



Crisis y pobreza rural en República Dominicana

Noviembre 2009

La crisis económica mundial afectará de manera directa, aunque diferenciada, a los países de América Latina. Este estudio intenta descifrar cuáles serán los efectos de esta crisis en la población rural latinoamericana; cómo influirá en la pobreza rural de los 11 países estudiados; y qué acciones deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional para mitigar sus efectos. Las investigaciones que pertenecen a la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" se llevaron a cabo en: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Perú.

- ▶ En República Dominicana, el impacto de la crisis podría significar un crecimiento del PIB de -1%, con un desempleo cercano al 19% en el año 2009.
- ▶ Uno de cada cuatro hogares recibe remesas del exterior, las que constituyen la segunda fuente de ingresos del país, después del turismo. Se estima que en el 2009 las remesas caerán en un 10%, repercutiendo en los ingresos de muchos hogares pobres.
- ▶ Una previsible reducción del ingreso real per cápita no menor de un 10% en el 2009 con relación al 2008 puede aumentar la pobreza en más de 19%.
- ▶ La reducción en la actividad turística y en las zonas francas perjudicará a las zonas rurales. Los hogares rurales pobres dirigidos por mujeres y adultos mayores son los más vulnerables a la crisis, en la medida en que se vea afectado el consumo directo de la familia.

Pedro Juan del Rosario,
Julio Morrobel y
César Martínez

Para enfrentar la crisis en el sector rural, se requiere de medidas encaminadas principalmente a mejorar la creación de fuentes de empleo, los ingresos y la subsistencia de la familia, tales como:

- ▶ **Fortalecer la agricultura de subsistencia y de mercado.**
- ▶ **Desarrollar programas de capacitación orientados a los microempresarios rurales, según el tipo de microempresa.**
- ▶ **Readecuar el presupuesto nacional para atender a los sectores más vulnerables, favoreciendo el gasto social en salud, alimentación y educación.**
- ▶ **Desarrollar mecanismos para mejorar el acceso al crédito de los hogares rurales, como sería facilitar la capitalización de los colmados o pulperías rurales.**
- ▶ **Focalizar los programas de subsidios para enfrentar la pobreza.**

Dimensiones de la crisis en República Dominicana

En República Dominicana, al igual que en otros países del área caribeña, la crisis tiene efectos marcados, sobre todo por su alta vinculación con la economía norteamericana. El país ha percibido como el resto de la región los impactos en términos de caída de las bolsas de valores, depreciación de la moneda, caída de los precios de los bienes exportables, reducción de las remesas y restricción del crédito para hogares, empresas y gobierno.

► Las cifras de 2008 e inicios de 2009 muestran algunas evidencias de la crisis:

- Las recaudaciones del gobierno central en los dos primeros meses de 2009 tuvieron un faltante de 2,140 millones de pesos con relación a lo esperado, disminución sin precedentes en la historia económica del país.
- Aunque las remesas de 2008 crecieron en un 2.1% con respecto al 2007, se redujo el ritmo de crecimiento de las mismas, que era entre 8% y 10% anual.
- El turismo la actividad económica más importante en el país cerró el año 2008 con un crecimiento de apenas 1.5%. La baja en este rubro repercute en el empleo y en la demanda de alimentos producidos localmente en zonas rurales.
- Durante 2008, las exportaciones de dos de los productos agrícolas más importantes (azúcar y tabaco) se redujeron 7.3% y 19.4%, respectivamente. En cambio, las de café y cacao tuvieron un crecimiento relevante. Estas actividades involucran a muchos pequeños productores de las zonas rurales.
- Según la Unión Nacional de Trabajadores de Zonas Francas, en los últimos meses de 2008 se perdieron 30 mil empleos en las zonas francas de la región norte del país.
- El aumento de los precios del petróleo registrado hasta mediados de 2008 influyó de manera determinante en la situación deficitaria general de la balanza comercial del país, que ya venía agravándose desde hace cinco años.
- La población ocupada en el sector formal a abril de 2008 se redujo en un 0.4% comparado con abril de 2007, mientras que en el sector informal creció 6% en

el mismo periodo (Banco Central 2008). Esto significa que la crisis está afectando la calidad del empleo, ya que el empleo informal no tiene protección de las leyes laborales ni de seguridad social.

► Entre los potenciales efectos y proyecciones de la crisis, se visualizan los siguientes:

- El gobierno estima que la economía crecerá 3% en este año, en vez del 8.3% promedio de los últimos cuatro años, y el Banco Central proyecta una inflación de entre 6% y 7%.

Proyección de exportaciones agrícolas

- El precio del café en la Bolsa de Valores en Nueva York creció desde el año 2006 (US\$ 1.14/libra) hasta el 2008 (US\$ 1.38/libra). Se estima que para el 2009 los precios no tendrán cambios significativos debido a una estabilidad de la demanda durante el período.
- El precio del cacao, que el año 2006 fue de US\$ 0.70/libra, ha crecido paulatinamente, llegando en enero pasado a US\$ 1.19/libra. Las proyecciones indican que hasta el año 2013 la producción y los precios se mantendrán en crecimiento.
- En el caso del tabaco, otro importante producto de exportación, la Asociación de Fabricantes de Cigarros de la República Dominicana ha señalado que las exportaciones de cigarros a Estados Unidos se redujeron en un 15% el año 2008 y para 2009 se espera una reducción similar, debido a la crisis económica y al impuesto al tabaco que entró en vigencia en abril. Esto afectará a unos 50 mil trabajadores del campo y 5 mil productores de tabaco, además de los fabricantes de cigarros.

- Por otro lado, la Unidad de Inteligencia Económica de *The Economist* pronostica para el año 2009 un crecimiento del PIB de -1.0% y una tasa de desempleo de 18.9%.
- También proyecta una devaluación real de 8%, con lo cual el tipo de cambio llegaría a 41 pesos por dólar a fines de 2009, repercutiendo en la actividad económica y el empleo.
- Asimismo, pronostica que para 2009 las remesas caerán en un 10%.
- Para 2009 se proyecta un déficit fiscal de 3.7%. Esto implica que las posibilidades de intervención del sector público para enfrentar la crisis a través de transferencias son mínimas.
- Las proyecciones sobre el comercio exterior dominicano se mueven a la baja, por causa de la reducción del nivel de actividad global.

Impacto sobre la pobreza

En la crisis experimentada por República Dominicana en el período 2002-2004, la pobreza aumentó alrededor de un 65%: casi un 15% de los dominicanos (1.3 millones) cayeron en situación de pobreza, mientras que entre un 6% y 7% (más de medio millón) se convirtió en indigente. El ingreso real sufrió una reducción de un 31.4% entre abril de 2002 y octubre de 2004. Hacia 2007, se estimaba en alrededor de 1.8 millones las personas en condiciones de pobreza y en alrededor de 820 mil las que se hallaban en pobreza extrema.

► Con la crisis habrá un fuerte aumento de la pobreza y la pobreza extrema.

Tanto por la reducción del nivel de actividad y del aumento del desempleo, como por el aumento de la inflación y el tipo de cambio, habría que esperar una reducción del ingreso real per cápita no menor de un 10% para el año 2009 con relación al año 2008. Esto implicaría un aumento de la pobreza no menor de 19.3%, y de 11.1% de la pobreza extrema. En consecuencia, tanto la brecha como la severidad de la pobreza aumentarían. Los pobres son, así, los más perjudicados y los mayores impactos se manifiestan en la pérdida de capacidad para alimentarse apropiadamente.

► El efecto mayor caería sobre los quintiles 3 y 4, y en menor medida sobre los quintiles 1 y 2.

Los sectores de la población cuyos ingresos se encuentran en niveles algo superiores a la línea de la pobreza que llamamos los “no pobres vulnerables” son los más sensibles a los cambios en el ingreso real. De ahí que, si bien la crisis afectará a los sectores más pobres creando una mayor incidencia de la pobreza extrema, se puede prever que en 2009 el efecto mayor se expresaría en el número de personas del quintil 3 y 4 que caerán por debajo de la línea de la pobreza.

► La reducción de las remesas, que podría ser del orden del 10% en el 2009, afectará a las familias pobres dominicanas.

Las remesas representan la segunda fuente de divisas para el país, superada solo por los aportes del turismo. Se estima que una de cada cuatro familias dominicanas recibe remesas y el 82% de estas proceden de los Estados Unidos. En 2004, el 20% de las remesas

llegaban a la zona rural y representaban el 10% del ingreso per cápita mensual. El 60% del dinero recibido en remesas es utilizado en los gastos diarios. De ahí que la reducción en el flujo de remesas, a causa de la crisis, repercute negativamente en las familias pobres. Por ejemplo, en Vicente Noble, en la región Enriquillo, las remesas provenientes de España representan la principal fuente de la economía y han disminuido en más del 50% desde octubre de 2008. Esto ha provocado una fuerte reducción en el consumo y en las actividades comerciales y de construcción.

► No hay indicios de un aumento del gasto social en el presupuesto gubernamental.

A pesar de que República Dominicana es un país "piloto" para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el gasto social se redujo de un 39% a un 37.7% de 2007 a 2008, según el análisis del Comité Ejecutivo del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Monitoreo de las Políticas Sociales. Para el año 2009, se consignó un 37.3% del presupuesto para el gasto social.



Foto: Dorne/Morgue File

Pobreza y territorio

Desde una perspectiva territorial, la situación de pobreza en República Dominicana está relacionada con la densidad de la población, la distancia a los centros urbanos de importancia y la dotación de recursos agroecológicos, pudiéndose establecer tres categorías:

- **Zonas rurales marginales o deprimidas**, caracterizadas por una densidad de población baja, dotación pobre de recursos agroecológicos y ubicadas lejos de los mercados dinámicos. En estas zonas los hogares pobres representan en promedio el 78%.
- **Zonas de dinamismo medio**, con densidad de población alta y lejos de centros urbanos de importancia (significativamente rural) o con densidad baja y cerca de centros urbanos (ligeramente rural). En ellas, los hogares pobres representan 59% y 68%, respectivamente. Las primeras cuentan con dinámicas endógenas agrícolas de importancia, asociadas a la buena dotación de recursos agroecológicos, lo que permite la generación de ingresos y empleos en el propio territorio. Las segundas dependen fundamentalmente de fuentes de ingresos urbanos.
- **Zonas rurales de alto dinamismo**, con una densidad de población relativamente alta, buena dotación de recursos agroecológicos (incluyendo tierra) y a poca distancia de los

Crisis y pobreza rural

En República Dominicana, la definición de lo “rural” resulta de una decisión político-administrativa que establece que la población rural es la que “habita fuera de la cabecera de comunas (municipios) y distritos municipales”. Esta definición excluye a territorios con características netamente rurales pero que, por ser cabeceras de municipios, son clasificados como urbanos, mientras que territorios con características urbanas son incluidos como rurales, porque no son cabeceras de municipio o de distrito municipal. Con esta definición, según el último censo (2002) la población rural representa el 36% de los 8.5 millones de habitantes. Para 2007 se proyectaba una población total de 9.3 millones y una población rural de 3.4 millones. Esto significa unos 872 mil hogares rurales, con un promedio de 3.9 miembros por hogar.

Si bien la agricultura es la fuente principal de empleo rural, las actividades no agrícolas, tomadas como conjunto, tienen mayor peso relativo. Los hogares agropecuarios apenas representan el 12% del total de hogares rurales y alcanzan el mayor valor en la región Este con un 23%. En este contexto, el espacio rural dominicano no es sinónimo de espacio de agricultura. De hecho, la agricultura ha perdido peso en la economía nacional. Para el año 2008, según datos del Banco Central, representaba un 7% del PIB, 12% de la población económicamente activa total, 14% de los ocupados y 13% de los perceptores de ingreso.

Por su parte, las micro y pequeñas empresas no agrícolas rurales tienen una creciente importancia en la generación de empleo e ingresos, al absorber a un tercio de las personas empleadas. No obstante, las características de estas empresas reflejan también la situación de pobreza en la zona rural: alrededor del 70% son negocios de subsistencia, con un carácter informal y generalmente ubicados en la misma vivienda.

► **La reducción de los ingresos en los hogares rurales dará lugar a una contracción de la demanda, tanto por la caída del empleo como por el aumento de los precios.**

La contracción de la demanda también tendrá efectos negativos sobre las micro y pequeñas empresas no agrícolas rurales, sobre todo sobre las empresas de

subsistencia. Estas pueden colapsar fácilmente con el cambio de algún factor exógeno como la enfermedad de un familiar o la reducción de las remesas recibidas, lo que puede significar la desaparición de los inventarios o la incapacidad para la compra de materia prima requerida para la operación. Aunque las empresas manejadas por mujeres son más eficientes que las gestionadas por hombres, también son en promedio más pequeñas y frágiles, debido probablemente a la fragilidad de la familia misma. En consecuencia, las empresas manejadas por mujeres se verán afectadas en mayor grado por la contracción de la demanda.

Pobreza rural

- Según los datos de ONAPLAN (2005), calculados mediante el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, la pobreza rural alcanza el 57% de los hogares y un 14% corresponde a una situación de pobreza extrema.
- Los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2004), medida a través del ingreso, indican una tasa de pobreza rural de 54%, mientras la pobreza extrema alcanza el 22%.
- Considerando la canasta del 40% de los hogares de menor consumo, tanto la brecha (19.2) como la severidad (10.8) de la pobreza rural son mayores que en las zonas urbanas (14.7 y 8.2, respectivamente).
- El peso relativo de la pobreza rural casi duplica al de la pobreza urbana.
- Mientras el ingreso anual per cápita en el ámbito nacional es de US\$ 711, en la zona rural alcanza US\$ 544.
- Más del 85% de los hogares de las zonas predominantemente rurales se encuentran con un índice de calidad de vida (ICV) entre “bajo” y “muy bajo”, mientras, en promedio, el 100% de los hogares de zonas predominantemente urbanas califican con un ICV de valor “medio”.

- ▶ **En tanto la crisis trastoque los bienes de la canasta alimentaria, se afectará en mayor medida las condiciones de vida de los hogares más pobres, en especial los rurales.**

El consumo de alimentos representa el 56% del consumo total en los hogares rurales, y el 43% en los urbanos. Los cambios en los demás componentes del consumo afectarían en mayor medida a los hogares urbanos que a los rurales.

- ▶ **Los hogares rurales pobres dirigidos por mujeres y adultos mayores serán los más vulnerables frente a la crisis, en la medida en que el consumo directo de la familia se vea afectado.**

Cerca del 26% de los hogares rurales que se encuentran en el decil más pobre son encabezados por mujeres y el 27% de los hogares en el decil más pobre tiene como jefe a una persona de más de 60 años. En definitiva, se trata de hogares que no pueden ajustar sus ingresos fácilmente, porque no tienen alternativas a través de la producción de bienes y servicios o de empleo en los sectores formales.

- ▶ **Las medidas anticrisis adoptadas no mitigarán de forma significativa los efectos de la crisis en los pobres rurales.**

Hasta ahora, las principales medidas son de orden monetario-financiero y las posibilidades de intervención del sector público para enfrentar la crisis a través de transferencias son mínimas, debido al déficit en las finanzas públicas.

¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

▶ El sector público.

- En comparación con el resto de países de América Latina, el sector público dominicano ha tomado muy pocas medidas para enfrentar la crisis financiera internacional (CEPAL 2009).
- Hasta enero de 2009 solo se había tomado una medida: la aprobación de un mecanismo tendiente a la provisión de liquidez en moneda nacional para las entidades de intermediación financiera.
- En febrero, la junta monetaria emitió una resolución mediante la cual reduce el encaje legal en un 2% para los préstamos dirigidos a los sectores agropecuario, industria manufacturera local, construcción y micro, pequeña y mediana empresa. Esto implica una liberalización de unos 10.500 millones de pesos para favorecer a dichos sectores. Sin embargo, es muy probable que el sector agropecuario sea el menos favorecido con esta medida.
- El Presidente anunció que se incrementará el financiamiento a ser otorgado por el Banco Agrícola y especializar 3,600 millones de pesos del Banco Nacional para el Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV) destinados al desarrollo del sector agropecuario.
- Se prolongaron por el año 2009 las exenciones fiscales para el sector agropecuario. Además, en el 2008 el gobierno otorgó subsidios al consumo de alimentos básicos por un monto de 2,746 millones de pesos.

▶ La cooperación internacional.

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prestará unos 360 millones de dólares al país para negociaciones que tienen que ver con créditos para la liquidez y programas de emergencia.

Propuestas para mitigar los efectos de la crisis en la población rural

La estrategia para mitigar los efectos de la crisis en las zonas rurales debe enfatizar la creación de fuentes de empleo, el mejoramiento de los ingresos y la subsistencia de la familia. Se proponen las siguientes acciones:

► Al sector público y privado en el país.

- **Fortalecer la agricultura de subsistencia y de mercado.** Esto se justifica porque es una importante fuente de ingreso y empleo para una gran parte de las familias rurales y porque cumple un indiscutible rol en la seguridad alimentaria.
- **Valorar el espacio rural en la doble dimensión agropecuaria y no agropecuaria.** En el apoyo a las microempresas rurales (agrícolas y no agrícolas), privilegiar las actividades que generen mayor valor agregado, que tengan más articulaciones y con alta potencialidad de involucrar a pequeños productores.
- **Apoyar a las empresas rurales de subsistencia y acumulación, y desarrollar para ellas programas de capacitación.** Las microempresas de subsistencia necesitan entrenamiento básico en la gestión de negocios, en la definición de mercados efectivos y en los problemas del financiamiento. Las empresas de acumulación requieren adquirir habilidades gerenciales para aumentar la productividad, mejorar las vinculaciones con el mercado, incluido el mercado financiero formal, y facilitar la reacción a los procesos de apertura y renovación tecnológica.
- **Establecer una estrategia para promover y fortalecer las microempresas manejadas por mujeres.** En estos casos, las potencialidades de retorno económico y social son mayores que en las microempresas manejadas por hombres.
- **Ampliar o facilitar los puntos de venta en mercados tradicionales.** Las ferias, mercados de productores en carreteras, zonas turísticas, etc., siguen siendo el mecanismo de realización de las ventas en la mayoría de los productos agrícolas y no agrícolas de la población rural.
- **Favorecer la constitución de núcleos multifuncionales locales como formas organizativas básicas de soporte a las iniciativas para enfrentar la crisis.** Estos núcleos deberán establecerse sobre la base de la autoselección.

- **Mejorar el acceso al crédito de los pequeños productores.** La banca formal no destina recursos a este sector. Uno de los mecanismos sería facilitar la capitalización de los colmados o pulperías. Estos negocios son la principal fuente de financiamiento al consumo y a la producción de los grupos pobres rurales.

- **Readecuar el presupuesto, favoreciendo el gasto social, principalmente en salud, alimentación y educación.** Esto implica procurar un uso más eficiente de los recursos estatales para enfrentar la crisis. Las ONG que operan con fondos estatales en las áreas rurales deberían someterse a procesos competitivos para una asignación más eficiente de recursos, de acuerdo a las prioridades establecidas por los organismos públicos correspondientes.

- **Dar prioridad al tema salarial.** Este debe ser un punto clave en la agenda anticrisis, en particular el aumento salarial que compense la pérdida de capacidad adquisitiva en los últimos años.

- **Desarrollar proyectos de infraestructura.** En especial, favorecer la construcción de obras de carreteras y caminos rurales, como pequeñas presas y canales de riego. Además, establecer programas de empleo temporal, como el arreglo de caminos, limpieza de canales, mejoramiento de viviendas, siembra de árboles, etc.

- **Focalizar los programas de subsidios.** Los hogares rurales dirigidos por mujeres y adultos mayores (60 años) tendrían la mayor prioridad.

► A la cooperación internacional.

- **Aportar recursos adicionales y complementarios a las asignaciones presupuestarias del gobierno.** Los programas de apoyo de la cooperación internacional deben priorizar la agricultura de subsistencia y de mercado; las micro y pequeñas empresas no agrícolas; y la construcción o rehabilitación de infraestructura (carreteras, caminos, escuelas, acueductos, etc.). Asimismo, deben poner especial atención en los hogares dirigidos por mujeres y adultos mayores.



Jonathan French / World Bank

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Del Rosario, P.J.; Morrobel, J. y Martínez, C. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de República Dominicana". Documento de Trabajo No. 42, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile. Forma parte de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" llevada a cabo en 11 países de la región. Se puede acceder al documento completo y a las citas y referencias bibliográficas en:

www.rimisp.org/dtr/documentos

El Proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina es una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El estudio en que se basa esta publicación fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca) a través del programa Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp. La publicación de los documentos de la serie Crisis y Pobreza Rural ha sido posible gracias a una donación del FIDA.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de este informe con la apropiada citación de la fuente.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza



IEP Instituto de Estudios Peruanos