República Dominicana. Los hogares que hoy pertenecen a la clase media o a la clase más alta están encabezados por las personas con mayor nivel de educación inicial que los jefes de hogares que se encuentran en una situación de pobreza o vulnerabilidad. De hecho, los jefes de familia que se encontraban en la clase media en 2011 tenían, en promedio, cuatro años más de educación al comienzo del periodo de análisis (2001), comparado con los jefes de familia que eran pobres (9.7 frente 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 el menos del 30 % de los jefes de familia inicialmente empleados en el sector formal entre las familias que eran pobres en el 2011. Una tendencia similar se observa al analizar la ubicación entre zonas urbanas y rurales. La clase media y la clase alta del 2011 eran más propensas de residir en zonas urbanas en 2000.

La Pobreza Multidimensional y su Dinámica: El Riesgo Creciente y Persistente de Convertirse en Pobre Crónico

El ampliar la medida de la pobreza con el fin de incluir los indicadores no monetarios permite una caracterización más completa de la privación experimentada 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 ni en la República Dominicana ni en la mayoría de países de ALC. Sin embargo, los indicadores no-monetarios de la pobreza, tales como 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, por ejemplo, dos o más de esos indicadores, se puede considerar 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 ingreso 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 alcanzado en mejorar el acceso de su 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 servi-

Figura 4: Características iniciales y clase económica en 2011

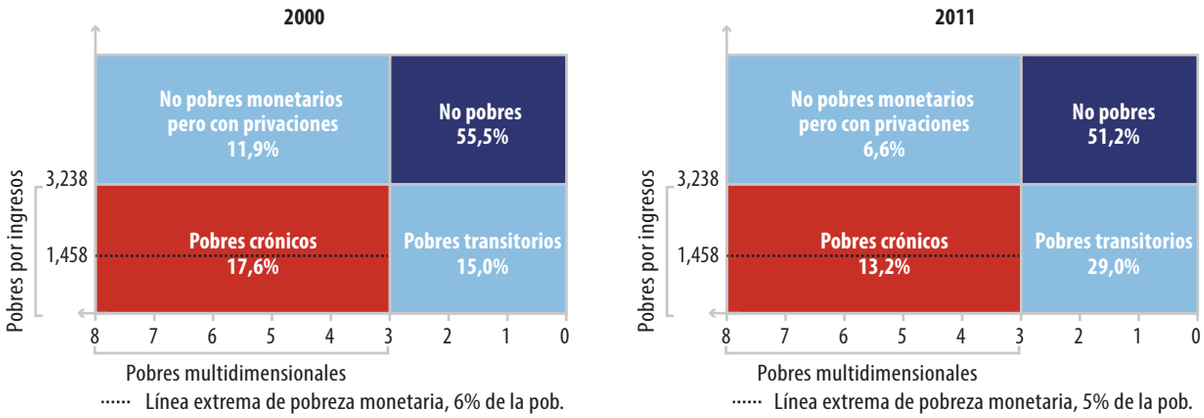


Nota: Las características iniciales en el 2000 incluyen: a) los años de escolaridad del jefe de familia, b) la porción de los jefes de familia cuyo trabajo principal es en el sector formal, c) la porción de los hogares que residen en áreas urbanas y d) la porción de los hogares encabezados por un hombre.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

cios 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 la última década en proporcionar mayor acceso a una gama de servicios, en particular aumentos en el acceso a la educación, escolarización de la población, saneamiento básico, la calidad de la vivienda y reducción del hacinamiento. De hecho, la proporción de los 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 mucho menor comparado 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 estuvo el aumento de 9.2% generado por la crisis en el 2004, superando incluso el crecimiento de la pobreza crónica en general. Esto sugiere que la lenta recuperación observada después de la crisis económica puede explicarse por el notable aumento de 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 en extrema pobreza, el gran incremento en el porcentaje de personas que son po-

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



Nota: La línea punteada muestra la línea de pobreza extrema, $2.12 para residentes urbanos y $2.03 para residentes rurales. Los pobres severos (es decir, aquellos por debajo de la línea de pobreza extrema) y pobres por pobreza multidimensional = 5.9 puntos porcentuales y en 2011 = 4.9 puntos porcentuales. El eje horizontal mide el número de deprivaciones en el hogar; el eje vertical mide el ingreso per cápita del hogar en pesos dominicanos (R$). Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000 y 11

bres 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 extrema de pobreza monetaria y del grupo que no es pobre por-ingresos pero que sufre privaciones de bienes y activos básicos, la proporción de la población en pobreza transitoria casi que se duplicó, pasando del 15% al 29% en la última década. En gran parte, esto también es el resultado de la crisis económica, resultante en una la clase media más pequeña y una mayor proporción de gente en pobreza por-ingresos. La pobreza transitoria permaneció siendo alta incluso siete años después de la crisis de 2003-04. Esto sugiere que, aunque la República Dominicana ha brindado a los pobres transitorios la posibilidad de acumular capital humano y físico básico (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 bajo este grupo sufran un serio choque económico o que sus activos productivos (por ejemplo su experiencia y conocimientos) se deprecien a través del tiempo, resultando en un alto riesgo de que se conviertan en pobre crónicos.

Inclusión Social: ¿Existe la Igualdad de Oportunidades para Todos?

El concepto de inclusión social como igualdad de "oportunidades en la vida" implica el acceso equitativo a bienes y servicios fundamentales que permiten que una persona pueda progresar, 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, saneamiento básico y electricidad, así como por la propiedad de un conjunto mínimo de activos fundamentales. El concepto de inclusión social 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 su lugar de nacimiento, género, raza, nivel de riqueza y educación de sus padres y el área de residencia, no deben determinar sus oportunidades como personas. Por ejemplo, todos los niños deben tener acceso al agua potable, bien 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 equidad 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 por ejemplo su participación en la escuela ha crecido a través del tiempo y de manera equitativa. Au-

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

mentos 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. El índice creció en promedio aproximadamente en 1 % anual entre el 2000 y el 2011, incluso durante los años de la crisis económica. Sin embargo, a este ritmo, se proyecta que le tomaría a la República Dominicana poco menos de 30 años hacer que las oportunidades capturadas en el HOI 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 ALC 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 otorgar a los niños acceso equitativo a servicios básicos (agua potable y sanidad) y activos asociados con una mejor calidad de vida (refrigerador, teléfono, y cocina de combustible limpio para cocinar), así como la oportunidad de terminar el grado 6º a tiempo. Estos cuatro factores representan casi el 90 % de la desigualdad de oportunidades observada. La educación de los padres y los ingresos de la familia explican cada uno una cuarta parte de la desigualdad de la distribución de oportunidades que se mide en el IOH. La condición socioeconómica 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 escolaridad, sino que también hay diferencias considerables en la *calidad* de la educación que reciben. En suma, 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. 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 "débil" *agencia* es la escasa prestación de servicios. De hecho, la economía política de la prestación de servicios, los patrones de exclusión y la sensación general de inclusión social en el sistema se vuelven especialmente importantes en el análisis de movilidad y la clase media.[2]

Opciones de Política para Fortalecer los Vínculos entre el Crecimiento Económico y la Equidad

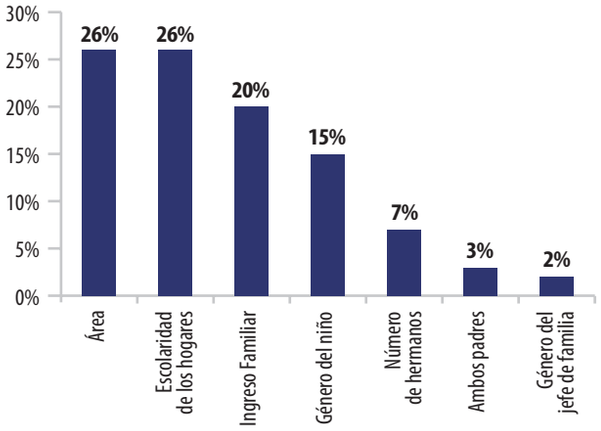
Establecer una agenda de política pública destinada a garantizar que los beneficios del crecimiento económico y la prosperidad se distribuyan de manera más equitativa requiere comprender los vínculos entre el crecimiento y la equidad. La equidad y el crecimiento, los cuales se fortalecen mutuamente en un círculo virtuoso, constituyen un camino para la 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, progresan. En este proceso, el círculo virtuoso fortalece el bienestar de la sociedad. Equidad implica libertad de la pobreza absoluta, igualdad de oportunidades, inde-

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

pendientemente de las circunstancias, y de la capacidad para tomar decisiones autónomas. Dentro del marco de prosperidad compartida se pueden identificar 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 inclusivas y transparentes y prestación eficiente de bienes públicos; 3) mercados funcionales y accesibles y 4) gestión del riesgo de manera integral y eficiente. 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 adoptar estrategias que pueden afectar su bienestar.

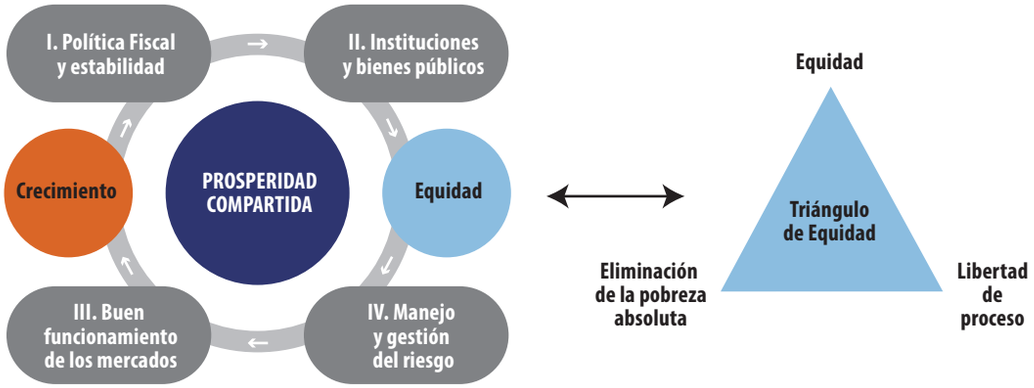
El marco del círculo virtuoso de la prosperidad compartida es útil para entender los desafíos en la República Dominicana y los puntos de entrada para intervenciones de política más eficaces. Este informe ha demostrado que a pesar del crecimiento económico, la sociedad sigue siendo muy desigual. Por ejemplo, el empleo en los sectores de la economía de mayor crecimiento 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 para todos los tipos de trabajadores, calificados y no calificados. Además, muy pocos dominicanos tienen acceso una educación de calidad y capacitación laboral relevante, y muchos carecen de acceso a los servicios básicos, con lo que se disminuye el potencial productivo del capital humano de la República Dominicana. Estos factores han hecho más difícil conectar a la gente con el crecimiento económico y mejorar la equidad, lo que resulta en una movilidad económica limitada y en 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, pese a la ampliación y efectividad de estos programas de protección social, aún más del 40

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



Fuente: Estimaciones propias basadas en ENFT 2000 y 2011

El Círculo Virtuoso de la Prosperidad Compartida



Fuente: Los autores

por ciento de la población se encuentra en condición de 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.

Los aspectos fundamentales de la equidad en la República Dominicana pueden fortalecerse centrándose en los ámbitos de política pública que se presentan a continuación, de modo que fortalezca la conexión entre crecimiento y equidad y vigorizar, de esta manera, un ciclo positivo de prosperidad compartida. Los vínculos entre los resultados socioeconómicos 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 ALC es el 20 por ciento del PIB, mientras que en promedio en la última década los ingresos fiscales en la República Dominicana son del 13.7 por ciento del PIB, ligeramente superior 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 elevar de manera significativa los ingresos fiscales, ya que se espera que la recaudación fiscal adicional sea de cerca del 1.4 por ciento del PIB.

- **El sistema tributario se basa en gran medida en impuestos indirectos, lo que limita que su progresividad.** En vez de imponer una mayor carga directa sobre el ingreso, casi una tercera parte de la recaudación fiscal total proviene del impuesto al valor agregado (ITBIS por la sigla con la que se denota en la República Dominicana), aunque muchos de los bienes básicos de la canasta de consumo están exentos. Por otra parte, a pesar de las excepciones de los artículos básicos, alrededor del 50 por ciento 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. Micro simulaciones parciales de la reforma fiscal del 2012 demostraron que el incremento en impuestos indirectos (por ejemplo, un incremento en la tasa del ITBIS) era regresiva (Valderrama et al. 2013)[3]

- **Las rigideces presupuestarias limitan la capacidad de aumentar y reorientar recursos públicos a sectores clave de la sociedad con el fin de ofrecer más y mejores bienes y servicios públicos, incluyendo los sistemas de protección a los pobres y vulnerables de choques negativos.** El ya limitado espacio fiscal es restringido aún más por factores estructurales por el lado del gasto, en particular el uso de recursos públicos para financiar continuo y gran déficit del sector eléctrico. En el año 2008, tan sólo el déficit representó el 2.7 por ciento del PIB. Esta cifra ha disminuido desde entonces, pero permanece siendo grande, representando un 1.8 por ciento del PIB en el 2012. Tomando en cuenta todo lo anterior, la República Dominicana sigue estando muy por debajo de los promedios de ALC en términos de gasto social. En el 2011, el país asignó sólo el 2.3 por ciento del PIB en fondos públicos para la educación, uno de los niveles más bajos en la región de ALC. Se han dado pasos en la dirección correcta para incrementar el gasto a la educación a un 4 por ciento del PIB en el 2013, pero restricciones en la capacidad institucional pueden limitar la calidad y la eficacia de ese gasto. Los gastos de salud también han aumentado en los últimos años, pero para 2011 todavía eran de apenas la mitad del promedio de ALC. Más

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.

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 saneamiento básico. 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 formales de focalización.

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. Las acciones específicas de política para lograr este objetivo 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 representaban en 2011 un 5.9 por ciento del PIB) y los incentivos,** para que sean más progresivos;

- **Fortalecer la capacidad de los mecanismos para detectar y limitar la evasión fiscal,** por ejemplo, aumentando la capacidad de las instituciones relevantes para conducir auditorías fiscales y hacer cumplir los controles. Es probable que la evasión fiscal haga que la tributación efectiva sea aún 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 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,** incluyendo los programas de protección social con el fin de proteger a los pobres y a los vulnerables de los efectos de posibles choques negativos. Esto reducirá finalmente el impacto que pueden tener las crisis económicas y contribuirá a reducir la respuesta asimétrica de la pobreza a los ciclos económicos;

- **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 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 los dos). Esto puede contribuir a detener la "urbanización de la pobreza";

- **Vincular aún más el gasto público social con 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 los recursos de asistencia se dirija a las personas necesitadas;

- **Avanzar en la consolidar de 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 desigualdad de acceso a los servicios públicos, particularmente entre los pobres. Esto limita el conjunto de "oportunidades" para progresar en la vida.[4] En especial,

- **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 alumno/maestro, alto ausentismo de los maestros y poco uso de los datos de rendimiento que ayuden a la evaluación del logro de resultados. Más del 41% de los niños de tercer grado en la República Dominicana carece de conocimientos básicos de matemáticas, mientras que más del 31% ni siquiera alcanza el nivel más bajo nivel definido por la prueba de lectura SERCE. Los estudiantes en la República Dominicana muestran algunos de los más bajos resultados académicos en ALC, y esta falta de eficiencia en la educación afecta a los pobres de manera desproporcionada. Mientras los estudiantes de la clase alta estudian en promedio por 12.3 años y terminan hasta el 10.1 grado, los pobres estudian en promedio por 11.1 años y terminan hasta el 7.8 grado. Como se muestra en el análisis hecho para este reporte, 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, asegurar retornos al gasto social y garantizar la sustentabilidad del retorno a los gastos sociales.[6]

- **La cobertura y calidad de salud son deficientes, incluso por debajo de la de los países con presupuestos 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 un tercera parte a la media en ALC, 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 2010 en el puesto 107 entre 139 países.

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 los sistema de incentivos, 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

4 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.

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).

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 presupuestos basados en resultados e instrumentos que garanticen la eficiencia y eficacia de acuerdo con estándares de calidad establecidos.** Un aspecto crucial de este tipo de instrumentos es la generación y uso de datos de rendimiento (por ejemplo, vincular los resultados de los exámenes de los estudiantes en las evaluaciones docentes); y

- **Hacer más común el uso de análisis de eficiencia (como costo-beneficio, costo-eficacia y la tasa de rentabilidad económica) y de 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 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 para una buena parte de la población. 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 fue 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 los puestos de trabajo en el mismo período, lo que redujo su participación en el empleo total en este periodo 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 ayuod a disminuir la pobreza después de la crisis, la baja calidad de los trabajos creados puede explicar el por qué 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 por ciento de la población era pobre en términos monetarios 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 por ciento 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 por ciento) se relaciona con que algunas personas no pueden generar in 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 actividades económicas 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 también se debilita por la existencia de procesos de regulación complejos (incluyendo normas laborales) y por instituciones débiles, la falta de transparencia, acceso parcial al financiamiento y mercados de capital subdesarrollados, mano de obra poco calificada y una infraestructura inadecuada.

Opciones de política:

M**ejorar 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.** Considerando que los ingresos de la mano de obra han sido el principal motor en la reducción de la pobreza en la última década, brindar los recursos y las posibilidades para que las personas participen en el mercado laboral ayudará a elevar los niveles de vida y aumentar 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. El diseño de programas activos de mercado laboral (PMLA) puede incrementar la empleabilidad de la fuerza de trabajo y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo. 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 objetivo 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 inversión y de negocios 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 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 promover 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 en este reporte 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 un económica y socialmente. De esta manera, en este informe se examinan para la República Dominicana la situación de los pilares fundamentales de lo que constituye una sociedad equitativa, es decir, 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 conocida 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 y medidas para aproximar el nivel de agencia que tienen los diferentes grupos de la sociedad.

A pesar del fuerte crecimiento económico durante la última década, aún subsisten grandes inequidades en la sociedad dominicana, inequidades que han disminuido a un ritmo menor que el 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 por ciento del 2000 al 2011. Pero a pesar de este crecimiento, los aspectos fundamentales de la equidad siguen siendo débiles en el país Por ejemplo, aunque hubo un fuerte crecimiento económico después de la crisis, el país no ha podido bajar la pobreza al ritmo esperado, la cual que aumentó en 17 puntos porcentuales debido a la crisis, afectando en ese momento a la mitad de la población. Esta tasa se mantiene en 40.4 por ciento, más alta que el nivel de 32 por ciento 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 entre el 2000 y el 2011, del 6% al 5% de la población. Aún más preocupante es que tres de cada cuatro 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 por ciento de la población ascendiendo a un grupo económico más alto. De hecho, del 2000 al 2011, más del 19 por ciento de la población ha experimentado un deterioro en su estatus económica. 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 ALC, el crecimiento económico en la República Dominicana es más alto pero el país está relativamente rezagado en varias dimensiones de equi-

dad. 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 ALC 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 lenta que la de ALC durante el mismo período con menor crecimiento económico. 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, dados los mayores avances en mejoras de la distribución en la última década en la Región, ALC se está acercando a los niveles de desigualdad de la República Dominicana. En términos de movilidad del ingreso intergeneracional, todavía existe una notable diferencia entre la República Dominicana y ALC - mientras que el 41.4 por ciento de la población ascendió a un grupo económico más alto en ALC, sólo el 1.8 por ciento lo hizo en la República Dominicana. El país también muestra un menor desempeño comparado con el de ALC 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 Dominica le llevaría más tiempo alcanzar el acceso universal que el promedio de ALC. 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 ALC, 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 reduce la progresividad del sistema fiscal. El estrecho espacio fiscal y la debilidad de las instituciones, a su vez, limitan el tamaño y la efectividad del gasto social, lo que limita el acceso a bienes y servicios básicos de calidad, especialmente entre 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 trabajo informales de baja remuneración y tienen 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 mercados 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. Es necesario comprender la naturales de la aparente desconexión entre los datos macro y microeconómicos que obstaculiza la capacidad de las estadísticas nacionales para medir y monitorear los avances macroeconómicos y sociales del país.

BANCO MUNDIAL

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