

# La pobreza en la “revolución ciudadana”

o

## ¿pobreza de revolución?<sup>1</sup>

Juan Ponce<sup>2</sup> y Alberto Acosta<sup>3</sup>

23 de noviembre del 2010

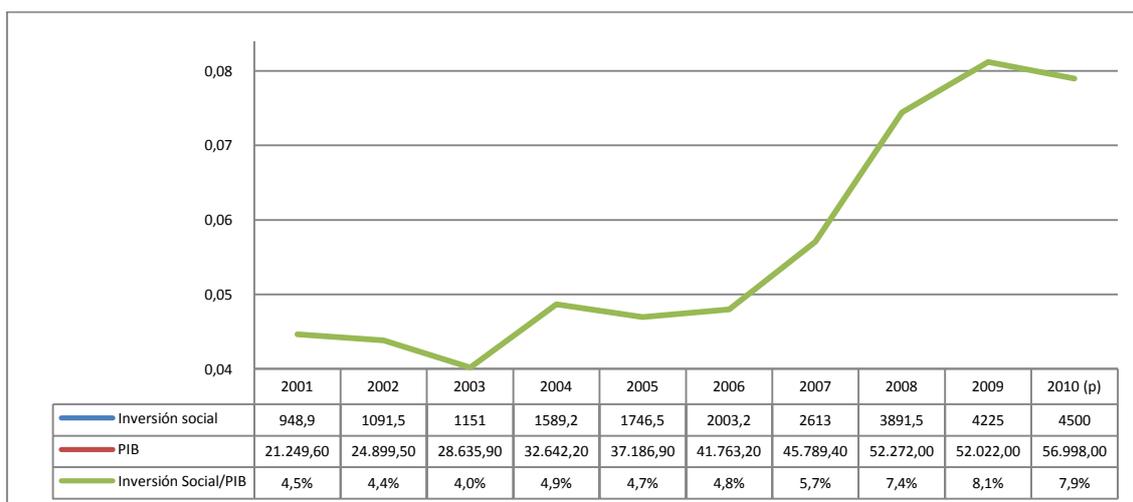
*“Estudia el pasado si quieres pronosticar el futuro”.*

Confucio

El mundo entero está empeñado en reducir la pobreza. Ecuador no es una excepción. Una y otra vez, los diversos gobiernos ecuatorianos han procurado dar respuestas en este campo. Quizás el que más énfasis ha puesto es el gobierno de la “*revolución ciudadana*”. Lo dijo el presidente de la República en su Informe a la Nación el 10 de agosto pasado: “*para nosotros un parámetro mucho más importante del éxito de las políticas económicas y del avance en cuanto a desarrollo, buen vivir del país, es la reducción de la pobreza, estas son palabras no menores de uno de los países más desiguales del mundo*”. Esta decisión no sólo está en el discurso. Sus esfuerzos están a la vista. Su gestión se caracteriza por varios logros en el ámbito social, pero aún así no ha conseguido reducir la pobreza.

En la lista de puntos positivos podríamos empezar mencionando el sustantivo incremento de la inversión social. Esta pasó de 4,8% en relación al PIB en el año 2006 a 8,1% en el año 2009 y se espera que llegue a un 7,9% en el 2010. (Gráfico 1)

**Gráfico 1**  
**Ejecución de la inversión social como porcentaje del PIB**  
(Millones de dólares corrientes y porcentaje)



Un logro explicable cuantitativamente por los elevados ingresos petroleros, los mayores desde la finalización de la dictadura militar (Ver tabla 1).

<sup>1</sup> Una versión resumida de este artículo se publicó en la revista Vanguardia, Quito, 15 al 21 de noviembre del 2010.

<sup>2</sup> Subdirector académico y profesor de FLACSO.

<sup>3</sup> Profesor de FLACSO.

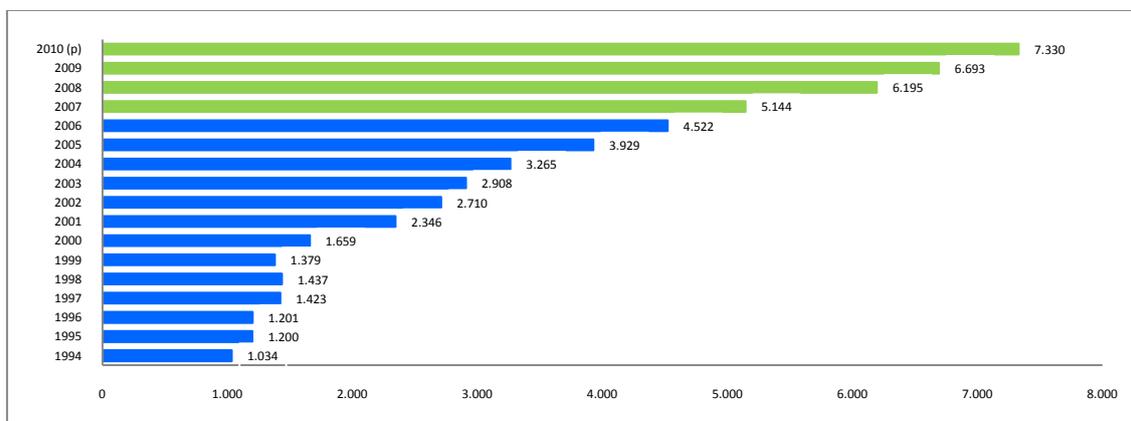
**Tabla 1**  
**Ingresos petroleros por gobierno**

Gobierno	Valores nominales		Valores constantes	
	Ingresos totales	Promedio mensual	Ingresos totales	Promedio mensual
Jaime Roldós	2239,7	117,9	1982,8	104,4
Oswaldo Hurtado	4960,6	121,0	3223,8	78,6
León Febres Cordero	4465,6	93,0	3105,6	64,7
Rodrigo Borja	4584,1	95,5	3589,4	74,8
Sixto Durán Ballén	5184,2	108,0	3625,6	75,5
Abdalá Bucaram	855,9	71,3	615,6	51,3
Fabián Alarcón	1476,6	70,3	1053,4	50,2
Jamil Mahuad	1702,8	113,5	1307,4	87,2
Gustavo Noboa	5485,4	152,4	4167,6	115,8
Lucio Gutiérrez	6346,8	226,7	4512,1	161,1
Alfredo Palacio	8084,7	404,2	5645,0	282,3
Rafael Correa (ene07-ago10)	18836,4	428,1	12474,2	283,5

**Nota:** Para realizar este cálculo se trabajó con valores nominales de exportaciones de crudo e importaciones de derivados a partir de 1981, año en que está disponible el deflactor PPP (Purchasing Power Parity, conocido en español como “*paridad de poder adquisitivo*”). Este deflactor, aun cuando tiene algunas debilidades metodológicas, permite establecer la variación de los precios del petróleo en función de la inflación mundial. Para el gobierno de Jaime Roldós solo se consideraron los promedios mensuales del año 1981, hasta mayo.

También han mejorado los ingresos fiscales gracias a la creciente recaudación tributaria impulsada por el SRI. (Gráfico 2)

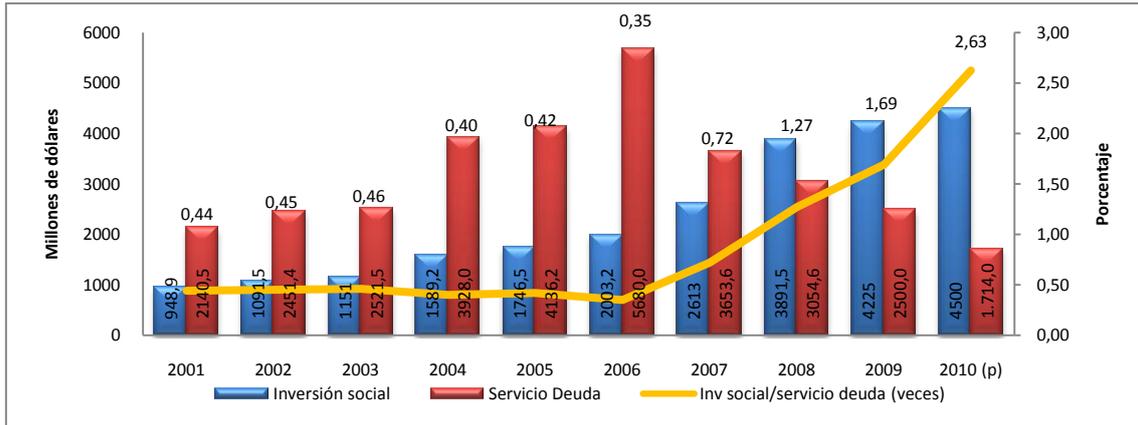
**Gráfico 2**  
**Recaudaciones fiscales: 1994-2010**  
**(Millones de dólares corrientes)**



Estos crecientes ingresos habrían sido desaprovechados sino existía a la vez la voluntad política gubernamental para priorizar la atención de las demandas sociales y no el servicio de la deuda pública, como sucedía en gobiernos anteriores. Así, en el año 2006,

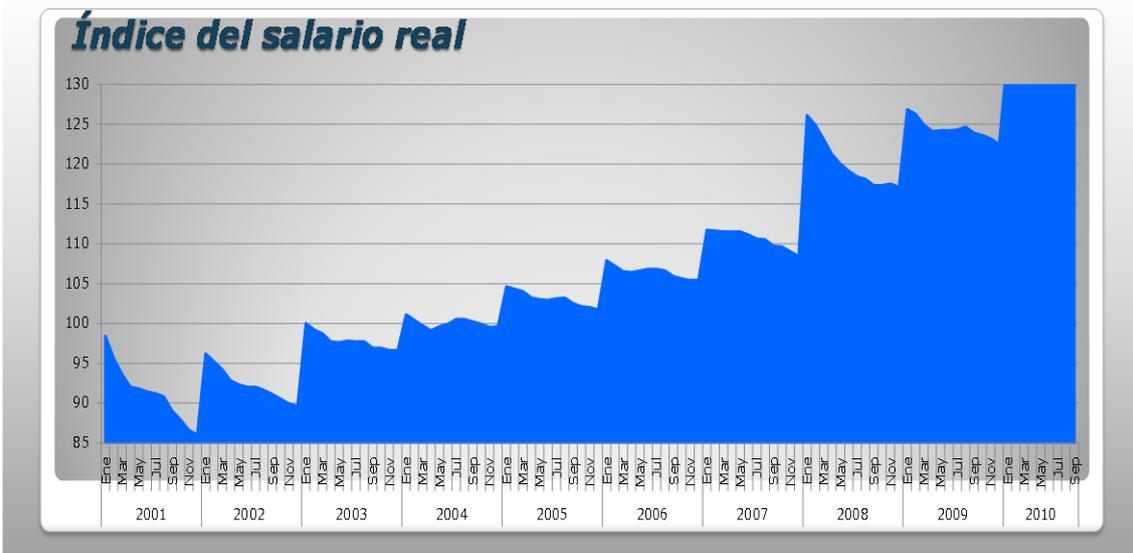
la inversión social era representaba 0,35 veces el servicio de la deuda, mientras que en el 2009 esta relación cambió sustantivamente: la inversión social pasó a ser 2,63 veces más que el servicio de la deuda. (Gráfico 3) Por igual es meritorio este esfuerzo, si se considera que, desde fines del año 2008 y durante el año 2009, el Ecuador sufrió el impacto directo de la crisis económica internacional más aguda de los últimos ochenta años.

**Gráfico 3**  
**Inversión social en relación al servicio de la deuda pública**  
**(Millones de dólares)**



Otro punto a favor de la “*revolución ciudadana*”: El índice del salario real se ha recuperado. Desde 106 puntos en el año 2006 a 126 puntos en el 2009. Esto implica una recuperación del salario en estos años de 20 puntos. (Gráfico 4)

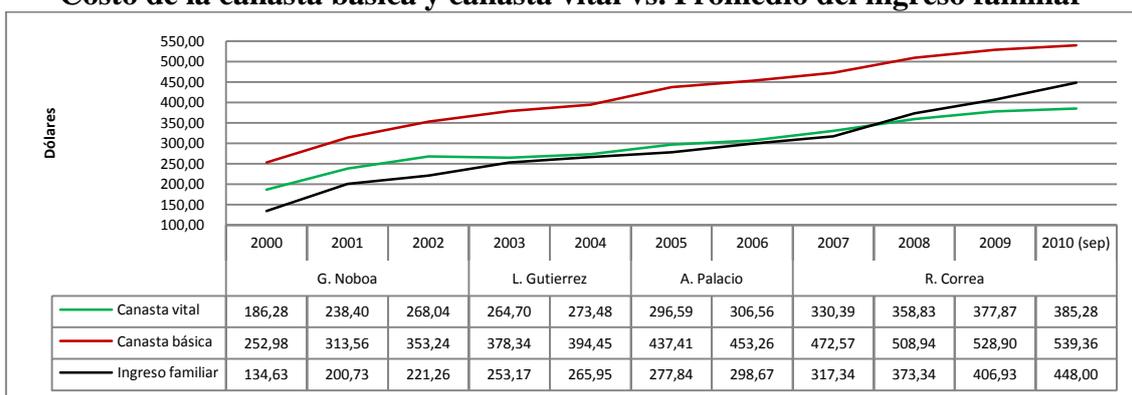
**Gráfico 4**



Esto ha producido una reducción de la brecha entre el ingreso familiar y la canasta básica, llegándose incluso a cubrir la canasta vital (la de los pobres extremos). (Gráfico 5)

**Gráfico 5**

**Costo de la canasta básica y canasta vital vs. Promedio del ingreso familiar**



Inclusive el resultado en términos de desempleo, sin ser para nada satisfactorio, no fue tan malo considerando el golpe de la crisis internacional. Esta aceptación no implica desconocer el grave problema de desempleo y subempleo que aquejan al país desde hace mucho tiempo atrás. Solo por citar un dato, alrededor del 60% de la población económicamente activa está aún desempleada o subempleada.

De todas maneras, sin minimizar los avances conseguidos, los resultados en términos de reducción de la pobreza son insatisfactorios.

### **La difícil tarea de medir la pobreza**

Las condiciones sociales de una población se reflejan en el nivel de pobreza de la misma y también en sus índices de desigualdad.

Si se entiende al desarrollo como la expansión de las capacidades de la gente, tal como lo plantea el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, lo obvio sería estudiar cómo se supera la pobreza desde un enfoque de capacidades. Sin embargo, hay limitaciones que dificultan la utilización de este enfoque. En primer lugar, no existe un consenso definido en la comunidad académica sobre como operacionalizar la noción de capacidades. En segundo lugar, si nos concentramos en dos capacidades básicas (educación y salud) no existe información disponible, con periodicidad anual, que nos permita evaluar los cambios en el corto plazo.

Por lo tanto, si bien existe un amplio y no resuelto debate sobre cuál es el mejor de los indicadores existentes, podríamos concentrarnos en dos formas de medición: el método directo, que mide las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método indirecto, que se refiere al ingreso. Este último adolece de varias debilidades.

Resulta complejo el manejo del umbral entre ciudad y campo, aquí aflora el problema de cómo considerar la situación de quienes no tienen ingresos monetarios. Parte de la población indígena no está monetarizada y tiene sistemas de autoabastecimiento e inclusive de trueque. Una ventaja del método del ingreso es que permite analizar los cambios en la pobreza en el corto plazo debido a cambios en las condiciones macroeconómicas. Una desventaja es que el ingreso es demasiado volátil. Sin embargo, la disponibilidad de información de ingreso en las encuestas de hogares es un factor clave para optar por esta forma de medición.

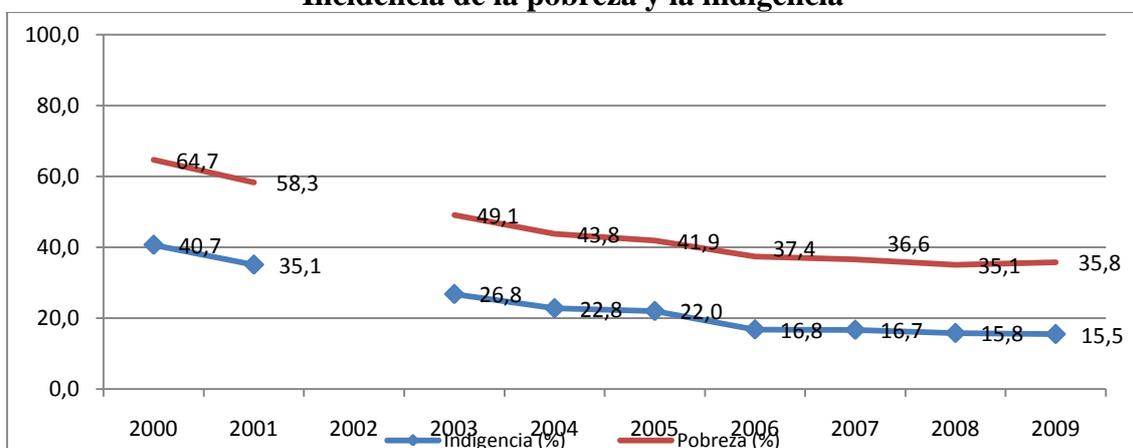
La línea homologada de pobreza se calcula con base al costo de una canasta básica usando la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006. Este es un valor monetario que luego se deflacta (es decir se elimina el efecto inflacionario) para cada año de la serie. Esta línea toma en cuenta las diferencias de consumo entre ciudad y campo, pero se define una sola línea a nivel nacional para tener mayor comparabilidad. Hogares con ingresos por debajo de la línea son considerados pobres. Hogares que no declaran ingresos no son tomados en cuenta en el cálculo. Este es un estándar nacional e internacional. Por ello los resultados a nivel nacional que obtenemos coinciden con las estimaciones del SIISE y de la SENPLADES. Y son los que se presentaron en el informe a la nación por parte del presidente de la República. Lo único nuevo que hacemos es desglosar los resultados por etnia del jefe del hogar.

Aquí se presentan los resultados de estimaciones de pobreza para el Ecuador utilizando las encuestas de hogares producidas anualmente por el INEC (ENEMDUR del 2000 al 2009).<sup>4</sup>

### Pobreza por ingreso

Para empezar se presenta los resultados para la incidencia de la pobreza utilizando el método del ingreso. Se emplea en este caso la línea de pobreza homologada (que es la línea oficial utilizada por el INEC y por el SIISE<sup>5</sup>). Para el año 2002 no se tiene información a nivel nacional dado que la muestra fue solo urbana, por ello se omiten los resultados para ese año. (Gráfico 6)

**Gráfico 6**  
**Incidencia de la pobreza y la indigencia**



FUENTE: ENEMDUR, INEC. Varios años.

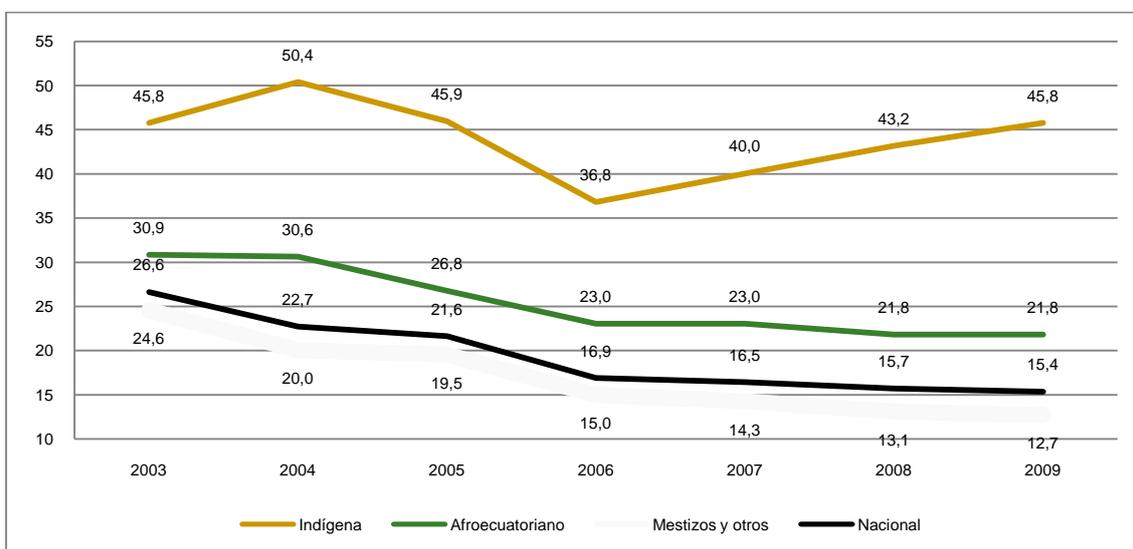
En el gráfico 6 se observa, a nivel nacional, un estancamiento en los niveles de reducción de la pobreza entre el 2006 y el 2009, a pesar de los esfuerzos desplegados por el gobierno. Mientras entre el 2001 y el 2006 la pobreza se redujo en alrededor de 20 puntos (y la extrema pobreza también). En el 2006 y el 2007 la pobreza se redujo en 1 punto (al igual que la extrema pobreza).

<sup>4</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), creado en 1976, provee de toda la información estadística, entre ellas las encuestas de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (ENEMDUR), cada tres meses.

<sup>5</sup> El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), creado en 1993, actualmente es una dependencia técnica de la Dirección de gestión de información socio-económica del sector social adscrita al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Preocupa observar el mismo indicador, pero desagregado entre los diversos grupos humanos (con base en la auto declaración del jefe del hogar. Se usa la pregunta *¿usted se considera: indígena, mulato, negro, mestizo, blanco, otros?*). Los resultados se presentan en el gráfico 7, y deberían ser, a no dudarlo, motivo de reflexión.

**Gráfico 7**  
**Incidencia de la indigencia por grupo humano**



**FUENTE:** ENEMDUR, INEC. Varios años.

Llama la atención que entre los indígenas, la extrema pobreza registre un incremento de alrededor de 10 puntos entre el 2006 y el 2009. Esta cifra debe ser asumida con responsabilidad en la medida que marca un deterioro marcado en estos últimos años.

Esta realidad la reconoció el presidente en el ya mencionado Informe a la Nación: *“la mayor parte de la pobreza está concentrada en el sector rural y para vergüenza nacional en los sectores indígenas, en los pueblos ancestrales, ese es el mayor problema indígena, la pobreza, no nos andemos con subterfugios, por las ramas, el mayor problema indígenas se llama pobreza”*. Lamentablemente, por lo pronto, los resultados contradicen la afirmación presidencial cuando afirma que *“no hay gobierno en la historia que haya hecho más para combatir esa pobreza que el gobierno de la revolución ciudadana”*.

En los otros grupos humanos se mantiene una tendencia similar a la observada a nivel nacional; es decir, la reducción de la pobreza extrema o indigencia presenta un ritmo más lento que en años anteriores. Resultados similares se encuentran para el caso de la incidencia de la pobreza.

### **Pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

En este punto se utiliza la definición de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) dada por la Comunidad Andina de Naciones, que es la misma que utiliza el SIISE. De acuerdo con ello, se define a un hogar como pobre si presenta una de las siguientes condiciones:

1. La vivienda tiene características físicas inadecuadas (paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario; ó con piso de tierra.) Se incluyen las viviendas móviles, los refugios naturales, puentes ó similares.
2. La vivienda tiene servicios inadecuados (sin conexión a acueductos o tubería, o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico).
3. El hogar tiene una alta dependencia económica (Con más de 3 miembros por persona ocupado y que el jefe/a de hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria).
4. En el hogar existen niños/as que no asisten a la escuela (Con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela).
5. El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico (Con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir).

Si un hogar tiene una de estas falencias se le considera como pobre; y si presenta dos o más de estas falencias se le considera como extremadamente pobre.

Utilizando las mismas encuestas de hogares (ENEMDUR) se calculó la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas. En este caso solo se puede realizar el cálculo para 2005, 2008 y 2009 debido a que solo en estos años se cuenta con información para todos los indicadores de acuerdo a la definición señalada arriba.

A nivel nacional se observa una reducción importante, tanto de la pobreza como de la extrema pobreza, entre el 2005 y el 2008 (de alrededor de 5 puntos). En el último año el nivel de reducción se estanca (el cambio no es estadísticamente significativo). En este sentido se tendría una tendencia similar a la observada en la pobreza medida por el método del ingreso. (Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Incidencia de la pobreza y la extrema pobreza por NBI.**

	2005	2008	2009
Pobreza	47.0	41.7	39.9
Extrema pobreza	22.0	17.5	16.1

FUENTE: ENEMDUR, INEC. Varios años.

De manera similar que en el caso de la pobreza por ingresos, entre los indígenas la incidencia se reduce entre el 2005 y el 2008 (de 82% a 75%), y también entre el 2008 y el 2009 (al pasar del 75% al 70%). Sin embargo estos cambios no son estadísticamente significativos en tanto los intervalos de confianza se superponen.<sup>6</sup> (Ver tablas 3 y 4).

<sup>6</sup> Estos datos con los intervalos de confianza están disponibles para las personas interesadas bajo pedido a los autores.

**Tabla 3**  
**Incidencia de la pobreza por NBI por grupo humano del jefe del hogar**

	2005	2008	2009
<i>Nacional</i>	<b>47.0</b>	<b>41.7</b>	<b>39.9</b>
Indígena	81.2	75.3	70.3
Afroecuatoriano	63.5	57.8	48.7
Mestizo	44.2	38.3	37.9
Blanco	39.3	38.0	31.3

FUENTE: ENEMDUR, INEC. 2005, 2008 y 2009.

**Tabla 4**  
**Incidencia de la extrema pobreza por NBI por grupo humano del jefe del hogar**

	2005	2008	2009
<i>Nacional</i>	<b>22.0</b>	<b>17.5</b>	<b>16.1</b>
Indígena	50.0	46.2	38.1
Afroecuatoriano	31.5	24.5	19.5
Mestizo	19.8	14.9	14.6
Blanco	15.8	14.9	12.5

FUENTE: ENEMDUR, INEC. 2005, 2008 y 2009.

### **Algunas reflexiones finales**

Con el fin de contribuir a la discusión, anotando que el ritmo de reducción de la pobreza y la extrema pobreza en el período de la “*revolución ciudadana*” disminuye, en comparación con el ritmo que se mantenía en los gobiernos anteriores durante la década del 2000, llegamos a las siguientes conclusiones básicas:

1. Los cambios impulsados por las políticas sociales, a ser medidos por este tipo de indicadores, toman tiempo en producirse, por lo que se espera que los verdaderos efectos de la mayor inversión social se vean en el mediano o largo plazos.
2. Inmediatamente luego de una crisis severa, como la que atravesó Ecuador a finales de la década de los noventa del siglo pasado, los procesos de recuperación de los indicadores sociales pueden ser más acelerados. Después es cada vez más difícil conseguir una reducción de la pobreza, sobre todo recurriendo a los métodos tradicionales, sin afectar la excesiva concentración de la riqueza.
3. Además habría que anotar la incidencia positiva que tuvieron las remesas de la migración en esos primeros años luego de la dolarización, que vienen declinando en estos últimos tres años.
4. No se trata exclusivamente de aumentar la inversión social, algo por lo demás indispensable, sino de buscar simultáneamente una mejor calidad y eficiencia en la misma.

5. Los resultados obtenidos demuestran que se mantienen tendencias inerciales en las políticas sociales de la época neoliberal, que resultan insuficientes en muchos campos, a más de ser todavía carentes de una visión estratégica e integral.
6. El preocupante deterioro de la situación de los indígenas, conspira contra cualquier intento de desarrollar un Estado plurinacional y equitativo. Esto podría deberse también al incremento de la discriminación racial en el mercado laboral, una tendencia que habría empezado a fortalecerse en el año 2007.
7. El manejo de políticas sociales clientelares impide que estas políticas sean asumidas como derechos adquiridos por la ciudadanía, lo que definitivamente impide conseguir mejores resultados.

Si bien es positiva la política macroeconómica contracíclica adoptada por el gobierno en medio de la crisis, no se ve una propuesta productiva que aliente al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, a las cooperativas, a los emprendimientos comunitarios y asociativos. No asoman estos sectores en la primera línea de preocupación del gobierno, siendo como son los mayores generadores de empleo y a la vez eficaces mecanismos para la redistribución del ingreso. No se ve que han sido integrados en un esfuerzo estratégico que sume esfuerzos y no los subyugue a lógicas clientelares, que conducen, muchas veces, a beneficiar a los grupos económicos más grandes.

De todas maneras, cabe anotar que la situación de amplios grupos humanos habría sido aún más difícil si, en medio de la crisis, se habría mantenido una política económica de corto ortodoxo y conservador.

Como una reflexión final, lo que se puede constatar es que hasta ahora no se ha afectado el patrón de concentración de la riqueza y del ingreso vigente en el país desde hace muchas décadas. *“La pobreza en países como Ecuador también es causada por la mala distribución del ingreso... mala distribución del ingreso en países pobres causa miseria y estamos en uno de los países de peor distribución del ingreso del mundo”*, reconoce el propio presidente de la República. Sin un cambio estructural no se podrá romper con la inercia empobrecedora y concentradora heredada.

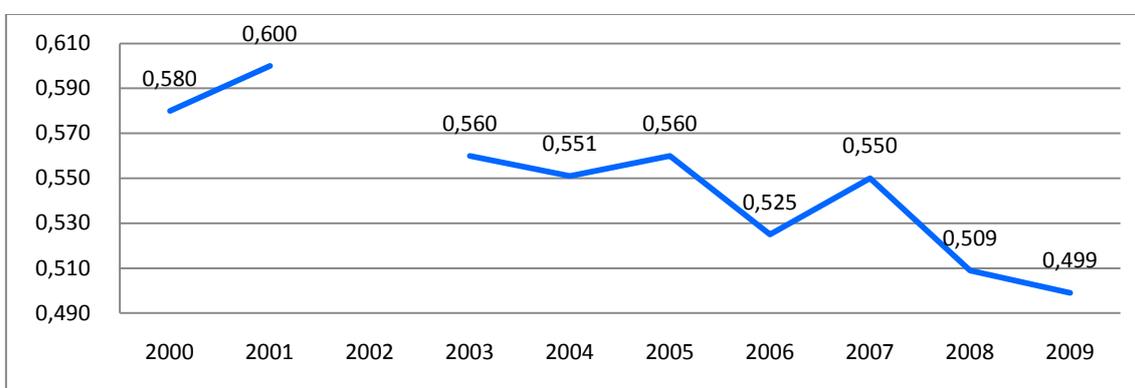
La tarea pasa por superar el discurso ortodoxo y conservador (de privilegios) que repite cansinamente que solo si la economía crece mucho y por muchos años, si se crea riqueza, se podrá reducir la pobreza. En este momento dar pasos hacia la redistribución de la riqueza, resultaría en una redistribución de pobreza, cierra el discurso dominante. Nos quieren convencer de que la alegoría del pastelero es la más adecuada; es decir primero hay que preparar el pastel, dejar que crezca, tenerlo listo, y luego distribuirlo.

Dicha lógica, por demás parcializada, ignora la forma sistemática en que se entrelazan los procesos económico-sociales de producción, distribución e incluso, acumulación. Un sistema productivo sólido y creciente se sustenta en una adecuada distribución de la riqueza y de los ingresos -que permita potenciar y aprovechar las capacidades creativas y productivas de todos los individuos y colectividades- y a su vez, un sistema distributivo es más eficaz mientras mayor sea la producción a ser distribuida. Lamentablemente la mencionada alegoría del pastelero ha estado muy presente en nuestras élites, cuando escuchamos, una y otra vez, argumentos contrarios a una redistribución, espíritu que todavía perdura en algunos ministerios productivos del gobierno de la *“revolución ciudadana”*.

En el período del actual gobierno, que va a cumplir cuatro años de gestión, no se ha transformado un régimen de acumulación primario exportador que alienta un esquema de patrón distributivo en esencia concentrador y excluyente. En concreto, todavía no se ha afectado la excesiva concentración de la riqueza en la magnitud que podía haberse esperado dentro de un proceso autodefinido como revolucionario.

En lo que se refiere a la reducción de la inequidad tampoco se encuentran diferencias entre el período anterior a la “*revolución ciudadana*” y el período de la “*revolución ciudadana*”. En los dos momentos hay una reducción de la inequidad de cinco puntos, tal como se observa en el gráfico 8.

**Gráfico 8**  
**Evolución del índice de Gini**  
(Mientras más cerca de cero mayor equidad)



En suma, está aún lejos de ser cumplida aquella meta propuesta en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, elaborado en el año 2006, cuando se dijo que la “*redistribución de la riqueza es una tarea indispensable para eliminar la pobreza, pues estamos convencidos que sin afectar la excesiva riqueza la pobreza no desaparecerá.*”

La tarea en este ámbito deja todavía mucho que desear. A modo de ejemplo, el gobierno, en cumplimiento con lo que dispone la transitoria vigesimoséptima de la Constitución de Montecristi, está obligado a redistribuir el agua. La tendencia monopolizadora del agua y la tierra en el agro es notoria. La población campesina, sobre todo indígena, con sistemas comunales de riego, representa el 86% de los usuarios. Sin embargo, este grupo apenas tiene el 22% de la superficie regada y accede apenas al 13% del caudal. Mientras que los grandes consumidores, que no representan ni el 1% de unidades productivas, concentran el 67% del caudal.

Estas cifras y reflexiones invitan a la discusión sobre las políticas sociales y económicas aplicadas en el proceso de “*revolución ciudadana*”.-