

Discusión

# ¡A (RE)DISTRIBUIR!

## Ecuador para Todos

ALFREDO SERRANO MANCILLA  
Coordinador







SENPLADES

*¡A (Re)distribuir! Ecuador para Todos.*

SENPLADES / 1ª edición – Quito, 2012  
404 p., 163 x 235 mm – (Serie Discusión)

---

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores, y no necesariamente reflejan la opinión de la SENPLADES. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

© SENPLADES, 2012

De esta edición:  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,  
SENPLADES.  
Av. Juan León Mera N° 130 y Patria  
Quito, Ecuador  
Tel: (593) 2 3978900  
Fax: (593) 2 2563332  
[www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec)  
Derecho de autor:  
N° 038657

Impreso en Quito / Printed in Quito  
ISBN: 978-9942-07-256-6

Edición: Alfredo Serrano  
Juan Guijarro

Diagramación: Alejandro Aguirre A.  
Juan Diego de Nicolais  
Roberto Cajas

Impresión: Ediecuatorial

# CONTENIDOS

	Prólogo	
	FÁNDER FALCONI	7
<b>I.</b>	<b>¿Por qué (Re)Distribuir?</b>	<b>II</b>
I	La Equidad de la Economía: disputando la justicia distributiva ALFREDO SERRANO	13
II	“Good bye” probretología, bienvenido ricatología; estimación de la línea de riqueza a partir de la línea de pobreza del Ecuador RENÉ RAMÍREZ Y RAFAEL BURBANO	27
<b>2.</b>	<b>(In)equidad en ecuador: ¿de dónde partimos? ¿A donde vamos?</b>	<b>51</b>
III	Desigualdad en Ecuador ANA RIVADENEIRA Y ALFREDO SERRANO	53
IV	La Pobreza en el Ecuador, 2005-2010. ANA LUCÍA BADILLO Y ALFREDO SERRANO	83
V	Desigualdad Subjetiva MELANY GUALAVISÍ Y JORGE SOLANO	97
VI	Desigualdad y Participación CRISTINA BASTIDAS E ÍÑIGO ERREJÓN	117
<b>3.</b>	<b>Distribuir y redistribuir los medios de producción</b>	<b>137</b>
VII	Democratizar la tenencia de la tierra como una estrategia alternativa ISABEL ESTÉVEZ Y ALFREDO SERRANO	139
VIII	Redistribuyendo el Agua HENRRY PATRICIO ALLÁN ALEGRÍA Y RAMÓN PÉREZ ALMODÓVAR	157
IX	La desigualdad en la educación en Ecuador JUAN PONCE, PAÚL PEREIRA Y AMPARO PILCO.	167
X	Desigualdad en el acceso al crédito MARÍA HELENA BENTACOURT Y HUGO JÁCOME	185
<b>4.</b>	<b>Redistribuir mediante Políticas Tributarias</b>	<b>205</b>
XI	¿Quiénes (no) pagan los impuestos en Ecuador? CARLOS MARX CARRASCO Y ALFREDO SERRANO	207

XII	Impuesto a la Renta de Personas Naturales en relación de dependencia: un análisis desde la equidad LILIANA CANO, NICOLÁS OLIVA Y JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ ÁLVAREZ	223
XIII	Impuesto sobre el Valor Añadido: efectos sobre desigualdad y la pobreza DIANA ARIAS, MAURO ANDINO Y ALFREDO SERRANO	251
XIV	Impuesto a la Renta de Sociedades ANDREA LÓPEZ Y BYRON VÁSCONEZ	277
XV	Impuesto a la salida de divisas, ¿a quién beneficia? VERÓNICA LEGARDA Y HUGO JÁCOME	291
<b>5. Los subsidios y los subsidiados</b>		305
XVI	Desigualdad de los subsidios a la electricidad LOURDES MONTESDEOCA Y ALBERTO ACOSTA	307
<b>6. Redistribuir desde la Economía Social y Solidaria</b>		333
XVII	Equidad y Políticas Sociales Algunas reflexiones para el caso ecuatoriano JEANNETTE SÁNCHEZ	335
XVIII	Análisis Redistributivo del gasto social en el Ecuador JUAN CARLOS MÉNDEZ Y JOSÉ IGNACIO ANTÓN	385
<b>Epílogo</b>		
	A (Re)Distribuir: reflexiones y datos ALFREDO SERRANO	396

# PRÓLOGO

Sobresalen los resultados alcanzados en el Ecuador en la pobreza y redistribución de la riqueza en el quinquenio de la Revolución Ciudadana.

En la literatura especializada aparecen varias maneras de medir la pobreza: las coyunturales (por ingresos y consumo), las estructurales (necesidades básicas insatisfechas). También se conoce a estas medidas como objetivas. Hay otra forma de medir la pobreza: de forma subjetiva. Esta consiste en consultar a los hogares e individuos si se autodefinen o perciben como pobres.

En Ecuador, en los últimos cinco años, la economía ha crecido. Se ha generado mayor riqueza. Una responsabilidad ética es profundizar su distribución y redistribución. En 2011, según la encuesta nacional de empleo y desempleo urbana y rural (ENEMDUR) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la pobreza total medida por ingresos (las personas con menos de 2.3 dólares diarios), fue de 28.6%, mientras en 2006 fue de 37.6%, es decir tuvo una caída de 9 puntos porcentuales. Coincide con estos logros el reciente informe “Pobreza, desigualdad y percepciones sobre el mundo del trabajo en América Latina”, difundido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en el 2011<sup>1</sup>. Hay otro éxito sustantivo: la pobreza nacional rural cayó de 60.6% a 50.9% en el mismo período. No obstante, mientras haya un solo pobre, nadie puede sentirse satisfecho.

Se configura, así, un nuevo patrón de acumulación y un nuevo régimen de regulación, en donde las crisis económicas no implican retrocesos en pobreza y desigualdad, como en el pasado. En el pasado, se constituyó una matriz neoliberal, asociada con la privatización, el ajuste estructural y el pago de las deudas externas odiosas e inmorales. El neoliberalismo, es decir: el capitalismo salvaje, expresado en el “Consenso de Washington”, hizo la apología final del mercado global. Esa matriz neoliberal se trizó con el gobierno de la Revolución Ciudadana.

La desigualdad requiere de tiempos más largos para ser disminuida porque conlleva, incluso, problemas culturales, de educación. Además porque los frutos de la inversión social actual no tienen efectos inmediatos. Sus efectos se constatarán con cierto rezago en el tiempo. Por ejemplo, solo después de varios años se verá a los niños y niñas que hoy entran a la escuela recibiendo mayores ingresos laborales en el mundo del trabajo, por el acceso a la educación hoy en día.

La desigualdad, o la concentración del ingreso en los ricos, disminuyó también en el ámbito nacional. El coeficiente de Gini (una medida de la desigualdad) se redujo de 0.54 en 2006, a 0.47 en el 2011. El coeficiente de Gini varía entre “0” (completa igualdad en la distribución del ingreso) y “1” (completa desigualdad).

---

<sup>1</sup> CEPAL. (2011) “Pobreza, desigualdad y percepciones sobre el mundo del trabajo en América Latina”. En Panorama Social de América Latina 2011. (Cap. I). Noviembre 29, 2011. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/45171/P45171.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>.

La desigualdad es una característica de la historia de América Latina. En la región existen las mayores diferencias entre pobres y ricos del planeta. Lo revela el “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad” (PNUD, 2010)<sup>2</sup>. Las diferencias también sustantivas en la distribución de la tierra y en la posesión de activos fundamentales como el agua.

Mayor equidad para América Latina supone un marco de convivencia democrática en el cual se procesen los conflictos sociales y los disensos políticos. Y también un tratamiento político y técnico de las debilidades estructurales heredadas. Sin duda, es mejor invertir en obra pública, educación y salud que seguir atados al pago de la deuda externa o sujetarnos a las políticas del Fondo Monetario Internacional, inequitativas por antonomasia.

Los buenos resultados de Ecuador no son el único argumento para re-impulsar un cambio de régimen de acumulación y de modelo de Estado. Es evidente, además, que las soluciones a los problemas de la vida cotidiana (inseguridad, desempleo, insalubridad, atención médica, exclusión, discriminación, migración, etc.) reclaman acciones urgentes. De otro lado, no hay que descuidar que la pobreza y la desigualdad constituyen problemas políticos, y no solo técnicos: se trata de un reparto distributivo.

Las estructuras productivas y el modo de inserción en los mercados internacionales de bienes, servicios, capitales y tecnología frenan el avance de la región en su búsqueda de una mayor equidad. Por ahora, bien por los resultados de Ecuador.

*¡A (Re)Distribuir! Ecuador para Todos* es un libro que contiene ensayos destacados, claros y bien escritos que muestran el gran criterio ordenador que tiene el Dr. Alfredo Serrano y sus destacados colaboradores como René Ramírez, Ana Rivadeneira, Ana Badillo, Mélangy Gualavisí, Jorge Solano, Cristina Bastidas, Íñigo Errejón, Isabel Estévez, Henry Allán, Ramón Pérez, Juan Ponce, Amparo Pilco, Paúl Pereira, María Helena Betancourt, Hugo Jácome, Carlos Marx Carrasco, José Ramírez, Liliana Cano, Nicolás Oliva, Diana Arias, Mauro Andino, Andrea López, Byron Vásconez, Verónica Legarda, Lourdes Montesdeoca, Alberto Acosta, Jeanette Sánchez, Víctor Aguiar, Eduardo Villa Merino, Juan Carlos Méndez y José Antón.

Debemos felicitar al Dr. Alfredo Serrano, como co-autor y compilador de este libro de urgente lectura para quienes nos preocupamos por los destinos del país. Debemos leerlo con atención. Problemas, posibles soluciones, diagnósticos acertados, trabajos de investigación estricta, han logrado que *¡A (Re)Distribuir! Ecuador para Todos* sea una obra muy digna de sus autores y de la SENPLADES, la institución que lo ha auspiciado.

Fander Falconí  
Quito, 21 de febrero de 2012

---

<sup>2</sup> PNUD. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. New York: PNUD.

## AGRADECIENDO A MUCHOS

Este es un trabajo colectivo, realizado por muchos autores que han querido remar en una misma dirección, el análisis (re)distributivo en Ecuador. Es un trabajo que surge desde uno de los mejores lugares posibles en el ámbito académico, desde los alumnos. Fueron ellos los que me hicieron ver que la manera más apropiada de impartir una materia de Economía del Bienestar en la maestría de Desarrollo en FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), en Quito (Ecuador), era haciendo algún trabajo útil en un país donde no se puede perder ni un minuto en discusiones académicas “falsamente” técnicas y alejadas de la realidad. Fueron las clases con ellos, llenas de discusiones conceptuales y prácticas, cargadas de debate político, las que supusieron el germen de este libro.

Todos dijeron que sí, sin titubeos, a la osada propuesta de hacer trabajos que no quedaran invisibles en ficheros guardados en alguna carpeta de sus computadoras. Todos dijeron que sí, lo merecía ese espacio educativo, y especialmente lo merecía Ecuador en medio de un proceso político intenso, de permanente disputa en materia económica, en base a un nuevo horizonte constitucional que le decía basta ya al modelo neoliberal de años atrás.

Gracias a los alumnos que han participado directamente en este proyecto conjunto: Ana Rivadeneira, Ana Badillo, Melany Guayavisi, Jorge Solano, Isabel Estévez, Paul Pereira, Amparo Pilco, Henry Patricio Allán Alegría, María Helena Bentacourt, Nicolás Oliva, José Fernando Ramírez Álvarez y Liliana Cano, Diana Arias, Andrea López, Verónica Legarda, Lourdes Montesdeoca, Juan Carlos Méndez y Víctor Aguiar. Todos hicieron el trabajo con un rigor académico admirable, y con mucho compromiso en las cuestiones distributivas para con Ecuador. Gracias también a otros tantos alumnos que de una manera otra, directa o indirectamente, han coadyuvado en esta tarea.

Gracias a los profesores de FLACSO que accedieron a participar activamente en este libro en artículos que escribieron conjuntamente con los alumnos: Alberto Acosta, Hugo Jacome, Fernando Martín y Juan Ponce.

También han contribuido a este libro otros profesores que, a pesar de la distancia, siempre tuvieron un ojo en lo que sucede en Ecuador, y siempre estuvieron interesados en las cuestiones de justicia social. Gracias a Jose Ignacio Antón (Universidad de Salamanca, España) y Eduardo Vila (Universidad de Málaga).

Una mención muy especial a la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) que ha participado de muchas maneras en la elaboración de este documento. Su trabajo político y académico, su presencia en muchos países de América Latina, su mirada crítica y su preocupación por la justicia distributiva, están presentes a lo largo de este libro. Especialmente, quisiera agradecer la participación de Ramón Pérez Almodóvar e Iñigo Errejón (Universidad Complutense de Madrid, España).

El Centro de Estudios Fiscales, pertenecientes al Servicio de Rentas Internas (SRI), ha sido otra institución fundamental para llevar a cabo este documento en pro de la discusión de los temas distributivos. Especialmente, tengo

que agradecer a los alumnos antes mencionados, así como a Byron Vasconez, que también son parte fundamental de esta institución. Pero muy particularmente quisiera destacar la presencia de dos académicos de mucha altura, con una notable responsabilidad dentro del SRI, con quienes me he deleitado al poder compartir muchas discusiones académicas y políticas en mi estadía en Ecuador, éstos son Mauro Andino y Carlos Marx Carrasco. Al pensar en ellos, pienso en el título de este libro. Tampoco quisiera olvidar de ninguna manera el apoyo profesional y permanente de Ximena Amoroso.

Otro apartado especial para la ministra coordinadora de la Política Económica, quien en funciones de ministra coordinadora de Desarrollo Social, siempre aceptó la invitación a participar en este documento. Gracias a Jeannette Sánchez por su excelente artículo, conciliando su doble dimensión de académica y política.

Por último, quisiera elevar el tono de los agradecimientos al referirme a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de Ecuador, porque siempre creyó en esta temática mostrándolo en sus publicaciones, y en unos de los documentos de máximo interés académico-político, como es su Plan Nacional para el Buen Vivir donde se observa claramente el interés por la justicia distributiva en Ecuador. Agradezco más particularmente a dos personas de esta institución: a Rafael Burbano, y a Cristina Bastidas por haber aceptado escribir en este libro.

Agradezco muy encarecidamente al político y académico, René Ramirez (ex secretario nacional de SENPLADES, y actual secretario nacional de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología), con quien empezó esta aventura, y con quien sigo compartiendo valores y paradigmas en economía y en política, siempre apostando obsesivamente por los temas de justicia distributiva, que hacen empujar a que todos puedan disfrutar el Buen Vivir ecuatoriano.

Y por último, agradezco muy especialmente al actual secretario general de la SENPLADES (y ex canciller y profesor de FLACSO), Fánderson Falconi por el apoyo a este proyecto, por creer como académico y político en esta temática, y por haber aceptado contribuir con el prólogo.

Alfredo Serrano

**¿POR QUÉ (RE)DISTRIBUIR?**



# I

## LA EQUIDAD DE LA ECONOMÍA: DISPUTANDO LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA

**ALFREDO SERRANO MANCILLA**

*La realidad no es así, la realidad está así. Y está así no porque ella quiera, ninguna realidad es dueña de sí misma; esta realidad está así porque estando así sirve a determinados intereses de poder. Nuestra lucha es por cambiar esta realidad y no acomodarnos a ella.*

PAULO FREIRE, 2003: 63

### 1. DE LA ECONOMÍA DE LA DESIGUALDAD A LA EQUIDAD DE LA ECONOMÍA

La ciencia económica ha asumido como propio el tópico de la economía de la desigualdad desde hace varias décadas. Desde los años setenta, a partir de los artículos seminales de Sen (1973) y Atkinson (1970), han proliferado los trabajos que profundizan en algunos problemas conceptuales en el análisis de la desigualdad económica: variable focal, horizonte temporal, unidad de análisis, comparación interpersonal y agregación. De entre todos estos problemas conceptuales, es este último, la agregación, el que más ha ocupado la atención de los economistas, estadísticos y matemáticos; y, probablemente, mucho menos la de los analistas sociales y políticos. El problema conceptual de la agregación es, en definitiva, la elección de la herramienta que permita sintetizar toda la información disponible en una o dos dimensiones, sea un índice o un gráfico de dos ejes, respectivamente. Este aspecto ha sido centro de atención de innumerables trabajos que han discutido sobre cuál es la mejor metodología para medir mediante índices (Gini, Theil, Atkinson, etc.) y curvas de desigualdad (Lorenz). El debate sobre el uso de la escala de equivalencia para afrontar la problemática de la comparación interpersonal, así como la elección de la unidad de análisis y el horizonte temporal, también han sido objeto de muchos esfuerzos académicos a la hora de tratar la cuestiones distributivas.

Los problemas conceptuales han sido mayormente estudiados desde la perspectiva metodológica, dejando a un lado, al menos parcialmente, la perspectiva más teórico-filosófico-política de la equidad, de la justicia y de la cuestión distributiva. La permanente tendencia de la economía neoclásica hacia el enfoque cuantitativo ha eclipsado, en gran medida, la discusión del contenido filosófico y político de la

desigualdad. Son muchas las aristas que han sido descuidadas en este tópico de la economía de la desigualdad, muy abusado desde el paradigma neoclásico, propugnando una mirada muy reducida y crematística de la problemática distributiva.<sup>1</sup> Hecho nada casual cuando se comprueba el papel instrumental de este paradigma hegemónico (neoclásico) destinado a garantizar la gestión neoliberal del capitalismo.

Son tres aspectos claves, no fortuitos, los que deben ser tenidos en cuenta en el tópico de la economía de la desigualdad: (i) el carácter negativo del mismo; (ii) el uso de la igualdad en vez de la equidad; y (iii) el orden de dicho sintagma nominal de tal manera que se relega a un segundo término a la desigualdad.

En primer lugar, se suele soslayar la utilización de la *des-igualdad*, en sentido de negación, como objeto central de este tópico dentro de la economía. La economía de la desigualdad, y también la economía de la pobreza, son casos muy aislados en el cúmulo de retos y horizontes, en positivo, que han sido tratados como ramas propias de la economía. *Bienestar*, *crecimiento* o *desarrollo* son algunos ejemplos dominantes del uso de conceptos en positivo que ha permitido construir marcos teóricos y metodológicos existentes hasta nuestros días. Por contra, cuando la bibliografía económica predominante presta atención a la distribución de los recursos, la ha denominado siempre mediante un enfoque de negación del objetivo: economía de la desigualdad, pobreza, necesidades básicas insatisfechas o exclusión social. Llama poderosamente la atención que en estos casos el objetivo no sea la igualdad, la riqueza, el nivel de vida satisfecho o la inclusión. En consecuencia, las políticas económicas formuladas para estos objetivos siempre son presentadas en aras de combatir contra la desigualdad, contra la pobreza o contra la exclusión social. Esta concepción del tópico, desde lo negativo, muestra implícitamente más intencionalidad de lo que pueda parecer; la lucha contra la desigualdad no puede ser concebida como sinónimo del objetivo de una organización económica que busque la igualdad. No resulta lo mismo explicar que el objetivo de una política es la equidad o que es luchar contra la desigualdad. Algo similar ocurre si se extrapola al análisis de la pobreza. Los conceptos de *bienestar*, *desarrollo* o *crecimiento* siempre han sido contruidos desde lo positivo, y puede que estos sean, en la actualidad, los términos más usados en las agendas de política económica internacional.<sup>2</sup> En base a estos conceptos, se han diseñado múltiples políticas de todo color ideológico, pero que han permitido garantizar regímenes de acumulación muy concentradores de riqueza. No solo eso, sino que estos términos no son connaturales a todos los paradigmas civilizatorios, y en muchas ocasiones son impuestos desde afuera (desde el centro a la periferia) a través de matrices exosomáticas (Georgescu-Roegen, 1971), construyendo metas desde la colonialidad del poder (Quijano, 2000), y así facilitando un patrón de acumulación global polarizador de riqueza. Estas metas (*bienestar*, *desarrollo* o *crecimiento*) sí han sido utilizadas, de manera muy funcional, en aras de disponer de un régimen de acumulación concentrador de riqueza; y por ello, no es casual que el objeto de la equidad no haya sido puesto en positivo, sino de manera negativa y, muchas veces, hasta residual.

<sup>1</sup> Naredo (1987) presenta una interesante explicación sobre el objeto reducible en la ciencia económica neoclásica, refiriéndose el medio ambiente, que también podría ser aplicada para la cuestión de justicia distributiva. Su trabajo considera que la economía neoclásica solo tiene como objetos de análisis aquellos que son directamente útiles, apropiados, valorados y productibles.

<sup>2</sup> Solo desde propuestas alternativas se ha hablado de decrecimiento (Latouche, 2009), de malestar (Stiglitz, 2002) o de maldesarrollo (Tortosa, 2008).

El segundo punto a destacar es la utilización del concepto de la igualdad, a cambio del de equidad. ¿Por qué no «economía de la equidad», a sabiendas de que existe una significativa diferencia entre igualdad y equidad? Estos conceptos, si bien han sido usados en innumerables ocasiones como sinónimos, tienen una base filosófico-política distinta. La equidad remite desde la igualdad a la consideración de la especificidad, de la diferencia; incluye igualdad y diferencia (Arrupe, 2002). La palabra *equidad* está muy unida a los orígenes de la tradición intelectual en la Grecia clásica, y se encuentra ligada a otro concepto de deslizante definición, la *justicia*; la llamada Themis. Paulatinamente, la noción de *justicia* se relacionó con la reivindicación de la protección de los débiles. De entre todas las interpretaciones, sí es preciso resaltar a Aristóteles si se desea atender a la base de la justicia distributiva, «el tratamiento desigual de los desiguales», aplicando el criterio de la igualdad al servicio de la equidad. En la concepción aristotélica de justicia, la igualdad está sujeta a la equidad; la política sí debe tener en cuenta la diferencia física, natural, cultural o acumulativa. Según Aristóteles:

La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal. La ley tiene necesariamente carácter general y, por lo tanto, a veces demuestra ser imperfecta o de difícil aplicación en casos particulares. En tales casos, la equidad interviene para juzgar, no a partir de la ley sino a partir de la justicia que la misma ley está dirigida a realizar (cit. en PNUD, 1999: 2).

La tradición igualitaria surge propiamente a lo largo del pensamiento medieval, pero es a partir del siglo XVII cuando la igualdad goza de primacía en la filosofía política, y se consolida bajo el principio liberal de la igualdad. A partir de la revolución liberal burguesa, el principio de igualdad obtiene una posición sobresaliente; y de alguna manera, desbanca al concepto de justicia distributiva, y a la vez, al principio de la equidad. Esta igualdad liberal no cuestiona el régimen acumulativo, sino que se limita a exigir las mismas condiciones de trato frente a la ley (posteriormente extrapolada a la igualdad de oportunidades), aunque sean muy desiguales las condiciones de partida en múltiples dimensiones determinantes para gozar los derechos (o las condiciones para acceder a las citadas oportunidades).

Los conceptos de equidad e igualdad están extremadamente imbricados, pero son significativamente diferentes. La equidad sí introduce un principio ético o de justicia en la igualdad. La equidad gestiona la igualdad al servicio de un objetivo de sociedad más justa. Una organización económica que desee implementar el criterio de la igualdad de manera absoluta será una sociedad injusta, ya que no tiene en cuenta las diferencias acumulativas (lo que algunos llaman la «dotación inicial de recursos»).

Por todo ello, la equidad es la base sobre la cual debemos cimentar la economía, y no la igualdad, si partimos de condiciones muy desiguales provenientes de regímenes de acumulación concentradores de medios de producción, de discriminación entre capital y trabajo, e incluso de mucha desigualdad en los ingresos retribuidos de la fuerza de trabajo. La equidad no encubre la necesidad de la valoración política de lo que es justo; no deja escondido bajo ningún precepto la cuestión de justicia distributiva ni los juicios normativos (de valor), ni tampoco las relaciones de poder que perpetúan desigualdades estructurales. La equidad resalta protagónicamente la dimensión política en la toma de decisiones para poner en funcionamiento un régimen de acumulación más justo, más ecuánime, más distributivo.

En tercer lugar, cabe preguntarse lo siguiente: ¿por qué no invertir el orden de este sintagma nominal? ¿Por qué no denominar al tópico como la «equidad de la economía» en vez de la «economía de la desigualdad»? Anteponer la equidad frente a la economía no es baladí. La equidad debe ser un principio rector de la economía, y no al revés. Es desde la política (económica) donde se debe exigir el criterio de equidad. La cuestión distributiva es, por tanto, primordial para cambiar la manera de hacer política.

Es en este punto donde se precisa resaltar la importancia de cambio de paradigma hacia el Buen Vivir, como está marcado en la propia Constitución de Ecuador, y en el propio Plan Nacional para el Buen Vivir. La idea del Buen Vivir representa la disconformidad con el sendero convencional del desarrollo (Gudynas, 2009). Es una idea no acabada, está en construcción, expresa un proceso que debe responder a coyunturas específicas para ejecutar transformaciones distributivas estructurales. El Buen Vivir propone un modelo de vida mucho más justo para todas y todos. La dimensión de la equidad en el Buen Vivir es terminar con la premisa de que es necesario que muchos tengan que «vivir peor» para que unos pocos «vivan mejor». La equidad debe integrarse en la construcción del Buen Vivir, porque este es un concepto incluyente y, como tal, atiende a toda la población.

La equidad de la economía no es más que otra propuesta para analizar las cuestiones de justicia distributiva, y alejarnos del marco teórico (político) de la economía neoclásica. Esta nueva propuesta, la equidad de la economía, aboga por una economía justa, que se base en criterios distributivos desde las propias estructuras de la economía. Por tanto, debemos alejarnos de la mirada parcial-reductible de solo medir la desigualdad en base al ingreso salarial, tal como ha sido en la mayoría de trabajos dentro de la economía de la desigualdad. Los resultados de ingresos salariales están precedidos por una distribución estructural de la economía: distribución de medios de producción y de las relaciones de poder.

La elección de la variable focal, incluso en el ámbito económico, es determinante para afrontar retos de equidad. La equidad de la economía re-significa la problemática de la justicia distributiva, evitando caer en el tratamiento del paradigma hegemónico, y en cambio se centra en un enfoque más estructural, más sistémico. La equidad de la economía acude, en primer lugar, a la distribución estructural; en segundo lugar, a la distribución del ingreso primario, derivado de lo primero; y por último, al proceso de redistribución.

## 1.1 Enfoque estructural de la justicia distributiva

El primer punto hace referencia a la distribución estructural, que no solo se ciñe a la matriz distributiva de los medios de producción. Otros factores deben ser contemplados en un análisis estructural desde la economía política, porque el reparto de los medios de producción viene condicionado por una acumulación originaria (Marx, 1976 [1867]), por los poderes relacionales y estructurales<sup>3</sup> (Strange, 1988), por las relaciones económicas en el sistema-mundo económico (Wallerstein, 1979; y Baran, 1952), e incluso por otros aspectos de índole social y cultural. Ningún país, cualquiera que sea, debe dejar de lado esta compleja perspectiva sistémica cuando desea analizar la equidad en su régimen de acumulación.

---

<sup>3</sup> El poder relacional denota la manera en que un país fuerza a otro a hacer algo y el poder estructural se refiere a la manera en que un país influye a otros.

Los medios de producción constituyen la primera matriz de resultados derivada de ese proceso complejo de relaciones e interrelaciones de la economía política. El análisis de la democratización de los medios de producción es el primer prerrequisito para entender con mayor precisión y amplitud los temas de justicia distributiva. Los modos de producción varían de un régimen económico a otro. A veces, en economías muy primarias, la justicia distributiva debe circunscribirse a medios de producción como tierra y agua. También hay que destacar otro factor clave, el capital financiero, fijando la atención en su acceso y su distribución (del crédito). En este sentido, es necesario priorizar las actividades de las unidades productivas pequeñas y medianas, permitiendo aumentar los niveles de empleo de calidad y los ingresos, propiciando la flexibilidad del capital y no la del trabajo. Con independencia de la caracterización de la economía, la educación es el otro pilar central que se debería siempre tener en cuenta al tratar de justicia distributiva. No solo la educación como cualificación de la fuerza de trabajo, sino la educación como bien común que debe ser distribuido equitativamente entre toda la población.

El uso de la tecnología es otro componente más de esta matriz productiva, y derivado de ello, también resulta fundamental abordar otro debate: la productividad, pero no vista como un valor promedio de un sistema económico, sino más desde la óptica de las brechas de productividad que pueden favorecer a unas empresas en detrimento de otras. Esto, a veces, fomentado desde las mismas políticas tributarias, cuando se establecen incentivos (gasto tributario) a empresas para la ganancia de productividad, pero que descuidan el punto de partida. Esto es, la distribución inicial de los medios de producción, que supone una condición *sine qua non* para este aprovechamiento en términos de mejora equitativa de productividad. Transitar hacia la equidad de la economía exige promover la mejora de productividad de los estratos productores de bienes orientados a satisfacer la demanda de la mayoría de la población, en donde se concentra la mayoría de la fuerza de trabajo, como es el caso del Ecuador. Es por ello que abogar por la equidad de la economía implica cambios en el aparato productivo doméstico, que no solo diversifiquen en cuanto a productos, sino también en cuanto a productores. Esto exige transformaciones estructurales en el sector agrario, tecnológico y financiero, que coadyuven a la creación de nuevos pequeños y medianos productores, para invertir la pirámide de concentración productiva que Ecuador ha heredado durante siglos.

Resulta, al menos, dudoso que uno de los enfoques del bienestar o del desarrollo humano más aceptados en las últimas décadas, el de las capacidades de Sen (1985), no haya traspasado la cuestión productiva. Este enfoque ha conseguido poner en la palestra no al ingreso como variable focal, sino a aquellas capacidades y funcionamientos que son la base para obtener un nivel de bienestar o de desarrollo. No obstante, este enfoque no ha sido utilizado para el análisis en el terreno productivo... ¿por qué no fijarnos en las capacidades y funcionamientos del aparato productivo? Si el enfoque de Sen hubiese influido en los análisis productivistas con el mismo ímpetu que tuvo para analizar la justicia distributiva en el ámbito del desarrollo humano o del bienestar, estaríamos disfrutando de otro paradigma analítico sumamente favorable para tratar la justicia distributiva de manera integral en la economía.

## 2. VIEJA Y REJUVENECIDA DISPUTA ENTRE CAPITAL Y TRABAJO

Todo el énfasis puesto en esta visión más holística de la justicia distributiva, propuesta que denominamos *equidad de la economía*, no obsta para que sigan siendo útiles y necesarios los estudios de la distribución primaria de ingreso. La retribución de los factores productivos es la base de esta distribución primaria del ingreso, que estará fuertemente condicionada por la propia distribución de los mismos factores.

Los permanentes ajustes salariales de las últimas décadas en casi todo el mundo, derivados de la salida neoliberal de la crisis de los setenta, supusieron un duro revés a la equidad de esta distribución primaria del ingreso. Este ajuste salarial, o lo que intencionadamente se viene a llamar la «flexibilidad en el mercado laboral», en las últimas décadas sesga cualquier análisis de desigualdad si solo se presta atención a la masa salarial para abordar problemáticas de justicia distributiva. Álvarez y Luengo (2010) destacan cómo, en el contexto de la UE-15, hubo una importante reducción de la masa salarial en el PIB, pasando del 67% en el año 1975 al 57% en 2008.<sup>4</sup> Para América Latina, Caputo (2010) asegura que, partiendo de un nivel inferior de la participación de los salarios en el PIB regional, se pasó del 42,3% en 1970 al 34,2% en 2004. En este sentido, cabe destacar el estudio del Instituto Mundial de Investigación de Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas (Davies y otros, 2006), que afirma que la riqueza global<sup>5</sup> está peor distribuida que los ingresos. El coeficiente de Gini para la distribución del ingreso es del 35 al 45% a nivel mundial, mientras que bordea el 50% para África y América Latina. En el caso de la riqueza global, el Gini mundial promedio se sitúa entre el 65 y el 75%. Así, el Gini de riqueza global para Japón es del 55%, mientras que en EE.UU. llega a un impresionante 80%. El estudio también reporta que el 1% de adultos más ricos posee el 40% de los activos globales en el año 2000, y que el 10% de los adultos cuenta con el 85% del total mundial. En contraste, la mitad más pobre de la población adulta del mundo solo es dueña del 1% de la riqueza global.

La retribución del capital, especialmente el capital no productivo, ha crecido significativamente en los últimos años.<sup>6</sup> El proceso de financiarización de la economía<sup>7</sup>, que acompañó a los dogmas neoliberales, contribuyó a contrarrestar la caída en la tasa de ganancia de los años setenta. Las burbujas tecnológica e inmobiliaria, en buena parte engendradas en los países-centro, también participaron

---

<sup>4</sup> En el caso español, son los beneficios de capital los que han subido desde el mínimo del 25 % del PIB en el año 1967 hasta rozar casi el 40 % en 2006 (Seminario de Economía Crítica Taífa, 2007).

<sup>5</sup> Nosotros utilizamos el término en el sentido de valor neto: el valor de los activos menos pasivos físicos y financieros. En este respecto, la riqueza representa la propiedad de capital.

<sup>6</sup> Moseley (1997) y Simon Mohun (2006) han notado ese aspecto del desarrollo reciente del capitalismo: el crecimiento de la porción «no productiva» de la economía.

<sup>7</sup> Chesnais (2003) asegura que a partir de mediados de los años ochenta el capital financiero ha adquirido una trascendencia que le permite influir significativamente en el nivel y la orientación de las inversiones, así como en la estructura y la distribución de la renta.

en la reconfiguración del nuevo régimen globalizado de acumulación. El consumo siguió siendo el motor de la demanda agregada en las economías enriquecidas. Los países periféricos, entre ellos Ecuador, continuaban atendiendo las funciones impuestas desde el centro: apertura comercial y financiera, y provisión de materias primas (recursos no renovables), lo que seguía agudizando la vieja división internacional del trabajo. Todo esto hizo que la participación del capital en la generación del PIB fuera aún mayor, y por ende, la distribución primaria del ingreso estuviera más basada en la tasa de ganancia del capital que en los salarios. Por ejemplo, el Programa de Estudios de Economía Internacional demostró que en el año 1989 «los principales países capitalistas desarrollados iniciaron una recuperación tendencial de la tasa de ganancia» (Caputo, 2007). Según Wolff (2003) la tasa de ganancia cayó el 5,4% entre 1966 y 1979, y luego repuntó a un nivel promedio del 3,6% entre 1979 y 1997.

Estos datos ratifican la necesidad de prestar atención a la parte no salarial (laboral) cuando se pretende obtener conclusiones en materia de justicia distributiva; en caso contrario, se estaría dejando de lado una gran porción de la riqueza económica. Además, en muchas economías, la informalidad<sup>8</sup> es otra fuente de recursos, y debería ser otra arista a considerar en cualquier análisis de justicia distributiva. La OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), en su publicación sobre *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* (OCDE, 2009), considera que la informalidad es alta en América Latina: afecta a la mitad de la población trabajadora.<sup>9</sup> En ese mismo informe, se indica que Ecuador tiene un índice de informalidad del 74,9%. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) cuestionó este informe, y prefiere aplicar la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la que calcula un índice de informalidad del 43% (INEC, 2009). La equidad de la economía exige la incorporación de todos los sectores retribuidos para tener una visión más integral de la distribución primaria del ingreso.

### 3. REDISTRIBUIR; LA DIALÉCTICA ENTRE LA COYUNTURA Y LA ESTRUCTURA

En el último estadio, como tercer punto, se debe atender a la cuestión de la redistribución, que viene plenamente influenciada por los aspectos problematizados en líneas precedentes. La función de redistribución es aun más importante cuando se trata de un país donde la estructura productiva y financiera genera altas tasas de desigualdad y elevados niveles de pobreza. Debido a la gravedad de las condiciones de desigualdad y pobreza en las que vive la población ecuatoriana (muy alejada

<sup>8</sup> Serrano expresa que «[l]a informalidad es un fenómeno de creciente complejidad. Detrás, se esconden problemáticas estructurales como la pobreza, la exclusión social, el desempleo y las desigualdades sociales. La informalidad no puede ser analizada de manera aislada, sino que debe ser estudiada como parte de todo un entramado de relaciones económicas y laborales dentro de un sistema económico» (2010: 132).

<sup>9</sup> Cabe señalar que el porcentaje de informalidad del mercado laboral en Latinoamérica es inferior al del África Subsahariana (76%) o al del sudeste asiático (69,9%), pero superior al de otras regiones en desarrollo como Oriente Medio (43,2%) o África del Norte (47,3%).

de las condiciones de equidad), en el corto plazo no se pueden descuidar políticas redistributivas que alivien tales situaciones de injusticia distributiva.

La redistribución debe ser considerada como un proceso y no como un fin en sí, pues se trata de un medio para conciliar la tensión entre las desigualdades del corto plazo y las transformaciones estructurales distributivas del largo plazo. Los cambios estructurales requieren tiempo por su propia complejidad. A pesar que este sea el objetivo de un nuevo régimen económico de acumulación, la deuda social acumulada apremia a una respuesta, sin poder esperar a que lleguen los beneficios de un cambio más estructural. Esta dialéctica, entre necesidad cortoplacista y retos estructurales, se erige como el lugar fundamental de discusión en la toma de decisiones en aras de la justicia distributiva. El imperativo del corto plazo reclama una estrategia capaz de hacer política pública que redistribuya, sin que esto suponga poner freno a ninguna transformación estructural. La desigualdad y pobreza sistémica fueron fruto de un orden económico concentrador de riqueza muy arraigado, acompañado por un Estado deudor (socialmente). Es por ello que el rol del Estado resulta trascendental en este proceso de redistribución; la recuperación de lo público, (re)significándolo como bien común, y no a partir de la suma de individuos; descorporativizándolo para evitar un sector público que privilegia intereses particulares; dirigiendo, regulando y planificando el nuevo régimen de acumulación; y también redistribuyendo a partir de sus políticas tributarias y políticas de gasto social. El nuevo Estado debe dejar de ser Estado aparente para convertirse en un Estado integral (García Linera, 2010), y ha de jugar un nuevo rol protagónico en aras de garantizar la justicia redistributiva; también por la vía redistributiva en el corto plazo. En este caso, el papel del Estado no es *re-distribuir* lo que el mercado no asigna<sup>10</sup>, sino que debe erigirse en el promotor de un nuevo patrón económico equitativo y en un agente redistribuidor (SENPLADES, 2009).

La eficacia de la política fiscal para combatir la injusticia distributiva acumulada depende fundamentalmente de tres factores: (i) capacidad recaudatoria, (ii) formas progresivas (y redistributivas) con las que se obtiene dichos recursos, y (iii) políticas redistributivas de gasto. Bajo estos tres supuestos, la redistribución sería positiva, esto es, se obtendría una más favorable distribución secundaria del ingreso.

Sin capacidad recaudatoria, no se puede tener alta incidencia redistributiva; en Ecuador, este ha sido el denominador común en las últimas décadas. En el año 2006, la presión tributaria era el 10,38% del PIB, muy por debajo del promedio para América Latina (13,58%) para ese mismo año (Serrano y Acosta, 2009). Esto ha supuesto una importante limitación respecto al papel redistribuidor del Estado en los últimos años. No obstante, el potencial recaudatorio no puede ser concebido como la única condición para una mejora redistributiva; hay otros aspectos que se deben tener en cuenta.

Un segundo aspecto es el origen de los ingresos públicos; es aquí donde cabe diferenciar si los ingresos proceden mayoritariamente de los recursos naturales, o de los ingresos tributarios generados dentro de cada país. No resulta fútil el esfuerzo de muchos países por apropiarse de sus propios recursos naturales (petróleo, gas, minerales, etc.). Este es un paso indispensable en el cambio del régimen de acumulación, y que sea el Estado el que obtenga las regalías por el uso de estos

---

<sup>10</sup> Abandonando la teoría neoclásica de los fallos del mercado para justificar la intervención del sector público.

recursos, o directamente los ingresos por su venta. Esto ha permitido, en muchas economías periféricas, que el Estado sea el que disponga de muchos más fondos para llevar a cabo ambiciosas políticas redistributivas por la vía del gasto social. No obstante, ese camino no debe ser exclusivo, porque esta ganancia en soberanía es contrarrestada por la fuerte dependencia de la economía mundial en cuanto a la demanda, a los precios y las normas de comercio internacional. Fomentar la tributación desde adentro es la mejor forma de emanciparse hacia afuera (tributariamente), evitando la dependencia del exterior y facilitando una nueva forma equitativa de insertarse estratégica e inteligentemente en el sistema-mundo económico.

Además, la estructura impositiva también debe respetar otros principios de equidad vertical para que no tenga efectos contraproducentes en la redistribución. La progresividad en el pago de impuestos (y en los propios incentivos tributarios) es un requisito fundamental en la configuración de una matriz tributaria más equitativa.

Por otra parte, está la política de gasto, que también debe encontrarse sujeta a principios de progresividad para que contribuya a una mejor redistribución. La meta final no debe ser incrementar este tipo de ayudas, aun siendo necesarias en el corto plazo, sino realizar los cambios estructurales para que no sean más necesarias. Pero mientras estos cambios estructurales se van implementando, son muchas las exigencias coyunturales. En Ecuador, el gasto social ha estado históricamente entre los más bajos de América Latina, rondando entre el 4% y el 5% del PIB durante las décadas de los ochenta y noventa (Vos y otros, 2008); en el año 2004, solo suponía el 6,6% del PIB (Weisbrot y otros, 2006).

La reformulación y orientación de estas políticas de gasto social deben basarse en principios de equidad, diferenciando para garantizar la justicia distributiva. Estas políticas también deben ser implementadas con eficiencia, pero no entendida como objetivo final, sino más bien un medio para que las políticas sean mucho más equitativas. La eficiencia al servicio de la justicia distributiva es otra disputa por la que intercede esta nueva equidad de la economía.

Sin duda, la redistribución se hace más que indispensable en el presente, cuando existe una situación de partida desigual, con pobreza, con marginación, con una preexistente acumulación originaria, concentradora de riqueza. Las políticas redistributivas deben atender a las urgencias del «ahora» tejiendo vasos comunicantes que faciliten estructuralmente los deseos del «mañana».

#### 4. CONCLUYENDO SIN PUNTO FINAL

Son muchos los discursos que acaban proclamando la lucha contra la desigualdad y la pobreza; procedentes de los organismos internacionales dominantes (FMI, Banco Mundial, PNUD, OCDE, G-20), de los gobiernos nacionales de países enriquecidos, y de otras voces más críticas con el neoliberalismo y/o con el capitalismo. La diferencia de estas últimas voces respecto a las otras reside en la significación del concepto de equidad/igualdad, en las razones sistémicas con que se explican la desigualdad y la pobreza, y en las rutas para reformular un régimen de acumulación con justicia distributiva. Esta propuesta, *la equidad de la economía*, se debe diferenciar de esa suerte de «limpiar conciencia», basada en la declaración de intenciones que propugnan políticas para reducir desigualdad y pobreza; las mismas desigualdades y pobreza que son precisamente producidas por esa estructura económica que no se cuestiona.

Es desde la raíz, desde la propia estructura del régimen de acumulación, desde donde se deben comenzar a articular políticas que satisfagan el criterio de justicia distributiva. Sin tener en cuenta la acumulación originaria, no será posible proponer ningún sistema económico que sea justo distributivamente. En todo esto, las relaciones de poder también juegan un papel trascendental en el reparto del pastel: desde las instituciones, incluso desde marcos jurídicos, se han favorecido modelos económicos que, escondidos en desafíos vacíos (desarrollo, bienestar, crecimiento), han ocasionado desigualdades y pobreza. Los poderes económicos fácticos han logrado sortear Estados aparentes para seguir siendo los únicos benefactores de mejoras significativas en las condiciones de vida.

Un nuevo Estado, fuerte e integral, que tenga como principio rector la justicia distributiva, debe planificar la economía hacia un nuevo horizonte. En Ecuador, la nueva forma de convivir que debe hacer transversal el criterio de la equidad en cada una de las dimensiones de la vida es el Buen Vivir. La construcción de este Buen Vivir para todas y todos, sin excepciones, no puede edificarse desde el imaginario sino desde la realidad que nos rodea. El imaginario será el horizonte, pero para alcanzarlo la condición *sine qua non* es partir de donde estamos; con desigualdades y pobreza, con penurias imperativas, con un rol histórico en el sistema-mundo económico. Para transformar, en búsqueda de la equidad, debemos transformar inventando transiciones desde la situación real hacia una nueva estructura económica. Por ello, en esta transición, en esta conciliación entre las tensiones coyunturales y los retos estructurales, la planificación de una nueva economía se regirá por un cambio de la matriz productiva que permita cambiar hacia dentro para relacionarse de manera diferente hacia fuera. Esta estrategia debe ir acompañada por políticas distributivas y redistributivas que también satisfagan las urgencias del corto plazo y coadyuven a cimentar las bases de las transformaciones estructurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Ignacio y Fernando Luengo (2010). «Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales». Documento de trabajo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales WPo4/10. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: [eprints.ucm.es/10599/1/WP\\_04-10.pdf](http://eprints.ucm.es/10599/1/WP_04-10.pdf).
- Arrupe, Olga Elena (2002). «Igualdad, diferencia y equidad, en el ámbito de la educación». Contribución para el proyecto *Equidad y políticas públicas, ¿equidad en la educación?*, de la OEI. Disponible en: [www.campus-oei.org/equidad/Arrupe.PDF](http://www.campus-oei.org/equidad/Arrupe.PDF).
- Atkinson, Anthony B. (1970). «On the Measurement of Inequality». En *Journal of Economic Theory*. No. 2: 244-263.
- Baran, Paul (1952). «On the Political Economy of Backwardness». En *The Manchester School*, Vol. 20, No. 1: 66-84.
- Caputo, Orlando (2010). «Crisis de la economía mundial: aumento de las ganancias y disminución de salarios». En Marco A. Gandásegui, hijo, y Dídimo Castillo Fernández, coords. *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2007). «La economía mundial a inicios del siglo XXI». En Marco A. Gandásegui, hijo, coord. *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*. México: Siglo XXI – CLACSO.
- Chesnais, François (2003). «La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes». En *Revista de Economía Crítica*, No. 1: 37-72.
- Davies, James B., Susanna Sandstrom, Anthony Shorrocks y Edward N. Wolff (2006). *The World Distribution of Household Wealth*. Informe final del proyecto Personal Assets from a Global Perspective, auspiciado por United Nations University – World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Disponible en: [www.iariw.org/papers/2006/davies.pdf](http://www.iariw.org/papers/2006/davies.pdf).
- Freire, Paulo (2003). *El grito manso*. México: Siglo XXI.
- García Linera, Álvaro (2010). «Del Estado aparente al Estado integral». En *Miradas: Nuevo texto constitucional*. La Paz: UMSA – Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia – IDEA Internacional.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Londres-Cambridge: Harvard University Press.
- Gudynas, Eduardo (2009). «El Buen Vivir más allá del extractivismo». Prólogo a Alberto Acosta. *La maldición de la abundancia*. Quito: CEP, SwissAid y Abya-Yala.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2009). «El país se enmarca en estándares internacionales sobre medición del empleo informal». Comunicado de prensa, 30 de julio. Disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/noticias/nothome/bol\\_fin\\_inf](http://www.inec.gob.ec/web/guest/noticias/nothome/bol_fin_inf).

- Latouche, Serge (2009). *Decrecimiento y posdesarrollo. El pensamiento creativo contra la economía del absurdo*. Madrid: El viejo topo.
- Marx, Karl (1976 [1867]). *El Capital. Crítica de la economía política. Tomo I: El proceso de producción del capital*. Traducido por Manuel Sacristán. Barcelona: Grijalbo.
- Mohun, Simon (2006). «Distributive Shares in the US Economy, 1964-2001». En *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 30, No. 3: 347-370.
- Moseley, Fred (1997). «The Rate of Profit and the Future of Capitalism». En *Review of Radical Political Economics*, Vol. 29, No. 4: 23-41.
- Naredo, José Manuel (1987). *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Madrid: Siglo XXI – Ministerio de Economía y Hacienda.
- OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009). *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*. OECD Publishing. Disponible en: [www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009\\_leo-2009-es](http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009_leo-2009-es).
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba. Primera parte: desarrollo humano y equidad en el plano internacional*. La Habana: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) – Editorial Caguayo.
- Quijano, Aníbal (2000). «El fantasma del desarrollo en América Latina». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 6, No. 2: 73-90.
- Seminario de Economía Crítica Taifa (2007). *Hay ricos porque hay muy, muy pobres*. Serie Informes de economía, No. 4. Barcelona: Seminario de Economía Crítica Taifa. Disponible en: [informes.seminaritaifa.org/pdf/Informe\\_04\\_ES.pdf](http://informes.seminaritaifa.org/pdf/Informe_04_ES.pdf).
- Sen, Amartya (1985). *Commodities and Capabilities*. Ámsterdam: Elsevier Science.
- \_\_\_\_\_ (1973). *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- SENPLADES (2009). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria bienal 2007-2009*. Disponible en: [www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/publicaciones](http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/publicaciones).
- Serrano, Alfredo (2010). «Análisis de informalidad en Ecuador: recetas tributarias para su gestión». En *Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, primer semestre, No. 4: 129-261.
- Serrano, Alfredo, y Alberto Acosta (2009). «Ecuador frente a la crisis económica internacional; un reto de múltiples aristas». En *Revista de Economía Crítica*, segundo semestre, No. 8: 145-167.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Madrid: Taurus.
- Strange, Susan (1988). *States and Markets*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Tortosa, José María (2008). «Maldesarrollo y desglobalización». Artículo publicado en la web de la Fundación Carolina: [www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/Articulo\\_JM\\_Tortosa\\_12-08.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/Articulo_JM_Tortosa_12-08.pdf).
- Vos, Robert, Carolina Díaz Bonilla, Enrique Ganuza, Hans Lofgren y Marco V. Sánchez (2008). *Políticas públicas para el desarrollo humano ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina?* Santiago: PNUD – Uqbar editores.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. Tomo I: La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo XXI.

- Weisbrot, Mark, Luis Sandoval y Belén Cadena (2006). «Ecuador's Presidential Election Background on Economic Issues». Issue Brief from the Center for Economic and Policy Research, noviembre. Disponible en: [www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/20499.pdf](http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/20499.pdf).
- Wolff, Edward N. (2003). «What's Behind the Rise in Profitability in the US in the 1980s and 1990s?». En *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 27, No. 4: 479-499.



## II

### “GOOD BYE” POBRETOLOGÍA,

### BIENVENIDA RICATOLOGÍA

(ESTIMACIÓN DE LA LÍNEA DE RIQUEZA A PARTIR  
DE LA LÍNEA DE POBREZA DEL ECUADOR)

**RENÉ RAMÍREZ Y RAFAEL BURBANO**

#### 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión principal en el debate sobre la igualdad es, como ha notado Sen (1980), contestar la pregunta: ¿igualdad en qué? Toda teoría de la justicia busca defender la igualdad de algo: de rentas, de libertades, de bienes primarios, etc. Lo que está en juego entonces es el ámbito social más importante dentro del cual exigir la igualdad. Empero, cabe señalar que tal elección implica dejar de lado «algo que no resulta importante».

Este debate de la base de información encierra una gran complejidad. Para empezar, es necesario señalar que la base de información se refiere a dos ámbitos principalmente: la selección de las «características personales pertinentes» (n) y la «forma de combinar esas características» (m). Por citar algunos ejemplos, para Rawls (1999) la base de información correspondiente a las características personales son los bienes primarios; para Dworkin (1981) son los recursos; para Sen (1985), las capacidades; Nozick (1974) se inclina por los derechos; en tanto los utilitaristas optan por la cesta de bienes de consumo, etc. A esto hay que añadir la «diversidad de poblaciones» (p) y, por ende, la capacidad de transformación de la base de información en «algo» valorado individual y socialmente.

Los contenidos fundamentales de las teorías de la justicia han construido bases de información «n.m.p.» muy distintas, y también han planteado usos muy diferentes de la información respectiva.

Precisamente debido a la diversidad humana y la multiplicidad de esferas de la vida, la fijación de los criterios de justicia distributiva no necesariamente conduce a romper distancias moralmente intolerables. Nada garantiza que la selección de estos criterios produzca por sí misma una sociedad justa. Supongamos, por ejemplo, que se escoja como variable focal el ingreso y como pauta distributiva la equidad. Como gobierno puedo otorgar a los más pobres un ingreso mensual equivalente a un dólar diario por familia. Pero aunque tal política corresponde a los criterios seleccionados, no es justa; porque resulta insuficiente, pues puede disminuir (si estuviera bien localizada) cierta distancia

(usualmente mínima), pero no rompe con procesos de subordinación, e incluso puede ser humillante para el propio beneficiario.

Frente a tal dilema es necesario contar con un principio rector de la justicia relacionado con la igualdad en el marco del respeto a la diversidad, el cual debe atender tanto el lado de la igualdad negativa, para evitarla (p. e. la igualdad en la pobreza), como el lado de la igualdad positiva (p. e. la igualdad en la riqueza en un sentido amplio), para promoverla. En este sentido, las preguntas que también adquieren relevancia para la cuestión de la justicia son: ¿qué distancia?, y ¿qué cercanía? Nos referimos a que hay que estar atentos —además de la discusión sobre la base de información— a los límites de las desigualdades no tolerables, así como a las barreras que hay que eliminar para auspiciar cierto tipo de igualdad que permita la realización de las personas y de la sociedad.<sup>11</sup>

El principio rector de la justicia no pretende suplir la discusión de la pregunta: ¿igualdad de qué?, sino vigilar, más allá de la base de información elegida, aquellas distancias inmorales o intolerables que pueden producirse al seleccionar los criterios distributivos.<sup>12</sup> Se trata más bien de un cambio radical de perspectiva: no abordar únicamente la brecha de la pobreza o distancia que tienen los (extremadamente) pobres para alcanzar un ingreso de supervivencia, sino romper las distancias injustas, tanto sociales como políticas, económicas, ambientales y culturales, que imposibilitan el mutuo reconocimiento, respetuoso y digno, entre los miembros de una sociedad (Ramírez: 2008).

El objetivo de orientar la política por un criterio rector de la justicia busca poner fin al círculo vicioso de políticas de mínimos para vulnerables, y trata de dar énfasis a políticas de máximos que rompan distancias supuestamente inalterables, como consecuencia de que ni siquiera se reflexiona sobre cómo romperlas. En este sentido, “habría que empezar a proyectar más sistemáticamente «reportes de (des)igualdad» (*inequality reports*) en lugar de «reportes de pobreza» (*poverty reports*). También habría que cambiar el énfasis en la elaboración de mapas de pobreza y producir mapas de riqueza (sectores que creemos son mucho más fáciles de ubicar espacialmente). Esto permitiría, en el peor de los casos, plantear políticas universales con focalización inversa; es decir, no hacia los más pobres sino hacia los más ricos (lo que incluso tiene la ventaja práctica y ética de obviar los riesgos de filtración o inclusión)” (Ramírez: 2008, 33).

En síntesis, la propuesta es la construcción de una disciplina que deje a un lado la «pobretología» y genere un nuevo pensamiento que busque la realización humana y rompa con aquellas distancias que imposibilitan tal consecución. Este artículo propone un primer paso en este cambio de perspectiva, examinando cómo estimar la línea de riqueza del Ecuador a partir de su línea de pobreza monetaria. Si bien la base de información para este artículo

<sup>11</sup> Podemos mencionar, como referencia, un extremo en que la distancia entre el diez por ciento más rico y el diez por ciento más pobre de la población es de cinco veces (en países como Noruega y Japón), mientras que en el otro extremo es de hasta treinta-cuarenta veces (Brasil, Ecuador, Paraguay).

<sup>12</sup> En otro lugar (Ramírez, 2009: cap. 6) hemos discutido, partiendo del análisis de la nueva Constitución de 2008, por qué esta selección debe efectuarse a través de procesos democráticos deliberativos en donde es vital garantizar la participación y la voz en paridad de condiciones de todos (incluidos aquellos que no han sido capaces de generar acción colectiva o se encuentran dispersos).

es lo monetario, es necesario establecer líneas de investigación que permitan estudiar a partir de otras variables focales aquellas barreras que hay que romper que producen distancias indignas o cercanías falsas o aquellas prácticas que hay que estimular para producir posibilidad de reciprocidad o mutuo reconocimiento social.

El artículo se divide en cuatro secciones: luego de esta introducción (1), se explican los cálculos para estimar la línea de la riqueza a partir de un ejemplo hipotético (2), para luego aplicarlos al caso ecuatoriano (3), y terminar con una breve reflexión sobre los resultados obtenidos (4). En este punto, no será inútil insistir en los supuestos que sustentan nuestra perspectiva: que la pobreza puede ser eliminada por medio de redistribuciones de la renta y que la pobreza supone una distancia social intolerable (existe aversión a la pobreza). Consecuentemente, la sociedad estará dispuesta a empeñar los esfuerzos que sean necesarios para eliminarla.

## 2. ESTIMACIÓN DE LA LÍNEA DE LA POBREZA

La línea de riqueza se define como la línea que delimita la riqueza necesaria para eliminar la pobreza por medio de reducciones en la desigualdad de la renta. Aquí se asume que el bienestar resultante de aumentar una unidad adicional de un recurso cualquiera disminuye a medida que se incrementa la cantidad de ese recurso; es decir, la riqueza tiene utilidad marginal decreciente. Por tanto, las transferencias para la eliminación de la pobreza deben ir de los más ricos hacia los más pobres.

Para estimar la línea de riqueza primero se debe calcular la brecha de la pobreza en relación a una línea de pobreza dada, y definir el punto en el cual la renta de los más ricos debe ser reducida para que se puedan realizar transferencias suficientes para cubrir esa brecha y eliminar la pobreza. En otras palabras, se trata de crear una línea de riqueza de tal manera que la brecha de riqueza sea numéricamente igual a la brecha de pobreza. Este es el primer tipo de compensación.

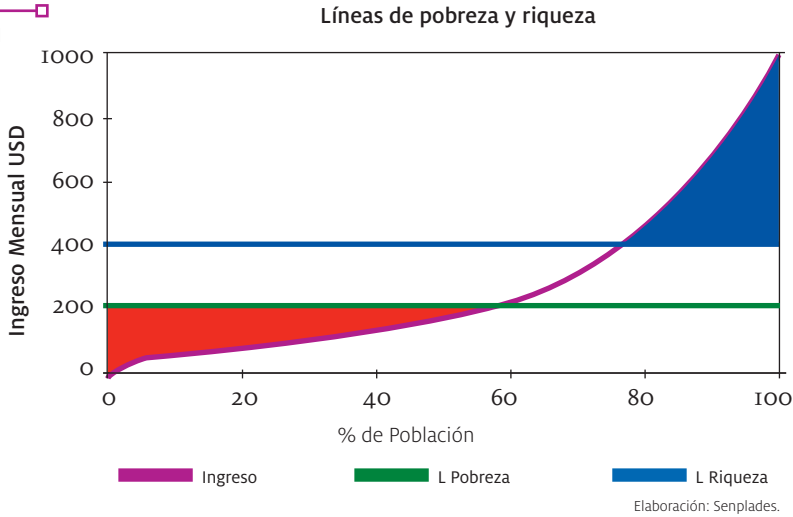
### 2.1. Primer tipo de compensación

Consideremos un ejemplo hipotético. En el gráfico 1, el eje de las ordenadas representa el porcentaje de población (de 0 a 100), el ingreso personal está ordenado de menor a mayor, y se aprecia que el ingreso varía de USD 0 a USD 1.000; la línea de pobreza es USD 200, en tanto que la línea de riqueza es USD 399,1. La suma de ingresos entre la línea de pobreza y el ingreso personal es la brecha de pobreza (el área roja), la brecha de riqueza es la suma entre el ingreso personal y la línea de riqueza (el área azul). Ambas áreas son iguales. (ver gráfico 1)

La incidencia de la pobreza (el porcentaje de población pobre) es del 57,1%, y la brecha de la pobreza alcanza USD 576,7 millones; por otra parte, la «incidencia de la riqueza» (el porcentaje de población por sobre la línea de riqueza) es del 22,8%. La transferencia media de ingresos de los ricos a los pobres es del 34,3% y la transferencia que debe hacer la persona más rica es del 60,1% de su ingreso. Un dato de interés es la razón entre incidencia de la pobreza e incidencia de la riqueza, que se denomina coeficiente  $\alpha$ , y que expresa el número de pobres que reciben las transferencias por cada rico. El

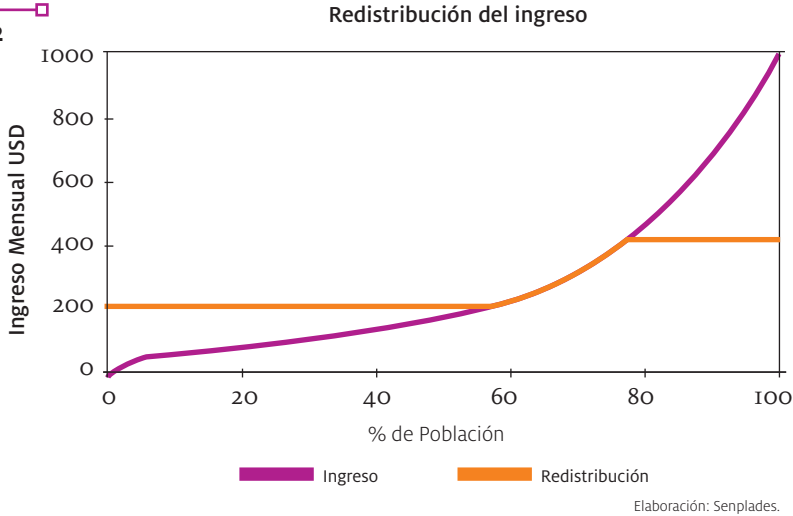
coeficiente  $\alpha$  es un número positivo. Por analogía con la seguridad social este coeficiente se denomina «tasa de dependencia». Para el ejemplo, la tasa de dependencia en la línea de pobreza es 2,5 pobres por cada rico.

$$\alpha = \frac{57,1}{22,8} = 2,5$$



El coeficiente  $\alpha$  varía entre 1 e infinito, y depende de la línea de pobreza; en general decrece si la línea de la pobreza se incrementa

*La distribución del ingreso resultante es:*



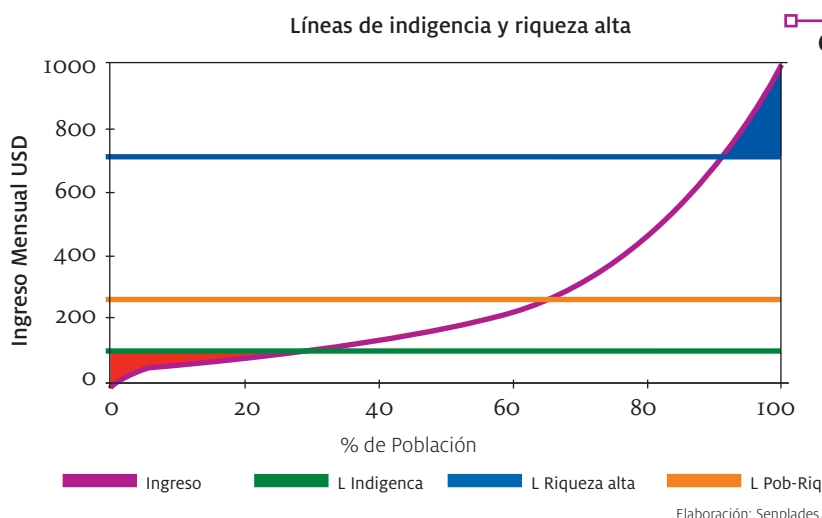
Los resultados anteriores pueden calcularse para la línea de indigencia; la línea de riqueza correspondiente a la línea de indigencia se la ha denominado «línea de riqueza alta».

Adicionalmente se puede calcular la línea de pobreza-riqueza, es decir, la línea de pobreza que coincide con la línea de riqueza; obviamente, cumpliendo además la condición de la igualdad de las brechas. Para el ejemplo hipotético, la línea de pobreza-riqueza es USD 262,3; para este valor, las brechas de pobreza y riqueza son iguales a USD 960,5 millones, y el valor de  $\alpha$  es 1,9, que precisamente es el valor mínimo. La línea de pobreza-riqueza resulta interesante para el análisis, puesto que si se divide para la línea de pobreza, permite obtener cuántas canastas per cápita hay para la sociedad —es decir, cuántas veces se puede cubrir la línea de la pobreza—. Para el ejemplo, el resultado es de 1,3 canastas; esto significa que en la sociedad en conjunto, si es rica y si la redistribución del ingreso es equitativa, no existirían pobres.

Cuadro 1. Las diferentes líneas de pobreza se presentan en el siguiente cuadro:

Líneas de pobreza (USD)	Incidencia de la pobreza	Línea de riqueza (USD)	Incidencia de la riqueza	Promedio de redistribución	Máxima redistribución	$\alpha$	Brecha de pobreza (mill. de USD)
200,0	57,1%	399,1	22,8%	34,3%	60,1%	2,5	576,7
100,0	30,5%	704,4	8,6%	15,7%	29,6%	3,5	120,3
262,3	65,6%	262,3	34,4%	43,7%	73,8%	1,9	960,5

Elaboración: Senplades.



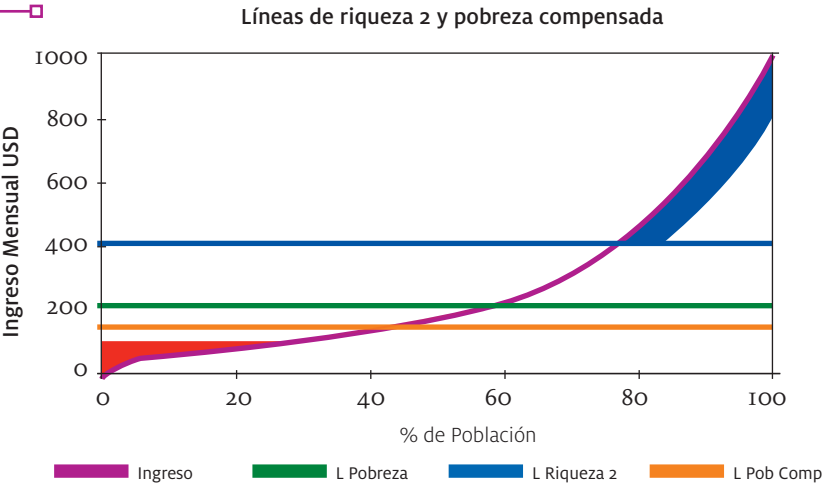
## 2.2. Segundo tipo de compensación

Un segundo ejercicio hipotético de compensación puede estar asociado a estimar los recursos transferidos de las personas más ricas a las más pobres

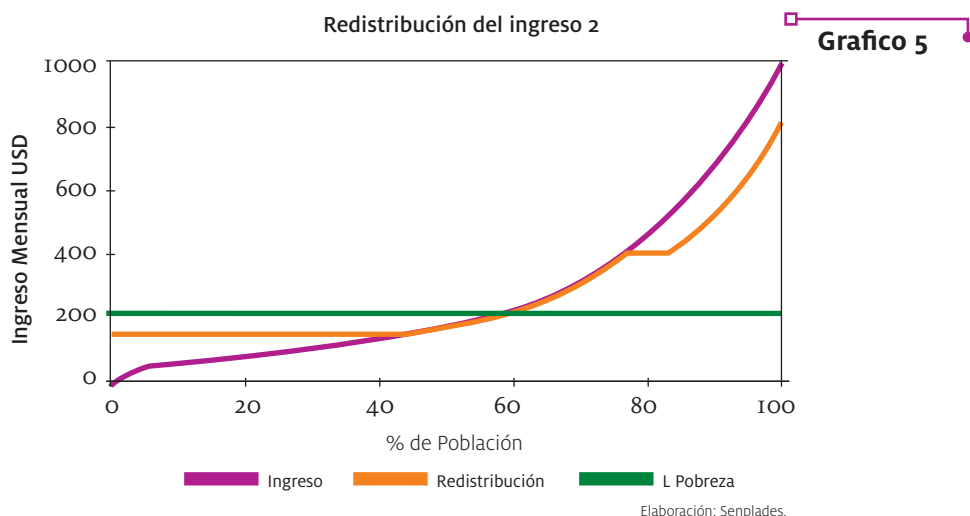
estableciendo un porcentaje máximo de transferencia. En este caso la cantidad de dinero será menor a la necesaria para eliminar la pobreza, por lo que se calcula la «línea de pobreza compensada»; esto es, el valor para el cual todos los pobres que estén bajo esta línea recibirán la transferencia de recursos necesarios hasta alcanzar la línea de pobreza compensada. Nótese que la tasa de pobreza no cambia, aunque la intensidad disminuye. Es decir, los pobres son menos pobres.

Supongamos que se establece una tasa máxima de transferencia del 35%. Los recursos recaudados o la brecha de la riqueza son ahora USD 273,6 millones, correspondientes al 47% de la brecha de pobreza. La línea de pobreza compensada es USD 140,7; los pobres con ingresos inferiores a este valor reciben las transferencias necesarias para alcanzar los USD 140,7; este será el ingreso mínimo de un pobre, y la intensidad de la pobreza ha disminuido justamente en el 47%. Para salir de la pobreza, la población que ha recibido la compensación, el 44,1% del total, requiere un ingreso adicional de USD 59,3. La población pobre que no ha recibido transferencias por tener ingresos superiores a USD 140,7 (el 13% restante) necesita de USD 32,1 adicionales para superar su condición de pobreza.

Nótese que la línea de riqueza con descuento porcentual sigue siendo USD 399,1 (línea de riqueza 2). Sin embargo, para las personas de más alto ingreso, el descuento no es la diferencia entre su ingreso y este valor, sino el 35% de su ingreso, como lo expresa el área azul en el siguiente gráfico.



Elaboración: Senplades.



También como un segundo ejercicio de compensación, se ha buscado establecer cuál es el porcentaje del ingreso que necesita transferir la población por sobre la línea de riqueza para eliminar la indigencia; para el presente ejemplo es el 8,4%. Los recursos recaudados son ahora USD 120,3 millones, correspondientes al 21% de la brecha de pobreza. La línea de pobreza compensada es USD 100; los pobres con ingresos inferiores a este valor reciben las transferencias necesarias para alcanzar los USD 100, que es la línea de indigencia; para salir de la pobreza esta población requiere un ingreso adicional de USD 100.

### 2.3. Desigualdad

También se puede analizar el impacto en la desigualdad del ingreso a partir del coeficiente de Gini. Una característica interesante del primer tipo de compensación es que la reducción del coeficiente de Gini es máxima. En el ejercicio numérico, el valor inicial del coeficiente de Gini es 0,479 y se reduce drásticamente a 0,161.

En cambio, las transferencias en el segundo tipo de compensación no tienen altos impactos en la reducción de la desigualdad, pues no corresponden a las reducciones óptimas matemáticamente. Para el ejemplo hipotético, el coeficiente de Gini se reduce a 0,320; una reducción de solo 0,159 puntos en el caso de transferir un máximo del 35% de la renta de los ricos; y al transferir el 8,4%, se reduce a 0,405.

Debe quedar claro que el análisis de la línea de riqueza depende de la línea de pobreza seleccionada. Los casos mencionados son ejercicios ilustrativos de carácter didáctico. A continuación realizaremos los cálculos en función de las líneas de pobreza usadas oficialmente para el caso del Ecuador, lo cual nos permitirá dejar translucir lo que denominaremos “la intensidad de la distancia social indigna”.

## 3. APLICACIÓN AL CASO ECUATORIANO

La aplicación se hará con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2006, y de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

(ENEMDU) de diciembre de 2006, 2007 y 2008; de esta manera se obtienen cuatro juegos de resultados. La ECV y la ENEMDU tienen su propia metodología: la primera estima la pobreza en base al consumo y la segunda según el ingreso, por lo que los datos van a presentar ligeras diferencias. En el Cuadro 2a se recogen los datos iniciales.

Cuadro 2a. **Pobreza por consumo y por ingreso (USD constantes de 2006)**

Datos iniciales	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Línea de pobreza (USD)	56,6	57,3	57,3	57,3
Brecha de pobreza (mill. de USD)	99,5	118,6	118,2	113,8
Incidencia de pobreza (%)	38,3	37,6	36,7	35,1
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD)	19,7	23,6	23,9	23,7
Línea de indigencia (USD)	31,9	32,3	32,3	32,3
Brecha de indigencia (mil. de USD)	15,3	26,6	27,8	25,6
Incidencia de indigencia (%)	12,9	16,9	16,5	15,7
Compensación necesaria para salir de la indigencia (USD)	9,0	11,8	12,6	11,9

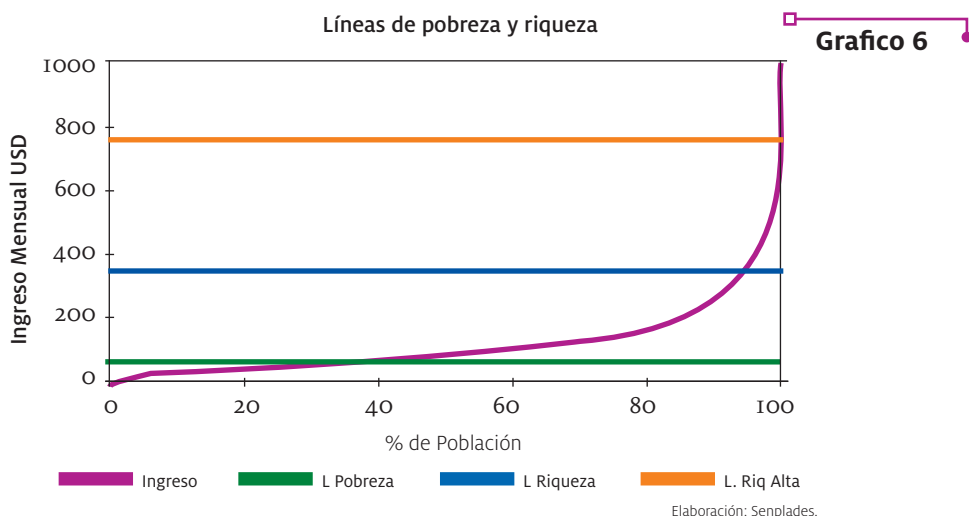
Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

### 3.1. Compensación del primer tipo

Primero, se ha estimado la línea de riqueza para el Ecuador a partir de la línea de pobreza y adicionalmente una línea de «riqueza alta» asociada a la línea de indigencia; en este último caso la brecha de riqueza cubre los ingresos necesarios para eliminar la indigencia.

#### *Resultados para la pobreza por consumo*

A continuación se puede observar la representación gráfica de las líneas de pobreza, riqueza y riqueza alta.



En el eje de las ordenadas, el ingreso toma valores hasta un máximo de USD 2.139; este eje se ha recortado a USD 1.000 para apreciar de mejor manera las líneas de pobreza y riqueza; igualmente, para una mejor claridad gráfica, se ha omitido del gráfico la línea de indigencia, que es aproximadamente poco más de la mitad de la línea de pobreza.

La línea de pobreza se ubica en USD 56,6 mensuales por persona; la línea de riqueza en USD 342,1 mensuales por persona; lo que significa que un 4,1% de la población total es «rica», y en este porcentaje se encuentran quienes, en promedio, deberían transferir el 27,5% de sus ingresos para eliminar la pobreza. Por otro lado, la tasa de dependencia  $\alpha$  indica que existen 9,3 pobres por cada rico.

La línea de indigencia se ubica en USD 31,92 mensuales por persona, la línea de riqueza alta asociada es de USD 752,4, con la que se tiene un 0,4% de la población de riqueza alta que debería redistribuir el 22,1% de sus ingresos en promedio para eliminar la indigencia. La tasa de dependencia  $\alpha$  es igual a 31,3 indigentes por cada rico.

Adicionalmente, se ha calculado el valor de la línea de pobreza-riqueza, que es igual a USD 107,3 mensuales por persona y su coeficiente  $\alpha$  es 2,3. La canasta per cápita es de 1,9; es decir, si la redistribución del ingreso fuera equitativa cada ecuatoriano tendría 1,9 canastas para consumir y no existirían pobres, lo que muestra que la sociedad en conjunto sí es rica.

### **Resultados para la pobreza por ingreso**

En el año 2006, la línea de riqueza es de USD 688,4, con lo que el 1,6% de la población sería rica; la redistribución promedio de este grupo para eliminar la pobreza es del 29,4%. La tasa de dependencia  $\alpha$  es de 23,3 pobres por cada rico.

La línea de riqueza alta se ubica en USD 2.883,8. En este caso la población de riqueza alta es el 0,05% del total, la cual debería en promedio transferir el 28,6% de sus ingresos para suprimir la indigencia. La tasa de dependencia  $\alpha$  es igual a 320,3 indigentes por cada rico.

La línea de pobreza-riqueza se ubica en 128,8 USD y su coeficiente  $\alpha$  es 2,5.

Cada ecuatoriano tiene 2,3 canastas.

En los siguientes cuadros se observa el resumen de resultados por consumo (2006) y por ingreso (2006, 2007 y 2008).

Cuadro 2b. **Líneas de riqueza estimadas (USD constantes de 2006)**

Compensación del primer tipo				
Pobreza e indigencia	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Línea de riqueza* (USD)	342,1	688,4	983,2	615,0
Incidencia de riqueza* (%)	4,1	1,6	1,1	2,1
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	9,3	23,3	34,0	16,9
Redistribución promedio (%)	27,5	29,4	34,0	27,7
Redistribución máxima (%)	84,0	97,4	96,0	97,4
Línea de riqueza alta (USD)	752,4	2.883,8	2.514,3	1.872,2
Incidencia de riqueza (%)	0,4	0,05	0,12	0,10
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	31,3	320,3	142,1	164,1
Redistribución promedio (%)	22,1	28,6	29,7	34,8
Redistribución máxima (%)	64,8	89,2	89,7	92,2

\*No cambia al variar la compensación.  
Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

Cuadro 2c. **Línea de pobreza-riqueza y canastas pc (USD constantes de 2006)**

Pobreza-riqueza	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Línea de pobreza-riqueza (USD)	107,3	128,8	138,7	130,7
Coficiente en la línea de pobreza-riqueza	2,3	2,5	2,7	2,4
Canastas per cápita	1,9	2,3	2,4	2,3

Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

### 3.2. compensación del segundo tipo

Para ilustrar una compensación del segundo tipo, se ha supuesto que la población rica va a transferir sus ingresos hasta un límite del 35%, valor máximo de la tasa del impuesto a la renta, por lo que no se alcanza a cubrir la brecha de pobreza. En este caso se estima la línea de pobreza compensada, es decir aquellos hogares cuyos ingresos sean menores a esta línea recibirían la compensación necesaria para alcanzar este valor. Además, se ha buscado cuál es la redistribución necesaria de la población por sobre la línea de riqueza para eliminar la indigencia.

#### *Resultados para la pobreza por consumo*

Suponemos que la población rica (el 4,1% de la población total) va a transferir sus ingresos hasta un máximo del 35%. Con esta redistribución, que en promedio es del 22,3%, solo se puede atender al 33,1% de los más pobres, quienes están bajo la línea de pobreza compensada, que es igual a USD 51,1 mensuales por persona. Es decir, aquellos hogares cuyos ingresos sean menores a USD 51,1 recibirían la compensación necesaria para alcanzar este valor. Sin embargo, para superar su condición de pobreza necesitarían USD 5,5 adicionales; mientras que los pobres que no han recibido compensación por tener un consumo superior a USD 51,1 (el 5,2% restante) necesitarían de USD 2,8. Lo recaudado con esta redistribución o brecha de riqueza es el 73,8% de la brecha de pobreza y la tasa de dependencia o coeficiente  $\alpha$  es 8,0; lo que significa que por cada rico existen 8 pobres que reciben una compensación.

En cuanto a la tasa máxima de transferencia de recursos para eliminar la indigencia, los resultados son que la población rica debería transferir a lo sumo el 5,6% de sus ingresos a los más pobres. Con esta redistribución la línea de pobreza compensada es la misma línea de indigencia (USD 31,9); bajo esta línea está el 12,9% de la población, quienes ahora son pobres pero ya no indigentes, y para salir de la pobreza requieren recibir USD 24,7 adicionales. La tasa de dependencia de compensación es de 3,1 pobres por cada rico. Lógicamente, la brecha de riqueza alcanza a cubrir la brecha de indigencia, dado que se está suprimiendo la indigencia.

#### *Resultados para la pobreza por ingreso*

Con el segundo tipo de compensación, con una transferencia máxima del 35% por parte de la población rica (1,6%) se podría aliviar la pobreza del 29,5% de la población, que tiene un ingreso por debajo de la línea de pobreza compensada (USD 47,3). Sin embargo, para salir definitivamente de la pobreza necesitan USD 10,0 adicionales, y aquellos que no recibieron ningún tipo de compensación necesitan de USD 5,2. La brecha de la riqueza alcanza el 61,9% de la brecha de pobreza. En cambio, la redistribución requerida para eliminar la indigencia es del 10,6%, porcentaje destinado a las personas con ingresos menores a USD 31,9: es decir, el 16,9% de la población, los mismos que gracias a la compensación dejan de ser indigentes, pero requieren además de USD 25,0 para superar su condición de pobreza. En cambio, los que no recibieron ninguna compensación —los que no eran indigentes— necesitan de USD 12,8 para dejar de ser pobres.

Los valores de la línea y de la incidencia de la riqueza no varían en el segundo tipo de compensación debido a que en base a estos valores se hace la

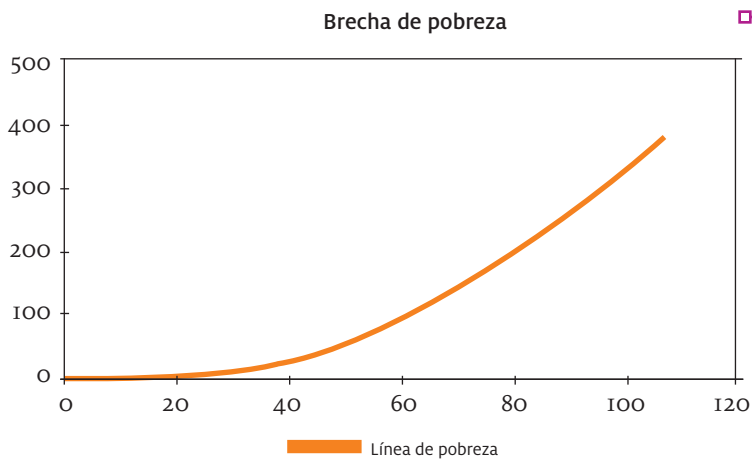
nueva redistribución. En el cuadro a continuación se pueden apreciar los resultados para la pobreza por consumo y por ingreso.

Cuadro 2d. **Líneas de riqueza estimadas (USD constantes de 2006)**

Por consumo (ECV)	Compensación del segundo tipo			
	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Redistribución máxima (%)	35,0	35,0	35,0	35,0
Línea de pobreza compensada (USD)	51,1	47,3	47,7	48,5
Población compensada (%)	33,1	29,5	29,4	28,8
Línea de riqueza* (USD)	342,1	688,4	983,2	615,0
Incidencia de riqueza* (%)	4,1	1,6	1,1	2,1
Brecha de riqueza / brecha de pobreza (%)	73,8	61,9	63,7	66,3
Tasa de dependencia a	8,0	18,3	27,2	13,9
Redistribución promedio %	22,3	23,1	24,9	22,1
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD compensados)	5,5	10,0	9,6	8,7
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD no compensados)	2,8	5,2	5,1	4,5
Redistribución máxima (%)	5,6	10,6	11,4	9,4
Línea de indigencia* (USD)	31,9	32,3	32,3	32,3
Población compensada (%)	12,9	16,9	16,5	15,7
Línea de riqueza* (USD)	342,1	688,4	983,2	615,0
Incidencia de riqueza* (%)	4,1	1,6	1,1	2,1
Brecha de riqueza / brecha de indigencia (%)	100	100	100	100
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	3,1	10,4	15,2	7,5
Redistribución promedio %	5,2	9,4	10,1	8,5
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD compensados)	24,7	25,0	25,0	25,0
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD no compensados)	12,6	12,8	12,9	12,9

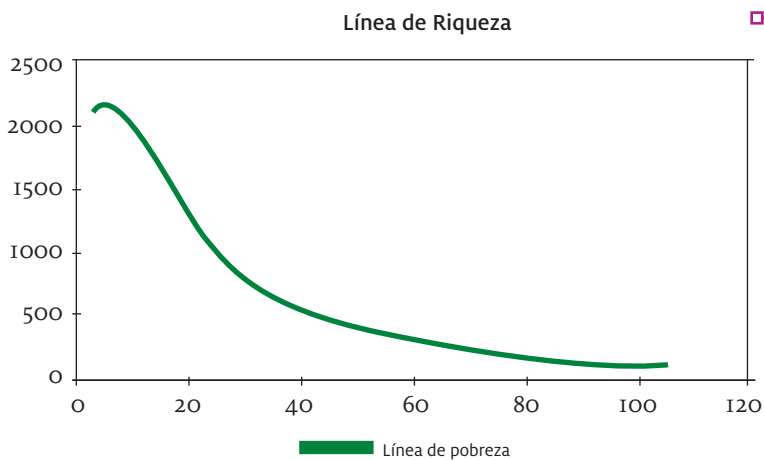
\* No cambia al variar la compensación.  
Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

De manera general, con los resultados de la pobreza por consumo se grafican a continuación la brecha de la pobreza (gráfico 7), la línea de riqueza (gráfico 8), la brecha de la riqueza (gráfico 9), la brecha de la pobreza per cápita (gráfico 10), la incidencia de la pobreza y riqueza (gráfico 11), y la tasa de dependencia  $\alpha$  en función de la línea de pobreza (gráfico 12).



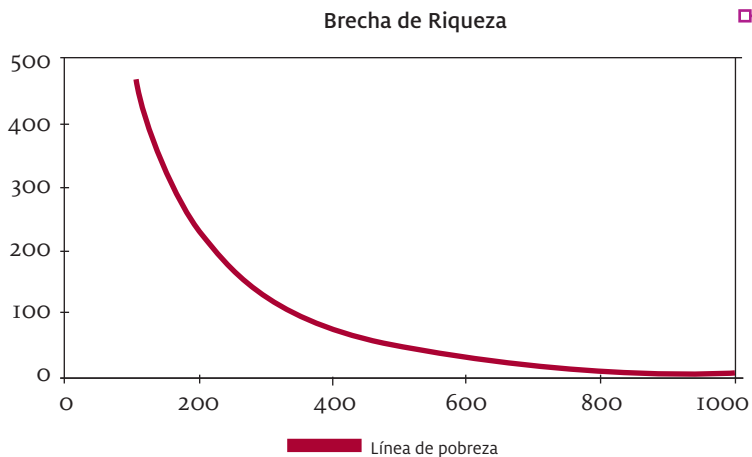
**Grafico 7**

Elaboración: Senplades.



**Grafico 8**

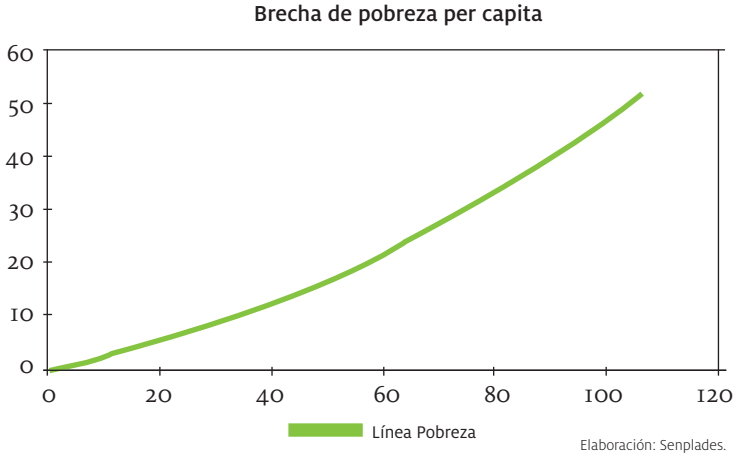
Elaboración: Senplades.



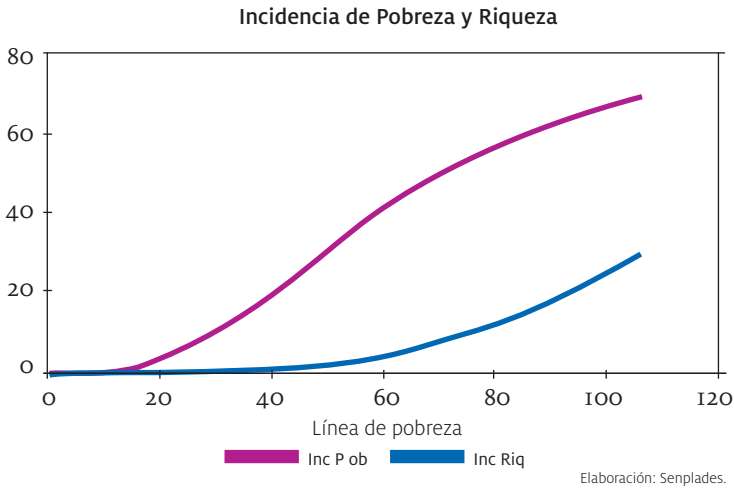
**Grafico 9**

Elaboración: Senplades.

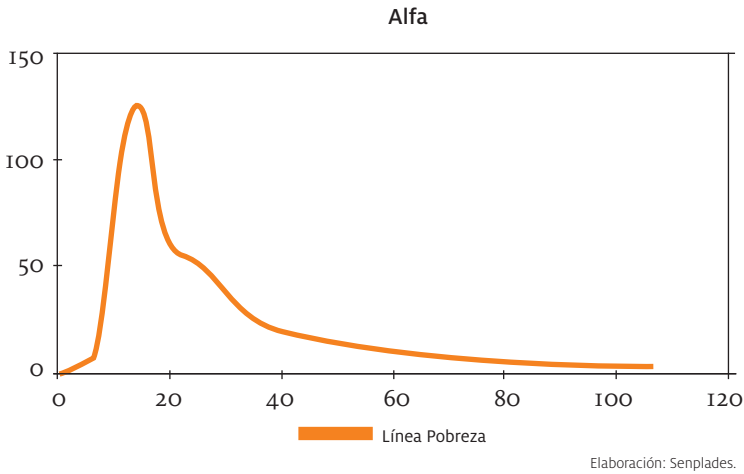
**Grafico 10**



**Grafico 11**



**Grafico 12**



En el cuadro 3 se resume la forma de las funciones.

Cuadro 3. **Forma de las funciones**

Función	Monotonía	Forma
Brecha de pobreza	Creciente	convexa
Línea de riqueza	Decreciente	convexa*
Brecha de riqueza	decreciente	convexa
Brecha de pobreza pc	Creciente	convexa
Incidencia de la pobreza	Creciente	cóncava**
Incidencia de la riqueza	Creciente	convexa
Tasa de dependencia	Decreciente	convexa

\* Al inicio cóncava. \*\* Al inicio convexa.  
Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

### 3. 3. Desigualdad

Para analizar la desigualdad se ha considerado el coeficiente de Gini. Este coeficiente se ubica en 0,4556 según el consumo (ECV 2006) y en 0,5395 según el ingreso (ENE-MDU 2006). Se puede notar que con los datos derivados del ingreso la desigualdad es mayor, ya que los ricos no consumen todos sus ingresos, a diferencia de los pobres.

Al aplicar la compensación del primer tipo, según el consumo, el coeficiente de desigualdad de Gini disminuye de 0,4556 a 0,334; una disminución apreciable de 0,122, ya que es el caso en que se elimina la pobreza. Con solo la supresión de la indigencia, la reducción en la desigualdad es menor, el índice de Gini final es igual a 0,4348; es decir hay un descenso de apenas 0,0208 puntos. Lo mismo sucede según el ingreso, donde el coeficiente de Gini pasa de 0,5395 a 0,4221, que es una diferencia considerable; y para la indigencia, disminuye a 0,5111.

En el segundo tipo de compensación la disminución de la desigualdad es menor; según el consumo el coeficiente de Gini se reduce a 0,3638 si los ricos redistribuyen máximo el 35% de sus ingresos, una diferencia de 0,0918 puntos; en cambio, si redistribuyen el 5,6% para suprimir la indigencia, el coeficiente de Gini es 0,4351. Según el ingreso, el coeficiente de Gini baja a 0,4795 al redistribuir el 35%, y a 0,5111 al transferir el 10,6%.

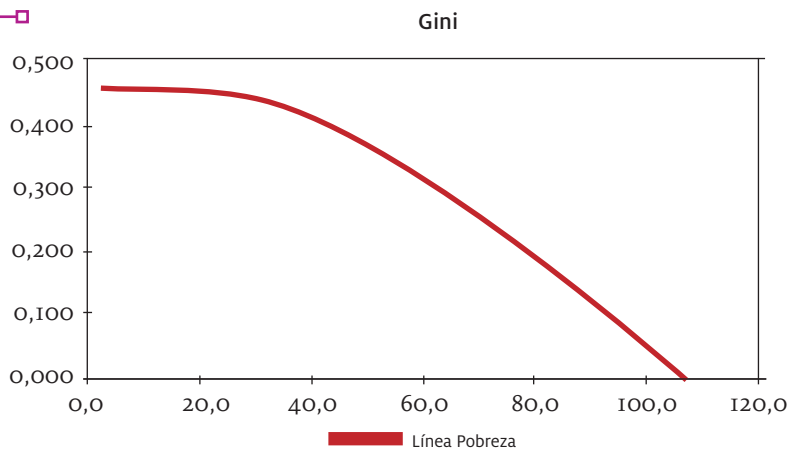
Cuadro 2d. **Líneas de riqueza estimadas (USD constantes de 2006)**

Desigualdad	Por consumo		Por ingreso					
	2006		2006		2007		2008	
Gini	0,4556		0,5395		0,5509		0,5147	
Compensación para la pobreza	Tipo 1	Tipo2 (35%)	Tipo 1	Tipo2 (35%)	Tipo 1	Tipo2 (35%)	Tipo 1	Tipo2 (35%)
Coeficiente de Gini final	0,3340	0,3638	0,4221	0,4795	0,4396	0,4779	0,4029	0,4387
Compensación para la indigencia	Tipo 1	Tipo2 (5,6%)	Tipo 1	Tipo2 (10,6%)	Tipo 1	Tipo2 (11,4%)	Tipo 1	Tipo 2 (9,4%)
Coeficiente de Gini final	0,4348	0,4351	0,5111	0,5111	0,5226	0,5227	0,4876	0,4878

Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

En el gráfico se observa el coeficiente de Gini en función de la línea de pobreza según resultados de la pobreza por consumo.

**Gráfico 12**



Elaboración: Senplades.

#### 4. CONCLUSIONES

Según los datos de la ENEMDU, la brecha de pobreza se mantiene casi constante en 2007 con respecto a 2006, mientras que el porcentaje de pobres disminuye en un punto, lo que podría significar que los pobres durante ese período se hicieron más pobres. Además, la incidencia de la riqueza disminuyó; esto hace pensar que los «ricos» se volvieron más «ricos», ya que se necesitan los ingresos de un menor número de ellos (1,1%) para cubrir la brecha de la pobreza. De esto se podría explicar un coeficiente de Gini más alto para el año 2007.

Para el año 2008, la incidencia de la riqueza se duplica, pasa a 2,1%, lo que quiere decir que en este año los «ricos» son menos «ricos» puesto que se necesita un mayor número de ellos para cubrir la brecha de pobreza. Esta brecha disminuyó en una pequeña porción, pero la incidencia de la pobreza también se reduce; en el efecto neto se tiene un coeficiente de Gini más bajo que en los años anteriores, es decir, existe menos desigualdad en 2008.

La pobretología no ha sacado a los pobres de la pobreza porque no ha estudiado sistemáticamente la opulencia ni aquellas distancias que imposibilitan el mutuo reconocimiento interpersonal y que llegan a ser ofensivas socialmente. Este artículo, simplemente es un ejercicio metodológico, empírico, pero sobre todo político sobre cambiar la mirada de análisis: dejar a un lado la pobretología y estudiar la opulencia o la riqueza. ¿Cómo se construye el estatus? ¿La distinción social qué prácticas sociales y culturales lo viabilizan o catapultan? ¿Cómo juzga el sistema de justicia casos de grupos económicos poderosos? ¿Quién y cómo se da la evasión y elusión tributaria? ¿Existen pautas de comportamiento que viabilizan la reproducción de las clases sociales altas? ¿Por qué tiene más valor económico la rentabilidad del capital que la rentabilidad del trabajo? ¿Los ricos se reproducen en escuelas o universidades de ricos? ¿Las clases económicas altas, qué consumen, por qué y con quién? ¿Entre las clases altas, produce envidia la riqueza? ¿Cómo se distribuye y a quién beneficia el gasto tributario, el

crédito público de la banca de desarrollo o los subsidios comerciales o productivos? ¿Cuál es el impacto ambiental del consumo de las clases económicas altas? ¿Por qué el saber científico ha estudiado a los pobres y no ha puesto su atención en los ricos? Son preguntas que quizá sus respuestas viabilizarán mejores estrategias que canalicen medidas estructurales para que no sólo los pobres salgan de su pobreza, sino tener una sociedad en la cual las distancias indignas puedan conmover y producir acción para el cambio. En este marco: ¡*good bye pobretología, bienvenida ricatología*”!

# BIBLIOGRAFÍA

Dworkin, Ronald (1981). «What is Equality? 2. Equality of Resources». En *Philosophy and Public Affairs*, No. 4: 283-345.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC (2006a). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*.

\_\_\_\_\_ (2006b, 2007, 2008). *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*.

Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Nueva York: Basic Books.

Rawls, John (1999). *A Theory of Justice*. 2a ed. revisada. Cambridge: Harvard University Press.

Ramírez, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.

Sen, Amartya (1985). «Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984». En *The Journal of Philosophy*, Vol. 82, No. 4: 169-221.

\_\_\_\_\_ (1980). «Equality of what?». En Sterling McMurrin, ed. *The Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge, Cambridge University Press: 195-220.

# ANEXOS

Anexo 1. **Pobreza por consumo y por ingreso (USD corrientes)**

Datos iniciales	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Línea de pobreza (USD)	56,6	57,3	58,8	64,2
Brecha de pobreza (millones USD )	99,5	118,6	121,4	127,6
Incidencia de pobreza (%)	38,3	37,6	36,7	35,1
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD)	19,7	23,6	24,6	26,5
Línea de indigencia (USD)	31,9	32,3	33,2	36,2
Brecha de indigencia (millones de USD )	15,3	26,6	28,6	28,7
Incidencia de indigencia (%)	12,9	16,9	16,5	15,7
Compensación necesaria para salir de la indigencia (USD)	9,0	11,8	12,9	13,3

Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

## Anexo 2a. Líneas de riqueza estimadas (USD corrientes) – Compensación del primer tipo

Pobreza e indigencia	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Línea de riqueza* (USD)	342,1	688,4	1.009,7	689,2
Incidencia de riqueza* (%)	4,1	1,6	1,1	2,1
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	9,3	23,3	34,0	16,9
Redistribución promedio (%)	27,5	29,4	34,0	27,7
Redistribución máxima (%)	84,0	97,4	96,0	97,4
Línea de riqueza alta (USD)	752,4	2.883,8	2.582,1	2.098,3
Incidencia de riqueza (%)	0,4	0,05	0,12	0,10
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	31,3	320,3	142,1	164,1
Redistribución promedio (%)	22,1	28,6	29,7	34,8
Redistribución máxima (%)	64,8	89,2	89,7	92,2

\* No cambia al variar la compensación.  
Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

## Anexo 2b. Líneas de riqueza estimadas (USD corrientes) – Compensación del segundo tipo

Pobreza e indigencia	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Redistribución máxima (%)	35,0	35,0	35,0	35,0
Línea de pobreza compensada (USD)	51,1	47,3	49,0	54,4
Población compensada (%)	33,1	29,5	29,4	28,8
Línea de riqueza* (USD)	342,1	688,4	1009,7	689,2
Incidencia de riqueza* (%)	4,1	1,6	1,1	2,1
Brecha de riqueza (USD)	73,4	73,4	77,3	84,6
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	8,0	18,3	27,2	13,9
Redistribución promedio (%)	22,3	23,1	24,9	22,1
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD compensados)	5,5	10,0	9,9	9,8
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD no compensados)	2,8	5,2	5,2	5,0
Redistribución máxima (%)	5,6	10,6	11,4	9,4
Línea de indigencia* (USD)	31,9	32,3	33,2	36,2
Población compensada (%)	12,9	16,9	16,5	15,7
Línea de riqueza* (USD)	342,1	688,4	1009,7	689,2
Incidencia de riqueza* (%)	4,1	1,6	1,1	2,1
Brecha de riqueza (USD)	15,3	26,6	28,6	28,7
Tasa de dependencia ( $\alpha$ )	3,1	10,4	15,2	7,5
Redistribución promedio (%)	5,2	9,4	10,1	8,5
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD compensados)	24,7	25,0	25,7	28,0
Compensación necesaria para salir de la pobreza (USD no compensados)	12,6	12,8	13,2	14,5

\* No cambia al variar la compensación.  
Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

Anexo 3. **Línea de pobreza-riqueza y canastas pc (USD corrientes)**

Pobreza-riqueza	Por consumo (ECV)	Por ingreso (ENEMDU)		
	2006	2006	2007	2008
Línea de pobreza-riqueza (USD)	107,00	128,80	142,40	146,52
Coeficiente en la línea de pobreza-riqueza	2,25	2,47	2,70	2,40
Canastas per cápita	1,9	2,3	2,4	2,3

Fuente: INEC (2006a, 2006b, 2007, 2008).  
Elaboración: Senplades.

Anexo 4. **Resultados ECV 2006**

Línea de pobreza (USD)	Línea de riqueza (USD)	Incidencia de la pobreza (%)	Incidencia de la riqueza (%)	Brecha de la pobreza (mill. de USD)	Brecha de la pobreza pc (USD)	Gini	$\alpha$
2,1	2139,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,456	0,7
7,2	2110,2	0,1	0,0	0,0	1,8	0,456	15,9
13,4	1718,7	1,4	0,0	0,6	3,1	0,455	125,0
19,6	1341,1	3,5	0,1	2,6	5,5	0,452	61,2
25,7	1015,1	7,6	0,1	7,0	7,1	0,446	51,1
31,9	752,4	12,9	0,4	15,3	9,0	0,435	31,3
38,1	601,5	19,1	1,0	28,3	11,2	0,418	20,0
44,3	492,7	26,0	1,6	46,7	13,6	0,395	16,0
50,5	408,0	32,2	2,7	70,6	16,6	0,367	11,9
56,6	342,1	38,3	4,1	99,5	19,7	0,334	9,3
62,8	291,1	43,6	5,8	133,0	23,1	0,297	7,5
69,0	249,2	48,6	7,9	170,7	26,6	0,258	6,1
75,2	214,5	53,1	10,5	212,4	30,3	0,217	5,0
81,4	186,1	57,0	13,5	257,4	34,1	0,175	4,2
87,5	162,3	60,6	17,2	305,5	38,2	0,132	3,5
93,7	141,9	64,0	20,9	356,4	42,2	0,089	3,1
99,9	124,4	66,7	25,0	409,7	46,5	0,047	2,7
106,1	109,0	69,0	30,1	465,1	51,0	0,006	2,3
107,0	107,0	69,3	30,7	473,3	51,7	0,000	2,3

Fuente: INEC (2006a).  
Elaboración: Senplades.

### Anexo 5. Resultados ENEMDU 2006

Línea de pobreza (USD)	Línea de riqueza (USD)	Incidencia de la pobreza (%)	Incidencia de la riqueza (%)	Brecha de la pobreza (mill. de USD)	Brecha de la pobreza pc (USD)	Gini	$\alpha$
2,0	26755,2	0,1	0,0	0,0	0,6	0,5277	28,9
7,3	26047,4	1,2	0,0	0,4	2,6	0,5272	280,3
13,5	22613,3	3,6	0,0	2,3	4,7	0,5250	881,0
19,8	18007,1	7,0	0,0	6,7	7,2	0,5200	939,3
26,0	10102,9	11,8	0,0	14,6	9,3	0,5113	1576,0
32,3	2883,8	16,9	0,1	26,6	11,8	0,4984	320,3
38,5	1750,6	22,2	0,2	43,0	14,4	0,4813	119,8
44,8	1155,5	27,5	0,4	63,8	17,3	0,4602	70,8
51,0	862,0	33,0	1,0	89,0	20,1	0,4354	33,8
57,3	688,4	37,6	1,6	118,6	23,6	0,4074	23,3
63,5	562,9	42,3	2,4	152,0	26,9	0,3768	17,5
69,8	470,9	46,2	3,7	189,0	30,6	0,3440	12,5
76,0	399,7	50,0	5,0	229,3	34,3	0,3096	9,9
82,3	342,9	53,2	6,4	272,3	38,3	0,2739	8,3
88,5	296,0	56,5	8,4	318,3	42,1	0,2372	6,7
94,8	257,2	59,2	10,3	366,8	46,3	0,1998	5,8
101,0	224,6	62,6	12,9	417,5	49,9	0,1623	4,8
107,3	196,8	64,4	15,9	470,5	54,6	0,1247	4,0
113,5	173,4	66,6	19,2	525,3	58,9	0,0875	3,5
119,8	153,3	68,4	22,9	581,9	63,5	0,0510	3,0
126,0	135,8	70,4	26,8	640,0	67,9	0,0154	2,6
128,8	128,8	71,2	28,8	666,1	69,9	0,0000	2,5

Fuente: INEC (2006b).  
Elaboración: Senplades.

### Anexo 6. Resultados ENEMDU 2007

Línea de pobreza (USD)	Línea de riqueza (USD)	Incidencia de la pobreza (%)	Incidencia de la riqueza (%)	Brecha de la pobreza (mill. de USD)	Brecha de la pobreza pc (USD)	Gini	$\alpha$
2,0	25005,6	0,1	0,0	0,0	0,6	0,5509	35,2
7,5	23234,4	1,4	0,0	0,5	2,5	0,5504	712,2
13,9	14657,7	4,0	0,0	2,8	5,3	0,5479	1950,4
20,3	6506,0	7,9	0,0	7,9	7,4	0,5428	665,4
26,7	3788,3	12,1	0,0	16,4	10,0	0,5344	258,9
33,2	2582,1	16,5	0,1	28,6	12,9	0,5226	142,1
39,6	1932,2	21,3	0,3	44,9	15,7	0,5071	65,4

46,0	1579,4	26,8	0,5	66,0	18,3	0,4879	49,5
52,4	1264,3	32,1	0,7	91,6	21,2	0,4652	43,7
58,8	1009,7	36,7	1,1	121,4	24,6	0,4396	34,0
65,3	814,8	41,8	1,6	155,3	27,6	0,4114	26,9
71,7	666,1	46,1	2,3	193,1	31,2	0,3809	20,1
78,1	556,7	49,5	3,4	234,4	35,2	0,3487	14,8
84,5	472,3	53,0	4,5	278,7	39,1	0,3152	11,9
90,9	402,7	56,3	5,7	325,9	43,1	0,2807	9,8
97,3	346,8	58,8	7,7	375,5	47,5	0,2455	7,7
103,8	301,9	61,7	9,5	427,6	51,5	0,2098	6,5
110,2	264,3	63,9	11,9	481,8	56,0	0,1740	5,4
116,6	232,7	65,8	14,7	537,7	60,8	0,1384	4,5
123,0	205,8	67,8	17,2	595,5	65,3	0,1031	3,9
129,4	182,0	69,6	20,1	654,9	69,9	0,0682	3,5
135,9	161,2	71,7	23,3	715,9	74,3	0,0339	3,1
142,3	142,6	73,1	26,8	778,4	79,2	0,0	2,7
142,4	142,4	73,1	26,9	779,2	79,3	0,0	2,7

Fuente: INEC (2007).  
Elaboración: Senplades.

Anexo 7. Resultados ENEMDU 2008

Línea de pobreza (USD)	Línea de riqueza (USD)	Incidencia de la pobreza (%)	Incidencia de la riqueza (%)	Brecha de la pobreza (mill. de USD)	Brecha de la pobreza pc (USD)	Gini	$\alpha$
2,0	26743,5	0,1	0,0	0,0	0,8	0,5147	39,9
8,2	25331,2	1,5	0,0	0,6	2,9	0,5142	497,2
15,2	19296,8	3,8	0,0	3,0	5,9	0,5118	1274,7
22,2	8674,1	6,7	0,0	7,9	8,6	0,5070	1897,5
29,2	3693,1	10,4	0,0	16,0	11,3	0,4993	277,5
36,2	2098,3	15,7	0,1	28,7	13,3	0,4876	164,1
43,2	1371,6	20,9	0,3	46,2	16,1	0,4717	63,8
50,2	1030,3	26,5	0,7	68,7	18,9	0,4520	40,7
57,2	825,4	30,7	1,3	96,0	22,8	0,4289	22,9
64,2	689,2	35,1	2,1	127,6	26,5	0,4029	16,9
71,2	585,7	39,6	3,0	163,5	30,1	0,3742	13,2
78,2	499,5	43,9	4,2	203,7	33,8	0,3433	10,6
85,2	432,0	48,1	5,5	247,9	37,6	0,3105	8,7

92,2	376,5	51,3	7,1	295,7	42,0	0,2763	7,2
99,2	330,4	54,0	8,9	346,4	46,8	0,2412	6,1
106,2	290,8	57,4	11,1	400,1	50,8	0,2053	5,2
113,2	256,8	60,1	13,3	456,6	55,4	0,1690	4,5
120,3	227,5	62,9	16,0	515,6	59,8	0,1326	3,9
127,3	201,9	65,1	18,9	576,9	64,6	0,0964	3,4
134,3	179,5	67,4	22,6	640,6	69,3	0,0606	3,0
141,3	159,7	69,4	26,3	706,3	74,2	0,0255	2,6
146,5	146,5	70,6	29,4	756,4	78,1	0,0000	2,4

Fuente: INEC (2006a).  
Elaboración: Senplades.



**(IN)EQUIDAD EN ECUADOR:  
¿DE DÓNDE PARTIMOS?  
¿A DONDE VAMOS?**



### III

## DESIGUALDAD EN EL ECUADOR

**ANA RIVADENEIRA Y ALFREDO SERRANO**

Dentro de la temática de este libro, acerca del análisis profundo del bienestar en el Ecuador, el presente artículo pretende contribuir al diagnóstico de la desigualdad, un antecedente necesario para plantear las propuestas de política más apropiadas y viables encaminadas a superarla.

### 1. INTRODUCCIÓN

La desigualdad del ingreso es una característica del mundo que habitamos. La categoría de problema viene del hecho de que, generalmente, la desigualdad en el ingreso refleja desigualdades más profundas: de oportunidades y de libertades, como señala Sen (2000). Nuestro país no es ajeno a esta realidad; al contrario, en el Ecuador son evidentes los cuadros contrastantes que pinta la inequidad en la distribución del ingreso. Si bien es cierto que no se puede pretender una sociedad igualitaria, por la diversidad de culturas y cosmovisiones que existen en el Ecuador, también es indolente permitir extremos que impiden a los menos afortunados las oportunidades para surgir o incluso para sobrevivir. Es claro, entonces, que hay mucho espacio para mejorar la situación de gran parte de la población, y estudios como este están encauzados a proporcionar las bases para hacerlo.

Además de las consideraciones éticas, la desigualdad y la exclusión también son importantes barreras para el desarrollo de una sociedad y para su progreso económico. Ecuador ha tenido una larga historia de exclusión y desigualdad, lo cual ha resultado en una población fragmentada, con altos niveles de pobreza, y una decepción generalizada con las estructuras sociales, políticas y económicas. Los magros avances en la calidad de vida de los ecuatorianos han estado ligados solamente a los ingresos petroleros, que desde su aparición hicieron que el aparato productivo se enfocara en las actividades primarias extractivas. Esto ha sido una de las causas de que la reducción de la pobreza no se haya dado como consecuencia de mejoras en la productividad, ni de transformaciones productivas que permitieran generar empleo y reducir la desigualdad.

Es más, la consolidación de la apertura de la economía ecuatoriana, desde la década de los noventa, ha estado asociada con el incremento de la desigualdad. Esto como resultado del aumento de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, en perjuicio de los segundos, que ocurrió durante dichos años y que se mantiene hasta ahora. En general, gran parte de la concentración

del ingreso se explica por la disparidad de oportunidades laborales de la población, y por la desigualdad que se observa en el ingreso laboral de quienes tienen alguna forma de empleo: no solo hay grandes diferencias entre trabajadores con y sin una preparación adecuada, sino que también se observan brechas salariales relacionadas con otras formas de discriminación, como por género, etnia, orientación sexual, edad. En fin, la combinación de factores históricos y culturales, junto con la predominancia de las élites en el poder, así como las condiciones económicas y las políticas aplicadas, han hecho del Ecuador un país altamente disperso. Las multiethnicidad y pluriculturalidad que caracterizan a nuestro país, y que son fuente de su riqueza, deben estar combinadas con igualdad de condiciones en otros aspectos si se pretende que la sociedad ecuatoriana sea más justa. En este sentido, hay mucho por hacer.

En particular, el objetivo de este artículo es examinar la evolución de la desigualdad del ingreso de los hogares ecuatorianos desde la década de los noventa, con una metodología unificada, y con un aporte adicional que consiste en la descomposición de la desigualdad por provincia, etnia y rama de actividad económica. En virtud de esto, el texto se encuentra dividido en cuatro secciones principales. La sección 2 aborda las cuestiones teóricas en torno a la desigualdad, conceptos, consideraciones y medición. La sección 3 trata el problema de la inequidad en la región latinoamericana, con un énfasis en la realidad ecuatoriana, a través de los hallazgos realizados en varias de las investigaciones más actuales. La sección 4 describe la aplicación empírica, desde la metodología hasta los resultados encontrados acerca de la distribución del ingreso y su evolución en Ecuador. Se finaliza con las conclusiones.

## 2. DESIGUALDAD: DEFINICIÓN Y PROBLEMAS CONCEPTUALES

La desigualdad de los recursos existentes dentro de una sociedad es uno de los fenómenos más estudiados en los análisis de bienestar. Su importancia radica en la posibilidad de medir las condiciones (económicas) en las que se encuentran las personas, con respecto al resto de la sociedad a la que pertenecen. Generalmente, estas medidas dan cuenta de la participación individual sobre el total de renta que tienen los habitantes de un territorio, agrupados de menos a más poseedores de recursos.

Medir la desigualdad es una tarea indispensable, pero es un procedimiento que no está exento de dificultades, por lo que existen varias consideraciones a ser tomadas en cuenta. Estas tienen que ver con las respuestas a: 1) ¿cuál es el objetivo del análisis que se pretende realizar?; 2) ¿qué tipo de desigualdad se quiere medir?; 3) ¿interesa conocer la situación entre familias u hogares, personas, empresas, provincias?

### 2.1. La medición de la desigualdad: cuestiones generales

Responder la primera pregunta puede dar una guía sobre cómo enfocar el análisis de la desigualdad, sobre todo en cuanto a la(s) variable(s) respecto de la(s) cual(es) se medirá la desigualdad, así como respecto a la unidad de análisis.

La segunda pregunta requiere la definición de una variable focal. Si se trata de estudiar la desigualdad existente en una sociedad, será pertinente tomar

algunas variables focales, que recojan la situación de la gente de la mejor manera posible. Esto es, variables que midan varias de las características de la vida (ingreso, educación, salud, participación social, etc.). Dentro del marco utilitarista, el ingreso o el consumo son las variables focales que más se utilizan, ya que esta teoría identifica el consumo con la utilidad, y esta con el bienestar de las personas; así, las posibilidades de consumir de un hogar o individuo, en relación al resto de la sociedad, permiten determinar qué tan bien se encuentra. Aquí es donde debe resolverse el enfoque a utilizar: absoluto o relativo. El primero mide las diferencias entre los individuos, mientras que el segundo toma en cuenta los patrones que se establecen en una sociedad, y que determinan una forma de vida «aceptable»; este último tiene en cuenta un nivel medio de vida, respecto del cual se miden las diferencias individuales. Es importante, además, considerar que con la elección de la variable focal se define un horizonte temporal, que debe ser el período de tiempo para el que existe información disponible —pero sobre todo, el período relevante para el diagnóstico aproximado de la desigualdad—. El horizonte temporal variará según el grupo humano y las normas legales que lo rigen.

Una vez resueltas estas cuestiones, surge uno de los inconvenientes más importantes: sin duda alguna, los individuos u hogares tienen características particulares —como el número de miembros, la edad, el género— que los diferencian entre sí. Estas características determinarán sus necesidades específicas: por ejemplo, no es lo mismo que un hogar de cuatro miembros, dos adultos y dos niños, tenga un ingreso de USD 1.000 al mes, que quienes reciban esta renta formen un hogar de seis personas, con un adulto, tres niños, un adolescente y una persona de la tercera edad. Entonces, ¿cómo compararlos? La respuesta es utilizando escalas de equivalencia: «índices que muestran el costo de vida relativo entre familias de diferente tamaño y proporción» (Mancero, 2001: 7). Este concepto recoge tanto la equivalencia por unidad de consumidor, como las economías de escala.<sup>13</sup> Existen distintas formas de calcularlas, todas con cierto grado de subjetividad. Las escalas paramétricas son de las más utilizadas; estas consisten en una forma funcional estándar con parámetros que permiten capturar los efectos de las economías de escala y las necesidades de los miembros de un hogar según sus características particulares. En este estudio se aplica una escala de este tipo, que se especifica más adelante.

Una vez que se han resuelto estas exigencias, se debe elegir la herramienta más apropiada para medir la desigualdad. En este punto es necesario reconocer que cualquier procedimiento o medida que se elija dependerá no solo de factores técnicos, como la disponibilidad y confiabilidad de la información, sino también de los juicios de valor de quien hace estas elecciones. Al intentar aproximarnos cuantitativamente a un tema tan personal como el bienestar, sin duda habrá cierto grado de subjetividad, por más rigurosidad con que se trate el asunto. Pero reconocer y hacerse responsable de los criterios que se imponen a la medición de la inequidad es una obligación para quien pretende interpretar los resultados, y mucho más para quien evalúa una situación con el objetivo de cambiarla. La medición de la desigualdad puede realizarse a través de gráficos, diagramas o

<sup>13</sup> Las economías de escala dentro del hogar se explican por la existencia de bienes o servicios comunes (como la electricidad, o una lavadora), cuya provisión requiere de gastos que aumentan menos que proporcionalmente al número de miembros del hogar.

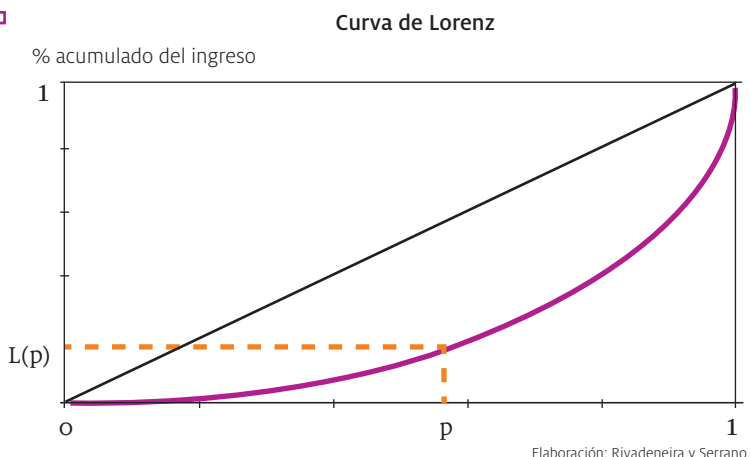
índices. A continuación se hace una descripción teórica de las medidas más utilizadas en los diversos estudios de desigualdad a nivel mundial, que son también las que se utilizan en el presente estudio y a lo largo de este libro.

## 2.2. Medidas de desigualdad

### La curva de Lorenz

Es una herramienta gráfica que representa la distribución del ingreso de una sociedad. Específicamente, muestra la discrepancia existente entre el porcentaje acumulado de población y el porcentaje acumulado del ingreso total que le corresponde a cada percentil, ordenado de forma ascendente con respecto al ingreso que posee. A mayor discrepancia, mayor será la desigualdad existente.

**Grafico 3**



En el gráfico 3 se presenta la curva de Lorenz.  $L(p)$  muestra el porcentaje acumulado de renta total que le pertenece a cada percentil, es decir, al 100% de la población. La línea de  $45^\circ$  es la *línea de equidistribución*, puesto que sobre esta línea cada percentil participa de igual porcentaje del ingreso total: el 20% más pobre recibe el 20% del ingreso, el 90% recibe el 90% del ingreso. Por ello, mientras más alejada esté la curva de Lorenz (línea azul) mayor será la desigualdad, pues se disminuye el porcentaje de renta del que participan los percentiles más pobres de la población. ingreso que posee. A mayor discrepancia, mayor será la desigualdad existente.

### El índice de Gini

El índice de Gini es una medida sintética de la desigualdad de la distribución del ingreso de una población. Geométricamente, este índice corresponde al doble del área entre la curva de Lorenz,  $L(p)$ , y la línea de equidistribución. Como se señaló anteriormente, mientras más alejada esté la curva de Lorenz mayor es la desigualdad, y también el área. Esto implica que mientras más grande sea el valor del

índice de Gini, mayor es la inequidad de la variable focal, dentro del rango  $[0,1]$ . Formalmente, el índice se calcula según la siguiente fórmula:

$$(1) \quad G = 2 \int_0^1 (p - L(p)) dp$$

Donde  $p$  es el percentil acumulado de la población, y  $L(p)$  es el porcentaje acumulado del ingreso que posee el percentil  $p$  (el valor de la curva de Lorenz). Dado que este cálculo otorga igual peso a las distancias en todos los percentiles, el índice de Gini da el agregado de las brechas entre los porcentajes acumulados de la población y los porcentajes acumulados del ingreso.

El enfoque axiomático de la medición de la desigualdad sugiere varios conceptos clave para comparar y ordenar las distribuciones en términos de su desigualdad. En este sentido, se requiere que las medidas mantengan dichas propiedades o axiomas; partiendo de esto se puede analizar las virtudes y las limitaciones del índice de Gini. Este índice cumple con las siguientes condiciones:

- Anonimidad: esto quiere decir que la construcción del índice de Gini solo utiliza la información sobre la variable ingreso y no sobre otras características discernibles en una muestra de la población. No importa quién tiene qué, de tal forma que una permutación de etiquetas personales no cambia la medida de desigualdad.
- Principio de población: el índice de Gini de una distribución es el mismo para otra distribución conformada por replicaciones de la primera. En otras palabras, la medida no varía ante cambios proporcionales de la población que mantengan la misma estructura de los ingresos.
- Independencia de la escala: la medida de desigualdad no cambia si la variable ingreso se multiplica por un escalar. Esto implica que el índice de Gini es una medida de la desigualdad relativa entre los miembros de una población.
- Independencia de la suma de un escalar: esto implica que el índice *no* se mantiene constante ante adiciones uniformes o ante sustracciones uniformes del ingreso.
- Principio de transferencia Pigou-Dalton: esto implica que el índice de Gini disminuye cuando hay una transferencia de ingreso desde quien tiene más hacia quien tiene menos ingreso, con la condición de que el monto de la transferencia no cambie las posiciones de ninguno dentro de la distribución.

Por otro lado, hay otras propiedades también deseables en una medida de desigualdad, que el índice de Gini no cumple:

- Principio de transferencia decreciente: requiere que la medida indique menos desigualdad mientras más extremas sean las posiciones de los individuos involucrados en la transferencia; es decir, mientras más ingreso tenga quien transfiere el ingreso y/o mientras menos tenga quien recibe dicha transferencia. El índice de Gini no cumple este principio.
- Descomponibilidad: esta propiedad permite explicar la desigualdad dentro de una población con la desigualdad de los subgrupos en que se puede dividir dicha población. Esta característica presenta grandes ventajas para el análisis y la comprensión del fenómeno de la desigualdad; estas se presentan más adelante.

Adicionalmente, el índice de Gini tiene otras ventajas más prácticas: permite tratar con ingresos negativos; captura la idea de la distancia promedio entre los ingresos de una población de acuerdo a una definición particular de dicha distancia; tiene un vínculo estrecho con la curva de Lorenz, como ya se mencionó.

Cabe anotar que el índice de Gini tiene otras fórmulas de cálculo. Si se calcula según:

$$(2) \quad G = \int x \kappa(x) dF(x)$$

Donde  $x$  es el ingreso y  $\kappa(x)$  es una función de ponderaciones, entonces otra ventaja es que el coeficiente de Gini puede interpretarse como una suma ponderada de todos los ingresos de la población, donde los pesos dependen de la importancia que se le conceda a cada unidad o percentil de la distribución  $F(x)$ .

### El índice de Theil

Otra de las medidas sintéticas más utilizadas es el índice de Theil, que resulta de enfocar la medición de la desigualdad haciendo una analogía con el concepto de entropía en la teoría de la información. Su forma de cálculo es:

$$(3) \quad T = \int_0^1 \frac{Q(p)}{\mu} \log \frac{Q(p)}{\mu} dp$$

Donde  $Q(p)$  es el ingreso que percibe el  $100p\%$  más pobre de la población y  $\mu$  es el ingreso medio. El índice de Theil es un caso particular de las *medidas de entropía generalizada*, cuya característica principal es la descomponibilidad, propiedad que permite explicar la inequidad total en la distribución de una variable, como la suma del grado de desigualdad que existe dentro de los grupos socioeconómicos en que se puede dividir la población (intragrupal) y la que existe entre un grupo y otro (intergrupal). En el caso particular del índice de Theil se tiene: entropía en la teoría de la información. Su forma de cálculo es:

$$(4) \quad T = \underbrace{\sum_{k=1}^K \phi(k) \frac{\mu(k)}{\mu}}_{\text{Desigualdad dentro de cada grupo (TW)}} \underbrace{\left( \frac{T(k)}{\mu(k)} + \frac{\bar{T}}{\mu} \right)}_{\text{Desigualdad entre grupos (TB)}}$$

Donde  $K$  es el número de grupos (excluyentes entre sí) en los que se divide la población,  $\phi(k)$  es la proporción de población del grupo  $k$ ,  $\mu(k)$  es su ingreso medio,  $T(k)$  es la desigualdad dentro del grupo; finalmente,  $\bar{T}$  es la desigualdad de toda la población cuando se toma de cada grupo  $k$  una persona y se le asigna la renta media,  $\mu(k)$ , correspondiente. Así, el primer término en (4) indica la

desigualdad intragrupal (*within*), el segundo término es la desigualdad entre grupos (*between*), y la suma de ambos es el índice de Theil global.

Dicha descomposición puede tomar dos formas: la descomposición entre subgrupos de la población, y la descomposición entre las fuentes del ingreso. El primer caso permite analizar la estructura de la desigualdad según los componentes de la población; el segundo caso permite analizar la estructura de la inequidad según los componentes del ingreso.

La importancia de que un índice cumpla con esta propiedad radica en que la descomposición puede dar una idea de los distintos factores que explican la desigualdad del ingreso: por ejemplo, si se divide a la población en etnias, como se hace más adelante, y TB es mayor que TW, se puede concluir que, dado que el ingreso medio de cada grupo es diferente, existe una discriminación étnica importante que es una de las causas principales de la desigualdad del ingreso de la población.

Al igual que el índice de Gini, el de Theil cumple, además del axioma de descomponibilidad aditiva, con varios de los axiomas mencionados, entre los más importantes: anonimidad, independencia de la escala, y principio de transferencias Pigou-Dalton.

### 3. LA DESIGUALDAD DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA

En Ecuador, al igual que en la mayoría de países de América Latina, la inequidad del ingreso ha sido una característica heredada de las primeras estructuras que se conformaron en la época de la Colonia, y que dieron inicio a una larga historia de exclusión económica y social: durante este período se institucionalizó la esclavitud de indígenas y africanos (MCDS, 2008). En Ecuador, la concentración de la tierra a través de la expropiación; la falta de reconocimiento de los derechos ciudadanos de las mujeres, indígenas y africanos; el modo de producción latifundista; la represión de los movimientos sociales, exacerbaron el problema de la inequidad. Según Sánchez: «La inequidad es estructural y surge desde el mismo inicio de la República del Ecuador, una herencia del sistema colonial que, además de los avances políticos, aún no ha sido superada en su totalidad» (2005; traducción propia).

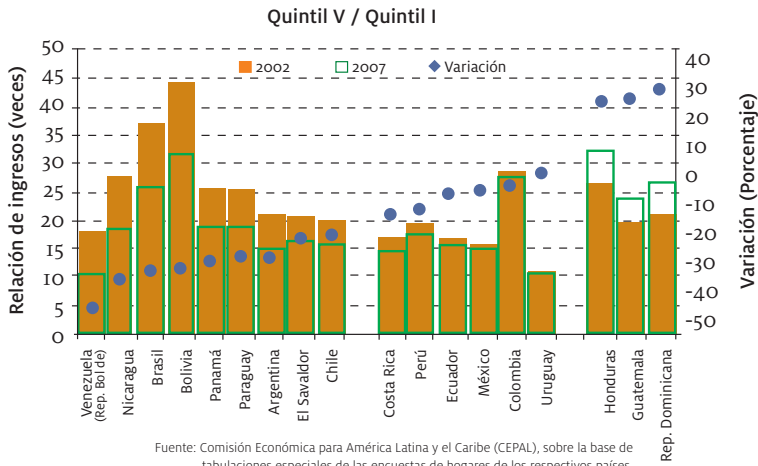
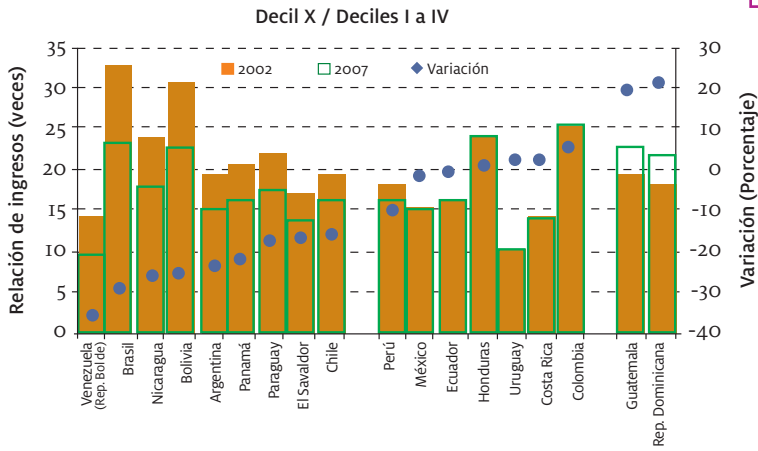
Recién en la segunda mitad del siglo XX se implementaron ciertas políticas desarrollistas en el país (reformas agrarias, mayor inversión en salud y educación, proyectos de infraestructura a gran escala), sobre todo gracias al crecimiento económico impulsado por el *boom* bananero y el *boom* petrolero. No obstante, el poder permaneció concentrado en las élites tradicionales, de tal forma que el apoyo del gobierno se concentró en los terratenientes y las grandes industrias, mientras que los grupos realmente necesitados recibieron muy poco del auge que se vivió hasta inicios de los ochenta (MCDS, 2008). Hubo una reducción de la desigualdad, pero no lo suficientemente profunda para que el país deje de ser una sociedad fragmentada. Procesos parecidos se observaron a lo largo de toda la región. Probablemente, es la forma en la que se construyeron nuestras sociedades lo que ha contribuido, en gran parte, a hacer de América Latina la región más desigual del mundo.

A lo anterior debe añadirse las precarias condiciones económicas, que también han caracterizado a Latinoamérica y que han sido la causa de la aplicación discrecional de varias políticas, muchas de las cuales perjudicaron el bienestar de la población. Por ejemplo, la crisis de deuda marcó el inicio de la época del

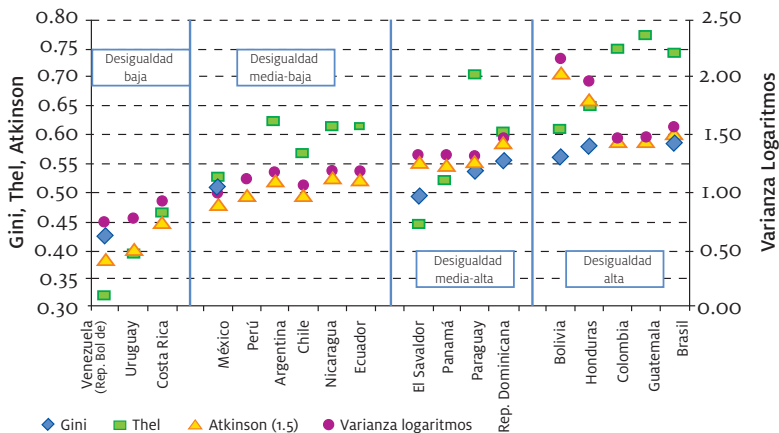
Consenso de Washington y la implementación de políticas de corte neoliberal, enfocadas en la reducción de la participación estatal. Para Ecuador, estos años significaron tasas de crecimiento económico negativas que, junto con las reformas estructurales impuestas desde los países e instituciones acreedoras, tuvieron desastrosas consecuencias en la equidad y en toda la economía en general. La concentración en la distribución del ingreso se acentuó entre 1990 y 2000: el coeficiente de Gini pasó de 0,456 a 0,555 (Larrea & Sánchez, 2002). En 1996, Ecuador era el tercer país más desigual de Latinoamérica, después de Brasil y Uruguay, con un índice de Gini cercano al 0,6 (León, 2001). Es más, este fenómeno se agudizó debido a la crisis económica de fines del siglo XX: en 1995, el 10% más rico de la población consumía 15,0 veces lo que el 10% más pobre; para el año 2006, esta cifra aumentó a 18,1. El índice de Gini del consumo pasó de 0,43 a 0,46 en el mismo período (INEC, 2006). Una de las reformas de estos años era la liberalización del sistema económico y, al respecto, Rob y Jong (2002) encuentran, a través de microsimulaciones, que el agudo incremento de la desigualdad entre 1995 y 1999 se debió en gran parte a la creciente brecha de las remuneraciones de los trabajadores calificados y no calificados; además, la mayor desigualdad durante el período de crisis fue producto de la expulsión de trabajadores hacia el sector informal. Las cifras de la región en su conjunto tampoco eran alentadoras: en 1997, el decil más rico concentraba el 43% del ingreso, mientras que el 40% más pobre, solo el 11% (International Poverty Center, 2007).

El nuevo siglo trajo consigo más estabilidad social y económica, y como consecuencia, mejoras en la distribución del ingreso en la región. Datos de la CEPAL (2008) revelan que la brecha de ingresos entre ricos y pobres se ha reducido entre 2002 y 2007. Sin embargo, la concentración del ingreso aún es excesiva: en promedio, el 10% más rico de la población posee el 35% de los ingresos totales, participación que supera el 40% en países como Brasil y Colombia. Esto implica que el 10% de estos hogares tiene 17 veces más ingresos que el 40% más pobre. Hay nueve países donde las brechas en el ingreso se han reducido: Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Panamá y Paraguay —países donde esta situación fue producto de un estancamiento en la renta real del quintil más rico y del aumento de los ingresos del primer quintil, a la vez—; y Argentina, Nicaragua y Venezuela —países donde la caída en la desigualdad del ingreso se dio a pesar de que el quintil más alto sí incrementó sustancialmente su ingreso—. Asimismo, los datos revelan que Ecuador se encuentra dentro del grupo de países que se han estancado en la búsqueda de una sociedad más equitativa, pues la diferencia en las brechas para los años de análisis es insignificante (ver gráfico 1).

Los índices de Gini, Theil y Atkinson, y el coeficiente de variación (que se pueden observar en el gráfico 2) indican que, efectivamente, la desigualdad en la distribución del ingreso se redujo entre 2002 y 2007. Al tomar un período de tiempo más amplio, se concluye que en América Latina, la desigualdad se ha reducido pero no lo suficiente: el índice de Gini de 1990 pasó de 0,532 a 0,515 en 2007, solo un 3% de variación en casi 20 años. En el ranking de los países según la desigualdad medida a través de los índices mencionados, Ecuador se encuentra en el grupo de países con desigualdad media-baja, junto con México, Perú, Argentina, Chile y Nicaragua, aunque presenta los niveles más altos de dicho grupo (ver gráfico 2).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
\* Áreas urbanas



Fuente y elaboración: CEPAL (2008).

En Ecuador, las condiciones más favorables del nuevo siglo han hecho que la incidencia de la pobreza caiga; desafortunadamente, la desigualdad mantiene una tendencia creciente. Según Ramírez (2008) este problema se debe a la mayor concentración del ingreso en el 10% más rico de la población (40,3% en 1990 frente al 44% en 2003), y también se debe a la naturaleza regresiva del sistema tributario:

[...] se puede demostrar, de acuerdo al tipo impositivo efectivo (carga fiscal/renta total), que los hogares con menos recursos están aportando relativamente con una mayor proporción de sus ingresos al pago del tributo del IVA y de la renta frente a los hogares con mayores recursos (Ramírez, 2008: 151).

La situación es más grave al considerar la capacidad de ahorro: el 20% de la población más pobre no tiene posibilidad de ahorrar, mientras que el 20% más rico posee el 82% del ahorro generado. También el consumo muestra elevados niveles de inequidad, los cuales han crecido: el índice de Gini pasó de 0,42 en 1995, a 0,45 en 1999 y a 0,46 en 2006 (MCDS, 2008). Contradictoriamente, Bouillon y Tejerina (2008) señalan una caída en la inequidad de la distribución del ingreso, entre 1999 y 2006. Según estos autores, la reducción de la desigualdad puede descomponerse en varios factores: el 50% se da gracias al cambio en la distribución de los ingresos laborales —dentro de estos, los factores que más contribuyeron son la disminución de la dispersión de los factores no observables que determinan los salarios (47%), los cambios en la distribución del salario base (15%), los cambios en la participación laboral (12%), y la caída de las diferencias regionales (5%)—; mientras que otro 30% de la caída de la desigualdad se da gracias a los cambios en la distribución de los ingresos no laborales, de los cuales 1/3 se debe a remesas; el último 20% es un residuo no explicado.

Dentro del país, también se ha analizado el papel de la ubicación geográfica dentro de la desigualdad. La mayoría de estudios demuestran que las áreas rurales han estado siempre en desventaja, pero que la situación varía de una provincia y de una región a otra. ¿Qué tan determinante es la geografía en el bienestar de las personas? Robles y Azevedo (2008) utilizan pseudo-paneles para encontrar que las variables relacionadas con el capital geográfico explican parte importante de la dispersión del consumo, fenómeno que es más acentuado en las áreas rurales que en las urbanas; aunque explican menos que la diferencia en las características socioeconómicas. Adicionalmente, Robles y Azevedo señalan que, dado que las zonas urbanas tienen mejor infraestructura educativa y de servicios básicos, sus pobladores también se benefician de las externalidades positivas que estos generan. Las diferencias regionales pueden verse en la evolución de la inequidad: entre 1999 y 2006, la desigualdad de Atkinson se mantuvo a nivel nacional, se redujo en la Costa, y se incrementó en la Sierra (MCDS, 2008). La descomposición del índice de Theil indica que la desigualdad entre provincias explica el 10,8% de la desigualdad total, contribución que alcanza el 20%, 30% y 45%, al descomponer entre cantones, parroquias y zonas (urbanas y rurales). Las provincias que tienen un mayor grado de desigualdad del consumo, según el índice de Gini, son Napo, Pastaza y Morona Santiago; todas pertenecen a la región amazónica. Por otro lado, las menos desiguales son Los Ríos, Cañar y El Oro (MCDS, 2008).

En otros aspectos relacionados con la desigualdad en Ecuador, pueden citarse varios aportes. El estudio de la vulnerabilidad basado en la desigualdad,

realizado por Ligon (2008), indica que los hogares pobres indígenas y rurales están más expuestos al riesgo. El índice de vulnerabilidad es explicado casi en su totalidad por la desigualdad y solo marginalmente por el riesgo, tanto en áreas urbanas como rurales. Una descomposición de esta última variable en los niveles regional, cantonal y parroquial, señala que el riesgo regional es el componente principal del riesgo total que experimentan los hogares. Por otro lado, Elbers y Lanjouw (2004) encuentran que incrementos en los ingresos no agrícolas están relacionados con aumentos en los niveles de desigualdad, especialmente si estos provienen del sector no agrícola de alta productividad.

Finalmente, Ramírez (2008) realiza un estudio sobre los efectos de la desigualdad en el bienestar de la sociedad ecuatoriana. El autor encuentra que la desigualdad económica es un factor determinante en la sensación de malestar de los ecuatorianos. A través de la construcción de un indicador de pobreza subjetiva, que mide la infelicidad económica, se concluye que: hay ciudades donde la percepción acerca de la desigualdad económica es menor que la que realmente existe; a partir de determinado nivel, los incrementos en el consumo incrementan la infelicidad económica por la generación de sentimientos de envidia; y a medida que aumenta la desigualdad económica, la probabilidad de percibirse como pobres es mayor. La educación y la posesión de una vivienda reducen la probabilidad de sentirse pobre. Los hallazgos de esta investigación reflejan la necesidad de considerar lo que la sociedad ecuatoriana define como bienestar. Para Ramírez: «Una comprensión de gran alcance sobre la pobreza subjetiva en el país sin dudas implicaría un replanteamiento del modelo de acumulación y de la estrategia de desarrollo» (2008: 251).

De este diagnóstico preliminar se puede concluir dos cosas: si bien la tendencia indica que ha mejorado la distribución de la renta en los países de Latinoamérica, la situación sigue siendo preocupante. Ecuador necesita afinar sus esfuerzos para conseguir el mismo progreso que han logrado varios de los países de la región. Lo sucedido en Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Panamá y Paraguay, demuestra que sí es posible construir sociedades más equitativas. Vale la pena intentarlo.

## 4. LA DESIGUALDAD EN ECUADOR: ¿HEMOS AVANZADO?

### 4.1. Metodología

Para el propósito planteado de medir la evolución de la inequidad en la distribución del ingreso en Ecuador, se utilizó la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) de los años 1990, 1995, 2000, y 2005-2008, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esta encuesta está diseñada para recopilar información socioeconómica y sobre la situación laboral de las personas de las tres regiones naturales, Costa, Sierra y Amazonía, y tiene significancia a nivel nacional, aunque la región insular no forma parte de la muestra. Cabe señalar que solo a partir del año 2000 la muestra incluye hogares urbanos y rurales; para los años anteriores, solo se tiene información de las áreas urbanas.

La ventaja de utilizar esta base datos es que se cuenta con la información para un amplio período de tiempo, por lo que es posible construir una variable

de ingresos comparable a lo largo de los años mencionados. Sin embargo, se debe hacer ciertas distinciones entre los diversos tipos de ingreso y el cálculo llevado a cabo para obtener el ingreso mensual total del hogar, con las encuestas de cada año. La tabla 1 resume el proceso para llegar al ingreso mensual total individual, en las encuestas de los años mencionados.

Tabla 1. **Comparación de la composición del ingreso total por años**

1990	1995	2000	2005 - 2008
<b>Asalariados y empleados domésticos</b>			
Pago mensual en dinero recibido por asalariados y empleados domésticos.	Pago mensual recibido por asalariados y empleados domésticos.	Pago mensual en dinero recibido por asalariados y empleados domésticos.	Pago mensual en dinero recibido por asalariados y empleados domésticos.
+ Deducciones mensuales por comisaratos, préstamos, otros.		+ Deducciones mensuales por aportes al IESS, IR, comisaratos, asociaciones, etc.	+ Descuentos por aportes al IESS, IR, comisaratos, asociaciones, etc.
		+ Pago mensual recibido en especies o servicios.	+ Pago mensual recibido en especies o servicios.
= Ingreso salarial que se corrige por el aporte al IESS, para los que están afiliados.	= Ingreso salarial que se corrige por el aporte al IESS, para los que están afiliados.	= Ingreso salarial que se corrige por el aporte al IESS, para los que están afiliados.	= Ingreso salarial que se corrige por aportes al IESS, para los que están afiliados.
<b>Patrones y trabajadores por cuenta propia</b>			
+ Ingresos mensuales en efectivo y especies de patrones, socios y trabajadores por cuenta propia.	+ Ingresos mensuales de patrones o trabajadores por cuenta propia.	+ Ganancia mensual (después de descontar los costos) del negocio.	+ Ganancia mensual (después de cubrir los costos) del negocio.
		+ Bienes retirados mensualmente del negocio de patrones y trabajadores por cuenta propia.	+ Bienes retirados al mes del negocio de patrones y trabajadores por cuenta propia.
<b>Ocupación secundaria (asalariados e independientes)</b>			
		+ Ingreso mensual monetario de ocupaciones secundarias.	+ Ingreso mensual monetario de ocupaciones secundarias.
		+ Ingreso mensual en especies de ocupaciones secundarias.	+ Ingreso mensual en especies de ocupaciones secundarias.
= Ingreso laboral mensual individual.	= Ingreso laboral mensual individual.	= Ingreso laboral mensual individual.	= Ingreso laboral mensual individual.
+ Ingresos mensuales por rentas o alquileres.	+ Ingresos mensuales por alquileres, rentas o intereses.	+ Ingresos del capital o inversiones.	+ Ingresos derivados del capital o inversiones.
+ Ingresos mensuales por jubilación o pensión.	+ Ingresos mensuales por pensión por jubilación.	+ Transferencias y otras prestaciones recibidas (pensiones, regalos o donaciones, bono solidario).	+ Transferencias y otras prestaciones recibidas (pensiones, regalos o donaciones internas y remesas del exterior).

+ Otros ingresos mensuales.	+ Otros ingresos mensuales.		+ Bono de desarrollo humano.
= Ingreso mensual total individual.	= Ingreso mensual total individual.	= Ingreso mensual total individual.	= Ingreso mensual total individual.

Fuente: INEC (1990, 1995, 2000, 2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

El ingreso mensual total del hogar se obtiene añadiendo el ingreso individual (calculado en el proceso ilustrado en la tabla 1) de todos los miembros de un hogar. La variable focal respecto de la cual se estudia la distribución es el *ingreso mensual por hogar per cápita*, es decir, la escala de equivalencia que se aplica es la división del ingreso mensual total del hogar para el número de miembros que lo componen, sin ningún otro ajuste.

Adicionalmente, para los años 2005-2008 se realiza la descomposición de la desigualdad por tres grupos que se han considerado relevantes, y que corresponden a las siguientes variables:

- a. Etnia: que se obtiene de la pregunta de autoidentificación, donde el entrevistado se clasifica como indígena, blanco, mestizo, negro, mulato u otro.
- b. Provincia: en este caso específico se tienen todas las provincias del país, excepto Galápagos. Sin embargo, las provincias de la región amazónica han sido agrupadas bajo «Amazonía» para asegurar la significancia estadística de los resultados.<sup>14</sup> Además, se debe mencionar que desde el año 2007 se dieron varias reformas en la división política del país que incrementaron el número de provincias de 22 a 24. En este estudio se considerarán las 22 provincias originales, para lo cual se debe tomar en cuenta que:
  - Los territorios de la actual provincia Península de Santa Elena están dentro de Guayas.
  - La actual provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas se encuentra dentro de Pichincha.
  - También se presentan los resultados para los territorios que no pertenecen a ninguna provincia, agrupados bajo «Zonas no delimitadas». En este grupo se encuentran los cantones: Las Golondrinas, El Piedrero, Manga del Cura y La Concordia; esta última pasa a formar parte de la provincia de Esmeraldas en 2008.
- c. Rama de actividad económica: cuyas clasificaciones corresponden a la nomenclatura CIIU Revisión 3 para los cuatro años. En este punto debe aclararse que solo las personas económicamente activas y ocupadas tienen esta información debido a que corresponde a una característica del establecimiento de trabajo. Por este motivo, se añade una categoría, dentro de las ramas de actividad económica, que recoge el resto de la población (inactiva y desocupada).

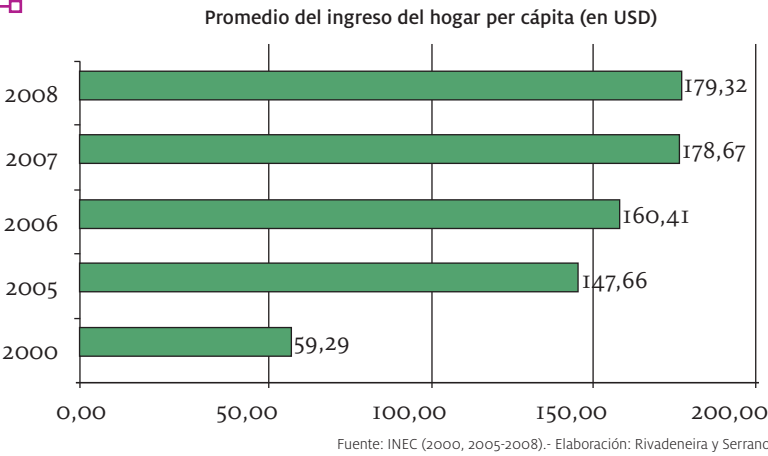
Debido a que se realizará un análisis de la distribución del ingreso de los hogares, las variables de etnia y rama de actividad económica se refieren a lo reportado por los jefes de hogar.

<sup>14</sup> Esto se debe a que para la ENEMDU se construyó una muestra significativa a nivel nacional y provincial para todas las provincias excepto para las de la región amazónica, para la cual solo se consideró la significancia regional.

4.2. Algunas características socioeconómicas

Las bases finales con las que se trabaja en adelante indican que: en 1990 existían 1.272.119 hogares urbanos, con un ingreso mensual per cápita promedio de 32.788,82 sucres; para 1995, el número de hogares pasó a ser 1.541.228, con un ingreso per cápita promedio de 270.936,7 sucres al mes. En 2000, de 2.752.393 hogares, el 66% pertenecen a las áreas urbanas, y poseen un ingreso mensual promedio de USD 71,79 per cápita, mientras que los 935.804 hogares rurales recibieron un ingreso mensual per cápita de solo USD 35,02, en promedio; estos valores dejan ver el alcance de la crisis económica que ocurrió en el país a finales del siglo XX. Las cifras de los últimos cuatro años muestran una mejoría en el poder adquisitivo de las familias: como puede observarse en el gráfico 3, el promedio del ingreso mensual per cápita creció más de un 200% entre 2000 y 2008, y un 6,9% anual entre 2005 y 2008.

Grafico 3



La tabla 2 indica que el número total de hogares se ha incrementado continuamente entre 2005 y 2008, si bien a una tasa bastante moderada, alrededor del 3% anual, en promedio.

Tabla 2. Evolución del número de hogares

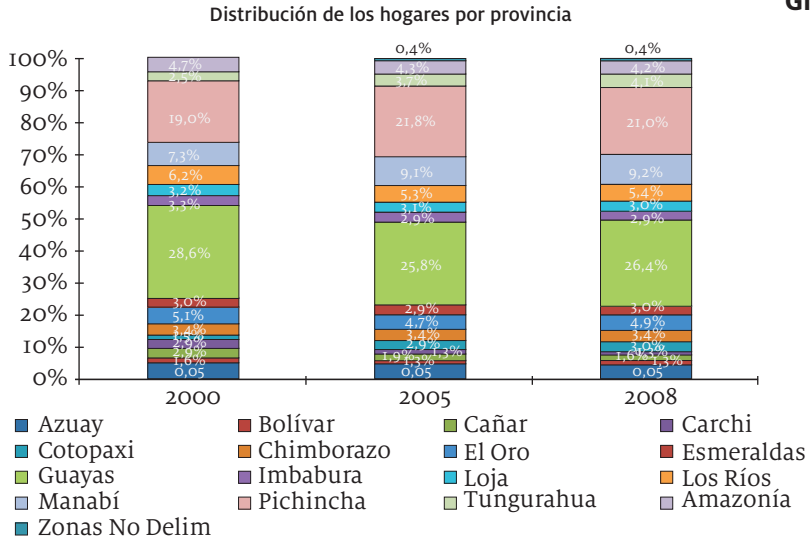
Año	No. de hogares
2005	3.101.582
2006	3.151.141
2007	3.341.714
2008	3.388.804

Fuente: INEC (2005-2008). - Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

El gráfico 4 complementa lo anterior al dar cuenta de cómo se distribuyen estos hogares geográficamente. Antes de analizarlo se debe aclarar que, como se mencionó anteriormente, las provincias se han dejado según la división político-administrativa de 2002. La concentración de los hogares en las distintas provincias ha tenido variaciones casi insignificantes, pero en general Guayas es la que más población tiene, si bien ha pasado de ser hogar del 29% de familias al 26%, entre 2000 y 2008. En Pichincha residen el 21% de familias, en 2008, lo cual implica un incremento de hogares de 2 puntos porcentuales desde

inicios de este siglo. Así, las provincias donde se encuentran las ciudades más importantes en cuanto a actividad económica y política, Guayaquil (puerto principal) y Quito (capital del país), concentran casi la mitad del total de hogares ecuatorianos. El resto de provincias tienen participaciones más pequeñas en la población total; de entre ellas se destaca el caso de Manabí, donde parece que se ha incrementado el número de hogares en los últimos 8 años, pues del 7,3% pasó a albergar el 9,2%. Las otras provincias con más población son Azuay, El Oro y Tungurahua; en contraste, todas las provincias de la Amazonía juntas tienen un porcentaje de hogares inferior al del territorio de El Oro.

**Grafico 4**

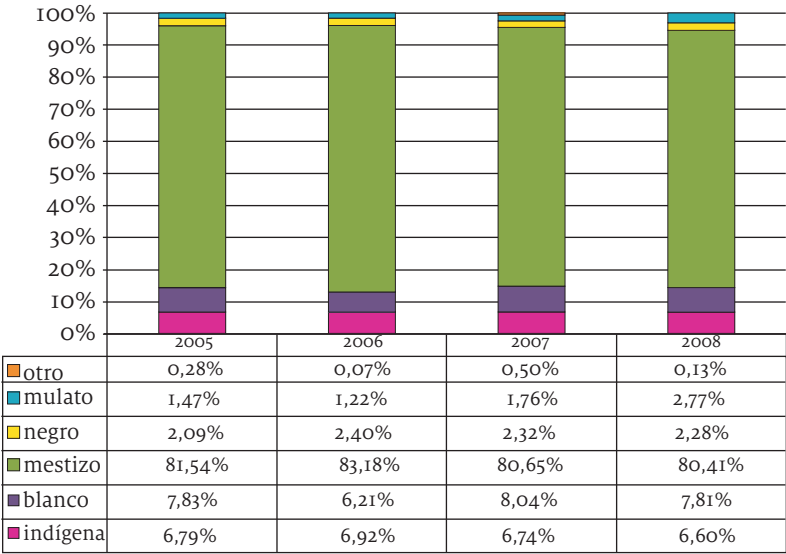


Fuente: INEC (2000, 2005, 2008). - Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

Finalmente, los gráficos 5 y 6 muestran las características de los hogares que se han considerado relevantes en este estudio. El primero muestra la distribución de los hogares por etnia, en los últimos cuatro años de análisis, según la autoclasificación del jefe del hogar. En este se puede observar claramente que más del 80% de jefes de hogar se consideran mestizos; el siguiente grupo étnico más numeroso es el de quienes se clasifican como blancos, seguido de los indígenas; el orden entre estos dos conjuntos se invierte en 2006.(ver gráfico 5)

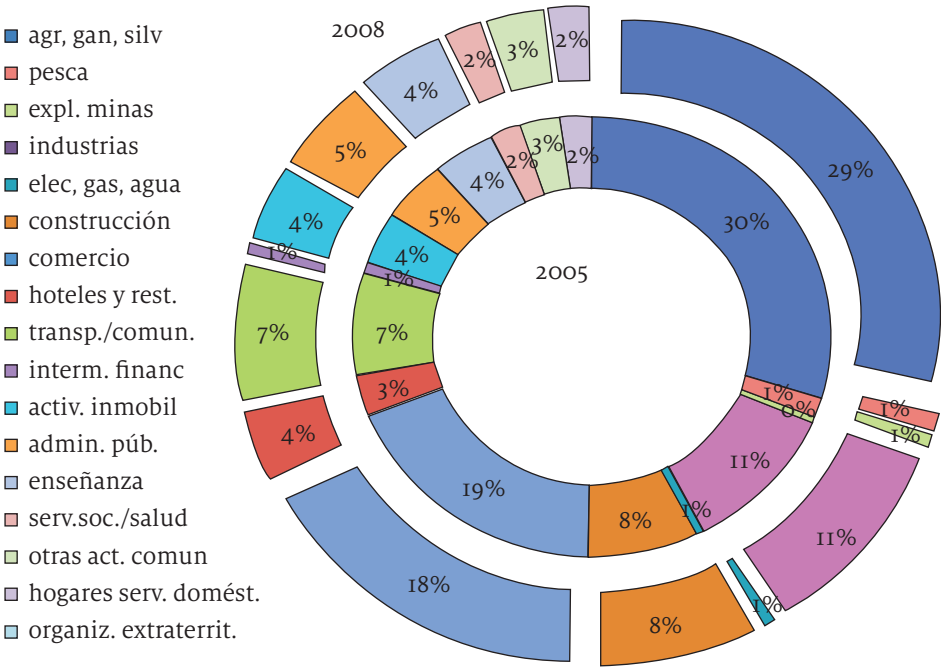
El gráfico 6 hace una comparación de las ramas de actividad económica dentro de la cual desempeñan su trabajo los jefes de hogar, entre los años 2005 y 2008. En este primer acercamiento solo se toma en cuenta a aquellas personas que pertenecen al mercado laboral y que tienen algún tipo de empleo, dejando de lado a los jefes de hogar económicamente inactivos. Se puede observar que la estructura no ha sufrido mayores variaciones: casi un tercio de las cabezas de familia trabaja en el sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; el comercio emplea a casi la quinta parte de los jefes de hogar; y el 11% de ellos se desempeña en el sector de las industrias manufactureras. Otras ramas de actividad económica importantes por la cantidad de trabajo que concentran son: la construcción, que emplea al 8% de jefes de hogar; la de transporte, almacenamiento y comunicaciones, al 7%; y la administración pública, defensa y seguridad social, donde está empleado el 5% de la población objetivo. También se observa que las ramas más importantes redujeron sus empleados a favor de los sectores de hoteles y restaurantes y de explotación minera, entre 2005 y 2008.(ver gráfico 6)

Grafico 5



Fuente: INEC (2005, 2008). - Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

Grafico 6



Fuente: INEC (2005, 2008). - Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

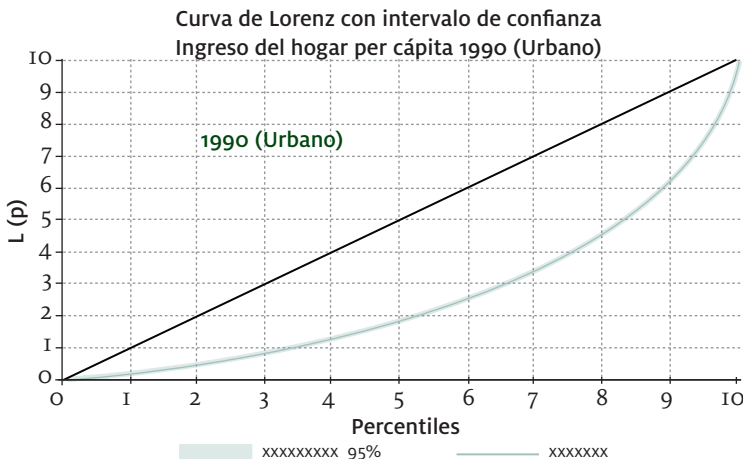
Una vez que se han observado ciertas características de los hogares ecuatorianos, se procede a reportar los resultados encontrados en cuanto a la distribución de los ingresos en la siguiente sección.

### 4.3. La distribución del ingreso: evolución

Los datos de las ENEMDU han permitido medir la desigualdad en la distribución del ingreso del hogar per cápita en Ecuador para los años 1990, 1995, 2000, 2005, 2006, 2007 y 2008. El análisis del problema de la desigualdad y su evolución se realizará a través de las herramientas y medidas descritas en los acápite anteriores.

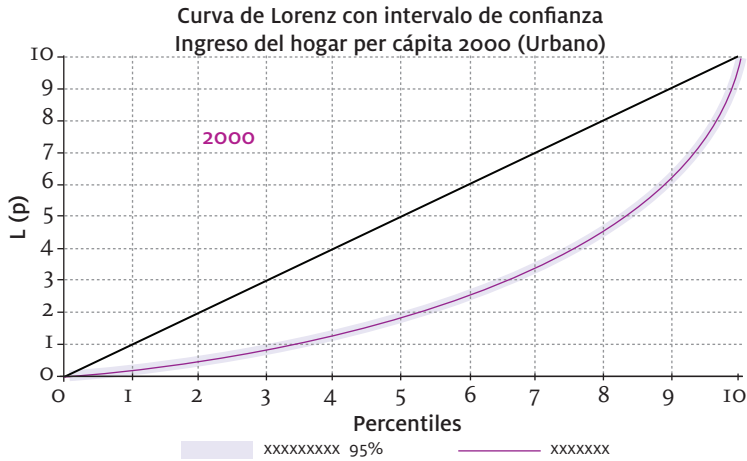
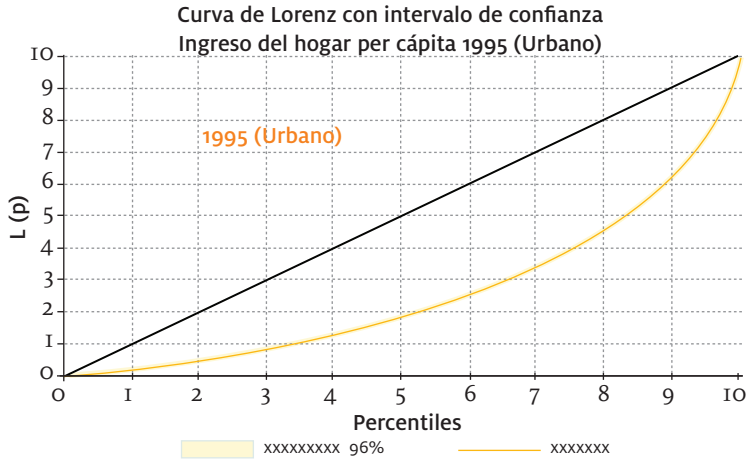
El gráfico 7 es un conjunto de curvas de Lorenz para los tres primeros años de análisis. Los errores estándar son bastante pequeños, sobre todo para el año 1990 y el año 1995, por lo que se asegura una significancia al 95% de confiabilidad. Un primer vistazo pone en evidencia que la distribución del ingreso ha tendido a una mayor concentración: las curvas de Lorenz parecen alejarse más de la línea de equidistribución con el transcurso de la década. Esto se confirma con los datos de las respectivas curvas de Lorenz: en 1990, el 10% de los hogares urbanos más pobres tuvo solo el 1,64% del ingreso total, y el 50% de los hogares, apenas el 19,1%; en el otro extremo de la distribución, el 10% de los hogares con más ingresos concentró el 36,7%, y el 20% concentró más del 53% del ingreso total. En 1995, la situación empeora: el 10% de los hogares más pobres recibió solo el 1,46% del ingreso total, en el área urbana, y el 50% de los hogares, apenas el 17,4%; en el otro extremo de la distribución, el 10% de los hogares con más ingresos concentró un increíble 40,3%, y el 20% se llevó más del 56,4%, del ingreso total.

En 2000, los datos incluyen hogares tanto urbanos como rurales, por lo que los resultados que se reportan dan una mejor idea de la distribución del ingreso a nivel nacional. La tercera curva de Lorenz del gráfico 7 señala que el 10% de los hogares más pobre solo tiene el 0,92% del ingreso total y el 50% de menores ingresos, apenas el 13,8%. Las cifras son más sorprendentes al examinar el otro lado de la distribución, donde el 20% más rico concentra más del 62,5%, y el 10% de hogares, un sorprendente 47,4% del ingreso total. Esto deja ver que la crisis de fines de los noventa afectó a todo el país, pero sin duda tuvo repercusiones en la gente de menos recursos, quienes vieron reducir sus ingresos aún más, con el consecuente deterioro de la equidad en el país.



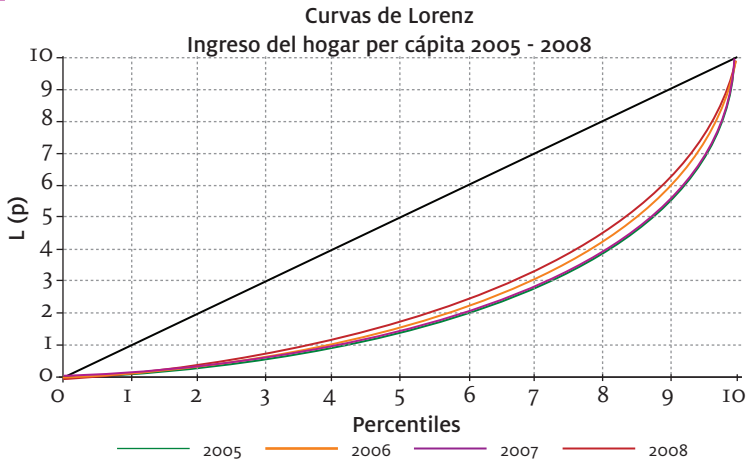
**Gráfico 7**

Fuente: INEC (1990, 1995, 2000).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.



Fuente: INEC (1990, 1995, 2000).- Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

**Grafico 8**



Fuente: INEC (2005-2008).- Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

El gráfico 8 permite ver más claramente las curvas de Lorenz del ingreso de los hogares para los últimos 4 años de análisis. Aquí se muestra que los años 2005 y 2007 fueron los más inequitativos, y casi en igual medida, pues las curvas de ambos años se encuentran sobrepuestas en todos los percentiles, con la de 2007 ligeramente más arriba. Por otro lado, las distribuciones del ingreso de 2006 y, sobre todo, de 2008, son las que menos desigualdad tuvieron. Los datos puntuales indican que al 20% de los hogares con menores rentas les correspondió el 2,8%, el 2,9%, el 3% y el 3,6% de los ingresos totales, en 2005, 2006, 2007 y 2008, respectivamente. En los mismos años, el 20% de hogares con mayores recursos concentró el 61,2%, el 61,6%, el 61% y el 55,6% de los ingresos. Esto demuestra que en los últimos 4 años el progreso no ha sido continuo, y aunque en 2008 la distribución de ingreso es más equitativa que a inicios del siglo XXI, las cifras aún son alarmantes y el ingreso está altamente concentrado en una pequeña parte de la población.

El análisis realizado hasta este punto se complementa con otras medidas resumen de desigualdad. Así, el cuadro 3 muestra el índice de Gini para cada año, de donde se concluye que en la década de los noventa hubo un deterioro en la distribución del ingreso (en el área urbana), lo cual refleja las repercusiones de la crisis económica que sobrevino en la economía ecuatoriana. Para 2005, el índice de Gini cae notablemente, de 0,583 a 0,567, y aún más para 2008, cuando alcanza un valor de 0,529, que sin embargo sigue siendo más alto que el que se tenía en 1995 (0,511).

Tabla 3. **Índice (ordinario) de Gini**

Año	Gini estimado	Error estándar	Intervalo de confianza		Nivel de confianza (%)
			Límite inferior	Límite superior	
1990	0,47482037	0,00808332	0,45897736	0,49066338	95
1995	0,51066757	0,01118613	0,48874317	0,53259198	95
2000*	0,58318088	0,01593013	0,5519584	0,61440336	95
2005	0,56678629	0,01223225	0,54281152	0,59076106	95
2006	0,5485341	0,01137627	0,52623701	0,57083118	95
2007	0,56963332	0,00822186	0,55351878	0,58574786	95
2008	0,52901865	0,00653135	0,51621744	0,54181986	95

Fuente: INEC (1990, 1995, 2000, 2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

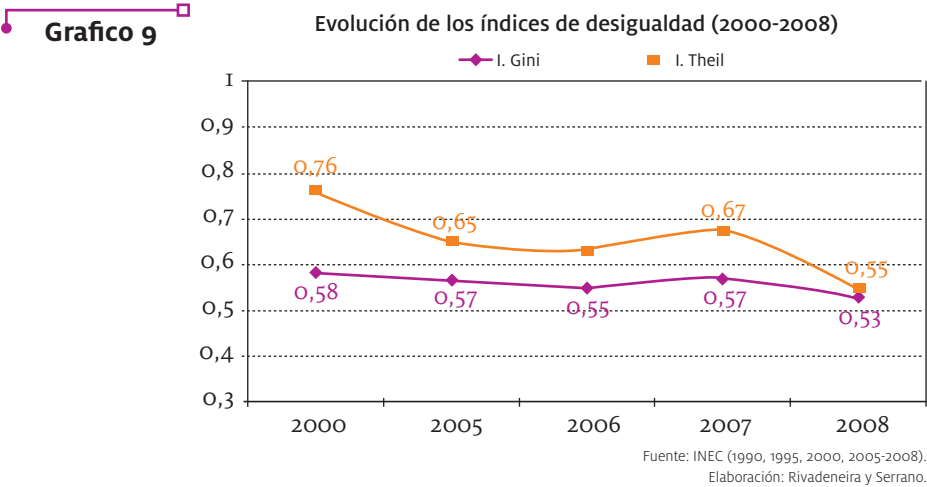
El índice de Theil presenta una mayor variabilidad que el Gini; sin embargo, mantiene la misma tendencia: un incremento de su valor durante los noventa, lo que refuerza la conclusión del empeoramiento de la inequidad en la distribución del ingreso. A partir de 2000, la estabilización y recuperación de la situación económica se refleja en el descenso del valor del índice de Theil durante los primeros años del nuevo siglo. Sin embargo, en 2007 esta medida vuelve a crecer hasta 0,673, y en 2008, a 0,549, lo cual, a pesar de significar una gran mejora, no es suficiente para igualar, siquiera, la situación de la primera mitad de la década de los noventa.

Tabla 4. Índice de Theil ( $\theta = 1$ )

Año	Theil estimado	Error estándar	Intervalo de confianza		Nivel de confianza (%)
			Límite inferior	Límite superior	
1990	0,42283118	0,01862741	0,38632146	1,18002123	95
1995	0,52257566	0,03225261	0,45936054	1,42292233	95
2000*	0,76000141	0,06410083	0,63436378	2,00335443	95
2005	0,65095824	0,04677691	0,55927550	1,74713821	95
2006	0,63263003	0,06811566	0,49912334	1,61091177	95
2007	0,67374585	0,03104936	0,61288910	1,87500849	95
2008	0,54908414	0,02592192	0,49827718	1,52570741	95

Fuente: INEC (1990, 1995, 2000, 2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

El gráfico 9 deja más clara la evolución de ambos índices entre 2000 y 2008: hay una mejora en la equidad de la distribución del ingreso de los hogares, en términos generales, sobre todo entre 2000 y 2007, luego hay un deterioro en 2007, año en el que se desató la crisis financiera a nivel mundial. Desde este punto se observa un descenso del valor del índice, lo que se traduce como una mejor distribución de la renta en 2008. Esta situación puede explicarse por el fuerte impulso que han tenido los programas sociales, gracias a la estabilización de los precios del petróleo a niveles históricamente altos.



Una de las propiedades más atractivas y útiles del índice de Theil es su descomposición aditiva, como se anotó anteriormente. En este estudio, se eligieron tres tipos de descomposición debido a la relevancia de las interpretaciones para el diagnóstico de la situación del país, en cuanto a algunas de las determinantes de la desigualdad existente entre los hogares ecuatorianos.

Ecuador, como sabemos, es un país con una gran variedad étnica, característica que enriquece la cultura, pero que puede ser causa de otro tipo de dificultades como la discriminación racial. Este tipo de problemas sociales están estrechamente ligados con la existencia y permanencia de la inequidad en el ingreso. Por este motivo, se ha realizado la descomposición del índice de Theil en los 6 grupos étnicos en los que los jefes de hogar se han autoidentificado en las encuestas utilizadas: indígena, blanco, mestizo, negro, mulato y otro.

Tabla 5. **Descomposición del índice de Theil por etnia**

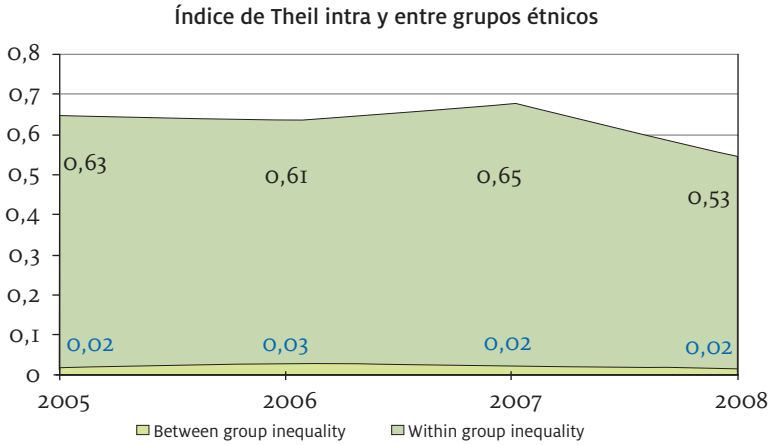
Etnia	Años			
	2005	2006	2007	2008
Indígena	0,72266365	0,38078906	0,44207583	0,7918018
	(0,16176376)	(0,0274832)	(0,03311716)	(0,18211012)
Blanco	0,76208088	0,73937741	0,84099451	0,55277971
	(0,09766646)	(0,09541546)	(0,13974444)	(0,05265926)
Mestizo	0,60768113	0,6018515	0,61715675	0,52266419
	(0,04046889)	(0,0780458)	(0,02498275)	(0,02950697)
Negro	0,55931284	0,44421214	1,10396755	0,44398097
	(0,08331942)	(0,11654203)	(0,35777942)	(0,04554016)
Mulato	0,81916667	0,43079585	0,65015158	0,38678357
	(0,33897056)	(0,08110835)	(0,15019227)	(0,04991686)
Otro	0,27500072	0,48503037	0,48996641	0,71184935
	(0,05740949)	(0,09491728)	(0,136383)	(0,18607292)

Fuente: INEC (2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

El cuadro 5 recoge el estimado del índice de Theil de cada grupo étnico a lo largo del período 2005-2008. Se puede observar que hay una importante reducción de la inequidad del ingreso de los hogares blancos, mestizos, negros y mulatos; lo contrario ocurre con los hogares indígenas, donde la desigualdad de la distribución del ingreso parece haberse incrementado desde 2006. Adicionalmente, puede decirse que la desigualdad existente entre los hogares mestizos contribuye casi al 79% del valor del índice de Theil nacional, en el año 2008; pero esto se explica porque, como se había explicado antes, más del 80% de los hogares pertenecen a esta etnia.

Algo más interesante resulta la descomposición del índice de Theil intra (*within*) y entre (*between*) grupos étnicos. Esto es precisamente lo que presenta el gráfico 10, donde es evidente que la inequidad dentro de cada etnia es por mucho el componente más importante de la desigualdad, en todos los años. En conclusión, la inequidad en el ingreso de los hogares no es producto de una sectorización de la sociedad donde las etnias determinan también la posición económica de las familias (como una sociedad de castas); el ingreso está mal distribuido entre las unidades familiares, sin importar su etnia.

Grafico 10



La siguiente descomposición pretende identificar si la desigualdad de la distribución de la renta existente en el país tiene que ver con el sector económico en el que se emplean los jefes de hogar, lo cual reflejaría las diferencias en la productividad y las ganancias de las distintas industrias. En el cuadro 6 se puede observar el índice de Theil de la distribución del ingreso que reciben los hogares dentro de cada rama de actividad; a estas se ha añadido una categoría que recoge a los jefes de hogares económicamente inactivos, desempleados o no clasificados dentro de las demás ramas, con el objetivo de que se pueda explicar la inequidad total resumida en el índice de Theil a nivel nacional.

Tabla 6. Descomposición del índice de Theil por rama de actividad económica

Rama de Actividad	Años			
	2005	2006	2007	2008
Inactivos/desocupados	0,71475109 (0,20601163)	0,96981209 (0,36475074)	0,49888432 (0,04325791)	0,4938049 (0,05473392)
Agricultura, ganadería caza y silvicultura	0,62271744 (0,07822228)	0,48636765 (0,02839934)	0,89465962 (0,18376403)	0,74147235 (0,18770874)
Pesca	0,36142857 (0,0620851)	0,41875035 (0,06505231)	0,57394586 (0,10997545)	0,49991424 (0,18067889)
Explotación de minas y canteras	0,67371286 (0,1906698)	0,61218229 (0,13370039)	0,36988871 (0,04949848)	0,34268088 (0,04927653)
Industrias manufactureras	0,67482555 (0,08272139)	0,48942177 (0,06663108)	0,57871411 (0,0606555)	0,42541155 (0,03114967)
Suministros de electricidad, gas y agua	0,34826102 (0,07124395)	0,34403461 (0,0582576)	0,29297412 (0,05729321)	0,48368282 (0,11500316)
Construcción	0,54256717 (0,08365102)	0,54081226 (0,0764445)	0,74889029 (0,17181038)	0,49702239 (0,06302649)

Comercio, reparación de vehículos, efectos personales	0,54061167	0,51719266	0,71648048	0,50355597
	(0,04075893)	(0,0507967)	(0,06645453)	(0,04172008)
Hoteles y restaurantes	0,43796876	0,65849919	0,42648509	0,54981756
	(0,07996736)	(0,11398244)	(0,07942639)	(0,12323506)
Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	0,53168984	0,38163425	0,4477207	0,39039875
	(0,09254865)	(0,03294691)	(0,05826102)	(0,05275437)
Intermediación financiera	0,26946215	0,26338838	0,33517177	0,3222473
	(0,04587966)	(0,04496605)	(0,06011035)	(0,08313459)
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	0,64761509	0,54566971	0,57464923	0,43732186
	(0,06157646)	(0,05892464)	(0,04589428)	(0,0305616)
Administración pública y defensa; seguridad social	0,30284689	0,37684468	0,38310567	0,25172754
	(0,01953099)	(0,05741806)	(0,05875598)	(0,01840117)
Enseñanza	0,27255328	0,28507796	0,44094443	0,34398894
	(0,01652596)	(0,02531827)	(0,08384097)	(0,02725845)
Actividades servicios sociales y de salud	0,36133557	0,28797611	0,4550287	0,33071082
	(0,06092143)	(0,03377695)	(0,08232196)	(0,03996381)
Otras actividades comunitarias sociales y personales	0,82638591	0,5616756	0,55784781	0,4667833
	(0,17631925)	(0,06318752)	(0,07705771)	(0,03878387)
Hogares privados con servicio doméstico	0,30862885	0,61872073	0,21419558	0,27034989
	(0,04140277)	(0,29874027)	(0,03073043)	(0,03288891)
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0,98990378	0,00000006		
	(0,3615914)	(0,00000012)		

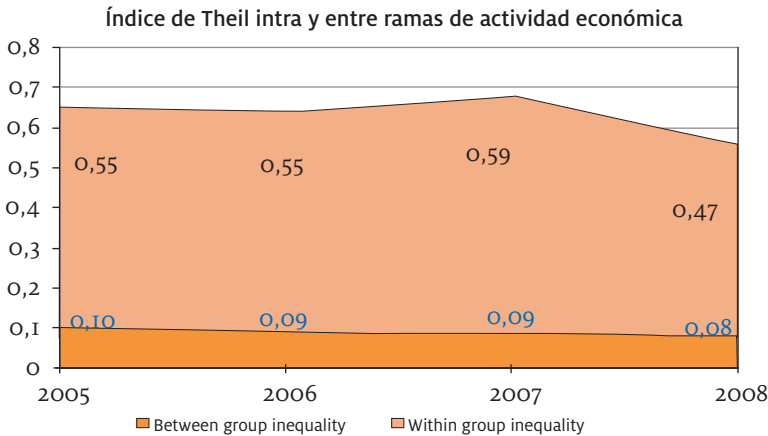
Fuente: INEC (2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

En 2005, los hogares con mayor inequidad corresponden a aquellos cuyos jefes trabajan en: organizaciones y órganos extraterritoriales; otras actividades comunitarias, sociales y personales; industrias manufactureras; explotación de minas y canteras, y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Los menos desiguales son los hogares empleados en las ramas de educación y de administración pública, defensa y seguridad social. En este año, también los hogares cuyos jefes no trabajan o trabajan en otras actividades no identificadas, presentan una distribución del ingreso bastante desigual. En 2008, los hogares con mayor desigualdad, por mucho, son aquellos empleados en el sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; mientras que los hogares donde es más equitativa la distribución del ingreso son aquellos pertenecientes a las ramas de administración pública, defensa y seguridad social; hogares con servicio doméstico; intermediación financiera, y actividades de servicios sociales y de salud.

El análisis de la desigualdad interna y entre grupos, en el caso de las ramas de actividad económica, se muestra en el gráfico 11. Aquí puede observarse que, una vez más, la desigualdad total del ingreso está mayormente explicada por la inequidad interna de cada grupo; si bien la desigualdad entre grupos es un poco más significativa que en la descomposición por etnias. Esto permite concluir que

la desigualdad en la distribución del ingreso no tiene tanto que ver con la industria en que los individuos trabajan, como con el hecho de que en todas las industrias hay gente que gana mucho más que otra.

**Grafico 11**



Fuente: INEC (2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

La última descomposición que se propone es la provincial, con el objetivo de encontrar la influencia de vivir en una u otra parte del país sobre la inequidad en la distribución de los ingresos del hogar. Una vez más, la tabla 7 contiene los índices de Theil de cada provincia y su evolución. A pesar de que no se observa una tendencia anual sostenida en ninguno de los territorios considerados, un vistazo a los años 2005 y 2008, indica que la desigualdad se ha reducido en la mayoría de ellos, pero no en todos. En particular, la distribución del ingreso de los hogares se tornó más equitativa en 11 de los 17 territorios considerados; lo contrario ocurrió en Cañar, Imbabura, Los Ríos, Tungurahua, la región amazónica en su conjunto, y en las zonas no delimitadas, donde el índice de Theil se incrementó.

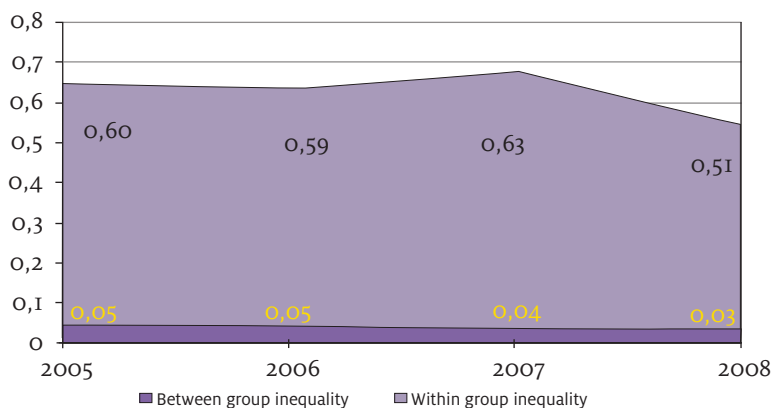
Tabla 7. **Descomposición del índice de Theil por provincia**

Provincias	Años			
	2005	2006	2007	2008
Azuay	0,55111856	0,50063711	0,47116302	0,45936657
	(0,06340279)	(0,05955825)	(0,03830103)	(0,02675185)
Bolívar	0,64931919	0,60535048	0,73875676	0,63701712
	(0,0397465)	(0,03389167)	(0,09363751)	(0,05515965)
Cañar	0,51410416	0,3979302	0,564577	0,53951616
	(0,06453659)	(0,0226209)	(0,04383701)	(0,05010328)
Carchi	0,63242731	0,5253928	0,54639107	0,56464375
	(0,07445819)	(0,06609941)	(0,04801281)	(0,04824797)

Cotopaxi	0,54665465	0,57052298	0,50252766	0,46319333
	(0,05136367)	(0,04615826)	(0,0333268)	(0,02828705)
Chimborazo	0,70281921	0,57321209	0,65895783	0,63190497
	(0,0863567)	(0,06618933)	(0,09255476)	(0,05470901)
El Oro	0,63159282	0,50780514	0,46031287	0,59170594
	(0,13672408)	(0,07004571)	(0,0458546)	(0,08083708)
Esmeraldas	0,73593176	0,58449021	0,55726424	0,58737429
	(0,0658417)	(0,08735268)	(0,03226692)	(0,03455113)
Guayas	0,51185156	0,77631834	0,60713626	0,42646938
	(0,03515384)	(0,22270428)	(0,04297708)	(0,02868549)
Imbabura	0,60571729	0,52057064	0,61143981	0,66031897
	(0,10679492)	(0,04524695)	(0,06746661)	(0,09267543)
Loja	0,90907788	0,6171567	0,63526968	0,54376971
	(0,24729455)	(0,05570579)	(0,07634666)	(0,03634)
Los Ríos	0,533317	0,49253427	1,32528713	1,02739304
	(0,04672429)	(0,06367661)	(0,32103146)	(0,36851801)
Manabí	0,61517062	0,46254547	0,79380139	0,46003219
	(0,04863062)	(0,02555698)	(0,14434956)	(0,03507616)
Pichincha	0,64546774	0,48647356	0,56244404	0,44443249
	(0,09748215)	(0,03937986)	(0,04255727)	(0,02802283)
Tungurahua	0,58223165	0,5105718	0,64153917	0,65041179
	(0,08099716)	(0,04976344)	(0,06677602)	(0,16781406)
Amazonía	0,68154028	0,70182016	0,76128538	0,70221347
	(0,06348628)	(0,09978734)	(0,08719133)	(0,06564295)
Zonas no delimitadas	0,33405107	0,38889539	0,30931914	0,393997
	(0,10197361)	(0,06026938)	(0,06905044)	(0,07218053)

Fuente: INEC (2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

El gráfico 12 proporciona los datos de la inequidad dentro y entre las provincias. Aquí se puede observar que la inequidad está influenciada casi totalmente por la desigualdad existente dentro de cada territorio, y solo marginalmente por la inequidad entre una y otra provincia. Esto implica que, a pesar de que es indiscutible que existen zonas del Ecuador con mayor actividad económica que otras, no son estas diferencias las principales determinantes de la desigualdad de los últimos años, sino que es más bien lo que ocurre a nivel de los hogares lo que explica los altos niveles de inequidad que tiene el país.

**Grafico 12****Índice de Theil intra y entre provincias**

Fuente: INEC (2005-2008).  
Elaboración: Rivadeneira y Serrano.

Del análisis realizado en este trabajo, varios puntos merecen resaltarse. En primer lugar, se pudo apreciar que situaciones económicas adversas, como las que se vivieron en los últimos años del siglo XX, afectan a todos pero no por igual: siempre son quienes menos recursos tienen los más perjudicados, y esto se revierte en la profundización de la inequidad (del ingreso) entre los hogares. Otro punto importante: si bien el nuevo siglo trajo consigo una mejora en el poder adquisitivo de las familias ecuatorianas, y también algo más de equidad, el período 2005-2008 indica que no existe un progreso sostenido. El ingreso de los hogares está menos desigualmente distribuido en 2008 que en 2005, pero se ven fluctuaciones que indican que existen retrocesos de año a año; las políticas empleadas no han podido luchar consistentemente con este problema. Aquí hay algo por resolver. Finalmente, a pesar de que sí existe cierta contribución, ninguna de las descomposiciones probó ser un determinante importante de la inequidad observada: esta es producto de las diferencias en los ingresos de los hogares, independientemente de la etnia, la rama de actividad económica en la que se emplean sus miembros, o la provincia o territorio en el que habitan.

## 5. CONCLUSIÓN

Las herramientas empleadas para llevar a cabo este estudio, con sus ventajas y limitaciones, han permitido realizar primer diagnóstico de la situación en Ecuador: el nivel de desigualdad en el ingreso de los hogares presenta una tendencia a la baja en los últimos 8 años. Sin embargo, esta tendencia no ha sido constante, y sus niveles aún son demasiado altos. Una de las principales contribuciones de este estudio es la descomposición de la desigualdad en distintos grupos, según 3 variables de relevancia por la estructura social y económica del país: la etnia, la actividad económica y la provincia de residencia de los hogares. Para ello se empleó el índice de Theil. En los tres casos, los resultados señalan que los altos niveles de desigualdad están determinados por las diferencias entre los hogares (desigualdad intragrupal); la actividad económica del jefe de hogar, la provincia y la etnia (desigualdad intergrupal) aportan solo marginalmente a la desigualdad global.

Si bien los resultados obtenidos son esclarecedores, deben interpretarse con cautela. Esto es especialmente cierto cuando interviene la variable de etnia. La autoclasificación sesga los resultados, lo cual puede ocultar ciertos rasgos importantes: en el Ecuador, la discriminación es aún un problema latente. Por este motivo, los problemas sociales, como la pobreza y la desigualdad, se deben abordar desde las múltiples dimensiones que los determinan y en las distintas áreas en donde se manifiestan.

Lo que resta de este libro irá desarmando los diversos factores y componentes de la desigualdad y la pobreza en el Ecuador y su medición, a fin de comprender mejor estos fenómenos, pero sobre todo con el afán de proponer herramientas de política encaminadas a mejorar el bienestar de la población. Los siguientes capítulos ponen de manifiesto que tenemos una gran tarea por delante si queremos hacer del Ecuador una sociedad que, en su diversidad, sea más cohesionada y justa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bouillon, César P., y Luis Tejerina (2008). «Descomponiendo los cambios en los ingresos de los hogares en Ecuador: 1995-2005. Un ejercicio de microsimulación». En Pablo Samaniego, ed. *Informe de desarrollo social 2007: Pobreza, desigualdad e inversión social*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Disponible en: [www.siise.gov.ec/Publicaciones/Cap12\\_Informe\\_DS\\_2007.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/Cap12_Informe_DS_2007.pdf)
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2008). *Panorama Social de América Latina 2008*. Disponible en: [www.eclac.org/publicaciones](http://www.eclac.org/publicaciones).
- Elbers, Chris, y Peter Lanjouw (2004). «Transferencia intersectorial, crecimiento y desigualdad en Ecuador rural». En CEPAL, ed. *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*. Disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22444/lcl2096eElbers.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22444/lcl2096eElbers.pdf) (recurso visitado en junio de 2009).
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (1990, 1995, 2000, 2005-2008). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd](http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd).
- International Poverty Center (2007). *The Challenge of Inequality. En Poverty in Focus*, junio. International Poverty Center – United Nations Development Program. Disponible en: [www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus11.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus11.pdf).
- León, Mauricio (2001). «La desigualdad del ingreso en el Ecuador». En *Revista Gestión*, No. 88: 52-53. Disponible en: [www.siise.gov.ec/Publicaciones/desi.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/desi.pdf).
- Ligon, Ethan (2008). «Vulnerabilidad en Ecuador: Mediciones de riesgo basadas en desigualdad». En *Informe de desarrollo social 2007: Pobreza, desigualdad e inversión social*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Disponible en: [www.siise.gov.ec/Publicaciones/Cap12\\_Informe\\_DS\\_2007.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/Cap12_Informe_DS_2007.pdf).
- Larrea, Carlos, y Jeanette Sánchez (2002). *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: Perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. 2a. ed. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mancero, Xavier (2007). *Escalas de equivalencia: reseña de conceptos y métodos*. CEPAL Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 8, Santiago: CEPAL. Disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/9/6569/lcl1492e.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/6569/lcl1492e.pdf)
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2008). *Informe de Desarrollo Social 2007. Pobreza, desigualdad e inversión social*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
- Ramírez Gallegos, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Robles, Marcos, y Viviane Azevedo (2008). «Desempeño de la inversión social

para llegar a las áreas pobres». En Pablo Samaniego, ed. *Informe de desarrollo social 2007: Pobreza, desigualdad e inversión social*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Disponible en:

[www.siise.gov.ec/Publicaciones/Cap12\\_Informe\\_DS\\_2007.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/Cap12_Informe_DS_2007.pdf)

Sánchez, Jeanette (2005). *Inequality, Ethnicity and Social Disorder: The Ecuadorian Case*. Disponible en: [siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIBW\\_Conference\\_Inequality\\_Ethnicity\\_and\\_Social\\_Disorder.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIBW_Conference_Inequality_Ethnicity_and_Social_Disorder.pdf) (recurso visitado en junio de 2009).



## IV

# LA POBREZA EN EL ECUADOR, 2005-2010.

**ANA LUCÍA BADILLO Y ALFREDO SERRANO**

## 1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

La pobreza en el Ecuador ha sido un fenómeno persistente, que ha afectado a un gran porcentaje de la población y por ello ha sido declarada como «prioridad» por cada gobierno de turno. León Febres Cordero, Rodrigo Borja, Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram, entre otros, habían anunciado y prometido en sus campañas electorales sus proyectos para la reducción la pobreza. Eslóganes como: «Pan, Techo, y Empleo», «Ahora le toca al pueblo», «El Nuevo Rumbo» y «La Fuerza de los Pobres», hacían creer a los ecuatorianos que estos gobiernos darían verdadera importancia al combate contra la pobreza. Sin embargo, durante sus periodos presidenciales muy poco se alcanzó en dicho objetivo.

Ante las promesas incumplidas, el pueblo ecuatoriano se volvió reacio a creer en los políticos y en las promesas de las campañas presidenciales, y se podría decir que, en cierta forma, se resignó a vivir sumergido en una realidad que no veía posibilidades de cambiar. A pesar de este escepticismo, los ecuatorianos volvieron a entregar su confianza a un nuevo líder político, con la esperanza de volver sus sueños y derechos realidad. Es así que, el 15 de enero de 2007, Rafael Correa Delgado se posesionó como presidente de la república del Ecuador, y ese mismo día emitió el Decreto Ejecutivo No. 12<sup>15</sup>, donde estableció el incremento del monto del Bono de Desarrollo Humano (BDH) de USD 15 a USD 30 mensuales. Esta medida, sin lugar a dudas, mostró la gran preocupación del gobierno de la Revolución Ciudadana por reducir la pobreza y la firme decisión de ejecutar políticas agresivas para dicho propósito.

A través del Decreto Ejecutivo No. 1.838 del 20 de julio de 2009, el monto mensual del BDH aumentó de USD 30 a USD 35 mensuales. Asimismo, se dio un incremento de los beneficiarios del bono para finales de agosto, en base a la nueva lista de beneficiarios del Registro Social.

Desde el gobierno de Correa se ha incrementado sustancialmente tanto el monto del BDH, como el número de personas habilitadas para su pago. El número

---

<sup>15</sup> Publicado en el Registro Oficial No. 8 del 25 de enero de 2007.

de madres beneficiarias ha crecido en un 21% entre 2006 y 2010. Para este mismo periodo, el número de adultos mayores que han recibido el BDH como pensión no contributiva se ha incrementado en un 151%, y el número de personas con discapacidad se ha incrementado en un 1570%. El aumento del BDH en monto y en beneficiarios ha significado un incremento del 232% en los recursos asignados para este programa de transferencia monetaria condicionada, pasando de USD 197 millones en 2006 a USD 655 millones en 2010.

Tabla 1. **Personas habilitadas para el pago del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y Presupuesto**

Año	Madres	Adultos mayores	Personas con discapacidad	Recursos (USD) Presupuesto Devengado
2.006	979.008	198.056	5.039	197.000.000
2.007	1.005.967	243.852	19.923	382.546.028
2.008	1.011.955	274.522	24.373	438.959.876
2.009	1.244.882	371.261	46.072	528.396.779
2.010	1.181.058	496.899	84.161	654.829.966

Fuente: SIGOB, MCDS, e-SIGEF.  
Elaboración: Badillo y Serrano.

En este contexto, es pertinente preguntarse: (i) si en realidad la fuerte inversión social está teniendo los efectos deseados en la reducción la pobreza en el Ecuador; (ii) si se está cumpliendo con el «deber» del Estado establecido en la Constitución de planificar el desarrollo nacional y erradicar la pobreza para acceder al Buen Vivir (art. 3.5); y (iii) si se están alcanzado las metas planteadas en la Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, luego renovado como Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNBV). Por tanto, es necesario analizar no solo la evolución de la pobreza, sino la consistencia y robustez de su tendencia, para poder establecer sin ambigüedad si la pobreza en el Ecuador se ha reducido o incrementado.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivos: (i) analizar la evolución de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza; (ii) estudiar la robustez de sus tendencias para el periodo 2005-2010; y (iii) observar si la inversión efectuada por el gobierno de la Revolución Ciudadana en los cuatro últimos años está teniendo resultados en su meta 1.2, «Reducir la pobreza», del Objetivo 1 del PNBV, «Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial».

La medición de la pobreza se realiza a través de la aplicación del método indirecto del ingreso y el análisis de robustez se realiza mediante pruebas de dominancia estocástica. El artículo se desarrolla de la siguiente manera. La sección 2 contiene el marco teórico y metodológico que hace referencia a la medición de pobreza y pruebas de dominancia estocástica. En la sección 3 se detallan

los resultados y se presentan los gráficos de dominancia estocástica de primer y segundo orden. En la sección 4 se presentan las conclusiones del estudio.

## 2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

### 2.1. Medición de la pobreza

Para medir la pobreza se utilizan diferentes métodos: directo, indirecto e integrado. En el presente trabajo para medir la pobreza se utiliza el método indirecto definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC): «La pobreza por consumo o método indirecto parte de la determinación de una canasta de bienes y servicios que permitiría, a un costo mínimo, la satisfacción de las necesidades básicas, y define como pobres a los hogares cuyo ingreso o consumo se ubique por debajo del costo de esta canasta» (INEC, 2008).

Es importante mencionar que esta medición de pobreza tiene sus limitaciones, pues sólo considera la dimensión material de la pobreza. Si se quiere obtener conclusiones más integrales, tal como sugiere Brborich (2008), sería necesario partir de definiciones y enfoques más amplios de pobreza, que consideren no solo las privaciones de las personas u hogares referentes a la satisfacción de sus necesidades básicas, sino también la ausencia de ciertas capacidades individuales y colectivas (ver PNUD, 1997). Sin embargo, dada la limitación de información para poder medir la pobreza en otras dimensiones, al igual que en la mayoría de estudios el presente trabajo se enfoca exclusivamente en las consecuencias observables de la pobreza, mediante el método indirecto del ingreso en base a una canasta kilocalórica.

De acuerdo a la definición del SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador): «El método indirecto del ingreso mide el nivel de vida a partir de los ingresos o consumo de las personas u hogares» (ver [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)). Este método parte de la estimación de una línea de pobreza, que se define como el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios que satisfaga las necesidades básicas del hogar como: alimentación, vivienda, vestido, educación y salud. Una vez que se ha establecido esta línea de pobreza, se considera pobres a aquellos hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza (Brborich, 2008: 8).

En este estudio se utiliza una línea de pobreza de USD 56,7 por persona al mes, correspondiente al año 2006, establecida por el INEC. En la tabla 2 se observa la evolución de la línea de pobreza desde 2005 hasta 2010.

Tabla 2. **Evolución de la línea de pobreza**

Línea de Pobreza	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	54,90	56,70	58,20	63,70	66,78	69,05

Fuente: INEC, MCDS.  
Elaboración: Badillo y Serrano.

## Índices para la medición de la pobreza

En este estudio se utilizan tres índices para medir la pobreza, que capturan tres aspectos fundamentales: incidencia, profundidad o brecha, y severidad. Estos índices son:

### HEADCOUNT (H)

En el *Handbook on Poverty Statistics*, el headcount se define como el índice más simple y conocido para medir pobreza. Este índice define la proporción de la población cuyo ingreso es menor a la línea de pobreza; es decir, este índice literalmente cuenta los individuos u hogares que son pobres, permitiendo a los hacedores de política e investigadores rastrear la dimensión más inmediata de la pobreza, la incidencia (VVAA, 2005: 58). Este índice tiene la siguiente fórmula de cálculo:

$$H = G / N$$

Donde  $G$  es el número de individuos pobres y  $N$  es el total de la población (VVAA, 2005: 58).

El *headcount* tiene la ventaja de que es fácil de interpretar, pero no dice nada de la profundidad o severidad de la pobreza. Primero, el *headcount* no registra cambios cuando una persona muy pobre llega a ser menos pobre, y tampoco registra cambios cuando una persona pobre se vuelve incluso más pobre. Segundo, el *headcount* no satisface el axioma de transferencia, pues se enfoca en conocer si la gente está por encima o debajo de la línea de pobreza. Si los hacedores de política ven como su tarea fundamental reducir la pobreza medida a través de *headcount*, su trabajo sería más fácil si se enfocaran en mejorar el ingreso del grupo de individuos justo debajo de la línea de pobreza. Un pequeño mejoramiento en este nivel puede incrementar los ingresos de los menos pobres sobre la línea de la pobreza y así reducir de forma rápida la pobreza, medida a través del *headcount*. En este sentido, si los esfuerzos y recursos son asignados específicamente para reducir el *headcount*, probablemente las medidas tomadas ayudaran más a los menos pobres que a los más pobres (VVAA, 2005: 58-60).

### POVERTY GAP (PG)

Como se establece en el *Handbook on Poverty Statistics*, el poverty gap mide la cantidad de dinero por la cual cada individuo caería bajo la línea de la pobreza. El punto de partida es calcular el déficit total de ingreso para la población pobre. Este cálculo proporciona la suma total de dinero que se necesitaría para llenar la brecha entre los ingresos de los pobres y la línea oficial de pobreza. A este índice se lo puede interpretar como la profundidad o brecha de la pobreza y tiene la siguiente forma (VVAA, 2005: 60-61):

$$Shortfall = \sum_{i=1}^M (z - y_i) I(z, y_i) n_i$$

Donde la línea de pobreza es  $z$ , el ingreso es  $y$ ,  $I(z, y_i)$  es un indicador 0/1 de pobreza para cada hogar,  $n_i$  es el tamaño del hogar, y  $M$  es el total de hogares en la muestra.

### Squared Poverty Gap (SPG)

El squared poverty gap se define como la media de las brechas de pobreza proporcionales al cuadrado. Este índice refleja la severidad de la pobreza, en el sentido de que será sensible a la desigualdad entre los pobres (VVAA, 2005: 66).

Con el ingreso expresado en términos per cápita, la medida toma la forma de:

$$\frac{1}{N} \sum_{i=1}^M \left( \frac{(z - y_i)}{z} \right)^{\alpha} I(z, y_i) n_i$$

Donde el parámetro  $\alpha$  determina el grado al cual la medida es sensible al grado de aversión para aquellos que se encuentran bajo la línea de pobreza. Con un  $\alpha$  igual a cero, la medida llega a ser el *headcount* y cuando  $\alpha$  es igual a 1, la medida es la versión normalizada del *poverty gap*. En ninguno de estos dos casos esta medida es sensible a la distribución, pero con  $\alpha$  mayor a 1, la medida sí es sensible. El caso particular con un  $\alpha$  igual a 2, es lo que se conoce como el SPG. Al elevar al cuadrado al *poverty gap*, las mejoras en los recursos de los individuos más pobres cuentan más, ya que para estos individuos las brechas iniciales de recursos son más grandes. Esta medida satisface el axioma de transferencia pero no satisface el axioma de sensibilidad de transferencia. Para satisfacer este último axioma, el *poverty gap* debe ser elevado a un grado mayor a 2, que podría ser al cubo (VVAA, 2005:66-67).

### 2.2. Dominancia estocástica – robustez de las tendencias

Para realizar un estudio de pobreza, se debe seleccionar: (i) una línea de pobreza para identificar a la población pobre; (ii) una escala de equivalencia para poder comparar entre individuos y hogares; y (iii) un tipo de índice de pobreza, entre otros criterios. Dependiendo de la línea de pobreza, la escala de equivalencia y el tipo de índice utilizado, las estimaciones de la pobreza podrían variar, e incluso podrían revertir el *ranking* de pobreza inicial (Duclos y Makdissi, 2005). Podría darse el caso de que dos medidas de pobreza sean diferentes si se utilizaron diferentes líneas de pobreza para su cálculo. Por ello, concentrarse en un dato específico no es muy relevante si el objetivo es priorizar intervenciones y políticas gubernamentales. En este sentido, es más importante realizar comparaciones de pobreza entre sectores o regiones, o en diferentes puntos en el tiempo.

Por eso, tal como establecen León y Vos: «para descartar si un cambio en la incidencia de pobreza es ambiguo, se debe utilizar un análisis de “dominancia estocástica de primer orden”, que consiste en graficar las “curvas de incidencia de la pobreza” de los años en cuestión. Estas curvas son el lugar geométrico que resulta de unir los porcentajes de incidencia de la pobreza (representado en el eje de las ordenadas) con las correspondientes líneas de pobreza (representadas en el eje de las abscisas), las mismas que varían de cero hasta una línea de pobreza considerada como máxima» (León y Vos, 2000: 37).

Al igual que en el estudio de pobreza realizado por León y Vos en 2000, para el presente estudio se realiza el análisis de dominancia estocástica tomando desde

cero hasta dos veces la línea de pobreza referencial, con intervalos de 0,1 veces. Luego, para realizar el análisis de dominancia estocástica de segundo orden, se grafica en el eje de las ordenadas la brecha o la severidad de la pobreza correspondiente a las diferentes líneas de pobreza representadas en el eje de las abscisas.

### 2.3. Dominancia

«Si la curva de incidencia de la pobreza del año  $t+1$  se encuentra por debajo de la curva correspondiente al año  $t$  para todas las líneas de pobreza, entonces se puede decir sin ambigüedad, que la incidencia de la pobreza ha disminuido independientemente de los valores de las líneas de pobreza utilizadas» (León y Vos, 2000: 37). Es decir, la curva del año  $t+1$  domina estocásticamente en primer orden a la curva del año  $t$ .

Por el contrario, «si las curvas de incidencia se cruzan en uno o más puntos, las conclusiones sobre las variaciones de la incidencia de la pobreza son ambiguas. Es decir, mientras que un análisis con una línea de pobreza se puede concluir que la incidencia se ha reducido, en otro análisis se puede concluir que la incidencia ha aumentado» (León y Vos, 2000: 37). Esta interpretación para la dominancia estocástica de primer orden es válida para el análisis de dominancia estocástica de segundo orden, cuando se analiza brecha y severidad (León y Vos, 2000: 37).

Formalmente, la condición de dominancia estocástica es que en relación a dos muestras, A y B, si la función de distribución acumulada de la distribución de ingresos es tal que  $DA(y) < DB(y)$  para todos los ingresos y bajo la línea de pobreza, la muestra A domina estocásticamente a la muestra B.

Cuando las distribuciones del ingreso se cortan debajo de la línea de pobreza, por ejemplo  $DA(y) < DB(y)$  para algunos intervalos, pero  $DA(y) > DB(y)$  en otros intervalos, las conclusiones de dominancia estocástica son más restrictivas.

## 3. RESULTADOS

En esta sección se presenta la evolución de la pobreza en el Ecuador para el periodo 2005-2010, medida a través de los índices headcount, poverty gap y squared poverty gap. Asimismo, se presenta un análisis de su tendencia y robustez a través de pruebas de dominancia estocástica.

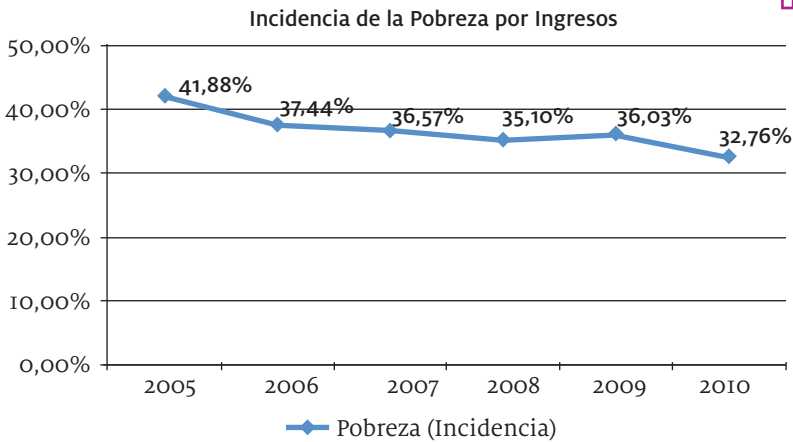
Los datos utilizados para el presente estudio fueron tomados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de diciembre de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 (INEC, 2005-2010). La unidad de análisis es el hogar y la escala de equivalencia utilizada es el ingreso per cápita por hogar (ingreso del hogar dividido para el número de miembros).

### 3.1. Tendencias de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza por ingresos

#### *Headcount*

La incidencia de la pobreza en el año 2005 se encontraba en el 41,88%, y presenta una fuerte caída al 37,44% en el año 2006. El tamaño de la caída del indicador en los últimos años cada vez ha sido más reducido, pasando del 36,57% en

2007 al 35,10% en 2008, e incluso con un incremento en 2009 (la pobreza subió al 36,03%). Sin embargo, en el año 2010 se observa una caída importante de la pobreza, pasando del 36,03% en 2009 al 32,76%.

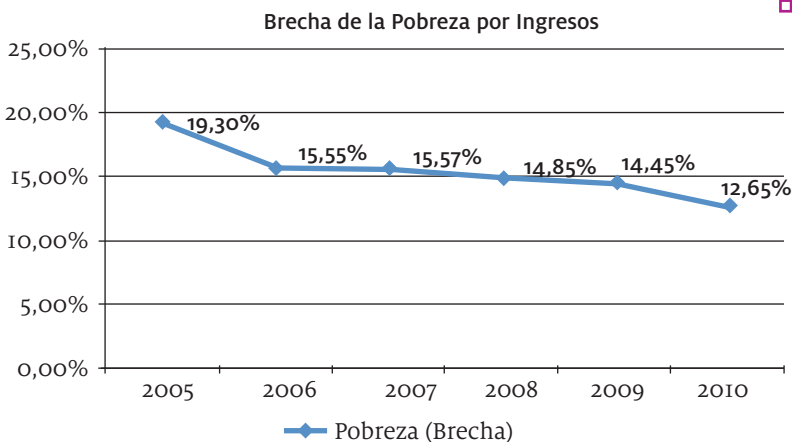


Fuente: INEC (2005-2010).  
Elaboración: Badillo y Serrano.

**Grafico 1**

### *Poverty Gap*

La brecha de la pobreza por ingresos ha disminuido en 6,6 puntos porcentuales entre 2005 y 2010. Las caídas más importantes de la brecha se observan entre 2005 y 2006, pasando del 19,3% a 15,5%; y entre 2009 y 2010, pasando del 14,45% al 12,65%. Para el año 2007, esta brecha se incrementa levemente del 15,5% (2006) al 15,6%, para nuevamente caer al 14,8% en 2008.

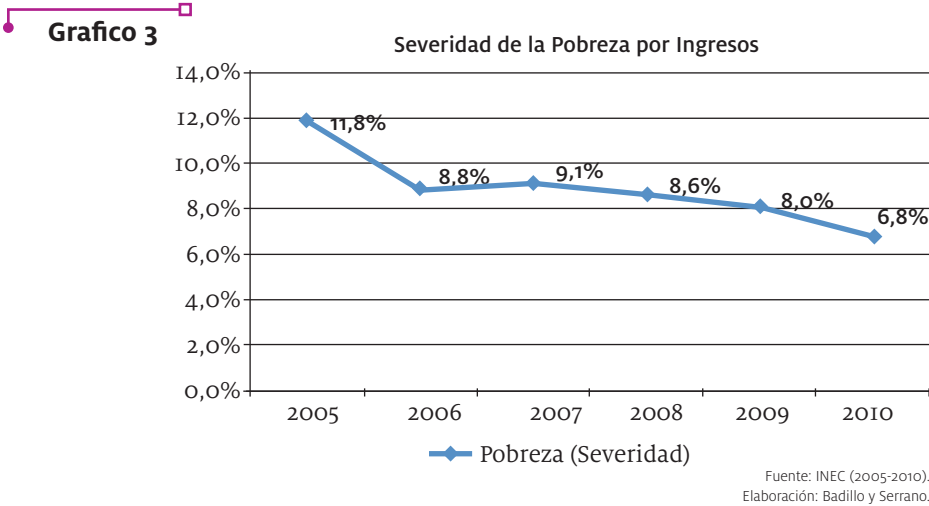


Fuente: INEC (2005-2010).  
Elaboración: Badillo y Serrano.

**Grafico 2**

Squared Poverty Gap

Para la severidad de la pobreza se observa un comportamiento similar al de la brecha. Entre 2005 y 2010 la severidad de la pobreza cae del 11,8% al 6,8%. Se observa un pequeño incremento de la severidad entre 2006 y 2007, pasando del 8,8% al 9,1%, para nuevamente decaer del 8,6% en 2008 y caer en el 8% en 2009.



3.2. Análisis de robustez de las tendencias

El análisis de dominancia estocástica de primer orden indica que existe una disminución de la incidencia de la pobreza entre 2005 y 2010. Para estos años, que corresponden a los extremos del periodo, se observa una disminución estadísticamente significativa de la pobreza, independientemente de la línea de pobreza que se utilice. En otras palabras, la curva de incidencia del año 2010 domina estocásticamente a la curva de incidencia del 2005, lo que significa que en 2010 hay, sin ambigüedad, menos pobres que en 2005.

Al igual que en los extremos del periodo, existe una disminución estadísticamente significativa de la pobreza entre 2005 y 2006, y entre 2009 y 2010. Sin embargo, el análisis de dominancia estocástica entre 2006 y 2007, 2007 y 2008, y entre 2008 y 2009, no provee definiciones claras de dominancia, pues las curvas entre un año y otro se cruzan en algunos intervalos.

El test de dominancia estocástica de segundo orden muestra el mismo comportamiento que el de incidencia, para la brecha y la severidad. Es decir, la brecha y la severidad de la pobreza disminuyen en los extremos del periodo de análisis, al igual que para los años 2005-2006, y 2009-2010, siendo estas variaciones estadísticamente significativas, independientemente de la línea de pobreza utilizada. Al igual que para la incidencia, no se pueden extraer conclusiones claras sobre la disminución o incremento de la brecha o severidad de la pobreza para los periodos 2006-2007, 2007-2008 y 2008-2009.

#### 4. CONCLUSIONES

- Los gráficos de evolución de pobreza medida a través del *headcount* (incidencia), *poverty gap* (brecha) y *squared poverty gap* (severidad) muestran que desde 2006 se ha frenado la tendencia de decrecimiento de la pobreza. Solo a partir del año 2010 se observa una disminución de la pobreza.
- En el presente análisis, las pruebas de dominancia estocástica de primer orden indican que existe una disminución de la incidencia de la pobreza entre los extremos del período de análisis (2005-2010) y entre 2009 y 2010, independientemente de la línea de pobreza que se utilice. Las pruebas de dominancia estocástica de segundo orden muestran el mismo comportamiento presentado por la incidencia para la brecha y la severidad. Es decir, la brecha y la severidad disminuyen entre 2005 y 2010, y entre 2009 y 2010.
- Sería importante tener claro con qué índice se está evaluando la disminución de la pobreza en el Ecuador, puesto que como se ha señalado, la medición solo a través del *headcount* no proporciona una visión integral y global del problemática de la pobreza y no permite tener suficiente información para los hacedores de política.
- Parece necesario empezar a cuestionar si la fuerte inversión social de los cuatro últimos años para la reducción de la pobreza está teniendo el éxito necesario para el alcance de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Brborich, Wladimir (2008). *Pobreza y distribución del ingreso 2000-2008*. Memorando Económico de Investigación Legislativa.
- Duclos, Jean-Yves, y Paul Makdissi (2005). «Sequential Stochastic Dominance and the Robustness of Poverty Orderings». En *Review of Income and Wealth*, Vol. 51, No. 1: 63-87
- León, Mauricio, y Rob Vos (2000). *La pobreza urbana en el Ecuador 1988-1998*. Mitos y realidades. Quito: Abya-Yala.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2005-2010). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd](http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd).
- \_\_\_\_\_ (2008). *La población adulto mayor en la ciudad de Quito. Estudio de la situación sociodemográfica y socioeconómica*. Quito: INEC.
- VVAA (2005). *Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use*. Special Project on Poverty Statistics. United Nations Statistics Division. Disponible en: [unstats.un.org/unsd/methods/poverty/pdf/UN\\_Book%20FINAL%2030%20Dec%2005.pdf](http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/pdf/UN_Book%20FINAL%2030%20Dec%2005.pdf)

## RECURSOS EN INTERNET

- Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática, SIGOB: [www.sigob.gov.ec](http://www.sigob.gov.ec).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC: [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec).
- Sistema de Administración Financiera, e-SIGEF: [esigef.mef.gov.ec/esigef/login/index.htm](http://esigef.mef.gov.ec/esigef/login/index.htm).
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE: [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec).

ANEXOS

Grafico 4

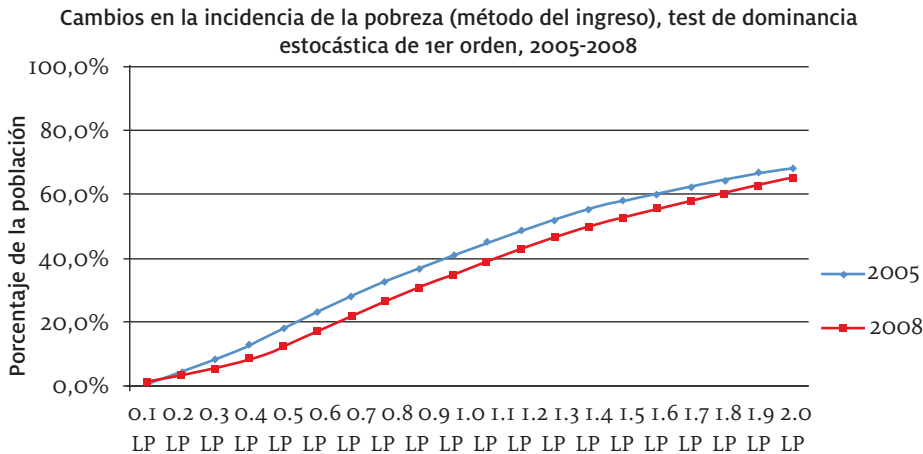
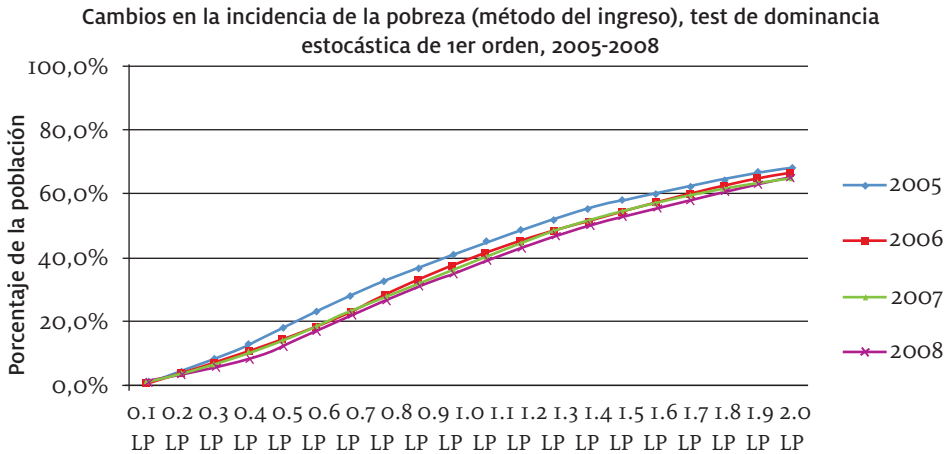
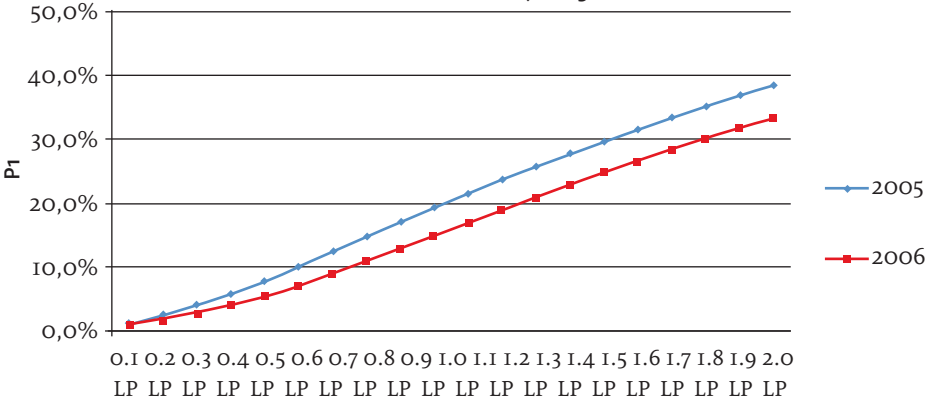


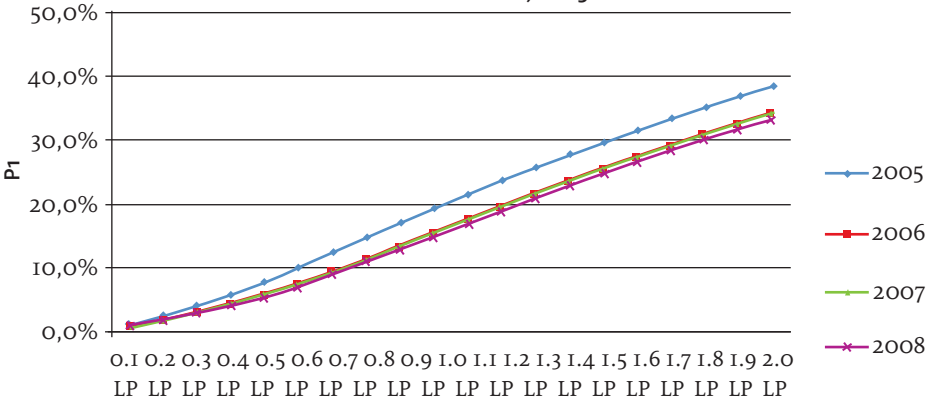
Grafico 5



**Grafico 6** Cambios en la brecha de la pobreza (método del ingreso), test de dominancia estocástica de 2do orden, 2005-2008



**Grafico 7** Cambios en la brecha de la pobreza (método del ingreso), test de dominancia estocástica de 2do orden, 2005-2008



**Grafico 8** Cambios en la severidad de la pobreza (método del ingreso), test de dominancia estocástica de 2do orden, 2005-2008

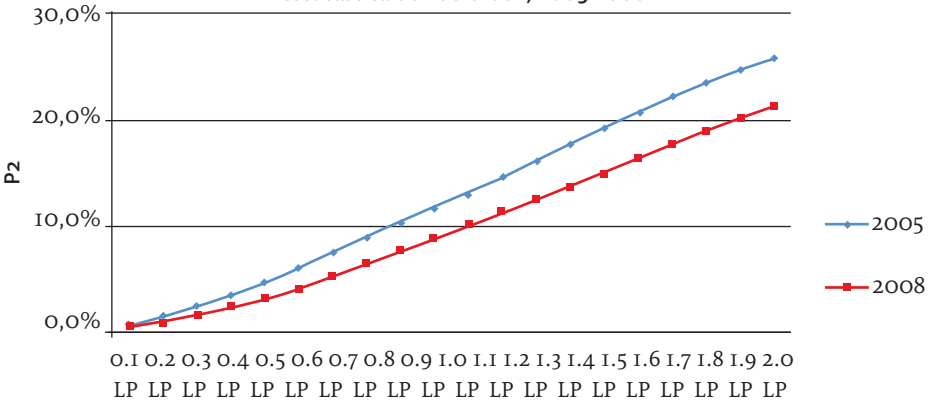
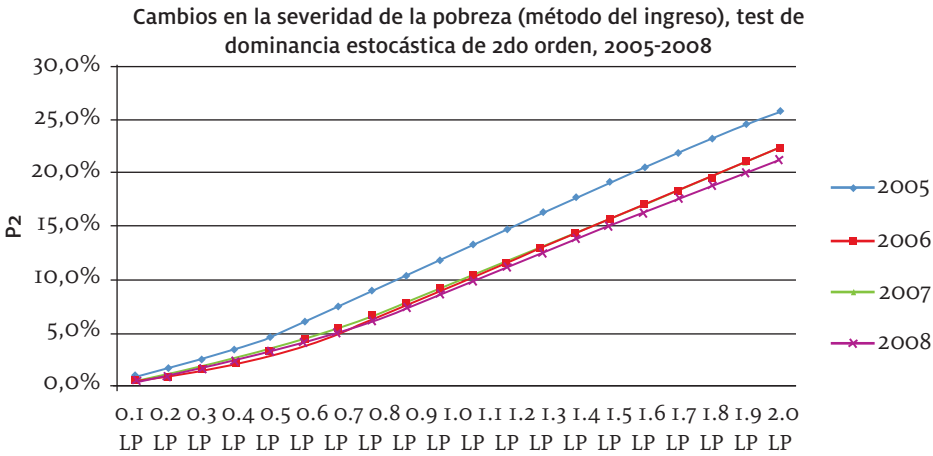


Grafico 9





# V

## DESIGUALDAD SUBJETIVA

**MÉLANY GUALAVISÍ Y JORGE SOLANO**

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Cuál es la relación entre la economía y la felicidad? ¿Existe una sola manera de definir y medir el bienestar desde la perspectiva de la economía? Estas son preguntas que requieren reflexión y análisis, y son de mucha relevancia en el contexto presente del Ecuador y del mundo. Actualmente existen varias maneras de medir el bienestar mediante diferentes enfoques, pero, ¿cuál de estos es el enfoque más acertado?

Según la investigación de Peter Belohlavek, los modelos económicos buscan resolver problemas materiales de las sociedades por medio de distintas alternativas para la producción, el intercambio, el trabajo y la distribución. «La producción de bienes ha evolucionado con el desarrollo de las tecnologías en las cuales se basa, por lo que el desarrollo de las soluciones económicas ha ido tomando diferentes formas estructurales que aún hoy mantiene» (Belohlavek, 2005: 31). Es sobre esta esencia que la economía se sostiene como una sola ciencia social, a pesar de los varios enfoques que tiene. Este artículo busca describir y analizar los distintos enfoques y medidas de bienestar, con el fin de demostrar la complejidad que tiene la definición y medición de lo que es en esencia el objeto de la economía: el bienestar. Además se realiza un análisis del caso ecuatoriano ilustrando cómo puede variar la interpretación del bienestar dependiendo de la medida que se escoja.

Con el objeto de exponer de una manera clara y ordenada el tema a tratarse, primero se expondrá el marco teórico, en el cual además se explican brevemente distintos enfoques de conceptos de bienestar y sus medidas; luego se desarrollará con mayor énfasis el enfoque de la felicidad como medida del bienestar —complementado con una ilustración de los factores que afectan a la felicidad en el caso ecuatoriano—; para luego proceder a realizar un análisis comparativo con otros enfoques. Por último, se concluirá con una recopilación de los puntos más importantes, conjuntamente con las conclusiones del análisis, y se mencionarán posibles extensiones del trabajo.

## 2. TEORÍAS ECONÓMICAS DEL BIENESTAR

«Una de las metas de la política social es crear la mayor felicidad para el mayor número de personas» (Veenhoven, 1997: 1). Por lo que, conociendo que «el bienestar social es siempre mejorable, el primer objetivo de los responsables de cualquier sociedad [es] en todo momento su mejora» (Díez Collado, 1994: 35). Tomando en cuenta estos puntos, al momento de analizar el bienestar de las personas es importante comprender el concepto, y a la vez conocer el objeto de estudio.

Los economistas clásicos consideraron la utilidad como un indicador numérico de la felicidad o bienestar de una persona, por lo que según esta teoría los individuos o consumidores toman sus decisiones con el fin de maximizar la utilidad (Varian, 1987: 52). Sin embargo, es difícil conocer el nivel de utilidad que reporta el consumo de cada bien, y además resulta imposible comparar entre personas ya que cada una posee gustos, rentas, objetivos, etc., diferentes (Ekelund y Hébert, 1991: 139). Considerando estas dificultades, se ha reformulado el enfoque cardinal de la utilidad desde la teoría del consumidor, basada en el concepto de «preferencias reveladas». Las preferencias reveladas son descritas mediante la utilidad relativa: si una cesta de bienes representa un nivel de utilidad mayor que otra cesta, la primera es preferida a la segunda. En este enfoque ordinal de la utilidad, únicamente importa la posición relativa de las distintas opciones, mas no el monto de utilidad que estas representan (Varian, 1987: 53). Es decir, el enfoque se basa en una cadena que vincula autointerés-preferencias-elección-satisfacción-bienestar (Ramírez, 2009: 7).

Sin embargo, tanto el enfoque ordinal como el cardinal basan sus medidas de bienestar humano en un reducido espacio de posibilidades, en donde la utilidad que reporta un mayor consumo de bienes se traduce en el ingreso que posee cada persona. Pero así resulta que «el utilitarismo es demasiado estrecho en su aproximación al comportamiento humano» (Ekelund y Hébert, 1991: 139), al no poder abarcar la multidimensionalidad del concepto de bienestar. Además está presente el problema de agregación al momento de construir una función de bienestar social. No se puede simplemente sumar las utilidades individuales (enfoque cardinal) debido a la heterogeneidad de los individuos, y porque nuevamente se cae en el problema de la comparación interpersonal. Por otro lado, si la agregación se basa en el mayor número de votos entre distintas opciones (enfoque ordinal), los resultados sociales pueden ser contradictorios respecto a los individuales (se rompe la transitividad de las preferencias), o inclusive son fácilmente manipulables por agentes externos de acuerdo a sus intereses (Varian, 1987: 530).

Bajo el enfoque utilitarista, antes de los años sesenta del siglo XX, el hecho de crear una sociedad mejor consistía en eliminar la ignorancia, las enfermedades y la pobreza. De esta manera, el progreso era medido en cuestiones tales como alfabetización, eliminación de las epidemias y del hambre, buscando asegurar un estándar de vida material medido con ganancias en ingresos, seguridad e igualdad (indicadores objetivos) (Veenhoven, 1997: 2). Así, predominaba el llamado «enfoque contable», en donde el principal indicador de la actividad económica en su totalidad es el Producto Interno Bruto (PIB), el cual contabiliza todos los bienes y servicios producidos en una economía. Sin embargo, este indicador enfrenta problemas significativos si lo empleamos como una medida de bienestar (Frey y Stutzer, 2002: 36). El cálculo del PIB no incluye aspectos tales como la

distribución del ingreso o los trabajos privados no remunerados, como el trabajo doméstico; además, contabiliza aspectos que son incluso negativos, como gastos de remediación ambiental o gastos que conllevan los accidentes de tránsito (Frey y Stutzer, 2002: 37). Estos factores inflan la magnitud del PIB, y no necesariamente debido a mejoras en el bienestar de la población.

Varias son las críticas al enfoque tradicional de la teoría del bienestar, debido a la complejidad del concepto. Entre los principales problemas de la definición del bienestar se pueden nombrar: el problema de agregación, la complejidad de la medición, la subjetividad y la dificultad de abarcar en términos empíricos su carácter multidimensional. Dentro del primer problema, como se mencionó anteriormente, la heterogeneidad del ser humano y sus diferencias en preferencias, gustos y expectativas, conllevan el problema de agregación y por ende la complejidad en la medición de esta variable. Es imposible obtener una función de bienestar social colectiva agregando funciones individuales.

En torno al segundo problema, se argumenta que el bienestar es un concepto abstracto y complejo, ya que incluye las múltiples dimensiones del ser humano; se puede definir como «el estado de la persona, relacionado con su vida social, que denota el buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica» (Díez Collado, 1994: 33). Por tanto, la medición se debe realizar a través de varios elementos integrantes de la vida humana en sociedad. Estos argumentos implican el uso de aspectos referentes a la percepción del bienestar tanto objetivos como subjetivos, pues el bienestar debe ser entendido como «la sensación subjetiva de la satisfacción de las propias necesidades» (Díez, 1994: 44). De esta manera, durante los años sesenta del siglo XX se reconocieron los límites del crecimiento económico como medida del bienestar, y se incluyeron medidas más amplias con la introducción del término calidad de vida, indicando que no solo existe el bienestar material. «El término calidad de vida implica dos significados: la presencia de las condiciones consideradas necesarias para una buena vida y la práctica de la vida buena como tal» (Veenhoven, 1997: 2). Así, comienzan a aparecer enfoques alternativos de medición del bienestar, como el de indicadores sociales, el de la desigualdad y pobreza de Sen, y el enfoque del bienestar subjetivo. El primero tiene como idea básica la disponibilidad y acceso a bienes y servicios particulares como condiciones para el bienestar o la felicidad. Pero dichos bienes no son medidos en dinero y son comprendidos, básicamente, dentro de la nutrición, la vivienda, la salud, la educación y la calidad del medio ambiente (Frey y Stutzer, 2002: 40). Porque en efecto,

[l]os indicadores sociales serán cualquier forma de evidencia [...] que permita establecer dónde se está y hacia dónde se va, respecto a los valores y metas sociales; la mejora de los valores de los indicadores sociales, supondrá un mayor bienestar en la sociedad (Díez Collado, 1992: 49).

Entre los indicadores más utilizados se encuentran algunos que son simples, como la esperanza de vida, la matriculación escolar y el acceso al agua potable; otros que son complejos, como el Índice de la Calidad de Vida Física, que incluye la mortalidad infantil, el nivel de alfabetización, y la esperanza de vida; y, finalmente, el más completo es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que toma en cuenta el ingreso per cápita, la esperanza de vida al nacer y la educación (Frey y Stutzer, 2002: 43).

Un segundo enfoque alternativo lo constituye el de Sen. Según este autor, existen dos maneras de considerar el nivel de vida en términos de utilidad: la utilidad como un objeto de valor, en donde se considera lo intrínsecamente valioso; y la utilidad como un recurso valorativo utilizado para evaluar otros objetos de valor (Sen, 2001: 8). Sen cuestiona la calidad de vida de la gente evaluada desde la perspectiva tradicional (mercancías, utilidad o necesidades básicas), ya que plantea que los seres humanos no son únicamente medios de producción sino que son agentes beneficiarios y adjudicatarios del progreso entendido como expansión de las capacidades de la gente; concibiendo al desarrollo como un proceso de emancipación (Schuldt, 1995: 49-50). Para explicar este planteamiento, Sen presenta a la cadena de dotaciones, derechos, capacidades, realizaciones y calidad de vida. Las primeras son los derechos de dominio con los que parte una persona (restricción presupuestaria), los cuales se pueden destinar al autoconsumo o al intercambio con la naturaleza u otras personas, y de esta manera tener acceso a un subconjunto alternativo de canastas para poder consumir. Las realizaciones, entendidas como diferentes condiciones de vida, pueden ser alcanzadas por las personas dependiendo de las capacidades que estas tengan para transformar su canasta de bienes en algo que les reporte satisfacción. En otras palabras, las capacidades son las habilidades potenciales para alcanzar un determinado nivel de vida. De esta manera, se plantea que el individuo es un «conjunto de seres y haceres» (Schuldt, 1995: 51-54). Dentro de esta perspectiva, se concibe a la persona de una forma más dinámica y con potencial propio, no como un ente pasivo que solo consume. La posesión de bienes y servicios no define el nivel de calidad de vida de las personas, sino que en base a las capacidades de las personas, se transforman estos bienes y servicios en realizaciones. Este enfoque contrasta claramente con el de la *utilidad* o el basado en mercancías. El PIB solo mide la cantidad de bienes y servicios, pero no informa qué es lo que hace la gente con estos para enriquecerse como seres humanos, dadas sus características personales. Para Sen, el ser y hacer es más importante que el tener (Schuldt, 1995: 55-62).

Finalmente, el tema subjetivo se empieza a considerar con mayor profundidad al tomar en cuenta la felicidad como medida subjetiva del bienestar, que desafía la idea de que el dinero está asociado con una mayor satisfacción con la vida. Los primeros trabajos que introducen la felicidad como medida del bienestar surgen a partir de 1968, [cuando] la escuela de Leyden, y específicamente los trabajos realizados por Van Praag, propusieron regresar la mirada sobre la felicidad como medida del bienestar de la población, para lo cual propusieron metodológicamente la posibilidad de medir la cardinalidad de la utilidad y realizar comparaciones interpersonales (Ramírez, 2008: 5).

Dentro de lo expuesto, en este artículo se apela al enfoque subjetivo o de la felicidad como medida complementaria del bienestar. Entre algunos trabajos significativos que analizan la preeminencia del bienestar subjetivo frente al objetivo, podemos mencionar a Holländer (2001), Graham (2005), Ng (1997), Veenhoven (1997 y 2002), Frey y Stutzer (2002), entre otros. Estos autores enfatizan la existencia de factores inmateriales que afectan el bienestar de los individuos, recalcando las deficiencias del enfoque tradicional (problemas de medida al excluir información importante, y de comparabilidad debido a las diferencias existentes entre individuos), y fomentando el paso a la utilidad cardinal en base al bienestar subjetivo.

Por último dentro de las críticas a la medición objetiva del bienestar, se encuentra la evidencia de las primeras investigaciones empíricas en torno al estudio del bienestar subjetivo, como la investigación de Easterlin (1974). Este autor realizó un análisis de la relación entre ingreso y felicidad para comprobar si factores económicos (específicamente el ingreso) afectan el bienestar de las personas. Comparando entre países, dentro de un país y en base a series históricas, Easterlin obtuvo resultados interesantes. Primero, que dentro de un mismo país, sí se sigue la lógica de que a mayor ingreso mayor nivel de bienestar. Sin embargo, al hacer comparaciones entre países y en base al tiempo, Easterlin no encontró una relación muy fuerte, que inclusive resulta ambigua ya que países que son ricos no necesariamente son más felices que los pobres. Además, a pesar del progreso económico experimentado por los distintos países a lo largo del tiempo, el nivel de felicidad dentro de cada país parece que ha permanecido constante. Esto demuestra, una vez más, que el bienestar tiene múltiples dimensiones que deben ser tomadas en cuenta.

## 2.1. Economía de la felicidad

El concepto de felicidad es complejo y puede tener distintos significados para las personas, por lo que ha sido estudiado desde varios ámbitos (Frey y Stutzer, 2002: 3). Por ejemplo, desde la filosofía se ha tratado de determinar qué es llevar una vida feliz; igualmente, desde la psicología se ha analizado qué hace feliz a una persona. Sin embargo, no existe un consenso general acerca de la definición: para algunos la felicidad es la meta final en la vida, para otros se complementa con la libertad y otros factores importantes que los seres humanos consideran al momento de evaluar su bienestar. Inclusive, se ha introducido el término *procedural utility* para referirse al bienestar que genera el proceso y no el producto final (Frey y Stutzer, 2002: 3). Este concepto se refiere al hecho de que para una persona pueden ser más importantes aspectos como el compromiso, los retos, el ser tratado justamente, o el poder ser honesto y sentirse a gusto en su trabajo; antes que el beneficio que estas cuestiones le generen (Frey y Stutzer, 2002: 153).

Veenhoven (1997: 4-5) define la felicidad como «un estado mental», entendiendo por tal a la medida que usan los individuos para evaluar la calidad de su vida como un todo, englobando varios criterios presentes en su mente: tales como qué tan bien se siente cada uno, si alcanza sus expectativas, si es deseable es su vida, entre otros. De esta manera, se propone un juicio global de la vida en general, que se diferencia del hecho de experimentar felicidad por unos momentos debido a determinadas circunstancias. Por lo tanto, hay varias formas de considerar a la felicidad: pueden concebirse felicidades locales que son determinadas por ciertos acontecimientos en la vida de las personas, o puede concebirse la felicidad como un concepto mucho más reflexivo, que supone evaluar la vida en un nivel global (Gianetti, 2005: 29). Estas dos visiones se pueden resumir con las diferencias entre estar feliz y ser feliz (Ramírez, 2007: 6).

Por ser un concepto tan amplio, varios son los factores que determinan la felicidad de un individuo. La economía de la felicidad se basa en nociones de utilidad más amplias que las usadas en los modelos tradicionales, destacando el papel de factores que afectan el bienestar de las personas, no necesariamente relacionados con los ingresos recibidos, ya que un individuo tiene diferentes preferencias, tanto por bienes materiales como inmateriales, que no siempre maximizan su

utilidad en el sentido walrasiano (Graham, 2005: 42). Según Veenhoven (1997: 11), los determinantes de la felicidad pueden ubicarse en dos categorías: condiciones externas y de proceso interno. Si se pudiera identificar las circunstancias en las cuales la gente tiende a ser feliz, se podría tratar de generar esas condiciones para toda la población; por otro lado, si se entendiera el proceso mental interno, se podría enseñar a las personas a vivir mejor su vida.

A nivel más detallado, Frey y Stutzer (2002: 10-11) definen cinco grupos de determinantes de la felicidad: factores de personalidad, factores sociodemográficos, factores contextuales y situacionales, factores económicos y factores institucionales. Los primeros se refieren a la autoestima, el autocontrol, el grado de optimismo, y otros factores más cercanos a la psicología. El segundo grupo se refiere a características como edad, sexo, estado civil, nivel de educación, etc. El tercero abarca aspectos como las condiciones de trabajo, el ambiente en el trabajo, las relaciones interpersonales, las condiciones en las que se vive, la salud, entre otros. Los factores económicos, del cuarto grupo, también entran en el análisis, y es importante tomar en cuenta la relación entre economía y felicidad; así, por ejemplo, el grado de bienestar subjetivo de los países puede variar dependiendo del empleo, de la inflación o de si hay una recesión económica. Además, se pueden presentar relaciones complejas al momento de proponer una política (qué es mejor para los individuos, ¿menor desempleo o menor inflación?) (Frey y Stutzer, 2002: 71-72). Finalmente, el quinto grupo de determinantes engloban a los factores institucionales, entre los que se encuentran el grado de descentralización política y la participación ciudadana (Frey y Stutzer, 2002: 10-11).

Adicionalmente, Frey y Stutzer (2002: 30) plantean también una función para medir el bienestar subjetivo, a pesar de que puede ser difícil formalizar una función que refleje el bienestar subjetivo de las personas, debido a la presencia de aspectos cognitivos que se refieren a cómo quiere un individuo llegar a cumplir sus aspiraciones (cuándo se sentirá satisfecho). Así se establece una función de la siguiente forma:

$$W = H[U(Y,t)] + \varepsilon$$

Donde  $W$  denota el bienestar declarado de las personas en base a la escala usada; la función  $U(\dots)$  representa la utilidad observable únicamente por el propio individuo;  $Y$  denota un vector de los múltiples determinantes del bienestar subjetivo;  $t$  muestra la relación de estos determinantes en el tiempo;  $H[\dots]$  es una función continua no diferenciable, que relaciona el bienestar actual con el reportado ( $H$  crece si  $U$  crece); y  $\varepsilon$ , el término de error, recoge los factores no observables que influyen dicha conexión.

Por otro lado, para la medición de este enfoque, se utilizan encuestas de gran escala entre países y en el tiempo, diseñadas para que las personas reporten su bienestar respondiendo preguntas que evidencian sus preferencias en aspectos en que las preferencias reveladas dan información limitada. Por ejemplo, se incluyen temas como la inequidad en el bienestar de las personas, aspectos de la salud, confianza cívica, degradación del ambiente, o las políticas macroeconómicas como la inflación y el desempleo. De esta manera, es común que se presenten discrepancias o contradicciones entre las preferencias reveladas y expresadas (Graham, 2005). Las preguntas planteadas en estas encuestas cuestionan al individuo directamente. Por ejemplo,

se pregunta: generalmente hablando, ¿cuán feliz está usted con su vida? O: ¿cuán satisfecho está con su vida? La respuesta tiene que ubicarse dentro de un rango englobado en una determinada escala (Graham, 2005). Sin embargo, esta metodología presenta ciertos problemas de medición y de confiabilidad de la información.

## 2.2. Problemas de medición: indicadores objetivos versus indicadores subjetivos

Como se puede deducir de las secciones anteriores, el debate entre indicadores sociales objetivos y subjetivos es fuerte. Los primeros se enfocan en hechos tales como el ingreso monetario o el número de metros cuadrados para vivienda; en cambio, el enfoque subjetivo considera aspectos como la satisfacción con el ingreso y con la vivienda que posean las personas (Veenhoven, 2001: 3).

Los indicadores objetivos se refieren a medidas de estados, hechos o condiciones de carácter concreto que pueden ser observados y verificados en el mismo sentido por terceras personas. [...] Por su parte, los indicadores subjetivos miden descripciones de los individuos respecto de sus sentimientos y percepciones acerca de ellos mismos y del mundo circundante (Díez Collado, 1994: 55).

Es decir, los indicadores subjetivos se basan en criterios implícitos mediante respuestas autorreportadas (Veenhoven, 2001: 4).

No obstante, ¿qué tipo de indicador es el más adecuado para medir el bienestar? Nuevamente, se recalca la importancia de «distinguir entre el nivel de vida material de una persona, o posibilidad de acceso a bienes y servicios, y su sensación general de bienestar» (Díez Collado, 1994: 84). Según Headley y Wearing (1981, cit. por Díez Collado, 1994: 79) una persona o grupo social está bien si se siente bien y goza de un alto nivel de bienestar. Por esto es que el éxito de las políticas implementadas por los gobiernos radica en elevar el nivel de satisfacción de la gente. De esta manera, los indicadores subjetivos de satisfacción son un complemento indispensable de los indicadores objetivos al momento de evaluar tanto el impacto de los programas sociales implementados como el establecimiento de prioridades futuras. Además, debido a problemas en el momento de revelar las preferencias (indicadores objetivos), se requiere información adicional para mejorar el análisis, por lo que sería mejor una evaluación subjetiva de la vida como un todo por parte de los individuos (Veenhoven, 2002).

No obstante, ¿qué tipo de indicador es el más adecuado para medir el bienestar? Nuevamente, se recalca la importancia de «distinguir entre el nivel de vida material de una persona, o posibilidad de acceso a bienes y servicios, y su sensación general de bienestar» (Díez Collado, 1994: 84). Según Headley y Wearing (1981, cit. por Díez Collado, 1994: 79) una persona o grupo social *está bien si se siente bien* y goza de un alto nivel de bienestar.

Por esto es que el éxito de las políticas implementadas por los gobiernos radica en elevar el nivel de satisfacción de la gente. De esta manera, los indicadores subjetivos de satisfacción son un complemento indispensable de los indicadores objetivos al momento de evaluar tanto el impacto de los programas sociales implementados como el establecimiento de prioridades futuras. Además, debido a problemas en el momento de revelar las preferencias (indicadores objetivos),

se requiere información adicional para mejorar el análisis, por lo que sería mejor una evaluación subjetiva de la vida como un todo por parte de los individuos (Veenhoven, 2002).

Sin embargo, el enfoque de indicadores subjetivos tiene varias críticas que proceden de dudas en aspectos mentales y respecto al autorreporte (Veenhoven, 2002: 7). Una primera objeción señala que las evaluaciones subjetivas tienden a ser inestables e incomparables, presentando posibles sesgos debido a rasgos no observables de la personalidad (aspectos psicológicos) y a la volatilidad del estado emocional de las personas en períodos cortos de tiempo; por lo que las medidas no serían muy útiles para la política económica (Veenhoven, 2002; Graham, 2005; Easterlin, 1974). En otras palabras, las personas pueden usar distintos criterios al momento de afirmar que son felices, con razones y escalas diferentes de medición, lo que significaría que dentro del enfoque subjetivo no se puede decir si una persona se encuentra mejor que otra; lo cual es inútil para el diseño de políticas (Veenhoven, 2002). Sin embargo, pruebas empíricas demuestran lo contrario. En los trabajos de Easterlin (1974) y Graham (2005) se realizan varias tomas de datos encuestando a la misma muestra en distintos intervalos de tiempo, mostrando que las personas felices se mantuvieron felices; es decir, las respuestas casi no variaron. Según Giannetti, en base a la ley de grandes números, el contexto o las características peculiares, que pueden afectar la respuesta de una persona al momento de evaluar su grado de felicidad, tienden a desaparecer al repetirse la encuesta en varios años, en distintos contextos colectivos y con distintas muestras de la población estudiada. Además, las personas felices muestran características observables específicas, como el hecho de sonreír la mayor parte del tiempo, tender a renovar más a menudo sus contactos sociales, faltar menos al trabajo y no ser propensas al estrés o la depresión (Giannetti, 2003: 53).

Otra crítica es la poca confiabilidad de las repuestas autorreportadas, cuestionando la capacidad de los individuos al momento de evaluar su vida. Sin embargo, ¿quién mejor que el propio individuo para analizar su nivel de felicidad? (Easterlin, 1974: 96). Esta variabilidad puede darse debido a la poca especificidad en el momento de definir términos como felicidad o satisfacción (Graham, 2005); y también por el contexto en que se realizan las preguntas referentes a la felicidad (Easterlin, 1974: 97). Las preguntas registradas en las encuestas tienden a invocar varios aspectos relacionados con el punto específico; por ejemplo, cuando se pregunta por el ingreso, el individuo puede pensar en ingreso familiar, personal, bruto o neto, ingreso en especie, etc. Es decir, existen problemas al momento de definir los términos (Veenhoven, 2002: 8). En los aspectos subjetivos es aún más complejo, ya que la gente no tiene claro el significado de «auto» o inclusive de «conciencia de clase» (por ejemplo, la gente racista muchas veces no se da cuenta que lo es, no percibe sus propias opiniones o pensamientos), y es mucho más difícil definir la felicidad (Veenhoven, 2002: 8). Dentro de este punto, se plantea que para minimizar un poco el sesgo, las preguntas referentes a este tema se ubiquen al inicio de las encuestas para que no sean influidas por preguntas referentes a aspectos económicos u otros eventos no observables (Graham, 2005).

Dentro de las críticas, también se encuentra la idea de la relatividad en el momento de evaluar la felicidad. El bienestar social se manifiesta como consecuencia de unas condiciones sociales determinadas que provocan distintas necesidades, según grupos e individuos, y ofrecen causas de satisfacción accesibles

para unos e inalcanzables para otros, por lo que el grado de satisfacción es distinto según las personas y los grupos sociales (Díez Collado, 1994: 7). Es decir, en el momento en que una persona evalúa su bienestar normalmente compara su situación con la de los demás, por lo que el bienestar es de carácter relativo, teniendo «su origen en aspiraciones, expectativas, sentimientos de justa equidad» (Díez, 1994: 44). También Holländer (2001) explica que el bienestar de los individuos puede ser relativo, ya que una persona, dependiendo de las condiciones de su entorno, se sentirá más feliz o infeliz. Por ejemplo, el mejoramiento de las condiciones de vida hace aumentar la felicidad de manera temporal, ya que los estándares de comparación se modifican continuamente e incrementan, de esta manera, la insatisfacción (Veenhoven, 1997: 6).

Graham (2005) plantea igualmente que la medición de la felicidad tiene un enfoque relativo, al incorporar la función de las aspiraciones. Menciona que no necesariamente una mayor riqueza implica una mayor felicidad. Esto se explicaría por las aspiraciones que tienen las personas luego de que sus necesidades básicas han sido cubiertas. Además, Graham explica que el grado de felicidad de los individuos pertenecientes a una sociedad se rige comúnmente por una norma general aceptada, o al momento de compararse con otros países o individuos; por lo que las aspiraciones pueden ser más altas en lugares donde haya mayor desigualdad o las instituciones no sean eficientes. Pruebas empíricas de lo anterior han sido recogidas por Oswald (1997), demostrando que en las naciones desarrolladas el progreso económico solo ha logrado pequeñas mejoras en el nivel de felicidad. En este sentido, el trabajo más citado en donde se evidencia la paradoja entre bienestar subjetivo y objetivo es el de Easterlin (1974), quien demuestra que no necesariamente una mayor riqueza implica una mayor felicidad ya que a pesar de que la prosperidad de los países desarrollados había aumentado en los últimos cincuenta años, la felicidad de los habitantes se mantuvo constante.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un posible sesgo en la información del bienestar subjetivo, debido a los problemas antes mencionados, no se pueden invalidar las conclusiones principales, ya que la consistencia de los resultados a través del tiempo, en diferentes lugares, culturas y circunstancias macroeconómicas, son similares (Easterlin, 1974: 99). Además, los indicadores subjetivos son necesarios para la política social, tanto para la definición de metas como para la evaluación de los alcances de la política, debido a que los indicadores objetivos no proveen la información suficiente. Los hacedores de política deben tener ideas acerca de qué es lo que la gente quiere, por lo que la felicidad es el mejor indicador del grado en el cual las necesidades verdaderas son satisfechas. Es conveniente que en el diseño de políticas exista una combinación de aspectos materiales y subjetivos para que este sea adecuado (Veenhoven, 2001).

### 2.3. Un indicador subjetivo del bienestar: Happy Planet Index

Dentro de las medidas de la felicidad se encuentran estudios realizados por White y por la New Economics Foundation. El Happy Planet Index (HPI) aparece en el año 2006 como una medida integral de bienestar y felicidad, que considera además la eficiencia ecológica y que se contrapone a la «obsesión» de utilizar el PIB como medida de bienestar.

El HPI es una medida de eficiencia ecológica, considerando una vida feliz. El HPI se calcula de la siguiente manera:

$$\text{HPI} = \left( \frac{\text{Años de vida felices}}{\text{Huella Ecológica} + \alpha} \right) * \beta$$

$$\alpha = 3,35; \beta = 6,42$$

El HPI emplea tres medidas distintas para abarcar un concepto complejo: el bienestar sustentable (NEF, 2009: 20). Este índice toma en cuenta los «años de vida felices» calculándolos como una multiplicación entre la esperanza de vida y la satisfacción con la vida o felicidad. Se dividen los años de vida felices para la huella ecológica y de esta manera se obtiene el HPI.<sup>16</sup> Para efectos de calibración —que el índice no sea dominado en su totalidad por la huella ecológica, así como que sea un número entre 0 y 1—, se añaden los parámetros  $\alpha$  y  $\beta$ .

El más reciente HPI fue calculado en el año 2009 para 143 países, cubriendo al 99% de la población mundial; entre estos países se encuentra Ecuador. La información de satisfacción fue obtenida del Gallup Poll y la World Values Survey. Los resultados obtenidos del HPI de 2009 muestran que la región con mayor puntaje es Latinoamérica. Los datos de las encuestas revelan dos características clave de la cultura latinoamericana: la presencia de aspiraciones no materiales (familia y amigos) y valores; y las fuertes relaciones sociales (sociedad civil activa: religión, comunidad). Es interesante notar que, a pesar de bajos niveles de ingreso y altos niveles de desigualdad, Latinoamérica goza de niveles de salud comparables con los de Europa central. Esto se puede deber, en parte, a las fuertes redes sociales que forman una red de seguridad para los más desafortunados.

Algunas críticas sobre el puntaje del HPI en Latinoamérica señalan que la calificación de la satisfacción con la vida se debe principalmente al desconocimiento de algo «mejor». La respuesta a esta crítica es que Latinoamérica es una de las regiones con mayor exposición al «modelo de vida estadounidense», pero que este no ha sido idealizado por la población.

Lo antes expuesto es muy interesante porque introduce nuevos temas de discusión para el bienestar, debido a que no solo se consideran aspectos económicos, ecológicos y sociales, sino también culturales, religiosos y políticos.

<sup>16</sup> Para la definición de «huella ecológica» y demás términos, ver NEF (2009: 52-54)

### 3. Análisis del caso ecuatoriano

El análisis del bienestar en Ecuador ha sido abordado en varios estudios, utilizando distintas medidas. A continuación, se realiza una breve revisión de algunas medidas de bienestar para Ecuador: se menciona el estudio de Ramírez (2007) sobre el bienestar subjetivo en el país, y se presenta un análisis de las condiciones laborales y su influencia en la felicidad de los ecuatorianos, basado en la encuesta ENEMDU de 2009 (INEC, 2009).

#### 3.1. Algunas medidas de bienestar en Ecuador

Con el objeto de ilustrar las diferencias en las medidas del bienestar, se han recogido valores del PIB per cápita, IDH y HPI del año 2005 para Ecuador<sup>17</sup>:

- PIB per cápita: USD 3.700.
  - Ranking del Ecuador entre 145 países: 113
- Valor del IDH: 0,772.
  - Ranking del Ecuador entre 177 países: 89.
- Valor de HPI: 55,5.
  - Ranking del Ecuador entre 143 países: 25.
  -

Dependiendo de la medida de bienestar que se utilice, el Ecuador en el año 2005 puede estar en el *ranking* de los primeros países en el mundo o de los últimos. Según el PIB per cápita, el Ecuador se encuentra en los tres deciles más pobres, mientras que con el IDH el Ecuador es considerado un país de desarrollo medio y se ubica alrededor de la mitad del *ranking*; y, según el HPI, Ecuador está entre los 25 países con mayor bienestar. Con este sencillo ejercicio se pueden observar las dificultades que tiene la medición del bienestar y cómo la definición del concepto es la que condiciona cómo se mide y se califica a un país en términos de «bienestar».

#### 3.2. La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador (Ramírez, 2008)

Una medida alternativa consiste en estimar el bienestar bajo el enfoque de la felicidad en las personas. En *La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador* (Ramírez, 2008) se examina el bienestar bajo el enfoque subjetivo. Este estudio realiza un análisis de los factores que explican el nivel de felicidad en Ecuador, estimando una función de felicidad subjetiva, a través de modelos probabilísticos ordenados y de modelos cardinales probabilísticos. Ramírez presenta las siguientes conclusiones:

- El nivel de satisfacción laboral es mayor en niveles de ingreso mayor. Las personas con mayores niveles educativos tienen una mayor satisfacción laboral. En términos generales, los hombres están menos satisfechos laboralmente que las mujeres.
- Las vacaciones, la seguridad social, las guarderías, la vivienda y la capacitación incrementan la felicidad en el trabajo. El nivel de satisfacción laboral es menor mientras la jornada laboral y el número de miembros en el hogar se incrementa. El hecho de recibir transporte por parte del empleador no significó un incremento en la probabilidad de estar satisfecho.

<sup>17</sup> Para las referencias visitar el CIA World Factbook en: [www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html).

### 3.3. Las condiciones laborales y su influencia en la felicidad

La nueva economía del bienestar y la economía de la felicidad se presentan como alternativas teóricas para el estudio del bienestar, lo que implica un análisis con consideraciones más amplias y de mejores resultados. En el país existen indicios de que el bienestar y las condiciones de empleo favorables para la población han sido tomadas en cuenta. Por ejemplo, en la nueva Constitución de la República del Ecuador, el artículo 33 declara al trabajo como fuente de realización personal y base de la economía. El artículo 326 se refiere al derecho al trabajo, y el artículo 327 prohíbe toda forma de precarización laboral.

La ENEMDU del año 2009 brinda la oportunidad de analizar el bienestar bajo el enfoque de la felicidad (INEC, 2009). La encuesta cuenta con información de la autopercepción (satisfacción) con varios aspectos: vida, trabajo, situación financiera, estado de salud, vivienda, tiempo libre, educación, medio ambiente, relaciones sociales, estado civil y gobierno.<sup>18</sup>

La mayoría de estudios sobre la satisfacción con la vida coinciden en que, a mayores ingresos, mayor nivel de felicidad; sin embargo, tal como se ha mencionado, la felicidad y el bienestar son aspectos multidimensionales que van más allá del ingreso.

A continuación, en base a la información de autopercepción de la ENEMDU de 2009, se presenta un análisis de la influencia de las condiciones laborales en la felicidad de los individuos. Este análisis consiste en la construcción de curvas generalizadas de Lorenz en función de los aspectos de felicidad consultados.

A diferencia de la curva de Lorenz, que mide la desigualdad, la curva generalizada de Lorenz, está relacionada con la medición del bienestar social. La curva generalizada de Lorenz representa la relación entre el ingreso promedio calculado a partir de un porcentaje acumulado de la población. Su interpretación está asociada al análisis de dominancia; por esta razón, las curvas generalizadas de Lorenz que se encuentran más arriba son las que mayor bienestar proporcionan, dominando a su vez a las que se encuentran por debajo. En otros términos, si una distribución  $F$  es dominante de la curva de Lorenz de una distribución  $G$  para cada  $p$ :

$$L_F(p) \geq L_G(p), \forall p \in (0,1)$$

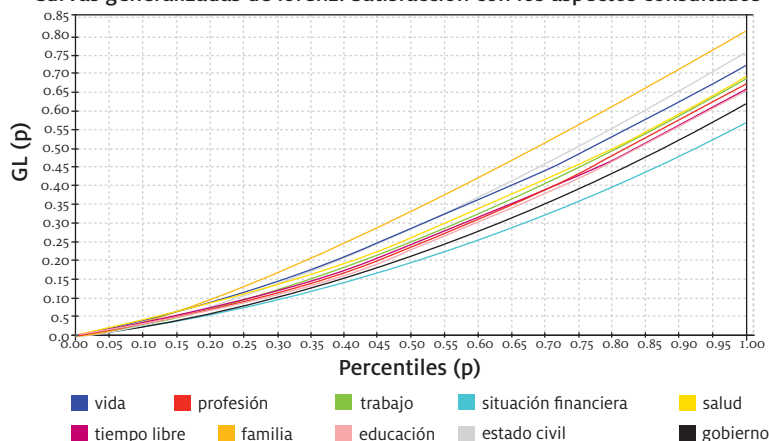
Esto implica que la desigualdad de  $F$  es menor que en  $G$ , es decir la distribución  $F$  es más equitativa.

La aplicación de la definición anterior, en el componente de autopercepción de la ENEMDU de 2009, permite interpretar el gráfico 1, en donde se encuentran las curvas generalizadas de Lorenz de los aspectos en los cuales se evalúa la satisfacción. En este gráfico se puede comparar, de mayor a menor, la satisfacción entre aspectos consultados, la cual refleja el siguiente orden: familia, estado civil, vida, salud, trabajo, profesión, tiempo libre, educación, gobierno y situación financiera.

<sup>18</sup> Se utilizan las preguntas que indican la condición de ocupación del encuestado y las del componente de autopercepción, las mismas que se valoran así: de 0 a 2 = muy infeliz, de 2 a 4 = infeliz, 5 = parcialmente feliz, de 6 a 7 = feliz, y de 8 a 10 = muy feliz.

Curvas generalizadas de lorenz: Satisfacción con los aspectos consultados

Gráfico 1

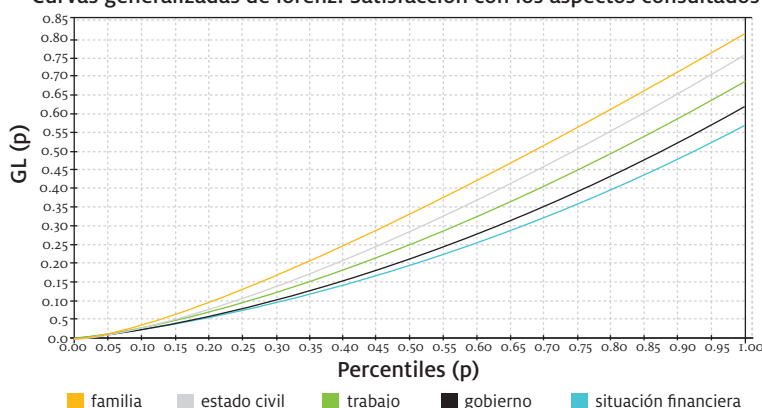


Fuente: INEC (2009). - Elaboración: Gualavisí y Solano.

En función del ordenamiento en que se presentan los aspectos consultados, con la finalidad de trabajar con menos variables, en el siguiente gráfico se muestran únicamente las dos posiciones más altas (familia y estado civil<sup>19</sup>) y las dos más bajas (situación financiera y gobierno), más la satisfacción con el trabajo, que se encuentra en una posición intermedia. La satisfacción con la familia es el aspecto que domina a todos los demás; y junto con la satisfacción con el estado civil, son los aspectos que producen una mayor satisfacción. Por otro lado, las satisfacciones con el gobierno y con la situación financiera son dominadas por todos los demás aspectos; en este caso, son los que menos satisfacción producen, en términos generales, a los encuestados.

Curvas generalizadas de lorenz: Satisfacción con los aspectos consultados

Gráfico 2



Fuente: INEC (2009). - Elaboración: Gualavisí y Solano.

<sup>19</sup> El estado civil de los encuestados se divide de la siguiente forma: el 52% está casado, el 9% separado, el 3% divorciado, el 7,50% viudo, el 20,38% en unión libre, y el 8% es soltero.

La distribución en la satisfacción con la familia y con el estado civil, se muestra en el cuadro 1. El 93,26% de la población encuestada se considera feliz con su familia y solo el 6,74% es infeliz con este aspecto. En el caso del estado civil, el 87,93% se considera satisfecho con su estado civil, mientras que el 12,07% se considera insatisfecho con su estado civil.

Por otro lado, el 79,07% están satisfechos con el gobierno, mientras que el 20,95% se consideran infelices con este aspecto. Finalmente, con su situación financiera, el 70,22% se considera feliz y el 29,78% infeliz. Al comparar estos resultados entre los aspectos consultados, se puede mencionar que en el aspecto que domina a todos los demás (satisfacción con la familia) se encuentran más personas felices; por el contrario, en el aspecto que es dominado por todos los otros (satisfacción con la situación financiera) el porcentaje de personas felices es mayor que el porcentaje de infelices; sin embargo, es menor que en los otros aspectos.

Cuadro 1. **Población feliz e infeliz**

Aspectos	Población feliz	Población infeliz
Familia	93,26%	6,74%
Estado Civil	87,93%	12,07%
Gobierno	79,07%	20,95%
Situación Financiera	70,22%	29,78%

Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Gualavisí y Solano.

Los resultados encontrados en este análisis empírico de la satisfacción en el caso ecuatoriano dan cuenta de la existencia de una posibilidad adicional a las medidas objetivas antes descritas para analizar el bienestar. En esta sección se ha demostrado que, a partir de información subjetiva, se pueden inferir conclusiones en varios aspectos acerca del bienestar de las personas. El enfoque subjetivo intenta ser una medida complementaria a otras medidas del bienestar, en especial al bienestar medido en términos objetivos, con la finalidad de establecer un resultado que incorpore el sentimiento y la evaluación de los involucrados sobre su realidad personal.

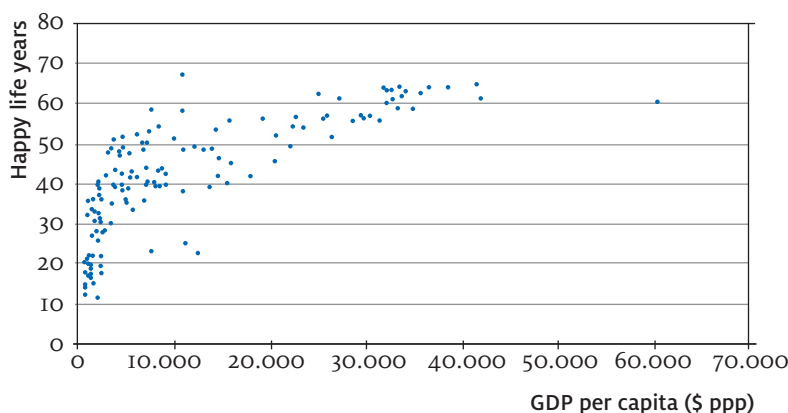
## 4. ANÁLISIS COMPARATIVO

A continuación se analizarán comparativamente algunas de las distintas medidas del bienestar.

### 4.1. PIB *versus* años de vida felices

En el siguiente gráfico se puede observar que los «años de vida felices» (esperanza de vida \* satisfacción con la vida) no tienen una relación lineal con el PIB per cápita de los países. Esto demuestra, al igual que la paradoja de Easterlin, que medir el bienestar únicamente con los ingresos de las personas es algo errado.

**Grafico 9**



Fuente y elaboración: NFE (2009).

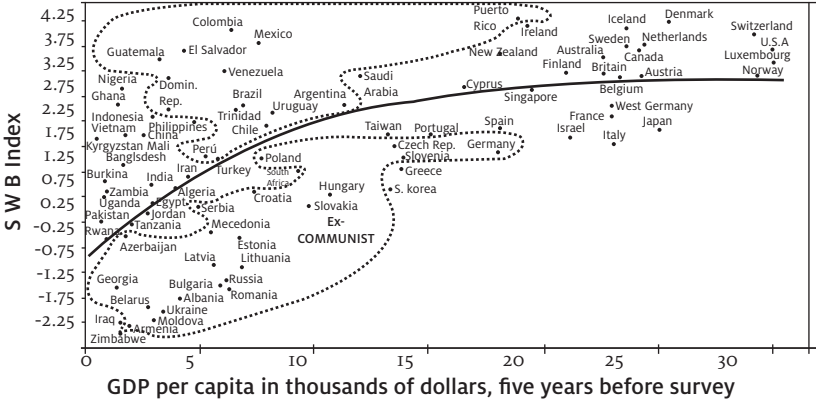
#### 4.2. Satisfacción con la vida y felicidad versus PIB

La Association for Psychological Science publicó un estudio realizado en base a información levantada de la World Values Survey, titulado Development, Freedom, and Rising Happiness. En este estudio (Inglehart y otros, 2008) se expone que, pese a que generalmente se considera que la felicidad fluctúa alrededor de ciertos puntos fijos, de tal forma que ni individuos ni sociedades pueden incrementar perdurablemente su felicidad, existe evidencia de datos de series temporales que demuestran que la felicidad ha aumentado en ciertos países. Entre los hallazgos de las regresiones realizadas en este estudio se encuentra que el sentimiento de libre elección de las sociedades tiene un gran impacto en la felicidad. «Desde 1981 el desarrollo económico, la democratización y un incremento en la tolerancia social han incrementado el sentimiento de libre elección de las personas, lo que a su vez ha llevado a mayores niveles de felicidad en el mundo, como el modelo de desarrollo humano sugiere» (Inglehart y otros, 2008: 1).

Además de estos hallazgos, podemos observar en el siguiente gráfico la línea que predice la regresión entre bienestar subjetivo y PIB per cápita (ver gráfico 4).

La regresión que se observa gráficamente se elaboró a partir de datos de encuestas realizadas entre 1995-2007 en 88 países. Se consideró el PIB per cápita de cinco años atrás para reflejar el rezago de la prosperidad y su impacto en el bienestar subjetivo. La curva refleja la regresión cúbica entre PIB per cápita y bienestar subjetivo. El bienestar subjetivo crece con una alta tasa al moverse desde un nivel de pobreza y de subsistencia hacia un nivel más modesto de seguridad económica; y luego crece a una tasa decreciente. Aunque el bienestar subjetivo de las naciones está altamente relacionado con el crecimiento económico, se encuentra que algunas sociedades son mejores en maximizar el bienestar subjetivo (Latinoamérica); quizás debido a características culturales e incluso religiosas. Con este estudio se puede evidenciar, nuevamente, la complejidad de la medición del bienestar y su multidimensionalidad.

Grafico 4

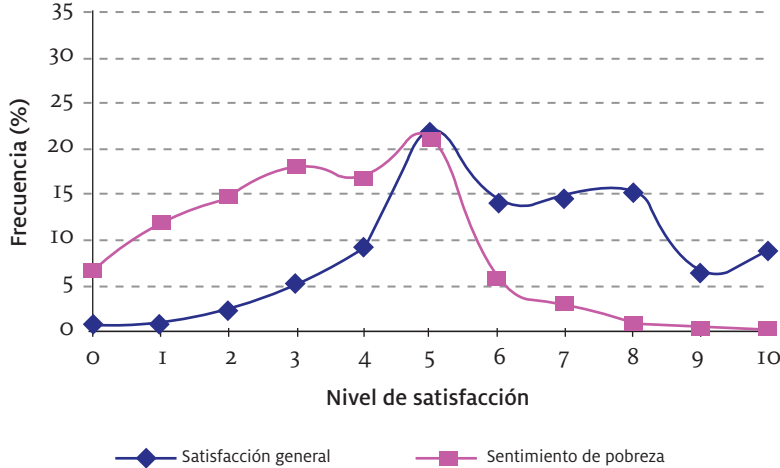


Fuente y elaboración: Inglehart y otros (2008).

### 4.3. Sentimiento de pobreza *versus* felicidad

En Ecuador en la ENEMDU de 2007 (INEC, 2007) se realizaron preguntas sobre la satisfacción con la vida en general y si los individuos se sienten pobres. En el gráfico que sigue se muestra los resultados.

Grafico 5



Fuente: INEC (2007).  
Elaboración: Ramírez (2008).

En el gráfico se observa que el sentimiento de pobreza se concentra en el rango de 0 a 4 (el 70% de la población se siente pobre o muy pobre), mientras que solo el 17% de la población se siente infeliz o muy infeliz (rango de satisfacción entre 0 y 4). La satisfacción con la vida se concentra en el rango de 4 a 7 (aproximadamente

el 60% de la población). Esto evidencia que tampoco existe una relación unívoca entre la pobreza (o sentimiento de pobreza) y la satisfacción con la vida, y que incluso este tipo de medida todavía necesita complementarse con el enfoque subjetivo de la felicidad.

## 5. Conclusiones

El bienestar social puede ser considerado como el fin último de la economía. Las soluciones a problemas de escasez, maximización, pleno empleo y distribución (los distintos enfoques de las escuelas del pensamiento económico) tienen como objeto obtener un mayor bienestar para las personas. El bienestar social depende de unas condiciones sociales determinadas, que inducen distintas necesidades, según grupos e individuos, que tienen diferentes posibilidades de obtener satisfacción. Hay varios problemas en el momento de definir lo que es bienestar, por lo que las medidas de bienestar dependen del enfoque que se aplique. El grado de satisfacción respecto al bienestar social es diferente según las personas y los grupos sociales, por lo que es necesario intentar no solo medirlo a través del ingreso o condiciones sociales (aspecto objetivo), sino también a través de las percepciones de la personas (aspecto subjetivo). En el análisis empírico de la satisfacción en Ecuador se pudo observar que los aspectos que mayor satisfacción les producen a los encuestados son la familia y el estado civil; mientras que el gobierno y la situación financiera son los aspectos con los cuales se sienten menos satisfechos. El análisis del bienestar en términos subjetivos permite dotar al estudio del bienestar de una visión integral, puesto que resulta un complemento al análisis objetivo clásico.

Para medir el bienestar se han utilizado indicadores del nivel de ingreso de las personas (como el PIB per cápita), asumiendo que el ingreso de la personas (y por lo tanto el consumo) permite medir su bienestar. Esta medida materialista, que supone que la satisfacción o felicidad de las personas depende de lo que puedan comprar, es la que más ha sido utilizada en los países para realizar comparaciones internacionales. Pero esta medida por sí sola no captura la multidimensionalidad del bienestar. A pesar de la existencia de medidas más completas, como el IDH, y otras como la desigualdad y pobreza, todavía falta mucho para definir y medir el bienestar. Para este efecto, la medida subjetiva de la «felicidad» puede y debe ser una medida complementaria para dimensionar al bienestar social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Belohlavek, Peter (2005). *La naturaleza de la evolución de los países. Su abordaje como sistema complejo*. Buenos Aires: Blue Eagle Group.
- Díez Collado, José Ramón (1994). *El Bienestar Social: concepto y medida*. Madrid: Editorial Popular S.A.
- Easterlin, Richard (1974). «Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence». En Paul A. David y Melvin W. Reder, eds. *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honour of Moses Abramovitz*. Nueva York, Academic Press: 89-125.
- Ekelund, Robert, y Robert Hébert (1991). *Historia de la teoría económica y de su método*. Madrid: McGraw-Hill.
- Frey, Bruno, y Alois Stutzer (2002). *Happiness and Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Giannetti, Eduardo (2005). *Felicidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Graham, Carol (2005). «The Economics of Happiness». En *World Economics*, Vol. 6, No. 3: 41-55.
- Hölländer, Heinz (2001). «On the Validity of Utility Statements: Standard Theory versus Duesenberry's». En *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 45, No. 3: 227-249.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2009). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd/emp\\_sub\\_des](http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd/emp_sub_des).
- Inglehart, Ronald y otros (2008). «Development, Freedom, and Rising Happiness: A Global Perspective (1981-2007)». En *Perspectives on Psychological Science*, No. 3 : 264-285. Disponible en: [www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/article\\_base\\_122/files/RisingHappinessPPS.pdf](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_122/files/RisingHappinessPPS.pdf).
- NEF, New Economics Foundation (2009). *The Happy Planet Index Report 2.0*. Disponible en: [www.happyplanetindex.org](http://www.happyplanetindex.org) (visitado el 20 de julio de 2009).
- Ng, Yew-Kwang (1997). «A Case for Happiness, Cardinalism, and Interpersonal Comparability». En *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 445: 1848-1858.
- Oswald, Andrew J. (1997). «Happiness and Economic Performance». En *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 445: 1815-1831.
- Ramírez, René (2008). *La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*. SENPLADES: Quito. Disponible en: [www.senplades.gob.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=22ae6c1f-2ae3-40e5-b8dc-7eaaded32e6&groupId=18607](http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=22ae6c1f-2ae3-40e5-b8dc-7eaaded32e6&groupId=18607).
- Sen, Amartya (2001). *El Nivel de Vida*. Madrid: Editorial Complutense.
- Schuldt, Jürgen (1995). *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*. Quito: CAAP-PNUD.
- Varian, Hal (1986). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. Nueva York: W. W. Norton.

Veenhoven, Ruut (2002). «Why Social Policy needs Subjective Indicators». En Michael R. Hagerty, Joachim Vogel y Valerie Møller, eds. *Assessing Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy*. Nueva York, Springer: 33-45.

\_\_\_\_\_ (1997). «Advances in Understanding Happiness». En *Revue Québécoise de Psychologie*, Vol. 18, No. 2: 29-74.

## RECURSOS EN INTERNET

CIA World Factbook: [www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html).



## VI

# DESIGUALDAD Y PARTICIPACIÓN

**CRISTINA BASTIDAS REDIN E ÍÑIGO ERREJÓN GALVÁN**

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende ser una contribución al estudio de la relación entre desigualdades socioeconómicas y participación política. Queremos entender, a partir del artículo, en qué medida los niveles de participación política se ven afectados por las desigualdades socioeconómicas de los diferentes sectores de la población o, por decirlo de otra forma: cómo afectan las desigualdades económicas y sociales al supuesto de la igualdad política en el que las democracias liberales descansan.

Nuestro estudio de caso es Ecuador, y nos basamos en los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo realizada en 2008 (ENEMDU), en la cual se incluyó un módulo de participación ciudadana. Creemos que, en el proceso de cambio político que vive el país, la pregunta que planteamos es central para el futuro de la refundación estatal democrática, así como para la reflexión teórica general. Ecuador, uno de los países que presenta un índice más alto de concentración del ingreso en América Latina y donde la exclusión social ha sido un rasgo definitorio de su sistema político, es hoy objeto de atención mundial. El actual gobierno ha declarado que la lucha contra esa exclusión es la base de una profunda democratización del poder político y de las estructuras sociales. Resultaría difícil, por tanto, encontrar un estudio de caso más ajustado a nuestra preocupación teórica, y donde esta tuviese más alcance político.

Se inicia el artículo con una discusión general sobre la difícil relación entre desigualdad económica y desigualdad política. Se hace referencia brevemente al estado de la cuestión en la ciencia política y la teoría democrática, y se contextualiza la aportación que esta investigación, en su especificidad, pretende aportar. A continuación realizamos una discusión sobre la participación ciudadana y los desafíos que plantea para la democracia política.

La discusión sobre la participación política ciudadana se ubica necesariamente en los cambios políticos que recorren desde hace dos décadas el continente, en gran medida como resultado de la incorporación efectiva a la vida política de amplios sectores subalternos de la población. En contraste con la caracterización dominante de estos procesos como «populistas», pretendemos entenderlos como un desborde tumultuoso de los sistemas políticos tradicionales por formas

novedosas de organización y participación política, puestas en marcha por sectores tradicionalmente excluidos.

La segunda parte del artículo demuestra cómo en Ecuador las desigualdades económicas y aquellas causadas por discriminaciones de todo tipo pueden incidir en una desigualdad en la participación. Mostramos, a través de los datos obtenidos en esta parte, quiénes son los sujetos de la participación en Ecuador, cuáles son los grupos que tienen mayores opciones de participar que otros, y qué variables están asociadas a una mayor participación en el país.

Exponemos que la participación ciudadana en Ecuador es menor en los quintiles más bajos del ingreso y en grupos históricamente discriminados; y concluimos que una atención a los problemas de desigualdad en el país podría dar paso a una sociedad civil con mayor implicación en la esfera política. De la misma forma, una democratización de los espacios de poder y la toma de decisiones podrían incidir en la disminución de las desigualdades de otro tipo, puesto que evitarían que los tradicionales grupos de poder sean los únicos capaces de influir en la agenda pública.

Concluimos con los resultados centrales de la investigación, y con las recomendaciones que creemos se desprenden de esta hacia el objetivo de la mejora de la calidad democrática en Ecuador.

La ENEMDU se realizó a 9.744 viviendas. El módulo de participación ciudadana de la encuesta contiene 31 preguntas sobre la participación en organizaciones sociales, movilizaciones, campañas, protestas, deliberaciones, participación en espacios abiertos por el gobierno local o el gobierno nacional, y preguntas sobre uso del tiempo y confianza. Se aplicó a dos personas en cada hogar: al jefe de hogar y a otra persona mayor de 18 años, y en los casos en los que no había otra persona mayor de 18 en el hogar se aplicó al jefe de hogar y personas mayores de 15 años.

## 2. Democracia política y desigualdad económica

La reflexión sobre la participación ciudadana y la distribución de la renta está estrechamente ligada a la discusión en las ciencias sociales, y en especial en la ciencia política, acerca de la compleja relación entre democracia política y economía capitalista. En 1977 Crawford Brough Macpherson publicó un libro de referencia en este debate: *La democracia liberal y su época* (traducción al castellano de 1997) en el que argumentaba que la forma histórica de la democracia liberal, mediada por estructuras partidarias elitistas, era el mecanismo de desactivación de la potencial contradicción, que ya apuntara Marx, entre el sufragio universal y el capitalismo. Ponía encima de la mesa la cuestión de la relación entre la participación política y la estructura desigual de distribución de la renta. Más recientemente el politólogo Adam Przeworski se ocupa en su libro *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* (2003) de estudiar si existe alguna relación, estable y verificable en una mayoría de los países estudiados entre desarrollo económico y sistema político democrático, llegando a una conclusión afirmativa.

Está fuera del alcance de este capítulo realizar ninguna aportación a estos debates teóricos. Este texto, además, aspira a responder otra pregunta diferente: en qué medida los niveles de participación política se ven afectados por las desigualdades socioeconómicas de los diferentes sectores de la población. En nuestro caso, centramos el estudio en Ecuador. Creemos que, en el proceso de cambio político o «revolución ciudadana» que vive el país, la pregunta que planteamos

es central para el futuro de la refundación estatal democrática, así como para la reflexión teórica general que mira atenta los cambios en Ecuador.

Nos interesa la relación entre la participación ciudadana y las desigualdades socioeconómicas —de renta pero también de género, étnico-culturales y otras que han existido históricamente en Ecuador—. Nuestra hipótesis sobre la relación existente entre disparidad en los niveles de desigualdades sociales y asimetría en los niveles de participación política, apunta directamente al vínculo entre democracia política y política económica ampliamente discutido en la teoría política.

Uno de los pilares centrales del liberalismo político es su delimitación del campo de despliegue para la política: la rígida división conceptual entre Estado y sociedad, entre lo público y lo privado, permite separar la «política» de la «economía», adscribiendo esta última a la esfera del mercado, como espacio de encuentro de agentes privados. Así, la economía queda fuera del ámbito de lo político; sin embargo sabemos que, en tanto proceso social, la economía es una actividad colectiva de naturaleza eminentemente política. La delegación de las decisiones económicas al «mercado» equivale por tanto a su blindaje frente a las posibilidades de las mayorías sociales de influir en decisiones privadas que comandan un proceso siempre colectivo: la producción de la riqueza y su distribución.

En la actualidad, las democracias capitalistas se levantan sobre dos ideas que no siempre han sido compatibles: en primer lugar, que solo el mercado produce riqueza, y que por tanto la libre iniciativa de los actores privado es el mejor camino para el desarrollo; contrapuesta a esta primera, están las argumentaciones que señalan que el mercado no sabe autorregularse ni distribuye los recursos de forma socialmente sostenible, por lo que necesita del Estado para proveerle de un marco jurídico, para producir infraestructuras, orientar parte de las inversiones, y asumir políticas que ningún agente privado emprendería, pero que son necesarias para la reproducción social.

El neoliberalismo nunca llegó, en contra de lo que a menudo se dice, a impugnar esta convergencia sobre la que descansan todos los Estados capitalistas. Sencillamente alteró los términos de la relación entre Estado y sociedad, confiando al Estado no menos tareas o capacidad de intervención, sino una labor enteramente regulada por la rentabilidad mercantil privada: la desregulación de los mercados laboral o financiero, la privatización de empresas públicas o la apertura de nuevos espacios sociales a la inversión privada no son ejemplos de reducción del tamaño del Estado, sino de redireccionamiento de su intervención. Es en este sentido que el neoliberalismo supuso una salida ofensiva de la clase dominante a la caída de la tasa de ganancia a escala global, de modo que el Estado sirviese a una masiva redistribución regresiva de la riqueza (Gowan, 2000; Harvey, 2007a; 2007b: 9; Chang, 2002).

Ya constituye un lugar común hablar de los altísimos costes sociales de las políticas económicas neoliberales en América Latina (Veltmeyer, Petras & Vieux, 1997; Navarro, 1998; Sader, 2001). No pocos gobiernos, en Ecuador y en el resto de la región, cayeron antes de terminar su mandato como resultado de la acción colectiva extrainstitucional de los sectores más desfavorecidos por estas medidas (indígenas, campesinos, antiguos trabajadores industriales, maestros, mujeres, trabajadores informales, etc.). Todos estos casos constituyen ejemplos de masiva movilización política —que es, en definitiva, la forma más directa de participación ciudadana— en contra de políticas de reparto regresivo de la riqueza y de las grandes brechas y desigualdades acrecentadas durante el ciclo neoliberal.

Históricamente, los países de América Latina se han enfrentado ante el dilema de igualdad política e igualdad económica. El Estado neoliberal, pese a que discursivamente promueve la igualdad política por su componente democrático, no incide en las desigualdades dadas en el ámbito económico y en los intercambios mercantiles; con lo cual dichas desigualdades se traducen en el campo político. El Estado desarrollista, por su parte, privilegia la incidencia en el campo de la distribución económica, pero genera una débil democratización de los espacios de poder. De esta forma, la configuración de un nuevo Estado deberá promover la distribución económica, así como el desarrollo de capacidades para que las personas puedan incidir en los espacios de decisión política y colectiva.

El Ecuador registra datos preocupantes en cuanto a la desigualdad. René Ramírez, en su obra *Igualmente pobres desigualmente ricos*, demuestra cómo las desigualdades se incrementaron durante el ciclo de liberalización económica y además cómo la desigualdad salarial en el país discrimina principalmente a las mujeres, las personas que viven en el área rural y los indígenas.

[...] por el hecho de vivir en el campo, un ciudadano ecuatoriano gana alrededor de 10,5% menos que un ciudadano que vive en la ciudad. Esta brecha se explica casi en un 70% por las diferencias en las dotaciones de los trabajadores del campo frente a los de la ciudad. A la vez, 17% de la brecha responde a problemas de discriminación. El 13% restante es producto de la interacción entre la discriminación y las diferencias en las dotaciones (Ramírez, 2009: 176).<sup>20</sup>

Avanzar en el tema de la igualdad debe constituir un elemento fundamental de la agenda de las nuevas reformas implementadas en los gobiernos de América Latina. Las grandes brechas, que históricamente han discriminado a los grupos excluidos del país y se han fortalecido durante el ciclo neoliberal, han generado desigualdades existentes no solo en el campo económico sino también en el acceso a recursos políticos. Así, recordamos a Tocqueville que señalaba que la igualdad no puede ser solo entendida a nivel político, pues una sociedad con altas desigualdades económicas terminará reproduciendo dichas desigualdades en otros campos.

Es imposible concebir que la igualdad no concluya por penetrar tanto en el mundo político como en otros dominios. No es posible concebir a los hombres como eternamente desiguales entre sí en un punto e iguales en otros; en cierto momento, llegarán a ser iguales en todos los puntos (Tocqueville, 1981: 115).

Desde la perspectiva de Amartya Sen, la igualdad no es solamente una igualdad de bienes primarios o de recursos, es también una igualdad en cuanto a capacidades. Podemos hablar de igualdad desde esta perspectiva no solo cuando las personas disponen de los mismos bienes o recursos a su disposición, sino cuando han adquirido las capacidades que les permiten apropiarse en igualdad de condiciones de dichos recursos.

<sup>20</sup> El texto demuestra también la vinculación directa entre educación y diferencias salariales, y dados los niveles relativamente grandes de desigualdad en el país, las políticas que privilegien el crecimiento no podrán ser la única parte de una estrategia de desarrollo que apunte a generar mayor bienestar social y ciudadano.

En la evaluación de la justicia basada en la capacidad, las pretensiones individuales no deben ser evaluadas en términos de los recursos o bienes primarios que las personas respectivamente tienen, sino en términos de las libertades que efectivamente disfrutan para elegir entre los diferentes modos de vida que pueden tener razón para valorar. Es esta libertad efectiva la que es representada por la capacidad de las personas para alcanzar varias combinaciones alternativas de funcionamientos, es decir, de cosas que hacer y formas de ser (Sen, 1995: 467).

Estas perspectivas son fundamentales para intentar comprender los problemas de desigualdad en la participación ciudadana. Pese a que muchos procesos de participación pueden estar abiertos o disponibles al libre y voluntario ejercicio de los mismos, la participación es un ejercicio ciudadano que se puede ejercer en condiciones de igualdad cuando los ciudadanos han desarrollado capacidades de acción colectiva y tienen a su alcance recursos que movilizar para una efectiva influencia en el proceso de decisiones políticas<sup>21</sup>, o cuando quienes detentan el poder abren cauce a otras voces para una real incidencia. Para muchos el problema puede simplificarse entendiendo que quienes participan lo hacen porque quieren y los que no participan lo hacen porque no. Se sostiene en este artículo que tal afirmación puede desmontarse cuando hacemos un análisis más detenido de las desigualdades y las diversas capacidades reales que las personas tienen para generar acción colectiva, participar e implicarse en la esfera pública.

En este contexto de marcadas desigualdades en el país, la democracia se desarrolla con profundas dificultades y de forma excluyente. Un alto grado de desigualdad en un país es a la vez causa y expresión de la capacidad de grupos minoritarios para llegar al poder y plantear una agenda de políticas en beneficio de un reducido número de personas. De hecho, un estudio realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2009) sobre el corporativismo en el Estado, demuestra cómo durante el ciclo neoliberal los grupos asociados al capital financiero, especulativo y exportador, lograron colocar su agenda en el Estado<sup>22</sup>. Esto no es más que un ejemplo de las desigualdades en cuanto al acceso a los espacios de toma de decisiones. Los niveles de influencia que han logrado los grupos tradicionales de poder en las decisiones más importantes de la agenda pública han cerrado el espectro de posibilidades de participación y repartición del poder para la gran mayoría de ciudadanos. La desigualdad es una característica que por lo general se refleja tanto a nivel económico como político y social.

---

<sup>21</sup> La teoría de la movilización de recursos (McCarthy & Zald, 1977; Jenkins, 1994), surgida en la academia norteamericana como un intento de aplicar las teorías de la elección racional al estudio del ciclo de acción colectiva antisistémica de los años sesenta y setenta, no nos parece especialmente enriquecedora para el estudio del comportamiento político. No obstante, sus aportaciones demuestran de forma nítida que la participación política no es solo una opción individual, sino que está mediada, condicionada y potenciada o dificultada por los recursos —materiales, simbólicos o cognitivos— a disposición de los ciudadanos.

<sup>22</sup> Este estudio del corporativismo en el Estado demuestra que en las últimas dos décadas el Estado ecuatoriano aumentó el número de instituciones autónomas; las mismas que debilitaron la capacidad del Estado para ejercer rectoría de manera coordinada, y en muchos casos tenían representación de las empresas y el mercado (ver SENPLADES, 2009).

Nos parece que estamos ante una cuestión significativa porque ha sido precisamente la forma en que los sistemas políticos han reaccionado ante las demandas o *inputs* de carácter económico, la clave de sus éxitos y, más a menudo, sus fracasos. En una región asolada por la desigualdad y la pobreza, al mismo tiempo, la comunidad política estatal-nacional ha sido a menudo frágil en los países latinoamericanos porque, obligada a dejar la cuestión de qué hacer con la riqueza social fuera de los temas de discusión «política», ha tenido que asentarse sobre una base social polarizada y fragmentada. La democracia liberal tiene como premisa angular el que todos los problemas al interior de la sociedad son resolubles desde la negociación y por vías institucionales; esto es, presupone que no hay —al menos demasiados— conflictos antagónicos. Esto ha sido con frecuencia demasiado suponer en Estados latinoamericanos marcados por una profunda desigualdad económica que se traducía fácilmente en inequidad en el poder político.

### 3. Democracia participativa, ¿participación o populismo?

Ciertas concepciones de la democracia entienden a los ciudadanos con un rol político restringido a su ejercicio del voto. La clásica obra de Joseph Schumpeter *Capitalismo, socialismo y democracia* (1984 [1942]) constituye la mejor expresión de esta visión. El economista austriaco sostiene ahí una concepción de las democracias liberales como sistemas definidos fundamentalmente por la libre competencia entre élites políticas por el voto, medio de acceso al poder político y columna vertebral del nexo democrático entre gobernantes y gobernados. Esta visión encaja en los ideales de una democracia representativa que privilegia el papel de los partidos políticos como agregadores de demandas e intereses, concibiéndolos como los únicos actores capaces de representar intereses.

En la figura liberal de la democracia representativa, el ciudadano se traslada de una esfera política a otra de mercado, de ciudadano a individuo; la sociedad civil, desde esta concepción, debe promover organizaciones voluntarias para aligerar la carga del Estado. Por otro lado, las concepciones centradas en el Estado han orientado su análisis en las funciones del Estado como actor fundamental en el diseño de la agenda pública. Tanto unas como las otras restringen el espacio de poder y privilegian el acceso de pocos grupos a la toma de decisiones, ya sean estos mercantilistas o burocráticos.

La desafección ciudadana con los partidos políticos y las instituciones públicas de la democracia representativa, tradicionalmente entendida como delegación de los ciudadanos hacia los representantes, ha llevado a diversas formas de organización social —ya sean movimientos sociales, organizaciones sociales, civiles o políticas— a plantearse un nuevo escenario democrático. Muchos autores han planteado ya que la revitalización de la democracia pasa por la creación de nuevos espacios donde sea efectiva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y por la búsqueda de un nuevo papel para la sociedad civil en el proceso democrático.

Barber, uno de los teóricos en esta línea, realiza una serie de críticas al argumento central de las teorías liberales que señalan que un exceso de democracia es peligroso para las libertades (Barber, 1984). Critica muchos supuestos de los que parte la teoría liberal y señala que el poder más autoritario es el de las mayorías absolutas, estructuradas a través del voto, que no dialogan ni ceden frente a un triunfo electoral. Las democracias participativas, según Barber, construyen sujetos políticos con una fuerte cultura cívica, dialogante, y posibilitan la realización

de decisiones y elecciones comunes que benefician a un mayor número de personas. Su tesis de la «democracia fuerte»<sup>23</sup> argumenta a favor de mecanismos de democracia directa y las posibilidades de cambiar de una democracia de élites profesionales a una democracia de ciudadanos reformando las instituciones de la democracia representativas, sin prescindir de ellas:

Las instituciones de una democracia fuertemente participativa deben complementar y ser compatibles con las instituciones primarias representativas de las sociedades modernas. A pesar de que es necesaria una tensión entre las teorías de una fuerte democracia y las de democracia y participación limitada, la factibilidad y las estrategias realistas para el cambio deben asentarse en las instituciones de la democracia liberal (Barber, 1984: 29).

De esta forma, una democracia fuertemente participativa se asienta en una reforma de las instituciones de la democracia tradicionalmente entendida, más que instaurar nuevas formas de gobierno, e implica democratizar los espacios de poder político, realizar un recambio de actores tradicionales, élites racionales y profesionalizadas o mercantilistas, a ciudadanos comunes con una alta cultura cívica. Una democratización del espacio de poder.

La recomposición de la representación política, y la demanda de una más amplia y efectiva participación social en el proceso político aparecen como elementos constitutivos de un emergente y nuevo conjunto de concepciones y teorías que cuestionan el estilo cerrado con el que se han manejado muchas democracias contemporáneas. Es así como sobre el tapete de las discusiones aparece la necesidad de la participación como uno de los elementos de la vida democrática. Una democracia plena supone una activa participación de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública, la existencia de organizaciones sociales autónomas y el fortalecimiento del tejido social; pero sobre todo exige plantearse la redistribución de bienes materiales, económicos y políticos.

Esta cuestión, en Latinoamérica, lejos de ser una disquisición exclusivamente teórica, es también un tema de actualidad política. Nuestro estudio se enmarca necesariamente en una oleada de transformaciones políticas en la región que han suscitado apoyos firmes y condenas furibundas. Todas ellas giran en torno a la discusión entre «popular» / «populismo», que remite en última instancia a los modos de aparición, participación e institucionalización de la presencia de los sectores de la población más desfavorecidos en la arena política. De ello nos ocupamos en el siguiente epígrafe.

En la última década se ha extendido el uso del término «populismo» para caracterizar las dinámicas abiertas por los sectores subalternos en diferentes países latinoamericanos que se han cristalizado en gobiernos de izquierdas y nacionalistas. Esta adjetivación, especialmente del gusto de los medios de comunicación y agendas de producción de pensamiento de corte socialdemócrata o derechista, argumentaría que estos gobiernos, pese a haber llegado al poder democráticamente, son esencialmente un peligro para el régimen democrático. Su liderazgo carismático y de relación inmediata —en el sentido de no

<sup>23</sup> En *Strong Democracy* (1984), Barber concluye que es mejor para una democracia que pretende ser igualitaria abrir la mayor cantidad posible de espacios y posibilidades de una democracia representativa

mediada— con «el pueblo», su conflicto con las instituciones liberales del Estado de derecho constituido, y su tendencia a la polarización del espacio ideológico y político serían, según estas críticas, la mejor manifestación de regímenes demagógicos, autoritarios y personalistas

Una corriente de pensamiento de considerable peso emplea el término «neopopulismo» pretendiendo dar cuenta de la actualización de una vieja tradición latinoamericana que implicaría la postergación de los derechos individuales y políticos y de los valores democráticos, a favor de un liderazgo decisionista que descansa sobre la «conflictualización» de la sociedad. Esta es una dinámica que a mediano-largo plazo dañaría siempre las posibilidades de desarrollo económico, la eficiencia administrativa, la gobernabilidad y el pluralismo político (Malamud, 2003, 2010). Otros autores como Manuel Alcántara (2007, 2008) o Álvaro Vargas Llosa (2005) han empleado con frecuencia el término, también en entrevistas y textos divulgativos, para calificar a los gobiernos de izquierdas surgidos en la región en las dos últimas décadas.

Estas críticas tienen como premisa la identificación absoluta entre liberalismo y democracia, como en Freidenberg (2007) o incluso en O'Donnell (1998, 2001); una convergencia, históricamente variable, que resulta para América Latina tan problemática que es difícilmente defendible. En el subcontinente, los regímenes liberales fueron a menudo la defensa desnuda de intereses oligárquicos o gobernaron recurriendo a sistemas políticos autoritarios. Las clases dominantes latinoamericanas, comprimidas en sus estrechos intereses de intermediarios de la cadena mundial de expropiación de los excedentes del Sur hacia el Norte, no fueron capaces de proyectar modelos de Estado relativamente incluyentes de las mayorías sociales de sus países. Así, las demandas populares no se procesaban de forma individual ni por cauces institucionales, posibilitando que se agregasen produciendo una separación del campo político entre «el poder» y los sectores populares. Esta es la condición de existencia del populismo según el prestigioso politólogo Ernesto Laclau (2005), posiblemente uno de los científicos sociales que más en profundidad se ha ocupado del estudio del fenómeno. Laclau define el «populismo», en lugar de como un contenido ideológico específico, como una «forma de construcción política», una identidad cuya lógica de constitución está en la dicotomización simplificadora del espacio político y la interpe-lación a «los de abajo» como el núcleo de la comunidad política. Sin cuestionar la pertinencia del término, cabe añadir además que la diversidad de procesos políticos que tuvieron lugar desde la década de los años treinta del pasado siglo, y que fueron etiquetados como «populistas», constituyeron, en realidad, las vías nacionales de incorporación de las masas a la vida política, con el Estado como agente de reformas y conductor de un esfuerzo de conciliación de clases y desarrollo autocentrado, industrialista y modernizador (Touraine, 1998; Weyland, 2001).

A esta división del campo político la ciencia política dominante le ha llamado «desafección democrática». Sin embargo, el Informe sobre la democracia en *América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, muestra que las actitudes y percepciones políticas de los ciudadanos latinoamericanos no apuntan a un extrañamiento masivo hacia el concepto de democracia, sino hacia el sistema político realmente existente y muy especialmente hacia el sistema de partidos (PNUD, 2004).

Los durísimos costes sociales de los programas de ajuste estructural auspiciados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los países de la periferia terminaron de agrandar esa brecha histórica empujando a un enorme abanico de grupos subalternos a la acción colectiva antisistémica<sup>24</sup>. No es de extrañar, entonces, que en los países latinoamericanos en que esta protesta social encontró cristalización político-electoral lo hiciese a través de *outsiders* del sistema político, líderes carismáticos cuyo principal capital simbólico era su exterioridad a las élites político-económicas tradicionales y una institucionalidad ampliamente desprestigiada.

Así, la emergencia de líderes políticos llamados «populistas» es solo la concreción del descontento social y los deseos de cambio político en personajes más deudores que productores de tal sentimiento masivo. En aquellos países como Ecuador —o, con sus muchas diferencias, también Bolivia<sup>25</sup>— en que ese deseo de cambio ha sido, por razones cuya explicación excedería a este artículo, encauzado electoralmente, es comprensible y hasta «normal» que el nuevo gobierno se desenvuelva en fricciones con la institucionalidad liberal heredada.

La etiqueta de «populismo» es poco explicativa y muy «ideológica» en el peor sentido de la palabra: el de sustituir el análisis del protagonismo político de los sectores populares por la medición ahistórica de indicadores abstractos que igualan democracia a respeto por la institucionalidad liberal, olvidando que para la mayor parte de países latinoamericanos, durante la mayor parte de su historia, se trata de dos elementos distantes cuando no antagónicos. En todo caso, da cuenta de un proceso político real de dimensiones históricas: los sistemas políticos democráticos liberales de la región se han visto sometidos a una suerte de «desbordamiento plebeyo» que desplaza a los partidos tradicionales de su rol de mediadores exclusivos entre la sociedad y el Estado, sitúa nuevas demandas en la agenda pública y sienta las condiciones para la articulación de una suerte de «bloque histórico» gramsciano: *una voluntad nacional-popular nacida de la expansión de una visión del mundo a las masas en su conjunto* (Campione, 2007: 47). Esto es, la capacidad de las capas subalternas de obtener la adhesión de potenciales aliados y capitanear tanto las demandas comunes como el profundo deseo de cambio político y mejora de las condiciones de vida de la gran mayoría. Es en este sentido que la nueva oleada «populista» puede ser considerada un proceso de contrahegemonía popular, o de constitución de los grupos subalternos en la clase dirigente.

Esta emergencia de la política plebeya —en la expresión con la que el actual vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera (2008) expresa la politización de los grupos subalternos en una narrativa nacional-popular e indigenista en

<sup>24</sup> Empleamos aquí este término, acuñado por los teóricos del análisis de los sistemas-mundo, para nombrar a los movimientos enfrentados al sistema interesistémico o a la economía-mundo capitalista, los dos componentes básicos del sistema-mundo moderno, contestados históricamente por el movimiento obrero y los movimientos de liberación nacional en el llamado «Tercer Mundo» (Wallerstein, 2005; Arrighi & Silver, 1999). Sin duda la obra que mejor expone esta comprensión histórica de largo recorrido de los movimientos antisistémicos es la escrita por Arrighi, Hopkins y Wallerstein (1999). En este caso, empleamos el término para ubicar las respuestas sociales al neoliberalismo en un enfoque teórico que nos ayude a comprenderlas no como anomalías sino como fenómenos consustanciales a la dinámica histórica del capitalismo..

<sup>25</sup> En otros lugares nos hemos ocupado en profundidad del proceso de transformación política del Estado boliviano y la compleja correlación de fuerzas subyacente (Errejón, 2009a, 2009b).

Bolivia— es un movimiento ambivalente, que somete a tensiones a las instituciones existentes al tiempo que abre un nuevo tiempo político en el que la gobernabilidad es impensable sin contar con los sectores populares. Evidencia la fragilidad del consenso político liberal, que se asentaba sobre una nación ficticia y que trataba siempre de dejar fuera de la discusión política las cuestiones que podían amenazar tan precaria estabilidad. Estas cuestiones eran precisamente aquellas de mayor importancia para la mayor parte de la población: las decisiones acerca de la producción y distribución de la riqueza socialmente producida.

A menudo las élites latinoamericanas tradicionales, criollas o autoidentificadas como blancas, han encontrado, en el término «populismo», el mejor eufemismo para su inquietud ante lo popular. Sin embargo esto no representa una solución a una quiebra que es más profunda: la pérdida de hegemonía del Estado como síntesis del «interés general» de la sociedad.

Si una reivindicación es hoy transversal a los diferentes procesos de cambio político en América Latina, es la de un cuestionamiento de la relación tradicional *representados-representante*. Hoy se le exige al representante una legitimidad de origen que a menudo va más allá de su victoria en procesos electorales y se adentra en sus orígenes socioeconómicos; y una legitimidad de ejercicio que se define, de forma impaciente, por la capacidad o incapacidad de poner el Estado al servicio de la *res publica*, determinada esta en gran medida por las demandas de las mayorías sociales más desfavorecidas. Al lector no le costará identificar los elementos centrales del proceso político ecuatoriano en este breve recorrido.

La incapacidad de ampliar los cauces institucionales para que las políticas públicas sean el resultado de un complejo proceso social de debate, agregación y negociación de intereses, es a menudo una de las causas principales del colapso de los sistemas políticos en América Latina. Por ello se puede afirmar que la irrupción plebeya en la política de los Estados latinoamericanos sitúa la cuestión de la participación ciudadana como elemento definitorio de la salud democrática de los Estados de América Latina, con ampliación de la ciudadanía política a sujetos subalternos y formas no convencionales de participación.

#### 4. Sujetos de la participación en el país

Una vez que hemos planteado en la primera parte de este texto los argumentos a favor de una democratización del poder y una necesidad por ampliar las posibilidades de participación ciudadana sin restringirlas al voto, haremos en esta parte del artículo un examen de la situación de la participación en el país. Para ello haremos uso de la encuesta sobre participación ciudadana que constituyó un módulo en la última Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). El módulo de participación de dicha encuesta contenía una variedad de preguntas sobre una gama amplia de participación de los ecuatorianos: incluía preguntas de percepción, confianza y uso del tiempo y participación en espacios colectivos. La gama de preguntas de la encuesta fueron pensadas en cinco ejes:

- Participación electoral: que hace referencia a la participación de los ciudadanos en las elecciones anteriores al momento de realizar la encuesta (junio de 2008).
- Participación asociativa: que hace alusión a la participación en organizaciones sociales de todo tipo (clubes deportivos, culturales, organizaciones cívicas, cooperativas agrícolas; grupos filantrópicos, religiosos, grupos de interés,

organizaciones políticas, etc.). Para efectos del análisis hemos separado la participación en organizaciones sociales de la participación en organizaciones políticas.

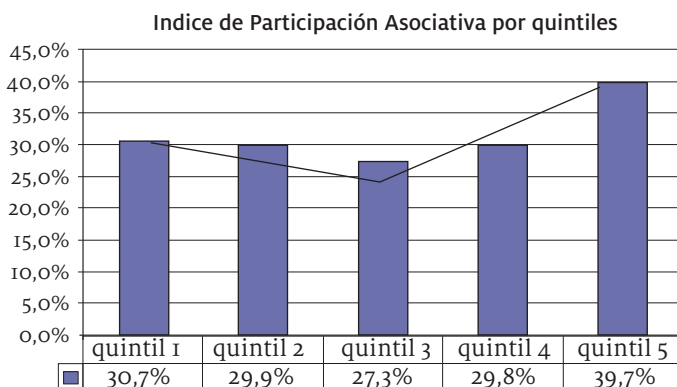
- Participación no convencional: la encuesta tenía preguntas sobre participación en manifestaciones, huelgas, cartas de petición o protesta, participación en espacios de debate por internet, mensajes celulares.
- Participación en espacios abiertos por el Estado: se incluyeron preguntas sobre la participación de los ciudadanos en espacios convocados por el Estado ya sea a nivel nacional o en los gobiernos locales: gabinetes itinerantes, planes participativos, presupuestos participativos, debates de política pública, etc.

Sobre la base de estas dimensiones, se obtuvieron índices de participación, entendidos como el porcentaje de personas de 15 años y más que tienen una participación política, en organizaciones sociales, no convencional o en espacios abiertos por el Estado, expresado como porcentaje del total de personas de ese grupo de edad. El índice de participación total corresponde al total de personas que cumplen con algún tipo de participación en organizaciones sociales, políticas, con el Estado o que han participado de forma no convencional.

Si bien la ENEMDU fue realizada en 2008, las preguntas hacían referencia a la participación de las personas en cualquiera de los campos mencionados en algún momento o alguna vez de su vida, no solo en 2008. Por ello se obtuvieron resultados sobre las movilizaciones de años pasados.

Uno de los temas que más llama la atención, al cruzar los índices de participación con algunas variables relativas al ingreso, la educación y el género, es que la participación política de las personas se reparte de forma diferenciada entre diversos segmentos de la sociedad, lo que implica que dichas variables inciden en la organización y participación de las personas.

Como se puede observar en el gráfico 1, el quintil 5 es el que mayor participación en organizaciones sociales registra. La relación entre quintiles y participación ciudadana no constituye una línea recta en ascenso. Pues después del quintil 5, el quintil 1 ocupa el segundo lugar en participación. Lo cual parece indicar que son, paradójicamente, los sectores sociales ubicados en los extremos de la distribución de la renta quienes más participan: los más ricos y los más pobres presentan los índices más altos de participación política.



Fuente: INEC (2008).  
Elaboración: Bastidas y Errejón.

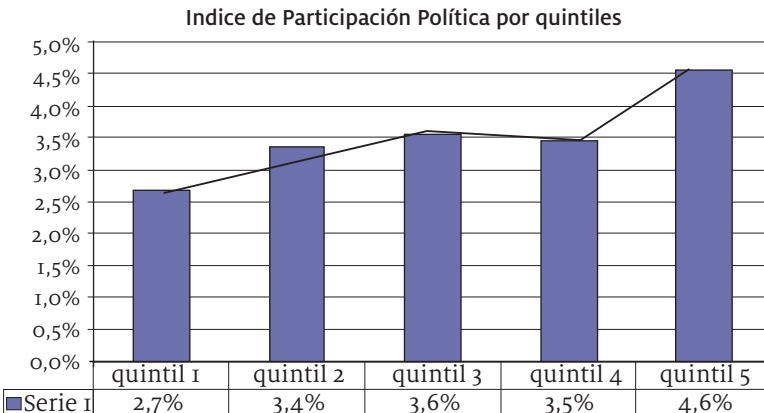
**Gráfico 1**

Este fenómeno, que se repite también en otros países latinoamericanos, podría explicarse por el hecho de las motivaciones mayores que los más ricos y los más pobres tienen para participar: en el primer caso por los recursos disponibles para permanecer cerca del poder, tener capacidad de incidir en la agenda pública y promover políticas asociadas a los intereses de su grupo; en el segundo caso debido a la esperanza y necesidad de incidir en el logro de un cambio social, y la poca confianza en la movilidad social ascendente individual entre los más desfavorecidos, que les lleva a la acción colectiva, a menudo disruptiva. Tarrow señala que la acción disruptiva es eficaz en un primer momento porque «rompe con la rutina, sorprende a los observadores y desorienta a las élites, al menos durante un tiempo», aunque también admite que con el tiempo este tipo de acción colectiva puede presentar degeneraciones (Tarrow, 2004: 205).

La perspectiva de Pierre Bourdieu sobre el capital social también puede explicar este fenómeno (Bourdieu, 1990). Bourdieu señala que el capital social produce unidad interna de la clase dominante y correlativamente tiende a reforzar su diferenciación frente al resto del universo social. De esta forma, las clases dominantes de una sociedad se mantienen en un círculo de relaciones interpersonales duraderas que les facilita acceder a ciertos beneficios, tener contactos en espacios decisivos, acceder a ciertos trabajos por pertenecer a cierto grupo. Así generan círculos cerrados de relacionamiento y reproducción social.

El gráfico 2 demuestra que la participación en partidos políticos es evidentemente más alta en el caso del quintil 5, y su distancia con respecto al quintil 1 se agranda en relación a la distancia que mantenía en el tipo de participación en toda clase de asociaciones (gráfico 1). Esto demostraría, por un lado, que donde más participa el quintil 5 es en los partidos políticos y que, por lo tanto, los partidos políticos tienen estructuras poco democratizadas y de tinte todavía elitista en su interior. Por otro lado, este hecho podría reforzar la explicación sobre las motivaciones del quintil 5 a participar, que se dan por permanecer cerca del poder e incidir en la agenda pública. Los partidos políticos serían espacios que motivan al quintil 5 a asociarse en ellos para incidir en la agenda pública.

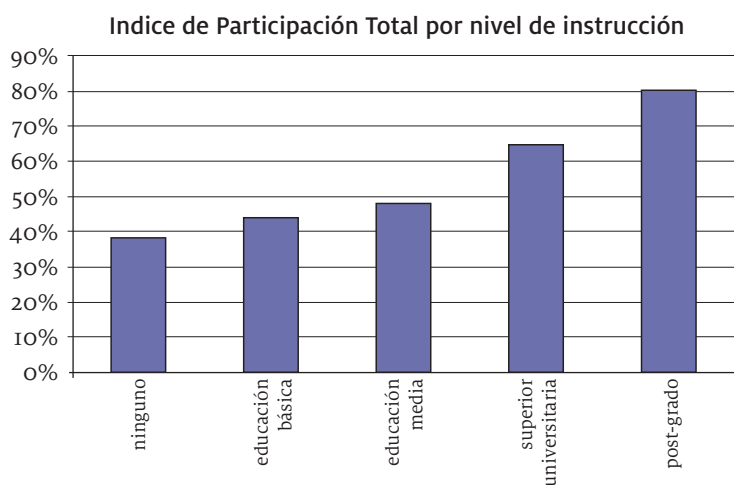
**Gráfico 2**



Fuente: INEC (2008).  
Elaboración: Bastidas y Errejón.

Para la renovación los partidos políticos deberán poner atención a este aspecto. Su credibilidad frente a la población se desmanteló en gran parte porque para la ciudadanía, no erróneamente, se convirtieron en espacios para que los grupos de poder económico puedan reproducir sus políticas. No se trata de reemplazar los partidos políticos con los movimientos sociales, se trata de renovarlos con estructuras más democratizadas, de convertirlos en espacios donde puedan llegar todos, no solo los grupos de poder económico; y se trata sobre todo de mantenerlos más cerca de los movimientos sociales y las redes de acción colectiva, en diálogo constante con la ciudadanía.

Otra variable que explica con fuerza las desigualdades en cuanto a la participación ciudadana es el nivel educativo. Los niveles de educación y los niveles de participación presentan una correlación muy alta: a medida que los niveles de educación aumentan las personas participan de mayor forma. El gráfico 3, que se muestra a continuación, mantiene una línea en ascenso: las personas con mayores niveles educativos son aquellas que más participación total registran.



**Grafico 3**

Fuente: INEC (2008).  
Elaboración: Bastidas y Errejón.

La participación total es un índice que se ha construido vinculando las dimensiones explicadas en la primera parte de este análisis. Una relación de este tipo demuestra un nivel de desigualdad en las posibilidades de participación. Esto parece confirmar la tesis de que las personas que más participan son aquellas que han desarrollado mayores capacidades para hacerlo. Tal vez el nivel educativo tenga peso como variable explicativa de los diferentes niveles de participación, pues mayores niveles de formación facilitan y estimulan la presencia en el espacio público, a la vez que otorgan a sus detentadores mayor comodidad y seguridad a la hora de expresar sus opiniones. También es cierto que cuando uno está expuesto ante un grupo de ciudadanos y les pide su opinión sobre determinados

temas de su vida, las personas que más hablan y participan son las que mayores niveles de instrucción han podido llegar a tener y muchas veces monopolizan la palabra en relación a las otras personas del grupo.

Esto quizá no se cumple en grupos movilizados de la sociedad con una amplia tradición participativa, porque es cierto que se aprende a participar participando, y que hay claros ejemplos en las organizaciones sociales de liderazgos sólidos que tienen bajos niveles de instrucción.

A pesar de ello, la tendencia general demostrada en el gráfico 3 es que a mayor nivel de instrucción mayor participación total tienen las personas.

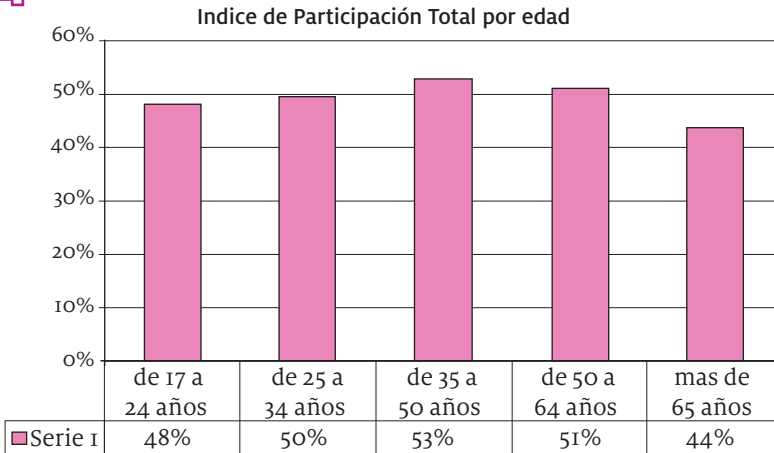
Ello exige poner atención a los problemas de la desigualdad en la educación del país, con especial énfasis en la educación de nivel universitario y posgrado, que es donde más fuerte se hace la brecha entre los que más participan y los que menos participan.

La implementación de políticas públicas a favor de una universalización de la educación superior que el gobierno pretende realizar actualmente, sin duda, tendrán efectos gruesos sobre los niveles de participación en el país. Realizar esfuerzos políticos por mejorar el acceso y la calidad de la educación en un país es un elemento potente para mejorar la democracia, no solo porque permitirán quizá mayores niveles de implicación ciudadana en lo público, sino porque mejoran la calidad de la participación, le dan una característica más deliberativa y por tanto más propositiva.

Otras de las cuestiones asociadas a las desigualdades en la participación ciudadana es la relativa a la edad. El gráfico 4 presenta una clasificación de grupos etarios donde se evidencia que el grupo etario que más participa es el de 35 a 50 años y el que menos participa es el de mayores de 65 años.

El gráfico 4 demuestra que no existen brechas tan grandes entre la participación de los diferentes grupos etarios. Por tanto, la edad no podría ser considerada un elemento tan altamente discriminatorio en la participación como sí lo es la pobreza o el nivel de instrucción.

**Grafico 4**



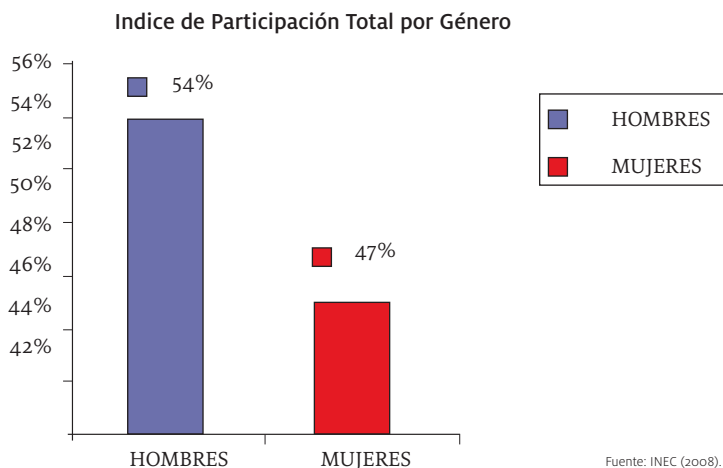
Fuente: INEC (2008).  
Elaboración: Bastidas y Errejón.

La participación menor del grupo de mayores de 65 años puede explicarse por la ausencia de política pública que el Ecuador ha tenido en esta área. Los adultos mayores presentan los peores niveles de atención en políticas públicas y se han pensado pocos escenarios donde los adultos mayores pueden aportar con su voz. Una mejor atención a este grupo etario podría permitirle tener mayores posibilidades para participar.

Pensar el aumento de la participación ciudadana en este grupo etario significaría repensar los espacios donde la gente participa, además de crear espacios públicos donde las personas adultas mayores puedan socializar, conversar, organizar temas comunes. Esto no ha sido pensado hasta el momento y una batería de políticas públicas que abarcan una variedad de ámbitos como: sistemas de transporte, salud, espacios de socialización para los adultos mayores, etc., podrían pensarse para incluir a este grupo etario como actores importantes en la participación ciudadana.

Finalmente, otras desigualdades evidentes al momento de analizar las desigualdades en la participación ciudadana son las relativas al género. El gráfico 5 nos demuestra que los hombres participan más que las mujeres, a pesar de la existencia de una pluralidad de organizaciones de las mujeres y de un movimiento social de las mujeres que ha logrado reivindicar una serie de derechos económicos, políticos, culturales y civiles para las mujeres; las mujeres presentan una menor participación a nivel político (partidos políticos), asociativo (en organizaciones sociales), no convencional (movilizaciones, protestas, internet, etc.) y en espacios de participación con el Estado. La brecha con respecto a la participación de los hombres es mayor en la participación política.

**Grafico 5**



El gráfico 5 es un índice agregado de todas las anteriores, y la participación de los hombres es mayor en 7 puntos a la de las mujeres.

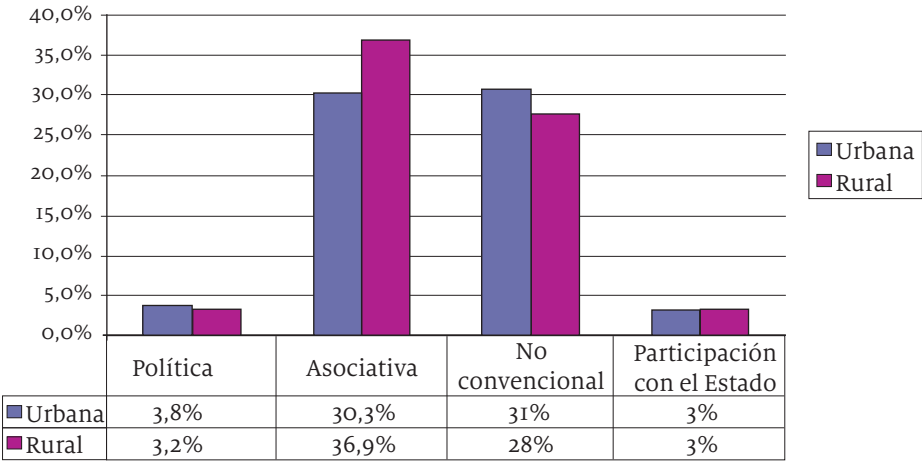
Una hipótesis con respecto a la menor participación ciudadana de las mujeres es que a pesar de su interés por participar, sus posibilidades reales de participación son menores, ya que en la realidad ecuatoriana y de gran parte del mundo, las mujeres siguen teniendo una carga de trabajo más alta que los hombres, y por lo tanto tienen menos horas de tiempo libre que pueden dedicar a la participación; y se ha demostrado en muchos estudios una relación positiva entre tiempo libre y participación ciudadana. A mayor tiempo libre, mayores niveles y posibilidades para implicarse en lo público.

Sucede frecuentemente en los procesos deliberativos y participativos que el número de mujeres es mayor que el de hombres al inicio del proceso, pero son ellas las que más desertan puesto que tienen a su cargo, además del trabajo remunerado, el cuidado de sus hijos y las tareas del hogar. De esta forma, los hombres se mantienen hasta el final del proceso, están presentes en los momentos más decisivos de los procesos de participación y terminan siendo mayoría en número en diversos espacios de participación ciudadana: asambleas barriales, cabildos abiertos, espacios permanentes de participación con el Estado.

De todas formas, la explicación de que el fenómeno de menor participación ciudadana de las mujeres se da porque tienen menos tiempo libre y mayor carga de trabajo es solo una hipótesis inicial, que deberá estudiarse con mayor profundidad y exigirá un tratamiento específico de las desigualdades de género en la participación ciudadana.

Finalmente, el gráfico 6 demuestra las diferencias en cada uno de los índices con respecto al área.

**Gráfico 6**



Fuente: INEC (2008).  
Elaboración: Bastidas y Errejón.

Si bien no existe una diferencia significativa en el índice o agregado total de la participación rural y urbana, si vemos cada una de las dimensiones podemos notar algunas diferencias como: la existencia de una ligera mayor participación del área urbana a nivel político (partidos políticos, afiliación partidaria) y diferencias más

significativas en la participación asociativa, que es mayor en el área rural, y la participación no convencional, que es mayor en el área urbana.

Esto demuestra que a nivel rural existe mayores capacidades para organización de tipo asociativo: organizaciones de padres de familia, mujeres, culturales, religiosas, deportivas; pero que no llega a tener una mayor incidencia en los espacios políticos. Existe una relativa autonomía de participación rural con respecto a los clásicos mecanismos de representación de la democracia liberal. También una menor tradición a usar mecanismos no convencionales de participación: internet, cartas de petición, reclamos escritos, dejar de consumir productos como forma de protesta, etc., que es una forma más propia de la participación de tipo urbano.

#### 4. CONCLUSIONES

Ecuador vive, en sintonía con diferentes países latinoamericanos, un proceso de redefinición del Estado que busca, bajo la presión de los sectores populares, reorganizar el sistema político y producir una ciudadanía robusta e incluyente, dotada de amplios derechos políticos y sociales, que haga efectiva la democracia y cohesione la comunidad política con una redistribución más equitativa de la riqueza. Se trata de repensar un nuevo sistema democrático, que permita una implicación más activa de los ciudadanos en la esfera pública como posibilidad de corregir los errores de un burocratismo excesivo o de una captación de los grupos económicos para sí.

Como hemos visto en el análisis de los datos expuestos, existen diferencias en la participación ciudadana que recaen sobre grupos que presentan desigualdades en otras dimensiones como la económica, educativa o discriminaciones de género. Las desigualdades de la participación no son accidentales o fortuitas, son una representación de la relación entre desigualdades económicas y políticas. Atacar el problema de la desigualdad, por tanto, exige una atención integral del mismo que involucra a los aspectos económicos, la eliminación progresiva de las discriminaciones de tipo étnico, cultural, de género y etarias existentes históricamente en el país, y la apertura de estos grupos a nuevos mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones colectivas.

La participación ciudadana profundiza la democracia porque permite abrir los espacios de decisión a un colectivo más amplio de la sociedad. Además, influye en las políticas públicas incorporando a la agenda las necesidades de aquellos sectores sociales que tradicionalmente menos capacidad tienen para expresar, articular y postular sus demandas. En ese sentido, la participación ciudadana contribuye a la democratización política y a la reducción de las brechas sociales que fragmentan la comunidad política. Sin embargo, cuando en ella se reproducen las mismas desigualdades que aquejan a la sociedad en otros aspectos, no podrá superar los viejos problemas de la democracia.

Frente a quienes miran con desconfianza las nuevas formas políticas que nacen de la irrupción histórica de las clases subalternas en el escenario público, nosotros vemos en este movimiento el mejor impulso de transformación de las estructuras sociales y políticas en un sentido emancipador, de una democratización efectiva que tenga en la mejora de las condiciones de vida de las mayorías sociales su mejor expresión y su mejor garantía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáenz, Manuel (2008). «La democracia en América Latina: calidad y rendimiento». En *Sistema: Revista de ciencias sociales*, N. 203-204: 125-147.
- \_\_\_\_\_ (2007). «Luces y sombras de la política en América Latina». En *Nombres Propios*. Madrid, Fundación Carolina: 23-30.
- Arrighi, Giovanni, y Beverly J. Silver (1999). *Chaos and Governance in the Modern World-System*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arrighi, Giovanni, Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein (1999). *Movimientos antisistémicos*. Madrid: Akal.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy*. California: University of California Press.
- Bourdieu, Pierre (1990). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.
- Campione, Daniel (2007). *Para leer a Gramsci*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Goni.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder*. Development Strategy in Historical Perspective. Londres: Anthem Press.
- Errejón Galván, Íñigo (2009a). «Bolivia: La victoria siempre incompleta. Perspectivas políticas tras el referéndum constitucional». En *Viento Sur*, No. 120: 23-30. Disponible en: [www.vientosur.info/articulosabiertos/Bolivia%20102.pdf](http://www.vientosur.info/articulosabiertos/Bolivia%20102.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2009b). «La crisis estatal en Bolivia. De la llegada al gobierno del Movimiento Al Socialismo a los referendos revocatorios». En *Papeles de trabajo América Latina siglo XX*: 1-30. Disponible en: [www.ceps.es/publi/Informes/pt2.pdf](http://www.ceps.es/publi/Informes/pt2.pdf).
- Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- García Linera, Álvaro (2008). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gowan, Peter (2000). *La apuesta por la globalización: la geoeconomía y la geopolítica del imperio estadounidense*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2007a). «El neoliberalismo como destrucción creativa». Disponible en: [www.rebelion.org/noticia.php?id=65709](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=65709).
- \_\_\_\_\_ (2007b). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008). *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. Módulo de Participación Ciudadana*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd](http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd).
- Jenkins, J. Craig (1994). «La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales». En Marisa Revilla, comp. *Movimientos sociales, acción e identidad*. Zona Abierta, No. 69: 5-49.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Macpherson, Crawford Brough (1997). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

Malamud, Carlos (2010). *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, hoy y siempre*. Oviedo: Ediciones Nobel.

\_\_\_\_\_ (2003). *América Latina: ¿Renace el populismo?* Informes del Real Instituto El Cano. Disponible en: [www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/06a567004f0185dab9c9fd3170baead1/ARI-23-2003-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=06a567004f0185dab9c9fd3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/06a567004f0185dab9c9fd3170baead1/ARI-23-2003-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=06a567004f0185dab9c9fd3170baead1)

McCarthy, John D., y Mayer N. Zald (1977). «Resource of Mobilization and Social Movements: A Partial Theory». En *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6: 1212-1241.

Navarro, Vicenç (1998). *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.

O'Donnell, Guillermo (2001). «La irrenunciabilidad del Estado de derecho». En *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9: 43-82. Disponible en: [tria.fcampalans.cat/images/La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20de%20Derecho%20-%20G.%20Odonnell.pdf](http://tria.fcampalans.cat/images/La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20de%20Derecho%20-%20G.%20Odonnell.pdf).

\_\_\_\_\_ (1998) *Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

PNUD (2004). Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Disponible en: [www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html](http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html).

Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramírez G., René (2009). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.

Sen, Amartya (1995). *Nueva economía del bienestar*. Valencia: Universidad de Valencia.

Sader, Emir (2001). *El ajuste estructural en América Latina*. Costos sociales y alternativas. Buenos Aires: CLACSO.

Schumpeter, Joseph (1984 [1942]). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.

SENPLADES (2009). *Hacia la reforma democrática del Estado. El rediseño institucional de la Función Ejecutiva*. Quito: SENPLADES.

Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Tocqueville, Alexis de (1981 [1835]). *De la démocratie en Amérique*. Vol. 1. París: Granger Flammarion.

Touraine, Alain (1998). «Las políticas nacional-populares». En María Moira MacKinnon y Alberto Petrone, comps. *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Centista*. Buenos Aires: Eudeba

Vargas Llosa, Álvaro (2005). «El renacimiento del populismo». En Letras Libres. Disponible en: [www.letraslibres.com/index.php?art=10281](http://www.letraslibres.com/index.php?art=10281) (consultado el 13.10.2009).

Veltemeyer, Henry, James Petras y Steve Vieux. (1997). *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*. Ipswich: MacMillan.

Wallerstein, Immanuel (2005). *Análisis del sistema-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI.

Weyland, Kurt (2001). «Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics». *En Comparative Politics*, No. 34: 1-22.

**DISTRIBUIR Y REDISTRIBUIR  
LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN**



## VII

# DEMOCRATIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

**ISABEL ESTÉVEZ Y ALFREDO SERRANO**

Las preguntas que deberíamos hacernos son: ¿por qué no logramos que las operaciones de pequeña escala tengan éxito, a pesar de que pueden ser fácilmente más eficientes y ecológicamente más responsables que las grandes operaciones? ¿Por qué existe tan poco interés en los modelos de pequeña escala o de cooperativismo por parte de los agricultores? ¿Cuáles son los factores sociales, políticos y económicos que contribuyen a la continua consolidación del monopolio de las tierras? Ningún proyecto de (re)distribución tendrá éxito si no encontramos respuestas pragmáticas para hacer frente a esta problemática.

**MARIANA VÁSQUEZ, AGRICULTORA DE MACHACHI** <sup>26</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN: POR QUÉ Y CÓMO ESTUDIAR LA PROBLEMÁTICA DE LA TERRATENENCIA INEQUITATIVA

Este estudio parte de dos supuestos fundamentales: (i) la democratización del poder en una sociedad pasa necesariamente por la democratización de los medios de producción (uno de ellos, la tierra); y (ii) la estructura inequitativa de tenencia de tierra que caracteriza la sociedad ecuatoriana es fruto de un patrón de acumulación desigual, injusto y multigeneracional, cuyas ramificaciones han sido la generación y

---

<sup>26</sup> Entrevista personal con Mariana Vásquez (pseudónimo), marzo de 2011.

reproducción de desigualdad, de pobreza y de exclusión social. Entre los diversos tipos de desigualdad que encontramos en Ecuador, la desigualdad en la terratenencia ha sido históricamente una de las más agudas<sup>27</sup>, y sus impactos entre los más destructivos, debido en parte a la esencial importancia de este recurso para la forma de vida y actividad económica de gran parte de la población.

Estos dos supuestos, con sus criterios normativos-políticos de justicia y equidad, bastan para justificar un proyecto de redistribución de tierras. Desde este punto de partida, podríamos proceder a un estudio de la estructura de terratenencia, calcular una serie de índices de desigualdad, y diseñar un conjunto de políticas orientadas a minimizar el valor tal indicador. Sin embargo, como podemos apreciar en el testimonio de la agricultora cuyas palabras abren este artículo, las discusiones alrededor de la problemática de la redistribución de tierras pueden y deben enmarcarse en una discusión más amplia, capaz de vincular los criterios teóricos de equidad con las complejas realidades de las vidas de los integrantes del sector agrícola. No podemos hablar de redistribución sin preguntarnos cómo podemos asegurar el éxito de las Unidades de Producción Agrícolas (UPA) de pequeña escala. Si dejamos este problema de lado, nada asegura que un pequeño productor dotado de una UPA a través de una política de redistribución no la venda inmediatamente a una constructora, por falta de interés o falta de capacidad productiva. Tampoco podemos asegurar que los traficantes de tierras no organicen «asociaciones de productores» artificiales con el fin de aprovechar los programas de redistribución para adquirir tierras a bajo precio. El *cómo* de las políticas de redistribución es tan importante como el *porqué*. Y difícilmente podemos pensar en el *cómo* sin tener una clara visión de las problemáticas sociales que caracterizan el sector agrícola. Por lo tanto, este estudio busca integrar un enfoque etnográfico con el enfoque económico convencionalmente utilizado para estudiar la estructura de terratenencia, con miras a proporcionar una visión más compleja (y por lo tanto más útil) de la problemática de la redistribución de la tierra.

Por otra parte, el aterrizaje en las realidades cotidianas del sector agrícola a través del enfoque etnográfico resulta enriquecedor en la medida en que desmiente algunos mitos de la ideología económica predominante, y pone en evidencia algunas razones importantes para impulsar la democratización de la terratenencia, generalmente obviadas en aquellos estudios que parten desde el enfoque de la desigualdad. Específicamente, las experiencias de los pequeños productores revelan que, en la medida en que la redistribución permite romper con estructuras monopólicas y fomentar la producción a pequeña escala, es posible eliminar deseconomías de escala y promover mayor innovación y eficiencia productiva. Más aún, la producción a pequeña escala en varios subsectores agropecuarios tiende a generar ventajas comparativas importantes en materia ecológica frente a las producciones a gran escala, incentivando el uso de modelos de producción con menor tendencia a generar externalidades negativas y a degradar la calidad del patrimonio natural (una ventaja igualmente importante desde el enfoque de la justicia intergeneracional).

En síntesis, el estudio de la problemática de la redistribución de la tierra se puede beneficiar de un enfoque metodológico multidisciplinario, tanto en el ámbito pragmático del diseño de políticas públicas, como en el ámbito teórico donde se establecen los criterios ideológicos que sustentan el proyecto de redistribución.

<sup>27</sup> Por ejemplo, el índice de Gini de la distribución de las tierras (0,8 en el año 2000) es mucho mayor al índice de Gini de la distribución de los ingresos en el área rural del Ecuador (0,5 en 1998) (Castro, 2007).

Partiendo desde esta apuesta metodológica, en este estudio buscamos cumplir con tres objetivos. Primeramente, esperamos fortalecer el planteamiento teórico respecto a la importancia de la redistribución, articulando el criterio social de equidad, el criterio económico de eficiencia y el criterio ecológico de preservación de la integridad del patrimonio natural. Esta discusión busca establecer definitivamente la legitimidad y relevancia del proyecto de redistribución. En un segundo momento, aterrizamos en la práctica: realizamos un análisis del único importante proyecto de redistribución, la Reforma Agraria de los años sesenta y setenta del siglo XX en Ecuador, y luego, describimos la estructura actual de la tenencia de la tierra a partir de los resultados de estudios recientes y un nuevo estudio empírico. Esta sección justifica la urgencia de crear nuevos mecanismos de redistribución, poniendo en evidencia el carácter indignante de las políticas públicas de redistribución utilizadas en el pasado y el estado preocupante del statu quo de la estructura actual de terratenencia. Finalmente, concluimos con una breve discusión de algunos de los retos para la política de redistribución, tomando en cuenta los criterios de aquellos que enfrentan esta problemática en el día a día.

## **2. LA REDISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA: UN PROYECTO LEGÍTIMO**

### **2.1. El patrón de acumulación de tierras en Ecuador y las políticas de redistribución: orígenes y persistencia de la inequidad**

No es relevante en este espacio realizar un recuento histórico exhaustivo de aquellos complejos procesos políticos y económicos que han construido paulatinamente la inequitativa estructura de tenencia de los medios de producción en Ecuador. Estos procesos han sido ampliamente estudiados en otros espacios. Sus patrones generales son de conocimiento general: a partir de la colonización europea, el control del principal medio de producción (la tierra) pasa de las manos del Incario, bajo el cual había sido manejado como un bien esencialmente público, a las manos de la Corona Española, la cual encargó el manejo de «sus» tierras (y las poblaciones que las ocupaban) a aquellos delegados llamados «encomenderos», cuyo objeto primordial era la canalización de la riqueza hacia Europa para así cumplir con el rol mundial de la periferia (impuesto por los países que continuaban enriqueciendo).

En la medida en que los encomenderos lograban retener parte de aquellos recursos para sus propias fortunas, su deseo de autonomía incrementaba de tal forma que en poco tiempo aquel deseo se convirtió en un elemento catalizador para el proceso independentista, el cual a la vez permitió a estos delegados «legitimar» su estatus de propietarios autónomos. De tal forma, las encomiendas coloniales se transforman en latifundios, estructuras semif feudales que perduran hasta la Reforma Agraria de los años sesenta y setenta del siglo XX, y se expanden, más o menos intactas, hacia partes de la Costa y Amazonía a través de un proceso de privatización y acaparamiento de tierras igualmente inequitativo y arbitrario. El testimonio de Elisa Mera<sup>28</sup>, descendiente

---

<sup>28</sup> Entrevista personal con Elisa Mera (pseudónimo), marzo de 2011.

de terratenientes quiteños, da cuenta de cómo la apropiación arbitraria de las tierras persistió de forma normalizada hasta mediados del siglo XX, impulsada por marcos normativos y programas orquestados por el Estado:

La hacienda de mi abuelo en Santo Domingo, donde íbamos cuando era niña a pasar las vacaciones [en los años cincuenta] era una propiedad que él había adquirido cuando fue parte de las misiones de colonización en los años treinta. Inclusive recuerdo que mi padre, cuando yo era pequeña, participó en la colonización de las tierras de la Costa con un grupo, una cooperativa... era parte de un proyecto del Estado para la colonización de lo que llamaban «tierras baldías». Luego la gente local las ocupó y perdimos una parte de las propiedades (entrevista personal, EM).

La historia de la acumulación originaria de la tierra es cuestión central de este trabajo, porque nos permite recordar que la búsqueda de la redistribución de la tierra no constituye un acto de caridad ni de expropiación injusta, sino todo lo contrario: la redistribución constituye un medio de rectificación muy tardía de una estructura de terratenencia ilegítima, lograda solamente a través de la expropiación de un recurso público por parte de actores cuyo único mérito fue su capacidad de aprovechar una coyuntura histórica particularmente propicia para la acumulación incontrolada de poder. Desde esta perspectiva, no cabe duda que la redistribución es un proyecto legítimo en la medida en que constituye una herramienta para corregir un patrón de acumulación histórico inaceptablemente injusto; la acumulación de unos fue a partir de la desposesión de otros

## 2.2. Redistribución y eficiencia: deseconomías de escala y economías de pequeña escala

El concepto de «economías de escala» sustenta uno de los argumentos que más se utiliza para justificar el modelo de producción agropecuaria a gran escala: supuestamente, al incrementar el tamaño de una unidad productiva, el costo marginal de producción cae, generando mayor eficiencia. Lastimosamente, la comunidad académica ha otorgado menos atención a las «deseconomías de escala» —aquellos fenómenos de ineficiencia que se generan cuando una unidad productiva crece hasta el punto de requerir una serie de procesos complejos de administración, aumentando así el costo marginal de producción—.

Afortunadamente, el descuido de la comunidad académica frente a este fenómeno no se ve reflejado en el mundo real de la producción agropecuaria. Como describe Mariana Vásquez, productora de quesos con trayectoria laboral en las UPA de toda escala, los pequeños productores tienen una fuerte conciencia de las ventajas de eficiencia que caracterizan sus modelos de producción en comparación con los modelos de gran escala:

Lo bueno de trabajar en una finca más pequeña era que los procesos estaban a escala humana. O sea, todos los récords de producción entraban más o menos sin problema en mi cabeza y no hacía falta el tipo de sistemas complejos de administración de información que tengo que utilizar ahora para operar la quesería [...] Además, no tenía que lidiar con todas las regulaciones adicionales y la logística que forzosamente nos toca

manejar para hacer grandes envíos. [...] También era mucho más fácil innovar. Cuando uno trabaja en gran escala, es difícil cambiar los procesos de producción. Por ejemplo, no puedo cambiar la manera de hacer los quesos de la noche a la mañana porque eso requeriría romper los contratos que tenemos con nuestros compradores y desperdiciar las etiquetas y los empaques que ordenamos con seis meses de anticipación. Cuando trabajaba en la finca más pequeña, podía experimentar todo lo que quería —simplemente les avisábamos a los compradores en el mercado el fin de semana que habíamos cambiado y punto—. Esto no se puede hacer cuando el comprador es un supermercado. Ellos buscan consistencia y uno tiene que cumplir. Además, cuando tenía contacto directo con los compradores cada semana, tenía retroalimentación inmediata... no es como en las grandes operaciones, que tienen que invertir en estudios de mercado para determinar qué tipo de producto se debería hacer (entrevista personal a MV).

Vásquez explica también cómo la inversión masiva en tecnologías para la producción a gran escala no genera solo desincentivos para la innovación, sino también incentivos para restringir la creatividad: en la medida en que un productor invierte en una tecnología determinada, más interés tiene en obstaculizar el desarrollo de nuevas tecnologías capaces de dar una ventaja competitiva a sus rivales en el mercado. Esta tendencia conlleva el riesgo de estandarizar prácticas ineficientes, luego legitimadas por regulaciones diseñadas específicamente para supervisar un modo particular de producción, e incapaces de evaluar prácticas y tecnologías innovadoras que podrían ser desarrolladas por los pequeños productores:

Por ejemplo, yo quisiera mandar a hacer un tanque que he diseñado específicamente para el tipo de queso que hago, ¿pero qué pasa si lo mando a hacer? Luego viene el inspector y si el aparato le parece extraño inmediatamente me pone una multa, simplemente porque no entiende ni quiere entender cómo funciona... aunque funcione mejor que los tanques convencionales. No vale la pena arriesgarme (entrevista personal a MV).

Más allá de la ineficiencia causada por la obstaculización de la innovación, la concentración de los medios de producción de forma monopolística u oligopolística conlleva sus propias ineficiencias estructurales:

Cuando se crean monopolios, simplemente se desincentiva a los nuevos emprendimientos. Claro que también es bueno tener una compañía suficientemente grande como para que los trabajadores se puedan especializar. Por ejemplo, ahora que trabajo en una finca mediana, solo me dedico a hacer quesos. Antes, cuando trabajaba en una finca más pequeña, tenía que ocuparme de todo y no me podía concentrar tanto en los quesos. Pero los monopolios masivos son otra historia. Son abusivos. No solo que impiden que nuevos emprendedores entren a competir con ellos, sino que hacen lo posible por acabar con los pequeños productores... especialmente cuando saben que estamos tratando de hacer algo distinto, algo innovador que puede amenazarles (entrevista personal a MV).

El testimonio de Mariana Vásquez nos lleva a dos conclusiones: (i) en la medida en que una política de redistribución de tierras logre quebrar estructuras de producción monopolísticas, tiene la capacidad de erradicar o minimizar barreras de entrada para nuevos productores, creando condiciones para la democratización e incentivando la innovación; (ii) en la medida en que tal política incorpore mecanismos para fomentar la producción a pequeña escala, esta puede permitir que

el sector agrícola se concentre en aprovechar las economías de la producción a pequeña escala, una vez demostrado que las supuestas economías de escala de las grandes UPA no necesariamente son mayores (y posiblemente son menores). Adicionalmente, la producción a pequeña escala tiene otros beneficios importantes que discutiremos en la siguiente sección.

### **2.3. La redistribución de tierras como una medida para la preservación del patrimonio natural y la integridad del ecosistema**

En esta sección nos enfocamos en las externalidades que se generan o exacerban en la producción agropecuaria a gran escala. No intentaremos un análisis detallado de estos fenómenos pero, en vista de los graves impactos que pueden generar, tanto para la salud de los seres humanos como para la salud de la naturaleza (o sea, el ecosistema en su integridad), es importante realizar un breve análisis que permita identificar algunas de las problemáticas esenciales que se deben tomar en cuenta en el diseño de políticas públicas relacionadas con la redistribución de la tierra.

Primeramente, cabe reconocer que casi toda práctica agrícola forzosamente altera ecosistemas y causa algún nivel de contaminación y degradación natural, generando costos socioambientales que pocas veces se reflejan en los precios de los productos. Sin embargo, la severidad de las externalidades que se generan en la producción agropecuaria varía significativamente, dependiendo del tamaño y el tipo de UPA. En las UPA de pequeña escala, con producción diversificada, las externalidades tienden a ser pequeñas. La rotación de cultivos minimiza la degradación del suelo; la diversidad de especies minimiza la vulnerabilidad a enfermedades y plagas, y promueve la preservación de hábitats; la interdependencia entre plantas y animales minimiza la contaminación, creando un «círculo ecológico cerrado» dentro del cual las plantas consumen recursos generados por los animales y los animales consumen recursos generados por las plantas (Pollan, 2006). La mayoría de las UPA de gran escala no cuentan con estos círculos ecológicos cerrados. Al contrario, los quiebran intencionalmente: su eficiencia (medida en base a costos de producción) depende de su capacidad de generar economías de escala a través de la especialización en un producto particular. Los monocultivos de cualquier tipo tienden a degradar el patrimonio natural más rápidamente que las UPA diversificadas, y existen algunos tipos particulares de UPA cuyos impactos son particularmente nefastos. El ejemplo más infame puede ser el de las famosas CAFO (Concentrated Animal Feeding Operations – Operaciones Concentradas de Alimentación de Animales). Es en estas UPA se concentran los animales criados en las UPA de menor escala para ser engordados rápidamente (frecuentemente con el uso de hormonas), con miras a prepararlos para el matadero a máxima velocidad. Este proceso intensivo genera cantidades masivas de desperdicios, que se concentran en lagunas aisladas. Ya que los desperdicios contienen altos niveles de nitrógeno, fósforo, metales pesados, químicos persistentes y antibióticos, son demasiado tóxicos para reutilizarse como fertilizantes. Sin embargo, debido a la carencia de regulación y supervisión, los desperdicios tóxicos se filtran hacia los suelos y los ríos, con repercusiones graves para el ecosistema y, por supuesto, para los productores que dependen de estos ecosistemas para su supervivencia (Pollan, 2006).

El mismo tipo de evaluación se puede aplicar a las externalidades relacionadas con los insumos energéticos que requieren las UPA de gran escala. Parte de las eficiencias de costo que logran estas UPA se deben a sus inversiones en capital tecnológico. Este capital generalmente requiere insumos energéticos importantes, cuyos subproductos incluyen emisiones de gases de efecto invernadero y químicos persistentes, entre otros elementos nocivos para el ser humano y la naturaleza. En el caso de las grandes operaciones agropecuarias, el modelo de producción requiere enormes insumos energéticos para procesamiento y transportación<sup>29</sup>. Pasando del proceso de producción al proceso de distribución, resulta evidente que cualquier tipo de UPA de monocultivo a gran escala no puede ser sostenida por su comunidad (o «mercado» local), por lo cual sus productos deben ser transportados grandes distancias para alcanzar al consumidor final.

La preponderancia de las UPA de gran escala ha contribuido a la creación de un modelo de producción perverso a nivel global, dentro del cual la producción de una caloría de producto alimenticio requiere un insumo de 35 calorías de combustibles fósiles (Salatin, 2008). Aunque esta ineficiencia energética se pueda esconder por el momento detrás de bajo precio de los combustibles fósiles, el inevitable incremento de precios que va a acompañar el agotamiento de estos recursos pronto la desenmascarará. El uso de mecanismos tributarios para internalizar las externalidades socioambientales asociadas con este *modus operandi* podría acelerar tal proceso.

Las ineficiencias energéticas y las externalidades socioambientales que hemos discutido brevemente en esta sección son mínimas (si no inexistentes) en pequeñas operaciones diversificadas. El estudio más profundo de este tipo de fenómenos puede tener implicaciones importantes para la manera en que concebimos los modelos deseables de producción agrícola.

Una evaluación exhaustiva de las externalidades asociadas con las UPA de distintos tamaños podría darnos una visión más clara y compleja de su eficiencia comparativa. Una evaluación todavía más compleja podría realizarse desde el enfoque de la economía ecológica, para identificar aquellos impactos no cuantificables asociados con el predominio del modelo de producción a gran escala. Partiendo desde este enfoque, los estudios económicos podrían ir más allá de un análisis de eficiencia, para tomar en cuenta el valor cultural de la producción a pequeña escala, su potencial para lograr la soberanía alimentaria, y su posibilidad de transformar las relaciones de producción en concierto con los principios de la economía social y solidaria que forman parte de nuestro proyecto de Estado para el Buen Vivir<sup>30</sup>. Introduciendo un horizonte temporal multigeneracional, podríamos incluso realizar evaluaciones orientadas a medir el valor de distintas formas de producción desde un criterio de justicia intergeneracional. Este tipo de estudios seguramente tenderán

---

<sup>29</sup> En Estados Unidos, donde el modelo de las CAFO domina, los agricultores se ven obligados a transportar alimentos desde las UPA externas y tienen que utilizar mecanismos de procesamiento intensivos en energía para transformar granos en una sustancia digerible para el ganado. Las vacas, por ejemplo, no pueden digerir granos con facilidad. Aún cuando estos granos han sido procesados, su consumo tiende a causar graves enfermedades que requieren atención médica e insumos antibióticos. Más aún, algunas CAFO han generado las condiciones para la emergencia de nuevas y complejas enfermedades, como la encefalitis espongiforme bovina (la enfermedad de la vaca loca) y otras enfermedades neurológicas relacionadas con la práctica de mezclar residuos cárnicos con los alimentos del ganado.

a evidenciar la ventaja comparativa de los modos de producción a pequeña escala, energética y ambientalmente eficientes y arraigados en una comunidad, frente a los modos de producción a gran escala, con sus requerimientos energéticos perversos, su generación de impactos socioambientales externalizados, y su dependencia de la exportación o distribución masiva.

Hemos considerado hasta el momento tres buenas razones para redistribuir la tierra y tres dimensiones importantes para tomar en cuenta en cualquier proyecto de redistribución: la justicia social, la eficiencia y el impacto ecológico. Con estos antecedentes, procedemos ahora a discutir los experimentos de distribución que se han realizado hasta el momento en Ecuador y sus impactos, tal como se reflejan en la estructura actual de tenencia de tierras.

### 3. LA REDISTRIBUCIÓN EN LA PRÁCTICA: EXPERIMENTOS FALLIDOS Y ESTRUCTURA ACTUAL DE TENENCIA

#### 3.1. La Reforma Agraria: mitos, realidades, y lecciones para futuras reformas

En 1964, el gobierno ecuatoriano comienza el proyecto de Reforma Agraria, concretando su visión en la Ley de Reforma Agraria de 1973. A pesar de las connotaciones socialistas que se suelen asociar con un proceso de esta naturaleza, tanto las motivaciones subyacentes como el discurso oficial en torno a la Reforma se sustentaron más bien en el ideal de una modernización capitalista del sector agrícola en articulación con una modernización del Estado, funcional a este proceso.

---

<sup>30</sup> La Constitución de la República del Ecuador plantea un modelo de desarrollo alternativo que concibe la corresponsabilidad social y ambiental, reciprocidad y redistribución, y en su artículo 282 señala expresamente: «El Estado normará el uso y acceso a la tierra, que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes...». El art. 283 establece los principios del sistema económico: «El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine...». Estos principios constitucionales se desarrollan en el Objetivo 11 del Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013. Aquí se encuentran una serie de políticas relevantes para guiar un plan de redistribución de tierras (SENPLADES, 2009: 335-339):

- Política 11.2. Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.
- Política 11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.
- Política 11.6. Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad.
- Política 11.10. Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y sustituirlo, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables.
- Política 11.11. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

En efecto, la Reforma Agraria formó parte de una política de Estado sintetizada en cuatro puntos básicos, claramente orientados hacia la generación de condiciones adecuadas para la transformación desde un modelo de producción agrícola semifeudal hacia un modelo de producción capitalista: (i) planificación estratégica de la producción agropecuaria; (ii) comercialización agropecuaria, impulsada por la creación de la Empresa Nacional de Comercialización (ENAC); (iii) incremento sustancial de crédito productivo (anteriormente el crédito se concentraba en el comercio y la industria); (iv) investigación y desarrollo para el incremento de la productividad. En síntesis, los puntos claves de la Reforma buscaron modernizar el Estado, organizando una nueva institucionalidad, funcional a los procesos de modernización económica impulsados desde el Norte. Ciertamente, la Reforma también cumplió con dos importantes objetivos sociales al liberar al campesinado indígena de su condición de objeto de propiedad (atado permanentemente a la tierra de su propietario), y al requerir que los terratenientes cedan parte de sus tierras a este campesinado libre. Pero sería un grave error interpretar este elemento de la Reforma como su objetivo central, y todavía más grave tratar de entenderlo fuera de dos contextos claves de la coyuntura histórica: por una parte, el contexto geopolítico, marcado por la Revolución Cubana; y, por otra parte, el contexto de transformación de las relaciones sociales y de producción que se desplegaron a partir de la Reforma. Solo a través de un marco interpretativo construido en base a estos contextos se puede analizar adecuadamente la Reforma Agraria (Herdoíza y Estévez, 1985 y 1988).

En la medida en que se considera a la Reforma como una consecuencia de los movimientos de tendencia izquierdista que marcaron los años sesenta y setenta del siglo XX, cabe señalar que la presión sociopolítica para la eliminación del sistema latifundista no fue una presión de carácter interno, liderada por la sociedad civil, sino más bien una presión externa, irradiada desde Cuba, cuyo ejemplo amenazaba con desencadenar un proceso revolucionario a nivel regional. Es decir, la Reforma Agraria surge no como una política inspirada en principios izquierdistas de una sociedad civil nacional en fervor, sino como una medida preventiva de aplacamiento, diseñada en concierto con los principios capitalistas y desarrollistas de la Alianza para el Progreso —aquel programa de «cooperación» creado por el Presidente Kennedy como respuesta al proceso contestatario en Cuba, y presentado como una alternativa revolucionaria de reestructuración económica para América Latina, fundamentado en la liberalización económica y modernización tecnológica—.

Vista dentro de este contexto, la liberación del campesinado indígena fue tanto una medida de aplacamiento como una estrategia para favorecer la liberalización del mercado de la mano de obra, la cual se veía obstaculizada por la iliberal estructura latifundista semifeudal de la Sierra, que ataba a la mano de obra a la hacienda, impidiendo los flujos laborales hacia los emprendimientos en nuevas áreas productivas (por ejemplo, las bananeras en la Costa), liderados a su vez por capitales extranjeros (Herdoíza y Estévez, 1985 y 1988).

En efecto, la adquisición del derecho a la movilidad por parte del campesinado desembocó en un flujo migratorio hacia los nuevos emprendimientos, pero estos flujos fueron agudizados por dos factores de precarización: (i) el auge en la Sierra de la ganadería y de la agricultura mecanizada, promovido también por la Reforma, cuyo obvio resultado fue la disminución de la demanda de mano de obra en las haciendas; y (ii) la reestructuración perversa de la terratenencia a

partir de una expropiación cómoda que permitió a los latifundistas compensar a sus trabajadores con las tierras más improductivas de sus extensas propiedades. Bajo el sistema latifundista, los campesinos tuvieron derecho al usufructo de la tierra por medio de la dotación de minifundios: pequeñas parcelas prestadas a cada nueva familia para asegurar su subsistencia. Al quebrar con este sistema y efectivizar la expropiación parcial, la Reforma Agraria efectivamente otorgó derechos de propiedad a los campesinos; pero las propiedades que estos adquirieron, además de ser demasiado pobres para asegurar su auto-abastecimiento, no se reproducían en concierto con la reproducción de las familias, como lo habían hecho bajo el sistema latifundista. Al perder la capacidad de reproducirse social y económicamente, el campesinado libre enfrenta por primera vez la migración forzada.

Esta expropiación perversa articulada con la mecanización capitalista genera, en síntesis, una paradoja por la cual la liberación del campesinado pierde su valor emancipatorio al transformarse en una mera liberalización del mercado laboral al servicio de capitales (extranjeros) vinculados a un sistema de producción igual de opresivo y deshumanizante que aquel erradicado por la Reforma Agraria.

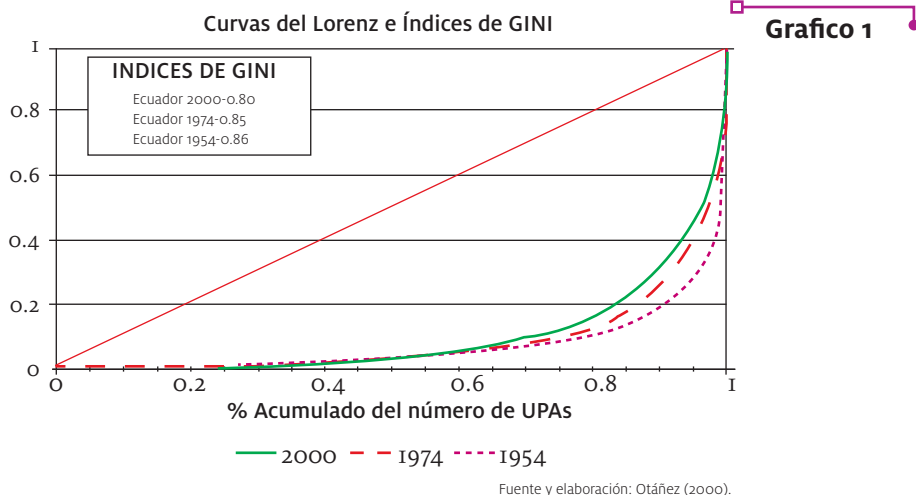
Assumiendo que se puede inferir la intención a través de las consecuencias probables de una acción, no cabe duda que la Reforma Agraria de 1964 fue sobre todo una concesión a la presión desde el Norte para la liberalización y, en tal virtud, un momento clave en el proceso de integración desigual de la economía ecuatoriana al sistema global capitalista. Cualquier intento de reestructuración de la tenencia de tierras a futuro deberá tomar en cuenta la experiencia de la Reforma Agraria como advertencia cautelar.

### 3.2. Actualidad de la estructura de terratenencia: resultados de estudios en base a al Censo Nacional Agropecuario

Considerando la experiencia decepcionante de la Reforma Agraria —el único «gran» proyecto de reestructuración de la tenencia de tierras de los últimos tiempos—, no es ninguna sorpresa que la estructura de terratenencia inequitativa persiste casi intacta en la actualidad, reproduciendo todavía las condiciones de pobreza y exclusión.

El exhaustivo estudio de la estructura de terratenencia en el Ecuador de Miguel Ángel Castro (2007) describe la evolución de esta estructura desde 1954 hasta el año 2000, en base a la información recopilada en el Censo Nacional Agropecuario. Castro concluye que los altos niveles de concentración de la tierra han cambiado mínimamente desde mediados del siglo XX, como demuestra el gráfico 1. En el transcurso de los 46 años de la encuesta, el índice de Gini pasa de 0,86 en 1954 a 0,85 en 1974, y finalmente a 0,81 en el año 2000.

Como demuestran los análisis de Castro (2007) y Otáñez (2000), no hay evidencia de un cambio distributivo importante en segunda mitad del siglo XX, a pesar de la Reforma Agraria, cuyo único logro fue un pequeño incremento en el acceso a la tierra para la población rural. El estudio que realizamos a continuación confirma la persistencia de esta tendencia desde el año 2000. (Ver Gráfico 1)



### 3.3. ¿Está disminuyendo la desigualdad en el nuevo milenio? Un estudio basado en la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria (ESPAC)

Como se ha discutido en la sección previa, la desigualdad en la estructura de terratenencia, representada por el índice de Gini, ha disminuido levemente en la última mitad del siglo XX. Hasta ahora, los cálculos del índice de Gini utilizados para medir la desigualdad en este ámbito se han realizado a partir de los Censos Agropecuarios. En el año 2002, surge una nueva fuente de información para el estudio de la terratenencia cuando el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) comienza a levantar anualmente la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria (ESPAC), para recoger información sobre la tenencia de la tierra de una muestra significativa nacional de las UPA. A pesar de carecer de la robustez del Censo Agropecuario, esta información es la más actualizada con la que se cuenta en Ecuador, y por lo tanto sirve para examinar los cambios más recientes en la estructura de terratenencia del país, lo cual hacemos a continuación.<sup>31</sup>

#### *Indicadores*

Con el fin de realizar un estudio capaz de caracterizar la estructura de terratenencia en Ecuador en los últimos años, con un énfasis en el criterio de igualdad, hemos utilizado dos técnicas estadísticas convencionales: las curvas de Lorenz y el índice de Gini. La curva de Lorenz, utilizada frecuentemente para representar la distribución relativa de una variable en un dominio determinado, ha sido empleada en este estudio para representar la concentración de tierras. En el eje horizontal se considera el porcentaje acumulado de las UPA ordenadas de menor a mayor (según el número de hectáreas); en el eje vertical se considera el porcentaje acumulado de la tierra.

<sup>31</sup> Sobre la información que proporciona la ESPAC, ver la tabla 3 en el anexo al final de este artículo.

El índice de Gini es un índice convencional de desigualdad que ha sido utilizado en este estudio para medir el nivel de desigualdad en la distribución de tierras. Se mide en una escala de 0 a 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (cada UPA concentra el mismo número de hectáreas) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una UPA concentra todas las hectáreas).

### *Variable focal*

La variable focal utilizada para calcular la desigualdad en el acceso a la tierra se manejó de la siguiente forma: (i) debido a que las variables de superficie se encontraban en diferentes unidades en la encuesta, se transformó el área total cultivada a hectáreas; (ii) para calcular el área total, a fin de construir las curvas de Lorenz, se sumó la superficie utilizada en todos sus usos (cultivo permanente, cultivo transitorio, barbecho, etc.); (iii) para construir la curva de Lorenz se utilizó como unidad poblacional las UPA.

Para el procesamiento de los datos recopilados en la ESPAC se siguió el siguiente procedimiento: (i) depuración de la base de datos; (ii) transformación de las variables de superficie cultivada a hectáreas; (iii) agregación de variables para construir la superficie total cultivada; (iv) construcción de la curva de Lorenz; (v) cálculo de los índices de Gini.

### *Resultados*

Como se observa en la siguiente tabla, en el período 2002-2008, el índice de Gini se ha mantenido prácticamente estático, sin variaciones significativas. Según los datos recopilados en la encuesta, los años 2004 (0,738) y 2005 (0,738) fueron los de menor desigualdad, mientras que en el año 2006 (0,783) se observa la mayor desigualdad. Sin embargo, debemos considerar que la ESPAC es vulnerable al error muestral, por lo cual es posible que las diferencias entre los índices de Gini de los diferentes años no sean estadísticamente significativas.

Tabla 1. **Indicadores de desigualdad (2002-2008)**

Indicadores de desigualdad	AÑOS						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Desviación media relativa	0,60616	0,61875	0,57927	0,58049	0,67216	0,61289	0,61860
Coefficiente de variación	9,18320	10,75841	5,75658	5,03155	16,18364	8,95346	9,96005
Desviación estándar de logaritmos	1,75724	1,73741	1,77891	1,75317	1,87452	1,77947	1,81251
Gini	0,77032	0,78265	0,73803	0,73873	0,83283	0,77834	0,78363
Kakwani	0,47492	0,49047	0,43912	0,44049	0,55855	0,48417	0,49111
Theil	1,61925	1,73146	1,24407	1,23532	2,15010	1,66453	1,68233
Índice de entropía	16,16359	10,50729	10,55460	9,20545	16,99113	11,07703	11,50144

Fuente: INEC (2002-2008).  
Elaboración propia.

Para determinar si las diferencias entre los coeficientes son, en efecto, estadísticamente significativas, se calculó este índice con sus intervalos de confianza al 95%. El análisis de estos cálculos revela que los índices de Gini de los años 2007 y 2008 son estadísticamente iguales, mientras que la desigualdad en el año 2006 (0,8328) es, efectivamente, mayor a aquella en los otros años del período estudiado. Los niveles de desigualdad en los años 2004 y 2005 son estadísticamente inferiores a los otros años:

Tabla 2. **Indicadores de desigualdad (2002-2008)**

	2002			2003			2004		
	Media	Intervalo 95%		Media	Intervalo 95%		Media	Intervalo 95%	
Gini	.7703217	.7638581	.77877	.7826547	.7765236	.789315	.7380325	.7302549	.7457982

	2005			2006			2007		
	Media	Intervalo 95%		Media	Intervalo 95%		Media	Intervalo 95%	
Gini	.738731	.7320843	.7446536	.832835	.8259871	.8413457	.7783408	.7729874	.7848948

	2008		
	Media	Intervalo 95%	
Gini	.7836291	.7794762	.788732

Fuente: INEC (2002-2008).  
Elaboración propia.

Para analizar la dominancia estocástica de segundo orden entre los distintos años del estudio, se construyeron y compararon las curvas de Lorenz respectivas. Este ejercicio nos llevó a las siguientes conclusiones: (i) no existe dominancia estocástica entre el año 2008 y cada uno de los demás años del período; (ii) la curva de Lorenz del año 2007 domina en segundo orden a la curva de Lorenz del año 2006; (iii) las curvas de Lorenz de los años 2004 y 2005 dominan en segundo orden a las curvas de Lorenz de los otros años.

### ***Análisis de resultados***

En síntesis, el análisis realizado indica que, en el período 2002-2008 no se observa una tendencia clara hacia una disminución de la desigualdad de terratenencia. La tendencia que podemos observar es errática y las variaciones observadas posiblemente se deben a problemas relacionados con la metodología de la encuesta, antes que a variaciones reales.

En el análisis de dominancia estocástica se confirma la tendencia errática, especialmente entre el período 2002-2005, dentro del cual no se pudo determinar una dominancia estocástica de segundo orden (es decir, una diferencia estadísticamente efectiva en los niveles de desigualdad de las distribuciones de terratenencia de los diferentes años).

Cabe notar que los niveles de desigualdad que hemos calculado para cada año del período de este estudio son un poco más bajos que aquellos calculados en el estudio de Castro (2007) hasta el año 2000. Estas diferencias posiblemente se deben sobre todo al cambio de fuente de información y metodología, antes que a una disminución real de la desigualdad; por lo cual será importante realizar a futuro una comparación entre los indicadores calculados a través de nuestra metodología con los indicadores calculados en base a la información recopilada en el Censo Agropecuario y la metodología utilizada por el estudio de Castro (2007). En todo caso, podemos concluir, en base a nuestro estudio, que los primeros ocho años del nuevo milenio no señalan una tendencia alentadora respecto a la distribución de la tierra. La desigualdad varía, pero se mantiene en altos niveles y confirma la urgencia de intervenir a través de políticas contundentes de redistribución.

#### **4. CONCLUSIÓN: LOS RETOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN**

Este artículo ha buscado cumplir con tres objetivos. Primeramente, hemos procurado demostrar las múltiples buenas razones que existen para emprender un proyecto de redistribución contundente—es decir, un proyecto capaz de rectificar injusticias sociales, de mejorar la eficiencia de nuestro sector agrícola, de velar de manera más responsable por la integridad de nuestro ecosistema, y de promover relaciones de producción solidarias—. Al mismo tiempo, este planteamiento de legitimación nos da pautas para diseñar una política inteligente de redistribución de la tierra, que tome en cuenta dimensiones sociales, económicas y ecológicas, como parte de su estrategia de democratización de este recurso vital, cuyo valor se deriva tanto de su calidad de patrimonio natural como de su utilidad en tanto que medio de producción.

Nuestro segundo objetivo ha sido proporcionar una visión crítica de la única política de redistribución de terratenencia implementada en el país hasta el momento, con miras a transformar esta experiencia en advertencia cautelar que revela la complejidad estructural de cualquier proyecto de redistribución, y el tipo de procesos sociales y económicos que estas políticas son capaces de desatar. En este contexto, hemos discutido la actual estructura de terratenencia en el país con miras a evidenciar la persistencia de la inequidad, fruto tanto del patrón histórico de acumulación inequitativa como del fracaso de las políticas de redistribución del siglo pasado.

Concluimos ahora como comenzamos, con el testimonio de Mariana Vásquez, quien nos demuestra de nuevo el potencial de la fuente de conocimiento y sabiduría que podríamos tener a nuestra disposición si simplemente nos tomáramos la molestia de consultar a los productores del sector agrícola, aquellos quienes no solamente teorizan sobre las problemáticas del sector, sino que las viven:

No hace falta que el gobierno nos dé ventajas a los pequeños productores. Solo tiene que ser justo y darse cuenta de que lo que más hace falta es que las políticas dejen de discriminar contra nosotros. En vez de invertir recursos públicos en generar tecnologías complejas para las operaciones de gran escala, ¿por qué no dedicar esos mismos recursos a crear, por ejemplo, fincas incubadoras para emprendedores que quieren entrar a la producción agrícola, pero que requieren un espacio para experimentar, innovar, y establecer su mercado? Esto lo hacen en otros países y los emprendedores que participan son sumamente exitosos. Pagan un arriendo mínimo, comparten

equipos e infraestructura, y en cinco años salen con un buen modelo de operación. [...] También se pueden implementar programas o crear instituciones para conectar a nuevos agricultores con agricultores establecidos... uno puede trabajar para el agricultor por un período establecido a cambio de un pedazo de terreno, mientras aprende cómo manejar la tierra... así ni siquiera hace falta expropiar a nadie (entrevista personal con MV).

Las sugerencias de Mariana Vásquez abren las puertas a nuevas discusiones en el ámbito de la política pública: ¿cómo podemos recuperar la tierra como un bien público para democratizar los medios de producción? ¿Cómo podemos utilizar instituciones gubernamentales para facilitar mayor eficiencia en el flujo de información y recursos humanos en el sector agrícola? ¿Cómo podemos transformar nuestra política de desarrollo tecnológico para apoyar a un modelo de producción consistente con los principios del Buen Vivir? Este tipo de preguntas no pueden estar ausentes en el proceso de creación de una política de redistribución contundente.

# BIBLIOGRAFÍA

- Castro, Miguel Ángel (2007). «La distribución de la riqueza en el Ecuador». En Observatorio de la *Economía Latinoamericana*, No. 75. Disponible en: [www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007/mac.htm](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007/mac.htm).
- Herdoíza, Magdalena, y Milton Estévez (1988). «Transición de la estructura social y económica del Ecuador, 1960-1980». En *Revista Anales*, No. 363:101-122.
- \_\_\_\_\_ (1985). «La interrelación de los sectores industrial y agrario y modelos de migración en el área metropolitana de Quito». En *Cultura*, Vol. 7, No. 20: 185-310.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2002). *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, ESPAC*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/institucion/regionales/dir\\_reg\\_sur/est\\_agr/espac](http://www.inec.gob.ec/web/guest/institucion/regionales/dir_reg_sur/est_agr/espac).
- Pollan, Michael (2006). *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*. Nueva York: Penguin Press.
- Otáñez, Guillermo (2000). Ecuador. *Breve análisis de los resultados de las principales variables del Censo Nacional Agropecuario 2000*. Disponible en: [www.sica.gov.ec/censo/contenido/CNA%20ECUADOR%20ANALISIS%20IB.pdf](http://www.sica.gov.ec/censo/contenido/CNA%20ECUADOR%20ANALISIS%20IB.pdf).
- Salatin, Joel (2008). «Keynote Address». En la Southern Sustainable Agriculture Working Group Conference. Louisville, KY, enero.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Disponible en: [www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/publicaciones](http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/publicaciones).

# ANEXO

Función	
Brecha de pobreza	
1.	Uso del suelo (en el día de la entrevista).
2.	Área plantada o sembrada, cosechada (sola y asociada), producción y ventas de los productos agrícolas (correspondientes al año de la investigación).
3.	Existencia de ganado vacuno (en el día de la entrevista).
4.	Movimiento del ganado vacuno (desde el 1 de enero al día de la entrevista).
5.	Producción y destino de la leche (en el día anterior al de la entrevista).

6.	Existencia de ganado porcino y ovino (en el día de la entrevista).
7.	Ventas de ganado porcino y ovino (desde el 1 julio al 30 de septiembre).
8.	Existencia de ganado: asnal, caballar, mular y caprino (en el día de la entrevista).
9.	Existencia de aves de campo y planteles avícolas (en el día de la entrevista).
10.	Ventas y autoconsumo de aves de campo y de planteles avícolas (desde el 1 julio al 30 septiembre).
Nota: Es importante recalcar que debido al marco muestral utilizado, la ESPAC no permite realizar:	
1.	Estimaciones sobre la provincia de Galápagos y de las zonas no asignadas;
2.	Estimaciones desagregadas de la Amazonía; y
Estimaciones de la provincia de Guayas excluyendo el cantón Guayaquil, Salinas, Libertad y Santa Elena.	

Fuente: INEC (2002-2008).  
Elaboración propia.



# VIII

## REDISTRIBUYENDO EL AGUA

**HENRRY PATRICIO ALLÁN ALEGRÍA Y RAMÓN PÉREZ ALMODÓVAR**

### 1. ANTECEDENTES

A partir de la década de los noventa, en nombre de la eficiencia y del mercado, se desmantela la institucionalidad estatal de apoyo al agro y de control y gestión del agua, recurso que deja de ser un bien nacional de uso público para convertirse en una mercancía administrada de manera privada.

En cuanto al agua, se traslada su planificación, ejecución y administración a las corporaciones regionales de desarrollo; pero, sobre todo, empieza un proceso privado de manejo de este recurso. Por ejemplo, en 1996, el Consejo Consultivo del Agua confiere las concesiones de agua con fines económicos a plazo indeterminado, consolidando las políticas neoliberales y el monopolio del agua.

A partir de 2007, con el proceso de cambio experimentado en el Ecuador, se empieza a dar al traste con el modelo neoliberal: la nueva Constitución aprobada en el año 2008 garantiza el acceso al agua, establece su carácter de patrimonio nacional estratégico y fija el papel del Estado como autoridad única del agua, encargado de la regulación, uso y manejo del agua, así como de la prestación de servicios públicos de agua potable y de riego. Pero, sobre todo, la Constitución de 2008 prohíbe toda forma de privatización del agua y establece que su gestión será exclusivamente pública o comunitaria.

A continuación se describe brevemente la situación del agua para riego y la privatización del agua potable en la ciudad de Guayaquil.

## 2. CONCENTRACIÓN DEL AGUA EN EL SECTOR AGRÍCOLA

La concentración del agua en Ecuador ha estado ligada al acaparamiento de la tierra, fenómeno que viene desde la época de la Colonia en la Sierra. En la Costa, en cambio, el proceso de concentración más importante comienza con la expansión de los cultivos del arroz y de la caña para transformación industrial, intensificada a partir de los años setenta con la agricultura de exportación.

La Reforma Agraria no afectó a la distribución del agua. El país experimentó una enorme concentración del agua en pocas manos, proceso que se realizó de dos maneras: a nivel formal, a través de concesiones entregadas por el Estado, y de manera informal, a través del uso del agua al margen de la ley.

### *Inequidad en la distribución del agua*

En el estudio realizado por Antonio Gaybor, se destaca que la población campesina e indígena que cuenta con sistemas comunales de riego representa el 86% de Unidades de Producción Agrícolas (UPA) pero solo tiene el 22% de área regada y accede al 13% del caudal, mientras que el sector privado constituye el 1% de UPA, concentrando el 64% del caudal. El acceso desigual al agua es una de las causas de la inequidad social (Gaybor, 2008).

Tabla 1. **Distribución inequitativa del riego en el Ecuador**

Tipo de sistemas	Beneficiarios %	Área %	Caudal %
Privado	1	63	64
Comunal	86	22	13
Sistemas públicos	12	16	23
Suman	100	100	100

Fuente y elaboración: Gaybor (2008: 23).

A esta extrema inequidad habría que añadir que en el caso de la Costa casi todos los cultivos de exportación utilizan riego. «El área regada para exportación cubría en el año 2000 entre el 79% y el 100% del área cultivada. El banano es el cultivo permanente más regado del país, mientras que los cultivos de consumo nacional o los de pequeña y mediana finca (por ejemplo: café y cacao) tienen riego en una reducida superficie entre el 4% y el 25%» (Gaybor, 2008: 18).

### *Uso ilegal del agua e inequidad*

En el mismo estudio, se anota que la utilización del agua en la agricultura sobrepasa los caudales concesionados por el Estado. La producción agrícola de mayor rentabilidad se realiza utilizando agua al margen de la ley. «De un total de 180.000 hectáreas sembradas de banano, solamente el 32% se riega con autorización y el 69% no cuenta con concesión. Por otro lado, al menos un tercio de la superficie

sembrada con caña para uso industrial no cuenta con autorizaciones de riego» (Gaybor, 2008: 41).

## 2. PRIVATIZACIÓN DEL AGUA POTABLE EN GUAYAQUIL

Durante toda la década de los noventa, en el Ecuador se emitió una serie de leyes que constituyeron el marco para dar paso a los procesos de privatización de los servicios públicos: procesos de descentralización (delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios) y desconcentración (transferencia de funciones, competencias, tributos, responsabilidades administrativas y de gestión tributaria).<sup>32</sup>

En el caso guayaquileño, en el año 2000 se autorizó al Municipio la construcción, administración y mantenimiento de aeropuertos mediante la delegación a empresas privadas o mixtas, a través de modalidades de concesión, asociación o capitalización. Además, se autorizó la creación de una fundación para administrar el nuevo aeropuerto. En la misma fecha se autoriza a la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG) para que delegue al sector privado la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.<sup>33</sup>

La trampa «marketinera» del neoliberalismo consistió en elaborar leyes que supuestamente promovían, facilitaban y fortalecían la participación del sector privado y de los sectores comunitarios en la prestación de servicios públicos, lo cual legitimaba la participación empresarial en la dotación de servicios básicos.<sup>34</sup>

En el caso guayaquileño tenemos que los servicios de agua potable y alcantarillado se encuentran concesionados a una empresa privada desde el año 2001, cuando el 48% de las viviendas de la ciudad no posee alcantarilla y el 38% carece de agua segura por red pública (SIISE, 2003).<sup>35</sup>

En la actualidad, existen tres empresas privadas que manejan el agua y el alcantarillado en Guayaquil, Samborombón y Machala, para efectos de este trabajo nos concentraremos en Interagua.

<sup>32</sup> En 1993 se emite la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Esta Ley establecía que el Estado «podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley» (Registro Oficial No. 349 del 31 de diciembre de 1993). También se emitió la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (Registro Oficial No. 1.698 de octubre de 1997)..

<sup>33</sup> Decreto Ejecutivo No. 871, publicado en el Registro Oficial 186 del 18 de octubre de 2000.

<sup>34</sup> Mediante Decreto Ley No. 690, se promulgó la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana; que fue publicada en el Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto de 2000. Esta Ley reformó el artículo primero de la Ley de Aviación Civil, que en su tercer inciso establece de forma textual: «Previo autorización del Presidente de la República emitida mediante Decreto Ejecutivo, los municipios podrán construir, administrar y mantener aeropuertos. Para el efecto podrán ejercer estas facultades directamente o delegarlas a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación, capitalización o cualquier otra forma contractual de acuerdo a la ley».

<sup>35</sup> A partir de agosto de 2007 el Municipio de Guayaquil asumió las funciones de ECAPAG. Antes de 2007 el Cabildo emitía un spot publicitario donde señalaba que las inundaciones que afectaban a Guayaquil durante la época invernal no eran su responsabilidad, pues este servicio estaba concesionado.

## *Interagua*

Interagua es una rama local del consorcio transnacional International Water Services, que opera y mantiene los sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y drenaje pluvial en Guayaquil.<sup>36</sup>

Desde el año 2001 se han realizado varias denuncias sobre las excesivas concesiones a Interagua, así como una serie de abusos como cobros excesivos, cortes constantes del servicio, incumplimientos de contratos, entre otras. Todas estas irregularidades fueron recogidas en el libro *Agüita amarilla. Una mirada crítica y propositiva a la privatización del agua y alcantarillado de Guayaquil*, de la investigadora Emily Joiner.

A pesar de la tan publicitada «gigantesca obra de Interagua» en la ciudad de Guayaquil, según los datos del censo del 2001, aún existía un déficit del 51% de alcantarillado y del 20% de agua potable. Incluso según los propios datos de la Dirección de Acción Social y Educación del Municipio de Guayaquil en barrios populares como Fortín, Flor de Bastión y Nueva Prosperina, el 95% de los hogares no contaba con un servicio de agua potable a través de una red pública (DASE, 2006)

Es más, según el Plan maestro de agua potable, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial, barrios populares como Flor de Bastión, Mapasingue, Prosperina, entre otros, podrían ser considerados en el futuro, es decir a lo largo de los 30 años de dura la concesión, para la expansión del alcantarillado (Interagua, 2006: 5-120).

## *Abuso en las tarifas del agua*

Luego de iniciada la concesión del servicio, Interagua mantuvo una estrategia de elevación sostenida de las tarifas, lo cual era permitido por el contrato y por la empresa reguladora ECAPAG. Ello debido a que el contrato establece cláusulas que privilegian la rentabilidad de la compañía por encima de la calidad y eficiencia del servicio. El servicio de Interagua no solo que es caro (relación precio-calidad) sino que tampoco está acorde con los requerimientos y necesidades de los consumidores de la ciudad.

En un estudio comparativo realizado por Andrés Freire (2008) se establece que las tarifas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Guayaquil son las más elevadas del país. Estas tarifas son inequitativas y afectan social y económicamente a la población más pobre de la ciudad, pues su elevación afectó en mayor proporción a este segmento, mientras que los mayores consumidores eran favorecidos con una disminución del costo a pagar o con crecimientos menores de la tarifa (Freire 2008). (Ver Gráfico 1)

## *Las ganancias de Interagua*

Desde el año 2001 hasta el año 2007 Interagua obtuvo ganancias líquidas por un monto de USD 35.595.012, a pesar de las constantes denuncias por la escasa cobertura del servicio de alcantarillado, los cortes permanentes del agua y el cobro en exceso de las tarifas. (Ver Tabla 2)

<sup>36</sup> «Interaguas es una empresa mixta formada por International Water Holdings (IWH), que es propietaria del 50% de Bechtel, la empresa de construcción de EE.UU., la empresa de energía italiana Edison s.p.a. y una empresa ecuatoriana, Equidor S.A. Al 31 de marzo de 2007, Edison y Bechtel tenían cada una el 50% de IWH y el 45% de International Water Services (Guayaquil) Interagua Cía. Ltda.» (Lobina y Hall, 2007: 61).

Grafico 1

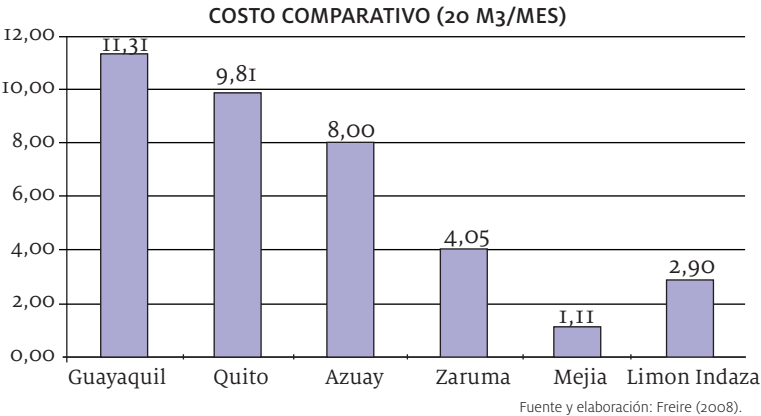


Tabla 2. Las ganancias de Interagua

Año	Utilidad antes del Impuesto a la Renta	Impuesto a la Renta	Utilidad neta
2001	4.326.385	65.603	4.391.788
2002	4.315.701	647.355	3.668.436
2003	5.636.811	978.181	4.658.630
2004	4.124.524	897.890	3.226.635
2005	14.376.613	2.496.257	11.880356
2006	15.398.092	5.319.211	7.769.167
		2.309.714 (utilidades a los trabajadores)	

Fuente y elaboración: Interagua (2007).

Es necesario anotar que desde el año 2001 los ingresos por agua y alcantarillado han crecido sostenidamente, lo que se debe no solo a una eficiencia en el cobro, sino sobre todo a un sistema tarifario que permite la elevación permanente de los precios del agua

Conexión de Interagua con grupos empresariales

- De acuerdo a la ley, en la ECAPAG el Directorio de la Empresa es el máximo organismo y está constituido por los siguientes miembros: a) un delegado del Concejo Cantonal; b) el Alcalde de Guayaquil o su delegado; c) el Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles del Guayas o su delegado; d) el

representante de las Cámaras de la Producción de Guayaquil; y e) el Rector de la Escuela Superior Politécnica del Litoral o su delegado. Esto muestra un claro carácter corporativo en detrimento de la representación ciudadana.

- Rodrigo Andrade, ex presidente de ECAPAG, fue acusado porque una de las empresas que él dirigía, la Empacadora Nacional, no habría pagado sus deudas por consumo de agua. Sin embargo, Rodrigo Andrade fue ratificado en su cargo por Jamil Mahuad a pedido de León Febres Cordero. Además, este funcionario ejerció la Presidencia del Directorio de la ECAPAG hasta agosto de 2004 como delegado del ex Presidente de la República, Lucio Gutiérrez.
- En un artículo publicado el 25 de diciembre de 2007 en *El Universo*, titulado «El ICE y la telefonía», Rodrigo Andrade Rodríguez señalaba que: «La intención de eliminar el Impuesto a los Consumos Especiales a las llamadas telefónicas constituye una grave amenaza a la calidad de vida de los ecuatorianos más pobres». Es decir, Andrade estaba en contra de la propuesta gubernamental de eliminar el ICE, lo que sin duda afectaba a Interagua.<sup>37</sup>
- En 1993, Rodrigo Andrade Rodríguez y José Macchiavello Almeida son elegidos presidente y vicepresidente, respectivamente, de la Cámara de la Construcción de Guayaquil. Durante el período 1996-1998, Rodrigo Andrade fue presidente de la Fundación Ecuador. Supuestamente esta organización no tiene fines políticos pero privilegia el concepto de economía de mercado, el fomento a las exportaciones y a la inversión, y las reformas necesarias para la modernización del Estado.
- La Fundación Ecuador sirvió de enlace entre los sectores público y privado para implementar la Ley de Modernización del Estado en 1993 (ver [www.fe.org.ec/historia.php](http://www.fe.org.ec/historia.php)). La Fundación recibió apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (ver [www.fe.org.ec/logrosid.php](http://www.fe.org.ec/logrosid.php)).
- En 1997, la Fundación Ecuador fue contratada por el gobierno de aquella época para presentar propuestas en los siguientes ámbitos: a) Asamblea Nacional; b) modificaciones electorales; c) diseño de la función judicial; d) organismo de control; e) revocatoria de mandato. «El producto de este estudio fue entregado a la Asamblea Nacional Constituyente dirigida por Oswaldo Hurtado Larrea, documento que sirvió como uno de los insumos básicos para la Constitución del Ecuador que estuvo vigente desde el 10 de agosto de 1998» ([www.fe.org.ec/logrosid.php](http://www.fe.org.ec/logrosid.php)).
- En 1993, la Fundación Ecuador, conjuntamente con las Cámaras de Producción, organizó un lobby en el Congreso Nacional para obtener la aprobación de la Ley de Modernización (aprobada el 28 de diciembre de 1993) y la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), procesos que legitimaron la privatización de los servicios (ver [www.fe.org.ec/logrosid.php](http://www.fe.org.ec/logrosid.php)).

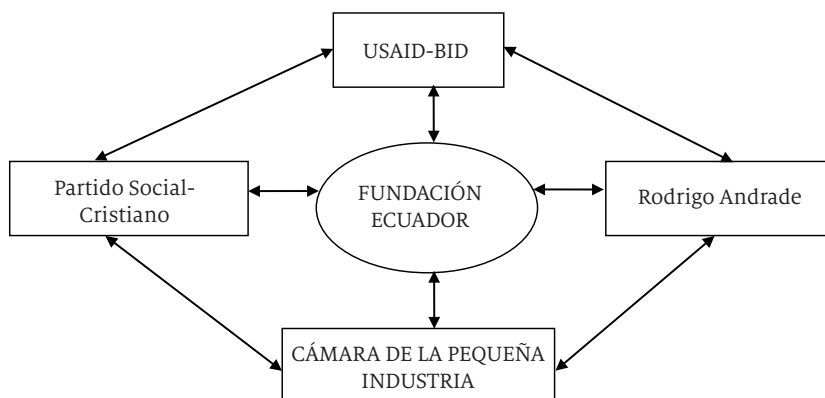
<sup>37</sup> «En el quinquenio 2006-2011, de los USD 282 millones que Interagua tenía previsto invertir, USD 90 millones (32%) provenían del ICE, USD 44 millones (15,6%) provenían del excedente del fondo de telefonía del primer quinquenio, USD 17 millones (6%) de la Contribución Especial de Mejoras, USD 41 millones (14,5%) provenían de fondos del Municipio de Guayaquil, y solo USD 90 millones (32%) de la inversión provenían de fondos propios (ECAPAG, 2006). Parafraseando a Alberto Acosta, los dineros públicos contribuyen a la acumulación privada.

- Con el Municipio de Guayaquil, la Fundación Ecuador desarrolla los siguientes programas (ver [www.fe.org.ec](http://www.fe.org.ec)):
  - a) Aprendamos. Iniciado en 2003, es un programa de educación a distancia que se difunde a través de la señal de televisión de Ecuavisa, TC Televisión, Gamavisión, Canal Uno, ETV Telerama, Televisión Satelital y Caravana TV.
  - b) Más libros. El objetivo de este programa es proporcionar gratuitamente los textos escolares a todos los estudiantes de las escuelas: fiscales, fiscomisionales, interculturales y municipales especiales del cantón Guayaquil.
  - c) La Fundación Ecuador y los varios clubes Rotario del país, con la cooperación de Avina y Fundación Santodomingo, desarrollan, desde el año 2003, el proceso de formación y capacitación a docentes de 20 escuelas fiscales.
- La Fundación Ecuador representa a un sector de empresarios como Joyce Higgins de Ginata, Ricardo Palau, Werner Moeller Freire, etc.; varios de ellos con vínculos claros con el Partido Social-Cristiano (PSC). A la vez el Municipio de Guayaquil, controlado por el PSC desde 1992, implementa una parte de sus programas sociales con la ayuda de la Fundación.
- Parte de la línea editorial y política de la Fundación, que se expresa a través de sus miembros/as, es transmitida a través del canal CN3.

A continuación se muestra de manera gráfica la relación entre Interagua y los grupos empresariales, el PSC, medios de comunicación y la Fundación Ecuador.

Conexión de Interagua con grupos de poder

**Grafico 2**



## 4. CONCLUSIONES

Es evidente que hay en el país una concentración del agua de regadío en manos privadas, así como altos costos, usos ilegales por parte de hacendados e incluso prohibiciones de uso de la misma. El proceso de concentración del agua no pudo ser superado a pesar de la implementación de dos Reformas Agrarias (1964 y 1973).

En el caso del agua potable de la ciudad de Guayaquil, las denuncias en contra de Interagua por altos costos, contaminación del agua, no cumplimiento de planes de inversión, entre otras, ponen en duda el proceso de concesión de este servicio.

Alrededor del proceso de concesión del servicio de agua potable a la empresa Interagua se mueven toda una serie de intereses de empresarios, medios de comunicación y políticos locales, así como fundaciones empresariales que actuaron como centro de pensamiento y organizaron un lobby para implementar la privatización de los servicios públicos, proceso denominado eufemísticamente como «Modernización del Estado».

Los procesos de concesión de servicios públicos al sector privado deben ser vistos como un mecanismo de acumulación capitalista privada con el apalancamiento de recursos públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Rodríguez, Rodrigo (2007). «El ICE y la telefonía». En diario *El Universo*, 25 de diciembre, Guayaquil.
- DASE, Dirección de Acción Social y Educación (2006). *Línea de Base del Cantón – 2006*. Guayaquil: Municipio de Guayaquil 2006.
- ECAPAG, Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (2006). *Plan general de obras para Interagua. Quinquenio 2006-2011*. Guayaquil: ECAPAG.
- Freire Paredes, Andrés (2008). «Estudio tarifario del servicio de agua potable de Guayaquil: un análisis técnico sobre la estructura tarifaria y el impacto del crecimiento del costo del agua potable en la ciudad más poblada del Ecuador». Guayaquil: Observatorio Ciudadano de los Servicios Básicos.
- SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales (2003). *Sistema Integrado de Indicadores Sociales Versión 3.5*. Quito: Frente Social del Gobierno Nacional.
- Galarza, Martha (2009). *Análisis de poder sobre los recursos hídricos en el Ecuador*. Quito: SENAGUA.
- Gaybor Secaira, Antonio (2008). *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.
- Interagua (2007). *Estado de resultados 2007*. Disponible en: [www.interagua.com.ec/transparencia/transparencia.php](http://www.interagua.com.ec/transparencia/transparencia.php).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Plan maestro de agua potable, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial*. Disponible en: [www.interagua.com.ec/transparencia/transparencia.php](http://www.interagua.com.ec/transparencia/transparencia.php).
- Joiner, Emily (2007). *Agüita amarilla. Una mirada crítica y propositiva a la privatización del agua y alcantarillado de Guayaquil*. Guayaquil: Movimiento Mi Cometa, Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos.
- Lobina, Emanuele, y Hall David 2007. *Privatización y reestructuración de los servicios de agua en América Latina*. Informe encargado por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) a la Business School of the University of Greenwich. Disponible en: [www.zonaizquierda.org/CANAL/xDOCUMENTOS/TPP/gd-Privatizacion-David%20holl-Water%20privatisation%20in%20Latin%20America-2007.pdf](http://www.zonaizquierda.org/CANAL/xDOCUMENTOS/TPP/gd-Privatizacion-David%20holl-Water%20privatisation%20in%20Latin%20America-2007.pdf)

## RECURSOS EN INTERNET

Fundación Ecuador: [www.fe.org.ec](http://www.fe.org.ec).



# IX

## LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN EN ECUADOR

**AMPARO PILCO, JUAN PONCE Y PAÚL PEREIRA**

### 1. INTRODUCCIÓN

América Latina tiene un serio problema de desigualdad, el cual se expresa tanto en la distribución de ingreso (o consumo), como en la distribución de activos y capacidades de la población. Sin duda, abordar el tema de desigualdad resulta demasiado complejo por sus múltiples facetas y su interdisciplinariedad. Sin embargo, hay dos preguntas básicas que pueden guiar la investigación en temas de inequidad: *¿igualdad de qué?* e *¿igualdad para quién?* (Sen, 1992).

Si asumimos la perspectiva de Sen, lo relevante es estudiar la igualdad (o desigualdad) en las capacidades de las personas, así como otros factores que influyen en la construcción de estas capacidades. El presente estudio analiza los resultados de la desigualdad en la educación, a través de los niveles de escolaridad alcanzados, al igual que el consumo (variable *proxy* de ingreso) de los hogares ecuatorianos según: sexo, etnia, región y provincias, utilizando como información la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006 (INEC, 2006). La finalidad es aportar con información para la toma de decisiones que se encaminen a mejorar las condiciones de los grupos más vulnerables. De la misma forma, es necesario analizar la educación no solo en términos de desigualdad en años de escolaridad, sino también en términos de calidad.

Los resultados demuestran que existe mayor desigualdad dentro de cada grupo que entre grupos. Es decir, la desigualdad es interna. En el caso del sexo, la desigualdad es mayor dentro del grupo de los hombres y de las mujeres, que entre hombres y mujeres. Algo similar se encuentra a nivel de etnia. En este caso, la desigualdad también es mayor dentro de cada uno de los seis grupos étnicos (que entre los grupos étnicos). Por último, los mismos resultados se aplican para el caso de las regiones y provincias. Lo anterior significa que más allá de criterios regionales y provinciales, de sexo o étnicos, hay otros elementos estructurales que afectan la desigualdad en educación y consumo en mayor magnitud que los cuatro criterios analizados.

## 2. CONTEXTO REGIONAL Y LOCAL

En este apartado se presenta en un contexto general la situación de la desigualdad, pobreza y educación en los países de América Latina, caso particular Ecuador. Winkler y Cueto (2004) han realizado un estudio de las desigualdades en el sector educativo a nivel regional, aplicado a niños provenientes de diferentes etnias de los países de Bolivia, Guatemala, Perú, Ecuador, Chile y Brasil. En este estudio se describe que las brechas étnicas y de género en cuanto al analfabetismo se han reducido. Sin embargo, entre las poblaciones indígenas aún persisten importantes diferencias entre hombres y mujeres. En lo que respecta a los años de educación, las brechas se mantienen constantes a través del tiempo; aunque en contraste, presentan un ligero incremento en las últimas décadas. El estudio también analiza los logros educativos, a través de pruebas de rendimiento académico. En este caso, se encuentran brechas importantes entre etnias pero no entre sexos (Winkler y Cueto, 2004). Algo similar encuentra Ponce (2004) en Ecuador. Existe un leve incremento en el puntaje de calificación de las niñas con respecto a los niños en matemáticas y lenguaje. En las poblaciones indígenas y rurales los resultados son significativamente inferiores con respecto a la población no indígena y de zonas urbanas (Ponce, 2004).

La deserción y supervivencia escolar están altamente influenciadas por la educación de los padres, en especial de la madre. En las zonas rurales del Ecuador, se encuentra que las niñas tienen mayor probabilidad de deserción escolar (Ponce, 2004).

Respecto a la escolaridad, Ecuador tiene profundas inequidades entre sus diferentes grupos sociales. En el presente trabajo se intenta dar a conocer con más profundidad esta problemática.

Entre otros estudios de desigualdad que existen en Ecuador tenemos el realizado por Mauricio León en el año 2002, llamado *Una educación desigual*. León realiza un análisis de la escolaridad de la población económicamente activa, y la compara por los niveles de pobreza. Los resultados encuentran que el 20% más pobre de los hogares tiene una escolaridad media de 5 años y que el 20% más rico goza de una escolaridad media de 12 años. Adicionalmente, se hace un análisis de la escolaridad con respecto a la fecha de nacimiento, encontrándose que los jóvenes tienen mayores niveles de escolaridad que la gente de mayor edad. Finalmente, se encuentra una asociación positiva entre el ingreso de los padres y la escolaridad del hijo; es decir, a mayor ingreso de los padres mayores son los años de escolaridad de los hijos.

En otro estudio, León (2001) se señala que Ecuador es el tercer país con mayor desigualdad de la región. En este estudio se realiza un análisis sobre la desigualdad del ingreso per cápita. Se encuentra que los ingresos del 10% más rico eran 41 veces los ingresos del 10% más pobre en el año 2000, mientras que en 1990 fueron 20 veces mayores. Finalmente, el estudio calcula el índice de Gini en Ecuador, el cual para el año 1990 era de 0,456 y para el año 2000 era de 0,555 (León, 2001).

De acuerdo al *Informe de desarrollo social* (MCDS, 2007), las diferencias entre los hogares pobres y no pobres son realmente abismales. La concentración de hogares pobres se encuentra precisamente en los indígenas y afroecuatorianos. En relación con la educación, que es el punto central de este estudio, se indica que los años de escolaridad en los hogares pobres son 4,86, mientras que en los

hogares no pobres son 9,17. En relación al acceso al empleo, los hogares pobres tienen un 34,7% de ocupados adecuadamente, en tanto que los no pobres tienen un 49,5%.

Como se puede apreciar, la educación es un mecanismo de desarrollo que sustenta todo tipo de análisis que se quiera hacer al respecto, al igual que el ingreso o el consumo. Sin embargo, no se encuentran estudios recientes sobre desigualdad en la escolaridad de los ecuatorianos según su etnia, su sexo y su ubicación geográfica (regiones y provincias).

### 3. TEORÍA Y METODOLOGÍA

Para este estudio se toma en consideración a dos familias de índices de desigualdad que generalmente están entre las más utilizadas: los coeficientes de Gini generalizados y los índices de entropía generalizada. Los coeficientes de Gini generalizados se relacionan con las curvas de Lorenz y de concentración, las cuales permiten hacer un análisis de la progresividad de las intervenciones públicas. Además, son índices relativos, es decir, consistentes con el principio de réplica de la población y consistentes en su orden de dominancia de segundo grado; consecuentemente, satisfacen el principio de transferencias. Sin embargo, no son consistentes con los órdenes de dominancia de tercer grado, y por lo tanto no satisfacen el principio de las transferencias decrecientes.

Por su parte, los índices de entropía generalizada, a través del índice de Theil, nos permiten realizar una descomposición aditiva en subgrupos de la población, en donde el índice total se descompone en un índice intragrupos (una media ponderada de los índices de cada grupo), más un índice intergrupos (obtenido como el índice aplicado a una distribución en la que cada miembro del subgrupo la renta media del subgrupo) (Salas, 2001; Serrano, 2009).

En este estudio en particular se han utilizado curvas de Lorenz e índices sintéticos de Gini y Theil. Estas herramientas metodológicas permitirán generar un análisis de la desigualdad existente en la educación y el consumo para los ecuatorianos según: sexo, etnia y ubicación geográfica (regiones naturales y provincias). Para ello, se han considerado las variables que se describen a continuación:

- **Variable focal.** Existen dos variables focales dentro del estudio. La primera es la escolaridad medida en número de años, que nos permite comparar entre los individuos de una manera adecuada. La segunda variable focal es el consumo que realiza el hogar, el cual es asignado como consumo per cápita del individuo que, de igual manera, nos permite establecer parámetros adecuados para comparaciones interpersonales.  
Como es sabido, la variable focal debe estar expresada en una escala equivalente para que pueda ser utilizada en comparaciones interpersonales. Consideramos que las dos variables focales cumplen con esta condición ya que permiten adecuadas comparaciones entre individuos.
- **Enfoque.** El enfoque utilizado en el análisis, tanto para la escolaridad como el consumo, es el relativo. Es decir, lo que se busca es un análisis en términos porcentuales en cada una de las variables. Este enfoque nos permite cumplir de mejor manera con los principales axiomas requeridos por cualquier índice de medición de la desigualdad. Estos axiomas son: anonimidad, independencia con respecto a la escala, independencia con respecto a

la suma de una constante, principio de población, principio de la transferencia progresiva y el principio de la transferencia decreciente.

- **Unidad de análisis.** Para medir la desigualdad en la educación y en el consumo se ha considerado que la unidad de análisis debe ser el individuo reflejado en el jefe del hogar (hombre y mujer) y el consumo que este realiza. Esto se ve respaldado a través de las variables focales, pues en los dos casos la escala de equivalencia es el individuo (consumo, años de escolaridad).
- **Horizonte temporal.** Para el estudio se utilizó la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006 (INEC, 2006). Por lo tanto, el enfoque temporal corresponde a un solo período o una sola toma como estado situacional.
- **Comparación interpersonal.** Las variables focales se convierten en equivalentes, la escolaridad está en años y el gasto en términos per cápita por jefe de hogar, permitiendo una adecuada comparación entre individuos.
- **Base de datos.** La base de datos ha sido trabajada sobre la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006 (INEC, 2006), que cuenta con 13.581 observaciones. Esta base cuenta con las siguientes variables de análisis:

Tabla 1. **Variables de análisis**

Variables	Descripción
escola_jef	Años de escolaridad del individuo (jefe del hogar).
gas_hog	Gasto del hogar por jefe de familia.
sex_jef	Sexo del jefe de hogar: hombre (1), mujer (2).
etnia_jef	Etnia del jefe de hogar: indígena (1), mestizo (2), blanco (3), negro (4), mulato (5), otros (6).
region	Costa (1), Sierra (2), Oriente (3).
prov	Desigualdad del gasto por consumo según provincia.

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

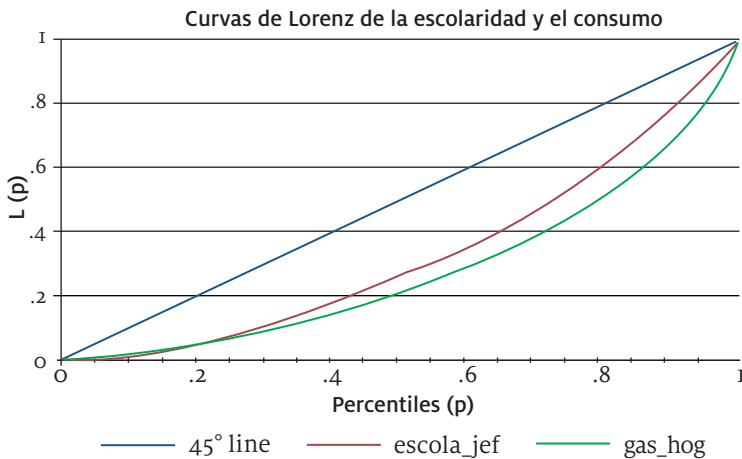
## 4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS E INTERPRETACIÓN

El análisis está dividido en tres partes. Se inicia con un análisis conjunto de las dos variables focales utilizando el índice de Gini y las curvas de Lorenz. Se continúa con los análisis de la escolaridad por sexo, etnia, región y provincia. Finalmente se concluye con el análisis del consumo bajo las mismas variables que la escolaridad.

### 4.1. Escolaridad y consumo

El nivel de desigualdad en la escolaridad por jefe de hogar representa, según el índice de Gini, el 0,32 en su totalidad. Cuando el jefe de hogar es hombre el Gini es de 0,31, y cuando es mujer el índice es de 0,37; lo que indica que es menos equitativa la escolaridad del jefe de hogar cuando es mujer que cuando es hombre. Si este índice es más cercano a cero es más equitativa la variable de análisis. La

desigualdad en el consumo es mayor que la escolaridad, pues tiene un coeficiente de Gini de 0,43 en su totalidad: bajo el mismo análisis, el Gini es de 0,42 en el caso de que el jefe de hogar es hombre y 0,43 si es mujer, asumiendo que el consumo del jefe del hogar es indiferente de si es hombre o mujer. A continuación se presentan las curvas de Lorenz de las dos variables focales (ver anexos, tablas 2 y 3).



**Gráfico 1**

Fuente: INEC (2006). - Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Como se puede apreciar en el gráfico que compara las dos curvas de Lorenz (escolaridad y consumo), existe una mayor desigualdad del gasto con relación a la escolaridad. Desde esta perspectiva, la escolaridad tendría un comportamiento progresivo. Lo anterior significa que mejorar los niveles de escolaridad de la población en general — aun cuando se mantengan los actuales niveles de inequidad en la escolaridad— tendría un efecto positivo en la reducción de la inequidad.

Finalmente, analizando las curvas de Lorenz se puede concluir que el 10% de la población más pobre tiene apenas el 0,72% de escolaridad y el 1,9% en el nivel de consumo, lo que es realmente preocupante y debe generar una reflexión sobre todas las medidas redistributivas que se pudieran aplicar para corregir esta realidad (ver anexos, tabla 4).

#### 4.2. Desigualdad de la escolaridad por: sexo, etnia, región y provincia

Estos análisis fueron realizados con el índice de Theil lo que permite medir la desigualdad que se da dentro los grupos (*within*) y entre los grupos (*between*).

*Desigualdad de la escolaridad según el sexo.* De acuerdo al índice de Theil, la desigualdad total según el sexo es de 0,12. La descomposición nos demuestra que la desigualdad dentro de los grupos (*within*) es de 0,121977, lo que representa en términos relativos el 99,8% de la desigualdad. La desigualdad entre los grupos es apenas del 0,001106, lo que representa el 0,9%; esto significa que casi la totalidad de la desigualdad se encuentra explicada dentro de cada grupo y no entre hombres y mujeres (ver anexos, tabla 5).

*Desigualdad de la escolaridad según la etnia.* De acuerdo a la base de datos obtenidos, los grupos étnicos considerados en el análisis son: indígena (1),

mestizo (2), blanco (3), negro (4), mulato (5) y otros (6) (ver anexos, tabla 6). El nivel de desigualdad total de la escolaridad según la etnia es más del 0,12; sin embargo, estas diferencias, casi en su totalidad, se presentan dentro del grupo con un 0,1198, y en términos relativos un 98,16%. El grupo de los indígenas es la etnia más desigual en escolaridad, ya que su valor es de 0,1294; seguida de la negra o afroecuatoriana, con un 0,1209. Adicionalmente, podemos concluir que la etnia que presenta una menor desigualdad entre grupos es la mulata, con un valor de 0,1095 (ver anexos, tabla 6).

*Desigualdad de la escolaridad según región y provincia.* Continuando con la misma lógica, la descomposición a través del índice de Theil muestra que la desigualdad de la escolaridad según las regiones es explicada casi en su totalidad dentro de cada una de estas, ya que de una desigualdad total de 0,1221, la desigualdad dentro del grupo es de 0,1218, lo que representa en contribución relativa el 99%; mientras que menos del 1% de la desigualdad total es explicada entre los grupos. Cabe recalcar que prácticamente no existe diferencia entre la desigualdad existente en la Costa y en la Sierra, ya que ambas están en el 0,12 de desigualdad. Sin embargo, el Oriente aparecería como la región más equitativa con un índice de 0,1023 (ver anexos, tabla 7).

Analizando la desigualdad de las 22 provincias, el comportamiento varía, ya que el 96% de la desigualdad se presenta dentro de cada provincia, y casi el 5% es explicado por desigualdad entre provincias. Dentro de las provincias más desiguales tenemos: Manabí (0,1514), Bolívar (0,1503), Azuay (0,1411) y Chimborazo (0,1405), en cambio, las más equitativas en escolaridad son: Galápagos (0,0805), Napo (0,0949), Pastaza (0,0959) y Zamora Chinchipe (0,0991) (ver anexos, tabla 8).

### 4.3. Desigualdad del consumo por: sexo, etnia, región y provincia

De igual manera que la escolaridad, el análisis se lo realizó utilizando el índice de Theil. Los resultados se presentan a continuación:

*Desigualdad del consumo según el sexo.* En este caso la desigualdad total es de 0,3174 y el 99% proviene de la desigualdad existente dentro de cada grupo, de acuerdo a su contribución relativa. Por tal motivo, se puede afirmar que no existe una desigualdad marcada del consumo por sexo del jefe de hogar (ver anexos, tabla 9).

*Desigualdad del consumo según la etnia.* Los resultados demuestran que la desigualdad en el consumo es de 0,3174. Esta desigualdad está explicada en un 95% (contribución relativa) por las diferencias dentro de cada etnia. Sin embargo, se puede apreciar que las etnias que presentan una mayor desigualdad son la blanca y la mestiza, con índices de Theil de 0,3312 y 0,3103, respectivamente. La etnia más equitativa es la mulata, con un índice de 0,1669 (ver anexos, tabla 10). Cabe indicar que amerita un análisis más exhaustivo, ya que la desigualdad en el consumo en las etnias más equitativas puede darse, por ejemplo, como consecuencia de que sus ingresos sean menores, dando lugar a una mayor equidad.

*Desigualdad del consumo según región y provincia.* De una desigualdad total de 0,3174, se puede afirmar que 0,3111 (98% de contribución relativa) es explicada por la desigualdad existente dentro de las regiones, dejando únicamente un 0,007 (2% de contribución relativa) a la desigualdad entre regiones. La región más inequitativa es la Costa, con un índice de 0,3411, y la más equitativa es la Sierra, con un índice de 0,2752 (ver anexos, tabla 11).

A nivel de provincias el 92% de la desigualdad total es explicada por la desigualdad dentro de cada una de ellas. Las provincias con mayor inequidad son: Morona Santiago (0,4357), Napo (0,3924) y Loja (0,3853). Finalmente, las provincias más equitativas son: Los Ríos (0,1965), Galápagos (0,2132) y Cañar (0,2211) (ver anexos, tabla 12).

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Según el análisis de los datos de 2006 se puede afirmar que el Ecuador tiene un problema de inequidad, expresado tanto en términos de consumo como en términos de activos y capacidades.
- Estas desigualdades se explican en mayor medida por factores estructurales antes que por variables como la etnia, el sexo y la región de residencia.
- La escolaridad, pese a tener altos niveles de concentración, representa una variable progresiva, dado que sus niveles de concentración no son tan elevados como los del consumo.
- Desde esta perspectiva, mejorar la escolaridad general de la población contribuye a reducir la inequidad del consumo (*proxy* del ingreso).
- Como se ha podido apreciar, la desigualdad en la educación, y consecuentemente el ingreso (o consumo), es un punto crítico que amerita análisis más profundos que permitan determinar los factores estructurales por los que se producen ciertos grados de inequidad en todas las variables analizadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2006). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd](http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd).
- León, Mauricio (2002). *Una educación desigual*. Quito: SIISE.
- \_\_\_\_\_ (2001). *La desigualdad del ingreso en el Ecuador*. Quito: SIISE. Disponible en: [www.siise.gov.ec/Publicaciones/desi.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/desi.pdf).
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007). *Informe de desarrollo social. Pobreza, desigualdad e inversión social*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
- Ponce, Juan (2004). «Educación y etnicidad en el Ecuador». Ponencia presentada en el VIII Congreso Ecuatoriano de Sociología y Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales. Quito, 26-29 de junio.
- Salas, Rafael, (2001), La medición de la desigualdad económica. P.T. #14/01. Estudios Fiscales y Universidad Complutense de Madrid.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Serrano, Alfredo (2009). «Medición de la desigualdad». Maestría en Economía del Desarrollo, FLACSO-Ecuador. Quito: inédito.
- SIISE, Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (2002). *Etnicidad y exclusión en el país*. Quito: SIISE.
- Winkler, Donald R., y Santiago Cueto, eds. (2004). *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe: s. d.

## ANEXOS

### RESUMEN I. DESCRIPCIÓN DE GRUPOS

#### **NB: Referencia para el diseño de las tablas**

Esta descripción responde a cada uno de los grupos de análisis, es decir: por sexo, etnia, región y provincia.

**I.1 Grupos – Sexo:****Group\_1** = hombre**Group\_2** = mujer**I.2 Grupos – Etnita:****Group\_1** = indígena**Group\_2** = mestizo**Group\_3** = blanco**Group\_4** = negro**Group\_5** = mulato**Group\_6** = otros**I.3 Grupos – Región:****Group\_1** = Costa**Group\_2** = Sierra**Group\_3** = Oriente**I.4 Grupos – Provincia:****Group\_1** = Azuay**Group\_2** = Bolívar**Group\_3** = Cañar**Group\_4** = Carchi**Group\_5** = Cotopaxi**Group\_6** = Chimborazo**Group\_7** = El Oro**Group\_8** = Esmeraldas**Group\_9** = Guayas**Group\_10** = Imbabura**Group\_11** = Loja**Group\_12** = Los Ríos**Group\_13** = Manabí**Group\_14** = Morona Santiago**Group\_15** = Napo**Group\_16** = Pastaza**Group\_17** = Pichincha**Group\_18** = Tungurahua**Group\_19** = Zamora Chinchipe**Group\_20** = Sucumbíos**Group\_21** = Orellana**Group\_22** = Galápagos

Fuente: INEC (2006).

Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 2. **Escolaridad jefe de hogar**

2.1. Gini escolaridad de jefe de hogar	
inequality measures of escol_jef	
relative mean deviation	.2394633
coefficient of variation	.58022945
standard deviation of logs	.55994692
Gini coefficient	32634237
Mehran measure	.47630855
Piesch measure	.25135927
Kakwani measure	.10537234
Theil entropy measure	.19547881
Theil mean log deviation measure	.06061877

2.2. Gini escolaridad de jefe hombre	
inequality measures of escol_jef	
relative mean deviation	.23046924
coefficient of variation	.55812651
standard deviation of logs	.55247246
Gini coefficient	.31309545
Mehran measure	.45589268
Piesch measure	.24169684
Kakwani measure	.09679268
Theil entropy measure	.17796051
Theil mean log deviation measure	.07189502

2.3. Gini escolaridad de jefe mujer	
inequality measures of escol_jef	
relative mean deviation	.27297062
coefficient of variation	.66350739
standard deviation of logs	.58648268
Gini coefficient	.37572093
Mehran measure	.54841655
Piesch measure	.28937312
Kakwani measure	.13875621
Theil entropy measure	.26405182
Theil mean log deviation measure	.01916851

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 3. **Consumo por hogar**

3.1. Gini de gasto por jefe de hogar	
inequality measures of gas_hog	
relative mean deviation	.3105114
coefficient of variation	.9525540
standard deviation of logs	.7863399
Gini coefficient	.43069375
Mehran measure	.56147653
Piesch measure	.36530236
Kakwani measure	.15949988
Theil entropy measure	.32923824
Theil mean log deviation measure	.29670336

3.2. Gini de gasto por jefe hombre	
inequality measures of gas_hog	
relative mean deviation	.3104394
coefficient of variation	.9469964
standard deviation of logs	.77420662
Gini coefficient	.42903753
Mehran measure	.55820941
Piesch measure	.3644516
Kakwani measure	.15834113
Theil entropy measure	.32618487
Theil mean log deviation measure	.29219389

3.3. Gini de gasto por jefe mujer	
inequality measures of gas_hog	
relative mean deviation	.3083372
coefficient of variation	.95577658
standard deviation of logs	.81528938
Gini coefficient	.43161912
Mehran measure	.56793476
Piesch measure	.3634613
Kakwani measure	.1603164
Theil entropy measure	.33113987
Theil mean log deviation measure	.30356296

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 4. **Curva Lorenz de escolaridad y consumo**

4.1. Escolaridad	
Curva de Lorenz de Escolaridad	
Percentil	Resultado
0.1	0.00724105
0.2	0.05040890
0.3	0.12214626
0.4	0.19573788
0.5	0.27379856
0.6	0.37539726
0.7	0.49415073
0.8	0.63840783
0.9	0.79546374
1	1.00000000

4.2. Consumo	
Curva de Lorenz de Gasto	
Percentil	Resultado
0.1	0.01953671
0.2	0.05054004
0.3	0.08983591
0.4	0.13785359
0.5	0.19553147
0.6	0.26553544
0.7	0.35202023
0.8	0.46420503
0.9	0.62054074
1	1.00000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 5. **Escolaridad y sexo**

Group	Entropy index	population share	(mu_k/mu) ^ theta	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.119235</b>	<b>0.802073</b>	<b>1.023939</b>	<b>0.097925</b>	<b>0.801750</b>
	0.001603	0.004246	0.003138	0.001385	0.006284
2: Group_2	<b>0.133581</b>	<b>0.197927</b>	<b>0.909706</b>	<b>0.024052</b>	<b>0.196922</b>
	0.003421	0.004246	0.011872	0.000833	0.006376
within	---	---	---	<b>0.121977</b>	<b>0.998672</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.00106</b>	<b>0.009055</b>
	---	---	---	0.000017	---
population	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>
	0.001456	0.000000	---	0.001456	0.000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 6. **Escolaridad y etnia**

Group	Entropy index	population share	(mu_k/mu) ^ theta	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.129478</b>	<b>0.060075</b>	<b>0.612558</b>	<b>0.004765</b>	<b>0.039011</b>
	0.0072 59	0.002284	0.016700	0.000438	0.003551
2: Group_2	<b>0.119461</b>	<b>0.806173</b>	<b>1.037788</b>	<b>0.099946</b>	<b>0.818295</b>
	0.001609	0.004103	0.002899	0.001396	0.005916
3: Group_3	<b>0.114388</b>	<b>0.079385</b>	<b>1.075822</b>	<b>0.009769</b>	<b>0.079985</b>
	0.005014	0.002920	0.020522	0.000518	0.004151
4: Group_4	<b>0.120904</b>	<b>0.028716</b>	<b>0.800003</b>	<b>0.002778</b>	<b>0.022741</b>
	0.008161	0.001687	0.026774	0.000246	0.002005
5: Group_5	<b>0.109517</b>	<b>0.025383</b>	<b>0.947225</b>	<b>0.002633</b>	<b>0.021558</b>
	0.008777	0.001675	0.031731	0.000255	0.002077
6: Group_6	<b>0.024182</b>	<b>0.000267</b>	<b>0.756677</b>	<b>0.000005</b>	<b>0.000040</b>
	0.018251	0.000152	0.398577	0.000007	0.000060
within	---	---	---	<b>0.119895</b>	<b>0.981629</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.007871</b>	<b>0.064439</b>
	---	---	---	0.000213	---
population	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>
	0.001456	0.000000	---	0.001456	0.000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 7. **Escolaridad y región**

Group	Entropy index	population share	(mu_k/mu) ^ theta	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.123981</b>	<b>0.462934</b>	<b>1.018812</b>	<b>0.058475</b>	<b>0.478757</b>
	0.002001	0.005271	0.006341	0.001143	0.007735
2: Group_2	<b>0.121311</b>	<b>0.494750</b>	<b>0.987231</b>	<b>0.059252</b>	<b>0.485122</b>
	0.002223	0.005311	0.006024	0.001237	0.007921
3: Group_3	<b>0.102355</b>	<b>0.042316</b>	<b>0.941154</b>	<b>0.004076</b>	<b>0.033375</b>
	0.004426	0.001524	0.017024	0.000220	0.001802
within	---	---	---	<b>0.121803</b>	<b>0.997254</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.000196</b>	<b>0.001606</b>
	---	---	---	0.000002	---
population	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>
	0.001456	0.000000	---	0.001456	0.000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 8. **Escolaridad y provincia**

Group	Entropy index	population share	(mu_k/mu) ^ theta	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.141139</b>	<b>0.049415</b>	<b>0.988909</b>	<b>0.006897</b>	<b>0.056469</b>
	0.004976	0.001698	0.019988	0.000337	0.002735
2: Group_2	<b>0.150328</b>	<b>0.011662</b>	<b>0.774461</b>	<b>0.001358</b>	0.011116
	0.008502	0.000584	0.026620	0.000117	0.000960
3: Group_3	<b>0.134480</b>	<b>0.015301</b>	<b>0.773909</b>	<b>0.001592</b>	<b>0.013038</b>
	0.007476	0.000748	0.023676	0.000130	0.001063
4: Group_4	<b>0.118408</b>	<b>0.013495</b>	<b>0.881153</b>	<b>0.001408</b>	<b>0.011528</b>
	0.006255	0.000637	0.022484	0.000105	0.000863
5: Group_5	<b>0.129160</b>	<b>0.025120</b>	<b>0.824561</b>	<b>0.002675</b>	<b>0.021904</b>
	0.006903	0.001130	0.023341	0.000205	0.001676
6: Group_6	<b>0.140527</b>	<b>0.028716</b>	<b>0.861624</b>	<b>0.003477</b>	<b>0.028468</b>
	0.007685	0.001336	0.027102	0.000278	0.002258
7: Group_7	<b>0.109239</b>	<b>0.050132</b>	<b>0.991908</b>	<b>0.005432</b>	<b>0.044475</b>
	0.004939	0.001843	0.018387	0.000298	0.002428
8: Group_8	<b>0.138453</b>	<b>0.028653</b>	<b>0.892026</b>	<b>0.003539</b>	<b>0.028973</b>
	0.006115	0.001188	0.022280	0.000213	0.001744

9: Group_9	<b>0.107734</b>	<b>0.273825</b>	<b>1. 055554</b>	<b>0.031139</b>	<b>0.254949</b>
	0.003107	0.005268	0.010518	0.001017	0.007455
10: Group_10	<b>0.124419</b>	<b>0.027889</b>	<b>0.914755</b>	<b>0.003174</b>	<b>0.025988</b>
	0.006021	0.001236	0.024119	0.000222	0.001812
11: Group_11	<b>0.136730</b>	<b>0.032196</b>	<b>0.958534</b>	<b>0.004220</b>	<b>0.034547</b>
	0.006109	0.001364	0.023713	0.000266	0.002166
12: Group_12	<b>0.135151</b>	<b>0.054619</b>	<b>0.866190</b>	<b>0.006394</b>	<b>0.052350</b>
	0.006128	0.002010	0.018742	0.000376	0.003031
13: Group_13	<b>0.151403</b>	<b>0.087521</b>	<b>0.888710</b>	<b>0.011776</b>	<b>0.096417</b>
	0.005874	0.002932	0.018844	0.000619	0.004866
14: Group_14	<b>0.110106</b>	<b>0.009287</b>	<b>0.907091</b>	<b>0.000928</b>	<b>0.007594</b>
	0.011680	0.000734	0.036787	0.000117	0.000959
15: Group_15	<b>0.094988</b>	<b>0.004983</b>	<b>1.016106</b>	<b>0.000481</b>	<b>0.003937</b>
	0.009560	0.000451	0.045849	0.000063	0.000513
16: Group_16	<b>0.095933</b>	<b>0.007074</b>	<b>1. 008196</b>	<b>0.000684</b>	<b>0.005601</b>
	0.010232	0.000723	0.052756	0.000095	0.000776
17: Group_17	<b>0.105727</b>	<b>0.222095</b>	<b>1.156718</b>	<b>0.027161</b>	<b>0.222382</b>
	0.003413	0.005092	0.013160	0.000987	0.007346
18: Group_18	<b>0.124126</b>	<b>0.037044</b>	<b>0.912063</b>	<b>0.004194</b>	<b>0.034336</b>
	0.005281	0.001403	0.020263	0.000258	0.002110
19: Group_19	<b>0.099125</b>	<b>0.004867</b>	<b>0.899697</b>	<b>0.000434</b>	<b>0.003554</b>
	0.011454	0.000473	0.044030	0.000067	0.000547
21: Group_21	<b>0.111651</b>	<b>0.009850</b>	<b>0.942571</b>	<b>0.001037</b>	<b>0.008487</b>
	0.009170	0.000686	0.032390	0.000105	0.000863
22: Group_22	<b>0.080564</b>	<b>0.006256</b>	<b>0.884211</b>	<b>0.000446</b>	<b>0.003649</b>
	0.010266	0.000599	0.037866	0.000071	0.000580
within	---	---	---	<b>0.118446</b>	<b>0.969763</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.006300</b>	<b>0.051585</b>
	---	---	---	0.000052	---
population	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.122139</b>	<b>1.000000</b>
	0.001456	0.000000	---	0.001456	0.000000

Tabla 9. Consumo por sexo

Group	Entropy index	population share	$(\mu_k/\mu)^\wedge \theta$	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.314861</b>	<b>0.790837</b>	<b>1.033186</b>	<b>0.257267</b>	<b>0.810533</b>
	0.007412	0.004167	0.004864	0.006622	0.010151
2: Group_2	<b>0.317376</b>	<b>0.209163</b>	<b>0.874828</b>	<b>0.058074</b>	<b>0.182965</b>
	0.014807	0.004167	0.018385	0.003734	0.011562
within	---	---	---	<b>0.315341</b>	<b>0.993498</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.002145</b>	<b>0.006759</b>
	---	---	---	0.000033	---
population	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>
	0.006688	0.000000	---	0.006688	0.000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 10. Consumo por etnia

Group	Entropy index	population share	$(\mu_k/\mu)^\wedge \theta$	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.253145</b>	<b>0.074068</b>	<b>0.545007</b>	<b>0.010219</b>	<b>0.032195</b>
	0.014261	0.002378	0.016072	0.000835	0.002762
2: Group_2	<b>0.310367</b>	<b>0.793558</b>	<b>1.045468</b>	<b>0.257493</b>	<b>0.811243</b>
	0.007387	0.004021	0.004566	0.006646	0.009024
3: Group_3	<b>0.331258</b>	<b>0.077443</b>	<b>1.147182</b>	<b>0.029429</b>	<b>0.092719</b>
	0.017725	0.002793	0.040542	0.002476	0.007701
4: Group_4	<b>0.187951</b>	<b>0.029800</b>	<b>0.715257</b>	<b>0.004006</b>	<b>0.012622</b>
	0.017684	0.001655	0.027414	0.000501	0.001610
5: Group_5	<b>0.166999</b>	<b>0.024643</b>	<b>0.779267</b>	<b>0.003207</b>	<b>0.010104</b>
	0.014187	0.001595	0.029872	0.000356	0.001154
6: Group_6	<b>0.221257</b>	<b>0.000488</b>	<b>0.900024</b>	<b>0.000097</b>	<b>0.000306</b>
	0.132405	0.000248	0.267708	0.000068	0.000214
within	---	---	---	<b>0.304451</b>	<b>0.959189</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.012725</b>	<b>0.040091</b>
	---	---	---	0.000312	---
population	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>
	0.006688	0.000000	---	0.006688	0.000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 11. **Consumo por región**

Group	Entropy index	population share	(mu_k/mu) ^ theta	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.341178</b>	<b>0.467742</b>	<b>1.121418</b>	<b>0.178960</b>	<b>0.563822</b>
	0.009199	0.005090	0.010998	0.006065	0.013131
2: Group_2	<b>0.275289</b>	<b>0.490199</b>	<b>0.907243</b>	<b>0.122429</b>	<b>0.385719</b>
	0.009484	0.005129	0.010389	0.005207	0.015351
3: Group_3	<b>0.312420</b>	<b>0.042059</b>	<b>0.741811</b>	<b>0.009747</b>	<b>0.030710</b>
	0.013 5 57	0.001481	0.021501	0.000621	0.002100
within	---	---	---	<b>0.311136</b>	<b>0.980250</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.007022</b>	<b>0.022125</b>
	---	---	---	0.000049	---
population	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>
	0.006688	0.000000	---	0.006688	0.000000

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Ponce, Pilco y Pereira.

Tabla 12. **Consumo por provincia**

Group	Entropy index	population share	(mu_k/mu) ^ theta	Absolute contribution	Relative contribution
1: Group_1	<b>0.311432</b>	<b>0.049370</b>	<b>1.283397</b>	<b>0.019733</b>	<b>0.062169</b>
	0.013 503	0.001647	0.037234	0.001296	0.004234
2: Group_2	<b>0.311212</b>	<b>0.012917</b>	<b>0.664773</b>	<b>0.002672</b>	<b>0.008420</b>
	0.026474	0.000597	0.029600	0.000329	0.001059
3: Group_3	<b>0.221112</b>	<b>0.016065</b>	<b>0.862231</b>	<b>0.003063</b>	<b>0.009649</b>
	0.014566	0.000742	0.029575	0.000283	0.000926
4: Group_4	<b>0.337615</b>	<b>0.013092</b>	<b>0.701837</b>	<b>0.003102</b>	<b>0.009773</b>
	0.051785	0.000607	0.038164	0.000625	0.001977
5: Group_5	<b>0.275414</b>	<b>0.027484</b>	<b>0.823412</b>	<b>0.006233</b>	<b>0.019636</b>
	0.017897	0.001140	0.028801	0.000574	0.001869
6: Group_6	<b>0.332543</b>	<b>0.033059</b>	<b>0.795527</b>	<b>0.008746</b>	<b>0.027554</b>
	0.016127	0.001385	0.030528	0.000680	0.002250
7: Group_7	<b>0.245673</b>	<b>0.047947</b>	<b>0.915239</b>	<b>0.010781.</b>	<b>0.033966</b>
	0.015944	0.001748	0.027008	0.000976	0.003161
8: Group_8	<b>0.268037</b>	<b>0.029646</b>	<b>0.849659</b>	<b>0.006752</b>	<b>0.021271</b>
	0.017505	0.001172	0.027479	0.000615	0.002003

9: Group_9	<b>0.271590</b>	<b>0.266577</b>	<b>0.992162</b>	<b>0.071832</b>	<b>0.226311</b>
	0.012926	0.005071	0.017375	0.004424	0.013082
10: Group_10	<b>0.279977</b>	<b>0.029189</b>	<b>0.843291</b>	<b>0.006892</b>	<b>0.021713</b>
	0.015107	0.001221	0.029319	0.000550	0.001817
11: Group_11	<b>0.385304</b>	<b>0.031787</b>	<b>0.949712</b>	<b>0.011632</b>	<b>0.036646</b>
	0.023510	0.001314	0.041220	0.001135	0.003638
12: Group_12	<b>0.196598</b>	<b>0.055085</b>	<b>0.693568</b>	<b>0.007511</b>	<b>0.023664</b>
	0.013308	0.001959	0.018182	0.000674	0.002205
13: Group_13	<b>0.306808</b>	<b>0.090944</b>	<b>0.802240</b>	<b>0.022384</b>	<b>0.070523</b>
	0.026511	0.002888	0.026327	0.002597	0.008086
14: Group_14	<b>0.435704</b>	<b>0.009248</b>	<b>0.661790</b>	<b>0.002666</b>	<b>0.008401</b>
	0.036184	0.000709	0.047821	0.000357	0.001142
15: Group_15	<b>0.392487</b>	<b>0.005023</b>	<b>0.846279</b>	<b>0.001668</b>	<b>0.005256</b>
	0.040516	0.000441	0.070996	0.000281	0.000896
16: Group_16	<b>0.310533</b>	<b>0.007144</b>	<b>0.839495</b>	<b>0.001862</b>	<b>0.005867</b>
	0.029641	0.000722	0.065348	0.000267	0.000852
17: Group_17	<b>0.325853</b>	<b>0.216614</b>	<b>1.332316</b>	<b>0.094041</b>	<b>0.296280</b>
	0.013605	0.004900	0.026350	0.005361	0.013202
18: Group_18	<b>0.272096</b>	<b>0.0381.64</b>	<b>0.971972</b>	<b>0.010093</b>	<b>0.031799</b>
	0.014255	0.001377	0.029639	0.000776	0.002554
19: Group_19	<b>0.234866</b>	<b>0.004829</b>	<b>0.623395</b>	<b>0.000707</b>	<b>0.002227</b>
	0.033378	0.000459	0.042555	0.000135	0.000430
21: Group_21	<b>0.232232</b>	<b>0.009656</b>	<b>0.775506</b>	<b>0.001739</b>	<b>0.005479</b>
	0.020884	0.000657	0.037435	0.000221	0.000712
22: Group_22	<b>0.213202</b>	<b>0.006159</b>	<b>0.703512</b>	<b>0.000924</b>	<b>0.002911</b>
	0.025770	0.000574	0.040621	0.000143	0.000456
within	---	---	---	<b>0.295033</b>	<b>0.929517</b>
	---	---	---	---	---
Between	---	---	---	<b>0.022924</b>	<b>0.072224</b>
	---	---	---	0.000211	---
population	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>	---	<b>0.317405</b>	<b>1.000000</b>



# X

## DESIGUALDAD EN EL ACCESO AL CRÉDITO

**MARÍA HELENA BETANCOURT Y HUGO JÁCOME**

Esta investigación presenta una discusión teórica sobre el rol de las instituciones financieras (públicas, privadas y asociativas) en el desarrollo y los problemas de racionamiento de crédito. Por otro lado, se hace un estudio empírico sobre la desigualdad en la asignación del crédito en la economía ecuatoriana. La desigualdad en la asignación del crédito es estudiada a través del manejo de técnicas y herramientas de medición de la desigualdad, tales como la curva de Lorenz y la curva de concentración. El estudio comprende un análisis descriptivo y comparativo entre el acceso a los créditos de la banca pública y privada, y de manera desagregada entre los programas de crédito del gobierno. Los resultados obtenidos muestran que el acceso al crédito es altamente inequitativo: el 90% de la población más pobre accede al 40% del total de los créditos públicos; en cuanto a la banca privada, el 90% de la población más pobre accede tan solo al 20% del total de los créditos privados.

### 1. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero cumple un rol fundamental en el proceso de asignación de recursos en la economía de un país. Cuando las instituciones financieras (públicas, privadas y cooperativas) no desempeñan esta función de forma adecuada, las posibilidades de desarrollo económico y social se ven amenazadas, provocando procesos recesivos en la economía, exclusión social y pobreza.

El racionamiento de crédito, ampliamente debatido en la literatura sobre economía financiera, puede terminar en prácticas de exclusión para amplios sectores de prestatarios estigmatizados por las finanzas ortodoxas como de *alto riesgo*; en estos segmentos se encuentran las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y hogares o personas ubicados en los quintiles más bajos de ingresos. Esta situación ocasiona procesos estructurales de desigualdad en el acceso al crédito, que agudizan las inequidades socioeconómicas y los niveles de pobreza (Jácome, 2005a).

Las barreras de entrada que imponen las instituciones financieras derivan en una serie de problemas que van desde la imposibilidad de impulsar actividades de inversión productiva, de servicios, en capital humano, en tecnología, entre otros, hasta la exclusión y empobrecimiento de grandes segmentos de la población. Esta situación limita la posibilidad de incrementar el nivel de ingresos de las familias, inversión de las

MIPYMES y la generación de fuentes de empleo.

El *racionamiento del crédito*, término utilizado para explicar el comportamiento de la oferta y demanda en los mercados competitivos de crédito<sup>38</sup>, se da de dos formas: la primera sucede cuando se raciona total o parcialmente la cantidad demandada de crédito a un determinado segmento de prestatarios; y la segunda, cuando se limita el crédito a un número determinado de miembros de un segmento de prestatarios (Keeton, 1979).

La segunda forma de racionamiento de crédito puede agudizarse, es decir, exclusión total de los mercados de crédito. Esta práctica, que aplican generalmente las instituciones financieras tradicionales, como los bancos privados, se conoce como *redlining*, y se da principalmente cuando «los prestatarios no tienen suficientes flujos de caja futuros o garantías para respaldar su demanda de crédito» (Freixas & Rochet, 1997).

Los aportes teóricos realizados por Akerlof (1970), Spence (1973), Stiglitz y Rothschild (1976), Stiglitz y Weiss (1981), sobre el comportamiento de los mercados bajo *información asimétrica*<sup>39</sup>, permiten identificar dos razones que explican el racionamiento del crédito por parte de las instituciones financieras formales: el riesgo moral y la selección adversa.

El *riesgo moral* ocurre cuando los agentes económicos tienen incentivos para emprender actividades de mayor riesgo. Si los prestamistas (bancos) suben los tipos de interés, los prestatarios se verán motivados a invertir en actividades que impliquen asumir mayores riesgos para cubrir los costos del financiamiento y obtener utilidad. Este comportamiento aumenta el riesgo de impago y la disminución del rendimiento esperado del prestamista, lo que ocasiona que los prestatarios generen racionamiento del crédito.

La *selección adversa* ocurre cuando el prestamista no discrimina entre prestatarios y aplica un mismo tipo de interés para todos. Al subir los tipos de interés, en busca del equilibrio de mercado, los prestatarios adversos al riesgo se verán desalentados por demandar créditos, atrayendo a los prestatarios con mayor riesgo de impago, ocasionando la disminución del rendimiento esperado del prestamista, por lo que este preferirá racionar el crédito.

Dados estos problemas, los prestamistas (bancos) se verán enfrentados a racionar el crédito, ya que la demanda superará a la oferta, y a buscar mecanismos para minimizar el riesgo de impago entre las personas o empresas que demandan crédito. El inconveniente es que estos mecanismos pueden reflejarse en prácticas de exclusión severa, limitando el acceso al crédito a personas con bajos niveles de ingresos y MIPYMES con poca o ninguna capacidad de dar garantías (colateral de un préstamo), ocasionando *restricción de liquidez*.<sup>40</sup>

Cuando las personas y MIPYMES tienen restricción de liquidez, ven limitadas sus posibilidades de realizar gastos de inversión (activos fijos e inventarios), gastos en bienes durables de consumo, gastos en educación, capacitación, salud e investigación y

<sup>38</sup> El mercado de crédito no cumple con el equilibrio walrasiano, que supone que la oferta iguala a la demanda en todos los mercados. Los «fallos del mercado» ocasionan prácticas de *racionamiento de crédito*, debido a que la demanda de crédito supera a la oferta, independientemente del tipo de interés que se pueda aplicar para encontrar el equilibrio de mercado.).

<sup>39</sup> Se tienen problemas de información asimétrica en los mercados de crédito cuando el prestamista no conoce toda la información que maneja el prestatario; es decir, cuando el prestatario tiene mayor información sobre el uso y fin de los recursos obtenidos a través de un crédito.

desarrollo, provocando que la capacidad productiva futura de la economía se vea afectada. El crecimiento económico de un país está relacionado con la inversión, es decir, con el aumento del *stock* de capital, del capital no físico (recursos humanos) y con el progreso tecnológico.

Por otro lado, el acceso al crédito en sectores de población con niveles bajos de ingreso ha sido estudiado intensamente en la última década, debido a la serie de impactos de orden económico y social que tiene; fundamentalmente, el impacto relacionado con la disminución de la pobreza y el empoderamiento de las personas. Desde inicios de los años noventa, la comunidad internacional ha apostado a las microfinanzas, en general, y al crédito, en particular, para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio, que incluyen la erradicación de la extrema pobreza en el mundo (CGAP, 2002).<sup>41</sup> En la Primera Cumbre de Microcrédito, celebrada en Washington en febrero de 1997, se comprobó el gran número de actores que trabajan en este tema: 2.900 participantes en representación de 137 países. Asimismo, se inició una campaña mundial de créditos y otro tipo de servicios financieros, hasta el año 2005, para el fomento del trabajo individual, dirigido especialmente para mujeres y para los 100 millones de familias más pobres del mundo (ver [www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)).

Si bien el crédito no es la única política que contribuye a la reducción de la pobreza, es probablemente uno de los mecanismos que permite superar limitaciones económicas y de calidad de vida de las personas, mediante la acumulación de bienes, contribuyendo a las actividades económicas a través de la compra de insumos para la producción, asegurando un cierto nivel de consumo frente a problemas de volatilidad de los ingresos, fomentando la conformación de grupos solidarios y redes que fomentan la construcción de capitales sociales, permitiendo la formación de un historial crediticio y financiero que coadyuve al aumento de la autoestima y dignidad de las familias, así como al empoderamiento de la mujer al interior de las familias (Gulli, 1999; CGAP, 2002). La literatura sobre los estudios de impacto de la contribución de las microfinanzas es abundante y cubre varios países, no solamente países en desarrollo sino también países desarrollados.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. El rol de los intermediarios financieros y la importancia del crédito en la economía

La economía financiera ha permitido señalar que la existencia de los intermediarios financieros<sup>42</sup> está íntimamente relacionada con las imperfecciones en los mercados

<sup>40</sup> La *restricción de liquidez* es la imposibilidad para acceder al crédito sobre la base o expectativas del flujo de ingresos futuros, debido a que los prestamistas pueden considerar que no existe certidumbre de los mismos y, por ende, tampoco la capacidad para pagar el crédito (Sachs & Larraín, 1993).

<sup>41</sup> Las Metas de Desarrollo del Milenio sobre reducción de la pobreza, que promueve el Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) a través de las microfinanzas son: i) erradicación de la extrema pobreza y el hambre; ii) fortalecer la educación universal; iii) promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; iv) reducir la muerte infantil, mejorar la salud materna y combatir las enfermedades.

financieros debido a los problemas de asimetría de la información. Las funciones básicas que los intermediarios financieros realizan en la economía son las siguientes (Freixas & Rochet, 1997; Samartín, 1997; Suárez, 1993):

- **Asignación de recursos.** Canalizar recursos monetarios de sectores superavitarios (ahorradores) hacia sectores deficitarios o demandantes de recurso (empresas); es decir, canalización del crédito.
- **Mecanismo de pagos.** Los bancos son los principales partícipes de las cámaras de compensación y de transferencias de fondos mediante anotaciones electrónicas, facilitando y contribuyendo activamente en las transacciones entre los usuarios del sistema financiero.
- **Gestión de riesgos.** A través de esta función, los intermediarios financieros contribuyen a una diversificación del riesgo al canalizar el ahorro a un gran número de prestatarios. Esto permite una reducción de la incertidumbre de insolvencia: «cuando el número de préstamos intermediados es suficientemente grande, la financiación intermediada aventaja a la financiación directa» (Suárez, 1993: 37).
- **Reducción de los costos de transacción.** Los intermediarios financieros buscan disminuir los problemas de asimetría de información. El análisis de riesgo de crédito a los demandantes de recursos busca incorporar más información al sistema. Esta actividad permite disminuir los costos de transacción individuales en el amplio espacio de oferentes y demandantes de dinero.

Los bancos desempeñan un papel trascendental en la determinación de los niveles de vida de una sociedad, y la función de asignación eficiente de recursos puede limitar o propiciar las posibilidades de desarrollo a nivel micro y macroeconómico. Cuando los mercados de capitales (bolsas de valores) se encuentran poco desarrollados, como es el caso de países en desarrollo, los bancos juegan un papel fundamental en el suministro de recursos a la economía y aporte al crecimiento económico; existe una correlación positiva entre crédito bancario y el producto interno bruto (PIB) (Levine & Zervos, 1998; Rajan & Zingales, 1998).

Durante la década de los noventa, el porcentaje del crédito bancario con relación al PIB en países de América Latina y el Caribe fue del 28%, mientras que en los países desarrollados fue del 84% (BID, 2004).

El crédito bancario, fuente principal de financiamiento en los países latinoamericanos, es todavía «escaso, costoso y volátil» (BID, 2004). Además refleja las limitaciones de la banca para contribuir de forma eficiente al desarrollo económico y evitar procesos de exclusión a sectores estigmatizados como de alto riesgo por los mercados financieros, como es el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

### *Justificación de la intervención estatal*

Las restricciones de acceso al crédito generan varios problemas en la economía, como coartar el fomento de actividades de comercio, de producción y de servicios; situación que atenta contra el desarrollo socioeconómico de un país. Además de lo indicado, se

---

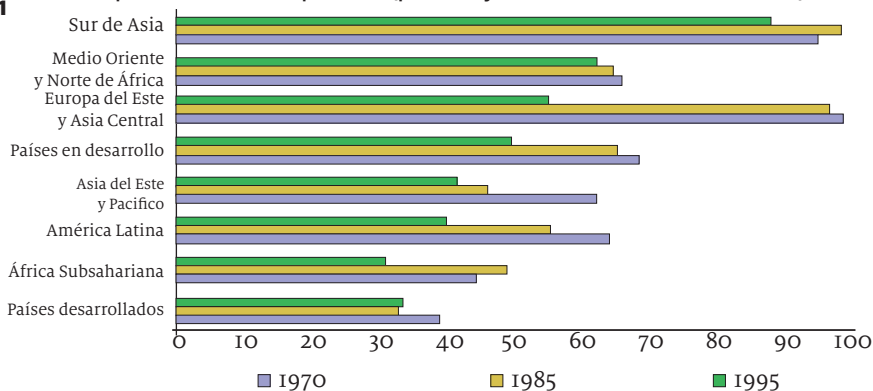
<sup>42</sup> El concepto de intermediarios financieros es sumamente amplio, pero en este documento se consideran como tales a las instituciones que brindan, entre otros servicios, los de ahorro y crédito, como son bancos y cooperativas de ahorro y crédito.

limita el desarrollo del sector financiero, y esto está vinculado esencialmente con la creación de mercados financieros competitivos que permitan contrarrestar los problemas de acceso a los recursos financieros y solventar la demanda de dinero.

Finalmente, uno de los mayores problemas que genera el racionamiento de crédito es la aparición de mercados financieros informales paralelos. En el caso del Ecuador, debido a la limitada respuesta del sector financiero regulado por la Superintendencia de Bancos y Seguros a las demandas de servicios financieros de los agentes económicos urbanos y rurales, se han ido creando a lo largo del tiempo sistemas financieros paralelos informales, es decir, no regulados (Jácome, 2004, 2005a, 2005b). Si bien estas instituciones informales o no reguladas dinamizan a las economías locales, a las actividades de determinados gremios y sectores productivos, se corre el riesgo de que se estén aplicando prácticas financieras que generan vulnerabilidad financiera para los prestatarios por los altos costos del dinero (tipo de interés), y para los ahorristas e inversores riesgo de pérdida o estafa de sus ahorros. Hace poco tiempo, en el país se hizo público el sonado caso del «notario Cabrera», una red informal de captación de dinero que pagaba intereses excesivos, alrededor del 10% mensual, según la información pública, por los dineros que recibía del público bajo la figura de ahorro/inversión. Esta red finalmente terminó estafando a cientos de personas. Este ejemplo alerta de que los agentes informales no solamente aparecen para solventar los problemas de financiamiento, sino también de ahorro/inversión cuando existen limitadas opciones para invertir recursos excedentes; es decir, en países donde los mercados de capitales (bolsas de valores) están poco desarrollados.

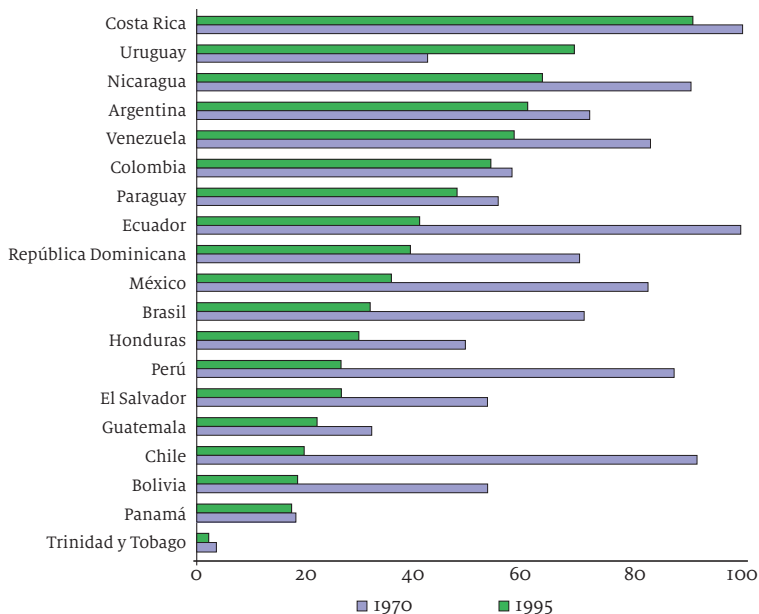
Por lo tanto, cuando las instituciones financieras, y concretamente los bancos privados, no cumplen con su función de asignación eficiente de recursos a través del proceso de intermediación financiera, es decir, aplican *prácticas de racionamiento de crédito*, y cuando no existen mercados de capitales desarrollados que contribuyan a la desintermediación financiera, el Estado, a través de la banca pública de desarrollo, debe jugar un papel fundamental en el marco de las políticas de desarrollo económico y social de un país.

Sin embargo, sobre este último tema amerita reflexionar sobre el peso específico o la participación entre la banca pública y la banca privada en estos últimos cincuenta años. En la década de los cincuenta y sesenta, varios expertos en desarrollo y economistas fortalecieron la posición de que el Estado debía tener una posición importante al interior de los mercados financieros (Lewis, 1955; Gerschenkron, 1962). Tras la Segunda Guerra Mundial, gran parte de los procesos de reconstrucción de Europa y de reactivación de la economía mundial estuvieron acompañados de una fuerte acción estatal, desde los dos lados del Atlántico, a través del fortalecimiento de la banca de desarrollo pública, tanto nacional como internacional. En la década de los setenta, la participación de la banca pública con relación a los activos totales de los sistemas financieros en los países desarrollados representaba alrededor del 40%, y en el caso de los países en desarrollo representaba alrededor del 65% (BID, 2005). En la década de los ochenta y noventa, tras todas las reformas «neoliberales» que se dieron a partir del llamado «Consenso de Washington», la banca pública de desarrollo fue perdiendo espacio con la tendencia privatizadora y reductora del Estado, de tal forma que la participación del sector público financiero, especialmente en los países en desarrollo —entre ellos los latinoamericanos— disminuyó considerablemente en las dos últimas décadas, como se puede apreciar en el gráfico 1.

**Grafico 1****Proporción de bancos públicos (porcentaje del total de activos bancarios)**

Fuente y elaboración: (BID 2005: 162).

Al interior de América Latina, si se compara la participación de la banca pública en la década de los setenta con la de los años noventa, se puede apreciar el impacto de las políticas neoliberales. Países como Ecuador, Chile, Perú, México, entre otros, prácticamente recortaron a más de la mitad la participación de sus bancos públicos en los sistemas financieros nacionales (ver gráfico 2). El desmantelamiento de la banca pública en pro de la banca privada, como se verá más adelante, tuvo un impacto negativo en uno de los principales objetivos que debe cumplir la banca, que es la asignación eficiente de recursos en la economía para impulsar el desarrollo socioeconómico.

**Grafico 2****Proporción de bancos públicos de América Latina (porcentaje del total de activos bancarios)**

Fuente y elaboración: (BID 2005: 168).

### *El crédito, herramienta para atenuar la pobreza y la desigualdad*

El acceso al crédito en sectores de población de escasos recursos económicos ha sido estudiado intensamente en la última década, debido a la serie de impactos económicos y sociales relacionados con el alivio de la pobreza. Desde inicios de los años noventa la comunidad internacional ha apostado a las microfinanzas y al crédito para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio, que incluyen la erradicación de la extrema pobreza en el mundo (CGAP, 2002). Adicionalmente, se dio inicio a una campaña mundial de créditos y otro tipo de servicios financieros, hasta el año 2005, para el fomento del trabajo individual, dirigido especialmente a las mujeres y a los 100 millones de familias más pobres del mundo (ver [www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)).

El crédito contribuye a las actividades económicas a través de la compra de materia prima para la producción, fomenta la conformación de grupos solidarios que estimulan la construcción de capitales sociales, lo cual permite la formación de un historial crediticio y financiero que coopera al aumento de la autoestima y dignidad de las familias, y la importancia de la mujer al interior de las familias (Gulli, 1999; CGAP, 2002).

Un aspecto importante que se debe considerar es que la inequidad de ingresos es una condición permanente, que se explica en parte por la restricción en el acceso a crédito de los hogares de menores ingresos, generando una incapacidad para generar mayores tasas de acumulación, situación en la que es posible salir de la pobreza, pero que mantendría la inequidad por la diferencia en las tasas de acumulación de riqueza y bienestar entre segmentos poblacionales (Durlauf, 1992).

Por otro lado, Irrázaval (1995) plantea la «habilitación» como una herramienta que permite a la población pobre desarrollar capacidades para que cuenten con mecanismos para superar la pobreza por sus propios medios, lo que involucra: aspectos subjetivos (autovaloración personal y familiar, y autopercepción de la pobreza), educación (escolaridad y apoyo familiar), el trabajo (satisfacción), la familia (relación conyugal, armonía, participación y cooperación) y el acceso a programas sociales.

Las investigaciones de Romani (2002), Cheston y Reed (1999) y Aroca (2002) para América Latina concluyen que existe un impacto positivo del acceso a crédito en el bienestar de las personas que disponen de este servicio.

Según el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP, 2002) la población de bajos ingresos utiliza el crédito para actividades de inversión como negocios microempresariales, satisfacción de necesidades básicas y emergencias médicas o de calamidad doméstica dentro del hogar, manejando sus flujos financieros en base a su prioridad, que es lo que les genera mayor bienestar.

Adicionalmente, es ampliamente aceptado que el acceso a crédito es un mecanismo que permite generar acumulación de activos e inversión productiva en condiciones sostenibles que potencian las capacidades endógenas de los beneficiarios y no generan un esquema de dependencia a un programa o institución (Mideros, 2008).

Es importante considerar que el crédito no es la única herramienta de política económica que contribuye a la reducción de la pobreza, pero sí es probablemente uno de los mecanismos que permite superar limitaciones económicas y de calidad de vida de las personas.

### *Finanzas alternativas como un instrumento redistributivo del capital*

Entre las finanzas alternativas se encuentra el desarrollo de las microfinanzas, que nacen como un mecanismo financiero alternativo a los graves problemas de racionamiento de crédito y limitación en la prestación de servicios financieros aplicados por la banca formal.

Desde su concepción teórica, las microfinanzas cuestionan los criterios financieros de exclusión aplicados en las finanzas neoliberales, relacionados con los criterios de riesgo vs. rentabilidad, garantías reales o colaterales, acceso a los servicios financieros, regulación financiera ortodoxa, entre otros. Las finanzas alternativas, desde un enfoque de economía social y solidaria, procuran una distribución más igualitaria de los recursos y acceso a todo tipo de servicios financieros, como el ahorro, el crédito, seguros y asesoramiento financiero, desde una construcción de estructuras sociales empoderadas de la gestión económica y financiera (Sabaté, Muñoz & Ozomek, 2005; Coraggio, 2002).

Ecuador tiene una larga trayectoria de instituciones que realizan actividades de microfinanzas, trayectoria que está relacionada con el sistema de cooperativas de ahorro y crédito (COAC) que empieza a constituirse desde finales del siglo XIX. En la actualidad, se estima que existen más de 1.221 COAC, entre reguladas y no reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Además, otro tipo de instituciones, como organizaciones no gubernamentales (ONG) y bancos privados, han aparecido en las últimas dos décadas para realizar actividades de microcrédito dirigido a segmentos específicos de la población urbana y rural. A estas iniciativas hay que sumar las acciones realizadas desde el sector público para el financiamiento de mipymes a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) y la Corporación Financiera Nacional (CFN). Experiencias que no tuvieron la repercusión social esperada principalmente porque, en el primer caso, se desfinanció el BNF por la ineficiente recuperación de los recursos y, en el segundo caso, porque se utilizó a la banca privada como banca de primer piso, con el desacierto de utilizar expertos en finanzas neoliberales, con limitados conocimientos en finanzas alternativas, en actividades de microfinanzas.

Las microfinanzas tienen una estrecha vinculación conceptual con los fundamentos del cooperativismo y la economía social; es por esta razón que, sin restar importancia a los otros tipos de instituciones, las COAC son las instituciones más aptas para impulsar cualquier programa de microfinanzas con una perspectiva redistributiva de acceso al capital. Las COAC se fundamentan en los principios de autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad entre sus miembros; además, cuentan con una amplia capacidad de autocontrol y supervisión debido a que todos los socios son dueños de la cooperativa y con derecho a voto. Por otro lado, el sistema de COAC tiene una cobertura nacional superior a la de cualquier banco privado o público, financiera u ONG: en la actualidad existen alrededor de 1.221 COAC localizadas en todas las provincias del Ecuador (MIES, 2009).

Bajo las consideraciones presentadas a lo largo del documento, las posibilidades de viabilizar una política redistributiva de acceso al capital y fomentar el desarrollo económico, social y solidario, pueden estar articuladas a una mayor participación de la banca pública apoyada de las instituciones que hacen finanzas alternativas y actividades de microfinanzas, como instrumentos para fomentar las actividades de las mipymes, acceso al crédito a los quintiles más pobres de la población y contribuir a la generar fuentes de empleo.

# Descripción de los principales programa de crédito del Estado

Tabla 1. Principales programa de crédito del Estado

Crédito	Crédito productivo solidario	Crédito de desarrollo humano	BNF – Programa 555	BNF – Otros créditos	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)
Destino del crédito	Para mejorar las condiciones económicas de los hogares más vulnerables a través del impulso microempresarial.	Para mejorar las condiciones económicas de los hogares más vulnerables a través del impulso microempresarial.	Para el financiamiento de proyectos de inversión en unidades de producción, comercio o servicio, en funcionamiento o por instalarse.	Para el financiamiento de actividades productivas: agrícola, pecuario, pequeña industria, artesanía, pesca artesanal, acuícola, minera, forestal, servicios en general.	Préstamos Quirografarios (PQ): financiamiento de bienes de consumo. Préstamos Hipotecarios (PH): financiamiento de vivienda terminada, construcción, ampliación y remodelación.
Requisitos para calificar a un crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ser beneficiario del Bono de desarrollo humano (BDH), pensión adultos mayores, pensión personas con discapacidad, que se encuentren bajo la línea de pobreza.</li> <li>— Cumplir con los demás requisitos, solicitados por la operadora de crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ser beneficiario del BDH, pensión para adultos mayores, pensión para personas con discapacidad.</li> <li>— Cumplir con los demás requisitos, solicitados por la operadora de crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ser personas naturales o jurídicas privadas relacionadas con las actividades de producción, comercio o servicios, cuyos activos no superen los USD 20.000 y que tengan hasta 10 empleados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Persona natural o jurídica con calificación A, B o C en el BNF si el monto del préstamo es hasta USD 50.000; a partir de USD 50.001 con calificación A o B en el BNF.</li> <li>— Para préstamos sobre los USD 100.000 estudio de factibilidad de la actividad productiva a desarrollar con el préstamo.</li> </ul>	<p>PQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tener mínimo 36 aportes.</li> <li>— Tener los últimos 6 aportes consecutivos.</li> <li>— No mantener obligaciones pendientes con el IESS o BIESS.</li> <li>— Acreditar una fuente de ingreso estable o encontrarse en goce de una pensión otorgada por el IESS.</li> <li>— Los afiliados activos deben mantener valores acumulados de fondos de reserva y/o cesantía.</li> </ul> <p>Requisitos de los PH adicionales a los mencionados en los PQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tener los últimos 12 aportes consecutivos.</li> <li>— No tener calificación equivalente a D o E en la Central de Riesgos y tener capacidad de endeudamiento calificada por el BIESS o IESS.</li> <li>— No encontrarse el empleador en mora de sus obligaciones con el IESS.</li> </ul> <p>Exclusivo para vivienda terminada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Para préstamos superiores a USD 125.000 tener el 20% del avalúo de la vivienda.</li> </ul>

Monto máximo	USD 840	USD 840	USD 5.000	— De acuerdo al proyecto de inversión y actividad productiva	— Monto máximo para PQ: USD 21.120. — Monto máximo para PH: no hay límite, pero depende de la capacidad de endeudamiento. — Capacidad de endeudamiento o cuota máxima: 40% de la remuneración reportada.
Plazo máximo	2 años	2 años	5 años	De acuerdo a la actividad productiva	Para PQ: 5 años. Para PH: 25 años.
Tasa de interés	Según condiciones de mercado.	5% anual sobre saldos.	5% a 5 años plazo.	Según Comité de Administración.	Según tasas de interés del Banco Central y según plazo.
Garantía	Garantía según cada operadora.	Sin garantía. Bloqueo del pago del Bono de Desarrollo Humano por el plazo del crédito.	Garantía personal para créditos individuales y solidarios.	Garantía hipotecaria o prendaria mayor al 120%.	PH: Garantía hipotecaria. PQ: Fondos de Reserva y Cesantía.
Financiamiento	100%	100%	100%	Hasta el 80 % de las inversiones.	PH: hasta el 80% si el crédito es mayor a USD 125.000.

Fuente: BIESS, BNF y MIES.  
Elaboración: Betancourt y Jácome.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

Para el desarrollo de esta investigación se utilizará principalmente el método descriptivo cuantitativo a través del análisis gráfico de las curvas de concentración, la curva de Lorenz y los gráficos correspondientes a las frecuencias de los montos de los créditos. La aplicación de estas herramientas descriptivas muestra resultados desagregados de la asignación del crédito por institución financiera con respecto a los programas de crédito público, y de manera agregada entre banca pública y privada.

#### 3.1. Curva de Lorenz y curva de concentración

La curva de Lorenz es una representación gráfica de la distribución de ingresos, la cual resulta particularmente útil para realizar análisis comparativos de la desigualdad en el tiempo. La curva de Lorenz relaciona la distribución acumulada de hogares con su respectiva participación en el total de ingresos. Una distribución igualitaria de ingresos tiene asociada una curva de Lorenz con forma de línea recta o de 45 grados; puesto que el 10% más pobre de los hogares obtiene el 10% del total de los ingresos (Larrañaga y Herrera, 2008).

Por otro lado, la curva de concentración se calcula con el mismo método que la curva de Lorenz, pero a diferencia de esta incorpora una variable de interés adicional. Si el ordenamiento según la variable socioeconómica y según la variable de interés adicional coincide, las curvas de Lorenz y de concentración también coinciden, y el índice de concentración y el coeficiente de Gini adoptan el mismo valor.

### 3.2. Base de datos

La base de datos utilizada para el estudio fue levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), mediante el Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), en la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de diciembre de 2007 y 2009. Su principal objetivo es visualizar el perfil social, demográfico y económico de la población del país.

La ENEMDU cubre las áreas urbana y rural del país, excluyendo la región insular, a nivel de siete dominios geográficos: Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Resto Sierra, Resto Costa, e incluye también la región amazónica.

La base utilizada de la ENEMDU de 2007 presenta 76.922 observaciones, que corresponden a 18.993 hogares y a 36.164 perceptores de ingreso, e incluye los factores de expansión que permiten caracterizar a la población nacional. La unidad de análisis es el hogar y la escala de equivalencia es el ingreso per cápita, calculado a través del número de miembros en el hogar. El cálculo de la escala de equivalencia consistió en la suma de todos los ingresos corrientes que perciben los hogares, para luego ser divididos por el número de miembros correspondiente a cada hogar.

De acuerdo a la ENEMDU los ingresos corrientes se definen como las percepciones monetarias y/o en especie que recibe la persona, en forma habitual, y son percibidas a intervalos regulares de tiempo (diario, semanal, quincenal, mensual).

El ingreso corriente se clasifica de acuerdo a su origen en las siguientes categorías:

- a) Ingresos provenientes del trabajo.
- b) Ingresos del trabajo dependiente (asalariado).
  - Monetario.
  - No monetario (salario en especie).
- c) Ingresos provenientes del trabajo independiente (cuenta propia o como patrono).
  - Monetario.
  - No monetario (autoconsumo y autosuministro).
- d) Ingresos no del trabajo (provenientes del capital, inversiones o transferencias contractuales o no contractuales).

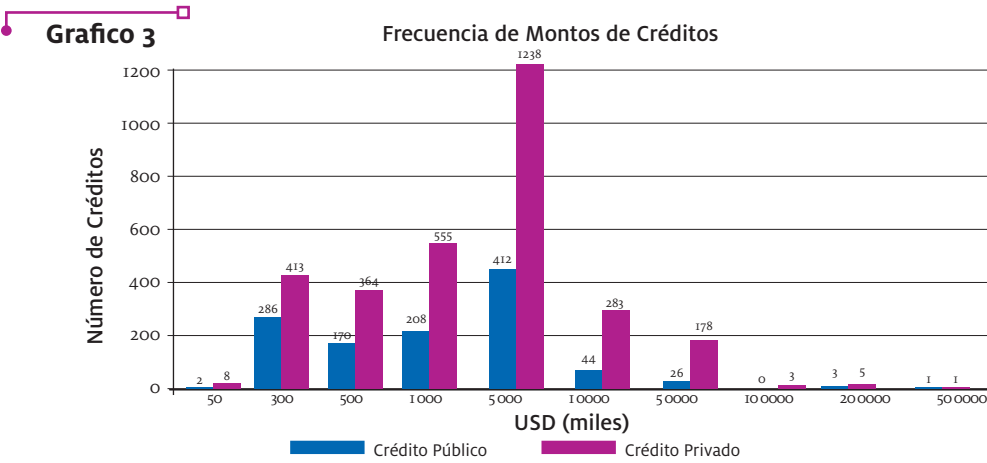
## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se muestran los resultados más relevantes del estudio.

En el gráfico 3 se muestra el número de créditos colocados por la banca pública vs. la banca privada por monto, cuyos créditos van desde valores de USD 50 hasta USD 500.000. De manera general, los resultados muestran la fuerte presencia de la banca privada en comparación a la banca pública. El mayor número de créditos corresponde a los montos de USD 5.000, lo que demuestra que estos son destinados en su mayoría para bienes de consumo, viviendas austeras o para

inversiones microempresariales que no requieren sumas altas de dinero.

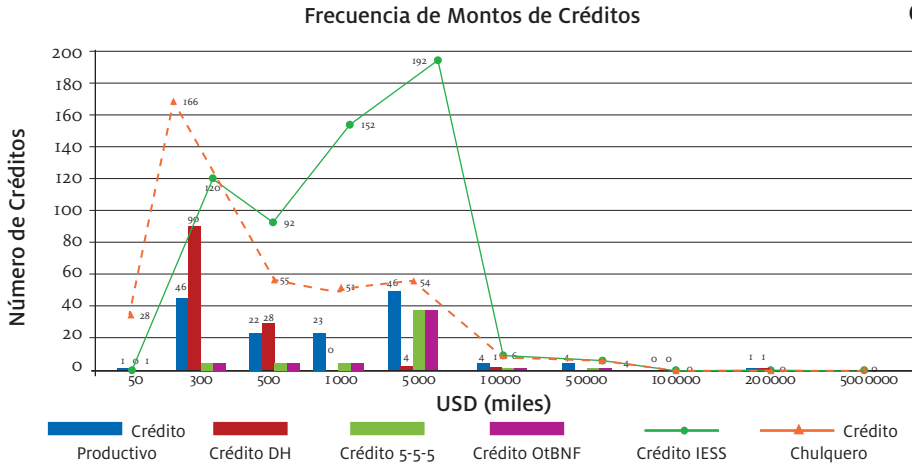
Una característica adicional del comportamiento del crédito en el mercado financiero ecuatoriano es la concentración de créditos de montos elevados en pocos prestatarios, lo que revela poca atención al financiamiento que se otorga al pequeño productor. Este particular está estrechamente relacionado con problemas estructurales como la desigualdad en la tenencia de la tierra o de otro tipo de bienes inmuebles ya que estos sirven como potenciales colaterales, la segmentación de los mercados, la informalidad de las actividades económicas de micro y pequeña escala, la falta de profundización financiera, entre otros. Cabe mencionar que las desigualdades y la concentración del ingreso tienden a perpetuarse en el tiempo y esto ocasiona un impedimento para el desarrollo económico, pues se estancan las capacidades productivas del segmento castigado por la inequidad.



Fuente: INEC (2007).  
Elaboración: Betancourt y Jácome.

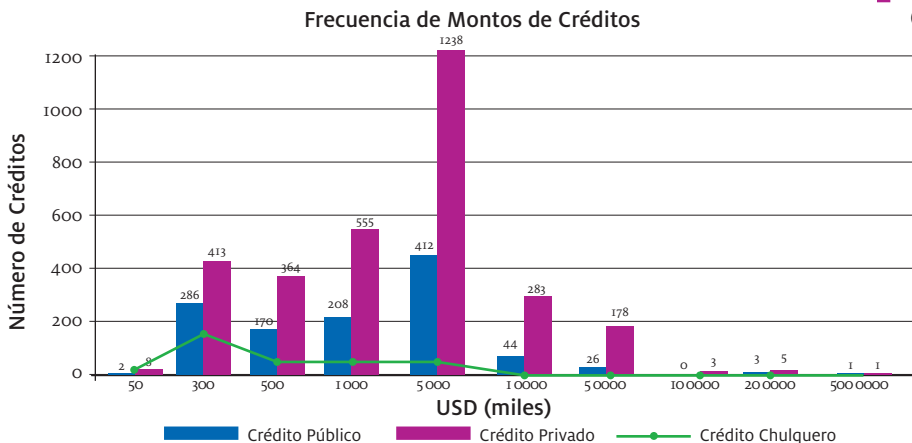
En el siguiente gráfico se muestra la colocación de los créditos de la banca pública desagregados por entidad financiera, en los que se incluyen los diferentes programas del gobierno, como por ejemplo el programa de crédito 5-5-5, el crédito de desarrollo humano, el crédito productivo, entre otros. Los resultados empíricos muestran la notable expansión en la asignación del crédito por parte del IESS, cuyos créditos corresponden en su mayoría a montos de USD 5.000. En segundo lugar, se observa la fuerte presencia de los créditos del «chulco», los mismos que se concentran en montos de USD 500. Es importante notar la incipiente presencia de los créditos productivos, representados por los programas del BNF, y el crédito productivo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), cuyos montos se ubican entre el intervalo de USD 500 y USD 5.000.

Desde este punto de vista, es importante mencionar que, a medida que disminuyen las inequidades sociales a partir de la promoción localizada del crédito productivo, se articulan las economías locales y regionales procurando que la integración y la reactivación del tejido económico se realice en todo el sistema económico.



Los resultados demuestran que en general las instituciones financieras enfrentan el problema de canalizar el crédito hacia inversiones productivas. Las actividades financieras de la banca pública, a través de sus programas, forman parte integral del plan de desarrollo económico, y su presencia no puede por tanto ser incipiente. Toda política pública que favorezca la sólida profundización de la oferta de servicios financieros beneficiará la expansión de estos servicios a la población dedicada a las actividades productivas de pequeñas y medianas empresas. Esto también conlleva avanzar hacia una mejor distribución del ingreso que facilite el acceso a los activos tales como: tierra, capital, conocimiento y tecnología.

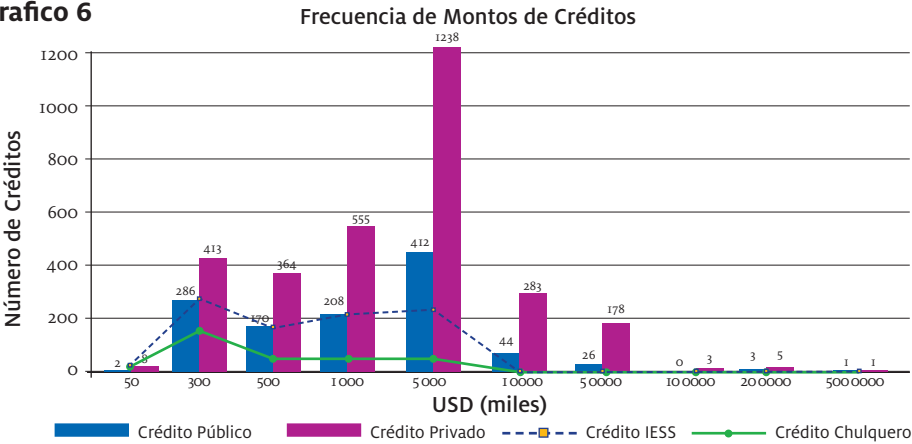
Es importante mencionar que posiblemente los resultados registren una subvaloración en el análisis de la canalización del crédito, en vista de que la aplicación de los programas de crédito de la banca pública inició a mediados del año 2007. Es por ello que más adelante comparamos el comportamiento del crédito con la encuesta ENEMDU del año 2009.



Con respecto a los créditos otorgados por el chulco, se ve que las entidades financieras encuentran dificultades para identificar las oportunidades de inversión que requieren financiamiento. La demanda del crédito de consumo cuyos montos aproximados se ubican entre los USD 500 y USD 5.000 se ha expandido de manera significativa, y ha sido satisfecha a través del mercado financiero informal e ilícito.

Por otra parte, es importante resaltar que los créditos del IESS se convierten en actor importante en el mercado de crédito, igualando en algunos rangos de monto de crédito el número de créditos concedidos por la banca pública.

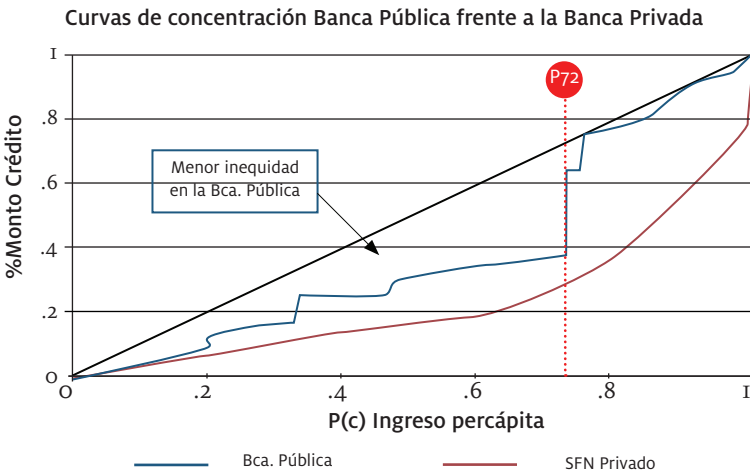
**Grafico 6**



Fuente: INEC (2007). - Elaboración: Betancourt y Jácome.

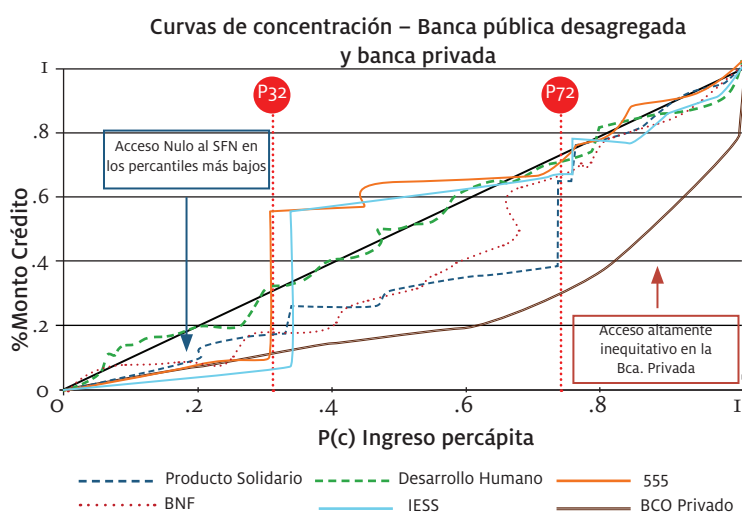
A continuación, se muestran las curvas de concentración y de Lorenz, desagregadas por institución financiera.

**Grafico 7**



Fuente: INEC (2007).  
Elaboración: Betancourt y Jácome.

De manera general, se observa que tanto los créditos de la banca pública y privada son muy inequitativos; sin embargo, la concesión de créditos por parte de la banca pública es menos inequitativa en comparación con la privada. Gráficamente, se muestra que el 20% de la población más pobre accede únicamente entre el 5% y el 7% del total de los créditos concedidos, tanto por la banca privada como pública. Por el otro lado, el 25% más rico concentra el 75% del total de crédito de la banca privada, mientras que por el lado de la banca pública, el acceso al crédito en el segmento más rico se encuentra mejor distribuido. Además de un problema de distribución del crédito en el país, esto estaría alertando sobre problemas de racionamiento de crédito a los segmentos más pobres de la población. Por consiguiente, es imperioso el desarrollo de políticas públicas distributivas que apunten a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los estratos de menores recursos, a través del fortalecimiento de programas de protección social, así como también a través de la adopción de un modelo productivo más inclusivo. Por otro lado, programas de democratización del crédito que superen las lógicas rentistas del capital financiero y que lleguen a los segmentos más pobres y excluidos por el sistema financiero formal, tanto público como privado.

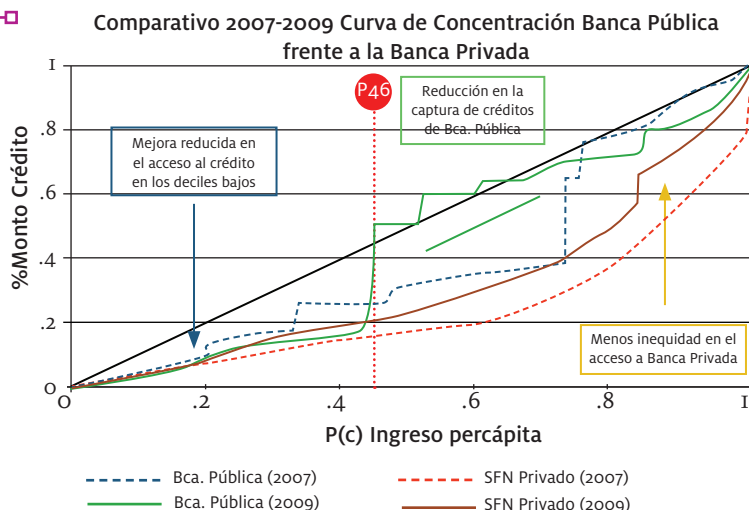


**Grafico 8**

Fuente: INEC (2007). - Elaboración: Betancourt y Jácome.

En el gráfico 8, se encuentran las curvas de concentración por tipo de crédito. Se evidencia que el crédito vinculado al Bono de Desarrollo Humano implementado por el MIES es el que mejor se ajusta a la diagonal de equidistribución, es decir, el acceso a este crédito está distribuido de forma equitativa entre la población, por su nivel de ingresos per cápita. Sin embargo, el acceso de este crédito debería tener una mayor concentración entre la población más pobre, es decir, mucho más progresivo. Además, es necesario aumentar los niveles de progresividad en los otros tipos de crédito (Productivo Solidario, 555, IESS, BNF, Banca Privada) ya que el acceso a los mismos por parte del 30% de la población con menores niveles de ingreso es muy inequitativo. Esta situación refuerza la hipótesis de que segmentos de población de bajos

ingreso sufren problemas de racionamiento de crédito, incluso por parte de la banca pública. En el caso del crédito 555 e IESS, el acceso a este tipo de créditos se vuelve más equitativo para los segmentos de población menos pobre, es decir, a partir del percentil 32 por ingreso per cápita. La situación es más compleja para el crédito Productivo Solidario y del Banco Nacional de Fomento-BNF ya que el acceso a los mismos es muy inequitativo, sólo para el 30% de la población más rica se evidencia mayor equidad.

**Grafico 9**

Fuente: INEC (2007, 2009). - Elaboración: Betancourt y Jácome.

En el gráfico 9, se puede observar rangos amplios de concentración del crédito especialmente en la banca privada. Así, la concentración del crédito otorgado por la banca privada se da en el quintil más rico de la población, la cual recibe más del 60% del crédito otorgado en el año 2007, reduciéndose esta concentración en el año 2009 al 50%; mientras que el quintil más pobre de la población accede apenas al 2% del crédito en el 2007 y al 3% en el 2009.

En el 2009 la banca pública presenta menores rangos de concentración del crédito con relación al año 2007, a pesar que en los estratos más pobres de la población la asignación es inequitativa. En el 2007 una mayor equidad en el acceso al crédito se evidenciaba entre el 30% más rico de la población, para el 2009 se mejora la distribución del crédito en los quintiles de mayores ingresos (3, 4 y 5). Sin embargo los quintiles más pobres (1 y 2), es decir, los de menores ingresos per cápita siguen siendo los más desfavorecidos por la banca pública y privada en términos de acceso al crédito. No existe equidad en el acceso al crédito estos segmentos más pobres de la población, tanto en el 2007 como en el 2009, lo que evidencia que se mantienen prácticas de racionamiento de crédito en estos segmentos.

En este sentido, mejorar la distribución del crédito es un imperativo ético que, además, permitiría reactivar la economía a través del impulso microempresarial. La mala distribución del crédito y, especialmente, la mala distribución de la riqueza, se ven potenciados en el país como consecuencia del inadecuado funcionamiento de los mercados financieros.

## 5. CONCLUSIONES

- Los resultados muestran que el acceso al crédito de la banca pública y privada son muy inequitativos. Si bien existe una notable mejoría en la banca pública entre el año 2007 y el 2009, los segmentos más pobres de la población siguen siendo castigados y el crédito les es racionado. Es por ello que se mantiene el enorme reto de llegar a los percentiles más bajos de la población a través de programas sociales de crédito, sin dejar de lado la evaluación financiera de los costos tradicionales de fondeo y costo por créditos no recuperados.
- El mercado financiero ecuatoriano se caracteriza por la concentración de créditos de montos elevados en pocos prestatarios, lo que revela poca atención al financiamiento que se otorga al pequeño productor. Este particular está relacionado con problemas estructurales como la desigualdad en la tenencia de la tierra o de otro tipo de bienes inmuebles ya que estos sirven como potenciales colaterales, la segmentación de los mercados, la informalidad de las actividades económicas de micro y pequeña escala, la falta de profundización financiera, entre otros.
- La identificación de sectores desprovistos de acceso al crédito constituye un elemento fundamental para la formulación de políticas públicas orientadas a una economía más incluyente que promueva la reactivación productiva, el desarrollo económico y la disminución de la pobreza.
- La acentuada concentración del crédito en ciertos sectores de la población ecuatoriana justifica de manera imperiosa al desarrollo de políticas públicas distributivas direccionadas a mejorar la generación de ingresos de los estratos de escasos recursos a través de programas de crédito productivo. La democratización de los factores de la producción, entre ellos del capital a través del crédito esencial.
- El acceso al crédito debe considerarse como una herramienta de política económica de lucha contra la pobreza y la inequidad, la misma que deberá estar acompañada de un marco regulatorio y de políticas públicas financieras que encaminen al sector financiero público y privado a promover la inclusión financiera de la población de menores recursos económicos.

# BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, George A. (1970). «The Market for Lemons: Quality Uncertainty and Market Mechanism». En *Quarterly Journal of Economics*, No. 84: 488-500.
- Aroca, Patricio (2002). «Microcrédito, evaluación de impacto. Casos: Brasil y Chile». IDEAR. Antofagasta, Chile: Universidad Católica del Norte.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca*. Washington: BID.
- \_\_\_\_\_ (2004). «Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca». En *Progreso económico y social de América Latina 2005*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CGAP, Consultative Group to Assist the Poorest (2002). Annual Report 2002. Washington: The World Bank.
- Coraggio, José Luis (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo*. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar).
- Cheston, Susy, y Larry Reed (1999). «Medición de la transformación: evaluación y mejora del impacto del microcrédito». Ponencia presentada en la Reunión del Consejo de la Cumbre del Microcrédito.
- Durlauf, Steven N. (1992). «A Theory of Persistent Income Inequality». NBER Working Papers No. 4056. Washington: National Bureau of Economic Research.
- Freixas, Xavier, y Jean-Charles Rochet (1997). *Microeconomics of Banking*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Gulli, Hele, ed. (1999). *Microfinanzas y pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?* Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jácome, Hugo (2005a). «La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas». En Alberto Acosta y Fander Falconí, eds. *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_ (2005b). *Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO y Banco Central del Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo*. Quito: FLACSO y Fondo de Solidaridad.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2007, 2009). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd](http://www.inec.gob.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd).
- Irrázaval, Ignacio (1995). «Habilitación, pobreza y política social». Documento de Trabajo No. 134. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Keeton, William (1979). *Equilibrium Credit Rationing*, Nueva York: Garland Press.
- Larrañaga, Osvaldo, y Rodrigo Herrera (2008). «Los recientes cambios en la

- desigualdad y la pobreza en Chile». En *Estudios Públicos*, No. 109: 149-186.
- Levine, Ross, y Sara Zervos (1998). «Stock Markets, Banks, and Economic Growth». En *American Economic Review*, Vol. 88, No. 3: 537-558.
- Lewis, W. Arthur (1955). *The Theory of Economic Growth*. Londres: Allen & Unwin.
- Mideros, Andrés (2008). *Acceso a crédito y brecha de ingreso: Evidencia empírica del caso ecuatoriano*. Quito: texto inédito.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social (2009). *Dinámica del Sector Cooperativo Ecuatoriano*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Rajan, Raghuram G., y Luigi Zingales (1998). «Financial Dependence and Growth». En *American Economic Review*, Vol. 88, No. 3: 559-586.
- Romani, Gianni (2002). «Impacto del microcrédito en los microempresarios chilenos: un estudio de caso en la II Región de Chile». Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Sabaté, Alberto, Ruth Muñoz y Sabrina Ozomek, eds. (2005) *Finanzas y economía social: Modalidades en el manejo de recursos solidarios*. Buenos Aires: Altamira.
- Sachs, Jeffrey, y Felipe Larraín (1993). *Macroeconomics in the Global Economy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Samartín, Margarita (1997). «Evolución de la regulación bancaria en el siglo XX en Estados Unidos y Europa Occidental». En *Información Comercial Española*, No. 764: 41-54.
- SIISE (2002). *Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 3.0*. Quito.
- Suárez, F. Javier (1993). «El análisis económico de la regulación bancaria». En *Información Comercial Española*, No. 723: 35-50.
- Spence, Michael (1973). «Job Market Signaling». En *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3: 355-374.
- Stiglitz, Joseph, y Michael Rothschild (1976). «Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information». En *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4: 630-649.
- Stiglitz, Joseph, y Andrew Weiss (1981). «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information». En *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3: 393-410.

## RECURSOS EN INTERNET

Banco Central del Ecuador, información estadística mensual disponible en: [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec).

Ministerio de Inclusión Económico y Social, información disponible en: [www.mies.gob.ec](http://www.mies.gob.ec).

Banco Nacional de Fomento, información disponible en: [www.bnf.fin.ec](http://www.bnf.fin.ec).

Microcredit Summit Campaign: [www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org).



# **REDISTRIBUIR MEDIANTE POLÍTICAS TRIBUTARIAS**



# XI

## ¿QUIÉNES (NO) PAGAN LOS IMPUESTOS EN ECUADOR?

**CARLOS MARX CARRASCO Y ALFREDO SERRANO\***

*La Memoria despierta para herir a los pue-  
blos dormidos que no la dejan vivir [...]  
La Memoria estalla hasta vencer a los pue-  
blos que la aplastan y no la dejan ser [...]  
La Memoria pincha hasta sangrar a los pue-  
blos que la amarran y no la dejan andar.*

LEÓN GIECO

### 1. IMPUESTOS: ENTRE PAGAR Y NO PAGAR

Los impuestos afectan de manera muy diferente a la población: unos soportan efectivamente la carga tributaria, otros se benefician mediante exenciones e incentivos, y por último están aquellos que simplemente la evaden. La ley establece quién debe pagar los impuestos; no obstante, no siempre la incidencia legal coincide con la efectiva. Son muchas las ocasiones donde sí hay posibilidad de trasladar el impuesto a otro agente económico. La incidencia legal viene definida por los criterios de pago de impuesto, exenciones y deducciones vigentes en el marco normativo, facilitando o imposibilitando la existencia de mecanismos elusivos en la propia legislación. Mientras que la incidencia efectiva establece quién paga efectivamente la carga tributaria; la incidencia económica es el resultado del efecto de traslación de la carga que aplican los agentes económicos hacia los consumidores, productores, trabajadores o, inclusive, puede recaer nuevamente sobre el Estado como resultado de la evasión. La evasión puede ser considerada como una traslación del impuesto desde el sujeto obligado a pagar hacia la sociedad. La erosión de las bases imponibles es un costo que asume toda la sociedad al reducir la provisión de bienes y servicios que entrega el Estado. La forma cómo el sistema tributario trata a unos u otros contribuyentes tendrá indudablemente consecuencias en materia de equidad o justicia distributiva.

---

\* Los autores agradecen al Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas (SRI) por el apoyo en esta investigación.

La armonización de la incidencia legal y económica permite asegurar que el sistema cumpla con los objetivos sociales y de cohesión social que busca un Estado.

Un sistema de impuestos tiene como fin último proveer recursos para financiar el gasto público (Jorrat, 1996). En ese proceso solidario, a modo de pacto social entre el Estado y la sociedad, el sistema se legitima siempre y cuando se garanticen al menos dos objetivos: (i) un nivel mínimo de justicia social mediante la equidad vertical y horizontal<sup>43</sup> y (ii) el financiamiento del ejercicio presupuestario del Estado; como señalan Musgrave y Musgrave (1984), «los impuestos son el precio de la civilización». La erosión de los ingresos fiscales a causa de la evasión trae dificultades al Estado para ejecutar una política social eficiente y equitativa. Se estima que a lo largo del planeta cada año se pierden cerca de USD 160 billones por impuestos no pagados, por falsificación de facturas y alteración de los precios de transferencia entre partes relacionadas (Martens, 2007). Además, las asimetrías en la distribución del ingreso se relacionan con la debilidad de los sistemas tributarios. Los sistemas de impuestos laxos han preferido los impuestos indirectos y regresivos por su facilidad de recaudación. En países pobres, solo el 16% de los ingresos fiscales provienen del impuesto a la renta, mientras que el 32% se generan por impuestos al consumo; en los países ricos estas relaciones son del 28% y 25%, respectivamente (Martens, 2007). El desmantelamiento de la imposición directa ha venido acompañado con el aumento de la desigualdad, y en los últimos 20 años el coeficiente de Gini se ha incrementado en 53 de 73 países en desarrollo (Martens, 2007). La evasión también afecta al bienestar social porque rompe tanto la equidad vertical como la horizontal. En el caso de la equidad vertical, puede ocurrir que dos individuos con ingresos diferentes tengan el mismo tipo impositivo efectivo<sup>44</sup> porque uno de ellos utiliza mecanismos evasivos para reducir su pago. De la misma forma, dos individuos iguales en ingreso pueden ser sometidos a un tipo impositivo diferente, violando la equidad horizontal del sistema.

Para poder saber quién paga los impuestos no es suficiente conocer cuál es la incidencia legal, es imperativo dilucidar también quiénes efectivamente están pagando los tributos. En este sentido, podemos replantearnos la pregunta: ¿quiénes pagan los impuestos?, a partir de su negación: ¿quiénes no están pagando los impuestos?

En las siguientes líneas haremos un breve recorrido histórico sobre los impuestos en Ecuador para poder responder tan importante pregunta, que ha sido relegada del debate académico y político por décadas.

## 2. INCIDENCIA LEGAL: ¿QUIÉNES DEBÍAN PAGAR LOS IMPUESTOS EN ECUADOR?

En el año 1925, con la intención de dotar de institucionalidad al país, se crea el impuesto a la renta como parte de un completo paquete de medidas que incluyó la creación del Banco Central, la Contraloría General del Estado, las aduanas, entre otras

<sup>43</sup> La equidad vertical se refiere al tratamiento igual de los iguales, mientras que la equidad horizontal es el tratamiento desigual de los desiguales.

<sup>44</sup> El tipo impositivo efectivo se define como la relación entre el impuesto causado sobre el ingreso del individuo. Este indicador muestra cuál es grado relativo de cumplimiento tributario que tiene la sociedad.

instituciones (Andino, 2009). De igual manera, nace el impuesto sobre predios rústicos y nuevos catastros, y se eliminan impuestos pequeños, como los tributos a los juegos, sorteos y rifas, seguros de vida y marítimos. Se estableció además el impuesto a la renta del capital sin trabajo, que gravaba a las acciones y los intereses ganados sobre cédulas hipotecarias (Maldonado y Proaño, 2004). En el ámbito fiscal aduanero se expide la Ley de Aduanas y se instaura una tasa a las exportaciones e importaciones en reemplazo de varias tasas portuarias, con lo cual se obligó a los comerciantes a tener facturas detalladas para evitar el contrabando y la evasión fiscal. Además, se separa al impuesto a la renta en: rentas de servicios personales, rentas de capital con participación de trabajo y rentas de capital puras. En 1945 se crea el impuesto a las ganancias excesivas, y por primera vez se define el impuesto a la renta global que marca el inicio de lo que tenemos actualmente como impuesto a la renta.

En el año 1961, el gobierno de Camilo Ponce Enríquez realiza la primera reforma tributaria importante, que exoneraba del pago del impuesto a la renta a los grupos de ingresos más bajos y eliminó el impuesto que gravaba al capital en giro de las empresas. Bajo el concepto de «unificación impositiva» se centralizaron los impuestos locales, mediante la eliminación de tributos seccionales. En 1964 la Junta Militar, inspirada en el Plan Decenal de Desarrollo de la Junta Nacional de Planificación (1964-1973), emprende una segunda reforma fiscal para derogar y sustituir un gran número de los casi 1.200 impuestos que todavía existían a nivel nacional, de los cuales alrededor de 760 eran locales. Los impuestos del Gobierno Central se redujeron a 10, y como compensación a la eliminación de tributos de los gobiernos seccionales autónomos se establecieron preasignaciones presupuestarias.

A pesar de las reformas de los años sesenta, los impuestos resultaban insuficientes para cubrir el gasto público. Con la intención de superar un desequilibrio fiscal en el año 1970, el Ejecutivo decide elaborar un presupuesto de emergencia, crear nuevos impuestos y eliminar las exoneraciones al sector industrial. Se instaura el Impuesto sobre las Transacciones Mercantiles (ITM), que consistía en gravar con una tarifa del 4% al precio de toda mercancía transada, entendiéndose como tal a todos los productos, artículos, manufacturas, semovientes, y en general todos los bienes corporales muebles; es decir, representaba un impuesto de tasa uniforme. Se fijó también un tributo para gravar los grupos de mercadería importada o de «consumo selectivo», a los que debían aplicarse tasas entre el 6% y 12%. Finalmente, se creó un impuesto para gravar la prestación de varios servicios con tasas del 4%, 10% y 15%. Adicionalmente, se estableció el impuesto a la plusvalía y se eliminaron exoneraciones del impuesto a la renta. Además el impuesto a la renta se dividió en dos clases: impuesto a la renta de personas naturales e impuesto a la renta de personas jurídicas. El primero consistía en un sistema de tarifas que variaban progresivamente del 10% al 42%, en 9 intervalos de ingreso; mientras que el segundo aplicaba tarifas del 20% para empresas nacionales y del 40% para las empresas con capital extranjero.

A partir de 1980, el auge petrolero, que había sostenido de manera artificial a la economía, comienza a desaparecer; los precios internacionales empiezan a tener un deterioro sostenido y la política petrolera se enfoca en los contratos de servicios. El Estado debió recurrir a los impuestos como una fuente más estable de recursos (Anda, 2009). En el año 1986 se estableció una política de alzas salariales y para su financiamiento el Gobierno incrementó el ITM del 6% al 10%, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos tributarios internos (Arias y otros, 2008). También se creó el impuesto a las herencias, legados y donaciones, y el impuesto de USD 15 a la salida de pasajeros

por aeropuertos del país. Se actualizaron las tarifas de la Ley de Régimen Municipal y de la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas. Además, se unificó y aumentó el impuesto a la producción de bebidas alcohólicas; se eliminaron ciertas exoneraciones de los impuestos a las importaciones y a los combustibles de consumo interno; y se unificó el impuesto a las bebidas gaseosas mediante una tarifa única del 20% sobre precios ex fábrica (Anda, 2009).

En el año 1989 el gobierno de Rodrigo Borja impulsó una nueva reforma tributaria dentro de su Plan de Emergencia Económica para enfrentar los problemas cambiarios y fiscales. La reforma estaba constituida por dos ejes, uno administrativo y otro estructural. Los objetivos de esta reforma fueron fortalecer las recaudaciones fiscales, promover ciertas actividades como el turismo, y fomentar la inversión extranjera. La reforma administrativa, aprobada a finales de 1988, incluía la reducción de más de 100 impuestos menores con destino específico, que todavía existían y que a la fecha representaban un ingreso menor al 0,5% del PIB, pero demandaban altos costos administrativos. En cuanto a la reforma estructural, el impuesto a la renta de las personas naturales se modificó por un conjunto de tarifas que variaban progresivamente del 10% al 25% en cinco intervalos de ingresos, y que se actualizaban en función del salario mínimo vital. Para las personas jurídicas, este impuesto mantuvo su estructura hasta el año 1989, cuando se unificó a una tasa del 25%. A todo esto se sumó la creación del anticipo, cuyo cálculo consistía en el 50% del impuesto a la renta del periodo anterior. Por su parte, la reforma estructural, aprobada en diciembre de 1989 con la expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno, sustituye el impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios, creado en 1970, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), manteniendo la tasa del 10%. A pesar que se cambió el hecho generador, de la transacción a la generación de valor agregado, el IVA continuó siendo el impuesto al consumo más importante para el fisco. La reforma de 1989 también amplió la base imponible para algunos servicios antes exentos, sin alterar la exención de ciertos bienes «esenciales» y de las compras públicas, y estableció un calendario mensual para la declaración. Otro cambio estructural fue la agrupación de los impuestos con destino específico en el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Se agruparon en el ICE los impuestos a cigarrillos, gaseosas, aguas minerales y purificadas, cerveza, alcohol y bebidas alcohólicas. Con la unificación del ICE se aplicaron tarifas *ad valorem* para gravar el precio ex fábrica o ex aduana de la mercadería considerada de consumo especial.

La primera mitad de la década de los noventa transcurrió sin mayores cambios en el sistema tributario. En el año 1993 el cálculo del anticipo del impuesto a la renta se modificó en una tasa del 1% sobre el valor total de los activos declarados en el periodo anterior; esto con la finalidad de tener un mayor control sobre los montos declarados por los contribuyentes. Además se introdujeron algunos incentivos al sector productivo, que habían sido eliminados en los años ochenta.

En el año 1997, como respuesta a más de cuatro décadas de una falta de institucionalización del sistema tributario y grandes indicios de corrupción, se elimina la antigua Dirección General de Rentas y se crea el Servicio de Rentas Internas (SRI). Este cambio significó un giro radical en la gestión de los tributos en Ecuador. En 1999 se crearon los impuestos a la propiedad de vehículos y al patrimonio, se incrementó la tasa impositiva del IVA del 10% al 12%, y se redujo el impuesto a las transacciones financieras al 0,8%. El incremento de tarifa del IVA consolidó aún más su importancia en la recaudación total. La recaudación se incrementa como nunca antes; la reforma institucional estaba teniendo sus frutos. A pesar de ser una época de mejoras importantes, en este periodo ocurrió uno de los hechos más oscuros de la política tributaria del país, cuando

en el año 1999 se elimina el impuesto a la renta y es sustituido por el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC) que gravaba con el 1% todas las transacciones financieras. Más allá del efecto recaudatorio que pudo tener este cambio, la política fue muestra de los intereses de grupos económicos que lograron amputar de raíz las posibilidades de brindar una verdadera equidad social y reducir la asimétrica distribución de la riqueza. A pesar del cambio institucional logrado con el SRI, la política tributaria seguía evidenciando dos síntomas: (i) los intereses económicos permanecían intactos y podían todavía manejar la política tributaria y (ii) el Estado no estaba preocupado por defender los impuestos directos y progresivos, el fin último era recaudar a cualquier precio.

Las reformas tributarias desde 1960 se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. **Reformas tributarias 1960-2008**

Año	Reforma	Tarifa (%)
1962	Se exenta del pago del IR a los grupos de ingresos más bajos	
	Reducción de la multiplicidad de gravámenes	
	Eliminación del impuesto al capital en giro de las empresas	
1964	Eliminación de varios tributos menores de los gobierno seccionales autónomos	
1970	El ejecutivo adquiere la potestad de dictar leyes tributarias para solucionar la crisis fiscal	
	Eliminación de exenciones industriales	
	Eliminación de exoneraciones al IR	
	Creación del impuesto a la plusvalía	
	Creación del Impuesto a las Transacciones Mercantiles ITM	4
	Creación del Impuesto a Consumos Selectivos	6, 12
	Creación del Impuesto a la Prestación de Servicios	4, 10, 15
	Se dicta la Ley sobre las Transacciones Mercantiles	
1975	Se expide el Código Tributario	
1983	Creación del Recargo de Estabilización Monetaria sobre el valor CIF de las importaciones	5
	Incremento de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Mercantiles	6
1986	Incremento de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Mercantiles	10
	Creación del Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones	
	Creación del impuesto de \$15 a la salida de pasajeros por aeropuertos del país	
	Eliminación de exoneraciones de los impuestos a las importaciones	
	Eliminación de exoneraciones de los impuestos a los combustibles de consumo interno	
	Unificación del impuesto a la producción de bebidas alcohólicas	
	Unificación del impuesto a las bebidas gaseosas	20
1988	Reforma administrativa	
	Eliminación de varios impuestos menores con destino específico	

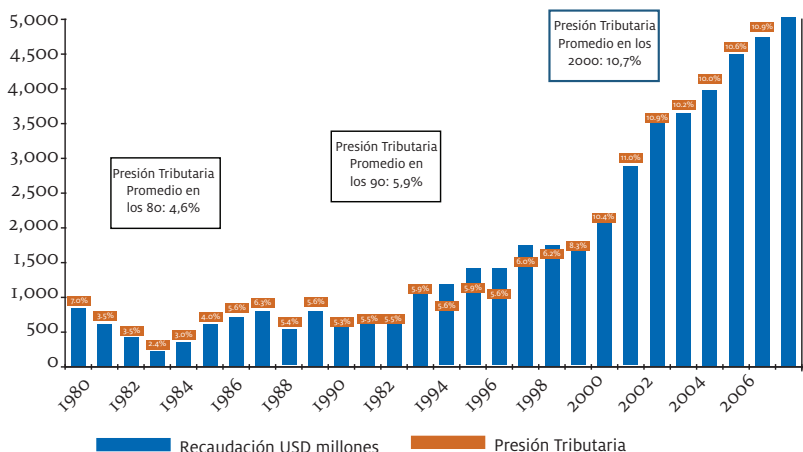
1989	Expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno	
	Creación del Impuesto al Valor Agregado para sustituir al Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios	10
	Creación del Impuesto a los Consumos Especiales para agrupar los impuestos a consumos selectivos	
1990	Ley de Reforma Arancelaria	
1997	Creación del Servicio de Rentas Internas	
1998	Ley de Reordenamiento en materia económica en el área tributaria-financiera	
	Creación del Impuesto sobre la Circulación de Capitales para sustituir al Impuesto a la Renta	I
1999	Restitución del Impuesto a la Renta	
	Eliminación de algunas exoneraciones del IVA	
	Eliminación de algunas exoneraciones arancelarias	
	Creación de impuestos a los vehículos motorizados de transporte terrestre	4
	Creación del impuesto al Patrimonio Único de las Sociedades	11
	Incremento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado	12
	Reducción de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Financieras	0,8
2002	Eliminación del Impuesto sobre Viajes al Exterior	
2007	Expedición de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria	
	Se establecen los Precios de Transferencia en la LORTI	
	Se establecen norma para controlar la subcapitalización	
	Bancarización	
	Se procura corregir los incentivos fiscales, la reinversión	
	Nuevos tramos del Impuesto a la Renta Personas Naturales	30-35
	Deducción de gastos personales para el Impuesto a la Renta	
	Se establece la progresividad del impuesto a las herencias	
	Creación del Impuesto a la Salida de Divisas	0,5
	Creación del Impuesto a las Tierras Rurales	
	Expedición de la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno	
	Eliminación del Impuesto a las Telecomunicaciones	
	Ampliación de las exoneraciones del ICE	
2008	Incremento de la tarifa del Impuesto a la salida de capitales	2

### 3. QUIÉNES EFECTIVAMENTE PAGABAN LOS IMPUESTOS EN ECUADOR

Hasta 1997, los intentos por transformar el sistema tributario fueron fallidos. A pesar de las reiteradas reformas tributarias en cinco décadas, los impuestos no lograron consolidarse como un instrumento potente para garantizar la suficiencia presupuestaria, y mucho menos garantizar una verdadera justicia social. Como se puede observar en el gráfico 1, la presión tributaria históricamente ha sido insuficiente; los altos niveles de evasión, producto de una cultura tributaria débil, sumados a grupos de poder enquistados en las esferas políticas, impidieron que el Estado cobre los impuestos a quienes debían pagarlos. En realidad, antes de 1998 eran pocos los que contribuían al Estado.

Recaudación y presión tributaria en Ecuador  
(Período 1980-2008 en millones de USD y porcentajes del PIB)

Grafico 1



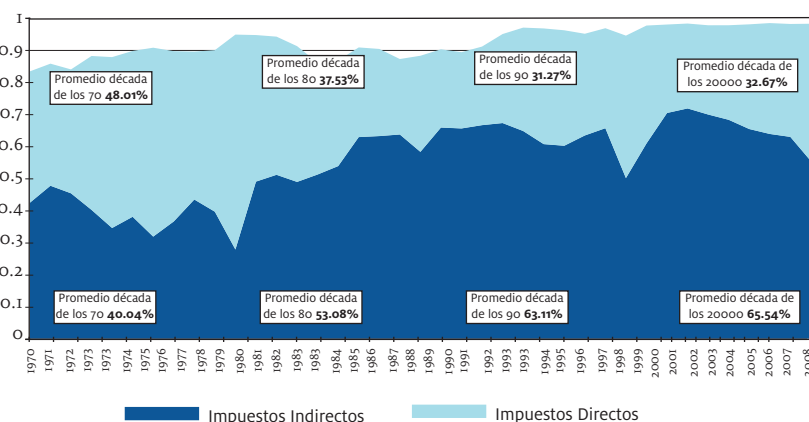
Fuente y elaboración: Centro de Estudios Fiscales del SRI.

Desde el año 1998, el cambio de tendencia es evidente. Por primera vez una reforma tributaria transforma el sistema y logra que en Ecuador se pase de una presión tributaria del 6,2% en el año 1998, a una presión tributaria del 10,9% en el año 2006 (gráfico 1). Este incremento ocurre paradójicamente en un ambiente de alta incertidumbre social, con una de las peores crisis financieras, políticas, institucionales y sociales de la historia. Este cambio no respondía a la realidad social, política y económica del resto del país; mientras existía un gran descontento social por la política y la economía —llegando a una crisis financiera extrema—, en cambio, la Administración Tributaria comenzaba a responder de manera satisfactoria mediante incrementos sustanciales en la recaudación. Como no podía esperarse de otra forma, estos resultados tuvieron un costo social elevado: la transformación se sustentó sobre los impuestos indirectos y regresivos, garantizando las suficiencias recaudatoria en perjuicio de las capas más pobres de la población, y por el contrario, se dejaron de lado los impuestos a la renta y al patrimonio de los individuos de las rentas más altas, que estaban asociados a los poderes fácticos que habían dominado el país por décadas. Muestra de esto es que el hombre más rico del

país reportó en cuatro años al SRI USD 3.000 millones de ingresos, de los cuales pagó por impuestos a la renta tan solo USD 10 millones; riqueza que ha sido obtenida en base a la explotación ilimitada de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo —a tal punto que en el año 2002 Human Rights Watch (2002) denunció las condiciones laborales precarias en que laboran los niños en las haciendas bananeras del Ecuador—.

Esta regresividad estructural se observa históricamente en el gráfico 2. En la década de los setenta la tributación directa representó en promedio el 48%; a partir de ahí, se redujo su participación, alcanzando en la década de 2000 el 32% de participación en la recaudación total. Ciertamente, en el período 1997-2006 existió un cambio institucional de la Administración Tributaria en cuanto a la gestión, pero permaneció inalterada la cultura tributaria, la evasión y la estructura regresiva de los impuestos.

**Gráfico 2**



Fuente y elaboración:  
Centro de Estudios Fiscales del SRI.

La concentración estructural de la riqueza facilitó que los grupos económicos extiendan sus intereses particulares hacia la política. Uno de los primeros vínculos que se formaron entre el poder económico y el poder político fue en la administración de recursos naturales y en el diseño de los sistemas fiscales. En el ámbito fiscal, las élites económicas dominantes mostraron todo tipo de resistencias a establecer impuestos más progresivos, que afectaran directamente a sus intereses. Cuando la acumulación de riqueza se basa en patrones de concentración completamente disfuncionales, las élites económicas dejan de ser un motor del desarrollo, convirtiéndose en lo que Elizondo y Santiso (2006) llaman «termitas fiscales», que tratan de recuperar sus tributos mediante beneficios particulares asignados en el presupuesto del Estado: exenciones impositivas, subsidios, transferencias u otros privilegios fiscales. Esta captura de poder no se hace del todo en secreto, sino que tarde o temprano los lazos salen a la luz pública y forman parte del imaginario colectivo, provocando que la sociedad pierda la confianza en el Estado y se reduzca su voluntad hacia el pago de impuestos. Bajo este esquema, el

pacto fiscal entre el Estado y la sociedad se deslegitimó de manera sistemática en Ecuador. En el país en el año 2009 los grupos económicos representaron el 2% de las sociedades que declararon el impuesto a la renta, pero acumularon el 19% del ingreso total declarado por las sociedades. En decir, los 50 grupos económicos que se identificaron en el año 2009 acumulaban el 19% de la renta empresarial.

La erosión de las bases imponibles mediante incentivos discriminatorios y un gasto público discrecional redujo la capacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos como educación, salud o infraestructura. La desigualdad y la pobreza facilitaron que los grupos que tienen mayor «voz» política utilicen el sistema tributario a su favor, dejando de lado el gasto público que promueve el desarrollo económico. Este fenómeno ha sido definido por Elizondo y Santiso (2006) como «violencia fiscal».

La ausencia de un sistema tributario progresivo y redistributivo ocasionó que en cincuenta años la concentración del ingreso haya empeorado en Ecuador. Tanzi comentaba lo siguiente sobre la distribución del ingreso del año 1957:

De hecho, en Ecuador la concentración del ingreso es tan extrema que el 1,2% de la población de mayores ingresos recibe el 18,9% del ingreso total, con un ingreso promedio que es 16 veces mayor al promedio nacional y 58 veces el ingreso promedio del grupo más bajo (Tanzi, 1966: 160).

En el año 1957, el 2% de la población más rica concentraba el 20,7% del ingreso, mientras que el 50% de la población más pobre acumulaba tan solo el 24% de la renta nacional (Tanzi, 1966). Esta realidad empeoró en 50 años: en el año 2006 el 2% de la población más rica concentraba el 17,9% del ingreso, y por el contrario, el 50% de la población de menores recursos acumulaba solo el 15,9% del ingreso total. Si bien en el año 2006 el 2% más rico concentraba ligeramente menos riqueza respecto a 1957, vemos con tristeza que los pobres de la patria acumulaban mucho menos del ingreso en 2006 que hace 50 años. En definitiva, en medio siglo la concentración de la riqueza ha empeorado en Ecuador. Esto es el resultado de tres hechos:

1. Nunca se afrontó como objetivo erradicar la desigualdad estructural de la economía ecuatoriana; el régimen de acumulación estuvo basado durante décadas en una significativa concentración de los medios de producción, y estuvo muy basado en un patrón primario exportador que generaba desigualdades en ingreso y riqueza.
2. Haber exonerado al gran capital del impuesto a la renta, en favor de impuestos al consumo que afectan a las clases sociales de menores ingresos. Los impuestos a la plusvalía, al patrimonio, a las ganancias excesivas, a las herencias o a la tierra, nunca se consolidaron como parte importante del sistema tributario, pues no era conveniente para las élites mantener impuestos que rompieran el modelo de acumulación vigente. Tampoco fue parte del debate la imposición de los dividendos.
3. Un Estado corporativista que entregó la planificación estatal al eufemismo del «mercado» (oligarquía del país), que permitió la captura del gasto fiscal por parte de las élites mediante incentivos tributarios, leyes de promoción industrial y grandes mecanismos evasivos, los cuales se

justificaban como la única forma para atraer inversión extranjera. El paradigma neoliberal procuró hacernos creer que eso que llaman «mercado» funciona bajo lógicas diferentes a las lógicas que rigen una sociedad. Como señala el antropólogo Erik Wolf:

La inserción en el mercado [...] no puede ser entendida al margen de las relaciones de poder entre los participantes en el mercado. Los mercados no son campos neutros de encuentro para intercambios equivalentes entre iguales económicos, sino arenas de conflicto entre clases sociales (Wolf, 2001: 283).

En esta búsqueda de inversión y atracción del capital se firmaron más de 12 Convenios de Doble Imposición (CDI) en Ecuador (Oliva y otros, 2009). Como muestran Oliva y otros (2009), en más de 30 años de aplicar CDI no existe una relación causal entre la firma de los convenios y la inversión extranjera directa en Ecuador. Otra muestra de esta irracionalidad fueron las cláusulas de estabilidad tributaria en los contratos petroleros. Por ejemplo, en el año 2004 el reglamento sustitutivo del Contrato de Asociación de la Ley de Hidrocarburos decía lo siguiente:

Artículo 40. Estabilidad legal, tributaria y económica.- [...] ni los términos y condiciones del contrato ni los derechos y obligaciones de la contratista o asociada [...] podrán ser alterados o modificados unilateralmente por ninguna norma legal, cualquiera que sea su origen, naturaleza o jerarquía.

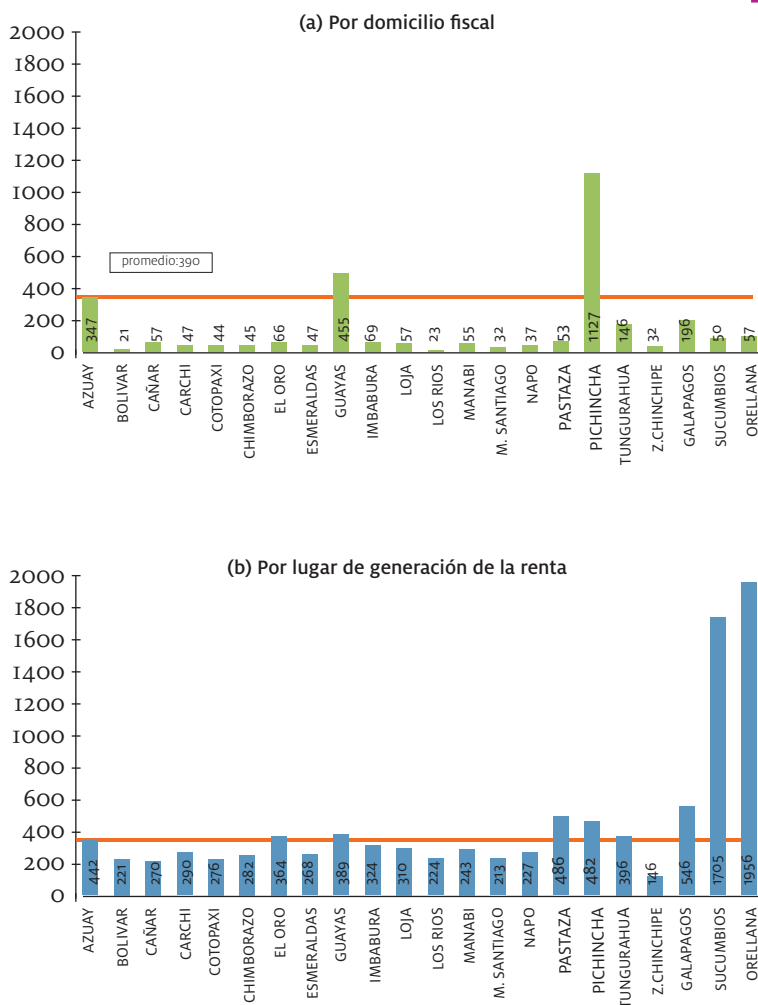
Este tipo de leyes abundaron en Ecuador, como la Ley de Beneficios Tributarios para nuevas Inversiones Productivas, Generación de Empleo y Prestación de Servicios, aprobada en el año 2005, que contemplaba: exoneración total del impuesto a la renta, exoneración de todos los tributos arancelarios a las importaciones que no se produzcan en el país, y exoneración total de los derechos e impuestos que gravan los actos constitutivos de las empresas.

Haber dejado que la actividad económica se desarrolle sobre estructuras de poder altamente organizadas, y además haber neutralizado el papel de los impuestos, dio como consecuencia un modelo de crecimiento empobrecedor que expulsó a grandes porciones de la sociedad hacia la informalidad y la pobreza. Como diría Galeano (2003), se socializó la pobreza y se concentró la riqueza.

La asimetría territorial es otro elemento que destaca en la incidencia de los impuestos. En el año 2007, la recaudación per cápita fue de USD 390. Al analizar la recaudación tributaria per cápita por el domicilio fiscal de las empresas y personas naturales, se observa que existe una polarización de los impuestos en Pichincha (USD 1.127), Guayas (USD 455) y Azuay (USD 347); y solo dos de estas provincias presentan un valor superior a la media [diagrama (a) del gráfico 3]. Este hecho es el resultado de un modelo de desarrollo sustentado sobre los polos tradicionales de Quito, Guayaquil y Cuenca, lo que ha hecho que el poder económico y político responda a los intereses de estas ciudades, provocando una concentración de la riqueza. No obstante, cuando se realiza la misma estimación por el lugar de generación del hecho económico [diagrama (b) del gráfico 3], el panorama cambia radicalmente. Los individuos de Sucumbíos y Orellana son los que más están contribuyendo con el pago de impuestos en Ecuador. Al ser las regiones donde se genera la riqueza petrolera, son

también quienes contribuyen en mayor cuantía con los impuestos. El gráfico evidencia cómo las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca son los polos que acumulan la riqueza, que en realidad se origina en el resto de provincias.

**Gráfico 3**



El diagrama (b) del gráfico 3 muestra que provincias como Bolívar, Cañar o Cotopaxi aumentan de manera significativa en la recaudación per cápita, aunque bajo domicilio fiscal sean poco representativas. En general, se observa que la contribución por el lugar de generación del hecho económico muestra quién realmente está pagando los impuestos en Ecuador. Exceptuando Sucumbíos y Orellana, el esfuerzo fiscal que hacen el resto de provincias es relativamente igual en términos per cápita. El modelo de acumulación de poder económico y político en los polos generó que el desarrollo se acumule en tres provincias: Pichincha, Guayas y Azuay.

#### 4. AHORA SON OTROS QUIENES PAGAN IMPUESTOS: UNA APUESTA POR LA REDISTRIBUCIÓN

El nuevo giro que toma la política pública desde el año 2007 responde al descontento social con el sistema vigente. Es una apuesta por romper con los poderes fácticos que dominaron la historia ecuatoriana. En ese sentido, el año 2007 se caracterizó por dos reformas tributarias. La primera, en diciembre de 2007, promulgó la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, que contemplaba nuevas reglas para el pago del Impuesto sobre la Renta (IR), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos sobre Consumos Especiales (ICE); estableció la progresividad del impuesto a las herencias y el ICE de vehículos, incrementó los intervalos del IR de personas naturales, implementando tarifas de hasta el 35%; y creó los impuestos a la salida de divisas, a las tierras rurales y a otros bienes y servicios suntuarios.

En cuanto al IR, se introdujeron algunos mecanismos heterodoxos como el cálculo del nuevo anticipo, un impuesto a los ingresos extraordinarios petroleros y un Régimen Simplificado en el Ecuador que reemplazó al IVA y al IR para contribuyentes con ingresos menores a USD 60.000.

La segunda reforma tributaria se expidió a través de la Ley Orgánica Reformativa e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico. Esta reforma fue elaborada en el marco de la nueva Constitución, y aprobada en julio de 2008. Se eliminó el ICE a la telefonía fija y celular, y se exoneraron de este impuesto a los vehículos híbridos, a los destinados a discapacitados, y a las armas de fuego para las fuerzas públicas. Además se ampliaron las exoneraciones del impuesto a la salida de capitales y se gravaron los dividendos que reparten las sociedades.

Estos cambios permitieron transformar parcialmente el sistema tributario. El cambio integral está aún pendiente, pero las reformas llevadas a cabo están contribuyendo notablemente a la transformación en aras de un sistema tributario más progresivo y menos evasivo. En el año 2006 los impuestos indirectos alcanzaban el 65% de la recaudación y los directos tan solo el 34%. En el año 2010 los impuestos directos alcanzan el 41% y los indirectos tan solo el 58% de la recaudación. En cuatro años (entre 2007 y 2010) se recaudaron más de USD 26.000 millones; esta cifra es igual a la recaudación de los diez años anteriores (desde 1997 hasta el año 2006). Desde el año 1993 hasta el año 2010 se han recaudado USD 57.000 millones; el 47% de esta cifra ha sido recaudado en los últimos cuatro años.

#### 5. CONCLUSIÓN

Desde 1925 hasta 1997 los impuestos no constituyeron una fuente importante de recursos para el Estado, y mucho menos un instrumento de justicia social. La presión tributaria del Ecuador fue siempre la más baja de América Latina, lo cual nunca ayudó a ningún proceso de redistribución. Desde el año 1998, la Administración mejoró sustancialmente la presión tributaria y se convirtió en el principal financiamiento del Presupuesto General de Estado. No obstante, quedaron

pendientes aún ciertos temas fundamentales: (i) la presión tributaria continuaba siendo baja respecto a otros países de la región; (ii) la sociedad mantenía una moral tributaria laxa, pues evadir impuestos no era socialmente censurado; y (iii) los impuestos sobre la renta no eran parte fundamental de la tributación. Desde el año 2007 se ha dado una transformación significativa en este ámbito, donde la lucha contra la evasión, el fomento de la cultura tributaria, la progresividad y la redistribución tienen prioridad en la agenda política. Son muchos los logros obtenidos en tan corto periodo de tiempo; y las mejoras son tanto coyunturales como estructurales. En esta transición también van surgiendo otros retos adicionales para la justicia distributiva, el empleo, medio ambiente y las relaciones productivas. Ejemplos de nuevos impuestos son los siguientes: una reformulación del IR, el impuesto sobre las divisas, la nueva concepción de los ICE. Esto permite disponer de una nueva estructura tributaria, más justa y más recaudadora; aunque los grupos de poder tradicionales siguen oponiéndose.

Se está forjando así un notable cambio estructural. Para seguir consolidando este proceso, siempre resulta necesario que una sociedad tenga memoria. La política y la academia tienen la obligación de recordar al pueblo el pasado y guiar el cambio hacia el futuro. La memoria del pasado permitirá construir otro futuro. La historia del sistema tributario hasta 2007 debe ser tenida en cuenta para la nueva política tributaria que se está llevando a cabo. El cambio emprendido en el año 2007 se legitima en la memoria de una colectividad que ya no acepta al pasado como el *statu quo*. El reto es que no sigamos preguntándonos: ¿quiénes no están pagando?, sino: ¿quiénes están pagando?

## BIBLIOGRAFÍA

- Anda, María Daniela (2009). *Análisis de la tributación indirecta ecuatoriana: Reformas tributarias desde 1950, recaudación actual y estructura del impuesto al valor agregado*. Disertación de grado previa a la obtención del título de Economista, Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Andino, Mauro (2009). «Hacia un nuevo sistema de imposición directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo». En *Cuadernos de Formación del IEF*, Vol. 13, No. 9: 5-49.
- Arias, Diana, Edwin Buenaño, Nicolás Oliva y José Ramírez (2008). «Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999». En *Revista Fiscalidad*, No. 2: 85-124.
- Elizondo, Carlos, y Javier Santiso (2006). «Devórame otra vez: termitas locales y violencia fiscal en América Latina». Documento presentado en el Foro Económico de la Cumbre Iberoamericana, Barcelona, octubre 6 y 7.
- Galeano, Eduardo (2003). *Las venas abiertas de América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Human Rights Watch (2002). *Tainted Harvest. Child Labor and Obstacles to Organizing on Ecuador's Banana Plantations*. Disponible en: [www.unhcr.org/refworld/docid/45cc342f.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cc342f.html).
- Jorratt, Michael (1996). «Evaluation of the Collection Capability of the Tax System and of Tax Evasion». Ponencia presentada en la conferencia técnica del Inter-American Center for Tax Administration, en Viterbo, Italia.
- Maldonado, Juan Lorenzo, y Felipe Proaño (2004). «La economía en el período de las Juntas Julianas». En *Boletín electrónico del Taller de Historia Económica*, Facultad de Economía – PUCE, Año 6, No. 01: 11-15.
- Martens, Jens (2007). «The Precarious State of Public Finance». Documento de trabajo de Tax Justice Network. Disponible en: [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens\\_precarious\\_finance\\_2007.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens_precarious_finance_2007.pdf).
- Musgrave, Richard Abel, y Peggy Musgrave (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. 4ª ed. Nueva York: McGraw-Hill.
- Oliva, Nicolás, Mauro Andino, Galo Maldonado y Sandro Vallejo (2009). *Evaluación de Convenios de Doble Tributación en Ecuador*. Quito: Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas.
- Tanzi, Vito (1966). «Personal Income Taxation in Latin America: Obstacles and Possibilities». En *National Tax Journal*, No. 19: 156-162.
- Wolf, Erik (2001). «The Second Serfdom in Eastern Europe and Latin America». En *Pathways of Power: Building an Anthropology of the Modern World*. Berkeley y Londres: University of California Press.





## XII

# IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA: UN ANALISIS DESDE LA EQUIDAD.

**LILIANA CANO, NICOLÁS OLIVA Y JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ ÁLVAREZA<sup>45</sup>**

### I. INTRODUCCIÓN

Una de las principales fuentes de ingreso del presupuesto del Estado son los fondos recaudados a través del sistema tributario. Según el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), un sistema tributario constituye aquel conjunto de impuestos coordinados y estructurados conforme a criterios de política, que buscan una distribución equitativa de los ingresos en la población, la reactivación del aparato productivo y la regulación del consumo privado y la inversión (Sevilla, 2009).

En Ecuador, según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), los ingresos tributarios de fuente directa representaron durante la última década en promedio el 30% de la recaudación total, mientras que los ingresos tributarios de fuente indirecta participaron en 66%.<sup>46</sup>

El impuesto a la renta es un instrumento de política basado en la capacidad de pago y está considerado como el eje principal de cualquier sistema tributario que busca una mejor redistribución de los ingresos. Ecuador ratifica este principio mediante el artículo 300 de su Constitución:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos (Ecuador, 2008).

Por este motivo, se requiere de un esfuerzo analítico que permita evaluar si las reformas establecidas en este impuesto cumplen con los objetivos de política fiscal establecidos en la nueva Constitución.

---

<sup>45</sup> Agradecemos la supervisión de Alfredo Serrano. Por supuesto, asumimos la responsabilidad por el texto final.

<sup>46</sup> Datos calculados por los autores a partir de las bases de datos del SRI.

El presente estudio realiza un análisis distributivo del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), tras la Ley Reformativa de Equidad Tributaria (LRET) implementada a finales de 2007, y el efecto de las deducciones por gastos personales.

En una primera parte del estudio se presenta una breve reseña del impuesto a la renta en Ecuador y en América Latina; en una segunda parte, se recogen los enfoques teóricos relevantes en cuanto a la medición de la desigualdad. Posteriormente, se puntualizan los indicadores para medir progresividad y redistribución de políticas públicas que se pretenden simular. Finalmente, se realiza un análisis distributivo de la LRET planteada en 2007, y se profundiza el análisis de las deducciones por gasto personales.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. IRPF en América Latina

A pesar de que América Latina no es la región más pobre del mundo, es la de peor distribución del ingreso. Con un coeficiente de Gini de 0,57, supera a regiones como Medio Oriente – África del Norte y África Sub-Sahariana, que registran coeficientes de Gini de 0,38 y 0,45, respectivamente. La distancia es más grande con economías desarrolladas. Europa del Este y Asia Central reportan en conjunto un coeficiente de Gini de 0,32, y los países de la OECD un Gini de 0,34 (Centrángolo & Gómez-Sabaini, 2007).

Según Prats y Macías-Aymar (2008) la mala distribución del ingreso en América Latina se debe a la escasa decisión política para garantizar un sistema tributario equitativo, el cual ha sido vulnerable a la influencia de grupos económicos con un bajo compromiso hacia la tributación. La solución mediática a los problemas tributarios de la región ha sido la imposición indirecta. En efecto, durante los últimos 20 años la participación de la tributación indirecta en la región ha crecido más que la del resto de tributos. Para 1990, los impuestos directos y al patrimonio representaban el 22% del total de ingresos tributarios de América Latina, pasando a un valor de 27% en 2006. En cambio, la imposición indirecta pasó del 22,6% en 1990 al 33,7% para el año 2006 (Machinea, 2008).

El IRPF ha venido perdiendo importancia dentro de los impuestos directos. Como señalan Centrángolo y Gómez-Sabaini (2007), la imposición a la renta personal ha reducido sus tasas marginales máximas, pasando de tasas promedio del 45% al 55% en los años ochenta, a promedios del 25% al 35% en los noventa.

Pese a las reformas llevadas a cabo durante los ochenta, la carga fiscal de los impuestos directos (en porcentaje del PIB) no se incrementó de forma significativa. Las causas apuntan a la poca importancia que se dio a los aspectos de equidad y progresividad de las reformas y, por el contrario, la ampliación de las bases de impuestos al consumo concentró el interés de los hacedores de política (Tanzi, 1987; Carciofi & Centrángolo, 1994).

En las últimas tres décadas América Latina presenta una tendencia clara hacia la desgravación de las rentas de personas físicas (tabla 1). La tasa máxima promedio pasó del 48,1% a finales de los setenta, a registrar un valor promedio del 31,5% a inicios de los años noventa. En el año 2007 la tasa máxima promedio cayó

hasta el 27,8%. Al mismo tiempo, la carga fiscal de las personas físicas no ha evolucionado favorablemente, pasando del 1,05% del PIB en 1979, hasta alcanzar el 0,87% en 2007.

En la actualidad, la base imponible del IRPF en la región está dividida básicamente en dos tipos: los rendimientos del trabajo y los que se obtienen por rendimiento profesionales. Los primeros contemplan gastos deducibles y los segundos —en países como Perú, Costa Rica, Panamá y México— aplican regulaciones similares al impuesto a la renta de sociedades (Deloitte, 2009).

Tabla 1. **Tasas nominales y presión tributaria - Impuesto a la renta personal en América Latina**

	1979		1992		2008	
	Tarifa	Recaudación /PIB	Tarifa	Recaudación /PIB	Tarifa	Recaudación /PIB
Argentina	7-45%	0,04	15-30%	0,3	9-35%	1,57
Bolivia	7-48%	0,67	10-10%	0,48	12,5 Y 13%	0,21
Brasil	5-55%	0,14	10-25%	0,13	15Y 27,5%	0,54
Chile	3,5-60%	3,11	5-50%	0,8	5-40%	101 **
Colombia	10-56%	1,34	5-30%	02***	19,28 y 34%	
Costa Rica	5-50%	2,70	10-25%		10-25%	0,91
Ecuador	5-50%	n,a	10-25%		5-35%	0,0
El Salvador	7-60%	1,10	10-30%		10-30%	1,8****
Guatemala	40,7-58%	0,27	4-34%		15-31%	07*****
Honduras	3-40%	1,32	12-40%	1,51	10-25%	1,04
México	3-55%	2,59	3-35%	1,67	3-28%	23****
Nicaragua	6-50%	n,a	8-35,5%		10-30%	20*****
Panamá	2,5-56%	n,a	3,5-56%	0,2	7,3 -27%	0,14
Paraguay	exento	0,04	0-0%		10%	
Perú	5-56%	0,41	6-37%	0,1	15-30%	1,39
República Dominicana	5-72%	n,a	3-70%		15-25%	1,07
Uruguay	exento	0,17	0-0%	0,07	10-25%	0,95
Venezuela	4,5-75%	0,81	10-30%		6-34%	
<b>Promedio</b>	<b>7,1-48,1 %</b>	<b>1,05</b>	<b>6,92-31,25%</b>	<b>0,58</b>	<b>8,1-27,8%</b>	<b>0,84</b>

Fuente: Varias fuentes  
Elaborado por: Los Autores

\*\*datos 2006

\*\*\*datos 1994

\*\*\*\*datos 2002

\*\*\*\*\*datos 2003

En lo referente a rentas exentas, en Ecuador, Guatemala, El Salvador y Nicaragua se consideran como rentas exentas a los dividendos pagados por sociedades. Por su lado, Costa Rica no contempla rentas exentas. El sistema en la región aplica tarifas progresivas, con tramos exentos, hasta máximos del 43% (Deloitte, 2009).

## 2.2. IRPF en Ecuador

El impuesto a la renta en Ecuador nace en el año 1925 con la Misión Kemmerer, como parte de un plan completo de institucionalización del Estado que incluía la creación del Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría y la Dirección de Aduanas (Andino, 2009). Este impuesto se estructura de una manera dual, distinguiendo las rentas del trabajo y los servicios, de la renta proveniente del capital. Para el caso de las rentas del trabajo y de servicios, se estableció una tasa progresiva con tramos exentos, con una tasa mínima del 2% y una máxima del 8%. Por el contrario, la renta del capital tributaba a una tasa fija del 8%.

En 1945 se crea el impuesto a las ganancias excesivas y aparece el concepto de renta global, que se mantiene hasta la actualidad. El impuesto a la renta global procuró unificar y codificar todas las rentas que hasta el momento se encontraban dispersas. Eliminó el resto de impuestos que grababan rentas de capital neto o rentas de capital y trabajo, tanto a nivel nacional como local (Andino, 2009).

Para 1969 el impuesto la renta representaba el 16% del presupuesto general del Estado (Arias y otros, 2008). Dentro de esta participación, la renta a las sociedades significaba la gran mayoría. Después de 82 años, la contribución del impuesto a la renta en 2008 (tanto sociedades como personas físicas) fue del 1,14% del PIB, y el IRPF solo representó el 0,6% del PIB.

En diciembre de 2007 la LRET introdujo cambios sobre el impuesto a la renta. Reestructuró la tabla progresiva del IRPF, aumentando la tarifa máxima del 25% al 35%, y creando tres tramos más de ingresos. Las tablas antes y después de la reforma de 2007 se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. **Tabla de Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN)**

Impuesto a la Renta 2007 (previa a la reforma)				Impuesto a la Renta 2007 (previa a la reforma)			
Fracción Básica (miles Usd.)	Exceso hasta (miles Usd.)	Impuesto Fracción Básica (en Usd.)	% Imp. Fracción Exenta	Fracción Básica (miles Usd.)	Exceso hasta (miles Usd.)	Impuesto Fracción Básica (en Usd.)	% Imp. Fracción Exenta
0	7.85	0	0%	0	7.85	0	0%
7.85	15.7	0	5%	7.85	10	0	5%
15.7	31.4	108	10%	10	12.5	108	10%
31.4	47.1	358	15%	12.5	15	358	12%
47.1	62.8	658	20%	15	30	658	15%
62.8	En adelante	2.908	25%	30	45	2.908	20%
				45	60	5.908	25%
				60	80	9.658	30%
				80	En adelante	15.658	35%

Además, se exoneraron del cálculo del IRPN los ingresos percibidos por concepto de décimo tercero y décimo cuarto sueldos, y se incluyeron las deducciones por gastos personales. Las deducciones por gastos personales se descomponen en cinco rubros: educación, salud, vivienda, alimentación y prendas de vestir. La Ley permite la deducción de estos gastos hasta un máximo de 1,3 veces la fracción básica exenta o el 50% del ingreso gravado. Para el caso de discapacitados y personas de la tercera edad, las deducciones están permitidas hasta el 50% del ingreso gravado o dos y tres veces la fracción básica exenta, respectivamente.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### 3.1. Desigualdad

Según Sill (2008) y Sala-i-Martin (2002) la desigualdad del ingreso a nivel mundial se ha incrementando en el último siglo. El ingreso promedio en los países ricos es treinta veces mayor al ingreso promedio de los países más pobres del planeta. Para 1960 el PIB per cápita de los veinte países más ricos era 18 veces mayor que el PIB per cápita de los veinte países más pobres. Para el año 1995 esta diferencia se habría multiplicado 37 veces (información del Banco Mundial, cit. por Serrano, 2009).

El problema de la desigualdad ha ocasionado que los Estados intenten medir y aproximar los niveles de desigualdad de las sociedades. Para ello el debate metodológico se puede resumir en seis dimensiones: (i) la elección de la variable focal, (ii) la unidad de análisis, (iii) la determinación de la escala de equivalencia, (iv) el horizonte temporal, (v) el enfoque de la medida de desigualdad y (vi) la forma de agregación de la desigualdad. Si bien las cuatro primeras son igual de importantes, este análisis no profundiza en estas dimensiones puesto que las características del presente estudio las determina *a priori*, lo que lleva a enfocarse sobre las dos últimas dimensiones.<sup>47</sup>

En lo que respecta a la quinta dimensión, la discusión se centra en definir si la desigualdad es una situación absoluta, o por el contrario un aspecto relativo. El aporte de Sen (1979) contribuye significativamente a tratar a la desigualdad de forma relativa más que de forma absoluta. Para Sen las comparaciones interpersonales importan al momento de determinar un grado de desigualdad. Este último enfoque lo captura el índice de Gini, el cual no cambia en el caso de que a una distribución se le adicione una constante.

En lo que respecta a la agregación de la medida de desigualdad (sexta dimensión), el trabajo seminal de Sen (1976) hace una contribución sobre la forma de determinar una medida de desigualdad. Al trabajo de Sen le siguieron los trabajos de Cowell y Kuga (1981) y Cowell (1998). En su propuesta axiomática, Sen propone siete características deseables que debe cumplir cualquier medida de desigualdad, que son: (i) independencia de la escala, (ii) independencia de la suma de una constante, (iii) anonimidad, (iv) principio de población, (v) transferencia Pigou-Dalton, (vi) transferencia fuerte, y (vii) principio de descomposición.

El *principio de independencia de la escala* indica que el índice debe ser independiente de la escala del ingreso, es decir, debe suministrar el mismo resultado independientemente de la unidad de medida que se tome. Este axioma está relacionado con el enfoque relativo, ya que no importa el nivel de la variable sino las dotaciones relativas de cada individuo respecto al resto de la población. En cambio el principio de independencia de la suma de una constante se contrapone, puesto que señala que no debe modificarse cuando a la distribución se le suma una constante. Este axioma está relacionado con el enfoque absoluto de la desigualdad.

<sup>47</sup> Para una discusión sobre las primeras cuatro dimensiones ver Serrano (2003).

La *simetría o anonimato* establece que el índice debe ser independiente de cualquier característica de los individuos, incluido su nivel de rentas, e. d. es invariable ante cualquier permutación de los individuos.

El *principio de independencia del tamaño de la población* (Dalton, 1920) dice que el índice no debe variar cuando se duplica la población y la renta crece en forma proporcional. Si por ejemplo duplicamos el tamaño de la población pero se mantiene la misma distribución del ingreso, la desigualdad no se modifica.

El *principio de transferencias de Pigou-Dalton* establece que el índice debe reducirse (o al menos no aumentar) ante cualquier transferencia de un individuo rico a uno más pobre que no invierta sus posiciones dentro de la distribución. Ligado a este concepto está el axioma de la transferencia fuerte, el cual señala que la medida de desigualdad se reduce en mayor medida cuando la transferencia se hace hacia un individuo más pobre.

Finalmente, el *principio de descomposición* determina que el índice debe permitir su descomposición aditiva o multiplicativa en varios subconjuntos disjuntos de la distribución, como por ejemplo subgrupos de población o factores socioeconómicos.

En este sentido, la medida más utilizada para medir desigualdad, como es el índice de Gini, no cumple con tres de las siete dimensiones. Al ser un indicador relativo no cumple con la independencia de sumar una constante, puesto que este axioma corresponde a un enfoque absoluto. A la vez, el Gini no cumple con el axioma de transferencia fuerte, al no ser sensible a variaciones fuera de la media (Atkinson, 1970), puesto que el Gini pesa por igual cualquier cambio a lo largo de toda la distribución (sin embargo, Yitzhaki (1983) propuso el «índice de Gini extendido», que soluciona esta limitante). Finalmente el coeficiente de Gini no permite descomponer la desigualdad en grupos objetivos.

Sin duda, la elección del índice de Gini impone limitaciones al análisis, que es importante precisar. Sin embargo, la utilización de este indicador es aún ampliamente aceptada.

### 3.2. Progresividad

El diseño de un sistema tributario equitativo tiene dos elementos determinantes, como son la equidad vertical y la equidad horizontal. Entendiendo a la horizontal como «el tratamiento igual de los iguales» y la vertical como «el tratamiento desigual de los desiguales». Desde un enfoque normativo, el impuesto a la renta personal, sobre todo, debe precautelar la equidad vertical. Si el sistema tributario garantiza la equidad vertical se puede considerar a ese sistema como un sistema tributario progresivo.

La progresividad de una política tributaria estudia el tipo y grado de vinculación existente entre el impuesto que pagan los individuos y los ingresos brutos que perciben. Este análisis se conoce como progresividad uniforme y evalúa el cambio marginal del tipo impositivo efectivo medio,  $\frac{T(Y)}{Y}$  frente a los ingresos brutos ; es decir:

$$P(Y) = \frac{d\left(\frac{T(Y)}{Y}\right)}{dY}$$

El tipo de progresividad puede definirse en función del cambio marginal:

$$P(Y) > 0 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Progresivo}$$

$$P(Y) = 0 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Proporcional}$$

$$P(Y) < 0 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Regresivo}$$

La progresividad uniforme se divide en dos tipos: progresividad pasiva y progresividad residual (Duclos, 2002). La progresividad pasiva mide la elasticidad del impuesto  $T(Y)$  frente al ingreso bruto  $Y$ :

$$PP(Y) = \frac{d \log(T(Y))}{d \log Y}$$

$$PP(Y) > 1 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Progresivo}$$

$$PP(Y) = 1 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Proporcional}$$

$$PP(Y) < 1 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Regresivo}$$

En cambio la progresividad residual estima el efecto redistributivo que posee el impuesto sobre la distribución del ingreso. Esto es, la sensibilidad del ingreso neto  $Y - T$  frente al ingreso bruto  $Y$ :

$$PR(Y) = \frac{d \log(Y - T(Y))}{d \log Y}$$

$$PR(Y) < 1 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Progresivo}$$

$$PR(Y) = 1 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Proporcional}$$

$$PR(Y) > 1 \quad \forall Y \quad \Rightarrow \text{Impuesto Regresivo}$$

## 4. MARCO METODOLÓGICO

### 4.1. Microsimulación

Según Baroni y Richiardi (2007) la microsimulación, de manera amplia, se puede definir como una metodología usada en vastos campos del conocimiento para simular el comportamiento de agentes objetivo (individuos, hogares, empresas) ante cambios en las condiciones en las cuales se desarrollan (mercados, el Estado, instituciones, etc.). Dentro del ámbito de evaluación de políticas públicas, las técnicas de microsimulación han venido creciendo en importancia y complejidad desde el trabajo original de Orcutt (1957).

Un microsimulador de políticas públicas, al igual que un Modelo de Equilibrio General (MEG), permite inferir y estimar de manera contrafactual el efecto de una determinada política pública sobre los agentes de una economía, teniendo en cuenta que su aplicación considera un análisis de equilibrio parcial, a diferencia de un MEG, que evalúa la economía de forma integral.

En técnicas de microsimulación se distinguen dos grandes líneas: la microsimulación dinámica y la microsimulación estática. La diferencia principal entre estas dos radica en que la primera genera de forma sintética una muestra hipotética a nivel temporal para cada uno de los agentes que compone la muestra original (Baroni y Richiardi, 2007). Este tipo de modelos considera aspectos probabilísticos sobre variables demográficas como natalidad, defunción y migración. En cambio, los modelos estáticos no hacen ninguna asunción sobre el futuro de los datos, y solo consideran la información disponible para el período de tiempo en el cual se realiza la simulación, o lo que Badenes (2007) llama «impacto del día siguiente».<sup>48</sup>

Los desarrollos en técnicas de microsimulación dinámica han sido extensos, y podemos contar aquellos trabajos que modelizan programas de seguridad social, como son los trabajos de Van der Werf, Van Sonsbeek y Gradus (2006) con el simulador SADNAP, Caldwell y Morrison (2000) con DYNACAN, Fredriksen y Stølen (2007) con MOSART, Galler y Wagner (1986) con Sfb3, y Curry (1996) con PENSIM. También están los trabajos que analizan los patrones demográficos como el envejecimiento poblacional, y estiman los recursos que debe proveer el Estado para poder hacer sustentable la política fiscal en el tiempo, como es el caso de Spielauer (2007), Hain y Hellberger (1986) y Harding (1993). Por otro lado, Baldini (1997), Stroombergen, Rose y Miller (1995), y Klevmarken (1996) evalúan la acumulación de riqueza, la redistribución de la renta entre individuos, las transferencias intergeneracionales y el impacto de las reformas en el sistema impositivo sobre la movilidad en el mercado de trabajo.

La microsimulación estática, por otro lado, se divide en tipos: (i) los microsimuladores estáticos sin comportamiento, que consideran los cambios de política de forma automática mediante cambios aritméticos en variables relevantes como ingreso, recaudación y carga fiscal; (ii) los microsimuladores estáticos con comportamiento, que introducen patrones de comportamientos a los hogares o individuos mediante la calibración de parámetros en base a modelos teóricos previamente desarrollados.

<sup>48</sup> Para una discusión más profunda sobre las distintas metodologías de microsimuladores dinámicos ver O'Donoghue (2001) o Badenes (2007). l.

Los microsimuladores estáticos con comportamiento han sido un campo de permanente desarrollo, donde se pueden mencionar en el caso de la imposición indirecta los trabajos de Sanz y otros (2003) con el SINDIEF, y para la imposición directa el SIRPIEF (Sanz y otros, 2004). El SINDIEF utiliza el modelo AIDS (An Almost Ideal Demand System) para capturar y simular los patrones de consumo en la economía española. Por otro lado, el SIRDIEF utiliza un modelo cuadrático de oferta laboral para abstraer las decisiones de los asalariados de participar en el mercado laboral.

Basados en el trabajo de Sanz y otros (2003), Ramírez y Oliva (2008) realizan para Ecuador el primer Microsimulador de Imposición Indirecta (MIIDET), el cual nace como una necesidad de la administración tributaria para evaluar la reforma llevada a cabo a finales de 2007. El MIIDET, junto con el trabajo de Levy y otros (2008), se encuentra entre los esfuerzos en la región por determinar la incidencia del sistema tributario sobre la distribución del ingreso mediante microsimulación.

Por otro lado están los microsimuladores estáticos sin comportamiento. Pese a que este tipo de herramientas no toma en cuenta el comportamiento de los hogares, tampoco se ven restringidos a los supuestos microeconómicos que incorpora un modelo de microsimulación con comportamiento. La literatura viene abordando de manera intensiva este tipo de modelos hace más de dos décadas, como es el caso de Atkinson y Sutherland (1988), Merz (1991), Citro y Hanusheck (1991), Harding (1996) y Gupta y Kapur (2000). Pero con especial atención en Europa se han incorporado estos modelos al análisis de políticas sociales; este es el caso de Atkinson, Bourguignon y Chiappori (1988) quienes simulan la estructura impositiva del Reino Unido en una encuesta de hogares franceses. Continuando la línea de reformas impositivas están los trabajos de Arcarons y Calonge (2002) y Serrano (2003).

Un esfuerzo de especial atención es EUROMOD, un microsimulador estático espacial elaborado por un grupo multidisciplinario de técnicos de varios países de Europa. EUROMOD consolida el análisis de impuesto-beneficio para 15 países miembros de la Unión Europea.

## 4.2. Medidas de desigualdad y progresividad

### 4.2.1. Medidas de desigualdad: curva de Lorenz y coeficiente de Gini

La curva de Lorenz  $L_Y(p)$  representa gráficamente la distribución de una variable (generalmente ingresos) y permite observar su disparidad frente a una distribución uniforme e igualitaria. La curva de Lorenz acumula la variable  $Y$  dentro de una población normalizada y ordenada de manera creciente según la misma variable. En términos formales:

$$L_Y(p) = \int_0^{F_Y^{-1}(p)} \frac{yf_Y(y)}{\mu_Y} dy \quad 0 \leq p \leq 1$$

Donde:

- $p$  es el porcentaje de la población tal que  $Y \leq F_Y^{-1}(p)$ .
- $f_Y(y)$  es la función de densidad de la variable  $Y$ .
- $m_Y$  es la media o esperanza de la variable  $Y$ .

Asociado a la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini  $G_Y$  cuantifica el área que separa la curva de Lorenz y la recta de equidistribución, normalizada en base al valor máximo que puede tener esta zona (0,5).

$$G_Y = 1 - 2 \int_0^1 L_Y(p) dp \quad 0 \leq G_Y \leq 1$$

Entre menor (mayor) sea el valor de este coeficiente, más (menos) equitativa será la distribución de  $Y$ .

#### 4.2.2. Medidas de progresividad: Kakwani y Reynolds-Smolensky

Analíticamente, la progresividad pasiva se mide a través del índice de Kakwani  $\Pi_K$ , que cuantifica el área que separa ambas curvas  $C_T(p)$  y  $L_Y(p)$ ; e. d. la diferencia del cuasi-Gini de impuestos  $\hat{G}_T$  y el Gini de ingresos brutos  $G_Y$ :

$$\Pi_K = \hat{G}_T - G_Y = \int_0^1 (L_Y(p) - C_T(p)) dp$$

Si el valor del índice de Kakwani es positivo (negativo), entonces el porcentaje acumulado del ingreso es mayor (menor) que el porcentaje acumulado de la carga, indicando que el impuesto asociado es progresivo (regresivo).

Por otro lado, la progresividad residual se cuantifica mediante el índice de Reynolds-Smolensky  $\Pi_{RS}$ , cuantifica el área que separa ambas curvas  $L_Y(p)$  y  $C_{Y-T}(p)$ ; e. d. la diferencia del Gini de ingresos antes de impuestos  $G_Y$  y el cuasi-Gini de ingresos después de impuestos  $\hat{G}_{Y-T}$ :

$$\Pi_{RS} = G_Y - \hat{G}_{Y-T} = \int_0^1 (C_{Y-T}(p) - L_Y(p)) dp$$

Si el valor del índice de Reynolds-Smolensky es positivo (negativo), entonces el porcentaje acumulado del ingreso antes de impuestos es mayor (menor) que el porcentaje acumulado del ingreso después de impuestos, señalando que el impuesto asociado tiene un efecto redistributivo positivo (negativo).

## 5. EL MODELO PARA ECUADOR

La microsimulación propuesta se aplica sobre la base de declarantes del IRPF para el período fiscal 2008. Dentro de esta base se pueden distinguir dos tipos de declaraciones: (i) la declaración de las personas físicas que tienen una actividad económica independiente; y (ii) las declaraciones de las personas que se encuentran en relación de dependencia. En conjunto forman cerca de 1.200.000 contribuyentes que declaran de forma individual.

Para el presente estudio solo se utiliza la base de personas que están en relación de dependencia, que cuenta con cerca de un millón de declaraciones y contiene información confiable para el análisis.

La base de datos de personas en relación de dependencia detalla de manera desagregada los tipos de ingreso, como son: sueldos y salarios, décimo tercero, décimo cuarto, fondos de reservas, participación de utilidades y sobresueldos, y cualquier remuneración extra<sup>49</sup>. Además, se detalla para cada empleado el monto de aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y el impuesto a la renta generado. Esta información permite construir el ingreso bruto total de cada contribuyente, que constituye la variable focal del presente análisis<sup>50</sup>. Adicionalmente, la declaración del impuesto cuenta con los montos de deducciones por gastos personales (salud, educación, vivienda, vestimenta y alimentación).

Es necesario aclarar que el nivel de desagregación no permite determinar los patrones de consumo por el nivel de ingreso. La declaración tampoco muestra la estructura familiar de los contribuyentes, lo cual dificulta incorporar escalas de equivalencia que hagan comparables los ingresos entre personas tomando en cuenta las cargas familiares.

Este estudio plantea una microsimulación estática sin comportamiento. Los modelos sin comportamientos son limitados respecto a la forma en que los hogares se ajustan a la política impositiva, pero tienen la ventaja de ser idóneos para un análisis de incidencia a un bajo nivel de desagregación. Esto permite evaluar la sensibilidad de la progresividad del sistema ante cambios en la tarifa de cada uno de los bienes a un nivel bajo de desagregación. Además, no se restringe a la gran cantidad de supuestos microeconómicos que tiene una microsimulación con comportamiento.

<sup>49</sup> Los fondos de reservas son un beneficio especial contemplado en la ley, que obliga a todas las empresas a entregar a la seguridad social un sueldo extra por cada año que trabaje el empleado. Este valor se acumula en el IESS y es de libre disponibilidad por parte de los empleados. De igual forma, la participación de utilidades es un beneficio de los empleados que obliga a las empresas a distribuir el 15% de las utilidades entre todos los empleados de la sociedad.

<sup>50</sup> Hay que tener en cuenta que elegir el ingreso como variable de medición de la desigualdad impone un sesgo. En la literatura no existe consenso sobre si se debe elegir la renta o el consumo como variable de medida. Para un análisis reciente sobre multidimensionalidad de variables para medir desigualdad y pobreza ver Bourguignon y Chakravarty (2003).

## 6. RESULTADOS

### 6.1. Análisis distributivo del IRPF luego de la LRET

Este apartado tiene por objeto evaluar el impacto que tuvo la LRET sobre la progresividad y redistribución del IRPF en relación de dependencia. Para conseguir este objetivo se simuló un escenario, consistente en calcular el pago del impuesto con las declaraciones del año fiscal 2008 bajo la normativa antes de la LRET. Este escenario simulado es comparado frente al escenario base, que es el pago del impuesto bajo la normativa vigente. La diferencia del escenario base y el simulado constituye el impacto que tuvo la LRET sobre la progresividad, tanto pasiva como residual (para observar la progresividad uniforme, ver anexos, gráficos 1 y 2).

Los principales cambios que incluye la LRET son:

- (i) Deducibilidad de gastos personales de hasta el 50% de los ingresos gravados o 1,3 veces la fracción básica desgravada.
- (ii) Exención del décimo tercero y décimo cuarto sueldos.
- (iii) Nueva tabla del IRPN con fracción exenta de USD 7.850 y ocho tramos de ingreso imponible con tasas diferenciadas y crecientes entre 5% hasta 35% (ver tabla 2).

El análisis se divide en dos partes. La primera evalúa la LRET en conjunto, y se confronta el escenario base frente al escenario final simulado:

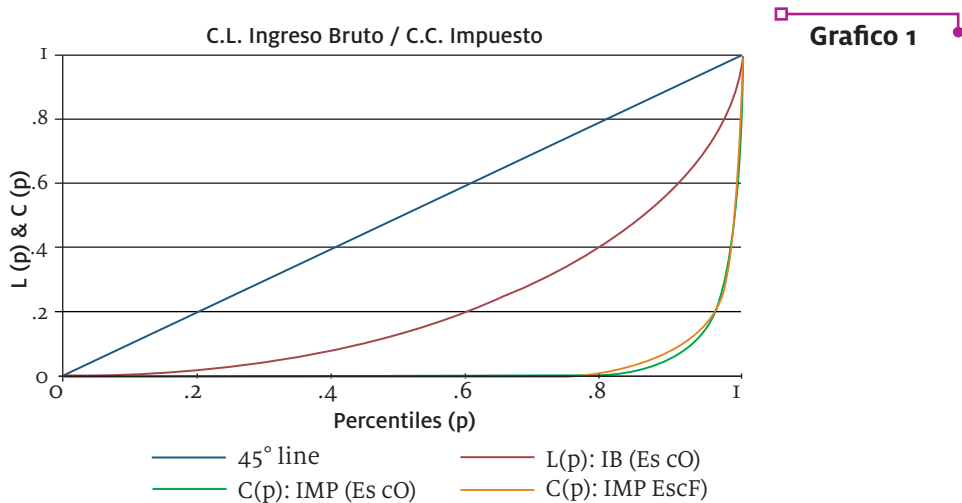
- (i) Escenario Base (EscB): Situación actual con LRET.
- (ii) Escenario Final Simulado (EscF): Situación actual sin LRET.

La segunda parte evalúa cada uno de los puntos de la reforma de manera aislada. En este segundo punto se plantean tres escenarios parciales, uno para modificación planteada en la reforma. Los escenarios simulados son:

- (i) EscP1: Situación actual sin deducibilidad de gastos deducibles.
- (ii) EscP2: Situación actual sin exenciones de décimo tercero y décimo cuarto sueldos.
- (iii) EscP3: Situación actual con la anterior tabla del IRPN 2007.

#### *Progresividad pasiva*

La curva de Lorenz y de concentración de la carga tributaria antes y después de la LRET (gráfico 1) muestra que el impuesto es progresivo tanto bajo el escenario base como en el simulado. Sin embargo, la curva de concentración bajo el escenario simulado (EscF) se acerca más hacia la curva de equidistribución, especialmente desde el percentil ochenta, lo que indica que la reforma tributaria aumentó la progresividad en el IRPN (para un análisis detallado de la distribución por percentiles y la diferencia entre las curvas de concentración ver anexos).



Fuente: Servicio de Rentas Internas - Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

Estos resultados se corroboran con los índices de Kakwani, presentados en la tabla 3.

Tabla 3. Índices de Gini y Kakwani de los escenarios simulados

	Gini Ingresos Brutos	Cuasi-Gini Impuestos	Kakwani	variación %*
Escenario Base	0,57617	0,94977	0,37360	
Escenario Simulado Final	0,57617	0,93630	0,36013	-3,61%
EscP1	0,57617	0,94013	0,36396	-2,58%
EscP2	0,57617	0,94272	0,36654	-1,89%
EscP3	0,57617	0,94994	0,37377	0,05%

\* Nota: variación respecto al escenario base

Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

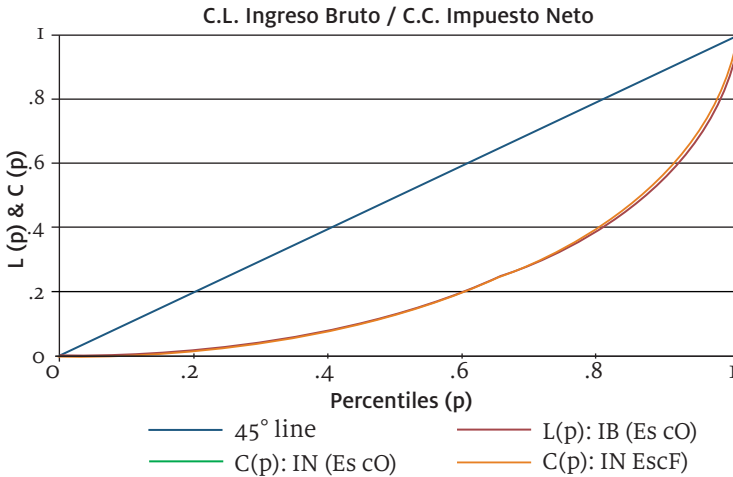
La segunda fila de la tabla 3 muestra el índice del escenario simulado final; la tercera, cuarta y quinta filas muestran los escenarios parciales. De no haberse aplicado la LRET, la progresividad residual se hubiera reducido en 3,61%. En otras palabras, la reforma trajo consigo un incremento de la progresividad residual del 3,61%. Al descomponer estos resultados, se puede ver que el aumento de la progresividad se debió al incremento de la carga fiscal en las personas que se encuentran en la parte alta de la distribución (ver anexos, gráfico 3).

De los tres escenarios parciales, el que mayor cambio produce es el sistema de deducciones por gastos personales en alimentación, vivienda, salud, vestimenta y educación, con una potencial disminución en la progresividad actual del impuesto medida por el índice Kakwani del 2,58%.<sup>51</sup> La eliminación de las exoneraciones de los sueldos décimo tercero y décimo cuarto disminuyó en 1,89% en el índice de Kakwani. No obstante, en el supuesto de que se retomara la tabla de impuesto a la renta del año 2007, tendríamos que la progresividad pasiva aumentaría en 0,05%.

### Progresividad residual

Las distribuciones del ingreso bruto y de los ingresos netos muestran que existe un desplazamiento hacia la izquierda, aunque pequeño, de la curva de concentración de los ingresos netos con y sin LRET, frente a la curva de Lorenz del ingreso bruto (gráfico 2). Este comportamiento afirma la existencia de una mejor distribución de la renta en ambos escenarios bajo un enfoque de concentración (se acumula mayor renta después de impuestos que antes de impuestos, en percentiles más pobres).

**Gráfico 2**



No obstante, un análisis más amplio entre ambas distribuciones muestra que el escenario base es más redistributivo que el escenario contrafactual (ver anexos, gráfico 5). El 25% de la población más pobre acumula un 2,73% y un 2,71% del ingreso neto con y sin LRET, respectivamente. El mismo porcentaje de la población acumula el 2,65% del ingreso bruto total (ver anexos, tabla 2). En términos

<sup>51</sup> Hay que tener en cuenta que los gastos deducibles y las exoneraciones por décimo tercero y décimo cuarto sueldos constituyen un beneficio o gasto público indirecto, y por lo tanto su respectivo índice de Kakwani cambia de signo, con la finalidad de mantener su interpretación.

prácticos, el 98% de la población de asalariados más rica tiene una mayor concentración del ingreso neto con la LRET que sin ella, con un efecto redistributivo extremo del 0,414% de renta adicional para el 2% de la población más rica.

El índice de Reynolds-Smolensky confirma el efecto redistributivo positivo en el escenario base (tabla 4), ya que establece una disminución en la redistribución del ingreso causada por impuestos del 5,65% en el caso que no hubiera sido implementada la LRET (escenario simulado final).<sup>52</sup>

Tabla 4. **Índices de Gini y Reynolds-Smolensky de los escenarios simulados**

	Gini Ingresos Brutos	Cuasi-Gini Impuestos	Kakwani	variación %*
Escenario Base	0,57617	0,56225	0,01392	
Escenario Simulado Final	0,57617	0,56304	0,01314	-5,65%
EscP1	0,57617	0,55832	0,01786	28,26%
EscP2	0,57617	0,56058	0,01560	12,03%
EscP3	0,57617	0,56685	0,00933	-33,02%

\* Nota : variación respecto al escenario base

Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

Para el caso de los escenarios particulares (tabla 3), se observa que la eliminación de los gastos deducibles o de las exenciones de décimo tercero y décimo cuarto sueldos en el actual cálculo del IRPN conducirían a aumentos del Reynolds-Smolensky del 28,26% y 12,03%, respectivamente. Sin embargo, en el caso de que no se modificara la tabla impositiva, y se mantuviera la del año 2007, el índice de Reynolds-Smolensky se reduciría en 33,02%.

## 6.2. Evaluación de los gastos deducibles

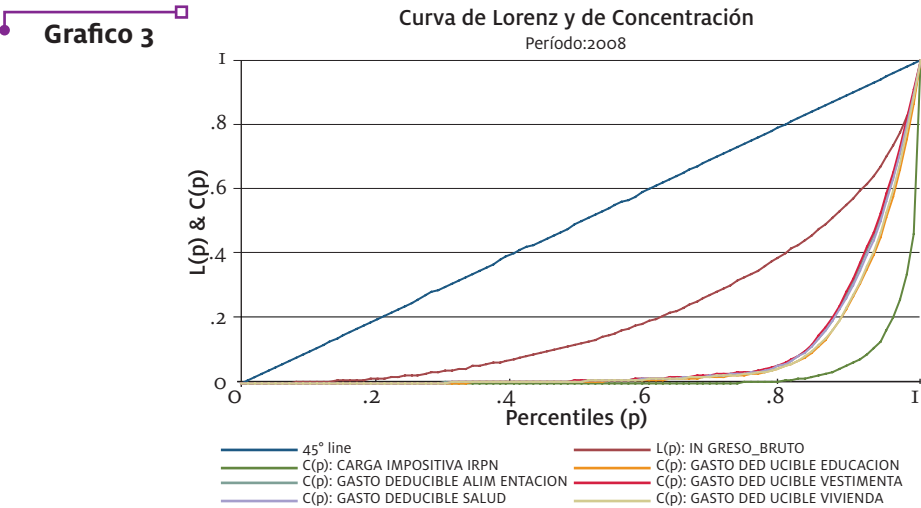
El análisis se centra sobre la forma en que se están distribuyendo las deducciones por gastos personales en el actual sistema (educación, salud, vivienda,

<sup>52</sup> El efecto negativo que produce la LRET en el índice de Reynold-Smolensky, en contraste con el impacto positivo analizado el índice de Kakwani, se debe básicamente a la disminución del tipo impositivo medio (TIM). En el escenario con reforma, el TIM alcanza el 1.77% mientras que sin reforma representa el 1.97%. Es decir existe una disminución en la carga tributaria del 10.2% tras la aplicación de la LRET; variación que al ser mayor al incremento del índice de Kakwani (3.2%) genera un efecto opuesto en el índice de Reynold-Smolensky.

alimentación, vestimenta). Para ello se llevan a cabo seis simulaciones. Las primeras cinco simulan la eliminación de cada uno de los cinco gastos de forma parcial, manteniendo invariante los cuatro restantes. La sexta simulación evalúa la eliminación en conjunto de los cinco gastos deducibles.

1. Escenario 1: Elimina los gastos deducibles en educación manteniendo el resto constante.
2. Escenario 2: Elimina los gastos deducibles en alimentación manteniendo el resto constante.
3. Escenario 3: Elimina los gastos deducibles en vestimenta manteniendo el resto constante.
4. Escenario 4: Elimina los gastos deducibles en salud manteniendo el resto constante.
5. Escenario 5: Elimina los gastos deducibles en vivienda manteniendo el resto constante.
6. Escenario 6: Elimina todas las deducciones personales.

Para el año fiscal 2008 las deducciones por gastos personales se encuentran concentradas en los estratos altos. Como muestra el gráfico 7, las curvas de concentración de las deducciones por gastos personales  $[C(p)]$  se ubican hacia la derecha de la curva de Lorenz del ingreso bruto  $[L(p)]$ . Es decir, los individuos más pobres concentran menos beneficios por gastos deducibles que lo que concentran por ingresos. Si interpretamos este tipo de deducciones como un gasto público indirecto, se observa que la política pública presenta características regresivas.



Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

Se podría argumentar que los estratos de ingresos altos son los que acumulan la mayor porción de los gastos deducibles porque al tener mayores ingresos tendrán mayores gastos en estos rubros. Sin embargo, si se comparan los gastos deducibles con la carga tributaria que soportan las personas en relación de dependencia,

esta relación sigue siendo regresiva, ya que la curva de concentración de la carga tributaria se encuentra hacia la derecha que las curvas de concentración de las deducciones por gastos personales.

Como muestra el gráfico 7, la participación de la carga tributaria total para el 20% de la población más rica es menor a los beneficios que reciben por las deducciones por gastos personales. En otras palabras, el 20% más rico se está beneficiando por deducciones personales, más de lo que paga de impuestos. De las cinco deducciones, educación es la que más concentrada se encuentra. Esto es consistente, ya que sin duda las únicas personas que pueden solventarse una educación privada son los estratos medios y altos.

Estos resultados se confirman con los valores del índice de Kakwani<sup>53</sup> que se presentan a continuación:

Tabla 5. **Índice de Kakwani de los gastos personales**

Deducciones G. Personales	Progresividad de gastos deducibles (Kakwani)
Educación	-0,276072
Alimentación	-0,257098
Vestimenta	-0,252851
Salud	-0,260168
Vivienda	-0,270975

Fuente: Servicio de Rentas Internas  
Elaboración: los autores

Con el fin de evaluar la progresividad del sistema por la incorporación de los gastos personales deducibles en la reforma tributaria de 2007, se simularon cinco escenarios parciales. En cada uno de los escenarios se eliminan uno a uno los gastos personales deducibles.

Tabla 6. **Índices de Kakwani de los escenarios simulados**

Escenarios	Progresividad del Sistema (Kakwani)	Variación respecto al Escenario Inicial
Situación inicial	0,373599	-
Escenario 1: sin Educación	0,372002	-0,4%
Escenario 2: sin Alimentación	0,370450	-0,8%
Escenario 3: sin Vestimenta	0,372288	-0,4%
Escenario 4: sin Salud	0,372355	-0,3%
Escenario 5: sin Vivienda	0,372420	-0,3%
Escenario 6: sin todos los gtos. deducibles	0,363462	-2,7%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva

<sup>53</sup> Cabe indicar que los valores del índice de Kakwani que se presentan en la tabla 5 hacen referencia a la regresividad de los gastos personales deducibles y no a la regresividad del IRPN como tal

En general, se puede observar que el IRPN es progresivo (Kakwani en la situación inicial es de 0,3628), siendo el escenario 1 el que mayor progresividad genera en el sistema.

En lo referente a la progresividad residual, se puede observar que los resultados son consistentes con los valores del índice de Kakwani presentados en el análisis anterior. En efecto, el Reynolds-Smolensky de la situación inicial presenta valores positivos evidenciando la progresividad del sistema. A continuación se presentan los escenarios parciales del índice de Reynolds-Smolensky para cada una de las simulaciones.

Tabla 7. **Índices de Reynolds-Smolensky de los escenarios simulados**

Escenarios	Progresividad residual del Sistema (Reynolds- Smolensky)	Variación respecto al Escenario Inicial
Situación inicial	0,013924	
Escenario 5: sin Vivienda	0,014495	4%
Escenario 1: sin Educación	0,01482	6%
Escenario 3: sin Vestimenta	0,014386	3%
Escenario 4: sin Salud	0,01441	3%
Escenario 2: sin Alimentación	0,015046	8%
Escenario 6: sin todos los gtos. deducibles	0,017651	27%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

De los resultados obtenidos, se puede observar que el escenario 5 es el que más progresividad residual aporta al sistema.

## 7. CONCLUSIONES

El presente análisis constata que la LRET mejoró en forma integral la progresividad del IRPN en relación de dependencia. Con esta reforma, a partir del percentil 75 los individuos pagan un monto más alto de impuestos en relación a lo pagado bajo la anterior normativa tributaria. Así, para el caso de la progresividad pasiva, el índice de Kakwani registró una mejora del 3,61%, y en el caso de la progresividad residual el índice de Reynolds-Smolensky alcanzó un incremento del 5,65%.

Sin embargo, el análisis revela que las deducciones por gastos personales se encuentran altamente concentradas en los ingresos altos. La regresividad del sistema de deducciones por gastos personales se refleja en el índice de Kakwani, que para todos los casos alcanza valores inferiores a cero (tabla 5). Las deducciones por gastos personales en educación son las más regresivas, con un valor de -0,276; seguidas por el gasto deducible en vivienda, que registra un valor de -0,2709. Al realizar un análisis comparativo entre los gastos deducibles y la carga fiscal, se observa que los individuos se benefician más por deducciones personales de lo que pagan de impuestos.

Si bien la LRET fue positiva en términos de progresividad, las deducciones por gastos personales presentan características regresivas. Por esta razón es necesario instaurar un sistema progresivo o neutral de deducciones por gastos personales, en el cual las deducciones por gastos personales sean inversamente proporcionales al nivel de ingreso de los individuos, según los tramos de ingresos estipulados en la tabla del IRPN.

## BIBLIOGRAFÍA

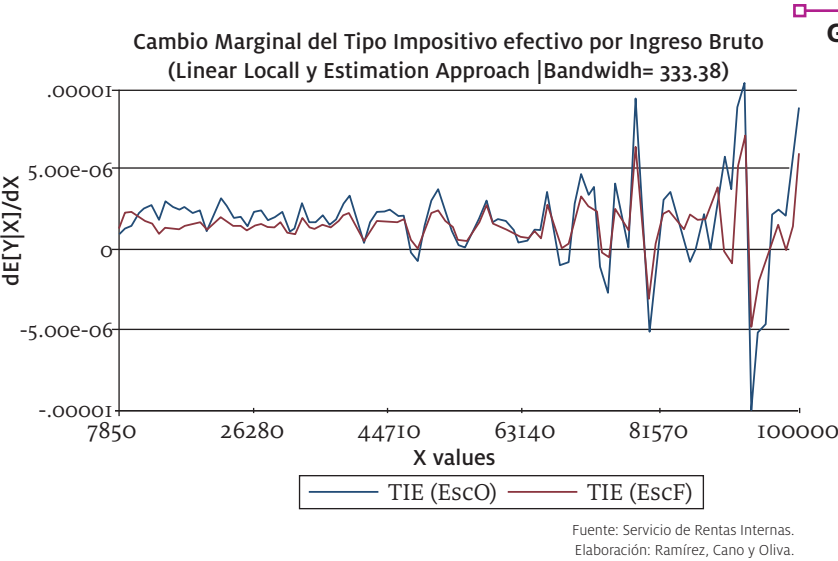
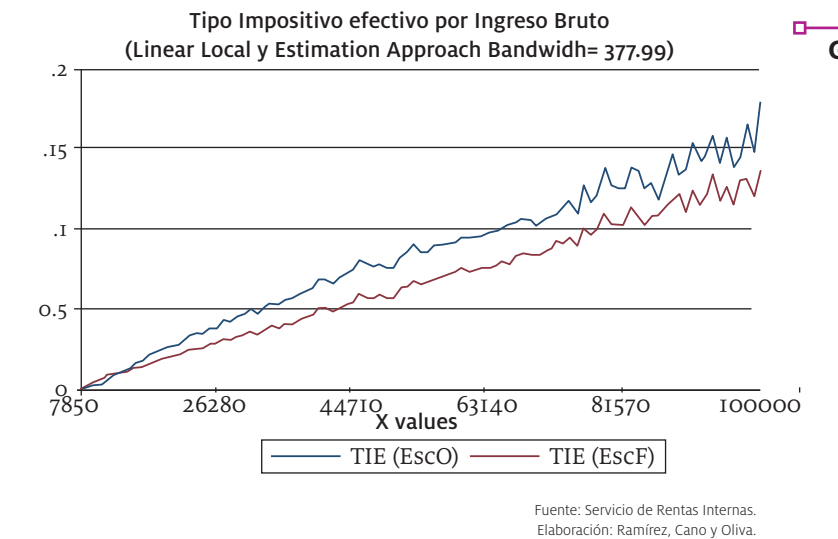
- Andino, Mauro (2009). «Hacia un nuevo sistema de imposición directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo». En *Revista Fiscalidad*, No. 3: 105-150.
- Atkinson, Anthony B. (1970). «On the Measurement of Inequality». En *Journal of Economic Theory*, Vol. 2, No. 3: 244-263.
- Atkinson, Anthony B., François Bourguignon y Pierre-André Chiappori (1988). «What do we learn about Tax Reforms from International Comparisons? France and Britain». En *European Economic Review*, Vol. 32, No. 2-3: 343-352.
- Atkinson, Anthony B. y Holly Sutherland (1988). «Tax-Benefit Models». STICERD Occasional Papers. Londres: London School of Economics.
- Arias, Diana, y otros (2008). «Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano: 1950-2000». En *Revista Fiscalidad*, No. 2: 85-124.
- Arcarons, Jordi, y Samuel Calonge (2003). «El Impuesto sobre el Patrimonio: un modelo de microsimulación para el análisis de sus reformas». X Encuentro de Economía Aplicada, Tenerife.
- Badenes, Nuria (2007). «Ventajas e inconvenientes de la elaboración de MSM ajustados a la realidad». Documento de trabajo, Universidad Complutense de Madrid.
- Baldini M., (1997). *Diseguaglianza e Redistribuzione nel Ciclo di Vita*. Bolonia: Il Mulino.
- Baroni, Elisa, y Matteo Richiardi (2007). «Orcutt's Vision, 50 years on». Working Paper No. 65 del Laboratorio Riccardo Revelli. Disponible en: [www.laboratoriorevelli.it/\\_pdf/wp65.pdf](http://www.laboratoriorevelli.it/_pdf/wp65.pdf).
- Bourguignon, François, y Satya Chakravarty (2003). «The Measurement of Multi-dimensional Poverty». En *Journal of Economic Inequality*, No. 1: 25-49.
- Caldwell, Steven, y Richard Morrison. (2000). «Validation of longitudinal dynamic microsimulation models: experience with CORSIM and DYNACAN». En Lavinia Mitton, Holly Sutherland, y Melvyn Weeks, ed. *Microsimulation Modelling for Policy Analysis: Challenges and Innovation*. Londres: Cambridge University Press.
- Carfiofi, Ricardo, y Óscar Cetrángolo (1994). «Tax Reforms and Equity in Latin America: A Review of 1980s and Proposals for the 1990s». Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series 39. Florencia: Unicef ICDC.
- Cetrángolo, Óscar, y Juan Carlos Gómez-Sabaini (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Serie Macroeconomía para el Desarrollo No. 60. Santiago de Chile: CEPAL.
- Citro, Constance, y Eric Hanushek (1991). «Improving Information for Social Policy Decision – The Uses of Microsimulation Modelling». Washington: National Academic Press.
- Cowell, Frank (1998). «Measurement of Inequality». London School of Economics and Political Science» Discussion Paper No. DARP/36.

- Cowell, Frank, y Kiyoshi Kuga (1981). «Inequality Measurement. An Axiomatic Approach». En *European Economic Review*, No. 15L: 287-305.
- Curry, Chris (1996) «PENSIM: A Dynamic Simulation Model of Pensioners' Income». Government Economic Service Working Paper No. 129, Analytical Services Division, Department of Social Security, London.
- Dalton, Hugh (1920). «The Measurement of the Inequality of Incomes». En *The Economic Journal*, Vol. 30, No. 119: 348-361.
- Deloitte (2009). *Síntesis Fiscal Iberoamericana 2009*. Disponible en: [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).
- Duclos, Jean-Yves (2002). «Poverty and Equity: Theory and Estimation». Documento de trabajo del Département d'Économique de l'Université Laval, Canadá.
- Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- Fredriksen, Dennis, y Nils Stølen (2007). «MOSART». En Anil Gupta y Ann Harding, eds. *Modelling our Future: Population, Ageing, Health and Aged Care*. Ámsterdam: North-Holland.
- Galler, Heinz P., y Gert Wagner. (1986). «The Microsimulation Model of the Sfb 3 for the Analysis of Economic and Social Policies». En Guy H. Orcutt, Joachim Merz y Hermann Quinke, eds. *Microanalytic Simulation Models to Support Social and Financial Policy*. Ámsterdam: North Holland.
- Gupta, Anil, y Vishnu Kapur, eds. (2000). *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*. Ámsterdam: North Holland.
- Hain W. y C. Helberger, (1986). «Longitudinal Simulation of Lifetime Income». En Guy H. Orcutt, Joachim Merz y Hermann Quinke, eds. *Microanalytic Simulation Models to Support Social and Financial Policy*. Ámsterdam: North Holland.
- Harding, Ann (1993). *Lifetime Income Distribution and Redistribution. Applications of a Microsimulation Model*. Ámsterdam: North Holland.
- Harding, Ann, ed. (1996). *Microsimulation and Public Policy*. Ámsterdam: North Holland.
- Klevmarken, N. Anders (1996). «Behavioural Modelling in Micro Simulation Models». Ponencia presentada en el EUROMOD Meeting, Cambridge, mayo.
- Levy, Horacio, y otros (2008). «Simulating the Impact of Inflation on the Progressivity of Personal Income Tax in Brazil». LATINMOD Working Papers 2008-1. México: Tecnológico de Monterrey.
- Machinea, José Luis (2008). «América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo pacto fiscal». Ponencia presentada en Santiago de Chile el 28 de enero.
- Merz, Joachim (1991). «Microsimulation – A Survey of Principles, Developments and Applications». En *International Journal of Forecasting*, No. 7: 77-104.
- O'Donoghue, Cathal (2001). «Dynamic Microsimulation: A Methodological Survey». En *Brazilian Electronic Journal of Economics*, Vol. 4, No. 2.
- Orcutt, Guy H. (1957). «A New Type of Socio-Economic System». En *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, No. 2: 116-123.
- Prats, Joan-Oriol, e Íñigo Macías-Aymar. (2008). «El pacto fiscal en los Andes: Desafección, deslegitimidad e ineficiencia tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú». En *Revista Fiscalidad*, No. 2: 11-58.

- Ramírez, José, y Nicolás Oliva (2008). *Microsimulador de Imposición Indirecta del Departamento de Estudios Tributarios (MIIDET)*. Quito: Servicio de Rentas Internas.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002). «The Disturbing Rise' in Global Income Inequality». NBER Working Paper 8904. Cambridge: National Bureau for Economic Research.
- Sanz, José Félix (2003). *Microsimulación y comportamiento económico en el análisis de reformas de imposición indirecta: El simulador de imposición indirecta del Instituto de Estudios Fiscales (SINDIEF)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sanz, José Félix, Juan Manuel Castañer, Desiderio Romero, Juan Prieto y Francisco Fernández (2004). *Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal: El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales (SIRPIEF)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sen, Amartya (1979). «Equality of What?». En *The Tanner Lecture on Human Values*, Vol. I, Stanford University: 195-220.
- Serrano, Alfredo (2009). *Curso de evaluación de políticas públicas*. Documento de trabajo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito: inédito.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Reforma del impuesto sobre el valor añadido. Evaluación del impacto redistributivo, pobreza y bienestar social*. Tesis doctoral presentada en el Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Sevilla, José (2009). *Curso especializado de Administración Tributaria*. Manual de política y técnica tributaria del CIAT. S. d.
- Sill, Keith (2008). «The Evolution of the World Income Distribution». En *Business Review*, Research Department of the Philadelphia Fed.
- Spielauer, Martin (2007). «Dynamic Microsimulation of Health Care Demand, Health Care Finance and the Economic Impact of Health Behaviours: Survey and Review». En *International Journal of Microsimulation*, Vol. I, No. 1: 35-53.
- Stroombergen Adolf, Dennis Rose y Jude Miller (1995). *Wealth Accumulation and Distribution: Analysis with a Dynamic Microsimulation Model*. Wellington: Business and Economic Research Ltd.
- Tanzi, Vito (1987). «Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries». En David Newbery y Nicholas Stem, eds. *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Washington: World Bank.
- Van der Werf, Marieke, Jan-Maarten van Sonsbeek y Raymond Gradus (2006). «The SADNAP Model Social Affairs Department of the Netherlands Ageing and Pensions Model». Working Paper.
- Yitzhaki, Solomd (1983). «On an Extension of the Gini Inequality Index». En *International Economic Review*, Vol. 24, No. 3: 617-28.

ANEXOS

Progresividad uniforme



Progresividad pasiva

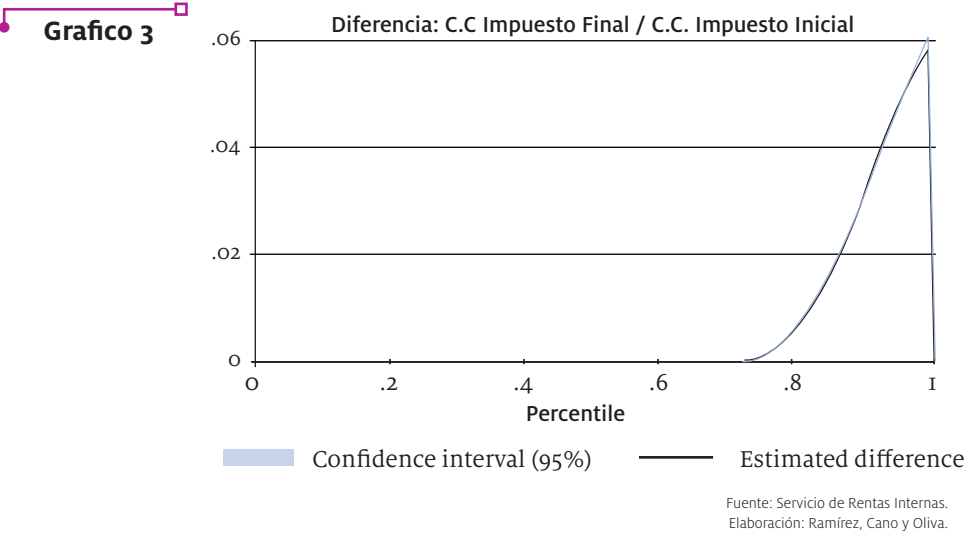


Tabla 1. **Distribución del ingreso bruto e impuesto pagado por percentil de ingreso**

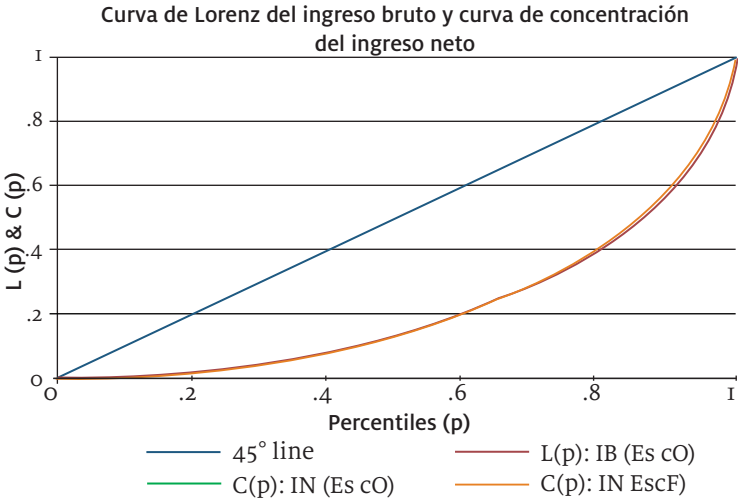
Percentil	C.L.IngB	C.C. Imp_EscO	C.C. Imp_EscF	C.C. Imp_EscF- C.C. Imp_EscO
0%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
5%	0.08%	0.00%	0.00%	0.00%
10%	0.33%	0.00%	0.00%	0.00%
15%	0.78%	0.00%	0.00%	0.00%
20%	1.48%	0.00%	0.00%	0.00%
25%	2.45%	0.00%	0.00%	0.00%
30%	3.76%	0.00%	0.00%	0.00%
35%	5.42%	0.00%	0.00%	0.00%
40%	7.38%	0.00%	0.00%	0.00%
45%	9.67%	0.00%	0.00%	0.00%
50%	12.35%	0.00%	0.00%	0.00%
55%	15.49%	0.00%	0.00%	0.00%
60%	19.16%	0.00%	0.00%	0.00%
65%	23.42%	0.00%	0.00%	0.00%
70%	28.32%	0.00%	0.01%	0.00%
75%	33.84%	0.27%	0.38%	0.11%
80%	40.11%	0.82%	1.49%	0.66%
85%	47.67%	2.36%	4.14%	1.78%

90%	57.22%	6.14%	9.32%	3.18%
95%	70.28%	16.10%	21.03%	4.93%
100%	100.00%	100.00%	100.00%	0.00%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

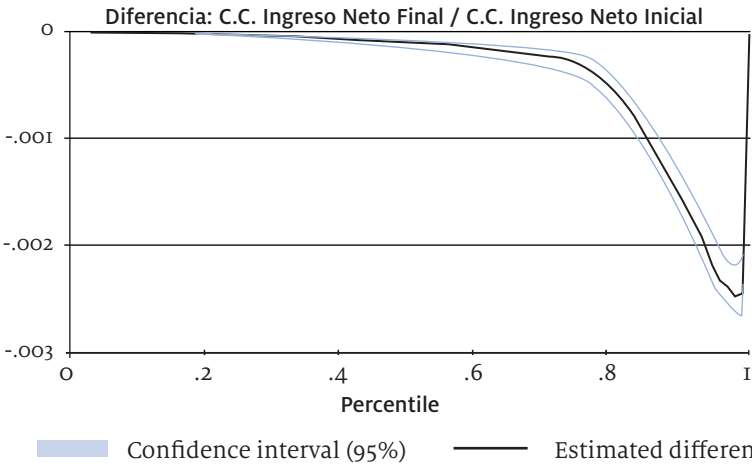
Progresividad residual

Grafico 4



Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

Grafico 5



Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.

Tabla 2. **Distribución del ingreso bruto e ingreso neto por percentil de ingreso**

Percentil	C.L.IngB	C.C. Imp_EscO	C.C. Imp_EscF	C.C. Imp_EscF- C.C. Imp_EscO
0%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
5%	0.08%	0.08%	0.08%	0.00%
10%	0.33%	0.34%	0.34%	0.00%
15%	0.78%	0.81%	0.81%	0.00%
20%	1.48%	1.53%	1.53%	0.00%
25%	2.45%	2.55%	2.54%	0.00%
30%	3.76%	3.90%	3.90%	0.00%
35%	5.42%	5.62%	5.62%	0.00%
40%	7.38%	7.65%	7.65%	-0.01%
45%	9.67%	10.03%	10.03%	-0.01%
50%	12.35%	12.81%	12.81%	-0.01%
55%	15.49%	16.07%	16.05%	-0.01%
60%	19.16%	19.87%	19.86%	-0.02%
65%	23.42%	24.30%	24.28%	-0.02%
70%	28.32%	29.37%	29.35%	-0.02%
75%	33.84%	35.09%	35.06%	-0.03%
80%	40.11%	41.58%	41.52%	-0.06%
85%	47.67%	49.36%	49.26%	-0.10%
90%	57.22%	59.12%	58.97%	-0.16%
95%	70.28%	72.30%	72.08%	-0.22%
100%	100.00%	100.00%	100.00%	0.00%

Fuente: Servicio de Rentas Internas.  
Elaboración: Ramírez, Cano y Oliva.





## XIII

# IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO: EFECTOS SOBRE DESIGUALDAD Y LA POBREZAN

**DIANA ARIAS, MAURO ANDINO Y ALFREDO SERRANO**

## I. INTRODUCCIÓN

El diseño de los impuestos en el Ecuador se basa, en la actualidad, en la capacidad de pago. Indicadores como el consumo, junto con la renta y el patrimonio, nos muestran la capacidad de pago de los individuos, y por tanto pueden ser usados como un criterio de distribución del coste de los servicios públicos entre los ciudadanos. Según Sevilla Segura (2004) la recomendación derivada de este criterio sería que cada individuo debería pagar impuestos en proporción a lo que consume. Sin embargo, el gravar a los sujetos en función de su consumo puede dar lugar a un patrón regresivo de distribución de los impuestos, como sucede con los impuestos indirectos. Las personas con menores ingresos se ven así obligadas a destinarlos en gran parte al consumo. Por el contrario, las personas con ingresos elevados ahorran la mayor parte de su renta y destinan una menor proporción de sus ingresos al impuesto.

Para evitar la regresividad de los impuestos al consumo, comúnmente se utiliza la discriminación de los tipos de gravamen, en base a tipos impositivos bajos o incluso exonerando del impuesto a los bienes y servicios más necesarios. Por otra parte se aplican tipos impositivos mucho más elevados a los bienes y servicios de lujo (Impuesto a los Consumos Especiales, ICE). Sin embargo, existe un problema: la presencia de múltiples tipos impositivos y de varias exenciones puede complicar la gestión del impuesto.

Según Sevilla Segura (2004), la crítica a la discriminación de tipos impositivos en los impuestos indirectos se ve reforzada en tanto es posible alcanzar el resultado pretendido sin recurrir a dicha discriminación, simplemente considerando el conjunto de los impuestos como un sistema y tomando como referencia central el patrón distributivo de los impuestos.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el Ecuador es plurifásico sobre las ventas de carácter no acumulativo y recae sobre el consumo de bienes y servicios. Para evaluar una reforma sobre la imposición del IVA, se debe conocer: (i) el impacto en la recaudación; (ii) su incidencia; (iii) su efecto sobre la equidad (desigualdad y pobreza); y (iv) el efecto sobre el bienestar social (Serrano, 2003: 21).

El presente trabajo tiene como finalidad estudiar las características del IVA desde una perspectiva de equidad, redistribución y progresividad. En la primera parte se realiza una revisión de la literatura existente sobre los análisis de incidencia del IVA. Luego se presentan datos sobre el IVA en otros países de América Latina y la OCDE; posteriormente se analiza el IVA en Ecuador, su historia, su importancia y la normativa vigente respecto a este impuesto. Luego se plantea brevemente el marco teórico que sustenta el trabajo, se describe la base de datos a utilizar, se realiza el análisis de incidencia, y se presentan propuestas de políticas tributarias. Para terminar, se recogen las conclusiones del estudio.

## 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El análisis distributivo del sistema tributario ecuatoriano ha sido abordado en varios estudios utilizando diferentes enfoques de análisis. En el año 2001, la Secretaría Técnica del Frente Social, a partir de la información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE, 2001), comparó la carga tributaria del IVA, tomando en cuenta las exenciones estipuladas en la Ley de Régimen Tributario Interno, con la carga fiscal sin exenciones, según quintiles de pobreza. Demostró que bajo el esquema normativo vigente en la época, la carga tributaria del IVA era progresiva y se tornaba neutral al liberar las exenciones.

Roca y Vallarino (2003) realizaron un estudio sobre la incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador, utilizando como fuente de información la Encuesta de Condiciones de Vida de 1999 para el IVA. Se estimaron los índices de desigualdad (Gini del ingreso y Gini de la carga tributaria), progresividad (Kakwani) e incidencia (Reynolds-Smolensky). Los resultados permitieron concluir que el IVA era regresivo.

Arteta (2005) realizó una actualización de los trabajos anteriores utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos 2003 (ENIGHU 2003), retomando el debate planteado en SIISE (2001) respecto al uso del consumo como parámetro de bienestar al momento de evaluar la carga tributaria del IVA. Se concluyó entonces que el IVA era progresivo cuando se lo analizaba desde el ámbito del consumo, y proporcional respecto al ingreso.

Andino y Parra (2005) realizaron dos análisis separados de la incidencia distributiva del impuesto a la renta pagado por los individuos y del IVA pagado por los hogares, estimando, para cada caso, los coeficientes de progresividad, así como la contribución efectiva sobre el ingreso mediante el empleo del tipo impositivo efectivo (Stiglitz, 1988). Para el IVA se realizó un breve análisis sobre la incidencia distributiva, tomando en cuenta las exoneraciones de 2003 y la composición del gasto entre los bienes y/o servicios exentos versus aquellos gravados. Se demuestra que sobre la base del ingreso, la carga fiscal del IVA en los hogares es regresiva. El análisis se realizó a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004-2005 (INEC, 2005).

### 3. EL IVA EN EL MUNDO

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés; ver OECD, 2007a), en los países desarrollados los ingresos estatales por recaudación de impuestos frente al PIB fluctúa entre el 35 y 50%, mientras que en gran parte de los países en desarrollo este porcentaje es inferior al 20%.

En años recientes, los gobiernos de países desarrollados han demostrado interés en aumentar el peso de los impuestos al consumo para financiar su gasto público (OECD, 2007b), tales como el IVA o el impuesto sobre las ventas generales.

En 1965, apenas tres países de la OECD tenían IVA; en la actualidad, 29 (excepto Estados Unidos) de los 30 países que conforman la OECD tienen este impuesto.

Tabla 1. **Tasas del IVA en América Latina y países de la OECD (2006-2007)**

País	Tipo Impositivo general (%)
Argentina	5
Bolivia	13
Brasil	17 al 25
Canadá	5
Chile	19
Colombia	16
Costa Rica	13
Ecuador	12
El Salvador	13
España	16
Francia	19,6
Haití	10
Honduras	12
Italia	20
México	10 y 15
Nicaragua	15
Países Bajos	19
Panamá	5
Paraguay	10
Perú	18
Portugal	20
Rep. Dominicana	16
Venezuela	12

Fuente: OECD (2007a).  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

#### 4. EL IVA EN ECUADOR

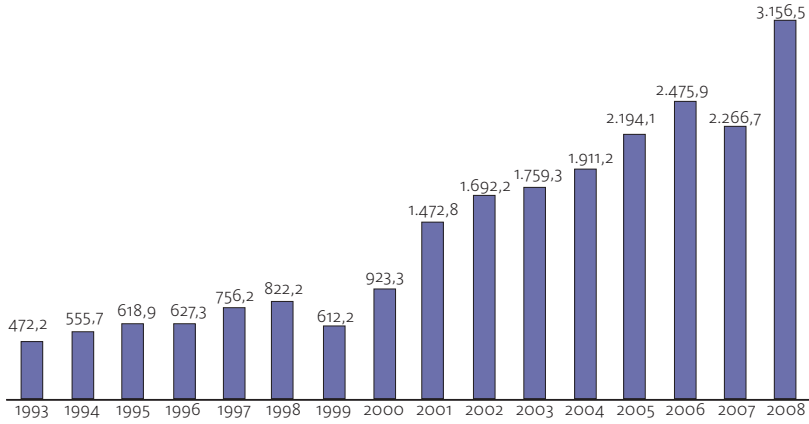
En 1923 se instituyó la imposición indirecta, a través del impuesto a las ventas, decretado por la Ley de Impuestos sobre Ventas Comerciales e Industriales (Registro Oficial No. 913 del 29 de octubre de 1923). El impuesto nació como un tributo mensual o trimestral sobre las ventas, comerciales e industriales, a crédito o al contado, de productos manufacturados, total o parcial, y materias primas, ya sean nacionales o importadas. Se encontraban exentos los agricultores en todos los artículos de su propia producción, que fueran vendidos en las fincas productoras o en mercados públicos; así como las exportaciones, los productos vendidos en las tiendas o establecimientos oficiales de caridad, hospitales y de beneficencia; y los productos distribuidos por las fábricas pertenecientes al Estado, al ejército, las instituciones financieras por todos sus servicios, los productos alimenticios de primera necesidad vendidos al por menor en tiendas, mercados, ferias y en la vía pública; y también los periódicos.

En julio de 1970 se creó el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios (ITM), con una tarifa del 4% a la transferencia de mercaderías aplicable en todas las etapas de comercialización. El sujeto pasivo tenía derecho a descontar mensualmente, del impuesto que haya cobrado en sus transferencias el monto total de impuesto pagado en adquisiciones. Se encontraban exentos del ITM la leche en estado natural o pasteurizada, carnes en estado natural y pan; los libros, folletos, revistas y periódicos; las exportaciones; las especies que se introdujeran al país; los bienes de diplomáticos, mercaderías en tránsito, las empresas mineras, las especies de pasajeros de acuerdo con los límites de la Ley Orgánica de Aduanas; los productores agropecuarios de productos en estado natural por sus ventas directas y los comerciantes sin un establecimiento fijo.

Este impuesto experimentó varios cambios. En 1981 se emitió una reforma a la Ley, incrementando la tarifa al 5% y aumentando las exenciones al impuesto (se incluyeron todos los productos agropecuarios, mantecas, enlatados nacionales de productos del mar, medicamentos para uso humano, leches maternizadas, semillas certificadas, alimentos balanceados para animales, fertilizantes y maquinaria para la actividad agropecuaria). En 1983 la tarifa pasó del 5% al 6%, por una necesidad presupuestaria, y se modificó nuevamente en 1986, pasando esta vez a una tarifa del 10%, con lo que el ITM se convirtió en la mayor fuente tributaria para el Estado, dejando en un segundo lugar en recaudación al impuesto a la renta.

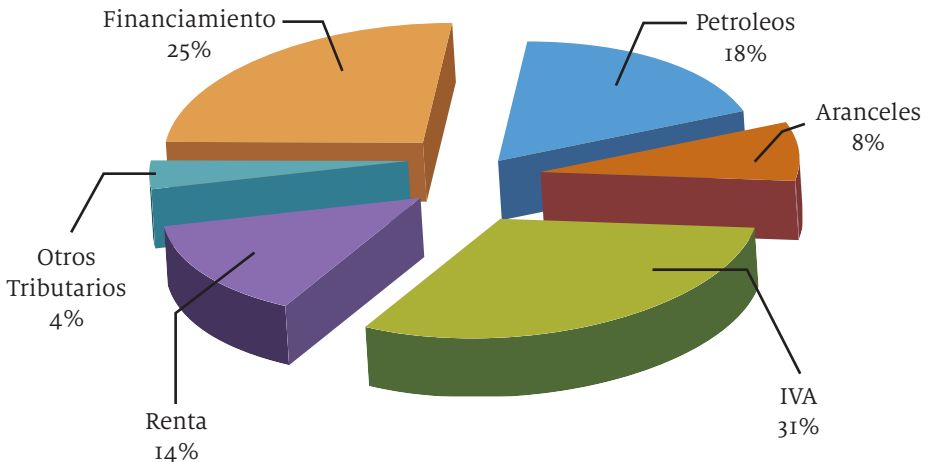
Con la reforma de 1989 comienza a regir oficialmente el nombre de Impuesto al Valor Agregado (IVA). «La reforma no modificó su tasa (10%), aunque amplió la base tributaria a ciertos servicios anteriormente exentos. Continuaron exentos los bienes y servicios de primera necesidad y las compras realizadas por el sector público» (Arias y otros, 2008: 39).

La recaudación de IVA se ha incrementado, en especial a partir del año 2000, como se muestra en el gráfico 1.

**Grafico 1****Evolución de la recaudación del IVA 1995-2008**

Fuente: SRI (2010).  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

El IVA constituye el impuesto de mayor recaudación, llegando a representar más de la tercera parte de los ingresos del Presupuesto del Estado, como se observa en el siguiente gráfico.

**Grafico 2****Participación del IVA en el Presupuesto del Estado**

Fuente: Ministerio de Finanzas (2008).  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

#### 4.1. La normativa vigente en Ecuador

En cuanto a los fundamentos de derecho, la Constitución del Ecuador en su sección quinta acerca del Régimen Tributario señala:

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Adicionalmente, en el Título VII correspondiente al Régimen del Buen Vivir, en su capítulo de Inclusión y Equidad, el artículo 340 menciona que:

El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

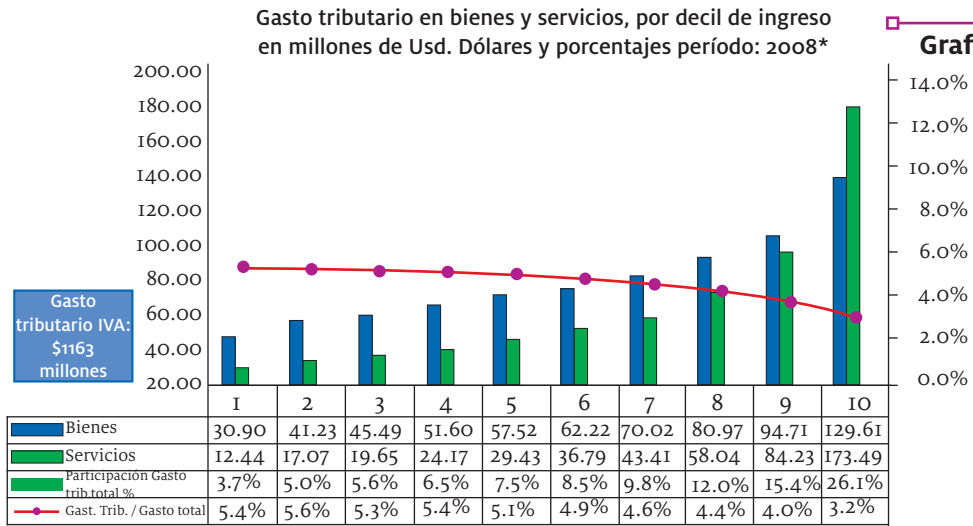
Bajo estos lineamientos establecidos en la nueva Constitución, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria reformó los artículos 55 y 56<sup>54</sup> de la Ley de Régimen Tributario Interno e incorporó con tarifa cero los insumos agrícolas, tractores, energía eléctrica, focos fluorescentes, transporte de carga y de pasajeros, seguros de salud y medicina prepagada. El mandato agrícola, expedido el 23 de julio de 2008, incrementó las exoneraciones del IVA a insumos del sector agrícola y a algunos bienes de origen agropecuario como los quesos, yogures y embutidos.

Estas exenciones incluyen principalmente aquellos bienes y servicios que son considerados de consumo masivo e incluidos en la canasta básica. Sin embargo, de acuerdo a estudios efectuados por el Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas (SRI, 2009), se concluye que estas exenciones tributarias benefician más a los quintiles más ricos de la población, lo cual podría estar incidiendo en la equidad y redistribución de la riqueza. (Ver Gráfico 3)

Con la motivación expuesta anteriormente, es importante analizar y evaluar el sistema impositivo del IVA, comprobando la regresividad del impuesto a fin de plantear un sistema impositivo de tributación indirecta que contribuya a la equidad, redistribución y progresividad del impuesto y del sistema tributario.

---

<sup>54</sup> Título Segundo sobre el IVA, que incluye las transferencias de bienes y servicios con tarifa cero por ciento.



Fuente: INEC (2008).

Elaboración: Centro de Estudios Fiscales del SRI.

## 5. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

### 5.1. Tributos y equidad horizontal y vertical

Un aspecto clave en el diseño de una política tributaria constituye el conjunto de criterios que se usarán para determinar si los individuos deben pagar diferentes o iguales impuestos. Para ello se utilizan los principios de equidad horizontal y equidad vertical.

Lambert y Ramos (1997) señalan que la equidad horizontal significa que individuos iguales son tratados de forma igual, mientras que la equidad vertical diferencia entre individuos desiguales, y por lo tanto es el tratamiento desigual a individuos desiguales. Estos principios se pueden extender a los hogares y familias.

En el ámbito tributario, el principio de equidad horizontal es un criterio básico que se utiliza para evaluar si las cargas tributarias están distribuidas equitativamente. Por un lado, la idea de que la política tributaria debería buscar la equidad horizontal es generalmente aceptada (Musgrave y Musgrave, 1992). Este principio protege a los contribuyentes de la discriminación arbitraria y de igual valor (Cordes, 1999: 195).

Por otro lado, la equidad vertical, bajo el criterio de la capacidad de pago, requiere que los contribuyentes con diferentes ingresos paguen diferentes montos de impuesto, puesto que la gente con el mismo nivel de ingreso tiene la misma capacidad de pago. Los impuestos regresivos, desde este criterio, no se considerarían justos, y de ahí nace la presunción general de que la equidad vertical necesita de cierto grado de progresividad en las cargas tributarias (Cordes, 1999: 195).

## 5.2. Escalas de equivalencia

Las escalas de equivalencia son índices que muestran el costo de vida relativo entre familias de diferente tamaño y composición. Con estas escalas es posible ajustar el ingreso de manera que tome en cuenta el tamaño del hogar, además de las economías de escala en el consumo y las distintas necesidades de los miembros del hogar (Mancero, 2001: 7).

Dada una función de utilidad  $U$  que depende exclusivamente de rentas del hogar  $h$  ( $X_h$ ), y el volumen de necesidades ( $Z_h$ ), podemos escribir la siguiente expresión:

$$(1) \quad U_h = U(X_h, Z_h)$$

Bajo el supuesto de preferencias idénticas, el índice de necesidades [ $e(Z_h)$ ], utilizado como factor de conversión o escala de equivalencia, constaría de diferentes variables como: número de miembros de la unidad familiar ( $n$ ), edad, enfermos, etc.

Los tipos de escalas de equivalencia que se pueden destacar son (Serrano, 2003):

- Escalas per cápita: el índice de necesidades está en función del número de miembros del hogar.

$$(2) \quad E(Z_h) = N_h$$

- Escalas de equivalencia *a priori*: se pretende determinar las variables que inciden en las necesidades (mediante encuestas de consumo).
- Escalas de equivalencias estadísticas: se obtiene un índice a partir de la aplicación de un peso relativo a las diferentes necesidades (realizada por estudios de la OECD).
- Escalas de equivalencias econométricas: se calculan a través de patrones observados de consumo.
- Aplicando la correspondiente escala de equivalencia a la renta disponible del hogar, obtenemos la expresión de la renta equivalente ( $X_h^{eq}$ );

$$(3) \quad X_h^{eq} = \frac{X_h}{e(Z_h)}$$

donde  $X_h$  es la renta disponible del hogar  $h$ .

No hay un consenso en la adopción de escalas de equivalencia, lo que ayuda a la configuración del enfoque de la dominancia, respaldado por la posibilidad de obtener resultados robustos.

### 5.3. Medición de la desigualdad

Según Salas (1998), el enfoque moderno de la medición de la desigualdad económica surge con Kolm, Atkinson y Sen, en sus estudios elaborados en la década de los setenta, cuando esta medición se vuelve una actividad más rigurosa que un «mero ejercicio estadístico», generalmente enmarcada dentro de la economía del bienestar. La medición de la desigualdad se convierte en un campo de la teoría económica con entidad propia. Es importante mencionar además que para Salas el enfoque de desigualdad no está exento de dificultades conceptuales, algunas de las cuales van más allá de los elementos económicos y alcanzan la filosofía, la ética y la sociología.

Las medidas más comúnmente utilizadas para evaluar el nivel de desigualdad son: el índice de Gini (el cual varía entre cero y uno, y valores más cercanos a la unidad denotan mayores niveles de desigualdad y valores cercanos a cero muestran mejores niveles de distribución del ingreso); y otros instrumentos son la curva de Lorenz y el coeficiente de Atkinson.

### 5.4. La curva de Lorenz y el coeficiente de Gini

Serrano (2003) menciona que la curva de Lorenz es la gráfica más utilizada para la comparación y análisis de la desigualdad y la distribución del ingreso. Se la puede definir de la siguiente manera:

$$L(p) = \frac{1}{m} \int_0^p Q(q) dq \quad p \in [0,1]$$

$L(p)$  indica el porcentaje acumulado de la renta total que dispone una proporción acumulada  $p$  de la población, donde  $\mu$  es la media de la distribución de la renta, y  $Q(p)$  es el cuantil (el nivel de renta por debajo del cual se puede encontrar una proporción  $p$  de la población). Por ejemplo,  $L(0,2) = 0,1$  significa que el 20% de la población más pobre posee el 10% del total de la renta.

En términos discretos, la curva de Lorenz se representa de la siguiente manera:

$$(2) \quad L(p_i = i/n) = \frac{1}{nm} \sum_{i=1}^i Q(p_i)$$

El rango de la curva de Lorenz oscila entre 0 y 1.

$L(p)$  es creciente en el percentil  $p$ . Se puede afirmar que la derivada de  $L(p)$  respecto a  $p$ , es igual a  $Q(p)/\mu$ .

Si se compara la desigualdad de una distribución de la renta (medida a través de su correspondiente curva de Lorenz) y la perfecta igualdad (curva de Lorenz igual a la recta de 45°), se puede obtener el índice de Gini.

El índice ordinario de Gini ( $G$ ) puede definirse como:

$$(3) \quad \frac{G}{2} = \int_0^1 (p - L(p)) dp$$

Este índice ordinario de Gini proporciona un valor normativo igual a 2 a las diferencias [ $p-L(p)$ , *share deficits*]. Aunque se puede utilizar una especificación funcional normativa  $k(p,v)$ , y por tanto se incluye la importancia que se concede a los diferentes percentiles en la distribución de la renta. Por ejemplo, una forma funcional muy popular es la siguiente:

$$(4) \quad k(p, v) = v(v-1)(1-p)^{(v-2)}$$

Donde  $v$  es un parámetro ético, y debe ser mayor que uno para que la función  $k(p,v)$  sea positiva en cualquier percentil. De esta forma, se tiene la clase de índices de Gini de parámetro sencillo (o índice de Gini extendido), definido como::

$$(5) \quad G(v) = \int_0^1 (p - L(p)) k(p, v) dp$$

Si  $v = 2$  se tiene el escenario del índice ordinario de Gini (ecuación 3). Este índice extendido de Gini considera explícitamente los diferentes pesos normativos ( $v$ ) atribuidos a esas diferencias [ $p-L(p)$ ], es decir, incorpora al análisis el grado de aversión a la desigualdad.

El índice de Gini es el área por debajo de la curva de Lorenz. El rango del valor del índice de Gini oscila entre 0 y 1. Si el  $G = 0$ , todos los ingresos son iguales a la media o el parámetro ético  $v$  es igual a 1. Si  $G = 1$ , toda la renta está concentrada en manos de una misma familia.

### *Medidas de progresividad y redistribución*<sup>55</sup>

Para medir la progresividad y redistribución que causa un impuesto se utilizan los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky, respectivamente.

El índice de Kakwani es el porcentaje de contribución del impuesto relativo a la distribución del ingreso, y se calcula como el doble del área que separa la curva de Lorenz de la curva de concentración de la carga impositiva; es decir mediante la diferencia del Gini de ingresos antes de impuestos y el cuasi-Gini de impuestos. Cuando el valor del índice es negativo se trata de un impuesto regresivo. Mientras mayor el valor del índice, mayor es la progresividad del impuesto. En el caso de un impuesto proporcional, el índice de concentración del impuesto coincide con el de concentración del ingreso, por lo que el índice Kakwani será cero.

El índice Kakwani puede ser expresado como:

$$(1) \quad \Pi_K = C_T - G_x$$

Donde  $C_T$  es el cuasi-Gini de la curva de concentración de la carga, también conocido, y  $G_x$  es el Gini de la curva de Lorenz del ingreso.

El índice de Reynolds-Smolensky determina el desplazamiento de las curvas de Lorenz antes y después de impuestos, y es el doble del área que separa ambas curvas; es decir, se calcula mediante la diferencia del Gini de ingresos antes y después de impuestos. Constituye una medida de la redistribución de una política tributaria o de un impuesto. La capacidad redistributiva de un impuesto puede estimarse a través del indicador Reynolds-Smolensky. Este índice captura el efecto redistributivo y representa la separación entre la curva de Lorenz de la renta antes y después de impuestos.

El índice Reynold-Smolensky se expresa como:

$$(2) \quad \Pi_{RS} = G_x - G_{x-T}$$

Donde  $G_x$  es el Gini de la renta antes de impuestos, y  $G_{x-T}$  el Gini de la renta después de impuestos.

---

<sup>55</sup> Este acápite contiene extractos de Andino (2009).

## 5.5. La microsimulación

Para medir los impactos de la política económica, existen en la actualidad varias herramientas, con diferentes supuestos teóricos; se utilizan modelos de equilibrio general o de equilibrio parcial, dependiendo de la evolución que se requiera.

Ramírez y Oliva mencionan que

[...] los modelos de equilibrio general han constituido los instrumentos más explotados en los últimos 20 años, debido a su capacidad para condensar todas las interrelaciones entre los distintos agentes económicos, considerando, de antemano, su comportamiento racional y óptimo, así como la compensación simultánea de sus fuerzas (demanda y oferta) en todos los mercados. Su desarrollo ha abarcado el análisis estático y dinámico de sistemas económicos con o sin apertura comercial, la introducción de variables reales y financieras en entornos no necesariamente competitivos, el bosquejo de nuevos diseños para el comportamiento de sus agentes, la formulación de reglas de cierre que especifiquen claramente los objetivos del gobierno, imperfecciones en los mercados como asimetrías de información, etc. (Ramírez y Oliva, 2008: 9).

Estos modelos ayudan a visualizar los impactos que tendría un sistema económico ante la implementación o modificación de una política económica en todo el sistema económico. Sin embargo, de acuerdo a Oliva (2008), pueden existir problemas en la simulación debido a limitaciones de tipo teórico, a los supuestos que se utilicen y a la disponibilidad de la información. Es, además, importante señalar que otra limitación de los modelos es que no logran capturar los aspectos microeconómicos de un cambio de política.

En vista de las limitaciones de los modelos macroeconómicos de equilibrio general, han surgido los modelos de microsimulación, o también conocidos como «modelos de comportamiento de hogares o patrones de consumo» (Ramírez y Oliva, 2008). Se trata de modelos parciales que estudian el comportamiento de un solo tipo de agente económico, sin tomar en cuenta las interacciones entre todo el sistema económico.

Oliva describe que

[...] la utilidad de los modelos de microsimulación se extiende en un amplio campo de temas socioeconómicos donde la modelación de equilibrio walrasiano es limitada, como por ejemplo la evaluación de los efectos redistributivos de una reforma fiscal, el impacto sobre el bienestar derivados de políticas de ayudas familiares, la viabilidad del sistema público de pensiones, las políticas de vivienda o el estudio de problemas demográficos con incidencia económica, la proyección de costos recaudatorios de reformas impositivas alternativas, entre otros. En definitiva, estos modelos permiten profundizar en aspectos relativos a la distribución del ingreso, la pobreza y el bienestar social frente a cambios de política económica (Oliva, 2008: 2).

## 5.6. Descripción de la base de datos

Para el análisis se utilizó la Encuesta de Condiciones de Vida correspondiente al período 2005-2006 (INEC, 2006), la cual registra el gasto que efectúan los hogares en los distintos bienes de consumo a nivel nacional. Esta encuesta es la

información más completa y actualizada que existe en Ecuador sobre las condiciones sociodemográficas y socioeconómicas de los hogares después de la dolarización del año 2000. Su ámbito de estudio abarca las áreas urbana y rural, y las regiones Costa, Sierra y Amazonía. A nivel cantonal, las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala constituyen dominios autorrepresentados.

La base de datos consta de 55.666 individuos repartidos en 13.581 hogares, que en términos poblacionales equivalen a 13.278.358 individuos y 3.264.866 hogares, respectivamente. La muestra cubre un 59% de personas residentes en la zona urbana del país y posee una distribución regional del 52,7%, 39,1% y 8,0%, para la Sierra, Costa y Amazonía, respectivamente. La información necesaria a procesarse incluye: la primera sección *Datos de la vivienda y el hogar*; sección tercera, de *Salud*; la cuarta sección, *Educación*; la sexta sección, *Actividades económicas*; y la octava sección, que se refiere a *Gastos, otros ingresos y equipamiento del hogar*.

Los análisis de este estudio se centrarán en los efectos directos en equidad y distribución. Por lo tanto, no se considerarán los impactos en la productividad ni en otras variables económicas que podrían incidir en el comportamiento de los hogares.

## 6. INCIDENCIA DEL IVA

### 6.1. Concentración de los ingresos por hogar

La distribución del ingreso por deciles nos muestra que en el país existe una alta concentración de la riqueza. Esto constituye, de partida, un problema para la aplicación de cualquier política tributaria, puesto que cualquier impuesto plano al consumo atenta contra la progresividad del sistema tributario.

El porcentaje del ingreso total percibido por el 10% más rico de la población (52,1%) fue siete veces más grande que el percibido por el 40% más pobre (7,3%), y casi 25 veces el percibido por el 20% más pobre (2,1%).

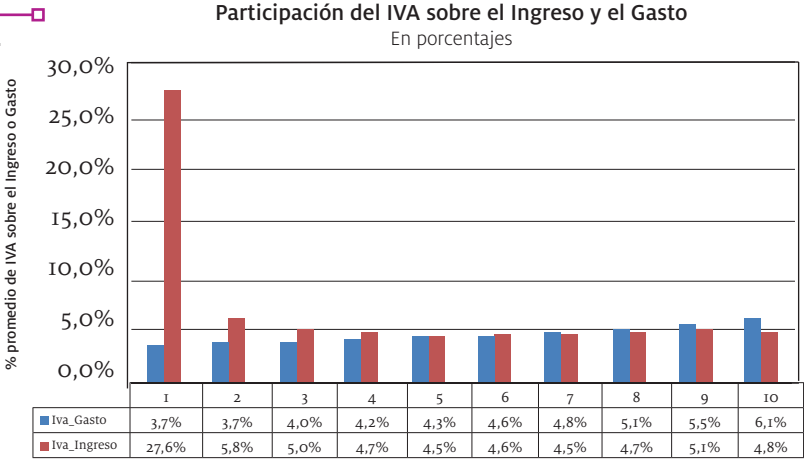
Tabla 2. **Concentración de los ingresos por decil**

Función	% Ingreso Pre-Fiscal	Nº Individuos	Nº Hogares	Ind x Hog
1	0.6	1,327,796	303,654	4.4
2	1.5	1 326920	273434	4.9
3	2.2	1 328071	281 182	4.7
4	3	1 328180	288379	4.6
5	3.9	1 327268	304100	4.4
6	5.1	1 328302	310784	4.3
7	6.8	1 327989	332963	4
8	9.4	1 326802	354154	3.7
9	15.3	1 329141	378938	3.5
10	52.1	1 327879	437277	3
140-7.3 10+52.1 10+/40-7.1				

Fuente: INEC (2006)  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano

## 6.2. Participación del IVA sobre el ingreso y el gasto

Al analizar el IVA en relación al ingreso y al consumo, ordenando a la población por su ingreso, se tiene que el primer decil más pobre de la población tiene la mayor participación del impuesto en relación a sus ingresos (en promedio el 26,9%) en comparación con la participación del decil más rico (que no supera el 5%). Esta situación podría indicar un nivel de desigualdad y regresividad del IVA.



Fuente: INEC (2006). - Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

## 6.3. Desigualdad del IVA

Al analizar la distribución del ingreso y la concentración del IVA (a través de la curva de Lorenz y la curva de concentración, respectivamente), se observa que los percentiles más pobres concentran una mayor proporción de impuesto que de ingreso; mientras que los percentiles más ricos (a partir del percentil 60) concentran menos impuesto. (Ver gráfico 5)

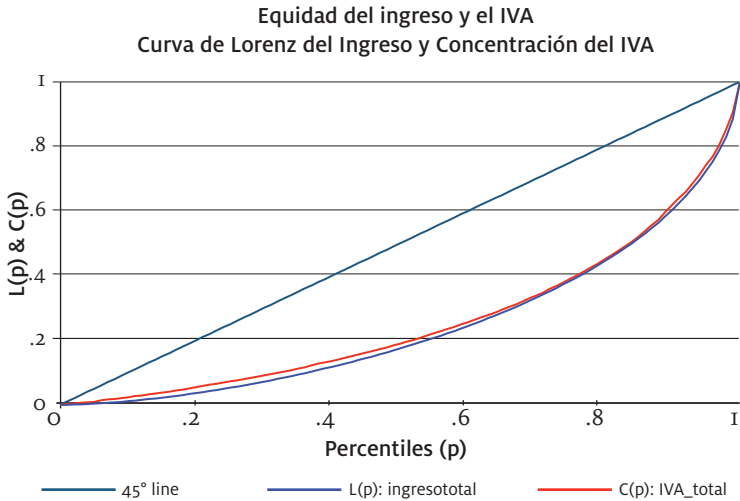
Al graficar la diferencia entre el porcentaje de concentración del IVA y el porcentaje de ingreso de cada percentil (curva de concentración del IVA menos la curva de Lorenz del ingreso), se observa que los individuos de los primeros percentiles (del percentil 1 al 40) son los más afectados. Sin embargo, en los últimos percentiles de ingreso existiría una mayor afectación del impuesto, lo cual indica una ligera progresividad en esos percentiles de población. (Ver gráfico 6)

En cuanto a los índices de desigualdad, el Gini <sup>56</sup> del ingreso es de 0,51, lo cual muestra la inequidad en la distribución de la renta. El índice de concentración <sup>57</sup>

<sup>56</sup> El índice de Gini es la medida más utilizada para la medición de la desigualdad, en el marco de la economía del bienestar. Se calcula a partir de las curvas de Lorenz, que son una forma fácil e intuitiva de comparar dos distribuciones de renta diferentes. Con las curvas de Lorenz es posible descubrir qué distribución es más igualitaria: estas curvas reflejan cuánta renta, en relación a la renta total, tiene la proporción  $p$  más pobre de la población, para todo  $p$  (obviamente,  $p \in [0, 1]$ ). Para construir las curvas de Lorenz, hay que ordenar los individuos en función de su renta (de mayor a menor), para luego calcular el porcentaje acumulado de la población y la renta acumulada por dicho porcentaje. Luego, el rango del valor del índice de Gini ( $G$ ) oscila entre 0 y 1. Si  $G = 0$  todos los ingresos son iguales a la media. Si  $G = 1$  toda la renta está concentrada en manos de una misma familia. de Gini ( $G$ ) oscila entre 0 y 1. Si  $G = 0$  todos los ingresos son iguales a la media. Si  $G = 1$  toda la renta está concentrada en manos de una misma familia

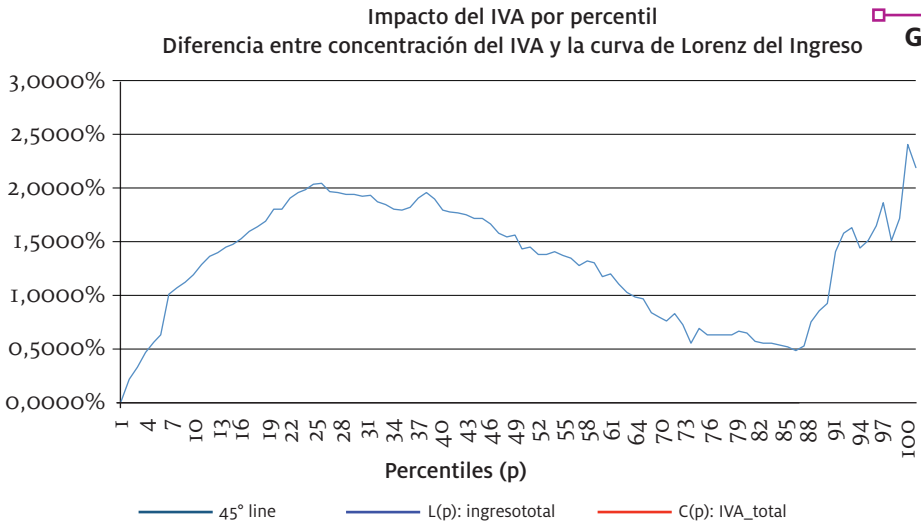
del consumo total, ordenado por los ingresos, es de 0,38. Al desagregar el consumo en bienes y servicios gravados y no gravados, el cuasi Gini del consumo gravado es de 0,48, y el del consumo no gravado es de 0,28. Es decir, el nivel de desigualdad es menor en el consumo de los bienes y servicios no gravados con el impuesto.

Si bien el IVA es por definición un impuesto regresivo, las exenciones tratan de mejorar y brindar una mayor equidad; sin embargo, los resultados del análisis indican que el sistema impositivo del IVA podría mejorarse.



**Gráfico 5**

Fuente: INEC (2006). - Elaboración: Arias, Andino y Serrano.



**Gráfico 6**

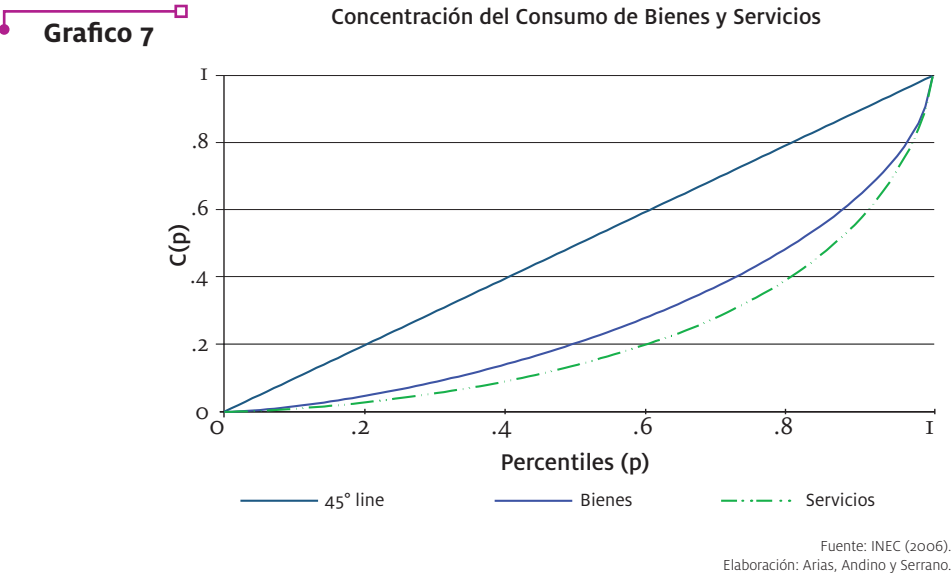
Fuente: INEC (2006). - Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

<sup>57</sup> Se calcula el índice de concentración o cuasi Gini como el área por debajo de la curva de concentración. Es decir, la curva de distribución de una variable focal en función la ordenación de la población en base a otra variable.

6.4. Regresividad del IVA

Para determinar la regresividad o progresividad del IVA, analizamos la concentración del consumo de bienes y servicios.

El 10% de la población más rica concentra el 33,6% del consumo de bienes y el 42,8% del consumo de servicios. Mientras que el 10% de la población más pobre concentra el 1,7% del consumo de bienes y apenas el 0,9% del consumo del total de servicios.



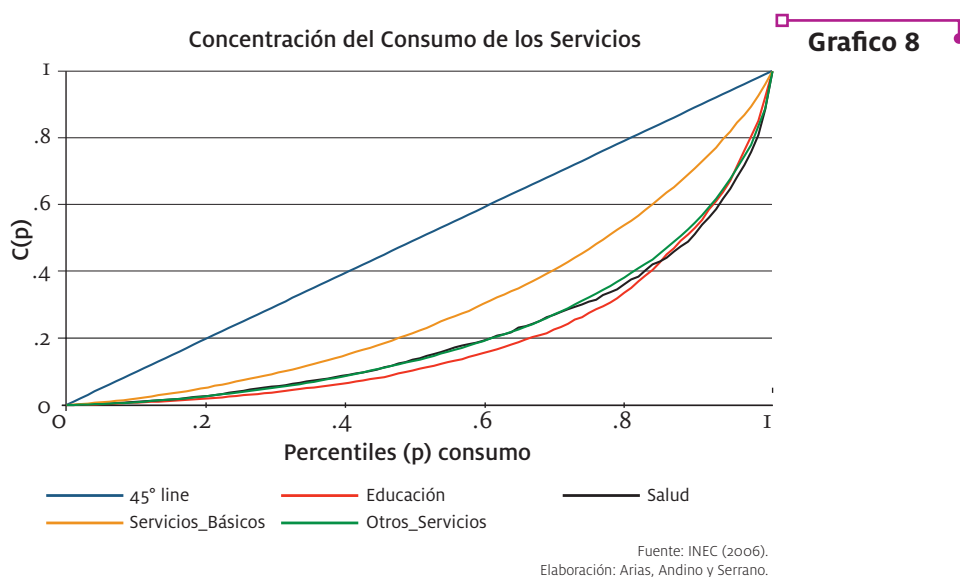
Como pudimos observar, el consumo de servicios se encuentra más concentrado en los percentiles más ricos. Al desagregar este consumo, en cuatro grupos de servicios: (i) servicios básicos, (ii) salud, (iii) educación y (iv) otros servicios; se identificó que existe una mayor concentración en el consumo de educación y salud, y menor concentración en los servicios básicos (como luz, agua, teléfono, etc.), de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 3. Concentración del consumo

	Concentración de Consumo			
	Educación	Salud	Servicios Básicos	Otros
10% más pobre	0,69%	0,97%	1,99%	0,83%
10% más rico	44,7%	46,0%	27,0%	43,1%

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

Este resultado indicaría que los servicios de mayor consumo de los estratos altos son aquellos que se encuentran exentos de acuerdo a la normativa tributaria del IVA.



Cuando el pago impositivo disminuye a medida que aumenta el nivel de riqueza, se dice que un impuesto es regresivo. Para demostrar si el IVA es regresivo, se calculó el índice de Kakwani<sup>58</sup>, obteniendo los siguientes resultados

Tabla 4. **Progresividad del IVA**

Gini	Pseudo Gini	Kakwani
0,508279	0,482105	-0,025174

Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

## 6.5. Redistribución del IVA

El índice Reynold-Smolensky<sup>59</sup>, expresado como la diferencia entre el índice de Gini de la renta antes de impuestos y Cuasi Gini de la renta después de impuestos, indica que existe un efecto distributivo negativo, puesto que los percentiles más pobres tienen una mayor disminución de su ingreso después del impuesto.

<sup>58</sup> El índice de Kakwani mide la desviación de la proporcionalidad de los impuestos. Se define como el doble del área entre la curva de Lorenz de la renta antes de impuestos, y la correspondiente curva de concentración de las cuotas del impuesto. Cuando el valor del índice es negativo se trata de un impuesto regresivo. Mientras mayor el valor del índice, mayor es la progresividad del impuesto.

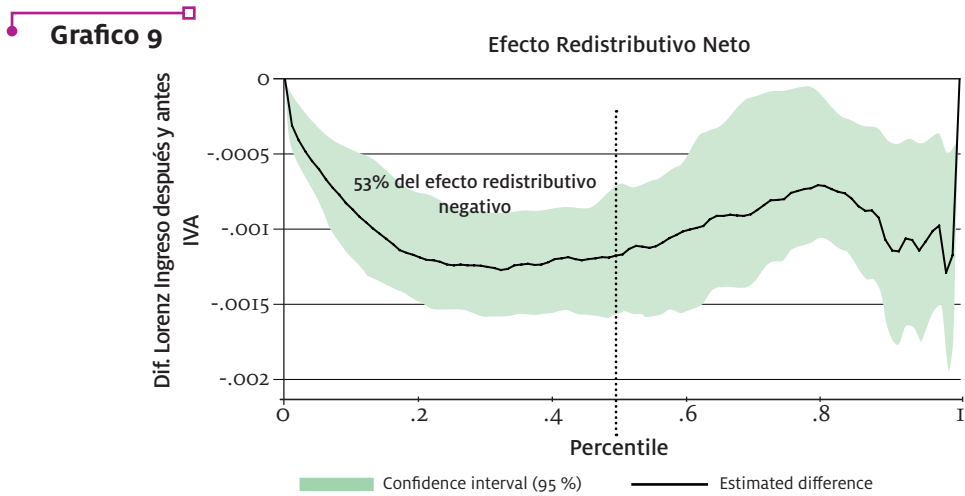
<sup>59</sup> La capacidad redistributiva de un impuesto puede estimarse a través del indicador Reynolds-Smolensky. Este índice captura el efecto redistributivo y representa la separación entre la curva de Lorenz de la renta antes y después de impuestos.

Tabla 5. **Redistribución del IVA**

Gini Ingresototal (antes de impuestos)	0,508279
Cuasi Gini del ingreso neto (después de impuesto)	0,509586
Índice de Reynolds Smolensky	-0,001307

Fuente: ECV 2005-2006  
Elaboración: Autores

El gráfico 9 nos muestra la afectación de los percentiles más pobres. La disminución de los ingresos luego de impuestos está concentrada en un 53% en el 50% más pobre de la población.



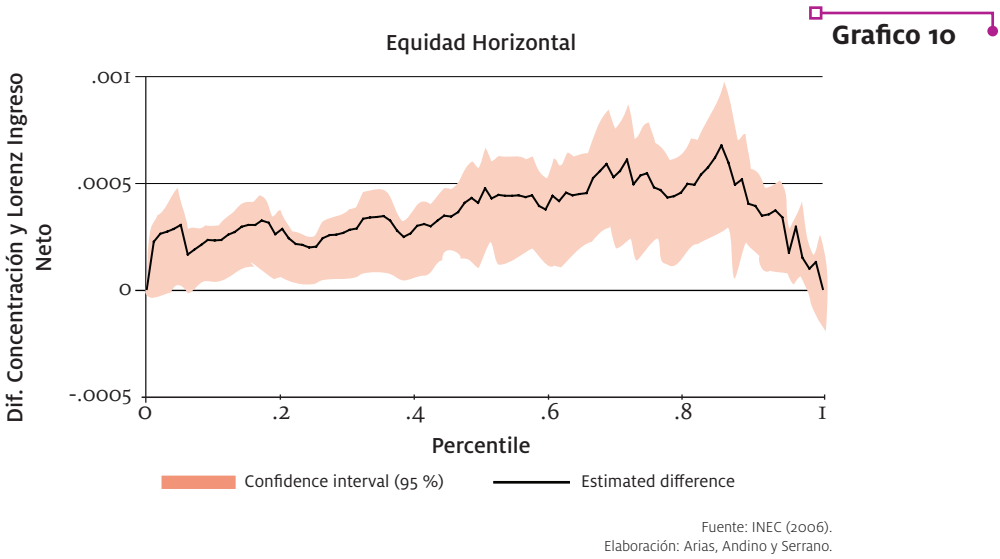
Fuente: INEC (2006).  
Elaboración: Arias, Andino y Serrano.

Como se mencionó anteriormente, un impuesto debe cumplir con los principios de equidad horizontal y vertical para verificar si la carga impositiva se distribuye equitativamente.

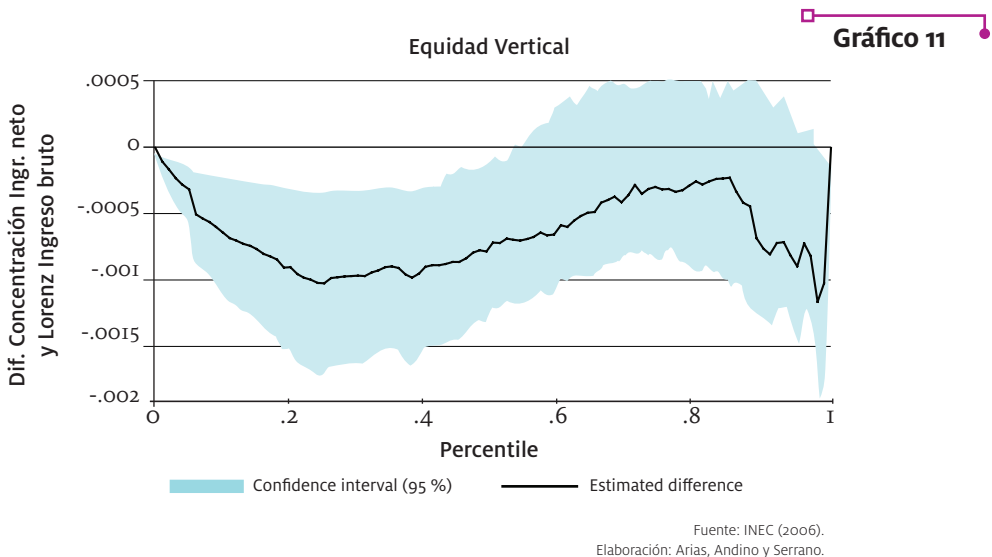
Para verificar si se cumple con el principio de equidad horizontal, se realizó la diferencia entre la curva de concentración del ingreso después de impuestos y la curva de Lorenz. Los resultados indican que existe una ruptura en la equidad horizontal, debido a que las personas que se encuentran en los mismos percentiles tienen cargas tributarias diferentes. Esto podría explicarse por las diferencias entre individuos en las pautas y preferencias de consumo de bienes y servicios gravado. (Ver gráfico 10)

En cuanto a la equidad vertical, se calculó la diferencia entre la curva de concentración del ingreso después de impuestos y la curva de Lorenz antes de impuestos. Los resultados muestran que no se cumple el principio de equidad vertical; es decir, que la disminución del ingreso de las personas más ricas es menor que la de los pobres. Esto podría estar influenciado por el hecho de que las exenciones

del IVA están dirigidas a los servicios que consumen mayoritariamente los percentiles más ricos.



El análisis redistributivo verifica la regresividad del IVA: a medida que los ingresos incrementan, la afectación de la carga impositiva es menor, hasta llegar a ser estadísticamente nula en los percentiles más ricos. No existiría entonces un tratamiento desigual entre ingresos desiguales.



## 7. PERSPECTIVAS Y CAMINOS QUE SE PODRÍAN RECORRER EN EL IVA

Como se mencionó antes, existe alguna evidencia empírica de que las exenciones del IVA podrían estar conspirando contra la progresividad y redistribución del sistema tributario, al beneficiar a los quintiles más ricos de la población.

Estas exenciones o exoneraciones se encuentran dentro del concepto amplio de gasto tributario, entendido como una transferencia de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a una norma o impuesto de referencia (*benchmark*), más que por la vía del gasto directo.

En un escenario ideal, estas transferencias deberían perseguir fundamentalmente tres objetivos:

- Mejorar la progresividad del sistema tributario;
- Otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria; y
- Estimular el consumo de bienes estimados «meritorios».

En ocasiones los gastos tributarios buscan reducir la tributación de los sectores de menores ingresos, con el propósito de mejorar la progresividad del sistema tributario y, en definitiva, la distribución del ingreso. En general, este tipo de tratamientos especiales se aplican en el IVA, a través de exenciones a aquellos bienes y servicios cuyo consumo representa una fracción mayor de la capacidad contributiva de las personas de bajos ingresos que de las personas de altos ingresos. Tal es el caso de los alimentos de la canasta básica de consumo o el transporte colectivo de pasajeros.

En todo caso, no se debe perder de vista que lo importante es la redistribución que se logra después del gasto público. En efecto, aun cuando el IVA pueda ser regresivo, si el gasto social que se financia con la recaudación se focaliza bien, el efecto neto será favorable en términos de redistribución del ingreso.

Al realizar un ejercicio para poder verificar cuáles de los gastos tributarios por exenciones de IVA están cumpliendo con su función de brindar mayor progresividad y redistribución al sistema, se evidencia que son pocos los productos en los que el consumo en términos absolutos sea inversamente proporcional a los ingresos. Sin embargo, también es cierto que algunas exenciones regresivas, como educación y salud, contribuyen a esta mayor participación del quintil más rico en los beneficios de los gastos tributarios (ver tabla 6).

La tabla anterior ayuda a entender que aun la derogación de aquellas exenciones progresivas que han sido introducidas como una forma de quitar regresividad al IVA podrían tener un efecto neto progresivo para la política fiscal. En efecto, una política consistente en la derogación de la totalidad de las exenciones mostradas, combinada con transferencias equivalentes a la recaudación total obtenida, de USD 1.281,2 millones, entre los cuatro quintiles de menores ingresos, mejoraría la distribución del ingreso respecto de la situación actual. Evidentemente, la realidad es más compleja que este simple ejercicio aritmético. Pero bien vale la pena estudiar con mayor detalle los efectos de reemplazar algunas de las exenciones actuales por transferencias directas, que permitan una mejor focalización de los recursos.

Tabla 6. Análisis de las exoneraciones del IVA

Descripción		Ingreso Renunciado (millones de dólares)					Porcentaje respecto del Total						
		Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
I.	Exenciones Simples												
1.3	Productos alimenticios de origen agropecuario	163,0	25,2	29,9	32,7	35,2	39,9	100%	15%	18%	20%	22%	24%
1.4	Carnes y embutidos.	78,1	12,8	15,4	15,9	16,3	17,7	100%	16%	20%	20%	21%	23%
1.5	Productos de la pesca	25,6	5,2	4,9	5,0	5,0	5,5	100%	20%	19%	20%	20%	22%
1.6	Leches	22,5	3,2	3,9	4,3	5,2	6,0	100%	14%	17%	19%	23%	27%
1.7	Quesos y yogures.	16,8	2,4	2,9	3,2	3,8	4,5	100%	14%	17%	19%	23%	27%
1.8	Pan y fideos.	37,2	8,4	7,9	6,9	6,9	7,0	100%	23%	21%	19%	19%	19%
1.9	Azúcar y panela.	26,0	6,4	6,2	4,9	4,3	4,1	100%	25%	24%	19%	17%	16%
1.13	Aceites comestibles	42,6	11,4	10,1	7,8	6,8	6,5	100%	27%	24%	18%	16%	15%
1.19	Medicamentos y drogas de uso humano	81,8	8,5	11,7	15,7	19,3	26,7	100%	10%	14%	19%	24%	33%
1.21	Periódicos, revistas y libros	34,8	3,2	4,7	6,2	7,8	12,8	100%	9%	14%	18%	23%	37%
1.23	Energía Eléctrica	27,5	3,7	5,0	5,7	6,2	6,9	100%	14%	18%	21%	23%	25%
1.27	Servicios de transporte	251,5	31,9	45,5	52,0	60,0	62,1	100%	13%	18%	21%	24%	25%
1.28	Servicios de salud	80,8	6,8	10,1	14,3	20,6	29,0	100%	8%	12%	18%	26%	36%
1.29	Servicios de alquiler de inmuebles destinados para vivienda	94,6	15,6	19,4	19,6	19,8	20,1	100%	17%	21%	21%	21%	21%
1.31	Servicios de educación	272,0	11,6	25,2	39,7	70,6	124,8	100%	4%	9%	15%	26%	46%
1.37	Servicios financieros y bursátiles	5,9	0,0	0,2	0,3	1,2	4,1	100%	1%	4%	6%	20%	69%
1.39	Los sistemas de lotería	8,2	0,8	1,2	1,4	2,0	2,8	100%	10%	14%	17%	24%	35%
1.43	Los seguros y reaseguros de salud, vida y obligatorios por accidentes de tránsito terrestres	12,3	0,1	0,3	0,7	2,3	8,8	100%	1%	3%	6%	19%	72%
Total		1.281,2	157,3	204,6	236,3	293,5	389,5	100%	12%	16%	18%	23%	30%

## 8. Conclusiones y recomendaciones

El estudio ha demostrado la regresividad del IVA al poner en evidencia la afectación negativa que tiene en los percentiles más pobres de la población, con la mayor carga impositiva. El análisis realizado indica que, si bien las exoneraciones previstas en la normativa ayudan a brindar una ligera progresividad al sistema impositivo indirecto, es necesario mejorar este sistema en Ecuador.

El consumo de bienes desgravados se encuentra concentrado en hogares de menores ingresos, mientras que el consumo de servicios desgravados está concentrado en hogares de mayores ingresos. Este estudio brinda una pauta de la política tributaria que podría establecerse en torno al IVA: por ejemplo, gravar aquellos servicios que tienen un mayor consumo en los sectores más ricos de la población, y mantener aquellas exoneraciones de bienes de primera necesidad, que tienen una mayor demanda en los estratos más pobres.

En este trabajo se ha demostrado la regresividad del IVA. Por ser el IVA regresivo, y por tratarse a la vez del impuesto de mayor recaudación, estaría haciendo regresivo al sistema tributario ecuatoriano, por lo cual se justifica la importancia de dar mayor énfasis al control, gestión y recaudación de los impuestos directos. El efecto redistributivo del IVA es negativo y tiene una mayor incidencia en los individuos de menores ingresos, lo cual evidencia que es necesario implementar políticas que favorezcan una mejor focalización de las exoneraciones del IVA, por cuanto estas no han mejorado la regresividad de dicho impuesto y afectan a la equidad y la redistribución del ingreso.

Se debe mencionar que también es importante la redistribución que se logra después del gasto público, de forma que aunque el IVA es regresivo y tiene un efecto redistributivo negativo, si el gasto social que se financia con la recaudación se focaliza bien el efecto neto será favorable en términos de redistribución del ingreso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andino, Mauro (2009). *Hacia un nuevo sistema de imposición directa. El impuesto a la renta para el Ecuador*. Quito: Centro de Estudios Fiscales del SRI.
- Andino, Mauro, y Juan Carlos Parra (2005). *Incidencia distributiva del impuesto a la renta de los individuos e IVA de hogares*. Quito: Servicio de Rentas Internas.
- Arias, Diana, y otros (2008). «Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-2000». En *Fiscalidad*, No. 2: 85-124. Disponible en: [cef.sri.gov.ec/virtual-cef/file.php/1/Publicaciones/libro\\_final\\_sri.pdf](http://cef.sri.gov.ec/virtual-cef/file.php/1/Publicaciones/libro_final_sri.pdf).
- Arteta, Gustavo (2009). *Informe de equidad fiscal de Ecuador. Distribución de las cargas tributarias y del gasto social*. En Luiz Villela, Jerónimo Roca y Alberto Barreix, comps. *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*. Lima: DFID-CAN-BID.
- Cordes, Joseph (1999). «Horizontal Equity». En *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*. Washington: George Washington University.
- Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/ecu\\_est/est\\_soc/enc\\_hog/enc\\_con\\_vida](http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/enc_hog/enc_con_vida).
- (2005). *Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Base de datos disponible en: [www.inec.gob.ec/web/guest/institucion/regionales/dir\\_reg\\_sur/est\\_soc/enc\\_ing\\_gas](http://www.inec.gob.ec/web/guest/institucion/regionales/dir_reg_sur/est_soc/enc_ing_gas).
- Jorrot de Luis, Michel (2010). «Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador». En *Fiscalidad*, No. 4: 9-127.
- Lambert, Peter, y Xavier Ramos (1997). «Horizontal Inequity and Vertical Redistribution». En *International Tax and Public Finance*, Vol. 4, No. 1.
- Levy, Horacio (2003). *Tax benefit Reform in Spain in a European Context: A Non Behavioural and Integrated Microsimulation Analysis*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre.
- Mancero, Xavier (2001). *Escalas de equivalencia: reseña de conceptos y métodos*. Serie estudios estadísticos y prospectivos No. 8, de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/9/6569/lcl1492e.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/6569/lcl1492e.pdf)
- Ministerio de Finanzas (2008). *Presupuesto General del Gobierno Central*. Quito: Ministerio de Finanzas.
- Musgrave, Richard, y Peggy Musgrave (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. 5ª ed. Madrid: McGraw-Hill.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007a). *Tax Administration in OECD and selected Non-OECD Countries: Comparative*

- Information Series* (2006). Center for Tax Policy and Administration, febrero. Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/43/7/37610131.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/7/37610131.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2007b). *Consumption Taxes: the Way of the Future?* Policy brief, octubre. Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/45/6/39495382.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/45/6/39495382.pdf).
- Oliva Pérez, Nicolás (2008). *La incidencia de la política fiscal. El caso del Impuesto al Valor Agregado*. Tesis de Grado presentada en la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, octubre.
- Roca, Jerónimo, y Hugo Vallarino (2003). *Incidencia distributiva de la política fiscal en el Ecuador*. Quito-Montevideo: Proyecto Salto-USAID-SRI.
- Salas, Rafael (1998). *La medición de la desigualdad económica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Complutense de Madrid.
- Serrano, Alfredo (2003). *Estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria*. Tesis Doctoral presentada en la Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Economía Aplicada, mayo.
- Sevilla Segura, José (2004). *Política y técnica tributarias*. Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (2001). *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*.
- SRI, Servicio de Rentas Internas (2010). *Estadísticas de recaudación del SRI. Base de datos disponible en: [www.sri.gob.ec](http://www.sri.gob.ec)*.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Optimización de la renuncia fiscal. El gasto tributario en el Ecuador*. Documento borrador del Centro de Estudios Fiscales: inédito.
- Stiglitz, Joseph (1988). *La economía del sector público*. 2ª ed. Barcelona: Antoni Bosch.





## XIV

# IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES.

**ANDREA LÓPEZ L. Y BYRON VÁSCONEZ V.**

## I. INTRODUCCIÓN

En el contexto empresarial, la inversión tiene como objetivo ampliar la capacidad productiva, sea por ampliar el nivel de escala o por la mejora en sus procesos, procedimientos o nuevos conocimientos que mejoren la productividad y competitividad.

En el caso de agregar estas decisiones, los macroeconomistas consideran en forma más simple en la contabilidad nacional al incremento de bienes de capital, así como la denominada variación de las existencias o inventarios. Sin embargo, el entendimiento macroeconómico resulta interesante en cuanto a los efectos que desencadenan la variación de la formación bruta de capital fijo sobre el crecimiento económico a través de su incidencia sobre la producción y probablemente sobre el empleo.

Suponiendo que esta lógica circular de la inversión de capital sea positiva, resulta importante desde la política pública lograr mecanismos que puedan incentivar a que las empresas incrementen su inversión para la generación de mayor producción, ventas y valor agregado. Resulta entonces necesario analizar las razones por las que unas empresas invierten y otras no lo hacen, y cómo se puede influir en este comportamiento. Por ello, este comportamiento ha sido motivo de múltiples investigaciones y reflexiones teóricas.

En este sentido, el presente estudio tiene como objetivo analizar el incentivo tributario hacia la reinversión de utilidades, su uso por las empresas y su incidencia en términos de costo o pérdida fiscal y beneficios obtenidos por las empresas.

## 2. MOTIVACIONES DE LA INVERSIÓN EMPRESARIAL

Esencialmente, se pueden identificar tres enfoques para explicar las motivaciones e incentivos a la inversión empresarial: en el primer enfoque se propone que la inversión es una función de la tasa neta de rendimiento esperado; en el segundo,

que es una función de los cambios anteriores en las ventas y de la capacidad existente en relación a las ventas; y el tercer enfoque plantea que la inversión es una fusión de la disponibilidad de fondos internos de la empresa (Musgrave, 1992).

## **2.1. Incentivos a la formación bruta de capital fijo**

Un incremento en la inversión será deseable siempre que influya en el crecimiento de una economía. Es por esto que se han desarrollado diversos instrumentos que tienen como objetivo incentivar la inversión. Los instrumentos son diversos, y pueden implementarse a través de políticas educativas, creación de infraestructura, incentivos tributarios, entre otros; de esta variedad de instrumentos este artículo se centrará en los incentivos tributarios.

Los incentivos tributarios orientados al incremento de la formación bruta de capital fijo empresarial se clasifican en: excepciones al pago del impuesto sobre los beneficios, feriados fiscales, crédito a la inversión y reducción de tasas, incentivos a la reinversión de utilidades y depreciación acelerada (Easson, 2004).

Las excepciones al pago del impuesto generalmente se efectivizan a través de la creación de zonas francas cuya producción se destina a la exportación. Los feriados fiscales consisten en un período de tiempo en el que las empresas están exentas del pago de impuestos, seguido usualmente de un período en el que se ven beneficiadas de una disminución de la tasa impositiva. Este incentivo es uno de los más utilizados, pero también es uno de los mecanismos más criticados porque favorece a proyectos de alta rentabilidad que probablemente se hubieran ejecutado sin el incentivo, y atrae inversiones de corto plazo por el carácter temporal de incentivo (Jorratt, 2009).

El mecanismo de los créditos para la inversión —o una disminución de la tasa impositiva sobre el monto invertido— está usualmente orientado a inversiones nuevas. Este tipo de incentivo es preferido a los feriados fiscales porque permite una mejor focalización y mayor control por parte de las administraciones tributarias. Dentro de esta línea se encuentra la denominada reinversión de utilidades empresariales. Este tipo de incentivo puede tomar dos formas: disminuyendo los beneficios gravables a través de una deducción por el monto de inversión; o que el Estado devuelva parte de los impuestos de la empresa una vez que la inversión sea hecha.

El último tipo de incentivos es la depreciación acelerada, modalidad bajo la cual se permite realizar depreciaciones a tasas mayores a las de la economía, para que artificialmente se incrementen los gastos y disminuir la base sobre la cual se grava el impuesto a los beneficios. La depreciación acelerada tiene características deseables porque no produce distorsión a favor de los activos de corto plazo y genera un gasto fiscal menor, porque difiere el pago del impuesto y no crea una exoneración.

## **2.2. Incentivos hacia la capitalización**

El incentivo a la reinversión de utilidades impulsa la capitalización de las empresas, pero también tiene efectos no deseados porque afecta a la simplicidad, equidad y eficiencia de la estructura tributaria, ya que beneficia a un grupo específico de contribuyentes disminuyendo su pago de impuesto a la

renta. Adicionalmente, el impuesto a la renta suele tener un diseño progresivo y exonerar a una buena parte de la población del pago; por lo que el incentivo a la reinversión de utilidades beneficia a un pequeño porcentaje de la población (Jiménez & Podestá, 2009).<sup>3</sup> Incentivos fiscales a la reinversión en América Latina

Tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo otorgan beneficios tributarios a la formación bruta de capital. El 30% de los países miembros de la OCDE tienen algún tipo de incentivo para reinvertir utilidades, mientras que el 49% de los países en desarrollo tienen como parte de su política tributaria este tipo de incentivo (Goodspeed, 2006)

En América Latina son varios los países que utilizan el incentivo a la reinversión de utilidades para promover la capitalización y direccionar la inversión hacia ciertas actividades productivas. Dos ejemplos bastante claros de cómo funciona este tipo de incentivo son los de Colombia y Guatemala.

El Estatuto Tributario Colombiano permite que las sociedades disminuyan su pago del impuesto a la renta a través de varios mecanismos. Primero, en el artículo 157 de este Estatuto se busca incentivar a la agricultura permitiendo que las empresas que realicen inversiones en plantaciones, sistemas de riego o silos, direccionadas a la producción de ciertos productos, deduzcan del pago de impuesto a la renta el monto de la inversión siempre y cuando la deducción no exceda el 10% de la utilidad del ejercicio antes de la deducción. Adicionalmente, desde 2007 en el artículo 158.3 del mismo estatuto se permite a las empresas deducir el 40% del valor de las inversiones efectivas realizadas solo en activos fijos reales productivos. Por otro lado, en el último trimestre de 2009 el gobierno colombiano presentó un proyecto de reforma que, entre otras cosas, disminuye el porcentaje de deducción del 40% al 30%. Cabe indicar que el impuesto a la renta en 2008 en este país fue el 33% de las utilidades.

En Guatemala la Ley del Impuesto sobre la Renta en el artículo 40 dispone que las sociedades podrán deducir de la utilidad gravable hasta un 20% del total de las utilidades del período anual de imposición que se reinviertan en la adquisición de planta, maquinaria y equipo. Sin embargo, este artículo plantea de manera explícita que la reinversión debe estar destinada al proceso productivo y a generar rentas gravadas en los años posteriores. En el caso de Guatemala el impuesto a la renta es el 25% de las utilidades.

## 4. EL CASO ECUADOR

### 4.1. Normativa

En Ecuador el incentivo a la reinversión de utilidades tiene la modalidad de una disminución en la tasa del impuesto a la renta sobre las utilidades que se reinvierten (IRsoc). El impuesto a la renta de las sociedades en Ecuador es del 25% de la utilidad gravable, pero las utilidades que son reinvertidas y capitalizadas son gravadas con una tasa del 15%.

En el art. 47 la Ley de Régimen Tributario Interno ecuatoriana se encuentra la fórmula de cálculo de esta deducción:

Tarifa para sociedades y establecimientos permanentes.- Las sociedades calcularán el impuesto a la renta causado aplicando la tarifa del 15% sobre el valor de las utilidades que reinviertan en el país y la tarifa del 25% sobre el resto de utilidades.<sup>60</sup>

En diciembre de 2007, mediante la Ley de Equidad Tributaria, bajo el principio de la eliminación o reducción de los instrumentos elusivos, se reforma el segundo inciso del art. 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno por el siguiente:

Las sociedades que reinviertan sus utilidades en el país podrán obtener una reducción de 10 puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto a la Renta sobre el monto reinvertido, siempre y cuando lo destinen a la adquisición de maquinarias nuevas o equipos nuevos que se utilicen para su actividad productiva y efectúen el correspondiente aumento de capital, el mismo que se perfeccionará con la inscripción en el respectivo Registro Mercantil hasta el 31 de diciembre del ejercicio impositivo posterior a aquel en que se generaron las utilidades materia de la reinversión.

El objetivo de la reforma, según fuentes públicas, fue focalizar el incentivo tributario hacia el incremento de la inversión del capital empresarial nuevo, siendo estos activos fijos productivos únicamente nuevos, no considerando entre estos a los activos monetarios, o maquinas o equipos usados.

Adicionalmente, en el año 2007, a través del Mandato Agrícola, y con el objetivo de reducir los costos hacia un sector económico afectado fuertemente por la crisis internacional y climática, se exime del pago de impuesto a la renta a las utilidades a las empresas del sector agrícola que reinviertan sus utilidades durante los períodos fiscales 2008 y 2009.

#### 4.2. Evolución del impuesto a la renta y reinversión de utilidades

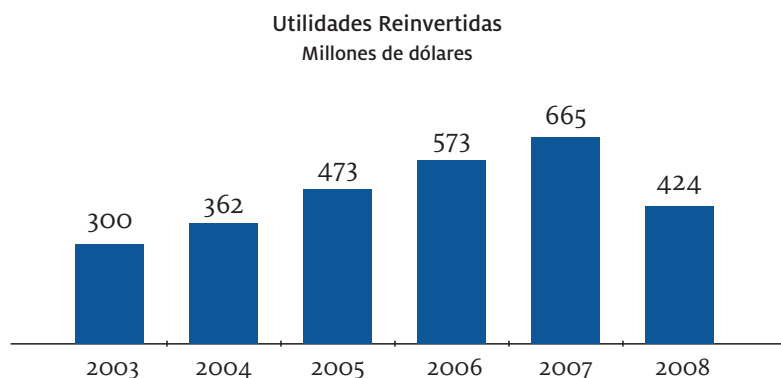
En base de la información de las declaraciones tributarias, se puede observar que el impuesto a la renta ha crecido considerablemente: el crecimiento en los últimos años ha sido del 17% TCPA (Tasa de Crecimiento Promedio Anual), resaltando que el crecimiento de los ingresos empresariales fue del 13% TCPA, lo cual implica un incremento efectivo del esfuerzo fiscal empresarial en Ecuador en el período 2003-2008.

Considerando el mismo período de análisis, el incentivo tributario sobre la reinversión de utilidades en capital ha sido muy poco utilizado en Ecuador, ya que tan solo el 1,23% del total de las empresas que presentaron la declaración de impuesto a la renta presentaron una deducción de la tasa impositiva del IRsoc por reinversión de utilidades.

Entre 2003 y 2008 han reinvertido un total de 3.918 empresas, de las cuales 2.730 lo hicieron una sola vez y 68 utilizan este mecanismo todos los años; las empresas que reinvierten durante varios años lo hacen en montos muy significativos, en promedio anual se han reinvertido USD 465,91 millones.

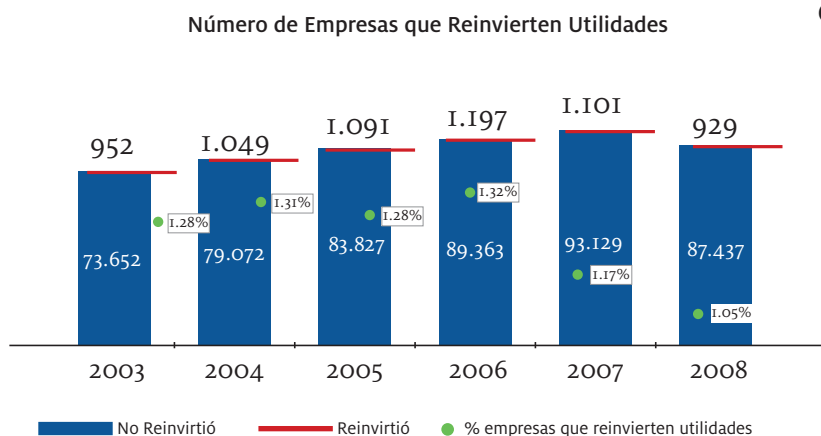
<sup>60</sup> Artículo reformado por el art. 6 del D.E. 1.442, publicado en Registro Oficial No. 479 del 2 de diciembre de 2008; y por el art. 12 del D.E. 1.561, publicado en Registro Oficial No. 527 del 12 de febrero de 2009.

**Grafico 1**



Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI).  
Elaboración: López y Vásconez.

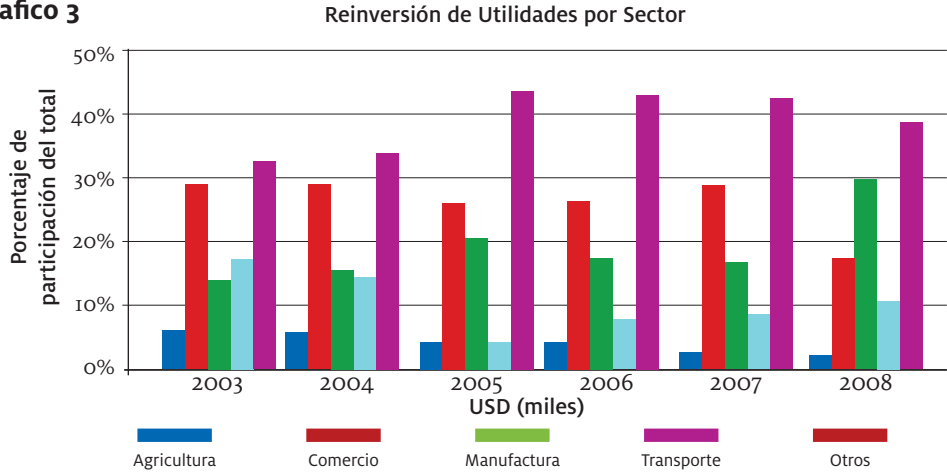
**Grafico 2**



Fuente: SRI.  
Elaboración: López y Vásconez.

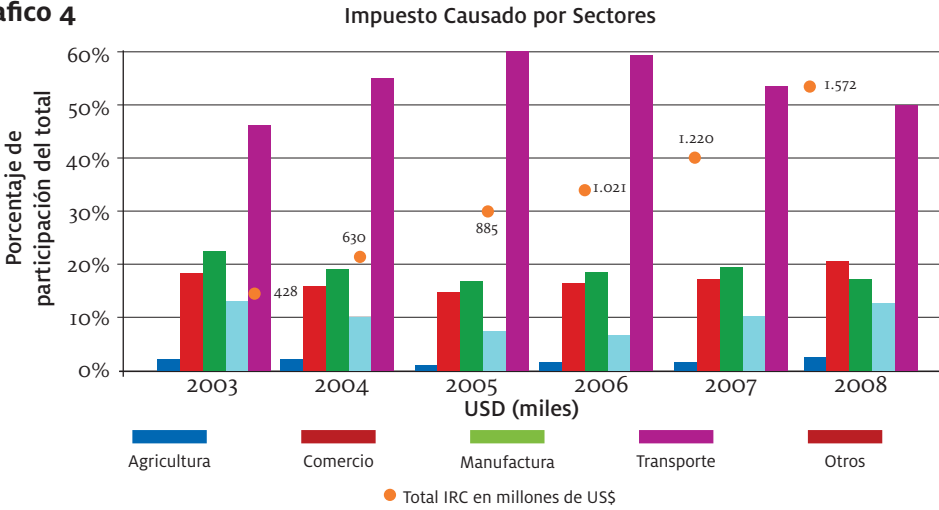
En cuanto al análisis sectorial, las áreas de agricultura, comercio, manufactura y transporte capitalizan en promedio el 61% del total de utilidades que son reinvertidas; estos sectores generan el 54% del total de impuesto a la renta causado. En 2008, cuando la Ley de Equidad Tributaria reforma que la reinversión de utilidades debe hacerse en maquinaria y equipo, la participación del sector comercial en las utilidades reinvertidas totales disminuyó, mientras que la participación del sector manufacturero aumentó. Por esta razón se observa que el cambio en la normativa tributaria generó un cambio en el comportamiento de las empresas en cuanto a la reinversión de utilidades.

**Grafico 3**



Fuente: SRI. - Elaboración: López y Vásconez.

**Grafico 4**



Fuente: SRI. - Elaboración: López y Vásconez.

### 3.2. Relación entre la variación de capital y la reinversión

La crítica a los incentivos tributarios a la inversión empresarial suele girar en torno a que son inefectivos e ineficientes. Inefectivos porque no suelen ser un determinante para la inversión inclusive cuando crean un incentivo adecuado; y pueden ser ineficientes porque resultan costosos, es decir generan beneficios a empresas que realizan inversiones que hubieran realizado en ausencia del incentivo. La evidencia empírica sobre este campo es bastante amplia, pero con resultados ambiguos (Tanzi & Zee, 2001).

El objetivo de esta sección es evaluar si existe una relación consistente entre la variación del capital de las empresas y la reinversión de utilidades. Para ello se escogió como período de análisis los años 2006-2007, ya que en 2008 hubo un cambio de normativa que afectaría los resultados. La metodología utilizada es de mínimos cuadrados generalizados bajo el enfoque de dif-dif, introduciendo la decisión de reinversión sobre la variación del capital en activos fijos.

La especificación del modelo que utilizó es la siguiente:

$\Delta$  total de utilidades reinvertidas. Cuando se analizan todos los sectores la reinversión de utilidades en 2006 no tienen una relación significativa con la variación del activo fijo entre 2007 y 2006. En los sectores agrícola y comercial, sectores intensivos en mano de obra, la reinversión tampoco tiene una relación significativa; inclusive en el sector manufacturero, que es intensivo en capital, el estimador de la variable dicotómica de la reinversión no es significativo. Contrariamente, en el sector de transporte y comunicación el haber o no reinvertido en un período pasado sí tiene una relación significativa con la variación del activo fijo. Los resultados se mantienen cuando se eliminan las variables de tamaño no significativas.

Tabla 1. **Correlación la variación del Activo y la Reinversión de Utilidades**

	Todos los sectores	Agricultura	Comercio	Manufactura	Transporte y comunicación
Reinv.	7.169,4 (--)	204.390 (--)	25.950,8 (--)	(167.145,3) (--)	460.527,4 (*)
Total ventas to	0,0096399 (*)	0,0299744 (*)	0,0101835 (*)	0,0323229 (*)	0,0037612 (*)
Mediana <sub>2</sub>	46.817,39 (*)				295.924,60 (*)
Grande	274.114 (*)	(339.764,5) (*)			
Constante	8.138,3660 (--)	(1.607,0110) (--)	(595,4143) (--)	(19.526,6400) (--)	(7.151,7760) (--)

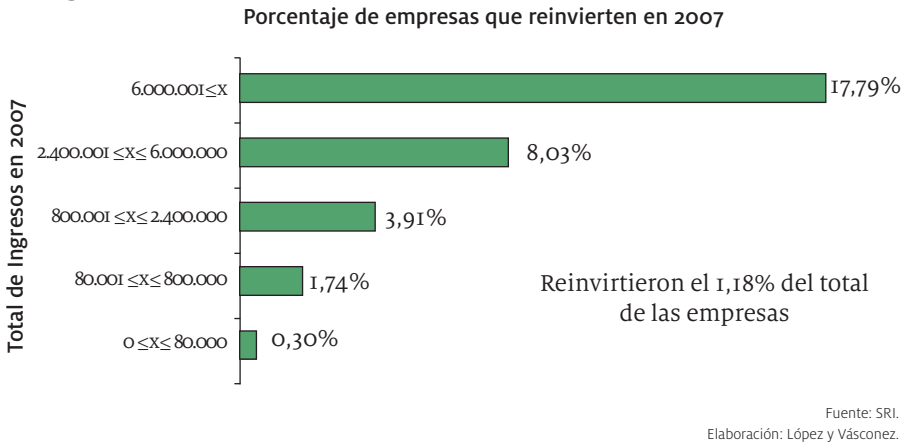
Fuente: Base de datos del Centro de Estudios Fiscales del SRI.  
Elaboración: López y Vásquez.

Por tanto, no hay evidencia empírica de que la variación del activo de una empresa tenga una relación significativa con la reinversión de utilidades en el período anterior. Lo que lleva a intuir que muchas de las inversiones que se realizaron entre 2006 y 2007 se hubieran realizado aunque no existiera el incentivo.

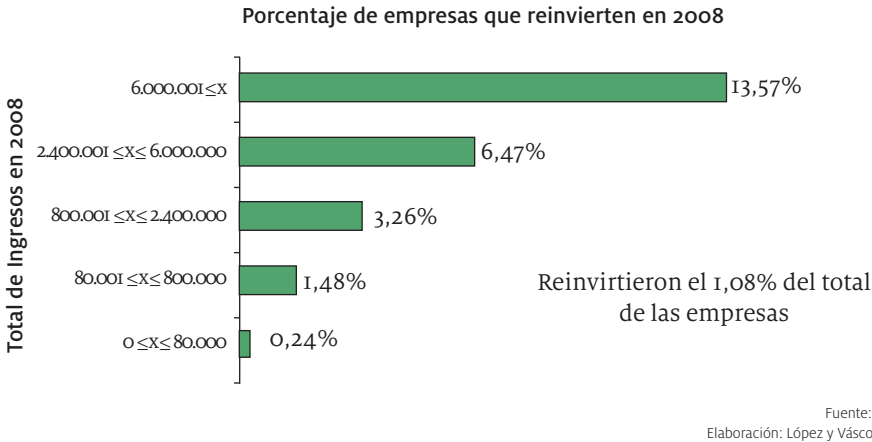
### 3.4. Distribución de la utilidad reinvertida

En Ecuador pocas empresas, en su mayoría grandes, son las que deciden reinvertir sus utilidades, porque si bien la disminución del pago del tributo aporta a la inversión que la empresa realiza no cubre el monto total de la inversión.

**Grafico 5**



**Grafico 6**



Las herramientas que se utilizan para el análisis de concentración son las curvas de Lorenz y de concentración. Dichas curvas son representaciones gráficas de la distribución de una variable. Para la construcción de ambas curvas se selecciona una variable focal, una variable de orden y una unidad de análisis. Siempre se utilizará como variable de análisis a las empresas que se seleccionó. La variable focal, cuya distribución es la que se analiza, de acuerdo al caso puede ser: el ingreso, la utilidad del ejercicio, el impuesto a la renta causado, o la transferencia

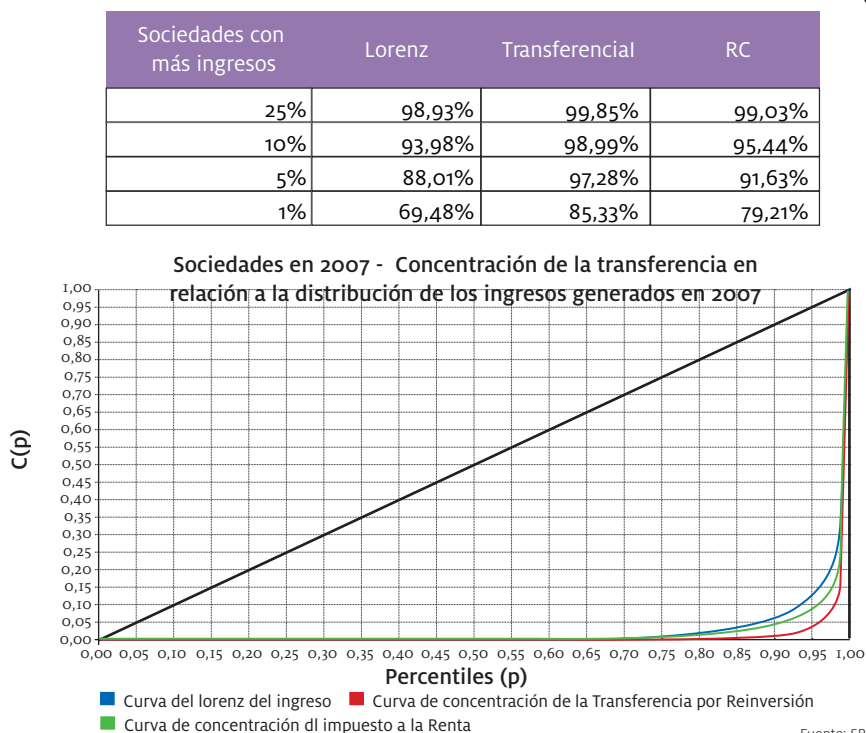
por reinversión. La variable de orden permite ubicar a las empresas de mayor a menor, y de acuerdo al caso es el ingreso o la utilidad del ejercicio.

Las herramientas antes descritas permiten analizar: la proporción del ingreso o utilidad acumulada que percibe cada percentil; el impuesto acumulado que paga cada percentil; y la transferencia acumulada que recibe cada percentil (Duclos & Araar, 2006).

Para analizar el efecto en términos de progresividad de la disminución de la tarifa del impuesto a la renta sobre las utilidades que son reinvertidas, se utilizan como herramientas curvas de Lorenz y de concentración. La variable focal es el gasto fiscal generado por el incentivo tributario o, dicho de otra manera, el impuesto que las empresas dejan de pagar por este concepto.

En 2007, 1.061 empresas reinvertieron utilidades; 33.823 sociedades declararon no haber tenido ingresos; y 46.476 no haber generado utilidades. En el gráfico 7 se pueden apreciar: la curva de Lorenz del ingreso de las sociedades, la curva de concentración del impuesto a la renta causado en 2007, y la curva de concentración de la transferencia por reinversión ordenada por el ingreso. Como se puede observar, la deducción tributaria tiene un efecto regresivo porque la curva de concentración del gasto tributario está por debajo de las curvas de Lorenz del ingreso y de concentración del impuesto causado. Lo que quiere decir que las empresas con más ingresos sí soportan una proporción mayor del impuesto, pero reciben una proporción también mayor del gasto tributario generado por la reinversión. Esta conclusión se mantiene si se utiliza como variable de orden a la utilidad del ejercicio, como se puede apreciar en el gráfico 8.

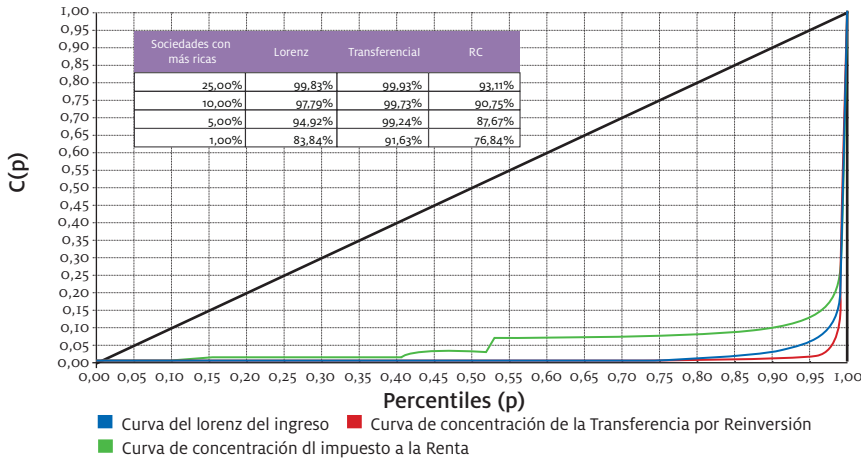
**Gráfico 7**



Fuente: SRI.  
Elaboración: López y Vásconez.

**Grafico 8**

**Sociedades en 2007 - Concentración de la transferencia en relación a la distribución de la utilidad gravable en 2007**

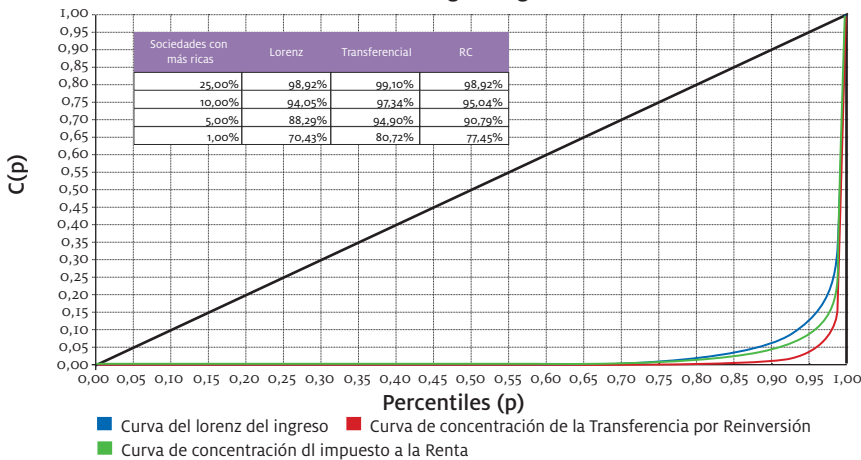


Fuente: SRI. - Elaboración: López y Vásconez.

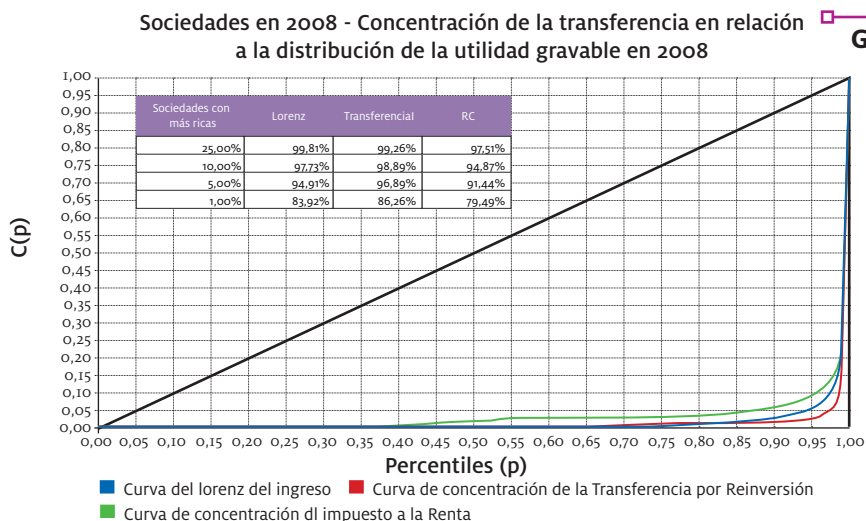
En 2008, aproximadamente 800 empresas reinvirtieron utilidades; 33.668 sociedades declararon no haber tenido ingresos; y 45.894 no haber generado utilidades. En el gráfico 9 se pueden apreciar: la curva de Lorenz del ingreso de las sociedades; la curva de concentración del impuesto a la renta causado; y la curva de concentración del gasto tributario generado por la disminución de la tasa del impuesto sobre las utilidades reinvertidas en 2008. Al igual que en 2007, el incentivo tributario tiene un efecto regresivo, porque la curva de concentración del gasto tributario está por debajo de la curva de Lorenz del ingreso y de la curva de concentración del impuesto causado; lo que quiere decir que las empresas con mayores utilidades sí soportan una proporción mayor del impuesto, pero reciben una proporción inclusive mayor del gasto tributario generado por la reinversión, y esta conclusión se mantiene incluso si se utiliza como variable de orden a la utilidad del ejercicio, como se puede ver en el gráfico 10.

**Grafico 9**

**Sociedades en 2008 - Concentración de la transferencia en relación a la distribución de los ingresos generados en 2008**



Fuente: SRI. - Elaboración: López y Vásconez.



Fuente: SRI. - Elaboración: López y Vásconez.

### 3.5. Gasto tributario o renuncia fiscal

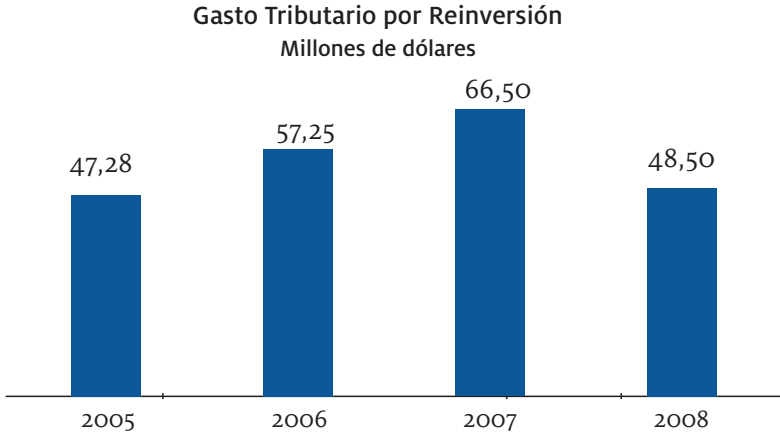
Se denomina «gasto tributario» a toda exención, deducción o exoneración tributaria con el objetivo de beneficiar hacia algún tipo de contribuyente o sector, que hace que el pago del impuesto se desvíe de un impuesto de referencia previamente definido. Si se utiliza un enfoque legal, que considera la legislación tributaria vigente como base para definir el impuesto de referencia; en el cálculo del gasto tributario causado por la reinversión de utilidades en Ecuador el impuesto referencial es la tasa del 25% que se grava a las utilidades. El método para calcular el gasto tributario será el de renuncia de ingresos que mide la pérdida de ingresos que se producen después de introducir una deducción o exoneración tributaria, suponiendo que no hay un cambio en el comportamiento de la demanda u oferta. Además, como el cálculo se realiza en relación al período fiscal, la base contable será devengada.

Para el cálculo del gasto tributario entre 2005 y 2008 se tomó en cuenta el 10% del monto que las sociedades declararon como utilidades a reinvertir y capitalizar; para 2008 se realiza el mismo cálculo, excepto para las empresas que pertenecen al sector agrícola, en las que se multiplica la utilidad a reinvertir y capitalizar por 25%, porque esas utilidades están exentas del pago del tributo. Los resultados se presentan en el siguiente gráfico. (Ver gráfico 11)

La disminución de un 33% del gasto tributario por reinversión de utilidades en 2008 podría explicarse por la estructura de la reinversión en los años precedentes. Antes de la Ley de Equidad Tributaria la reinversión en maquinaria y equipos representaba menos del 20% de la reinversión total; en 2007 aproximadamente el 17,45% de las utilidades reinvertidas fueron dirigidas a maquinaria y equipos, y en 2006 este porcentaje es todavía inferior (13,3%). Este valor se calcula en base al monto reinvertido de las empresas que aumentaron sus activos de maquinaria y equipos en el año siguiente a la reinversión. Sin embargo, por la estructura del formulario de declaración del impuesto a la renta que permite a los

contribuyentes declarar los activos de maquinaria, equipos e instalaciones en un solo valor, se tuvo que asumir que la mitad correspondiente a lo declarado en este campo corresponde a maquinaria y equipos. Por consiguiente, el gasto tributario de 2008 no es comparable con los anteriores.

**Grafico 11**



Fuente: SRI. - Elaboración: López y Vásconez.

#### 4. Conclusiones

Los incentivos tributarios en general son instrumentos costosos de política fiscal. El incentivo a reinversión de utilidades, si bien es muy utilizado en varios países, en Ecuador resulta ser un mecanismo poco utilizado, considerando el número de empresas; sin embargo, los montos de reinversión han sido considerables. Es importante mencionar que los beneficios de este incentivo a la inversión están concentrados en las empresas con mayores ingresos, y como era de esperarse afectan la progresividad del sistema impositivo.

De los análisis presentados se concluye que no existe evidencia contundente de que este mecanismo sea efectivo en cuanto a incentivar en forma masiva a las empresas a invertir sus utilidades pasadas en activos productivos; y tampoco se encuentra evidencia de que las empresas que han utilizado esta deducción tributaria hayan incrementado sus activos productivos de una forma mayor que las empresas que no utilizaron el incentivo. Por lo cual la reforma del año 2007, en cuanto a la reducción del costo fiscal fue consecuente con su objetivo.

Es importante mencionar que futuros estudios deberán considerar cuál ha sido el impacto no solo en la relación con el volumen de crecimiento de los activos, sino también con la calidad de uso de dichos activos, principalmente sobre la mejora de la productividad de las empresas, así como del aumento del valor agregado. Tal investigación mejorará la calidad en la formulación de políticas públicas en Ecuador, sobre todo en lo que a aspectos tributarios se refiere.

## BIBLIOGRAFÍA

- Duclos, Jean-Yves, y Abdelkrim Araar (2006). *Poverty and Equity: Measurement, Policy and estimation with DAD*. Boston: Kluwer Academic Publisher.
- Easson, Alex (2004). *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*. Nueva York: Kluwer Law International.
- Ecuador (2007). *Ley de Régimen Tributario Interno*. Quito: Registro Oficial No. 223 del 30 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. *Ley de Equidad Tributaria*, Ecuador. Quito: Registro Oficial No. 242 del 29 de diciembre.
- Goodspeed, Timothy (2006). «Taxation and FDI in Developed and Developing Countries». En James Alm, Jorge Martínez-Vázquez y Mark Rider, eds. *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Nueva York, Springer: 137-154.
- Jiménez, Juan Pablo, y Andrea Podestá (2009). *Inversión, Incentivos Fiscales y Gastos Tributarios en América Latina*. Serie CEPAL Macroeconomía del Desarrollo, No. 77. CEPAL: Santiago de Chile.
- Jorratt, Michael (2009). «Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos a la inversión y al empleo en Ecuador». Quito: Servicio de Rentas Internas.
- Musgrave, Richard, y Peggy Musgrave (1992). *Hacienda pública*. Madrid: McGraw-Hill.
- Tanzi, Vito, y Howell Zee (2001). *La política tributaria en los países en desarrollo*. FMI Temas de Economía No. 27. Washington: FMI.

## RECURSOS EN INTERNET

Fundación Ecuador: [www.fe.org.ec](http://www.fe.org.ec).

Estatuto Tributario Colombiano:

[www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/etributario?OpenView&Start=1&Count=1000&Expand=2#2](http://www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/etributario?OpenView&Start=1&Count=1000&Expand=2#2) (ingresado el 17 de junio de 2009).

Ley de Impuesto sobre la Renta (Guatemala):

[portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/impuestos.html](http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/impuestos.html) (ingresado el 20 de junio de 2009).



## XV

# IMPUESTO A LA SALIDA DE DIVISAS, ¿A QUIÉN BENEFICIA?

**VERÓNICA LEGARDA Y HUGO JÁCOME ESTRELLA**

## 1. INTRODUCCIÓN

El mundo, desde fines de 2007, vive una de las peores crisis financieras y económicas internacionales de su historia. De hecho, varios investigadores económicos la han comparado, por su profundidad, con el *crash* de las bolsas de valores de 1929.

La crisis arrancó públicamente en el año 2008, con la explosión de la inmensa burbuja especulativa creada en los mercados bursátiles norteamericanos, principalmente el mercado inmobiliario, y empezó a expandirse se forma inmediata por todo el mundo a través de los sistemas financieros y las bolsas de valores. Esta situación demandó la coordinación de políticas económicas, especialmente entre las mayores economías del mundo junto con organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), paradójicamente.

Estas instituciones financieras, FMI y el Banco Mundial, creadas a mediados del siglo anterior para mantener, «en teoría», la estabilidad de las políticas monetarias y cambiarias y el financiamiento de desarrollo en sus países miembros, terminaron promoviendo la agenda neoliberal, establecida por el llamado «Consenso de Washington», basado en políticas de liberalización económica, comercial y financiera.

Las medidas regulatorias sobre los sistemas financieros adoptadas tras la crisis de los años treinta, tuvieron un énfasis en la estabilidad y control de las instituciones financieras, así como de los flujos financieros; sin embargo, a partir de los años setenta, pero sobre todo en la década de los ochenta y noventa, se establece un proceso de liberalización y desregulación que se caracterizó por (Jácome, 2002):

- La liberalización progresiva de los movimientos de capital entre los diferentes países (globalización financiera).
- Un proceso de desintermediación financiera creciente promovida por la búsqueda de capital más barato por parte de las empresas, evitando la intermediación bancaria.
- Las innovaciones financieras en los mercados monetarios (derivados financieros).
- Los avances en los sistemas de información que han provocado un cambio total en la forma de ejercer la actividad bancaria debido a la rapidez de las transacciones y a la cobertura de todos los sistemas financieros mundiales.

- La volatilidad de los tipos de interés.
- El incremento constante y acelerado de la competencia.

Todo este período marcado por procesos de desregulación y liberalización financiera en varios países no ha estado exento de crisis financieras, al contrario, las crisis se han multiplicado (Kaminsky & Reinhart, 1999; Lindgren, García & Saal, 1996) poniendo en grandes aprietos a la economía mundial, en general, y de los diferentes países, en particular (ver anexo). Esta situación refleja la fragilidad de los esquemas de regulación financiera a nivel nacional y global, la limitada capacidad de los gobiernos para anticipar y dar respuesta a las crisis financieras y, finalmente, el desconcierto que reina en los mercados financieros y los flujos de capital (entrada y salida) a escala planetaria. En resumen, es evidente el fracaso de las políticas propiciadas por el «Consenso de Washington».

La reciente crisis económica y financiera, como era de prever, causó desequilibrios de balanza de pagos en varios países, debido a la salida de capitales y a la contracción del comercio mundial; de hecho, varios países de la región latinoamericana anunciaron la implementación de medidas de diversa índole para hacer frente al evidente impacto en sus economías.

A nivel mundial se ha retomado el debate sobre el uso de controles al flujo de capital, sea a la entrada o a la salida, para reducir la volatilidad de los mismos y favorecer aquellos de largo plazo frente a los especulativos de corto plazo. El Ecuador ha sido uno de los países que ha implementado un Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) como mecanismo para dotar de mayor estabilidad a la economía ecuatoriana y, con esto, disminuir los impactos de los desequilibrios macroeconómicos en las condiciones socioeconómicas de la población.

El objetivo del presente trabajo es analizar los principales resultados que ha brindado la implementación del ISD en la economía ecuatoriana y reflexionar sobre los retos que demanda una decisión de política económica de esta naturaleza.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Impuesto a los movimientos de capital transfronterizos: la tasa Tobin

El incremento del volumen de los movimientos internacionales de capital, la liberalización de los mercados financieros y las crisis financieras, así como las consecuencias que estos procesos han tenido en las economías de los países, han renovado el interés por la propuesta de gravar los movimientos de capital transfronterizos.

La llamada tasa Tobin, propuesta en 1971 por James Tobin, premio Nobel de Economía en 1981, consiste en el establecimiento de un impuesto, en un rango entre 0,1% y 0,25%, a cada una de las transacciones financieras transfronterizas. Esta tasa tiene el objetivo de desestimular el flujo de capitales a corto plazo, generalmente especulativos. La tasa está planteada para penalizar solamente las operaciones puramente especulativas, de ida y vuelta, entre monedas; no así para los flujos financieros de inversiones de mediano y largo plazo. El elevado monto de ganancia que estos capitales obtienen se debe a la facilidad y velocidad con la que se mueven de un país a otro. En caso de aplicación de la tasa Tobin, los especuladores financieros implicados

en varias transacciones tendrían que pagar esta tasa varias veces, lo que llevaría a desestimular este tipo de inversiones financieras. En contraposición, la ganancia de las inversiones a mediano y largo plazo quedaría sin afectación.

Las características de la Tasa Tobin podrían resumirse en cuatro puntos:

- a) El impuesto debería aplicarse al menos en todos los países de moneda clave o con centros financieros importantes. Los gobiernos de estos países gravarían los movimientos de capital transfronterizos con una tasa *ad valorem*.

Aunque el tipo impositivo sería lo suficientemente reducido como para no tener efectos significativos sobre la actividad comercial y las inversiones a largo plazo, limitaría de forma importante los rendimientos de las operaciones especulativas. En 1978, Tobin sugirió que el impuesto debería situarse entre el 0,5% y el 1% del valor de las operaciones efectuadas. No obstante, en 1996, dada la reducción de las comisiones y de los costes de transacción en los mercados de divisas, propuso que no excediese el 0,25% (o incluso el 0,1%).

- b) El impuesto sería recaudado por cada gobierno sobre todas las conversiones monetarias *spot* efectuadas dentro de su jurisdicción.

Tobin (1978) propuso gravar todas las operaciones de contado; sin embargo, tras el trabajo realizado por Kenen (1996), sugirió que el impuesto también debería extenderse a los contenidos *spot* de los *swaps* de divisas y de las operaciones *forward*.

- c) La recaudación del impuesto se ingresaría en un fondo central controlado por una institución internacional. Se proponía que sea el FMI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas o el Banco de Pagos Internacionales.

La mayoría de los ingresos recaudados se destinaría a la financiación de programas internacionales (medioambiente, desarrollo, fuerzas de pacificación, etc.). No obstante, sería deseable permitir que algunos países mantuviesen parte de la recaudación obtenida; por ejemplo, países más pobres podrían retener el 100% de la recaudación del impuesto.

- d) Diferentes países podrían formar áreas monetarias dentro de las cuales no se aplicaría el impuesto, previo consentimiento de la institución internacional controladora.

## 2.2. Argumentos a favor de gravar los movimientos de capital especulativo a corto plazo

James Tobin señalaba que el objetivo de su impuesto no era maximizar el ingreso, sino mejorar la eficiencia de los mercados financieros en la asignación de recursos, desincentivando los flujos de capital a corto plazo, reduciendo la volatilidad de los tipos de cambio y restaurando parte de la autonomía monetaria perdida en el proceso de integración financiera internacional. Se han utilizado varios razonamientos para justificar la adopción de una tasa/impuesto sobre las transacciones de divisas:

- a) Una tasa/impuesto sobre las transacciones de divisas limitaría la especulación y la volatilidad en los mercados financieros internacionales.

La especulación y la volatilidad de los tipos de cambio (mercado de divisas) siguen siendo dos de los principales problemas económicos que afronta la economía financiera mundial. La preocupación de los gobiernos nacionales por la volatilidad de los tipos de cambio se ha centrado en sus posibles efectos adversos sobre el comercio y la inversión. La volatilidad genera incertidumbre sobre la evolución de los precios dificultando la toma de decisiones efectivas.

Eichengreen, Tobin y Wyplosz (1995) sostienen que la volatilidad de los tipos de cambio —y de los tipos de interés—, inducida por la especulación y los flujos de capital a corto plazo, puede tener consecuencias devastadoras para una economía en su conjunto. En este sentido, una tasa/impuesto tipo Tobin penalizaría las operaciones a corto plazo, reduciendo la volatilidad de los flujos de capital y de los tipos de cambio.

- b) Un impuesto sobre las transacciones de divisas elevaría el grado de autonomía de las políticas monetarias nacionales, reactivando la capacidad de los bancos centrales para intervenir de forma efectiva en los mercados de divisas.

La integración de los mercados financieros ha reducido las divergencias entre los tipos de interés domésticos y extranjeros, reduciendo el margen de maniobra de los bancos centrales y de los gobiernos para adoptar políticas económicas (monetarias y fiscales) soberanas.

El razonamiento original de Tobin (1978) para la adopción de un impuesto sobre las transacciones de divisas fue acrecentar la autonomía (soberanía) de las políticas económicas nacionales en un mundo caracterizado por una elevada movilidad de capitales. Este impuesto crearía un diferencial entre los tipos de interés domésticos y extranjeros, restableciendo cierto margen de maniobra para la utilización de la política monetaria con fines de estabilización interna.

Actualmente, los defensores del impuesto Tobin acuden a la «trinidad inconsistente»<sup>61</sup> para justificar su adopción. Limitando la libre movilidad de capitales, un país lograría restablecer cierto grado de compatibilidad entre el ejercicio de una política monetaria autónoma y la estabilidad de su tipo de cambio.

- c) Un impuesto sobre las transacciones de divisas tendría un gran potencial recaudador.

Cada vez más problemas sociales, económicos y ambientales adquieren una dimensión mundial. En este sentido, la adopción de un tasa/impuesto que grave la actividad financiera especulativa internacional puede ser un instrumento efectivo para obtener fondos y, a través de programas de cooperación y compensación, contrarrestar los problemas mundiales e impulsar un proceso redistribución de la riqueza.

### 2.3. Críticas al impuesto de Tobin

Tradicionalmente la literatura neoclásica utiliza los siguientes argumentos en contra de la adopción de un impuesto sobre los flujos de divisas:

- a) En ausencia de otras distorsiones, la tasa/impuesto Tobin alteraría las decisiones intertemporales (consumo y ahorro) de los agentes, reduciendo su nivel de bienestar.

Tanto los ahorradores como los prestatarios obtienen beneficios

---

<sup>61</sup> Durante años la literatura académica ha advertido sobre la incompatibilidad teórica entre tipo de cambio fijo (o fijo entre bandas), la libre movilidad de capitales y la coordinación de las políticas económicas (especialmente las políticas monetarias). Esta situación, denominada «trinidad inconsistente», ha sido un elemento clave de la ruptura de los sistemas de paridades fijas en los últimos treinta años. Bajo libre movilidad de capitales, un país no puede mantener políticas monetarias independientes y gozar al mismo tiempo de estabilidad monetaria.

privados de su acceso a los mercados internacionales de capital. La libre movilidad de capitales permite que los agentes nivelen su consumo intertemporal, alcanzando un mayor nivel de bienestar.

- b) El impuesto de Tobin no sería efectivo dado que los inversores podrían evitarlo fácilmente.

Dado que las distorsiones sobre el comercio y el consumo intertemporales resultan costosas para el sector privado, resultaría rentable invertir en técnicas que permitan eludir el pago del impuesto. Este podría evadirse mediante dos estrategias: la primera, el desplazamiento de las operaciones hacia paraísos fiscales; y la segunda, mediante la sustitución de las transacciones objeto de gravamen por otras exentas del impuesto o bien a través de la creación de instrumentos financieros más complejos.

La primera forma de evasión supondría que, a menos que todos los países adoptaran el impuesto, las transacciones se desplazarían hacia paraísos fiscales. No obstante, Kenen (1996) señala que esto podría evitarse aplicando el impuesto o una tasa penalizadora a todas las operaciones que se efectúen con bancos situados en zonas exentas del impuesto. Otra opción sería gravar las transacciones en el sitio donde se negocian y no en el sitio en el que se producen. Respecto a la segunda forma de evasión, Kenen (1996) considera que podría evitarse no solo gravando las operaciones *spot*, sino también las operaciones *forward*, los *swaps* de divisas y los *futuros* financieros. No obstante, la ingeniería financiera siempre encontraría nuevas formas de elusión del impuesto.

- c) La administración del impuesto conduciría a corrupción y a actividades indeseables de «búsqueda de rentas».
- d) La tasa/impuesto Tobin reduciría la eficiencia del mercado de divisas e incluso podría elevar la volatilidad de los tipos de cambio.

### 3. LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL ECUADOR

El proceso de liberalización comercial y financiera predominante desde la década de los setenta, y con mayor énfasis a lo largo de la década de los ochenta y noventa, en América Latina se caracterizó por la pérdida del manejo soberano de las políticas económicas debido a las permanentes interferencias de los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial) en las mismas y, además, estuvo acompañado de una actitud poco crítica y cuestionadora de los países de la región al modelo que se imponía a partir del Consenso de Washington. De hecho, se dejó atrás la posibilidad de pensar el desarrollo desde una visión latinoamericana.

Las políticas de liberalización en América Latina durante la década de los noventa no lograron un aumento significativo del crecimiento económico; más bien se registró una desaceleración del crecimiento y menor desempeño económico, además de una escasa diversificación del comercio, una menor penetración de las exportaciones en los mercados internacionales, debido a pérdidas de competitividad, y un mayor incremento de la dependencia a las importaciones (Vos, Ganuza & Morley, 2004; Vos & Morley, 2004).

En el Ecuador, la aplicación de políticas neoliberales en el campo comercial no logró impactos significativos en el bienestar y en la reducción de la pobreza, al contrario, incrementaron la desigualdad de ingresos debido a las diferencias salariales entre la mano de obra calificada y la no calificada (Vos & León, 2004). En el ámbito financiero los resultados fueron aún peores, la liberalización financiera profundizadas durante la década de los noventa desembocó en una de las peores crisis económicas y financieras de la historia del país.

### 3.1. Liberalización financiera en el Ecuador y desaciertos de la regulación

Entre 1948 y 1994 el sistema bancario ecuatoriano estuvo bajo la Ley General de Bancos, una ley con un fuerte énfasis regulatorio, supervisión y control financiero, y con un enfoque hacia la reactivación del aparato productivo. Durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-88) se dio inicio a las reformas neoliberales a esta Ley mediante la liberalización de las tasas de interés y dejando que sea el mercado el que las autorregule y no el Estado.

En el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), se cambia la Ley General de Bancos por la Ley General de Instituciones Financieras (1994), profundizando la corriente neoliberal de desregulación financiera y liberalización del sistema financiero. Entre otros aspectos, la nueva Ley debilitó el papel de la Superintendencia de Bancos para controlar al sistema financiero, sentó las bases para que se inicie una proliferación indiscriminada de instituciones financieras, muchas de ellas «fantasmas» con limitados niveles de solvencia y liquidez<sup>62</sup>; abrió la puerta para que se den procesos de concentración de créditos en personas y grupos económicos alrededor de financieras y bancos; amplió el abanico de posibilidades para que las instituciones ofrezcan nuevos productos financieros fruto de las innovaciones de los mercados financieros a nivel mundial; permitió la legalización de la banca *off shore*; además de una mayor liberalización de los flujos de capital en el corto plazo, permitiendo la entrada y salida de los mismos sin restricciones. Estas reformas en el sector financiero contribuyeron en gran medida a que se configure una de las mayores crisis económicas y financieras de la historia del país durante los años 1998 y 1999 (Jácome, 2007).

La Ley de 1994 es cambiada por la Ley General de Instituciones Financieras del año 2001, la misma que procura adaptar su marco regulatorio a la «receta» internacional de los principios de supervisión bancaria del Comité de Basilea; sin embargo, estos principios también son parte del paquete de reformas neoliberales que se difundieron por el FMI y el Banco Mundial para ser implementadas en las regulaciones financieras de los diferentes países y promover sistemas financieros liberalizados. El resultado de este tipo de reformas, que no se compadecen con la realidad de un país en desarrollo con grandes heterogeneidades en su estructura económica y productiva como el Ecuador, fue la profundización de las restricciones para acceder al crédito a grandes segmentos de la sociedad ecuatoriana, una banca privada muy poco comprometida con el desarrollo del país y, finalmente, la ausencia de control en los tipos de interés y las comisiones

<sup>62</sup> Entre estas instituciones «fantasmas» se encontraba la Financiera Flores y Miel, vinculada a familiares del mismo presidente de esa época, Sixto Durán Ballén.

bancarias que socaparon la ineficiencia de los bancos y les garantizaron ganancias extraordinarias.

Por otro lado, la regulación financiera seguía permitiendo la libre entrada y salida de los flujos financieros, hasta el año 2007, situación que coadyuvaba a que el sistema financiero ecuatoriano incrementase sus activos en el exterior (en parte gracias a la expatriación del ahorro nacional) como se puede ver en el cuadro 1.

Tabla 1. **Total de activos externos del sistema financiero privado y BNF (millones de USD)**

Año	Millones de USD
2004	<b>2.453,0</b>
2005	2.790,3
2006	<b>3.355,4</b>
2007	4.202,9
2008	<b>4.230,2</b>
2009 (agosto)	4.661,7

Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: Legarda y Jácome.

En resumen, el resultado global de las reformas financieras de corte neoliberal provocaron una de las mayores crisis financieras y económicas del país entre 1998 y 1999; el debilitamiento sistemático de la banca pública de desarrollo, casi hasta su desaparición; altos márgenes de rentabilidad para la banca privada, pese a su pobre aporte a la reactivación productiva del país; racionamiento de crédito a amplios sectores económicos y sociales; la libre movilidad de los flujos de capital a nivel nacional e internacional y, con esto, la especulación financiera y los llamados capitales «golondrinas», además de la expatriación del ahorro nacional.

#### 4. IMPUESTO A LA SALIDA DE DIVISAS EN EL ECUADOR (ISD)

El 28 de diciembre de 2007 la Asamblea Constituyente aprobó la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, que creó el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). Este impuesto se fijó en el 0,5%. En los considerandos de esta Ley se indica que el sistema tributario debe sustentarse en impuestos que «sirvan para disminuir las desigualdades y que busquen una mayor justicia social», además de contribuir al «estímulo de la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza».

El 17 de diciembre de 2008 la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional aprobó la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador en la que, entre otras reformas, incrementó el ISD al 1% y creó el Impuesto a los Activos en el Exterior del 0,084% mensual al saldo promedio de los fondos disponibles e inversiones en el exterior.

El impuesto ISD se crea sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero. Las personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que deben pagar el ISD son aquellas que están definidas

en los términos de la Ley de Régimen Tributario Interno, que transfieran o envíen dinero al exterior en efectivo o a través del giro de cheques, transferencias, envíos, retiros o pagos de cualquier naturaleza realizados con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero.

Las entidades que integran el Sistema Financiero Nacional se constituyen obligatoriamente en agentes de retención de este impuesto por las transferencias que realicen por disposición de sus clientes. De acuerdo con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria aprobada por la Asamblea Constituyente (2007), están exentas del pago del impuesto exclusivamente las siguientes transacciones:

- Los pagos por concepto de importaciones;
- La repatriación de utilidades obtenidas por sucursales o filiales de empresas extranjeras domiciliadas en el Ecuador siempre que el destino inmediato no sean paraísos fiscales, de conformidad a lo que se señale el Servicio de Rentas Internas en la resolución que emita y publique para este efecto;
- Los pagos de capital e intereses por concepto de créditos externos que estén debidamente registrados en el Banco Central del Ecuador, siempre que el destino inmediato no sean paraísos fiscales, de conformidad con lo que se señale el Servicio de Rentas Internas en la resolución que emita y publique para este efecto;
- Pagos por concepto de primas de compañías de reaseguros; y
- Los consumos realizados en el exterior por medio de tarjetas de crédito emitidas en el país, cuyo titular sea una persona natural.

Sin embargo, la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria aprobada por la Comisión Legislativa y Fiscalización de la Asamblea Nacional (2008), quitó la exención del impuesto a las importaciones y se estableció que toda importación realizada por personas naturales o sociedades ecuatorianas o domiciliadas en el país pagará el impuesto.

La base imponible del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) es el monto del traslado de divisas, de la acreditación o depósito, o el monto del cheque, transferencia o giro al exterior.

## **5. RESULTADOS Y RETOS PARA EL FUTURO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ISD**

Si bien el objetivo del impuesto no es la recaudación tributaria, con el incremento del 1% en el ISD la administración tributaria recaudó en el año 2008 por este tributo USD 31,4 millones. Durante los primeros siete meses del año 2009 la recaudación fue de USD 111,9 millones, que frente a los USD 17 millones recaudados en el mismo periodo del año pasado significa un incremento de 555,4%.

Una de las mayores críticas que ha tenido el impuesto es que también grava a todas las importaciones y no permite un tratamiento diferenciado por tipo de importación. El impuesto castiga tanto a bienes de consumo o suntuarios importados como a bienes de capital e insumos para la producción. En este sentido, los sectores productivos han expresado su disconformidad ya que esta situación eleva los costos de producción, que generalmente son traspasados al consumidor final.

Por otro lado, pese a la aplicación del impuesto, la banca privada no ha dejado de enviar el ahorro nacional hacia el exterior; de hecho entre julio de 2008 y agosto de 2009, como se puede ver en el cuadro 2, los activos externos netos de los bancos privados se han incrementado.

Cuadro 2. **Activos externos netos de bancos privados (millones USD)**

Período	Rubro activos externos netos (a-b)	a. Activos	b. Pasivos
jul-08	2.704,20	3.464,40	<b>760,20</b>
ago-08	2.800,90	3.539,60	738,70
sep-08	3.973,88	4.779,47	805,59
oct-08	3.846,25	4.726,29	880,04
nov-08	3.774,39	4.555,85	781,46
dic-08	3.436,85	4.230,23	793,38
ene-09	3.326,83	4.180,65	853,82
feb-09	3.398,39	4.237,37	838,98
mar-09	3.755,93	4.575,18	819,25
abr-09	4.130,96	4.862,35	731,39
may-09	4.048,52	4.833,27	784,75
jun-09	3.736,07	4.508,14	772,07
jul-09	3.763,05	4.495,53	732,48
ago-09	3.948,48	4.661,79	713,31

Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: Legarda y Jácome.

Después de analizar los resultados que el ISD ha tenido en la economía ecuatoriana, cabe preguntarse: ¿por qué regular los movimientos de capital y no dejar que el mercado haga el trabajo sin interferencias? Está claro que para dar una respuesta coherente a esta pregunta es necesario asumir explícitamente que existen imperfecciones en el funcionamiento de los mercados que impiden que el resultado sea óptimo.

En una economía en desarrollo, pequeña, abierta a los flujos de capital y de comercio, con cierta propensión a la inestabilidad y dolarizada, como el caso de la economía ecuatoriana, ganancias de bienestar, que en «teoría» brindarían la liberalización y apertura con el resto del mundo, no se dan debido a su alta exposición a *shocks* externos y a los riesgos de desequilibrio de balanza de pagos. Es por esto que controles de este tipo adquieren su relevancia, y más aún en un contexto de crisis económica y financiera global.

Otro aspecto que se debe considerar, al ver los resultados de la aplicación del impuesto, es el desfase de tiempo que existe entre el anuncio de la medida y su aplicación. En el caso del Ecuador, el anuncio anticipado de la aplicación del impuesto realizado por el Gobierno Nacional provocó que varios de los grandes depositantes muevan sus cuentas al exterior a fin de evitar el pago del 1% una vez que se apruebe la Ley. Sin embargo, esto es algo que no se puede evitar ya que las reformas tributarias necesariamente deben pasar por el Legislativo. De

todas maneras, sí se hubiese podido tomar alguna medida transitoria de regulación financiera que evite la fuga de dinero mientras dura la aprobación de la Ley en el Legislativo.

La implementación del ISD y los resultados obtenidos hasta el momento plantean algunos retos a tener en consideración. Si bien, el ISD ha contribuido a mejorar las recaudaciones fiscales y, con esto, el Gobierno cuenta con mayores recursos para sostener la política inclusión social, los objetivos de un impuesto de este tipo es evitar que la economía entre en un estado de iliquidez producto de la salida de capitales vía balanza comercial y vía sector financiero, y que las inversiones/ahorro se queden en el país para estimular el aparato productivo mejorar la distribución de la riqueza. Estos objetivos se han conseguido parcialmente, como se vio anteriormente el ISD no ha sido suficiente para evitar la salida del ahorro nacional.

En este sentido, y para que el ISD cumpla un rol importante en el proceso de desarrollo del país y de distribución de la riqueza, el reto está en acompañar el mismo con regulaciones financieras para la repatriación, tanto del ahorro nacional público y privado, para establecer límites sobre montos y tipo de operaciones financieras que el sector privado estaría en condiciones de realizar y, finalmente, para exigir que la banca pública deje de restringir el crédito a amplios sectores productivos y sociales del país.

Por otro lado, el impuesto no debe castigar al sector productivo que demanda bienes de capital e insumos importados para la producción. El proceso de desarrollo endógeno, en un primer momento, demanda de estas importaciones hasta que la industria nacional está en capacidad de prescindir de ellas. El impuesto debe gravar únicamente a las importaciones de bienes de consumo, suntuarios y a las que compiten con la industria nacional, ya que los costos adicionales que implican para la industria un impuesto que no discrimina por tipo de importación son traspasados al consumidor final, afectando en especial a los quintiles más pobres de la población. De igual forma, se debe acompañar con herramientas de carácter arancelario y para-arancelario que desalentar las importaciones y fortalecer el proceso de desarrollo endógeno.

Finalmente, no hay que descartar un incremento del ISD para una mayor efectividad del mismo. La salida de divisas, pese a estar en vigencia el impuesto, puede deberse a que el costo financiero del mismo todavía no es lo suficientemente significativo para algunos agentes económicos. En un país caracterizado por tener costos de transacción y financieros extremadamente altos, el 1% del ISD puede ser insuficiente para desalentar la salida de divisas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente: (2007): *Ley para la Equidad Tributaria*. Disponible en: [constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/ley\\_equidad\\_tributaria\\_final.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/ley_equidad_tributaria_final.pdf).
- Asamblea Nacional (2008): *Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador*. Disponible en: [comision.asambleanacional.gov.ec/documentos-asamblea-nacional/leyes\\_aprobadas/aprobacion\\_proyecto\\_ley\\_regimen\\_tributario\\_interno.pdf](http://comision.asambleanacional.gov.ec/documentos-asamblea-nacional/leyes_aprobadas/aprobacion_proyecto_ley_regimen_tributario_interno.pdf).
- Eichengreen, Barry, James Tobin y Charles Wyplosz (1995). «Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance». En *Economic Journal*, No. 105: 162-172.
- Jácome, Hugo (2007). «El sistema financiero y su rol en el desarrollo económico y social». En *La Tendencia*, No. 4.
- \_\_\_\_\_ (2002). «Análisis comparativo de la regularización financiera en el sector bancario europeo y americano durante el siglo XX». Documento de trabajo 02/201 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Programa de Economía, diciembre.
- Kaminsky, Graciela, y Carmen Reinhart (1999). «The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems». En *The American Economic Review*, Vol. 89 No. 3: 473-500.
- Kenen, Peter (1996). «The feasibility of taxing foreign exchange transactions». En Mahbub ul Haq, Inge Kaul, Isabelle Grunberg, eds. *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility*. Nueva York, Oxford University Press: 109-128.
- Lindgren, Carl-Johan, Gillian García y Matthew Saal (1996). *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington: International Monetary Found.
- Tobin, James (1978). «A Proposal for International Monetary Reform». En *Eastern Economic Journal*, No.4: 153-59.
- Vos, Rob, Enrique Ganuza Sherman Morley (2004). «Rising Export, Slower Growth and Greater Inequality: Is Trade Liberalization to Blame?». En Rob Vos, Enrique Ganuza, Samuel Morley y Sherman Robinson, eds. *Is trade liberalization good for Latin America's poor?* Nueva York: United Nations Development Programme.
- Vos, Rob, y Miguel León (2004). «Ecuador: Dollarization, Trade Liberalization and Poverty». En Rob Vos, Enrique Ganuza, Samuel Morley y Sherman Robinson, eds. *Is trade liberalization good for Latin America's poor?* Nueva York: United Nations Development Programme.
- Vos, Rob, y Sherman Morley (2004). «Bad Luck or Wrong Policies? External Shocks, Domestic Adjustment, and the Growth Slowdown in Latin America and the Caribbean». En Rob Vos, Enrique Ganuza, Samuel Morley y Sherman Robinson, eds. *Is trade liberalization good for Latin America's poor?* Nueva York: United Nations Development Programme.

# ANEXOS

Tabla 1. **Liberalización financiera y crisis financieras**

País	Año de liberación financiera	Año de inicio de la(s) crisis bancaria(s)
Argentina	1977	1980,1985,1994
Bolivia	1985	1987
Brasil	1975	1985, 1994
Chile	1974	1981
Colombia	1980	1982
Dinamarca	Principios de los 80	1987
Finlandia	1982	1991
Indonesia	1983	1992
Israel	1985	1983
Malasia	1978	1985
México	1974,1991	1982,1994
Noruega	1980	1988
Pero	1991	1983
Filipinas	1980	1981
Espana	1974	1978
Suecia	1980	1991
Tailandia	1989	1979, 1983
Turquía	1980	1991
Uruguay	1976-1979	1971,1981
Venezuela	1981,1989	1993

Fuente: Kaminsky y Reinhart (1999).  
Elaboración: Legarda y Jácome.

Tabla 2. **Frecuencia de las crisis de balanza de pagos y bancarias por periodos**

	Number of crises					
	1970--1995		1970--1979		1980--1995	
	Total	Average per year	Total	Average per year	Total	Average er year
Balance-of-payments	76	2.92	26	2.60	50	3.13
Twin	19	0.73	1	0.10	18	1.13
Single	57	2.19	25	2.50	32	2.00
Banking	26	1.00	3	0.30	23	1.44
Note: Episodes in which the begilllling of a banking clisis is followed by a balance-of-payments crisis within 48 months are classified as twin crises.						

Fuente y elaboración: Kaminsky y Reinhart (1999: 477).



# **LOS SUBSIDIOS Y LOS SUBSIDIADOS**



## XVI

# DESIGUALDAD DE LOS SUBSIDIOS A LA ELECTRICIDAD

**LOURDES MONTESDEOCA Y ALBERTO ACOSTA**

*Usualmente se cree que la igualdad está directamente relacionada con la justicia. No obstante, una sociedad igualmente pobre es una sociedad injusta. A su vez, una sociedad igualmente rica puede sostenerse en relaciones político-económicas injustas en el contexto de las naciones.*

**RENÉ RAMÍREZ GALLEGOS**

## 1. INTRODUCCIÓN

Buena parte de los presupuestos estatales se destinan al gasto social, con el objeto de reducir los efectos concentradores y discriminatorios que el sistema produce y reproduce. En los estudios recientes se hace referencia a la calidad que el gasto social debe tener, por lo que las decisiones de política deben tomar en cuenta dónde se está invirtiendo y que tan efectiva es esa inversión. Un monto importante del presupuesto de gasto social suelen ser los subsidios. A pesar de las buenas intenciones para crear y mantener ciertos subsidios, estos pueden ser utilizados como maquinaria electoral de los gobernantes o como manipulación de ciertos grupos de poder, situaciones que han estado presentes en la historia del Ecuador.

La literatura económica relacionada propone que los subsidios mantengan algunas características acordes con los principios económicos, para que sean eficientes y efectivos. La primera característica de un subsidio es que debería ser *transitorio*, es decir, que debería otorgarse solamente mientras dure la condición que dio origen al subsidio. Sin embargo es más fácil crear un subsidio que eliminarlo. La segunda característica es la *focalización*, es decir, que el subsidio sea canalizado directamente a las personas necesitadas e identificadas como potenciales receptoras. El problema radica en definir los mecanismos y parámetros de focalización. Finalmente la tercera característica es

que sea *económicamente factible*, es decir, que no interfiera la ejecución presupuestaria, y pueda ser sostenible en el tiempo. Es decir, que existan los recursos para su financiamiento.

Los subsidios, del lado de la demanda, vistos como instrumento de redistribución tienen por objeto mejorar el ingreso disponible de las familias. Sin embargo, es posible que los subsidios generalizados conduzcan a mayores desigualdades, pues las familias con mayores ingresos tendrían acceso a mayores cantidades del bien objeto del subsidio. Por lo que es recomendable tener una estrategia adecuada para el manejo de los subsidios, con el objeto de mejorar su calidad y su eficiencia.

Existen muchos cuestionamientos a la aplicación de los subsidios. Al no existir una adecuada focalización en la mayoría de estos, los beneficios no los estarían recibiendo los sectores más pobres, por ejemplo.

De acuerdo con los datos de la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central presentada por el Ministerio de Finanzas, en 2008 se destinaron cerca de USD 3.000 millones por concepto de subsidios a los combustibles. Este monto corresponde al 28,31% del Presupuesto del Gobierno Central, y a cerca del 6% del PIB para ese año.

El mayor monto por subsidio a los combustibles se destina para el consumo de diésel, con alrededor de USD 1.600 millones; este monto representa algo más del 15% del Presupuesto del Estado y un 3% del PIB de ese año. Los siguientes en importancia, por su monto, son los subsidios al gas licuado de petróleo (GLP), y a las gasolinas con un 5% del Presupuesto del Estado, cada uno.

De la gama de subsidios a nivel nacional, el presente trabajo se enfocará en los subsidios al consumo eléctrico y al gas de uso doméstico (GLP), debido principalmente a la incidencia directa que tienen en casi todos los hogares ecuatorianos. Se precisa conocer cómo funcionan, su incidencia y sus repercusiones sociales y económicas, para poder asumir una postura frente a ellos.

La posible eliminación de los subsidios, principalmente a los combustibles, debería ser motivo de un detenido y sereno análisis. Por un lado, parece preocupante el monto que representan. Por otro, no necesariamente están beneficiando a los grupos más postergados de la sociedad. La polémica se registra, en especial, con el subsidio al GLP de uso doméstico.

Este estudio tiene como objetivo principal analizar la desigualdad, concentración y redistribución de los subsidios a la electricidad y al gas de consumo doméstico.

El trabajo se estructura en cinco partes: en la siguiente sección, se describen en un contexto general los subsidios generales nacionales que actualmente tiene el país, dentro de los cuales se inscriben el subsidio eléctrico y al GLP. En la tercera y cuarta secciones se describen los sectores tanto eléctrico, como de la producción y uso del GLP en el país. Después, en la quinta sección, se harán las referencias teóricas y metodológicas en cuanto a desigualdad, concentración, y el efecto redistributivo de los subsidios sobre los ingresos. Luego, en la sexta sección, se mostrarán los resultados obtenidos. Finalmente se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de política económica, en base a los resultados del estudio.

## 2. ESTRUCTURA DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR

Hasta finales de 2008, el Gobierno ecuatoriano mantenía doce subsidios nacionales.

- a) Tres subsidios enfocados a los sectores más pobres:

**Bono de Desarrollo Humano (BDH).** Creado hace diez años, con el objetivo de eliminar los subsidios al gas de uso doméstico, a los combustibles y a la electricidad, se trata de una transferencia directa de USD 30 mensuales (a diciembre de 2008), a los grupos de personas considerados los más vulnerables de la sociedad: madres de los quintiles 1 y 2 de la distribución por ingreso, adultos mayores y personas con discapacidad de más del 40%.

**Bono de la vivienda.** Es una transferencia directa que el Estado realiza para las familias que quieran construir una nueva vivienda o mejorarla. Los interesados deben presentar una solicitud al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (MIDUVI) y aquí se realiza la selección en función de diversos parámetros como el quintil de ingresos de la familia, el sector de residencia y aporte mínimo del beneficiario. Las categorías de vivienda a considerar son: vivienda rural, urbano marginal, urbana y para personas migrantes y/o su familia; los montos del bono van desde USD 1.500 hasta USD 3.600.

**Subsidio tarifa dignidad al consumo eléctrico.** Se trata de un subsidio específico para los usuarios residenciales que consumen en las empresas eléctricas de la Sierra hasta 110 kWh mensuales y en las empresas eléctricas de la Costa, Oriente y Región Insular hasta 130 kWh mensuales. Los beneficiarios de este subsidio pagan actualmente por consumo de energía USD 0,04 por kWh, y por comercialización USD 0,70 abonado-mes; el subsidio dependerá del consumo.

- b) Cuatro subsidios dirigidos a pequeños productores:

**Para la adquisición de urea y semillas.** Debido al alza internacional de los precios de las materias primas, el efecto inmediato fue el alza de los insumos agrícolas, ante lo cual el gobierno subsidió la importación de urea, en un inicio traída de Venezuela, posteriormente de China y luego de Irán.

**Para los insumos agrícolas.** Se elaboraron kits bajo el programa Volver a Sembrar, los cuales contienen: semillas de maíz duro, soya, herbicidas, insecticidas y dos sacos de urea.

**Al costo de la producción.** De algunos productos agrícolas como el arroz y maíz, de consumo masivo, con el propósito de mantener bajos sus precios.

**Para panificadores artesanales.** Subsidio a la importación de harina de trigo, principal insumo del pan, que incide en el costo de la canasta mínima y básica.

- c) Tres subsidios para los derivados de petróleo:

**Al diésel.** Es un subsidio universal al precio final del diésel. Fundamentalmente es un subsidio a su importación, el cual varía en función de los precios internacionales. El costo de producción nacional es hasta tres veces menor. En el año 2008 apenas un 18% del consumo doméstico fue abastecido por producción nacional.

**A la nafta.** La nafta es la materia prima básica para la gasolina. Al igual que el subsidio al diésel, el subsidio a la gasolina es universal y el fundamento para mantenerlo es que su eliminación podría conducir a efectos inflacionarios

por ser parte de la cadena producción-transporte-comercialización.

**Al gas licuado de petróleo.** También es un subsidio universal, que se aplica al «gas de uso doméstico». Sin embargo gran parte se desvía a otras actividades y también al contrabando.

d) Otros dos subsidios:

**Para la inversión en el sector eléctrico.** Fue una creación alterna ante la eliminación del Fondo de Desarrollo Rural Marginado (FODERUMA), antes manejado por el Fondo de Solidaridad.

**Para cubrir las pensiones jubilares.** Se destina a cubrir las pensiones básicas de los tres sistemas de seguridad social: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL).

El monto total de estos subsidios en 2008 ascendió a USD 4.895 millones, que representa alrededor del 47% del presupuesto del Gobierno Central de 2008 y alrededor del 8,95% del PIB. Cada uno de los subsidios se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1. **Presupuesto por subsidio en 2008**

Descripción del Subsidio	Millones de USD en 2008	Fuente Consultada
1. Bono de Desarrollo Humano*	<b>430</b>	<b>MIES</b>
2. Bono de la vivienda (1)	332	MIDUVI
3. Subsidio eléctrico	<b>106</b>	<b>MF</b>
4. A la adquisición de urea y semillas	9	MF
5. A los insumos agrícolas	<b>256</b>	<b>MF</b>
6. Al costo de la producción	24	BNF
7. A la harina	50	MF
8. Al diésel	1.615	MF
9. A la nafta	534	MF
10. GLP*	730	BCE
11. Inversión en el sector eléctrico	230	<b>MF</b>
12. Pensiones jubilares	579	MF
Total subsidios nacionales	4.895	

\* Monto al final de 2008.

(1) Suma de bonos para vivienda rural y urbano-marginal.

Fuente: Varias.

Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Además se está estudiando la posibilidad de subsidios al transporte, a la cobertura del seguro social universal y un bono de desempleo.

### 3. LOS SUBSIDIOS ELÉCTRICOS

Antes de analizar el tema de los subsidios eléctricos, conviene conocer rápidamente cuál es la situación del subsector eléctrico en el Ecuador.

#### 3.1. El subsector eléctrico en el Ecuador

El subsector eléctrico es uno de los más dinámicos de la economía ecuatoriana, tanto por su aporte directo, en tanto es la décima industria en aporte al PIB, como por su participación indirecta, en tanto componente de otros productos y determinante de su productividad. El consumo de energía, en un país como el Ecuador, está todavía fuertemente correlacionado con el incremento del PIB. Dado que la mayoría de las políticas económicas apuntarían a un mayor crecimiento del producto, esto hace prever que dichas políticas deben estar respaldadas con esfuerzos para aumentar la oferta de electricidad destinada a cubrir la siempre creciente demanda (CONELEC, 2007). Esto, sin embargo, no puede minimizar, de ninguna manera, la necesidad de políticas energéticas orientadas a manejar la misma demanda energética, ajustándola a las disponibilidades de recursos energéticos relativamente abundantes y renovables dentro del Ecuador. Este es uno de los mayores retos del sector energético ecuatoriano.

Antes de 2007, el subsector se organizaba bajo la modalidad de «mercado mayorista». Con este esquema se buscaba hacer funcionar la racionalidad del mercado y atraer la inversión privada para que realice las inversiones necesarias. Esta propuesta fracasó en toda la línea. El subsector eléctrico se desestructuró al dividir las empresas de generación de las empresas de distribución. La estructura tarifaria, inspirada en la tarifa marginal, condujo a la masiva descapitalización de las empresas de distribución, sobre todo aquellas con menos abonados y más alejadas de las generadoras. Las inversiones privadas no llegaron. Y el Estado, forzado por las autoridades de ese entonces, no pudo cubrir las necesidades de inversión sino de manera muy reducida. En ese contexto, el Estado se vio obligado a contratar la generación térmica de electricidad, lo que provocó masivas importaciones de derivados de petróleo y, para cubrir la demanda creciente, hubo que comprar electricidad cara desde los países vecinos, particularmente de Colombia.

A junio de 2008, el país contaba con una potencia instalada nominal de 4.946,46 MW, incluyendo las interconexiones. La potencia efectiva era de 4.401,14 MW, de los cuales un 46% correspondía a generación hidráulica, el 18% a generación térmica de gas, el 30% a generación térmica de combustión, un 5% fue importación de Colombia a través del sistema interconectado y un 0,07% provenía de energía eólica y solar. El elevado porcentaje de generación térmica (48%) hace que el sector sea totalmente dependiente de los combustibles, que además no son de producción nacional, sino que hay que importarlos (CONELEC, 2008).

Durante los últimos dos años, en el país se han desarrollado diversas políticas orientadas a atender el consumo eléctrico, tratando de ampliar la cobertura de este servicio, por un lado, y de mejorar el consumo de las familias más pobres, por otro lado. Este esfuerzo se lo despliega a partir de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, en donde se establece como «política

nacional la protección de los derechos de los consumidores y la aplicación de tarifas preferenciales para los sectores de escasos recursos».<sup>63</sup>

A partir de la expedición de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico en 1996, se estableció una serie de subsidios que en un inicio beneficiaban a todos los consumidores residenciales de hasta 1000 kWh/mes. Estudios posteriores establecieron que este sistema era totalmente regresivo (Brborich, 1998). En la reforma de 1998 se eliminó el subsidio directo y se establecieron dos subsidios indirectos: las tarifas diferenciadas y los subsidios cruzados, reduciendo el diferencial tarifario y estableciendo como beneficiarios del subsidio a los consumidores de menos de 150 kWh/mes. En 2003 se estableció otra reforma, en la que se cambió este valor fijo por uno variable, calculado como la media del consumo residencial del mes anterior de cada una de las veinte empresas distribuidoras. En resumen, el escalonamiento de las tarifas y los recargos al consumo eran preparados por las empresas eléctricas distribuidoras; pero, previo a su aplicación, debían ser aprobados por el Consejo Nacional de Electrificación (CONELEC). En las últimas reformas a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico de 2008 se estableció que las empresas distribuidoras debían bajar sus tarifas finales de consumo al valor medio nacional de USD 0,08 kWh, y que las empresas que cobraban menos estaban obligadas a mantener las tarifas anteriores.

### 3.2. Situación de los subsidios eléctricos

El subsidio eléctrico considerado como único sería la diferencia entre la tarifa pagada por el servicio recibido y el costo de su generación si este también fuese único. Sin embargo, para valorar el subsidio se debe tomar en cuenta el esquema de tarifas por el servicio eléctrico que tiene varios componentes entre los que se destacan:

**Tarifario eléctrico.** Corresponde a cada una de las veinte empresas distribuidoras establecer el pliego tarifario, y debe ser remitido al CONELEC antes de su aplicación. Contempla al menos seis escalas de tarifas diferenciadas de acuerdo al consumo de los hogares, al que se suma el costo fijo por distribución y los demás recargos por recolección de basura, alumbrado público y seguro para bomberos.

**Subsidios sociales.** Tercera edad y tarifa preferencial para el bombeo de agua para comunidades campesinas de escasos recursos.

**Subsidios al consumo.** Subsidio cruzado y tarifa dignidad, a los que se añadiría las tarifas diferenciadas, por lo antes expuesto.

**Subsidio cruzado.** Enmarcado en la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, artículo 53, que señala:

[...] en la elaboración de los pliegos tarifarios se deberá tomar en cuenta el derecho de los consumidores de más bajos recursos a acceder al servicio eléctrico dentro de las condiciones económicas acordes con sus posibilidades. Se considerarán consumidores de bajo consumo en esta categoría, en cada zona geográfica de concesión en distribución, a aquellos que no superen el consumo mensual promedio de consumo residencial en su respectiva zona geográfica, pero que en ningún caso superen el consumo residencial promedio a nivel nacional [...].

<sup>63</sup> Este espíritu fue recogido y ahondado en la Constitución y los Mandatos de Montecristi, así como en las reformas a la Ley Eléctrica vía Decreto Ejecutivo del 30 de junio de 2007.

Quienes consumen menos de la media reciben el subsidio cruzado y quienes consumen más de dicho valor deben pagar el subsidio solidario.

Según las cifras del CONELEC, a nivel nacional en 2008 el valor recaudado por subsidio cruzado fue de USD 42.277.282 y se repartieron USD 21.943.535.

Tabla 2. **Abonados a nivel nacional del sector residencial que pagan / reciben el subsidio cruzado, 2008**

Número de abonados que pagan subsidio cruzado	Número de abonados que reciben subsidio cruzado	Abonados que no se ven afectados por el subsidio	Total abonados
1.101.403	1.631.166	1.021.990	3.754.559
29,34%	43,44%	27,22%	

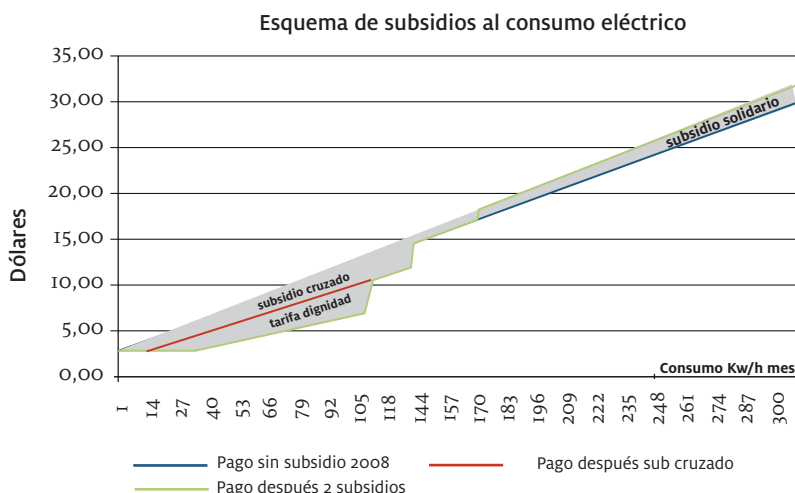
Fuente: CONELEC (2008).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

**Subsidio tarifa dignidad.** Es un «subsidio específico para los usuarios residenciales que consumen en las empresas eléctricas de la Sierra hasta 110 kWh mensuales y en las empresas eléctricas de la Costa, Oriente y Región Insular hasta 130 kWh mensuales». Se paga, actualmente, por la planilla de servicio eléctrico el equivalente a la aplicación de los siguientes valores:

Por consumo de energía	USD 0,04 kWh
Por comercialización	USD 0,70 abonado-mes

El valor pagado por el Estado entre julio de 2007 y diciembre de 2008 fue de USD 57.640.000.

**Subsidio a la tercera edad.** En la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, artículo 15, se establece el beneficio de este subsidio para las personas mayores de 65 años. Ellas pagarán solo el 50% del consumo de los primeros 120 kWh/mes de su consumo de energía eléctrica. Además, se benefician de este subsidio las instituciones sin fines de lucro que den atención a las personas de la tercera edad, como: asilos, albergues, comedores e institutos de gerontología.



Fuente: INEC (2007). - Elaboración: Betancourt y Jácome.

#### 4. EL GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP)

En el país se comercia en dos formas el GLP. La primera es mediante cilindros, representa alrededor del 95%, y se emplea tanto para uso industrial (de 45 kg) como para uso doméstico (de 15 kg). La segunda forma, que abarca un poco más del 5% de la demanda nacional, es mediante tuberías, que se han construido en los últimos años en los conjuntos residenciales e industriales, principalmente en Guayaquil.

La estructura de comercialización de este derivado en el Ecuador es oligopólica. El Estado produce e importa el GLP, pero el 87% del mercado de distribución lo hacen tres empresas: Duragas (38%), Agip (33%) y la estatal Congas (16%); el resto corresponde a nueve comercializadoras menores.

Según datos del INEC, en el año 2008 los hogares ecuatorianos requerían mensualmente 1.400 toneladas métricas del derivado a nivel nacional (INEC, 2008). El exceso de la oferta, sobre ese monto, sería lo que se desvía a otras actividades e incluso al contrabando.

Más del 90% de los hogares ecuatorianos utilizan GLP para cocinar. Un porcentaje considerable de estos hogares también lo utilizan como insumo para sus pequeñas y medianas empresas. Otra parte de la oferta es utilizada para calefones en los hogares con mayores ingresos. Y, en los últimos años, se ha abierto oficialmente la posibilidad de que los taxistas usen el GLP, esperándose que en el año 2010 alrededor de 1.000 taxistas lo empleen.

Los problemas en la distribución de este subsidio saltan a la vista. Según el Banco Central del Ecuador, solo el 58% de la demanda total es para uso doméstico, es decir para la preparación de alimentos. El restante 42% se destina a otras actividades, incluyendo la industrial. Un estudio del SIISE en 2003 estableció que el 20 % más pobre solo participa en el 8 % del consumo total de gas, mientras que el 20 % más rico consume el 33 %. Otras críticas también apuntan al porcentaje cercano al 20 % que sale de contrabando a los vecinos países, puesto que la relación de precios estaría en el orden de 4 a 1 con Colombia y de 9 a 1 con Perú (CONELEC, 2007).

La demanda de GLP en los últimos siete años muestra una clara tendencia al alza. Según datos de Petroecuador, durante este período, esta ha crecido a una tasa promedio simple anual del 20%. Mientras que el precio de venta del cilindro de 15 kg de uso doméstico se ha mantenido congelado en USD 1,60 por muchos años.

Tabla 3. **Evolución del subsidio al GLP 2002-2008**

Año	Demanda total (kg)	% Importación	% Producción nacional	Total subsidio (USD)	% Incremento anual
2002	710.706.000	75,1	24,9	208.894.300	-
2003	747.237.000	74,4	25,6	269.945.270	29,2
2004	801.953.000	76,6	23,4	328.719.260	21,8
2005	869.729.000	79,1	20,9	421.232.590	28,1
2006	904.990.000	80,0	20,0	546.273.920	29,7
2007	952.870.000	87,4	12,6	691.387.460	26,6
2008	975.071.000	81,7	18,3	730.389.270	5,6

Fuente: BCE (2008-2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

La demanda nacional de GLP en el Ecuador durante el año 2008 fue de 975 millones de kg, para uso doméstico, industrial y comercial. La producción nacional en las refinerías fue de 178 millones de kg y se importaron por sobre los 796 millones de kg. El precio actual de 1 kg de GLP es de USD 0,1067, pero el costo ponderado de producir/importar 1 kg de GLP al año fue de USD 0,859. Es decir, que el Estado subsidió alrededor del 87,5% del costo de producción/importación; el costo real estimado de una bombona de 15 kg fue de USD 12,80.

La situación de este combustible es complicada y contradictoria. En Ecuador se extrae petróleo, se exporta petróleo y se importa a costos muy elevados derivados de petróleo, como el GLP. Y para completar esta perversa realidad, gran parte de los derivados importados se emplean para la generación térmica de electricidad. Así, cuando existen precios altos del petróleo, importar gas cuesta más, el subsidio es mayor y quedan menores ingresos para el Estado. Según datos de la Dirección Nacional de Hidrocarburos y del Banco Central del Ecuador (BCE, 2008-2009), en el año 2008 este subsidio alcanzó la cifra de USD 730 millones.

El costo de importación del gas es alrededor de 3 veces superior al costo de producción nacional, con lo que el 93% del subsidio al GLP se va por importaciones. Entonces la primera recomendación lógica sería que se incremente la producción nacional.

La polémica de este subsidio radica precisamente en el desvío del combustible hacia los países vecinos y otras actividades que no son el consumo doméstico.

Considerar el porcentaje de consumo global por estratos de ingresos no es suficiente para decir que el subsidio es regresivo. Se requiere una rigurosa metodología para realizar un análisis minucioso de lo que sucede con el consumo en los hogares del GLP. Preliminarmente se conoce que alrededor del 61% del los habitantes del país son pobres y el 53% de los hogares ecuatorianos consume un cilindro de gas o menos al mes. Por otro lado, su eliminación podría provocar un aumento de la deforestación. Entonces, la solución no sería eliminar totalmente el subsidio al gas de consumo doméstico, sino primero se requiere generar mayor producción nacional, luego instrumentar mecanismos de focalización y mejorar los controles que ya se han iniciado.

Es tan polémico el tema del subsidio al GLP de uso doméstico que la decisión de quitar o focalizar este subsidio ha sido la causante de varias conmociones políticas. Este tema se ha convertido en un nudo gordiano. Ningún gobierno ha tenido la capacidad de desatarlo.

Por eso, en los últimos años se ha ido incrementando este subsidio. Por un lado influye la creciente demanda; por otro, el aumento del precio del petróleo. Según los datos de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, para el año 2002 se destinaron USD 208,9 millones como subsidio, y al año 2008 este monto más que se triplicó, llegando a ser USD 730,4 millones, con un aumento del 5,64% respecto del año anterior. Sin embargo, con la caída del precio internacional del GLP en 2009 se esperaba que el monto del subsidio también sea menor; alrededor del 40% de lo que fue en 2008, según estimaciones preliminares.

Para solucionar el problema de especulación y mal uso del GLP, la Dirección Nacional de Hidrocarburos apuntaría a dos soluciones de largo plazo: la una que el Estado asuma el control de la comercialización, y la segunda focalizar el subsidio.

Por otra parte, en los últimos años se está impulsando la construcción de la Refinería del Pacífico, en la provincia de Manabí. Dicho proyecto, que tomaría

varios años en su construcción, permitiría producir suficiente GPL para el mercado doméstico. Con esto el país dejaría de importar gas, así como también gasolina y diesel. Está previsto que se dejará de importar alrededor de 125 toneladas de GPL diarias. Los otros proyectos para mejorar las plantas de refinación existentes no serán suficientes para disminuir sustantivamente la dependencia de importaciones de GPL.

## 5. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

El interés por la desigualdad se enmarca en el estudio del bienestar de una sociedad. Se debe tomar en cuenta, por un lado, el total de recursos que posee una sociedad para satisfacer sus necesidades, y por otro lado, el reparto de dichos recursos. Entonces la variable de interés deja de ser el crecimiento económico y pasa a ser la distribución de los recursos en la sociedad, de manera que en un ambiente de alta concentración, los frutos del crecimiento económico pueden no resultar en un aumento del bienestar de la población (Maldonado, 2005).

El concepto de desigualdad, al igual que otras categorías económicas, no está exhaustivamente definido. La discusión del tema es relativamente reciente, y se suele tomar como puntos de referencia las publicaciones de Atkinson (1970), Sen (1973) y Kolm (1976); estudios en los que la desigualdad se enmarca en la economía del bienestar. A pesar de la gran discusión que existe sobre el tema, aún no deja de generar controversias, puesto que cualquier definición de desigualdad que adoptemos contiene un alto rasgo moral implícito, ya que muchos consideran que la desigualdad es mala en sí misma (Maldonado, 2005: 11-14); mientras que otros la consideran como el motor que alienta la competencia y el progreso capitalista, con lo cual se asume que la *igualdad es deseable* (Atkinson, 1973).

Atendiendo a la pregunta de Sen: *¿igualdad de qué?*, se suele tomar la medida de ingresos y consumos monetarios como las variables de interés en el estudio de desigualdades, por su mayor *facilidad* de manejo de la información, en tanto permiten realizar comparaciones (Atkinson, 1975). Esta aproximación no puede dejar de lado que tanto el estudio de la desigualdad como de la pobreza deben abordar múltiples aspectos, más allá de lo monetario (Sen, 1992).

Otro aspecto a tener en cuenta en el análisis de desigualdad es la polarización en la que los grupos medios tienden a deteriorarse y surgen bimodalidades. Así, se puede dar casos de concentración en los extremos, tanto en el de pobreza como en el de riqueza (Gradín & Del Río, 2001). Estos casos no son deseables, puesto que deterioran la cohesión social. Varios análisis sostienen que es la situación que ha vivido América Latina en las dos últimas décadas, con el modelo neoliberal en el que se trató de reducir al mínimo la participación del Estado en la economía y se trató de privatizar las empresas públicas (Martner 2007), entre ellas las empresas eléctricas y las comercializadoras de derivados de petróleo, como el GPL.

Existe desigualdad de ingresos en nuestra sociedad. Los gobiernos tratan de intervenir para reducir estas desigualdades, con políticas de redistribución del ingreso que buscan una mejora del bienestar de toda la sociedad. Dichas políticas, empero, pueden ser regresivas o progresivas según quienes se benefician (Serebrisky, 2007).

Las políticas redistributivas, como se estableció al inicio, se pueden enfocar de dos maneras: 1) como el principal papel del Estado en su capacidad de

redistribución, que lo realiza por medio de impuestos y/o subvenciones; y 2) mediante la transferencia directa de unos usuarios a otros, a la Pigou-Dalton — principio en el que se establece que si se realizan transferencias de un individuo más rico a otro con menos recursos, se reduce la desigualdad siempre que se mantenga el orden inicial—.

Existen varios estudios realizados en el tema de subsidios (Serebrisky, 2007), tanto a la electricidad (Fundación Solar & Rufín, 2004), como a los derivados de petróleo (Brborich, 2007). En la mayoría de países de América Latina se aplican en mayor o menor medida diversos grados de subsidios con el enfoque de mejorar el bienestar de la población (Wodon & Yitzhaki, 2002).

Específicamente en el Ecuador, en cuanto a los subsidios eléctricos, antes de las reformas de 2007 los estudios concluían que el subsidio general era regresivo (Brborich, 1998), por lo que se instaba a su eliminación. Otro problema del subsector fue el déficit tarifario (Maldonado & Fernández, 2004), considerado en su momento como un subsidio indirecto. En los últimos años, sin embargo, continúan las críticas por el aumento del gasto social que mantiene subsidios como el eléctrico (BCE, 2008), dejando de lado el potencial redistributivo y de cobertura del mismo (Salazar, 2009).

Por otro lado, el subsidio al gas de consumo doméstico ha sido constantemente criticado (Brborich, 1998), porque su instrumentación universal es considerada altamente regresiva (Hexagon, 2006). Lo que básicamente realizan estas críticas es un análisis de los montos, cobertura y concentración por quintiles de ingresos que tienen los subsidios a los combustibles y a la generación eléctrica (Castillo, 2009).

Al igual que con la pobreza, en la literatura especializada se utilizan diversos indicadores de desigualdad. Los tres indicadores básicos son: el coeficiente de Gini, el índice de Theil y el índice de Atkinson. En este trabajo se han utilizado básicamente los dos primeros, el índice de Gini y el de Theil, debido principalmente a las restricciones de la base de datos utilizada. Se utilizó la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo de 2009 (ENEMDU), tomando como referencia toda el área urbana del país, que corresponde a una base de 6.682 hogares.

Para el sector eléctrico se estimaron los subsidios a partir del tarifario correspondiente a las cinco empresas de distribución eléctrica específicas que trabajan en las ciudades de referencia de la encuesta: Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Machala. Para el resto de sectores se ha tomado la media nacional referencial de acuerdo con los datos del tarifario vigente al sector residencial desde 2005. Para este sector se trabajó con 5.492 hogares, que corresponden al 82% de las observaciones; el resto son valores perdidos.

En cuanto al subsidio por el consumo de gas doméstico (USD 11,20), su cálculo es directo por ser de aplicación universal. Se parte de la estimación del costo real unitario de un cilindro de 15 kg (USD 12,80), restando el precio de venta por cilindro (USD 1,60). A diferencia de los datos del subsidio eléctrico, para esta parte del análisis se utilizaron todas las observaciones.

La variable focal es el subsidio al consumo eléctrico equivalente (la suma del subsidio cruzado y tarifa dignidad), por un lado; y el subsidio al gas de consumo doméstico equivalente, por el otro lado. La unidad de análisis será el hogar, puesto que en teoría debería existir un medidor o un cilindro de gas por hogar; los datos de la ENEMDU son de corte transversal y van de enero a marzo de 2009. La escala de equivalencia utilizada es la que propone la OCDE, en la que el adulto

perceptor de ingresos tiene una ponderación de 1, el resto de adultos 0,7, y los niños menores de 14 años de 0,5.

El estudio se realizó bajo un enfoque relativo. En una primera instancia se utilizó la curva de Lorenz de los subsidios recibidos por la población, de la cual se obtiene el coeficiente de Gini, que estaría ligado con la focalización de los subsidios.

En una segunda parte se analiza la progresividad de estos subsidios, partiendo de la curva de Lorenz del ingreso y comparando con las curvas de concentración de los subsidios en función del ingreso. Con esto, además, se podría determinar si la política aplicada es pro-pobre. Adicionalmente se pueden hacer curvas de dominancia en los tipos de subsidio.

6. APLICACIÓN-RESULTADOS

Una de las diferencias más destacadas que tiene el presente estudio respecto a los anteriores sobre el mismo tema es el uso de la escala de equivalencia. Existe amplia literatura sobre cuál escala de equivalencia debería usarse: lo más común es utilizar datos en términos per cápita, pero en el caso de consumos a escala no sería muy adecuada. Si bien el uso de una u otra escala depende del criterio del investigador, no se podría dejar de usar, puesto que no se deberían hacer comparaciones interpersonales, por ejemplo de un hogar con 2 miembros con un hogar con 10 o más miembros. En la siguiente tabla se muestran las diferencias de los estadísticos de las variables utilizadas entre hogares, escala per cápita y la escala OCDE —donde, por ejemplo, la media del consumo eléctrico por hogares es de 151,98 kWh/mes; en términos per cápita se reduce a menos de la tercera parte a 46,35 kWh/mes; y a escala OCDE sube a 59,16 kWh/mes—.

Tabla 4. Diferencias de los estadísticos de las escalas de equivalencia

Variable	ingrtot_1	nmiem	pago_mes_el	ckw_hg	con_gas_hg	gasto_hg_gas	
Observaciones	6682	6682	5755	5492	6682	6682	
Hogares	Promedio	720,186	3,9567	19,5976	151,977	1,2513	2,0021
	916,82	1,9831	37,972	147,55	1,1548	1,8478	
	Mínimo	0	1	0,2778	1	0	0
	24120	21	2140	2315	23	36,8	
Per cápita	Promedio	211,71	3,9567	6,0247	46,353	0,37516	0,60026
	385,4186	1,9831	16,9489	54,1682	0,4978	0,79649	
	0	1	0,03968	0,06464	0	0	
	24120	21	1070	870	22,5	36	
Escala OCDE	Promedio	272,318	2,8471	7,69985	59,156	0,482707	0,77233
	428,594	1,2193	20,1638	62,5521	0,55625	0,88999	
	0	1	0,05787	0,10753	0	0	
	24120	12,5	1258,82	870	22,5	36	

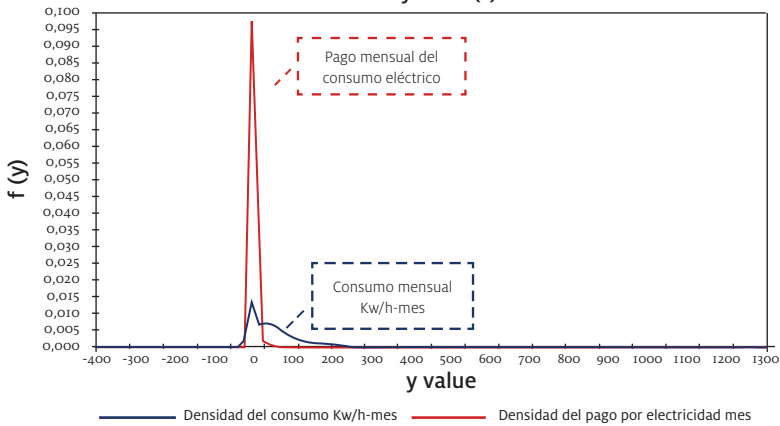
Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

A partir de aquí todo el análisis se basará en variables a escala de equivalencia, aunque no se lo mencione de forma explícita.

Una primera aproximación de lo que sucede con estos consumos básicos se puede realizar a través de la forma que tiene la curva de densidad, tanto en términos de unidades consumidas como en valores monetarios pagados. En los siguientes gráficos se muestran cómo son las tendencias respecto de la media estandarizada o, primero del consumo eléctrico y luego del consumo mensual de gas de uso doméstico.

**Función de densidad del consumo eléctrico**  
**Density curve(s)**

**Gráfico 2**

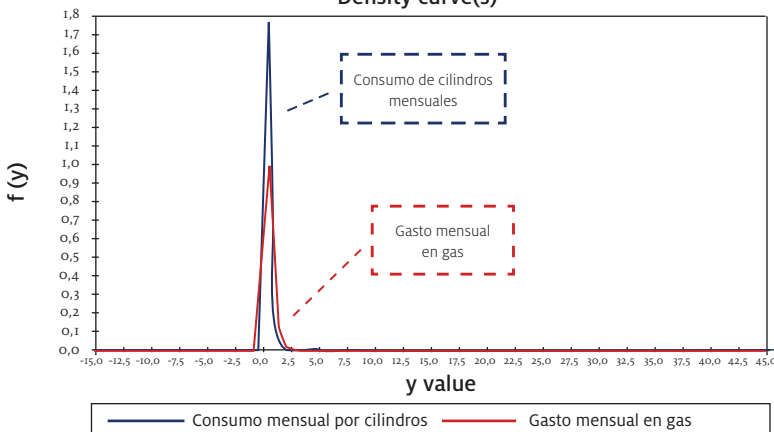


Fuente: INEC (2009). - Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Como se puede ver en el gráfico, la función de densidad del pago concentra un mayor número de observaciones que el consumo por unidades, situación que se explicaría por los efectos de los subsidios diferenciados en el sector eléctrico. Lo contrario sucede con el gas, puesto que el consumo por unidades se encuentra más concentrado, como se muestra en el siguiente gráfico, situación resultante de la aplicación del subsidio universal.

**Función de densidad del consumo de GLP**  
**Density curve(s)**

**Gráfico 3**



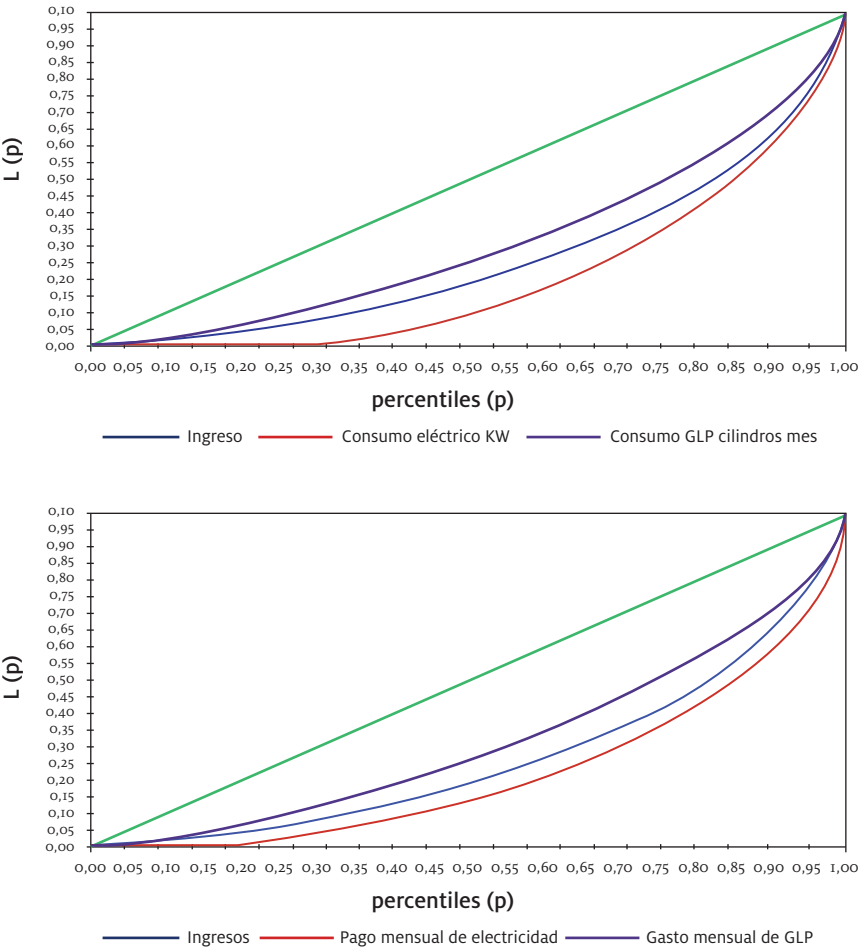
Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

6.I. Desigualdad

Inicialmente tenemos que el consumo de GLP, tanto en unidades como en valor monetario, presenta una distribución más equitativa que la del ingreso y el consumo eléctrico, a partir del decil 10, como se muestra en los siguientes gráficos de las curvas de Lorenz:

Grafico 4

Curvas de Lorenz del ingreso frente al consumo eléctrico y GLP en unidades y en moneda



Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

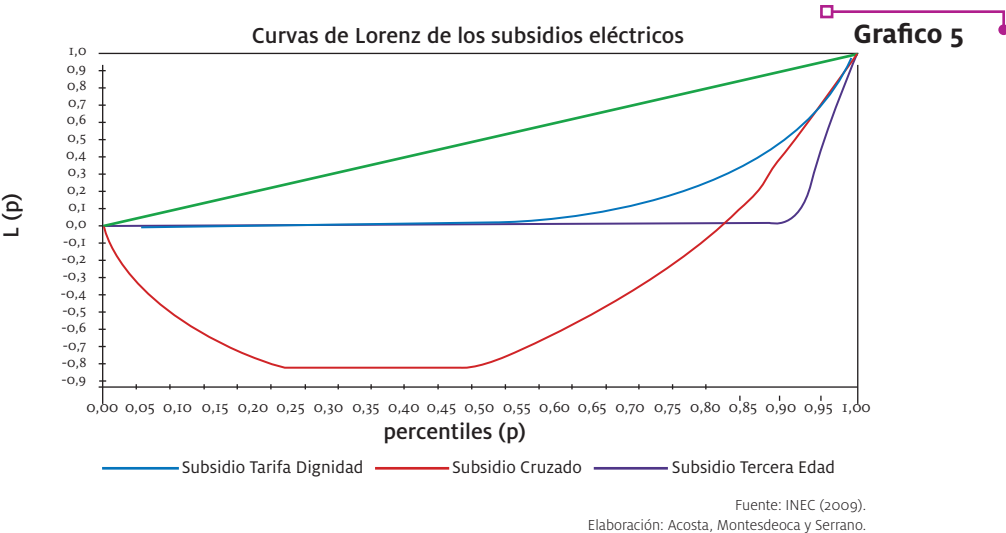
El análisis de las curvas de Lorenz se complementa con el coeficiente de Gini, el cual se detalla en la siguiente tabla, donde se comprueba que el índice es menor para el consumo de GLP (0,39) que para el del ingreso (0,49) y el del consumo eléctrico (0,60).

Tabla 5. **Gini ingreso, consumo eléctrico y GLP**

Variable	Valor estimado	Error estándar	Límite inferior	Límite superior	Nivel de confianza (%)
Ingreso	0,48792701	0,00844455	0,4713741	0,5044799	95
Consumo KW	0,59553295	0,0075229	0,58078835	0,61027755	95
Pago eléctrico	0,58255702	0,0254501	0,53267585	0,63243820	95
Consumo GLP	0,38728268	0,0165955	0,35475616	0,41980920	95
Gasto GLP	0,38728278	0,0165955	0,35475624	0,41980931	95

Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

En cuanto a las variables de interés, primero de los subsidios eléctricos, tenemos un comportamiento muy diferente al observado antes en el consumo. Por ejemplo, el subsidio cruzado presenta una forma poco típica, en razón de que los usuarios de consumos mayores a la media nacional de 130 kWh/mes tienen un recargo del 10% a su planilla, lo que actuaría en forma contraria al subsidio, es decir como un impuesto. Los otros dos subsidios presentan una elevada desigualdad que se refleja por la distancia considerable respecto a la línea de equidistribución, por los elevados valores que presentan los correspondientes coeficientes de Gini:



Como se evidencia en la siguiente tabla de los valores del Gini de los subsidios eléctricos, el subsidio tarifa dignidad (0,72) sería el menos desigual respecto de los otros dos subsidios eléctricos, en tanto que el subsidio cruzado (1,84) es mayor a 1, por las características antes descritas.

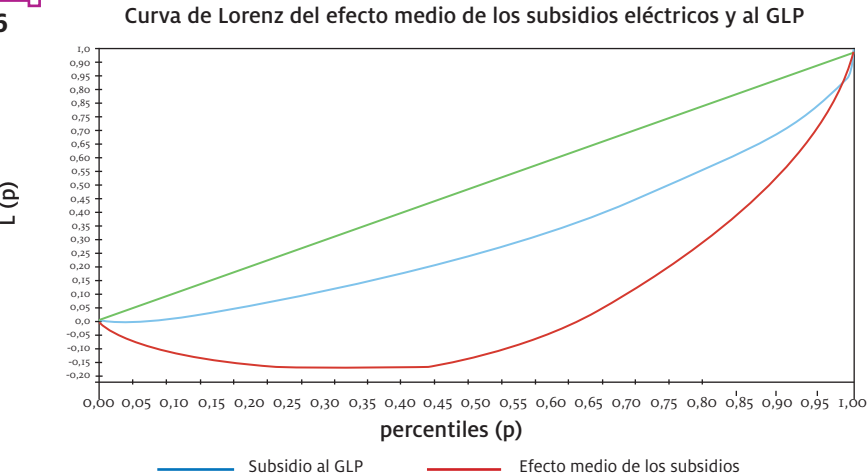
Tabla 6. **Coefficientes de Gini de los subsidios eléctricos y al GLP**

Variable	Valor estimado	Error estándar	Límite inferior	Límite superior	Nivel de confianza (%)
Tarifa dignidad	0,71883351	0,00606912	0,70693827	<b>0,73072876</b>	<b>95</b>
Subsidio cruzado	1,84229950	0,14036852	1,56718226	2,11741674	95
Subsidio 3ra. edad	0,91945448	0,00947653	0,90088081	0,93802814	95
Efecto neto subs.	0,88698104	0,02228501	0,84330323	0,93065886	95
Subsidio al GLP	0,38728278	0,01659545	0,35475629	0,41980927	95

Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

De los 4 subsidios analizados, el subsidio universal al GLP se encuentra menos desigual (0,39), y el efecto medio de los subsidios eléctricos es altamente desigual (0,89).

**Grafico 6**



Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Como se observa en el gráfico, el subsidio al GLP domina en segundo grado al efecto medio de los subsidios eléctricos desde o hasta el percentil 96, a partir del cual el subsidio eléctrico se acerca más a la línea de igualdad.

Otra manera de conocer la medida de desigualdad es mediante el índice Theil, que presenta la ventaja de descomponibilidad entre y dentro de los grupos definidos de forma excluyente, lo cual nos permite analizar lo que sucede

con estos subsidios por regiones del país. En la siguiente tabla se muestran las desigualdades existentes entre regiones por tipo de subsidio, para lo cual hemos tomado como 2 al coeficiente de aversión a la desigualdad:

Tabla 7. **Índice de Theil subsidio medio eléctrico**

Desigualdad total	1,38758604	Promedio de la población	1,49412412
	(0,07311868)		(0,05253853)
Desigualdad entre grupos	0,00265832	Desigualdad dentro de grupos	1,38492772
	(0,00015073)		(0,07311173)

Grupo #	Estimado	Promedio normalizado	Participación de la población	Contribución absoluta	Contribución relativa
1 Sierra	1,23621419	1,01168375	0,45251754	0,56594459	0,40786270
Sd	(0,08628496)	(0,07650132)	(0,00835085)	(0,04286404)	(0,01840807)
2 Costa	1,48106622	1,03392175	0,52218225	0,79962112	0,57626777
Sd	(0,11621790)	(0,06733555)	(0,00838117)	(0,05829262)	(0,02023663)
3 Amazonía	2,54223034	0,30104145	0,02530021	0,01936267	0,01395421
Sd	(0,47683350)	(0,09794481)	(0,00144645)	(0,00421315)	(0,00218416)

Fuente: INEC (2009).

Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Aunque se esperaba una mayor desigualdad en el subsidio por regiones, debido a las diferencias tanto en el tarifario como en la aplicación de los subsidios, más del 95% de la desigualdad es explicada dentro de las mismas regiones. Esto se debería en parte a que las áreas de concesión de las distribuidoras eléctricas no coinciden con las áreas geográficas de referencia para la muestra estadística.

Resultados similares se obtuvieron con el subsidio universal al GLP:

Tabla 8. **Theil del subsidio al GLP**

Desigualdad total	1,03225685	Promedio de la población	5,63218295
	(0,41836931)		(0,16490803)
Desigualdad entre grupos	0,02207574	Desigualdad dentro de grupos	1,01018111
	(0,00011490)		(0,41837311)

Grupo #	Estimado	Promedio normalizado	Participación de la población	Contribución absoluta	Contribución relativa
1 Sierra	1,31209956	1,50405919	0,45251754	0,89303223	0,86512600
Sd	(0,56591964)	(0,07225240)	(0,00835085)	(0,41964963)	(0,11509647)
2 Costa	0,29135674	0,64048167	0,52218225	0,09744372	0,09439872
Sd	(0,05861037)	(0,03936900)	(0,00838117)	(0,02183526)	(0,02462684)
3 Amazonía	0,67741456	1,14980135	0,02530021	0,01970613	0,01909034
Sd	(0,16703405)	(0,17863810)	(0,00144645)	(0,00745702)	(0,00635369)

Fuente: INEC (2009).

Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

## 6.2. Concentración y progresividad

Otra medida interesante es la concentración que los subsidios recibidos por los hogares presentan respecto de sus ingresos, porque permite analizar cómo están distribuidos los subsidios por deciles de ingresos

Tabla 9. **Concentración de los subsidios por deciles de ingresos**

	Tarifa dignidad	Subsidio cruzado	3ra. edad	Subsidio GLP
10% más pobre	0,10846170	0,16762161	0,15216814	0,11893529
20	0,09347367	0,14903537	0,11153172	0,08149717
30	0,10931755	0,16463661	0,11290282	0,09311404
40	0,09345344	0,10962092	0,06033251	0,08913845
50	0,10545171	0,12725204	0,06233790	0,09072122
60	0,08826518	0,10197622	0,11655548	0,10321888
70	0,11724521	0,13346529	0,08675123	0,09441936
80	0,09989643	0,06781423	0,08897793	0,10507876
90	0,07951814	0,00262513	0,10410738	0,10942351
10% más rico	0,10491699	0,14903537	0,10433489	0,11445332
Total	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

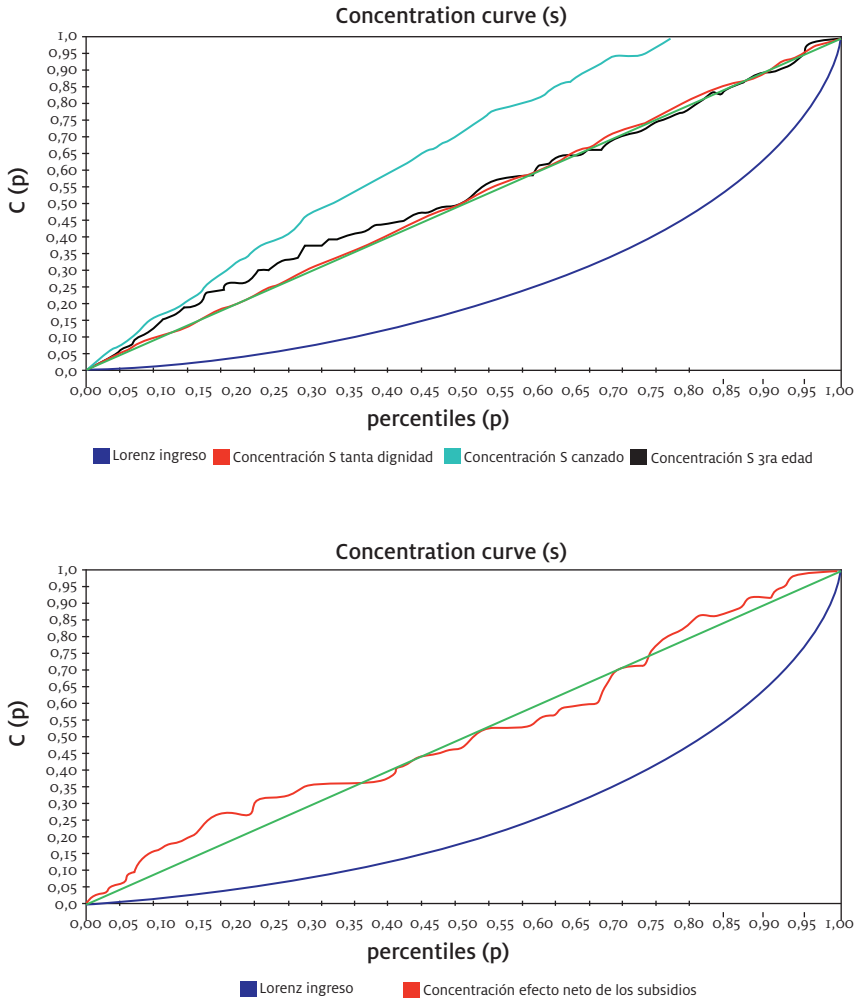
De los resultados obtenidos podemos apreciar que el subsidio cruzado estaría más concentrado en los estratos de bajos ingresos, a pesar de que el último decil también se estaría beneficiando de este subsidio. Luego, el subsidio para la tercera edad también presentaría un buen enfoque por estratos de ingresos. Finalmente, tanto el subsidio tarifa dignidad como el subsidio al GLP presentarían una mayor concentración en el decil de hogares más pobres y en el decil de hogares más rico, tendiendo hacia una polarización del subsidio.

La progresividad de los subsidios en este caso se analiza a partir de la curva de Lorenz del ingreso y la curva de concentración del subsidio en función del ingreso, de manera que si la curva de concentración se encuentra por encima

de la curva de Lorenz se dice que la política aplicada de subsidios es progresiva, caso contrario es regresiva; además, cuando la curva de concentración se encuentra por encima de la línea de 45 grados, se dice que es una política *pro-pobre*. Una medida de la progresividad es el Kakwani, que mide la diferencia entre las dos curvas

### Progresividad de los subsidios eléctricos

**Gráfico 7**



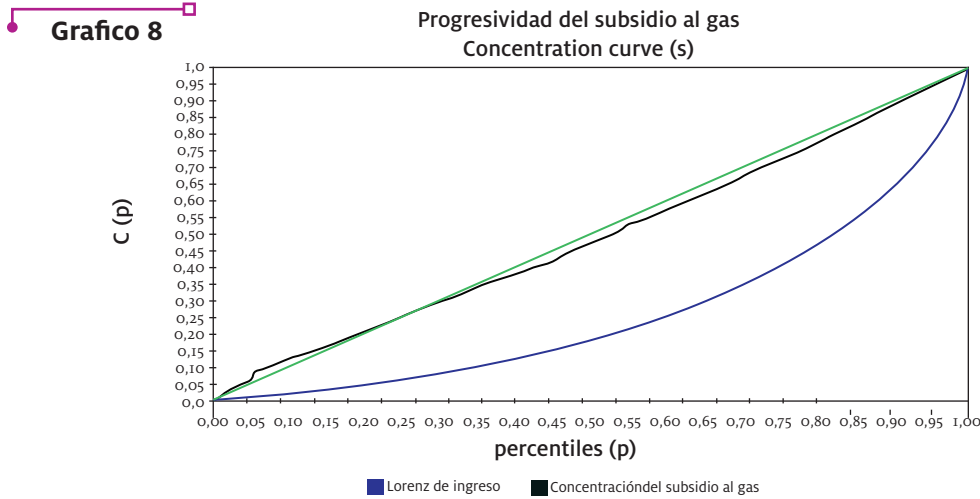
Fuente: INEC (2009).

Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Como se puede observar en el gráfico de la izquierda, el subsidio cruzado es el que mejor progresividad presenta; además de ser una política pro-pobre en toda su distribución. El subsidio de la tercera edad presenta también dichas características, pero solo hasta el percentil 60; a partir de ahí deja de ser pro-pobre. El subsidio tarifa dignidad es progresivo, pero salta de no pro-pobre a pro-pobre aleatoriamente. En el gráfico de la derecha se tiene el efecto neto de

los subsidios, que es progresiva en toda su distribución, es pro-pobre desde el inicio hasta un poco más del percentil 35, deja de ser pro-pobre y luego vuelve a serlo desde el percentil 80 hasta el final, debido principalmente al efecto y características del subsidio cruzado.

El mismo análisis lo podemos aplicar para el subsidio universal al GLP, que se presenta en el siguiente gráfico:



Fuente: INEC (2009). - Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

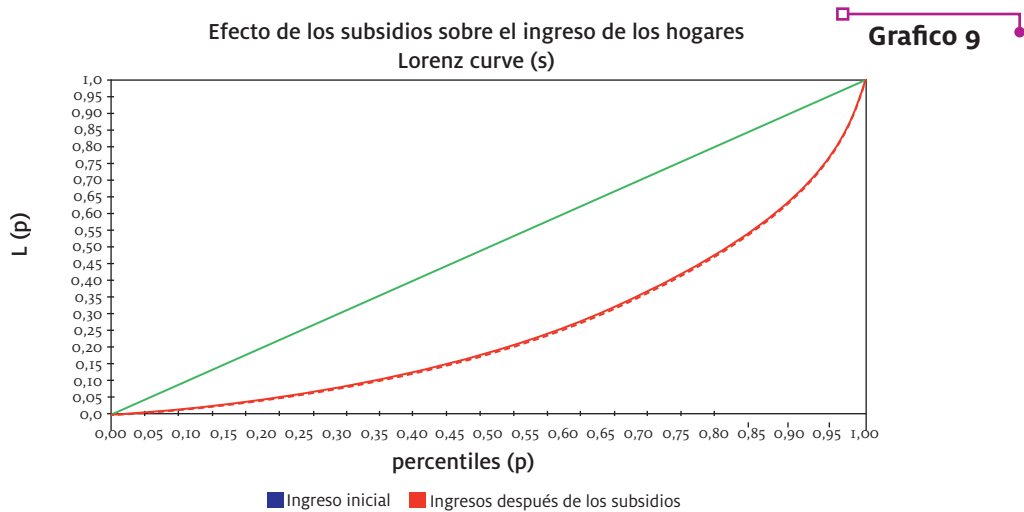
A diferencia de lo que dicen varios estudios anteriores sobre el tema, el gráfico muestra que *el subsidio al gas de uso doméstico en el área urbana es progresivo en toda su distribución*, además de ser pro-pobre hasta el percentil 25. Lo cual tiene una explicación muy razonable, anotada antes: se sabe que más del 61% de los ecuatorianos son pobres por ingresos y alrededor del 56% de la población utiliza un cilindro o menos al mes. La política de focalización de este subsidio no debería entonces afectar al consumo de gas para uso doméstico, sino que se deberían mantener y ahondar los controles de desvío del gas tanto hacia otras actividades como hacia los países vecinos.

Nuevamente, la polémica surge en torno al tema puesto que además *el subsidio al gas de uso doméstico mejora la distribución del ingreso de los hogares*, como se analiza a continuación.

### 6.3. Redistribución

El efecto más importante que tienen los subsidios es mejorar la distribución del ingreso disponible de los hogares. Puesto que los valores monetarios equivalentes de cada subsidio son reducidos, es mejor analizarlos en forma conjunta y en su efecto final sobre la distribución del ingreso (ver gráfico 9)

A simple vista no se pueden notar las diferencias; pero se podría decir que la curva del ingreso neto luego de los subsidios se acerca más a la línea de equidad, aunque su valor es muy reducido para tener diferencias marcadas. Para comprobar que esto ocurre realizamos un análisis de dominancia de las curvas, cuyos resultados son (ver tabla 10)



Fuente: INEC (2009). - Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Tabla 10. Dominancia de las curvas de ingreso antes y después de los subsidios

Cruce	Valor de lambda	Error estándar	Caso
1	79,40352631	65966,51603720	2
2	79,48691559	66034,85417091	1
3	79,66107941	66179,14939031	2
4	79,80766296	66303,65967689	1

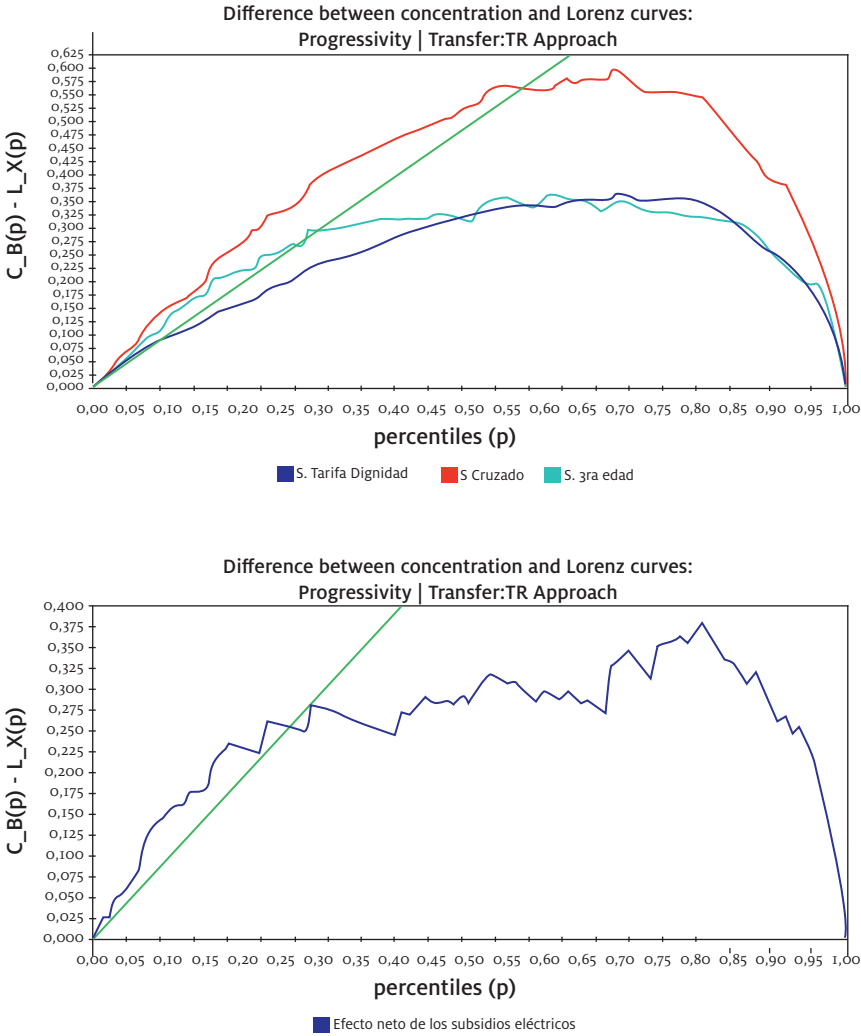
Fuente: INEC (2009).  
Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

Hemos tomado la curva de ingreso inicial como 1 y la de ingreso después de los subsidios como la curva 2; podríamos decir entonces que la curva de Lorenz luego de los subsidios domina a la curva de Lorenz de ingreso inicial, en segundo grado hasta el percentil 79, donde existen dos cruces adicionales, y a partir del percentil 80 la curva de Lorenz de ingreso inicial se acerca más a la curva de igualdad.

Finalmente, el efecto redistributivo toma en cuenta la característica de la política, ya sea vía impuesto, o como en el presente caso, vía subsidios (ver gráfico 10)

**Grafico 10**

**Efecto redistributivo de los subsidios eléctricos**



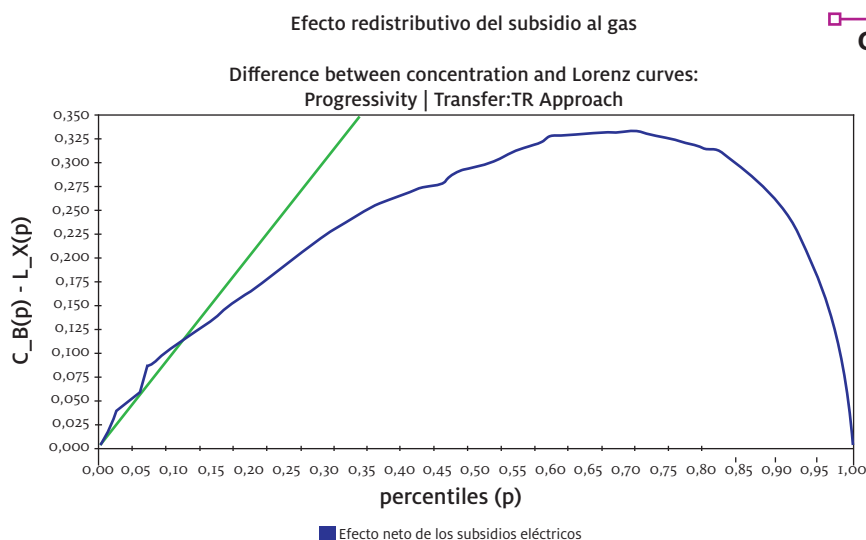
Fuente: INEC (2009).

Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

En cuanto a los subsidios eléctricos, en el gráfico de la izquierda se puede ver que el subsidio cruzado es el que mejores efectos redistributivos presenta; de hecho su efecto mejora hasta el percentil 55. Luego tenemos que el subsidio a la tercera edad mejora la distribución hasta el percentil 30 y el que menos efectos redistributivos presenta es el subsidio tarifa dignidad que no pasa del percentil 5. En conjunto, los tres subsidios mejoran la distribución del ingreso hasta alrededor del percentil 25, como se muestra en el gráfico.

El gráfico 11 muestra que el subsidio al gas tiene un efecto redistributivo, hasta el percentil 12, es decir un efecto mucho menor al que tienen los subsidios

eléctricos. Esto es de cierta forma explicable porque se trata de la afectación de parte del Estado al precio de un producto de consumo universal, en tanto que el subsidio cruzado, por ejemplo, es una transferencia directa de unos consumidores a otros.



Fuente: INEC (2009). - Elaboración: Acosta, Montesdeoca y Serrano.

## 7. CONCLUSIONES

Durante los últimos años en el Ecuador se han instrumentado políticas de reducción de las desigualdades. Los subsidios son un mecanismo de reducción de los precios o tarifas de consumo de ciertos bienes o servicios que se orientan en el sentido de mejorar la distribución inicial del ingreso. Actualmente el gobierno mantiene doce subsidios nacionales: Bono de Desarrollo Humano, bono de la vivienda, subsidio eléctrico, a la adquisición de urea y semillas, a los insumos agrícolas, al costo de la producción, a la harina, al diésel, a la nafta, al GLP, inversión en el sector eléctrico y a las pensiones jubilares. En conjunto, estos subsidios suman USD 4.895 millones, cerca del 47% del presupuesto del Gobierno Central para el año 2008, y un 8,95% del PIB; montos nada despreciables.

Existen dos subsidios que afectan directamente al consumo de todos los hogares ecuatorianos, el subsidio eléctrico y al gas licuado de petróleo de uso doméstico. En 2008 en estos dos subsidios el Estado destinó algo más de USD 836 millones.

El subsidio al GLP muestra una mejor distribución que los subsidios al consumo eléctrico e incluso que la distribución del ingreso. Además, estos dos subsidios conjuntamente acercan el ingreso a la línea de equidistribución (dominancia), pero no afectan significativamente al ingreso de los hogares.

Contrario a lo que se esperaba, la desigualdad de los subsidios entre regiones es poco significativa, en tanto que la desigualdad dentro de las regiones explica la desigualdad según el índice Theil. Los subsidios eléctricos cruzado y tercera edad muestran una mejor focalización en cuanto a concentración respecto del ingreso, en tanto que el subsidio tarifa dignidad y al GLP muestran una polarización.

Los dos tipos de subsidios estudiados muestran un alto grado de progresividad e incluso son *pro-pobres* para los hogares con niveles de ingresos más bajos. Los subsidios eléctricos tienen un efecto redistributivo mayor que el subsidio universal al GLP.

## 8. RECOMENDACIONES

La principal limitación de los dos subsidios radica en su concepto de aplicación, el cual toma en cuenta solamente el consumo de unidades (kWH/mes o cilindros). Lo que se debería buscar es otra forma de aplicación en la que se pueda tomar en cuenta otras variables como: composición del hogar (número de miembros por medidor), y nivel de ingresos familiares (sector de residencia), por ejemplo.

La recomendación en cuanto a subsidios sería que se simplifique el sistema de subsidios eléctricos. Por ejemplo, que se aplique solamente la tarifa diferenciada y eliminar las erogaciones del Estado por el subsidio tarifa dignidad. Según las recomendaciones del Banco Mundial, sería mejor que con esos recursos se financien proyectos hidroeléctricos que ayuden a reducir los costos de generación eléctrica y aumentar la cobertura del servicio, sobre todo en las áreas rurales del país puesto que alrededor del 20% de los más pobres en el país no tienen acceso a este servicio básico. Además de la aplicación de tarifas diferenciadas funcionarían igual que los subsidios para los consumos inferiores.

Si bien el esquema de subsidio al GLP de uso doméstico presenta un alto grado de progresividad, lo recomendable sería aumentar la producción nacional de este combustible y luego generar las políticas necesarias para la focalización en el uso de cilindros de 15 kg para consumo doméstico. Simultáneamente, habrá que mejorar los controles ya existentes para evitar el desvío del derivado. Es posible, sin embargo, que un alza del precio de este derivado para otras actividades pueda generar impactos en las pequeñas y medianas empresas familiares, encareciendo sus costos, sin dejar de lado el alto grado de conflictividad social que su eliminación significaría.

## 9. LIMITACIONES DEL PRESENTE TRABAJO

La base de datos tomada como referencia es una encuesta solo para hogares urbanos, por lo que habría que tomar en cuenta el sector rural para hacer un análisis de todo el país, en el que podríamos estimar el nivel de cobertura de estos dos consumos básicos, y probablemente los impactos sean mayores.

La microsimulación realizada para obtener los subsidios estimados de la electricidad consideró un solo tarifario por regiones que no sean las ciudades plenamente identificadas. Tampoco se tomó en cuenta aquella parte de la tarifa dignidad que se destinó para incentivar el ahorro, que según el Ministerio de Energía al año 2008 generó un ahorro del 7% de la demanda nacional.

El cálculo del costo real del GLP está sujeto al precio de las importaciones del derivado, por lo que las estimaciones pueden variar de un período a otro. Además que puede variar también dependiendo de la fuente de datos utilizada; para el presente estudio se utilizaron tanto datos de la Dirección Nacional de Hidrocarburos como del Banco Central.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). «Mandato 15, del Sector Eléctrico». Montecristi.
- Atkinson, Anthony (1975). *The Economics of Inequality*. Oxford. Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_ (1973). *More on the Measurement of Inequality*. University of Essex: Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1970). «On the Measurement of Inequality». En *Journal of Economic Theory*, Vol. 2, No. 3: 244-263.
- BCE, Banco Central del Ecuador (2008-2009). *Boletines Estadísticos Mensuales*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Brborich, Wladimir. (2007). *El Agregado de consumo y las líneas de pobreza y extrema pobreza en la Encuesta de condiciones de vida V ronda*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Las desigualdades en los Subsidios: el gas y la electricidad en el Ecuador*. SHISE, documento de trabajo No. 2. Quito- Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Las desigualdades de los subsidios: el gas y la electricidad en el Ecuador*. Quito.
- Castillo, José Gabriel (2009). *Una nota acerca de los subsidios, la política y la economía*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- CONELEC, Consejo Nacional de Electricidad (2009). *Informe sobre subsidios y tarifas sociales en el Ecuador*. Quito: CONELEC.
- \_\_\_\_\_ (2005-2008). *Estadísticas del Sector Eléctrico*. Quito: CONELEC.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Plan de Soberanía Energética del Ecuador*. Quito: CONELEC.
- ENDESA / ENERSIS (2001). *Subsidios en el sector eléctrico para Colombia, Perú, Chile, Brasil y Argentina*. Lima.
- Empresa Eléctrica Quito (2009). *Tarifario eléctrico*.
- Fundación Solar y Carlos Rufin (2004). «Guatemala: Reforms in the Balance». En Jaime Millán y Niels-Henrik von der Fehr, eds. *Keeping the Lights On. Power Sector Reform in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 217-300.
- Gradín, Carlos, y Coral del Río (2001). *Desigualdad, pobreza y polarización en la distribución de la renta en Galicia*. Serie Renta No. 11. A Coruña. Instituto de Estudios Económicos en Galicia.
- Hexagon Consultores (2006). *Subsidio al gas*. Papel de trabajo 15. Memorando Económico de Investigación Legislativa. Quito.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2009). *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2009*. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Censo de gas y combustibles en Tulcán*. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006*. Quito: INEC.
- Kolm, Serge-Christophe (1976). «Unequal Inequalities». En *Journal of Economic Theory*, No. 12: 416-442.
- Maldonado, Rosario (2005). *Estudio de pobreza y desigualdad para la ciudad de Guayaquil*. Tesis presentada en FLACSO para la obtención de la Maestría en Economía del Desarrollo. Quito.

- Maldonado, Diego, y Gabriela Fernández (2008). *La sostenibilidad de la política fiscal: el caso de Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Martner, Daniel (2007). *Reducir la desigualdad*. Documento de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD: Bogotá.
- Ministerio de Recursos no Renovables del Ecuador. (2008-2009) *Estadísticas de la Dirección Nacional de Hidrocarburos*. Quito: DNH.
- Wodon, Quentin, y Shlomó Yitzhaki (2002). *Desigualdad y bienestar social*. Chile y Honduras: s. d.
- Salazar, Gabriel (2009). *Informe sobre subsidios y tarifas sociales en el Ecuador*. Quito: CONELEC.
- Secretaría Técnica del Ministerio de Bienestar Social (2008). *Focalización de los subsidios. Informe de Desarrollo Social 2007*. Quito: Ministerio de Bienestar Social.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1973). *On Economic Inequality*. New York: Norton.
- Serebrisky, Tomás (2007). *Subsidios: diseño, implementación e impactos en América Latina*. Documento de trabajo del Banco Mundial.
- Ramírez, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.
- Registro Oficial No. 125 del 12 de julio de 2007. Decreto Ejecutivo N° 541-A.

**REDISTRIBUIR DESDE  
LA ECONOMÍA SOCIAL  
Y SOLIDARIA**



## XVII

# EQUIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES.

ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL CASO ECUATORIANO<sup>64</sup>

**JEANNETTE SÁNCHEZ**

### 1. INTRODUCCIÓN

El artículo que se presenta pretende constituirse en un aporte para la construcción de políticas públicas; particularmente, para las políticas sociales, en la búsqueda deliberada de una sociedad más igualitaria, acotando algunas recomendaciones específicas para el caso ecuatoriano, aunque la discusión bien pudiera extenderse al ámbito regional. Para ello, se parte de un análisis más bien conceptual acerca de la cuestión social y el principio de igualdad; se escoge una posición teórica y se destacan unos principios, y con ello se construye propuestas generales de política pública y de política social, para desarrollarlas en el caso ecuatoriano.

Las dos primeras secciones plantean una sucinta reflexión sobre las sociedades y sus principios de igualdad, sobre las explicaciones teóricas en la materia y sobre las reflexiones del rol del Estado y de la política pública, y, particularmente, sobre el rol de la política social. El artículo reconoce que la igualdad y la libertad, así como la justicia en su realización, constituyen principios jerarquizados y vinculados que no se oponen, y que la teoría que adoptamos indica que un Estado democrático puede ser un catalizador importante para impulsar sinérgica y sosteniblemente esos principios, en sociedades históricamente excluyentes, a favor del cambio. El Estado puede apoyar prácticas más solidarias de la sociedad, favorecer el bien público, regular el mercado, anticipar efectos indeseados y planificar para evitarlos, y aplicar el principio de redistribución reinstitucionalizando el sistema económico, y en particular la distribución primaria, en la búsqueda de una socioeconomía más incluyente y democrática. La política social, debidamente articulada a la política económica en esa dirección, es una herramienta clave, y puede asegurar una mayor eficiencia social en el uso de los recursos públicos.

---

<sup>64</sup> Expreso mi agradecimiento al equipo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, que ha compartido varias de las reflexiones aquí planteadas. Debo reconocer también el tiempo y la atención dedicada por José Luis Coraggio, Fernando Ponce y Pedro Barreiro, a la revisión de los borradores de este artículo. Los posibles errores, sin embargo, son de mi absoluta responsabilidad.

La tercera sección analiza la política social del Ecuador. Se advierten sus límites históricos de cara al principio de igualdad, en tanto estuvo restringida a políticas sectoriales dispersas poco comprehensivas, con definiciones universales de poca aplicación y con políticas focalizadas para la asistencia compensatoria de los desaciertos económicos, que si bien apoyó a la protección social, lo hizo de manera desconectada de otras políticas, sin lograr una inclusión democrática de la población. Se teoriza también acerca de las potencialidades de una política protegida contra tales desaciertos, y se finaliza describiendo los mayores desafíos desde una acción pública que promueva una sociedad más igualitaria.

Finalmente, la cuarta sección desarrolla el objetivo principal del artículo, y plantea una serie de recomendaciones para una política social orientada por el principio de igualdad en el Ecuador contemporáneo. Las recomendaciones plantean, en primer término, la importancia de un adecuado sistema de redistribución basado en la recuperación socioestatal de lo público y la universalidad en la dotación de servicios claves para el desarrollo social, como educación, salud, seguridad social, asumidos como bienes públicos y no como mercancías accesibles solo para quienes pueden pagarlas; se plantean también opciones de política pública especializada en la inclusión socioeconómica, cerrando brechas que generan desigualdad e inequidad, destinadas a dar más recursos, oportunidades y opciones a los excluidos, pero en un proceso de empoderamiento y corresponsabilidad que permita afirmar la dignidad y construir ciudadanía; y, finalmente, se plantean políticas más complejas en términos estructurales, que tienen que ver con la afectación estructural al modo de producción y distribución, políticas que tienen que estar claramente relacionadas con la política económica y que deben permitir una inclusión económica favorable y emancipadora de la población, en el marco de una economía más democrática. Dentro de estos principios de política, la propuesta se concentra en cuatro ejes fundamentales de inclusión: ampliación de capacidades, en los ámbitos de educación, salud y nutrición; protección frente a la vulnerabilidad, y seguridad social ante las contingencias inherentes a las actividades de los conglomerados; espacios y asentamientos para un Buen Vivir; y el tema de las oportunidades económicas, particularizando en acciones públicas dirigidas a la generalización del trabajo digno y de un salario de equidad, promoviendo especialmente la economía popular y solidaria, no como un mero apoyo a pobres sino como una apuesta socioeconómicamente integradora para la construcción de un sistema económico más social y solidario.

En suma, el artículo busca aportar algunos elementos propositivos sobre la política social para la equidad, coherentes con principios expresados en la Constitución del Ecuador. Este artículo busca también estimular a la academia para avanzar en la construcción de teorías sobre la cuestión social, económica y política, con capacidad prospectiva, que tengan implicaciones en escenarios futuros, sobre la base de regulaciones y tendencias advertidas, y que puedan servir a una política de más largo plazo. Se trata de temas de absoluta importancia para enfrentar los graves problemas de nuestra sociedad, tanto en lo urgente como en lo estratégico, en contextos en que la incertidumbre, la interconectividad global y la rapidez de los cambios nos llaman a acelerar los tiempos de respuesta y reflexión, teniendo en cuenta las grandes tendencias.

## I. IGUALDAD, LIBERTAD Y JUSTICIA: ALGUNAS IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La desigualdad es un tema que siempre ha preocupado a las distintas sociedades de nuestro mundo. Cada modo de producción ha traído consigo su propio modo de distribución, un sistema político que lo sostiene, una filosofía social y teorías que lo legitiman y establecen cuáles son las desigualdades justas y cuáles las injustas (Sánchez-Parga, 2007). Los excesos del poder, del enriquecimiento, de la exclusión, y la desigualdad consiguiente han preocupado no solo por criterios éticos sino por criterios de desarrollo, debido a la pérdida de energía social; y por criterios de sostenibilidad y gobernabilidad, dado que se rompen los contratos, la confianza y el paradigma de bien común que una sociedad requiere para ser tal.

Desde las ciencias sociales, y, particularmente, desde la filosofía, la sociología y la economía, se han dado varias interpretaciones, tanto sobre la igualdad, como sobre sus correlatos prácticos: la justa igualdad, o la igualdad factible en una determinada sociedad. En lo práctico, existen posturas que van desde la afirmación del carácter natural de las desigualdades, lo cual lleva prácticamente a la inacción pública, o a la acción acotada a la asistencia de la extrema vulnerabilidad; hasta la tesis de la igualdad utópica en todos los ámbitos humanos, con el consiguiente postulado de la necesidad de cambios radicales al sistema económico y social, pasando por la posición intermedia de una activa defensa y búsqueda de la igualdad a través de políticas distributivas y redistributivas de recursos y capacidades. Para los primeros, todo impulso hacia la igualdad, en el aspecto que sea, amenaza la libertad, y es por tanto injusta. Para los segundos toda desigualdad es injusta, y en lo práctico preocupa fundamentalmente actuar sobre aquellas relaciones y procesos sociales que son consustanciales a sistemas de acumulación y concentración de recursos que son estructuralmente excluyentes. Y, para otros, la igualdad está íntimamente relacionada con la idea de libertad, y por tanto es posible defenderla con argumentos éticos y determinar bajo qué condiciones es justo tolerar ciertas distancias.<sup>65</sup> Se considera que la libertad sustantiva no puede ser accesible en condiciones de privación del sustento, donde se suman desigualdad y pobreza.

Sobre la primera postura, el mejor ejemplo lo ofrece el debate clásico entre Nozick y Rawls (Kilcullen, 1996). El primer autor representa al extremo que piensa que la igualdad se contrapone a la libertad, la cual es considerada como el principio central de la justicia. Rawls por su parte sostiene que, en sociedades pluralistas como las actuales, una sociedad justa supone una situación básica de equidad como punto de partida para determinar cuáles son las iguales libertades para todos, qué oportunidades de movilidad social deberían favorecer igualmente a todos y qué grado de desigualdad en la renta individual es tolerable en una sociedad justa. Desde una posición que finalmente terminará por acercarse a las ideas de Rawls, Amartya Sen lleva el debate sobre la igualdad justa a la definición del concepto y grado de libertad que una sociedad justa debería promover, de manera muy distinta a como la entienden los libertarios a lo Nozick, y trabaja sobre su famosa pregunta: «¿igualdad de qué?» (Sen, 1980: 197-220).

---

<sup>65</sup> Un debate muy sugerente sobre el tema se puede encontrar en Sánchez-Parga (2007).

Frente a la pregunta sobre la igualdad justa en medio de tantas desigualdades existe un número considerable de respuestas y refutaciones.

Por el lado de las respuestas, hay una riqueza de propuestas, tan diversas como los autores y sus posiciones teóricas. Admitiendo que las teorías políticas más creíbles sobre la justicia de una sociedad suponen todas un nivel básico de igualdad, como dice Dworkin (1977: 179-183), los autores difieren a la hora de explicar en qué consiste la «materia» de esta igualdad básica: igualdad de libertades y derechos fundamentales (Rawls, cit. por Caballero, 2006), igualdad de recursos (Dworkin, 2003), igualdad económica (Nagel, 2001), igualdad de derechos de primera y segunda generación<sup>66</sup> (Lafer, cit. por Guendel, 2009), igualdad de dotaciones iniciales y reglas de juego (Roemer, cit. por Gallardo, 2007). Para Sen, la igualdad relevante no es aquella de las dotaciones o recursos, sino la igualdad en las capacidades básicas para funcionar adecuadamente como ser humano, lo cual significa la posibilidad de que todas las personas puedan tener la oportunidad de desarrollar capacidades y confrontar la oportunidad de funcionar y realizar el tipo de vida que escojan, reconociendo que somos distintos. En términos de libertad, esto equivale al goce de la libertad de ser lo que uno quiere ser. Aquí es importante notar que Sen (1980) no piensa en el goce individualista de la libertad por dos razones. Primero, porque incluye entre las condiciones para la libertad personal a la integración en la sociedad y la estima social. Segundo —y esto es fundamental para la interpretación del pensamiento de Sen—, porque este autor no entiende las capacidades humanas como talentos o dotes naturales sino como el conjunto de oportunidades que brinda el medio social a cada persona. Una persona será capaz de vivir plenamente, diría Sen, no únicamente gracias a sus dotes naturales, sino principalmente porque la sociedad estará de tal forma organizada que le permitirá, le brindará la oportunidad, de elegir el tipo de vida que él o ella considera valiosa para sí.

Otro grupo de autores, muchos de los cuales vienen de los debates de economía política, confrontan la pregunta de Sen, y consideran que lo más importante no es tanto reconocer la desigualdad o el tipo de igualdad que se quiere, sino descubrir mediante teorías científicas cómo se produce y reproduce la desigualdad, para evitarla. La desigualdad es vista como producto de relaciones sociales basadas en la propiedad individual y en modos de producción y distribución excluyentes, donde los ciudadanos pueden estar integrados al mercado, pero a la vez, y en varios sentidos, ser permanentemente excluidos de él (Sánchez Parga, 2007). Esta posición tampoco tiene un origen único; proviene de autores tan variados como el mismo Rousseau, que ve en la propiedad privada y en su concentración ilimitada el fin de lo común y de la igualdad, arriesgando la cohesión social. O también de autores de la economía política como Marx, que mira la desigualdad no como un problema meramente económico sino político, donde la cuestión no es tanto tener más o menos bienes, más o menos capacidades, más o menos oportunidades, sino el poder de quienes poseen la propiedad de los medios de producción y la opresión que ejercen sobre quienes no poseen nada: los excluidos del sistema productivo. Para ellos, el problema no es tanto la pobreza, sino el

---

<sup>66</sup> Los derechos humanos de primera generación corresponden a las libertades civiles y democracia política; y los derechos humanos de segunda generación corresponden a los derechos sociales, culturales y económicos.

empobrecimiento, el problema a resolver por la práctica no es tanto la desigualdad sino el enriquecimiento y la exclusión que reproducen permanente desigualdad (Sánchez-Parga, 2007). De ahí su énfasis en poner límites al enriquecimiento ilimitado y a la exclusión, y no tanto a la redistribución o al altruismo.

Este artículo sostiene que la igualdad y la libertad están vinculadas, y no se contraponen con la justicia. Por su parte, la justicia que se realiza con la equidad es parte de un paradigma del Buen Vivir. Estos principios son también construcciones y normas de interconexión entre los individuos y su realización personal y social. El sujeto de análisis, por tanto, es un ser complejo que se mira como individuo, pero también como ser social, familiar y comunitario, en un entorno y en un contexto determinado que tiene historia, tendencias, presente y expectativas de futuro. Una sociedad donde no exista el sentido de algo en común que la une, donde sus ciudadanos no tengan la sensación de estar incluidos y de contar con las condiciones para sentirse tratados como iguales y para serlo realmente, no es una sociedad viable democráticamente en el largo plazo.

Si aceptamos esta posición, lo que sigue es plantearnos qué tipo de igualdad consideramos indispensable o qué grados de desigualdad consideramos intolerables. Antes que nada, es fundamental aclarar, en este punto, que la igualdad ideal a considerar como orientación de las instituciones y prácticas es una igualdad definida en una democracia, en el sentido político; es decir una igualdad legitimada por consenso de los ciudadanos. Esta idea de igualdad opera en varias dimensiones: derechos y accesos a bienes y servicios básicos, reconocimiento, oportunidades de desarrollo para los proyectos de una buena vida individual en un sistema social orientado por el Buen Vivir, resultados (con umbrales de desigualdad tolerables), entre otras.

La igualdad a promover en primer lugar, de este modo, es la igualdad de derechos, sin ningún tipo de discriminación, que asegure, como lo plantea la CEPAL (2010a), ciertos umbrales de bienestar y reconocimiento, independientemente de características individuales, logros específicos o recursos y dotaciones. Esto implica igualdad en accesos a servicios claves de calidad como la educación, la salud, vivienda y servicios básicos, seguridad social, entre otros, que aseguren el fortalecimiento y desarrollo de capacidades. Esto, lejos de desalentar el esfuerzo individual y la creatividad, que deben tener un espacio de incentivo y reconocimiento social, permite generar el sentido de pertenencia básico para una sociedad cohesionada, que aliente el aporte al bien común.

En segundo lugar, privilegiar la igualdad no significa eliminar la diversidad humana y social, implica reconocer y valorar a todos los ciudadanos y ciudadanas, sus comunidades y sus culturas, con sus diferencias; y, por tanto, implica también poner límites a las desigualdades que violen los derechos de las personas y los pueblos a no ser sometidos, dominados y discriminados, entre otras formas de exclusión. Implica tomar medidas de acción afirmativa, si corresponde, para compensar esas brechas históricas y favorecer no solo la equidad vertical (de clase) sino la equidad horizontal (género, etnia, región, condición de salud, etc.).

En tercer lugar, y sobre todo en sociedades con puntos de partida en desigualdad históricos y tan agudos como aquellos de las sociedades latinoamericanas, el sentido de la igualdad no puede reducirse a la igualdad de oportunidades sociales y a limitar la discriminación y exclusión; debe también tender a reducir brechas en los resultados, y transformar y regular los procesos estructurales que generan la exclusión y desigualdad. Esto supone no solo políticas sociales

redistributivas y políticas socio-económicas proactivas, sino también una acción política transformadora que disminuya, además de las brechas sociales, los desequilibrios territoriales y la heterogeneidad estructural, que construya las bases para un modelo de desarrollo más democrático e incluyente, afectando el modo de producción y distribución, y no solo el modo de consumo.

En cuarto lugar, las connotaciones de la igualdad también requieren análisis diferenciados por la situación en el ciclo de vida biológico y el ciclo de vida económica. Existen desigualdades que moral y estratégicamente deben ser atendidas con prioridad. La desigualdad al comienzo mismo de la vida y, luego, al comienzo de la actividad laboral, generalmente marcan el desempeño y las posibilidades futuras de las personas. Si esa desigualdad de inicio es profunda, no importan las acciones que se tomen posteriormente, puede ser difícil y, en ciertos casos, imposible (desnutrición crónica, «inempleabilidad») revertir; lo cual se vuelve particularmente problemático en cuanto a su factibilidad cuando la población, en conjunto, envejece y pierde capacidad productiva, al mismo tiempo que se requieren cada vez más recursos para la protección social y la generalización de los derechos sociales.

Finalmente, la igualdad tiene también un enfoque intergeneracional, pues, en condiciones de mayor incertidumbre y deterioro ambiental, es clave incorporar una preocupación por modos de desarrollo más sostenibles, por estrategias de prevención, mitigación y manejo responsable de los recursos naturales y el ambiente, que no carguen los costos a los más pobres y a aquellos que no tienen voz, como las generaciones futuras. Aunque ello implica, por supuesto, un nivel de consideración y estrategia no solo local sino global.

Esto supone, desde el lado normativo, encontrar medidas para reducir fuertemente estas varias desigualdades, y también para confrontar los sistemas y los procesos que las generan y reproducen. Lo que sigue es responder, en positivo: ¿cuál es la igualdad deseable?, o en negativo: ¿cuál es el límite de tolerancia hacia la desigualdad?, en los términos de Figueroa (1993, 2003). Claro está que la respuesta no es una decisión técnica sino una decisión que debe ser construida socialmente, y que se plantea políticamente; es decir una decisión normativa, ética, que se manifiesta en la reforma de las instituciones y la orientación simultánea de nuevas prácticas, o en la recuperación de prácticas desalentadas por el neoliberalismo. Esta decisión y la consiguiente sensibilidad contra la desigualdad, por otro lado, no son algo que, necesariamente, crece espontáneamente como asunción del bien común, sino que existe fundamentalmente como malestar y resistencia de quienes están en el lado de la exclusión, o como asunción de su mandato por sus representantes legítimos (mandar obedeciendo). Por tanto, se requiere un factor o un conjunto de factores que desencadenen la necesaria consideración de los límites hacia la desigualdad y promuevan la igualdad, que permitan un contrato social dinámico, que favorezca el acuerdo sobre el bien común para la reproducción y desarrollo de toda sociedad, y que genere un nexo virtuoso entre mayor igualdad y desarrollo transformador perceptible, para hacerla sostenible.

La acción colectiva y los movimientos sociales, al dar la voz a los oprimidos y excluidos, tienen un rol sensibilizador fundamental. Desafortunadamente, a veces estos actores son más reactivos desde el conflicto, la rebelión y la protesta, que desde la propuesta y la movilización organizada (Sánchez-Parga, 2007). Pero mientras los movimientos sociales y la acción colectiva no tengan un correlato

de representación en el sistema político, no efectivizarán todo su potencial de mayor incidencia (Sánchez, 2005; Figueroa & Barrón, 2005). Muchos movimientos sociales, por otro lado, aparecen fragmentados (mujeres, indígenas, jóvenes, etc.) y se movilizan más en función de intereses y subjetividades de grupo, dejando vacío ese necesario mensaje común entre los mismos excluidos (Bustelo, 2009). En función de promover la igualdad, sobre todo en sociedades fragmentadas y profundamente desiguales, los aparatos de Estado juegan un rol clave, pero de ningún modo son, ni deben ser, un sustituto de los movimientos sociales y del mismo sistema político, pues sus roles son distintos.

Como plantea Bustelo,

el Estado no es una entidad abstracta, sino un espacio de lucha en donde se puede configurar el sentido y la discrecionalidad de las políticas públicas. [...] es un sitio privilegiado donde se pueden invocar los derechos civiles, políticos y sociales en su modalidad de servicios públicos universales en el contexto de una política social redistributiva y contrahegemónica (2009: 33, 34).

El Estado, incluidos sus aparatos, puede y debe permitir la construcción de una sociedad más justa, con las condiciones adecuadas para que los ciudadanos gocen efectivamente de la libertad, en el sentido individual y común, y de una democracia real y no meramente formal. Combatir la desigualdad, sin embargo, supone tener un Estado fuerte, que no es lo mismo que burocrático o autoritario: un Estado moderno, flexible, democrático, capaz, con instituciones, legitimidad, recursos y tolerancia para la crítica y los disensos en el espacio estatal. Para Filgueira, Errandonea y Kaztman la desigualdad se desborda cuando los Estados son débiles. Con Estados Fiscales superficiales, Estados Sociales desmantelados y divorciados de la estructura de riesgos, y Estados Reguladores, capturados por intereses privados, no habrá desarrollo ni cohesión social ni democracia (2008: 168).

No hay mejor Estado, por supuesto, sin mejor sociedad civil: así, esto supone una construcción dialéctica, que dé a luz un círculo virtuoso para ambas mejoras. En suma, en este artículo se observa a la igualdad con una mirada necesariamente ecléctica, pero solo entre los marcos analíticos no contradictorios (y en varias dimensiones complementarios), que sustenten un esquema orientador en el campo normativo, y también en el campo práctico concreto, en el que se pretende colocar la discusión y el aporte de este trabajo. Así, el análisis apunta a los contenidos, las distancias y los procesos de la desigualdad concreta, histórica, actual y proyectada en nuestras sociedades. Por otra parte, el principio de la igualdad se sitúa más en el sentido político de la construcción de una ciudadanía con igualdad de derechos, con corresponsabilidades y obligaciones, con reconocimiento indiscriminado dentro de un proyecto de sociedad en común; mientras que el concepto de equidad se sitúa más funcionalmente, en la igualdad ante la ley y los derechos reconocidos, relacionado concretamente con una baja en las brechas históricas que nos separan por distintas razones, de clase, género, etnia, región, generación, entre otras, sobre todo buscando que mejoren los que están en peores condiciones. Y que esto sea perceptible no solo en los indicadores estadísticos sino en la vida cotidiana de la población. Como sostiene Rawls, es justa la sociedad en que, además de la igualdad en libertades fundamentales, las inevitables desigualdades en ingresos y riqueza deban ser compensadas para los más

desfavorecidos. Estas consideraciones, que se inscriben en niveles analíticos acotados a los fenómenos observables, de ningún modo pretenden evitar la necesaria referencia a los temas estructurales, y a los procesos socioeconómicos que ocurren en el marco de los modelos de desarrollo seguidos y de los sistemas de dominación políticos prevalentes, como condicionantes de la desigualdad existente en nuestro país.

Finalmente, la contrapartida o implicación en el lado normativo envuelve, desde la acción del Estado, a un complejo de políticas sociales, económicas, ambientales y culturales; esto es, una política pública integral para la equidad, que deberá incidir en todo el ciclo de la reproducción de la vida: el proceso recurrente de producción, distribución primaria y consumo de bienes materiales; la redistribución de ingresos y recursos; el reconocimiento del otro y la valoración de la diversidad cultural; la política democrática; el manejo del riesgo; las capacidades y oportunidades de desarrollo, y la ampliación de los factores de factibilidad. Todo lo que, en conjunto, debe minimizar realmente las desigualdades y la exclusión de manera dinámica y sostenible. Es en este marco que se acota el siguiente análisis a la política social, que, sin embargo, referirá las conexiones indispensables sobre todo con la política económica, sin la cual la política social seguirá siendo un instrumento insuficiente para afirmar los principios éticos.

## **2. POLÍTICA SOCIAL Y PRINCIPIO DE IGUALDAD: UNA REFLEXIÓN EN EL CONTEXTO DE LA REGIÓN**

La política social, como toda política pública, adquiere contenido y dirección con los sentidos que los gobiernos dan a sus posiciones y opciones políticas, y está condicionada por contextos sociopolíticos y económicos específicos. Lo fundamental no son, por tanto, las recetas técnicas o de gestión, siempre perfectibles, sino, sobre todo, el carácter político de las decisiones y la dirección en la que se quiere avanzar y con qué tiempos. La inclusión y la reducción dinámica de la desigualdad requiere, y así lo demuestra la historia, un liderazgo activo, tanto social como político (BID, 2007). La política social y, más allá, la política socioeconómica, son instrumentos claves para incidir en el sistema socio-económico, en sus resultados y en los procesos de distribución y redistribución.

La realidad latinoamericana muestra una de las mayores inequidades y desigualdades del mundo, y si bien los indicadores mejoraron en la última década, la desigualdad sigue siendo un problema importante para gran parte de los países de la región, particularmente los países andinos y Brasil (CEPAL, 2010a). La desigualdad sigue siendo, de hecho, uno de los mayores cuellos de botella para el desarrollo de la región. Machinea y Hopenhayn (2005) adjudican el problema de la desigualdad a factores estructurales arraigados al estilo de desarrollo de nuestros países, donde aparecen como factores claves: el mercado laboral, la educación, las redes de protección, y ciertas características sociodemográficas que se explican más por temas históricos de dominación política y cultural, pero que se expresan en exclusión o discriminación también en las relaciones económicas y en sus instituciones. En otras palabras, la desigualdad —en las dimensiones que tiene en la región: desigualdades entre clases, etnias, géneros, edades, regiones—, responde a la historia de discriminación, sobre todo racial, étnica y de género,

herencia del coloniaje y sistemas patriarcales; a distintos modelos de desarrollo excluyentes en la dimensión social y territorial; y, en las últimas décadas, a la misma aplicación de políticas públicas, que exacerbaron esas brechas históricas, con Estados débiles, reducidos y limitados en su capacidad de regulación y redistribución (Filgueira, Errandonea & Katzman, 2008; CEPAL, 2010), así como con gobiernos sin esa voluntad política.

Otra de las dimensiones y problemáticas de la desigualdad, que requiere urgente atención en la región, es la que se observa atada a las estructuras y dinámicas demográficas históricas y contemporáneas. Por un lado, las familias pobres, que son las que tienen mayores tasas de fecundidad y concentran lo principal de la reproducción biológica de los países de la región, están más expuestas al riesgo. Por otro lado, siguiendo la tendencia demográfica mundial, en unos países más que en otros, América Latina y el Caribe empiezan a envejecer, lo que supone algunas rigideces adicionales para enfrentar la desigualdad. Sobre todo rigideces de partida, dado que se requiere destinar cada vez más recursos a esta población, mientras se va reduciendo la disponibilidad de recursos para confrontar las causas de la desigualdad que, desde la perspectiva del ciclo de vida, deben dar más atención a la niñez, y desde la perspectiva del ciclo económico, al inicio de la vida económicamente activa. Si no se atiende oportunamente a la población y su entorno de desarrollo, será más costoso y menos sostenible atender a una población empobrecida en la vejez.

De la mano con esta trayectoria de las distintas dimensiones de la desigualdad en la región, la necesidad de la búsqueda de alternativas y, más acá, el reclamo por la igualdad, han sido históricamente impulsados por los movimientos sociales. Sin embargo, su desarrollo ha sido desigual y las respuestas del Estado y de los gobiernos encargados de tomar decisiones han sido limitadas e ineficaces.

Sin políticas activas y regulación, la desigualdad no tiene fin. Al contrario, reproduce una distribución asimétrica del poder económico y político, que tiende a favorecer a los de mayor poder y al *statu quo*: genera inequidad y limita los mínimos pactos para la redistribución y el financiamiento de bienes y servicios básicos universales, y manejo de riesgos y vulnerabilidades sociales (Filgueira, Errandonea y Katzman, 2008).

Si se quiere dar viabilidad a nuestras sociedades en un entorno de mayor incertidumbre y volatilidad, es fundamental dar respuestas contundentes. La CEPAL (2010a), en una reciente publicación que tiene un título sugerente, «La hora de la igualdad», reconoce esta urgencia y pone sus ojos en el Estado. Se requieren políticas públicas deliberadas hacia la igualdad, en los campos económico, social y ambiental, que actúen de manera inmediata en corresponsabilidad con la ciudadanía.

Las respuestas de política social en la región han sido heterogéneas y móviles en el tiempo. Sin ser exhaustivos y extremando la simplificación, existen al menos dos modelos de política social (Bustelo, 2009; Ocampo, 2008; Vásconez, 2010), que se observan históricamente.

Por un lado, se tiene los modelos de política social que respondieron a la necesidad de construir sociedades incluyentes en el contexto de la creación del Estado de Bienestar que se desarrollan, sobre todo, en los albores de la segunda mitad del siglo XX, donde los criterios de universalidad son muy importantes en el acceso a bienes públicos como la educación y la salud, como tareas irrenunciables del Estado que favorece las capacidades y autonomía de todos; y la

promoción del trabajo y la seguridad social, como elementos claves para lograr una ciudadanía independiente y corresponsable, que comparta un proyecto social y político común.

Esta visión es más coherente con los orígenes de la política social, en general. La emergencia de la política social como tal, en verdad, se observa en una situación de posguerra, luego de la Segunda Guerra Mundial, en una Europa que buscaba construir una nueva sociedad con nuevos pactos de convivencia, con formas más igualitarias de organización, compatibles con la necesaria libertad de los ciudadanos que se encontraban en la meta común de construir un proyecto de sociedad duradero. Previamente, las iniciativas se acotaban a la asistencia, desarrollada en muchos casos privadamente. La posibilidad de un pacto y un proyecto común requería asegurar la necesaria independencia, dignidad y oportunidad de desarrollo de las personas. Todas estas búsquedas tuvieron sentido, en parte, por los estragos sociales del desarrollo industrial, por el *shock* que toda guerra provoca y también por los temores del comunismo en la Europa de ese entonces (Bustelo, 2009). Esta es la época de la emergencia del Estado de Bienestar. Esa política social se basó en cuatro ejes fundamentales. Primero, el impulso al trabajo asalariado como clave para la inclusión social y económica de los ciudadanos. En esta dimensión, se crearon las políticas laborales que defendían condiciones apropiadas y salarios que permitan la independencia, reproducción y desarrollo de los trabajadores y sus familias. En segundo lugar, la seguridad social que protegía al trabajador y su familia contra contingencias durante su ciclo de vida, y les aseguraba un retiro digno. En tercer lugar, la universalización de la educación, pues no era posible la consolidación de la ciudadanía y de un proyecto político común sin capacidad de informarse, de tener conocimiento, de pensar, de crear, de realizarse, de desarrollar, de reconocer derechos y obligaciones, de aportar a la sociedad. Finalmente, se buscó el acceso universal a los servicios de salud, como condición indispensable para mantener las capacidades y autonomía de las personas. Este modelo se financiaba, por una parte, con el ingreso del trabajo y la contribución a la seguridad social que hacían los trabajadores y empresarios; por otra parte, con la política tributaria y la política fiscal que permitían la necesaria redistribución del ingreso, donde el que más tenía aportaba al que menos. Al cabo de más de medio siglo de estas políticas, podemos decir que gran parte de Europa, más allá de las dificultades que todavía enfrenta, ha logrado construir sociedades más igualitarias y sus ciudadanos tienen cubiertas sus necesidades básicas.

Esta concepción de la política social influyó en América Latina, que buscó, en unos países más tempranamente que en otros, universalizar el acceso a la educación y a los servicios de salud pública, desarrollar modelos de seguridad social, y regular el mercado laboral para proteger a los trabajadores. Muchos países como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil, sobre todo, avanzaron más en esa dirección y, aunque se han dado algunos cambios y especificidades en sus modelos, sus coberturas de servicios sociales siempre han sido relativamente mayores.<sup>67</sup> En el caso ecuatoriano fueron sobre todo los recursos petroleros en los setenta los que permitieron un acercamiento a este modelo de política social y su expansión, aunque los temas laborales y de la seguridad social se habían iniciado previamente.

---

<sup>67</sup> Para análisis comparativo sobre este tema se puede ver, por ejemplo: Bustelo (2009), Ocampo (2008), Mesa-Lago (2004), Kliksberg (2002), Vásconez (2010).

No obstante los avances referidos, la gran mayoría de los países de la región, incluido Ecuador, no lograron consolidar dicho modelo. Los avances son heterogéneos según el tema y según el país. Se puede decir que en educación, salud y seguridad social se avanzó; claro, más en unos países que en otros, aunque todavía no se ha logrado la universalización plena, y ciertamente los incluidos fueron principalmente las clases medias, sobre todo urbanas, y los trabajadores formales; mucho menos el mundo rural y el de los trabajadores informales, tan característicos de nuestros países (Ponce, 2008). Por supuesto, los énfasis y la cuentas no alcanzaron, al no contar con una base fiscal (salvo contados países), ni una progresividad que permitiera un adecuado financiamiento (Ocampo, 2008).

Por otro lado, tenemos la emergencia de otro modelo de política social, que fue contraparte de modelos económicos minimalistas en la intervención del Estado, de corte neoliberal, que se extrapolaron al ámbito social. Estas políticas, que se construyeron con el argumento de la ineficacia e inoperancia del Estado para actuar en política social, que habría dejado de lado a los más pobres (cuando no se pudo universalizar), y en un escenario de optimización de recursos, privilegiaron la asistencia focalizada a los más pobres, y en los servicios sociales actuaron más con el mercado y los negocios empresarios y con una descentralización eficientista e impuesta. La crisis de la deuda en los ochenta, más las crisis financieras que se presentaron en varios países de la región en los noventa, marcaron estos rumbos de política social, con una política económica sobre todo fiscalista que buscó constreñir el gasto social del sector público; y una limitada recaudación impositiva, dado que los impuestos se veían como desincentivo a la economía. La política social quedó, en estas circunstancias, limitada en su capacidad redistributiva y más acotada en la posibilidad de universalizar servicios sociales claves. En este contexto, emergieron entonces esos otros tipos de políticas que confiaban para los servicios sociales, subsidiariamente, más en las bondades del mercado o de la sociedad civil que en los gobiernos locales; y proponían programas más focalizados, de mayor eficiencia cortoplacista, finalmente ejemplificados por las transferencias monetarias, para grupos de mayor pobreza, que si bien contribuyeron a la protección y acumulación de capital humano de los más pobres (Ponce, 2008), al implementarse sin correspondencia con el resto de políticas, tuvieron limitados impactos en inclusión y movilidad social, sin construir adecuada ciudadanía.

Es importante reconocer también que ante la emergencia de movimientos sociales y agendas internacionales que buscaban el reconocimiento de grupos específicos tradicionalmente excluidos, muchos de ellos discriminados, se impulsaron algunas políticas específicas para esos grupos: indígenas, mujeres, jóvenes, niños, entre otros. Lastimosamente, en muchos casos, estos procesos tendieron a exacerbar las subjetividades grupales con respuestas más bien compartimentalizadas y con cuotas políticas, más que crear soluciones integrales y sostenibles en función de construir una sociedad intercultural, pluricultural, incluyente y equitativa. No se puede desconocer, sin embargo, el aporte en la visibilización y especialización que trajeron muchas de estas iniciativas, en temas antes ignorados o minimizados, cuyo ejemplo más notable tal vez son las políticas y propuestas en el campo de la niñez.

Si bien, como se ha dicho, no todo fue inadecuado en esta opción, que mereció la atención y alerta de otras dimensiones al momento de pensar en otra política social, superadora del modelo neoliberal, en lo fundamental, al quedar limitada en

ámbitos, institucionalidad y recursos, alejó aún más la posibilidad de combatir las causas de la exclusión y la desigualdad, dando prioridad a las soluciones de efecto cortoplacista sobre algunos indicadores, que muchas veces segmentaron la población, en lugar de promover la igualdad. Estas políticas no actuaron sobre la dinámica socioeconómica, constituyéndose, por tanto, en políticas sociales complementarias, funcionales a políticas económicas altamente excluyentes.

En todo caso, los dos modelos de política social referidos no han existido en su forma pura en la región, y lo que tenemos más bien son sus combinaciones. Así, somos herederos de una política social híbrida, con intentos limitados de universalización de servicios básicos, que quedó, en la práctica de muchos países, acotada a servicios públicos pobres para los más pobres, o peor, que ni siquiera incluyen a los más pobres, y servicios mercantilizados para quienes podían pagar; y políticas compensatorias más focalizadas en poblaciones vulnerables. En el lado negativo, estas políticas han restado coherencia y han competido por los escasos recursos públicos, y, en lado más positivo, no se ha dismantelado la cultura universalista de los servicios clave; y también se ha avanzado, en los mejores casos, en algunas buenas prácticas de programas más específicos y costo-efectivos con poblaciones antes invisibilizadas.

Atendiendo a los resultados y desempeño social de la región en las últimas décadas, de todos modos vemos mejoras. Luego de la década perdida de los ochenta y la década difícil de los noventa, en el nuevo milenio la región mejoró mucho su institucionalidad y desarrolló algunas buenas prácticas, que sumadas a una buena coyuntura económica arrojan una mejora en su desempeño social. Pero, en lo fundamental, la desigualdad, si bien disminuyó, sigue siendo la debilidad fundamental de la región (CEPAL, 2010a), limitando la viabilidad de su desarrollo y su legitimidad en el largo plazo. Así, el desafío de lograr adecuadas políticas sociales no es un desafío menor de contenido, directriz y metodología; es, sobre todo, un desafío político clave de adecuación a los principios ya mencionados si queremos vivir juntos, aunque con diferencias tolerables, pero en todo caso como ciudadanos iguales frente a la sociedad a la que todos pertenecemos, a la que queremos aportar, mejorar y mantener.<sup>68</sup> Es fundamental, por otro lado, aprovechar la ventana de oportunidades abierta en la región tanto por las mejores condiciones que existen en la institucionalidad que media entre los principios éticos y otras prácticas, como por las lecciones aprendidas y la prioridad de lo social en relación con las décadas previas; asimismo, por la ventana demográfica que, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, queda todavía en la región (población joven como fuerza social y económica).

Por supuesto, existen requisitos básicos para que una política social pro-igualdad pueda operar, donde los pactos redistributivos para su financiamiento son claves. Ello requiere, en primer lugar, soporte y voluntad política; en segundo lugar, instituciones sólidas y eficientes, con participación y construcción ciudadana y legitimidad política; en tercer lugar, coherencia y articulación en un pie de igualdad con la política económica, tanto por el financiamiento requerido (política tributaria directa amplia y progresiva), como por las políticas económicas que pueden alentar o no la inclusión y mayor democracia económica, o la exclusión de hecho y la mayor concentración del poder económico. Es el conjunto de la política pública, y

---

<sup>68</sup> Igualdad se entiende aquí en el sentido más político y ético, de ciudadanía con iguales derechos. Como lo plantea Ramírez: «no significa vivir como idénticos, sino vivir como iguales, queriendo vivir juntos» (2008; 33).

particularmente de la política socioeconómica de un país, la que debe tener como fin práctico común el confrontar los factores determinantes de la desigualdad, influir en el proceso mismo de la exclusión, y afectar las brechas y desigualdades específicas para promover el Buen Vivir, que será definido socialmente. Podemos corregir en lo inmediato algunas desigualdades, pero esta corrección debe ir acompañada de prácticas orientadas a impedir que las desigualdades se reproduzcan, interviniendo sobre los factores profundos que las determinan. La política social apunta sobre todo a la redistribución, y la política económica debe incidir más en la regulación y transformación de los modos de producción y distribución para evitar la exclusión. Y ambas deben anticipar tendencias y planificar tiempos y resultados deseados. Como veremos, incluir una perspectiva de economía social y solidaria implica también favorecer los procesos de seguridad básica basada en la propia producción y la reciprocidad por sobre la competencia, que absolutizada, destruye los lazos sociales.

La política social debe actuar en varios ámbitos, dimensiones y niveles: en materia de derechos, servicios sociales y garantías básicas (educación, salud, vivienda, servicios básicos, seguridad social, entre otras), debe actuar sobre todos los ciudadanos, independientemente de logros, recursos y demás características individuales; debe también compensar brechas históricas y esto supone, en cambio, actuar sobre los grupos excluidos, entendiendo sus especificidades y apuntando a su reconocimiento social y político, y a su inclusión emancipadora y no asimétrica; debe promover el entorno, las oportunidades y las capacidades de una inclusión económica a través del trabajo dependiente o independiente que dé poder a la economía de la gente, de las familias, de las asociaciones, de las organizaciones, en un marco de democratización y solidaridad, que exija la responsabilidad social de las empresas; y, en general, debe fomentar un modelo de desarrollo incluyente, solidario, sostenible social y ambientalmente. Una acción integrada e integral sobre todas estas dimensiones nos ayudará a construir una sociedad igualitaria, cohesionada con una valorada diversidad cultural, con comunidades y ciudadanos inteligentes, libres, dignos, creativos, que aporten al bien común.

La política social, de este modo, no puede ser vista como una simple política sectorial, peor como una mera política compensatoria de los efectos negativos que pueda traernos una política económica. La política social para la igualdad debe estar incorporada a una sola visión de modelo de desarrollo incluyente, en un sistema político que reconozca los principios de la igualdad, fortaleciendo una democracia sustantiva, y cumplir adecuada y coherentemente su rol en la promoción del desarrollo de las capacidades y oportunidades de las personas, la garantía de sus derechos sociales y económicos, y la reducción de las brechas socioeconómicas. Por ello, una política social para la igualdad debe ser sobre todo una política de ruptura, en tanto cuestiona el *statu quo* y busca construir una sociedad orientada por principios compartidos, y con instituciones y prácticas más justas y equitativas.

### 3. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ECUADOR

El Ecuador, como parte de la región, calza en la descripción y resultados generales referidos para América Latina, tanto en las características y desempeño socioeconómico de su población, como en los modelos de política social seguidos, perteneciendo a un grupo de países de desempeño más bien intermedio. La desigualdad en el país en los últimos años no es de las peores de la región (Vásconez, 2010), pues es mayor en países andinos como Colombia y Bolivia, y, fuera del

mundo andino, por Brasil y Paraguay; pero todavía está lejos de países más igualitarios como Uruguay y Venezuela. Considerando la pobreza, el Ecuador tampoco es de los países más pobres en la región, pero todavía hay mucho por confrontar. En todo caso, el desempeño social del país en la última década mejoró, paralelamente con lo ocurrido en toda la región, debido a la dinámica económica, a las tendencias observadas en educación, salud, protección social, a las menores tasas de fecundidad y —solo en la última coyuntura (2007-2010)— a la mayor inversión social y a la progresiva mejoría de su institucionalidad, que permitió gestionar de mejor manera las políticas de redistribución del ingreso. Pese a estos avances, Ecuador, al igual que la región, sigue teniendo como uno de sus mayores desafíos enfrentar la pobreza y la desigualdad.

Los factores determinantes de la desigualdad y la exclusión en el caso ecuatoriano son múltiples, y están muy en la línea de lo ya señalado para la región. La historia del país da cuenta del proceso de exclusión social y económica que ha sufrido gran parte de su población y explica las causas fundamentales de las desigualdades, discriminación e inequidades actualmente existentes. Las inequidades que se dan entre clases, etnias, género, edades, generaciones, regiones, entre otras, proceden de razones no solo económicas sino culturales y políticas.<sup>69</sup> Por un lado, está la historia de despojo y dominación de la población originaria en los territorios del Ecuador actual. Por otro lado, la supervivencia de los sistemas de dominación política y patriarcal que siguieron mimetizándose en las distintas coyunturas y modelos económicos. Por otra parte, está el tipo de inserción del país en el mercado mundial, sumado a los modelos de desarrollo seguidos desde el modelo primario exportador, la fallida sustitución de importaciones y el híbrido actual, que explican, dinámicamente, los temas distributivos y la alta exclusión y heterogeneidad de la socioeconomía ecuatoriana.<sup>70</sup> Finalmente, las crisis y las medidas de ajuste en las últimas décadas han jugado un rol muy importante también: sus mecanismos de transmisión y reacción normalmente han golpeado a los más pobres, a las mujeres, a las poblaciones indígenas, a los jóvenes, o a aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, que son los primeros en recibir el impacto (desempleo y precarización del empleo) y los últimos en recuperarse, quedando, al final, saldos de mayor desigualdad (Larrea & Montenegro, 2004).

Las políticas de austeridad, que fueron básicamente procíclicas en el campo social, privilegiaron la deuda externa a la inversión social, debilitando y acotando el alcance de la política social, con consecuencias negativas en el desempeño de los indicadores sociales, que agudizaron la fragmentación social y la heterogeneidad estructural. En esta generalización se debe salvar la última década, donde se observan algunas mejorías más bien tendenciales: los avances en la educación y la salud; un mayor sistema de protección social, aunque con una seguridad social todavía insuficiente; una recuperación económica más o menos sostenida

<sup>69</sup> Al respecto, para una discusión más conceptual y teórica sobre inequidades horizontales y verticales, se puede considerar el trabajo de Stewart (2003), o Figueroa y Barrón (2005). Para una discusión aplicada al caso ecuatoriano se puede ver por ejemplo: Chiriboga (2004), León (2003), Larrea, Camacho y Sánchez (2006).

<sup>70</sup> Para varios momentos de análisis histórico ver por ejemplo: Guerrero (1983), Chiriboga (2004), Larrea, Camacho y Sánchez (2006), Larrea y Sánchez (2002).

del país, como ocurrió también en la región. Conviene destacar el último período (2007-2010), de mayor atención a la política e inversión social, pues si bien las inversiones no necesariamente tienen efectos en el corto plazo, marcan un nuevo contexto para el desarrollo social y la confrontación a la desigualdad. Este contexto, de todos modos, mejoró las condiciones sociales y sus indicadores, partiendo ya de una base recuperada luego de la crisis de fines de los noventa, y pese a que se atravesó una severa crisis mundial, principalmente entre los años 2008 y 2009.

A partir de aquí, haremos referencia a las dos últimas crisis, las reacciones y sus recuperaciones para contextualizar el Ecuador contemporáneo, en un nuevo momento de la política social, y poder resaltar los desafíos pendientes, para luego seguir con la propuesta.

La crisis de fines de los noventa puso en jaque el desempeño social del país, exacerbando el desempleo (14,4% de desempleo en el año 1999, que fue el punto más alto), la pobreza (64% pobreza por ingresos en el año 2000), la desigualdad (índice de Gini de 0,56 en el año 2000) (SIISE-STFS, 2004). Esta situación, sumada a las bajas expectativas que tenía la población sobre alguna mejora, alentó una diáspora generalizada de los ecuatorianos, sobre todo hacia España, que si bien no afectó mayoritariamente a los más pobres, porque no tenían mínimas condiciones materiales ni redes sociales para viajar al exterior y establecerse, afectó de todos modos a poblaciones de clase media y sobre todo media baja (Sánchez, 2009).

La dolarización que se impuso tras la crisis de fines de los noventa, por otra parte, si bien apoyó la estabilización y los precios, trajo rigideces y demandas adicionales. Por un lado, una mayor vulnerabilidad del país a los *shocks* externos, con efectos en las variables reales de la economía, producción y empleo. Por otro lado, la necesidad de lograr recursos externos para la economía incapacitada — desde entonces— para emitir moneda, supuso, en el campo productivo, la urgencia de mejorar la productividad y, en el campo social, la urgencia de mejorar la educación y la capacitación, para evitar cargar el peso de la competitividad en costos laborales y ambientales, y en la economía popular. Sin embargo, la política pública vigente marginó la inversión social, que apenas si financió una pobre oferta de educación pública para clases medias bajas y bajas, igual a lo sucedido en salud, dejando a los más pobres por fuera, y privatizándose, en los hechos, dichos servicios, lo que profundizó la inequidad. Se trató de compensar a los más pobres con atenciones focalizadas, con intervenciones como las transferencias condicionadas (Bono de Desarrollo Humano, BDH), bajo el supuesto poco probable de que la protección alcance y el mercado los integre. Si bien dicha intervención contribuyó, al menos, a proteger a las familias de mayor pobreza, con impactos positivos sobre todo en el capital humano de sus hijos (Schady y Araujo, 2006), el mercado, por su parte, llevado por las ganancias de un restringido grupo empresarial moderno, con opciones tecnológicas cada vez más sustitutivas de mano de obra, jamás logró absorber la gran oferta de mano de obra de la ciudad y del campo, relativamente excedentaria, ni siquiera en situación de crecimiento económico. El empleo precario y la desigualdad continuaron siendo el cuello de botella estructural clave de la socioeconomía ecuatoriana.

La recuperación parcial de la economía, posterior a la crisis, durante los primeros años de la primera década del nuevo milenio, apoyada por las remesas de los migrantes, un contexto internacional de todas maneras favorable, y la relativa

estabilidad en precios, si bien mejoró el desempeño social crítico y cíclico (sobre todo pobreza y desempleo), no alcanzó para superar los graves problemas sociales estructurales; sobre todo, la desigualdad. Este desempeño limitado tiene que ver, en parte, con una incipiente inversión social, de las más bajas de América Latina (CEPAL, 2009), que, en el peor momento, alcanzó una de las menores participaciones del último período democrático, con apenas un 2,8% del PIB en el año 2000 (MCDS, 2010). Esto ha dado lugar al clásico comportamiento procíclico de la inversión social que, lejos de proteger, provocó mayor vulnerabilidad en los grupos poblacionales con menor capacidad para responder ante contingencias.

En contraste con este período, el importante aumento de la inversión social entre los años 2007 y 2010, gracias a la decisión política y la mejora en los ingresos petroleros y tributarios, pese a la crisis experimentada entre los años 2008 y 2009, ayudó a compensar las ausencias severas en la oferta de servicios sociales, sobre todo de educación, salud y vivienda, que si bien no redundan necesariamente en efectos en los indicadores de corto plazo, sí provocaron un mejor contexto para favorecer el desempeño social (MCDS, 2010). La inversión social llegó a superar el 8% del PIB en el año 2010, cuando en la última década giraba alrededor del 4% del PIB (sin considerar seguridad social); y su peso alcanzó a una quinta parte del presupuesto general del Estado del año 2010, 7 puntos superior al año 2006 (13,6%). Esta inversión, de todas maneras, es insuficiente, tanto si se consideran las necesidades insatisfechas y los derechos legislados pero no efectivizados, como si se compara con el promedio de América Latina, que supera el 14% (CEPAL, 2009). En todo caso, esta mayor inversión social provocó un mejor desempeño social entre los años 2006 y 2010: la desigualdad disminuyó en 4 puntos (índice Gini por ingresos de 0,5 para el año 2010); la pobreza por ingresos cayó en casi 5 puntos (32,8% para el año 2010); la pobreza por necesidades básicas insatisfechas disminuyó 10 puntos a nivel nacional (41,8% para el año 2010), sobre todo en el sector rural y en la población afroecuatoriana; la brecha salarial se redujo en el período 2006-2010; y la ocupación plena mejoró 3 puntos en el último período comparable entre diciembre de 2007 y diciembre de 2010, pese a la presión de la crisis sobre el mercado laboral (MCDS, 2010).

La voluntad política de cambio, expresada en la mayor disposición a la redistribución del ingreso, a través de la política social, y, en general, a las reformas institucionales, normativas y políticas, permitieron la generación de expectativas más optimistas en la población. Según el informe social de la CEPAL (2009), en encuestas con parámetros de referencia y comparabilidad internacional, una proporción cada vez mayor de la población creía para 2007 que la distribución era más justa en el Ecuador (según muestran los indicadores, el 23% de la población entrevistada en 2007 creía que había una distribución más justa frente al 13% en 1997 y al 12% en 2002).

Si bien la reciente crisis financiera externa, que se expresa a fines de 2008, volvió a tensionar algunos indicadores sociales, sobre todo desempleo y pobreza urbana por ingresos (7,9% y 25%, respectivamente, para fines del año 2009), su impacto fue más bien limitado si lo comparamos con la crisis de fines de los años noventa. La política contracíclica de protección de ingresos e inyección a la demanda, fomento a la construcción pública y privada, a la inversión productiva y en infraestructura palió, en parte, las consecuencias sociales de la crisis (CEPAL, 2010b). En todo caso, la crisis nos ha costado, como en el resto del mundo, mayores esfuerzos para el logro de avances sociales. De acuerdo a un estudio de León

y Rosero (2010), nuestro país ha avanzado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero la crisis financiera mundial desaceleró el logro de las metas e hizo más costoso alcanzarlas. El costo de la crisis mundial para Ecuador implica ahora que se deba destinar un 0,6% del PIB adicional por año para lograr alcanzar las metas hasta el año 2015.

De este modo, y, pese a los avances, los problemas estructurales, más los coyunturales que nos dejaron las crisis en el mercado laboral, la pobreza y las bajas dotaciones de capital entre la población pobre, en un mundo de creciente incertidumbre y volatilidad, siguen dificultando nuestro avance hacia una sociedad más igualitaria, que propicie un desarrollo que realmente y sustente dicha igualdad. Y si bien se ha avanzado en adecuar mejor los servicios de salud y educación, se requiere mejorar la eficiencia en la intervención y avanzar más cualitativamente en estos servicios, dando particular atención a temas como desnutrición y desarrollo infantil, educación y salud de los adolescentes, y prevención de la deserción escolar, y promover la salud pública, entre otros. Por otra parte, persisten problemas de discriminación social y económica contra jóvenes, mujeres, afroecuatorianos e indígenas, problemas que deben ser confrontados más efectivamente (SIISE-STFS, 2004; Sánchez, 2005; León, 2003; MCDS, 2010). Finalmente, los problemas de empleo, y su contraparte, la seguridad social, que son estratégicos desde la perspectiva de inclusión social y económica, y su sostenibilidad a mediano y largo plazo, requieren mayores esfuerzos. Enfrentamos una oferta laboral creciente en el mediano plazo, con una mayor participación femenina y corrientes de emigración e inmigración, en un contexto de heterogeneidad económica muy alta. Así, los desafíos de la inclusión social y económica, de la igualdad, de un desarrollo con equidad, son enormes, y no corresponden solo a una simple decisión política, o a la gestión de un gobierno, sino a políticas de Estado deliberadas y sostenidas en el tiempo, y a compromisos de la sociedad en su conjunto, donde sus culturas constitutivas, sus instituciones y sus prácticas comprometan un serio esfuerzo de corresponsabilidad.

Finalmente, la ciudadanía en el Ecuador actual ha expresado su voluntad por el cambio y busca una sociedad más justa y equitativa. Más allá de si se coincide o no con las políticas públicas de un gobierno en particular, o con los cambios normativos en curso (2011), las opciones políticas de la población demuestran su preferencia por la igualdad, sostenida en la equidad y la justicia, expresada en la Constitución de 2008. Esta Constitución, aprobada por los ecuatorianos, declara como principio ético que el sistema económico debe ser social y solidario, y debe estar al servicio del Buen Vivir y del consecuente respeto a la naturaleza; y que todas las personas son iguales y, por tanto, gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y que nadie podrá ser discriminado por ningún criterio (Ecuador, 2008: título II, art. 11). Los principios de igualdad y equidad son particularmente evidentes en el título de derechos, y en los títulos que definen el régimen de desarrollo y el régimen del Buen Vivir, respectivamente (títulos II, VI y VII). De hecho, el primer capítulo del régimen del Buen Vivir trata sobre inclusión y equidad (título VII, capítulo I). Así, corresponde al Estado y a sus distintos niveles de gobierno, y a todos sus poderes e instituciones, velar porque estos mandatos se cumplan; supone también toma de decisiones responsables, pero comprometidas, sobre las prioridades y criterios de progresividad en el cumplimiento de esos mandatos frente a las restricciones presupuestarias, que deben responder a pactos sociales.

#### 4. POLÍTICA SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN ECUADOR

En función de lo analizado se impone construir políticas públicas que plasmen la voluntad ciudadana por una sociedad más justa e igualitaria, y por una economía que genere una sociedad donde impere el Buen Vivir; es decir, social y solidaria. Como ya se ha discutido previamente, la política social tiene un rol importante en la construcción de esa sociedad ideal, siempre que se enmarque en una política pública integrada e integral, coherente con este fin. Claro, el nivel político normativo en el que actúa toda política pública supone una interpretación de la realidad implícita o explícita (teoría) de las tendencias, de las implicaciones y de cómo alcanzar los fines. Corresponde también decidir cuál es la intervención pública más adecuada, cuál la más efectiva, la más óptima y/o la más viable, sabiendo que tenemos restricción de recursos, mayor en situación de crisis e incertidumbre global, considerando que hay tiempos políticos y administrativos que pueden ser más o menos propicios, por lo que es prudente avanzar en los pactos sociales de largo alcance, es decir que vayan más allá de un período de gobierno.

Cabe advertir algunas consideraciones previas para el análisis de la siguiente propuesta. Primero, la presente reflexión se enmarca más en temas estructurales y de largo plazo para el caso ecuatoriano, que en la coyuntura, pues esta siempre puede variar y relativizar algunas medidas de corto plazo frente a crisis o problemas puntuales emergentes. Segundo, de todos modos, el análisis se asienta en estos tiempos, y, debido a la incertidumbre creciente en la toma de decisiones, modificaciones en las tendencias o en ciertas realidades, sea por el mismo efecto de las políticas, o por cambios estructurales debido a factores exógenos o endógenos, pueden cambiar algunas consideraciones, lo que supone estar abiertos a ajustes continuos. Tercero, la propuesta apunta a políticas sociales acotadas al tema de la igualdad y la equidad; por tanto, no agota, ni la política social más integral, ni la política sectorial. Cuarto, incluso una vez acotada a los temas de equidad, la propuesta no pretende ser exhaustiva, pues aunque se han escogido aspectos que se consideran prioritarios, no se detallan con profundidad aspectos de equidad horizontal (género, etnicidad, etc.) y territorial, que por su importancia, su análisis amerita, por sí mismo, otro estudio. Finalmente, lo que se desarrolla a continuación son referentes y prioridades de políticas, considerando, como se ha referido, temas estructurales e históricos, así como las tendencias que para el caso ecuatoriano resultan importantes desde una perspectiva de igualdad. Pero es importante, además, saber complementar este análisis con la lectura adecuada de la línea base en cada coyuntura: las características de la población, el lugar, el momento, el contexto, la circunstancia, para establecer las prioridades. En suma, cada analista o tomador de decisiones deberá analizar las condiciones, tanto estructurales y tendenciales como de coyuntura, para escoger la mejor opción de política, incluida una decidida institucionalización de la equidad.

Adicionalmente, conviene establecer algunas precondiciones importantes para que las políticas sociales hacia la igualdad puedan tener lugar: a) voluntad y liderazgo político para apoyar la construcción de una sociedad más justa e igualitaria; b) la aplicación integral e integrada de la política social y la política económica comprometidas con un sistema social y económico incluyente; c) el financiamiento por contribuciones e impuestos progresivos que permitan una redistribución solidaria y equitativa que garantice sostenibilidad a la política social; d) la corresponsabilidad

de la sociedad con el cambio, que amerita la urgencia de contar con mínimos pactos sociales respecto a temas claves como educación, seguridad social, trabajo digno, impuestos, entre otros, que consoliden ciudadanía y aporten a la cohesión social; y e) la participación en los consensos y la implementación creativa de tales políticas por parte de la comunidades y de ciudadanas y ciudadanos organizados.

El Ecuador, por otra parte, no empieza de cero. Si bien hemos cuestionado los énfasis, ausencias y directrices de la política social, no se pueden desconocer iniciativas, propuestas, y experiencias importantes, tanto públicas como de la sociedad civil, que conviene considerar. En una sociedad con tantas necesidades, dificultades, fragmentaciones y desigualdades, los recursos públicos resultan insuficientes, y no se debe desaprovechar la energía social, el conocimiento, y la creatividad de todos: instituciones, comunidades y ciudadanos. Por último, y reafirmando el hecho de que la visión política sobre la sociedad que se busca es lo fundamental en la política social, no es menos importante saber cómo adecuar las instituciones, las normas, encaminar procesos, alcanzar metas al menor costo posible, con corresponsabilidad y construcción de ciudadanía. Con recursos escasos se debe buscar las intervenciones más costo-efectivas, actualizar las metodologías, mejorar los sistemas de planificación, información, monitoreo y evaluación para la oportuna toma de decisiones, activar estrategias de participación adecuadas, etc.

Existen por otra parte, al menos dos ventanas de oportunidad general importantes, en el caso ecuatoriano, que se deben considerar en la construcción de la política social: por un lado, un entorno favorable hacia la igualdad, que se expresa en la voluntad política de la sociedad y su gobierno por la equidad, y la nueva institucionalidad, normativas y posicionamiento político, favorables a lo social; y, por otro lado, la ventana de oportunidades demográfica que da al Ecuador al menos una década adicional de estructura demográfica todavía joven, para activar temas claves como la reforma a la seguridad social y la impostergable apuesta por la niñez, promoviendo deliberadamente un marco de igualdad de oportunidades desde el inicio de la vida, para tener un Ecuador socialmente viable.

Con estas consideraciones de partida, y toda la discusión conceptual previa, se propone para el Ecuador una política social para la igualdad, que sobre todo acoja el sentido común y aproveche todos los recursos y las energías del Estado y la sociedad. Si bien puede existir una amplia gama de políticas desde la perspectiva de la igualdad, a continuación la propuesta se centra en lo que se consideran políticas sociales claves: políticas para la ampliación de capacidades, sobre todo educación, salud y nutrición; políticas de protección y seguridad social; políticas de acceso a vivienda y hábitat digno; y políticas de inclusión económica y fomento a la economía popular y solidaria para el desarrollo rural y urbano-marginal. Cabe señalar que esas políticas, mediadas por nuevas hipótesis de institucionalización, no deben ser solo expresión de la voluntad política central, sino que las prácticas de diseño y gestión de las políticas públicas deben articularse bajo el principio de libertad de comunidades, ciudadanos organizados e individuos: libertad de participar definiendo procesos, ritmos y objetivos específicos de dichas políticas.

Las políticas propuestas recuperan el concepto de la universalidad y la gratuidad efectiva en servicios sociales claves que se consideran como bienes públicos y no como mercancías, y políticas de acceso a activos, promoción social y económica, y de inclusión, que cierren brechas de desigualdad, generen corresponsabilidad y construyan ciudadanía, y que respeten y promuevan el tejido social y las capacidades organizativas. Por supuesto, esta opción de política

demanda recursos, y así se requiere una adecuada política fiscal y la contribución ciudadana que posibilite una política redistributiva y una adecuada política económica, así como regulaciones que permitan afectar también la distribución. Por tanto, las políticas económicas y de financiamiento (impuestos progresivos y contribuciones con lógica de solidaridad) son fundamentales.

#### **4.1. Igualdad de oportunidades para ser capaces de vivir, crear y funcionar bien**

La condición más básica y primaria de un ser humano para reproducir la vida con dignidad es tener la capacidad de hacerlo, y no estar limitado o excluido por características socioeconómicas, u otros criterios políticos o culturales. En este ámbito, la salud y la educación juegan un rol clave. Dada la alta desigualdad de partida en la población ecuatoriana, una implicación obligada de política hacia la equidad es aquella que ya implementaron otras sociedades como las europeas en el siglo XX: universalización de la educación y la salud; un sistema de protección y seguridad social que efectivamente responda frente a contingencias laborales, económicas o ambientales durante toda la vida; y, como un tema más atinente a la realidad ecuatoriana, la atención prioritaria de los temas nutricionales, sobre todo para la niñez en riesgo.

#### ***La educación, condición indispensable para la igualdad***

La educación, además de ser un derecho social básico que orienta el desarrollo individual, potencia la inclusión y construye ciudadanía. Varios autores la reconocen como uno de los movilizadores sociales más importantes que tienen las personas, apoyando las oportunidades sociales para el desarrollo (Becker, 1983; Hanushek & Woessmann, 2009; Heckman, 2006; UNESCO, 1996; United Nations, 2010).

Si bien son varios factores los que operan en la inclusión y el desarrollo, en una situación de desigualdad de partida, donde la mayoría de la gente tiene pocos activos, la educación es fundamental, no suficiente, pero sí estratégica para potenciar la capacidad de trabajar; es, pues, el activo más importante con el que cuentan las personas para salir adelante. Si hay desigualdad en el acceso o en la calidad de la educación, esta se expresará en el largo plazo en desigualdades en el empleo e ingresos, entre otras desigualdades.

Por ello, la Constitución ecuatoriana de 2008 estableció a la educación como uno de los pilares para el desarrollo, un derecho universal de las personas a lo largo de la vida, la vía clave de apoyo a la construcción de ciudadanía, de talentos y de actores y sujetos de desarrollo. En esta línea, el Estado debe garantizar la educación universal, laica y gratuita desde el nivel inicial hasta el tercer nivel; debe además garantizar la prioridad de la inversión pública en educación inicial, básica y bachillerato —fijada en un mínimo anual del 6% del Producto Interno Bruto—. <sup>71</sup>

En los últimos años se han realizado esfuerzos importantes por mejorar la cantidad de recursos destinados al sector educativo. Actualmente (2010) el presupuesto educativo asciende a USD 2.166 millones, que representan el 3,8% del PIB —casi un punto adicional respecto al año 2006—. Sin embargo, seguimos por debajo

---

<sup>71</sup> Art. 28 y disposición transitoria decimoctava de la Constitución (Ecuador, 2008).

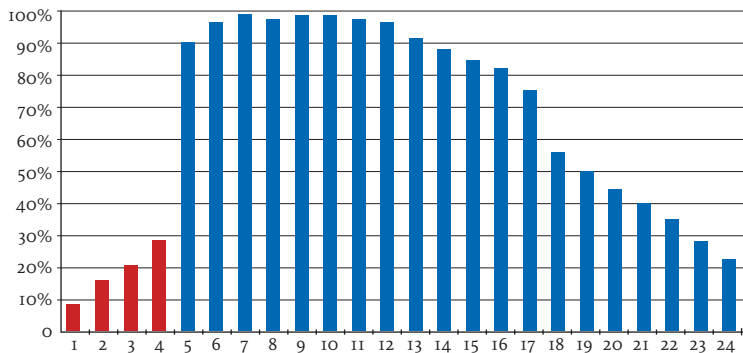
de la meta constitucional y el promedio regional. La región de América Latina y el Caribe invirtió, en promedio, el 4,7% del PIB en este sector en el año 2007, con países con destacada apuesta a la educación como Cuba, que invirtió el 14%, y otros países como Bolivia con el 6,3%; y Brasil, Argentina y Costa Rica, que invirtieron también sobre el 5% del PIB (CEPAL, 2010a). Otra cuestión es la de la calidad lograda en la educación. Así, pese a los esfuerzos hechos, el Ecuador necesita avanzar en la inversión en el sector y hacerlo cada vez con mayor eficiencia y calidad.

Igualmente, a pesar de que se han producido avances en materia de reducción de barreras económicas de acceso (eliminación de aportes voluntarios, gratuidad de textos, alimentación y uniformes), geográficas (construcción de nueva infraestructura), y culturales (fortalecimiento de los programas interculturales), lo que ha permitido avanzar hacia la universalización, y se han iniciado esfuerzos por mejorar la calidad educativa (evaluación de docentes y estudiantes, y capacitación docente), no es menos cierto que aún persisten brechas en términos de equidad y calidad.

Desde el punto de vista de la equidad en la aplicación de una política con sentido universal, los mayores problemas son: a) la desigualdad según edad y ciclos educativos (la matrícula en educación inicial para niños de 3-4 años apenas cubre casi al 30% de la población; en educación básica el promedio de matrícula sube a niveles cercanos al 90%, pero posteriormente la tasa de educación en bachillerato y tercer nivel comienza a decrecer, llegando a niveles promedio del 37%); y b) las diferencias entre tasas de escolarización básica según niveles de ingreso, desfavorable a la población más pobre (diferencia de 5,8 puntos porcentuales entre la tasa neta de escolarización del 20% de hogares de mayores ingresos versus el 20% de hogares de menores ingresos); según etnias (con menores tasas de escolarización en la población indígena y afroecuatoriana); y según áreas urbana y rural (tasas de escolarización más bajas en el área rural); y la deserción escolar, que afecta a los más pobres y se refleja en la caída de las tasas de matrícula a partir de los 10 años de edad, acentuándose en la educación media (gráfico 1).

Tasa de matrícula por edad, 2010

Gráfico 1



Fuente: INEC (2010).  
Elaboración: MCDS.

Frente a esta evidencia, el Estado debe enfocar su atención en la ampliación de la oferta de desarrollo infantil y educación inicial con prioridad en los hogares de menores ingresos para desarrollo infantil, que ofrezca una atención integral orientada al logro de resultados concretos<sup>72</sup>, y caminando hacia la universalización de la educación inicial, a partir de los 3 años.

Igualmente, se requieren iniciativas para fomentar la permanencia en la educación, sobre todo en el nivel medio, siendo para ello clave la formulación de políticas como: mejoramiento de la oferta de colegios, adecuación de los modelos educativos y de gestión, y el desarrollo de programas e incentivos para la población joven y adolescente (pertinencia en los programas, sistema de becas, entre otros). Estas iniciativas deberán priorizarse igualmente para la población de menores ingresos, grupos étnicos y zonas rurales.

Paralelamente se debe emprender la promoción de la educación como apoyo al objetivo trascendente del Buen Vivir y a la construcción de ciudadanía, tanto como un indispensable apoyo al desarrollo futuro de los jóvenes en términos de ingreso a la fuerza laboral, donde la pertinencia y calidad del conocimiento es clave. Posiblemente este sea uno de los puntos menos explorados con medidas de amplio efecto. De hecho, la deserción de los jóvenes está relacionada generalmente con el costo de oportunidad entre iniciar tempranamente a trabajar y la poca expectativa de movilidad que les brinda el permanecer un año más o cursar un nivel más de estudio, sobre todo hasta el bachillerato.

En esta línea también es necesario extender los programas de eliminación de las peores formas de trabajo infantil, para lo cual es esencial contar con una mayor articulación entre las instituciones pertinentes; asegurar la oferta de programas para la actualización y continuidad acelerada de los estudios que permitan completar la educación básica y bachillerato a quienes han desertado; y procurar una intervención más eficiente en la alfabetización.

En lo que se refiere a calidad de la educación, los resultados hablan por sí solos: aun en los términos del propio sistema heredado, los estudiantes con resultados insuficientes en pruebas académicas básicas superan el 65%, siendo siempre la educación rural (con pocas excepciones) la que presenta los peores indicadores (Ministerio de Educación, 2008).

Es evidente entonces la urgencia de mejorar los estándares académicos y evitar que se continúe reproduciendo la desigualdad. Para ello se deben fortalecer y extender procesos de capacitación y educación docente, vinculados a la evaluación de estudiantes, docentes e instituciones. Igualmente, se debe impulsar e implementar la reforma curricular para la educación en todos los niveles (inicial, básico y el bachillerato), e incorporar más activa y equitativamente la tecnología y los sistemas de información en los procesos de educación para promover la innovación pedagógica; temas que, ciertamente, ya están siendo considerados, pero requieren un adecuado impulso y gestión.

Es innegable que se requieren también reformas a nivel de la educación intercultural con el fin de actuar sobre todo el sistema de educación, y mejorar la calidad de la educación intercultural garantizando una educación adecuada, de

---

<sup>72</sup> Investigaciones preliminares muestran resultados pobres en nutrición y desarrollo cognitivo en los Centros de Desarrollo Infantil. Esto alerta sobre la necesidad de hacer cambios profundos a los modelos de gestión y modalidades de atención, poniendo énfasis en la mejor calificación del recurso humano y la promoción de la corresponsabilidad de los padres y madres en el desarrollo integral del niño.

calidad, y pertinente, que favorezca las oportunidades de desarrollo, tanto de la población indígena, considerando su lengua, cultura y problemáticas específicas, como de la población en general.

Ambos problemas, el acceso desigual a la educación y la baja calidad, demandarán adicionalmente medidas de desconcentración y descentralización de la gestión. El modelo actualmente propuesto de implementación de circuitos y distritos educativos (SENPLADES) permitirá una asignación más razonable, y sobre todo equitativa, de los recursos humanos, financieros, de equipamiento e infraestructura en función de las brechas antes descritas.

### *Acceso universal a servicios de salud de calidad*

La salud también es desigual entre la población ecuatoriana, pues, aparte de los factores genéticos y hereditarios, hay enfermedades evitables que, de acuerdo al sexo, región, hábitos, características socioeconómicas y ambientales, afectan de manera desigual a la población del país. Si bien la salud tiene que ver con una serie de determinantes como el ambiente, el agua, la alimentación, los estilos de vida, la actividad física, la educación, el trabajo digno y apropiado en función de las capacidades y anhelos de las personas, así como la protección a las contingencias y vulnerabilidades, entre otros, aquí se pondrá particular atención en la política de salud pública. Cuando se considera esta política, lo que se observa es que los servicios de salud tampoco llegan a todos por igual. Atendiendo solo a un indicador importante, se evidencia que en la atención al parto es evidente que pesa la pobreza y la ruralidad. Como ejemplo se advierte que solo dos de cada diez madres indígenas, sobre todo rurales, recibieron atención profesional en el parto durante el año 2004, en comparación con ocho de cada diez madres mestizas que fueron atendidas profesionalmente en ese año, según el último dato disponible (CEPAR, 2004).

Si en salud no puede haber libertad ni se puede ejercer una vida con dignidad e independencia. Si bien el Estado no puede garantizar absolutamente una buena salud, porque, como se ha dicho, esta depende de muchos factores, sí debe garantizar el acceso permanente, oportuno y sin exclusión, a programas, acciones y servicios de prevención de las enfermedades y promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva, tal como lo establece la Constitución (Ecuador, 2008: art. 32). Esto supone considerar el carácter universal del servicio, tomar en cuenta los principios de equidad y la especificidad de las distintas fases del ciclo de vida por género, especificidades según región, condiciones sociales, temas de interculturalidad, bioética, entre otros.

Pese a los esfuerzos hechos por el gobierno actual en los últimos años por invertir en el sector salud, triplicando la inversión entre 2006 y 2010 (MCDS, 2010), alcanzando en el año 2010 una inversión de USD 1.153 millones, equivalente al 2,02% del PIB, esta inversión todavía dista del promedio mundial, que es de alrededor del 6% del PIB (año 2007) (OMS, 2010). Esta inversión no considera la inversión hecha en salud desde la seguridad social, que sin embargo es también importante, pero que funciona desarticulada de todo el sistema de salud, si bien ya se ha iniciado el proceso de construcción de la red integral de salud pública, que favorecerá su articulación y la optimización del uso de la logística y servicios públicos. Los desafíos tanto en inversión como en la calidad, eficiencia y oportunidad de los servicios de salud todavía son muy grandes, más cuando se parte de un déficit histórico acumulado en logística y recursos humanos, que todavía falta compensar.

Las inequidades en la prestación de servicios de salud operan por las distintas barreras de acceso: económicas, culturales y geográficas, entre las más relevantes.

La barrera económica impuesta con la privatización de *facto* de la salud, que ocurrió con la permisividad generalizada de la llamada autogestión, fue uno de los principales factores de exclusión que exacerbó la desigualdad en el país, vulnerando la salud de los más pobres. Como ejemplo de este hecho, para la población quiteña este gasto en 2006 llegó a representar en promedio un 45% de su presupuesto mensual en gastos de salud, y 64% para el quintil de la población con menos ingresos (Lucio & Vásquez, 2007). Superar esa barrera es cumplir con un principio ético. El énfasis que el gobierno actual ha puesto en la gratuidad del servicio y la gratuidad progresiva en las medicinas ha incidido, en gran medida, sobre todo en el primer nivel de atención, para que la población no deba pagar por el servicio en el punto directo de atención. Es fundamental, sin embargo, tener clara la ruta de progresividad en la gratuidad, según los recursos, y colocar las prioridades con toda transparencia.

Por otro lado, es necesario también extender los programas de inmunizaciones y prevención y la atención de enfermedades trazadoras, conforme nuestro perfil epidemiológico, a fin de evitar consecuencias negativas mayores en la salud de la población, que suelen afectar más a quienes tienen menos capacidad de responder física y financieramente ante una enfermedad. En esa dirección se está avanzando, pero se requiere mayor institucionalización y profundización de las medidas.

Desde el punto de vista de la equidad es importante considerar la atención a contingencias de salud graves, que acaban con un hogar, no solo con los pobres, como son las enfermedades catastróficas. Por ello, una política pública que considere una red de apoyo y protección a estas familias es importante. El actual gobierno ha generado un programa en esa dirección: la Red de Protección Solidaria. Se requiere, sin embargo, ir probando y ajustando el programa en función de la experiencia ganada y en directa articulación con la política más integral de salud, dado su alto costo.

En relación a las barreras culturales, es necesario avanzar en mayor escala y profundidad con los enfoques y apoyo a programas y prácticas interculturales de salud, que reconozcan las realidades culturales para el manejo adecuado de la enfermedad y de la situación de las personas y su entorno, que requieren visiones más abiertas y holísticas de la medicina.

Respecto a las barreras geográficas, estas se presentan sobre todo en el sector rural, lo cual plantea la necesidad de contar con una oferta adecuada en función a las características geográficas y poblacionales. Desde mucho tiempo atrás se ha entendido la importancia de la promoción y prevención de salud y de la atención de primer nivel, que se da sobre todo a través de centros y subcentros de salud. Sin embargo, el abandono de la inversión y mantenimiento provocó déficits e insuficiencias serias que afectaron particularmente a la población rural. Por otra parte, la desconexión de las intervenciones públicas, tanto desde el Ministerio de Salud Pública como desde el Seguro Social Campesino, han impedido una planificación más ordenada y deseable de la oferta de dichos servicios en el campo. Se requiere por tanto un esfuerzo importante para apoyar la inversión ordenada en este nivel, e invertir estratégicamente y con equidad en una red de hospitales que cubran ámbitos geográficos razonables en función de cuadros de morbilidad, densidades poblacionales y distancias. Adicionalmente, hay que contar con equipos médicos que lleguen a los hogares de comunidades desatendidas, donde por el costo y el tamaño de la población no es posible contar con infraestructura de salud. Actualmente, están operando equipos básicos de salud (EBAS) con este fin. Sin embargo,

todavía son insuficientes y hace falta mejorar los criterios de focalización y los modelos de gestión.

En suma, es importante un buen diseño de distribución de la logística de salud pública, que considere los niveles de atención según las necesidades específicas, la densidad poblacional y las distancias. En esta dirección, la propuesta actual de administración y asignación de recursos financieros y humanos, medicamentos, equipamiento e infraestructura en función de distritos poblacionales (SENPLADES), que consideran más que la división político-administrativa (provincias, cantones, parroquias), las magnitudes y densidades poblacionales, es clave desde la perspectiva de equidad territorial y social.

Finalmente, si bien en el último período se han impulsado los servicios preventivos y de atención integral de salud a toda la población por igual, una mayor eficiencia en la atención requiere no solo hospitales y centros de salud, sino también adecuados sistemas de referencia y contrarreferencia, con sistemas de información, comunicación e interconexión adecuados (tarifarios únicos, ficha única, compras integradas a escala, cruce de cuentas, etc.), tanto para mejorar el servicio como para controlar mejor la atención y optimizar toda oferta pública de servicios de salud, tanto del Ministerio de Salud Pública como aquella que existe de los gobiernos seccionales y de los distintos institutos de seguridad social. Otra tarea pendiente de crucial importancia es construir un sistema de planificación y evaluación adecuado de todo el sistema y una red pública de salud, que permita evaluar la calidad del servicio, facilitar el acceso universal y estimar la costo-efectividad de las distintas intervenciones, considerando las metas generales y específicas y la calidad de los procesos que se planteen como deseables.

### *Igualdad desde la partida: la nutrición como condición básica*

Sin lugar a dudas, uno de los problemas de desigualdad más complejo que tiene el país es la desnutrición. La desnutrición crónica infantil para el año 2006 afectaba a uno de cada cuatro niños de hasta 5 años, siendo mayor la afectación en la población pobre, indígena y rural (la mitad de los niños indígenas entre 0 y 5 años en 2006 sufría de desnutrición crónica; INEC, 2006; MCDS-PMA, 2010). Considerando tamaño y concentración de la población, este es también, por supuesto, un problema de las grandes ciudades. El Ecuador, por otra parte, tiene disponibilidad de alimentos y recursos suficientes para combatir este mal, por lo que el problema central es estructural, fundamentado en una inadecuada distribución de ingresos y recursos, que se exagera por la distribución de la infraestructura básica, en términos de agua segura y saneamiento deficitarios, por hábitos y patrones de consumo y sanitarios inadecuados, y por una insuficiente y deficiente (en términos de equidad, pertinencia y calidad) oferta de servicios de salud.

Si no atendemos este problema, estaremos perdiendo a un cuarto de nuestra población, y a sus futuras generaciones, pues el daño es irreversible. Y, luego, ya no habrá volumen o calidad de inversión en educación y salud suficiente para recuperar a la población superviviente. La población ecuatoriana, por otra parte, como ocurre en el resto del mundo, va cambiando su perfil demográfico, y cada vez aumenta más la proporción de población sobre los 65 años. Esto implica, de no resolverse los problemas de desarrollo en la niñez, una demanda creciente de recursos públicos en protección y seguridad social en la población envejecida, particularmente pobre, que no tendrá posibilidad de cubrir, por su propia cuenta, su retiro de la actividad económica, en un momento del ciclo de vida con mayor

vulnerabilidad y necesidad. De este modo, una política de la más alta prioridad en Ecuador es la consolidación e implementación inmediata de una estrategia nutricional integral para la niñez, que considere las especificidades regionales, así como el impulso al desarrollo infantil y la educación inicial, consideradas previamente.

Esta ha sido una realidad reconocida por muchos gobiernos. Pero, a pesar de que se han tomado importantes medidas (Mi Papilla, Mi Bebida Ley de Maternidad Gratuita, etc.), la política no ha tenido la efectividad necesaria para provocar un cambio radical en este indicador. Impactar profundamente en esta realidad supone una estrategia de dos niveles: una estrategia nacional de lucha contra el hambre y la malnutrición de mediano y largo plazo, y una estrategia de corto plazo, con medidas emergentes y costo-efectivas, adecuadamente focalizadas, para combatir la desnutrición en la niñez de mayor riesgo. Esto requiere una inversión pública importante para alcanzar efectos de escala. El actual gobierno lanzó una estrategia importante, Intervención Nutricional Territorial Integrada (INTI), que empezó en las zonas de mayor prevalencia de desnutrición crónica infantil, básicamente en parroquias rurales de la Sierra central, y se encuentra escalando a otras provincias y ciudades, con una inversión inédita en el tema de USD 200 millones, y logros importantes como es la reducción de anemia (que bajó 12 puntos entre los niños de 0-5 años atendidos en las zonas de intervención, en el periodo 2009-2010).

Estas señales permiten considerar que la dirección es correcta y que sí es posible un cambio de rumbo importante en este grave problema. Para ello, es imperativo garantizar el acceso a servicios básicos, sobre todo agua segura, saneamiento y mejores condiciones de hábitat, al menos en lo referente a pisos y techos, sobre todo en las zonas rurales y urbano-marginales con mayor incidencia en desnutrición crónica infantil y precariedad en la infraestructura. Supone también mantener programas de nutrición desde la concepción hasta los cinco años (sobre todo 0-2 años), que incluyen la adecuada nutrición y cuidado de la madre gestante y de su parto; la promoción del consumo exclusivo de leche materna para los niños, al menos, hasta los 6 meses de edad; micronutrientes y fortificantes que acojan los modernos avances científicos, según la necesidad; y la promoción de hábitos saludables de alimentación y vida. Finalmente, supone impulsar programas de soberanía alimentaria que no tienen que ver solo con el consumo sino con el acceso sostenible a productos sanos, lo que implica considerar la producción y la distribución, que asegure la sostenibilidad de las familias campesinas, el desarrollo rural indispensable para combatir la pobreza rural, y la seguridad de contar con un mínimo de autoabastecimiento alimentario seguro en la escala nacional, dotando de productos frescos y sanos a la población rural y urbana.

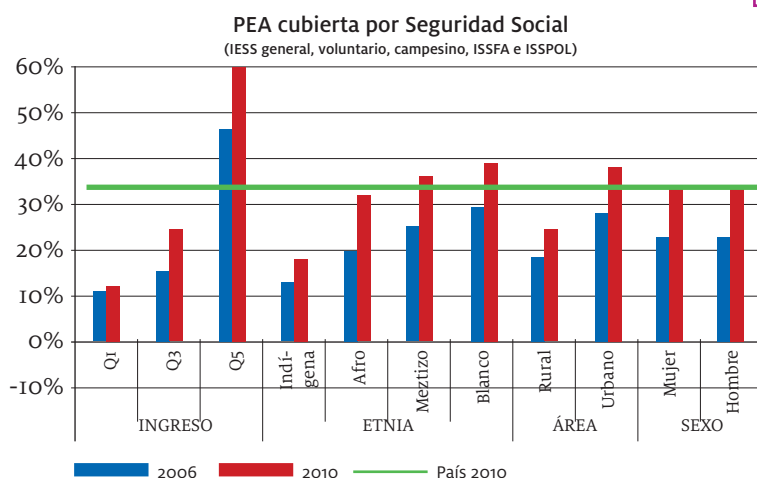
El desafío para lograr mayor efectividad en la intervención pública de programas sectoriales considerados en la nueva estrategia INTI se resume en lo siguiente: a) lograr una integralidad en la intervención, pues ninguno de los mecanismos o programas sectoriales funciona solo; b) diferenciar adecuadamente los niveles centrales y locales para la política y gestión, con metas acotadas según el nivel; c) implementar las intervenciones más costo-efectivas en base a información adecuada, focalizando la intervención según las distintas especificidades de la región y la problemática, que permitan la sostenibilidad de un adecuado seguimiento y control; d) asignar recursos financieros, humanos e institucionales suficientes, en corresponsabilidad con las familias y comunidades, para alcanzar las escalas y profundidad en la intervención que requiere la problemática. Desde el lado del gobierno central se requiere el involucramiento de gran parte del gabinete ministerial; esto es, Ministerios de Salud, Educación, Inclusión

Económica y Social y su Instituto del Niño y la Familia, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Agricultura, y Banco del Estado. Adicionalmente, se requiere la participación de gobiernos locales, tanto municipios (con competencias en agua y saneamiento) como consejos provinciales, más las familias, comunidades y organizaciones de la sociedad civil que operan en los territorios. En suma, se requiere una verdadera cruzada nacional contra la desnutrición, considerando los componentes previamente mencionados, con metas anuales nacionales y locales, y una adecuada y oportuna capacidad de seguimiento, para luchar contra lo que probablemente es el peor mal de la pobreza, no solo material sino humano y cultural, y contra la desigualdad en la sociedad ecuatoriana que esteriliza la semilla del Buen Vivir. El cambio es posible, pero requiere la responsabilidad de todos: gobierno central, gobiernos locales, familias, medios de comunicación, y en general actores de la sociedad civil.

#### 4.2. Protección y seguridad social integral para la equidad y el bienestar en el tiempo

La vulnerabilidad frente a las contingencias, en las fases más complejas del ciclo de vida y en las condiciones estructurales, es una fuente de inequidad muy importante, cuando no todas las personas, como en el caso ecuatoriano, tienen las mismas capacidades para enfrentarlas. Por ello, una acción fundamental de cualquier Estado es construir un sistema de protección y seguridad social adecuados para toda la sociedad.

La protección y seguridad social en el Ecuador afronta problemas severos. Aquellos específicamente referidos a la inequidad se evidencian en la cobertura limitada de la seguridad social, donde el Estado subsidia el 40% del monto de pensiones civiles y 60% de pensiones militares y policiales, para apenas un tercio de la población económicamente activa (PEA), quedando como remanente la amplia mayoría de la población desprotegida: pobres, trabajadores independientes, amas de casa, quienes cuidan a personas con discapacidad y adultos mayores, entre otros. Los protegidos son los trabajadores formales que cuentan con ingresos y fuente de trabajo estable, es decir la PEA con mayores ingresos, que es población blanca y mestiza y reside en el ámbito sobre todo urbano (gráfico 2).



Fuente: INEC (2006, 2010).  
Elaboración: MCDS.

**Gráfico 2**

En este ámbito, conceptualmente hablando, tal vez lo más progresivo es el Seguro Social Campesino, que protege a la familia campesina completa, aunque sus prestaciones son limitadas.

Para compensar las limitaciones de la seguridad social y proteger a los hogares, el Estado ha ido mejorando, sobre todo en los últimos años, la oferta de salud, que se irá incrementando en función de las posibilidades presupuestarias y cuenta con una transferencia monetaria que llega de manera fija a hogares bajo la línea de pobreza (Bono de Desarrollo Humano para mujeres en representación de hogares pobres, y Pensión Asistencial para adultos mayores y personas con discapacidad sin pensión de seguridad social, excepto del Seguro Social Campesino). Estas intervenciones requieren una mirada más integral, y con la perspectiva de mejorar la justicia actual e intergeneracional requerimos una reforma completa que considere las distintas poblaciones actuales y futuras, y las prestaciones referidas no solo al mundo laboral, en el campo de la protección frente a contingencias, sino también el financiamiento con sentido de justicia y solidaridad y la sostenibilidad dinámica.

Aquí se consideran algunos elementos claves para configurar un Sistema Integral de Protección y Seguridad Social Universal progresivo, que debe involucrar cambios sistémicos: institucionales, legales, financieros y de gestión; la creación de sistemas contributivo y no contributivo para efectivizar la universalidad; y la construcción de una nueva arquitectura financiera e institucional que haga operativa dicha protección.<sup>73</sup>

En el campo de la protección social, dirigida sobre todo a la población de menores recursos, considerando la experiencia ecuatoriana, es fundamental caminar de la asistencia a la inclusión económica, sin descuidar por supuesto el sentido de la protección en situaciones de vulnerabilidad, pero conscientes de que la protección no es suficiente, pues luego el mercado no articula automáticamente a esta población, por lo que se requieren medidas deliberadas de inclusión económica. Por otra parte, una nueva generación de políticas debe romper la intervención puntual compensatoria, y orientarse a una intervención más integral o sistémica, en la cual la intervención no sea solo sobre individuos sino sobre la familia, la organización y la comunidad. En la dirección de la inclusión económica se ha empezado ya a transitar hacia allá en el gobierno actual con la creación del Crédito de Desarrollo Humano, la estrategia de capacitación y las políticas dirigidas a la economía popular y solidaria. Queda todavía pendiente la consolidación de estas medidas, que rompan con el círculo de pobreza no solo en el mediano plazo para las actuales generaciones, sino intergeneracionalmente. Estas medidas deben lograr emancipar a los ciudadanos e incluirlos democráticamente, sin asimetrías, segmentaciones ni funcionalismos políticos, fortaleciendo la organización y el tejido social. Todo ello apelando además a un ejercicio constructivo de ciudadanía, donde la corresponsabilidad compartida de la madre y el padre con su vida y la de su familia es clave (condicional para la atención de la salud y educación de los hijos, y para la salud de la madre). Por supuesto, para que

---

<sup>73</sup> El enfoque introducido en este acápite sobre la reforma a la seguridad social es, en realidad, producto de un extenso trabajo desarrollado por el equipo técnico del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y técnicos de las distintas instituciones de la seguridad social. Agradezco particularmente el aporte de Ruth Lucio a esta reflexión.

estas políticas sean sostenibles y efectivas se requiere el acompañamiento de una política económica que aliente un modelo de desarrollo incluyente y una política impositiva y fiscal progresiva.

El Ecuador, por otra parte, todavía mantiene una ventana de oportunidad demográfica, por la predominancia de la población joven. Sin embargo, el prolongamiento de la esperanza de vida y el envejecimiento normal de la población, que se da por las mejores condiciones de vida y salud, hacen que esta ventana se vaya cerrando en el tiempo, y ya nos queda solamente alrededor de una década para prepararnos al cambio en mejores condiciones que las actuales. La reforma de la seguridad social es, por tanto, una reforma prioritaria e histórica para el Ecuador, por la urgencia y alcance en la calidad de vida para esta y las futuras generaciones; desde la perspectiva de equidad social e intergeneracional es una reforma fundamental.

La reforma a la seguridad social debe impulsar un sistema integral de seguridad social de la población, con calidad y eficiencia a lo largo de la vida, guiado por el principio ético de la igualdad, mediante políticas implementadas siguiendo principios socioeconómicos de equidad, justicia, dignidad e interculturalidad, sostenible en el tiempo. Este sistema, conforme lo manda la Constitución de 2008, debe ser público y universal, con obligatoriedad contributiva de acuerdo a la capacidad de pago, afirmando los lineamientos de redistribución progresiva por parte del Estado, pero también promoviendo la reciprocidad y solidaridad entre los contribuyentes y beneficiarios.

El financiamiento, dados los niveles de desprotección y pobreza, debe ser mixto, a través de impuestos y cotizaciones, con un sistema combinado: contributivo y no contributivo. El Estado debe redistribuir los recursos públicos apoyando más a quienes más necesitan, superando así la alta regresividad del actual sistema, pero también incentivando la responsabilidad de todos, que fomente una cultura ciudadana con dignidad, a través de la obligatoriedad de la contribución, como lo plantea la Constitución de 2008, para todos quienes puedan contribuir en función de su capacidad de pago.

El sistema de seguridad social planteado debe enfocar la Protección de Ingresos y Protección de Salud bajo cuatro subsistemas: Universal de Pensiones (Invalidez, Vejez y Muerte, IVM), Riesgos del Trabajo y enfermedades profesionales, Seguro por Desempleo y Cesantía, y de Salud.

Una reforma al sistema de seguridad social debe contemplar, por otro lado, escenarios de transición para no afectar a la población que ha contribuido solidariamente por décadas al sistema, y, finalmente, plantear la sustentabilidad financiera del sistema con tasas de reemplazo adecuadas a los estándares nacionales e internacionales. El objetivo es la protección contra las contingencias laborales, de salud, y mantener una vejez digna después de retirarse de la actividad productiva. Si se logra universalizar el sistema de seguridad social progresivamente, se habrá logrado incidir en un aspecto clave de equidad y Buen Vivir en Ecuador.

#### **4.3. Acceso a un hábitat digno: un tema de justicia, equidad y economía**

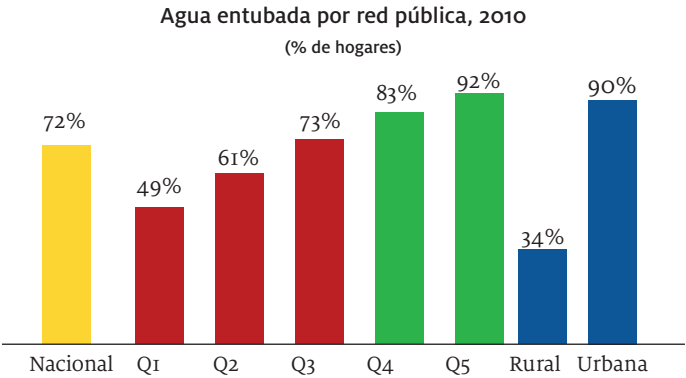
Otro elemento esencial dentro de una política social de equidad es el referido al hábitat: el entorno físico y social en el que se desarrolla la población y que abarca diversos aspectos tales como el suelo, la vivienda, la infraestructura social básica (servicios), el ordenamiento territorial, entre otros.

El acceso a un hábitat digno es, de hecho, un elemento que propicia la cohesión del tejido social y el desarrollo equilibrado de los territorios. La calidad de los espacios habitacionales y el acceso a sistemas adecuados de servicios básicos e infraestructura son determinantes en las condiciones de vida de las personas y grupos sociales, pues influyen directamente sobre variables como la salud, la educación e incluso el potencial desarrollo productivo y social.

La vivienda precaria, el hacinamiento, y la falta de acceso al agua potable y saneamiento, por ejemplo, guardan relación con severos problemas de salud pública (propagación de enfermedades contagiosas, altas tasas de desnutrición y mortalidad infantil) y violencia doméstica. La falta de criterios de ordenamiento territorial igualmente conlleva dificultades de acceso a servicios públicos como educación y salud. La falta de vivienda (o la falta de tenencia legal y segura) en muchos casos impide la posibilidad de acumulación básica de riqueza, pues es el principal activo tangible de la mayoría de hogares pobres, que ven en ella incluso sus posibilidades emprendedoras (BID, 2006).

En el Ecuador, existe aún una deuda social en este campo. Las asimetrías en el acceso a un hábitat adecuado se visibilizan, por ejemplo, al analizar las brechas de acceso a sistemas de agua potable y alcantarillado entre regiones y entre niveles de ingreso. Así, para el año 2010, la cobertura de agua por red pública en la zona urbana duplica la cobertura existente en el sector rural; la misma relación se observa al comparar los hogares en los quintiles más ricos y más pobres del país (gráfico 3).

**Grafico 3**



Fuente: INEC (2010).  
Elaboración: MCDS.

Por otro lado, en lo que se refiere a vivienda, a pesar de que existen programas específicos para dotar de soluciones habitacionales, tanto para mejoramiento como para vivienda nueva<sup>74</sup>, los niveles actuales del déficit de vivienda son alarmantes<sup>75</sup>: cifras preliminares hablan de 911 mil viviendas con déficit cualitativo y 740 mil con déficit cuantitativo, concentradas en zonas rurales y urbano-marginales (el 41% de las viviendas de zonas rurales son irrecuperables y el 30% requieren mejoras), y en los deciles de menor ingreso. Y si bien los programas de gobierno han buscado incrementar su cobertura, las acciones resultan insuficientes frente

a la magnitud del déficit.<sup>76</sup> Igualmente, a pesar de que los programas de subsidios a la vivienda están diseñados para atender sobre todo a las poblaciones más pobres, con acciones de otro tipo para los otros grupos poblacionales, todavía falta mejorar los modelos de gestión y la priorización de subsidios.

En esta misma línea, el indicador de hacinamiento refleja desigualdades significativas. En el año 2010 este indicador tuvo una mayor incidencia tanto en el sector rural (7 puntos porcentuales más que en el sector urbano) como en los quintiles de ingreso más bajo de la población (el quintil 1 refleja un hacinamiento 21 veces superior al quintil 5) (INEC, 2010; MCDS, 2011).

La desigualdad se evidencia también al analizar la calidad de los materiales utilizados en la construcción de la vivienda. En cuanto al tipo de piso, por ejemplo, el 86% de las viviendas de las personas que viven en áreas rurales tiene piso adecuado, mientras en el área urbana el promedio es del 98%; la misma tendencia se refleja por niveles de ingreso; es decir las viviendas más precarias pertenecen a los hogares del quintil 1 (INEC, 2010; MCDS, 2011).

Frente a estas brechas, es necesario implementar políticas y acciones concretas que contribuyan al mejoramiento general de las condiciones del hábitat.

Se requiere, en primera instancia, incrementar la cobertura de servicios básicos, especialmente en zonas con altos índices de pobreza, tanto en el área rural como en el área urbano-marginal. Si bien actualmente el Banco del Estado (BEDE) brinda financiamiento a pequeños y medianos municipios en situación de déficit de servicios residenciales para la construcción de proyectos de infraestructura sanitaria, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), como ente rector de los servicios domiciliarios de agua potable y saneamiento, debe tener un rol activo para universalizar el acceso a servicios básicos de calidad, especialmente en los municipios de las zonas rurales del país, con tecnologías costo-efectivas y modelos apropiados según la zona.

En cuanto al acceso, los programas de subsidios habitacionales para mejoramiento y construcción de vivienda deben priorizar a la población de escasos recursos<sup>77</sup>, que carece de vivienda o que habita en condiciones precarias, principalmente en zonas rurales y urbano-marginales.<sup>78</sup> Para ello, será necesario mejorar los mecanismos y procedimientos de postulación a los distintos bonos (criterios claros y transparentes de calificación y selección) e incentivar tanto la corresponsabilidad de los beneficiarios (ahorro<sup>79</sup>) como la participación del sector privado, tanto en la oferta de viviendas de interés social como en el financiamiento de los hogares (crédito).

<sup>74</sup> El Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) es un mecanismo de subsidios a familias de ingresos medios y bajos, mediante el cual se entrega un Bono de Vivienda único, directo y con carácter no reembolsable, para financiar la construcción, terminación o mejoramiento de vivienda, en las áreas urbanas, rurales y urbano-marginales del país. El monto del Bono de Vivienda está determinado por una escala según los niveles de ingreso del hogar, el costo total de la vivienda y un aporte del postulante.

<sup>75</sup> El déficit se calcula actualmente a partir del análisis de las condiciones de pisos, techos y paredes. Se entiende que existe déficit cualitativo cuando dos de las tres condiciones son buenas y se puede mejorar la vivienda; en cambio, se habla de déficit cuantitativo cuando solo una de las tres de las condiciones de la vivienda es buena, caso en el que se requiere vivienda nueva. Por lo tanto, los programas de mejoramiento de vivienda buscan atender el déficit cualitativo mientras que los programas de vivienda nueva buscan atender el déficit cuantitativo. Es importante mencionar, sin embargo, que actualmente la metodología de estimación del déficit se encuentra bajo revisión.

<sup>76</sup> Entre 2007 y 2009 se han entregado alrededor de 195.000 bonos (menos del 12% del déficit).

Complementariamente, se requerirá fortalecer mecanismos de acceso a la tierra y regularización de la propiedad en diversos sectores considerados informales. Esto conlleva al mismo tiempo la necesidad de desarrollar políticas en relación a la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos, previniendo así la ocurrencia de problemas derivados de la informalidad, que van ganando espacio e imponiendo en los hechos los asentamientos *de facto*.

Asimismo, se debe fortalecer el papel municipal en cuanto al ordenamiento territorial orientado a planear estratégicamente la distribución de viviendas en función del déficit habitacional. De la mano de esto es recomendable que la construcción de soluciones habitacionales de interés social contemple la participación de la ciudadanía de modo que, por un lado, las viviendas estén adaptadas a los patrones culturales y ambiente de los beneficiarios, así como a la exigibilidad de viviendas de calidad. El fomento del asociativismo, como parte del impulso a la economía popular y solidaria, es crucial en este rubro.

Para los otros sectores poblacionales lo importante es contar con incentivos y oportunidades para el financiamiento y construcción de vivienda, de la mano con políticas claras para acceso a tierra urbanizable, que impidan la especulación, y que requieren un trabajo muy articulado con los municipios.

En general, se debe intervenir de manera integral en el mejoramiento del hábitat, generando espacios habitacionales de calidad y asentamientos ordenados y seguros, con políticas adecuadas de ordenamiento y uso del suelo, realizando inversiones en infraestructura básica, dirigidas a mejorar el entorno físico y social de la población. Así, el derecho a un hábitat y vivienda digna con independencia de la situación social y económica de la población podrá ser una realidad.

#### 4.4. La inclusión económica, el trabajo y la economía popular y solidaria

En una economía con un mercado tan prevaleciente como mecanismo de distribución primaria, sin otro acceso a los factores que configuran las oportunidades económicas, no hay igualdad posible. Una política social para la igualdad no puede estar completa si no busca la inclusión económica de la población, esto es, favorecer la base sustantiva de la democracia, la democracia económica, cuyo engranaje clave es el trabajo. Sin lugar a dudas, la posibilidad de la población de efectivizar sus capacidades, de desarrollar su trabajo con dignidad, permite la sostenibilidad de cualquier sociedad, en cualquier modelo de desarrollo, y, por supuesto, de cualquier política pública, y no sólo de la política social de igualdad. Una política social de igualdad basada

---

<sup>77</sup> Esto implicará revisar aspectos legales y operacionales que viabilicen esta priorización. Una herramienta que actualmente puede utilizarse para ubicar a los hogares más pobres es, por ejemplo, el registro social.

<sup>78</sup> Vale mencionar que esta política iría acompañada de las nuevas iniciativas de vivienda para hogares de ingresos medios que ya se han comenzado a través del programa Mi Primera Vivienda.

<sup>79</sup> Sobre este punto es relevante señalar que actualmente existe la opción para los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano de acceder al Crédito de Desarrollo Humano para financiar una parte de la vivienda.

meramente en la redistribución para compensar, proteger y asistir sobre todo a los más pobres, no es una política sostenible dinámicamente, ni deseable.

En una sociedad tan desigual y con tanta población en situación de pobreza como la ecuatoriana (32,8% de incidencia de pobreza por ingresos a nivel nacional en el año 2010; MCDS, 2011), el activo fundamental para la mayoría de los ciudadanos es su capacidad de trabajar. El trabajo no solo permite acceder a un ingreso y a unos bienes para reproducir la vida con independencia y dignidad, sino que apoya a la construcción de ciudadanía, a la movilidad social, favorece la democracia, permite la autoconfianza, la mejora de capacidades en la práctica, las aptitudes profesionales, la realización y, por tanto, favorece la salud humana y la condición social de las personas en muchas dimensiones (Sen, 1997).

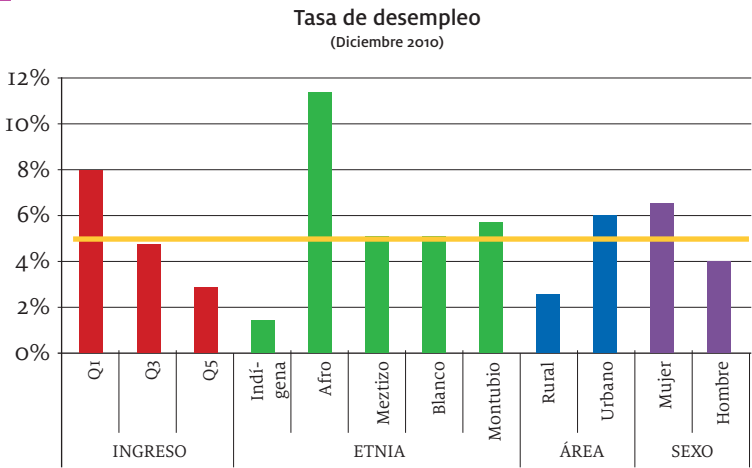
La desigualdad en el Ecuador, como se analizó previamente, obedece a varios factores económicos, políticos, culturales, históricos y coyunturales, que reproducen dinámica e intergeneracionalmente las brechas socioeconómicas. Por tanto, confrontar la exclusión económica y la desigualdad implica confrontar sobre todo la dinámica de un proceso construido históricamente e institucionalizado por varias décadas de políticas neoliberales. Así, la solución no es simple y tampoco se dará por decreto ejecutivo, ni por programas sociales meramente; requiere a todo el Estado movilizado con este objetivo, y a la sociedad comprometida, y ambos abiertos a una diversidad de soluciones.

El mercado laboral y el mundo del trabajo no pueden ser suficientes aun si se recuperaran parcialmente en sus formas anteriores al embate de los ajustes neoliberales. Sin embargo, es un espacio estratégico para confrontar la desigualdad y la inequidad económica, porque es allí donde se reproduce la exclusión económica y la inequidad en la aplicación de las propias leyes laborales, a través de mecanismos directos como la injusta distribución del valor económico entre empresas y trabajadores, la discriminación y descalificación de segmentos importantes de la clase trabajadora, la insuficiencia dinámicamente desigual del mismo sistema en la creación de oportunidades, y mecanismos indirectos de exclusión, que expresan y procesan desigualdades e inequidades de otros mercados o de otras dimensiones sociales o políticas (como las brechas sociales históricas que se derivan de sistemas de dominación política).

Ecuador presenta un cuadro de exclusión muy fuerte, evidente no solo en la población desempleada que está fuera del sistema económico, sino que está visible en la contradicción entre un mercado que tiende a homogeneizar y la gran heterogeneidad resultante del sistema económico de nuestro país. Esta heterogeneidad, antes que aparecer como un valor por diversidad, aparece como un obstáculo al desarrollo de las bases materiales de la sociedad. Por un lado, están las personas excluidas del mercado laboral, por una economía moderna atrofiada, incapaz de captar toda la oferta laboral, ni siquiera en situación de crecimiento. Cabe mencionar que estas exclusiones afectan desproporcionadamente a mujeres, indígenas, afroecuatorianos, montubios y jóvenes (gráficos 4 y 5). Por otro lado, están las personas que, sin opciones en el mercado laboral, inventan sus propias estrategias económicas, como el trabajo doméstico para el autoconsumo y la pequeña producción mercantil familiar o comunal, la economía asociativa y cooperativa, que conforman la economía popular y solidaria (EPS), siendo la economía

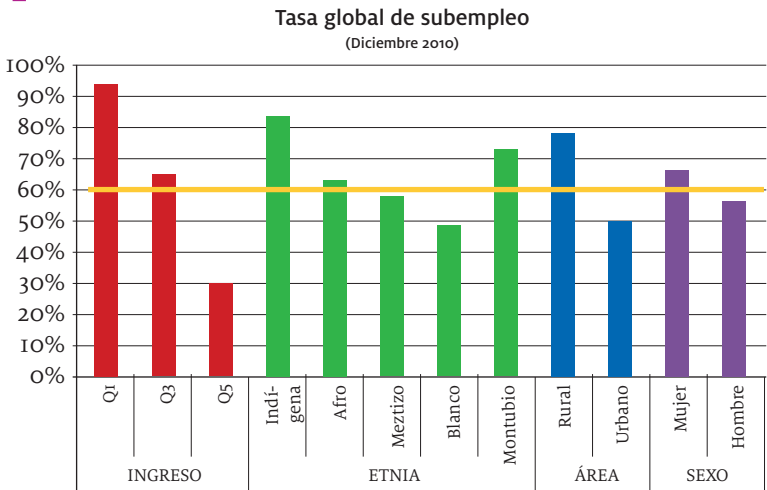
social y solidaria aquella que alcanza un mayor nivel de organización y capacidad de incidir en las políticas y los proyectos de acercamiento a la solidaridad sistémica. Esta economía opera, en general, precariamente, y tiene poco poder en el sistema económico, sujeta a una vulnerabilidad y volatilidad permanentes, e invisibilizada por la política pública.

**Grafico 4**



Fuente: INEC (2010). - Elaboración: MCDS.

**Grafico 5**



Fuente: INEC (2010). - Elaboración: MCDS.

El proceso de exclusión manifiesto en la estructura económica, por otra parte, puede ser observado en las estadísticas del mercado laboral, que muestran una estructura bipolar: por un lado, un sector moderno limitado en su capacidad de generar empleo; y, por otro lado, un sector informal abultado en el empleo, pero de baja productividad. Aunque no existen estadísticas sobre economía popular, para ubicar su magnitud, podemos considerar solo como un referente al sector

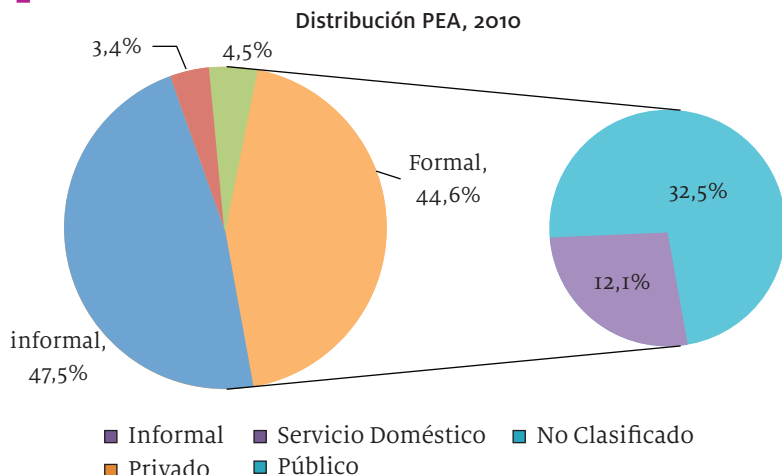
informal, aunque no es una categoría equivalente, porque no da cuenta de la economía solidaria (basada precisamente en la organización social para la actividad económica), y porque hay actores de la economía formal que pueden ser también economía popular.<sup>80</sup> Con esta precaución conceptual, lo que tenemos en Ecuador es que el 48% de la PEA ocupada forma parte del denominado sector informal, formado por microempresas (no profesionales), trabajadores independientes (cuenta propistas) y trabajadores no remunerados (cuadro 1 y gráfico 6). Toda esta economía, donde se asienta el grueso de la economía popular, cuya célula principal es la unidad doméstica fundada no solo en relaciones de parentesco sino en otros criterios de afinidad (Coraggio, 2010), requiere una política deliberada y adecuada para mejorar sus condiciones de vida, su acceso a recursos (entre otros: tierra, agua, conocimiento y crédito), su productividad y el autoempleo.

Cuadro 1. Estructura de la PEA ocupada urbana, 2010

	2010
PEA Ocupada	100,0%
Formal	44,6%
Publico	12,1%
Privado	32,5%
Gran Empresa	11,9%
PYMES	11,7%
Microempresa	7,1%
Independiente	1,3%
No remunerado	0,5%
Informal	47,5%
Micro empresa	15,5%
Independiente	27,4%
No remunerado	4,6%
Servicio Doméstico	3,4%
No Clasificado	4,5%

Fuente: INEC (2010).  
Elaboración: MCDS.

<sup>80</sup> Para una discusión conceptual más amplia se puede ver, por ejemplo: Coraggio (2002, 2010), Noya & Clarence (2009), Vuotto (2003).

**Grafico 6**

Fuente: INEC (2010).  
Elaboración: MCDS.

Por otra parte, existe una importante participación de la población en lo que podríamos denominar economía social y solidaria: aquella economía de las organizaciones, cooperativas y asociaciones entre ciudadanos a fin de satisfacer sus necesidades, proveerse de servicios y permitir la reproducción ampliada de la vida de sus miembros y familias. Considerando los registros del Instituto de Economía Popular y Solidaria creado en el año 2009, se cuenta con más de 35 mil organizaciones jurídicas en el área social y de desarrollo, en su mayoría asociaciones, cooperativas, fundaciones y comités (MIES-IEPS, 2010). Sabemos también que existen muchas organizaciones de hecho que actúan en esta economía, participando con distinto peso en varios sectores de la producción (generalmente de bienes simples pero con importancia cuantitativa, como los alimentos básicos), el comercio, el transporte, las finanzas, la autoconstrucción de vivienda y hábitat, y diversos servicios.

Si consideramos estas estadísticas como aproximaciones, la población involucrada en la economía popular, incluido su segmento solidario, no es una población marginal o menor, pues representa casi a la mitad de la población económicamente activa, y por tanto merece visibilización y atención de la política pública. Los actores de esta economía, por otra parte, no son solo agentes económicos, son sobre todo actores socioeconómicos, y ameritan políticas sociales y políticas económicas.

La Constitución de 2008, por otra parte, manda resolver el desafío de la inclusión y la igualdad, y define al sistema económico como social y solidario, lo que debe resultar en una distribución igualitaria, en trabajo digno y estable, y otros aspectos conducentes al Buen Vivir. En efecto, se concibe al régimen de desarrollo como «el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del *sumak kawsay*» (Ecuador, 2008: art. 275). Los objetivos de este régimen, entre otros, son mejorar la calidad y esperanza de vida, las capacidades y potencialidades de la población, un sistema económico más justo, democrático y productivo que genere una distribución igualitaria y un trabajo digno y

estable (art. 276). En esta dirección, el sistema económico debe estar centrado en el ser humano como sujeto y fin; con una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; con el objetivo de garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir (art. 283). Finalmente, se visibiliza a la economía popular y solidaria en el mismo nivel que las otras formas de organización económica del país, como la pública, privada y mixta.

La inclusión económica es, por tanto, un mandato político al que hay que darle factibilidad. La inclusión sugerida, sin embargo, no significa incluir a las personas en cualquier proceso económico y de cualquier modo; importa una inclusión ventajosa, más democrática, dignificante y justa. Tampoco se reduce al buen gesto de las empresas que reconocen su responsabilidad social o su viabilidad de más largo plazo, buscando negocios más inclusivos (de las minorías y de los pequeños productores y abastecedores). Pero sí se requiere una responsabilidad social con un sentido de solidaridad más democrática de las empresas, sobre todo con adecuadas relaciones y condiciones laborales que favorezcan la equidad; adecuadas relaciones de mercado que no generen dependencia y, al contrario, contribuyan a articular y potenciar a los pequeños productores; y con manifiesto compromiso con la comunidad y el ambiente. La inclusión económica que sugiere la Constitución desafía a todo el sistema económico y al modelo de desarrollo. Por ello, las políticas a impulsar son políticas socio-económicas complejas para las que no hay recetas preestablecidas. Si el modelo de desarrollo es excluyente en esencia, cualquier política compensatoria, de protección y asistencia, de acción positiva o cuotista, será coyuntural, pues el modelo seguirá reproduciendo la desigualdad y exclusión. Si aceptamos que las políticas sociales de equidad, previamente descritas, para dar a todos igualdad de oportunidades para mejorar capacidades, son políticas necesarias, y de sentido común, de ningún modo son suficientes, y producirán efectos recién en el mediano y largo plazo. Las políticas de inclusión económica, por otro lado, comprometen modos de vida, de producción, de distribución, y están más sujetas al debate y a las posiciones teóricas y políticas, así como a la acción del sistema político y los movimientos sociales, pues confrontan, en definitiva, los sistemas de poder.

En este sentido, la inclusión debe ser vista no solo desde la dimensión indispensable de la integración al consumo, sino también desde la dimensión del trabajo y de la producción, así como del paso a un consumo responsable que fomente la cohesión social y respete la naturaleza. Lo que implica, al menos, considerar los siguientes lineamientos de política: señalar la necesidad nacional de una más equitativa inclusión en la economía, limitando el poder excesivamente concentrado de la producción y los mercados, y promoviendo el desarrollo de los sectores económicos más incluyentes y generadores de trabajo digno; mejorar las condiciones de entrada y permanencia en los mercados laborales de la población, sin discriminación de ningún tipo; promover articulaciones y asociaciones entre los pequeños productores, que apunten a ponerlos en mejores condiciones de negociación y competencia en los mercados y en particular con las empresas de capital. Se trata de lograr una sinergia más adecuada, pero también una mayor equidad en la distribución de la riqueza; dar más poder y capacidad a la economía popular, y expandir y apoyar su segmento solidario, que es una solución real a las necesidades económicas de gran parte de la población, que requiere mejores condiciones para operar. Las políticas de inclusión económica deben ir de la mano

con el impulso de un sistema económico más social y solidario<sup>81</sup>, como manda la Constitución, lo que supone combinar los principios de institucionalización económica basados en el autoconsumo, la reciprocidad, la generación de excedentes, la redistribución, la reproducción ampliada sostenible, el mercado y la planificación (Coraggio y otros, 2009), logrando una articulación adecuada entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza que nos garantice mayor equidad y un desarrollo más democrático y sostenible.

Operativizar estos grandes mandatos y lineamientos representa un desafío mayor; y está claro que el cambio en el modelo de desarrollo y la mayor democratización del sistema económico pasan no solo por la voluntad política de los gobiernos y las políticas públicas, sino también por una adecuada institucionalidad, normas y regulaciones coherentes con este fin, pactos sociales mínimos y corresponsabilidades, empezando por los distintos niveles de gobierno hasta la sociedad civil y sus actores socioeconómicos. En verdad, las implicaciones de lo que aquí se expresa requieren de mucho debate y trabajo. En este artículo, aco- taremos la discusión a lo que consideramos es importante incluir en una política social de igualdad, y así hablaremos desde la perspectiva de las políticas activas de inclusión económica, como políticas necesarias, aunque sus contenidos y metodologías siempre serán perfectibles y ajustables. El contexto de la política económica, que merece otros tiempos y espacios de análisis, solo se menciona en términos generales y para enmarcar mejor las políticas mencionadas.

### *Marcar la cancha para una economía incluyente*

El objetivo de lograr una economía incluyente desde el ámbito de la política pública es complejo y, dada la categorización usual de las políticas sectoriales, corresponde fundamentalmente abordarlo desde la política económica y la planificación del desarrollo en su conjunto, por lo que sobrepasa el ámbito de la política social abordada en este artículo. Pero, asimismo, una política social de igualdad, que no considere políticas activas para la inclusión, no es una política social completa. Como se anotó, la Constitución define el sistema económico como social y solidario, lo que implica actuar con el mercado, pero no desde el mercado, y centrar claramente los objetivos del desarrollo humano, la inclusión y la democracia como aspectos del Buen Vivir, y tratarlos como características claves de la economía, permitiendo resolver las necesidades y aspiraciones legítimas de todos —presentes y futuras generaciones—, en armonía con la naturaleza y con respeto a las diversidades. En todo caso, podríamos aquí simplemente mencionar algunos temas fundamentales que deben ser abordados desde la política económica: limitar el poder excesivamente concentrado de la producción y

---

<sup>81</sup> La economía social se menciona aquí en el sentido que la define Coraggio, como un «sistema de principios, normas, instituciones y prácticas que se dan en una sociedad para definir, movilizar o generar, distribuir y organizar combinaciones de recursos, con el fin de proveer las bases materiales de la sociedad, produciendo, distribuyendo, intercambiando y utilizando bienes y servicios útiles para satisfacer de la mejor manera posible las necesidades y deseos de todas y todos su miembros y a través de las generaciones» (2010: 3). Es en definitiva una economía que permite el sustento del hombre y la mujer en sociedad, permite la reproducción en armonía de la vida humana y de su soporte vital que es la naturaleza. El principio ético es la reproducción de la vida de todos.

los mercados, y la depredación irresponsable de la naturaleza, para dar oportunidad a más actores económicos con estrategias cooperativas de mayor sostenibilidad y mejor distribución, en un contexto de mayor y más eficiente regulación y de políticas macroeconómicas, fiscales, crediticias y comerciales consecuentes, promoviendo una mayor democratización en el acceso a activos, entre otros; promover el desarrollo de los sectores económicos más incluyentes y generadores de trabajo digno (agricultura, industria, construcción, turismo, etc.), con políticas sectoriales de fomento; gestionar políticas de gasto e inversión pública (abrir el mercado de compras estatales), que alienten a los sectores más incluyentes y generadores de empleo, y a la economía popular y solidaria; procurar políticas que generen infraestructura y servicios y mejoren la conectividad y productividad sistémica, que impidan una competitividad basada en los bajos costos del trabajo y el ambiente; promover políticas de desarrollo territorial desde una política nacional de equilibrio regional, entre otras.

### *Trabajo y salarios dignos, sin discriminación ni exclusión*

Como se ha dicho, uno de los mecanismos clave de inclusión es el trabajo. Por tanto, una de las tareas prioritarias de una política pública reorientada por el principio ético de igualdad es mejorar las condiciones de entrada y permanencia de la población en los mercados laborales sin discriminación de ningún tipo. Por supuesto, no se trata de generar cualquier trabajo, como las políticas de corte más neoclásico sugieren cuando abogan por la desregulación del mercado laboral argumentando que esto generará más empleo. Este argumento encuentra su límite en situaciones de ofertas laborales estructuralmente excedentarias, como en el caso ecuatoriano, en donde la desregulación provoca bajos salarios y precarización de las condiciones laborales, sin resolver los problemas estructurales del mercado laboral (Coraggio y otros, 2001). Así, es necesario activar políticas laborales y salariales que permitan la generación y mantenimiento de trabajo con condiciones laborales y salariales dignas. Se trata de buscar un trabajo que permita la independencia, la movilidad social, la realización individual y el aporte al desarrollo y al Buen Vivir, no solo individual y familiar sino social. Para ello, es importante regular adecuadamente el mercado laboral para evitar la precarización laboral sin desincentivar la productividad, en el marco de un mundo que cambia. En países con mercados laborales heterogéneos como el nuestro, las políticas de salario mínimo son importantes, y se requieren reglas claras para su determinación. También se requiere dar condiciones adecuadas a la organización de los trabajadores y a su capacidad negociadora, que no aliente excesos de ningún lado, y que logre acuerdos justos. En esta dirección, el fomento de la negociación tripartita en comisiones sectoriales reestructuradas es un imperativo; así como lo es actualizar el Código de Trabajo, en un sentido más amplio, en función de los derechos y consideraciones del trabajador y sus organizaciones, reconocidos constitucionalmente.

Uno de los pactos sociales clave con los empresarios tiene que ser el reconocimiento de que no se puede acumular y ganar a costa de la subvaloración del trabajo y de la precariedad laboral. Hay que precautelar el trabajo y los salarios dignos y de mayor equidad, y sostener corresponsablemente la seguridad social. Si la seguridad social no cubre a la población, tendrá que ser el mismo Estado, con fondos de los mismos ciudadanos con capacidad de cotizar (impuestos), el que

tenga que asistir con una protección mínima a una sociedad para que esta sobreviva, lo cual es claramente insostenible en el largo plazo. Un salario adecuado permite reducir la acumulación de necesidades a satisfacer mediante la seguridad social. Los ajustes salariales tendrán que reconocer la situación económica (inflación crecimiento, etc.), así como los cambios en los niveles de productividad, e incorporar criterios de equidad que deben permitir cubrir el costo de la reproducción de la vida del trabajador y su familia (en consideración del número promedio de perceptores por familia); y, más dinámicamente, tener una participación justa en las utilidades, que fomente la equidad y no exacerbe la diferencia entre el capital y el trabajo, ni entre los mismos trabajadores. Hacia allá debe caminar la política salarial. Un paso adelante ha dado la actual administración, pero es fundamental consolidar un pacto sostenible con mecanismos efectivos para su implementación.

Otra política importante, en corresponsabilidad con los actores privados, es apoyar al fortalecimiento de las capacidades complejas de los trabajadores, generando una mayor polivalencia, mayores opciones (incluida la del autoempleo asociativo) y una posibilidad de más rápida reconversión dinámica en un mundo de alta incertidumbre y cambios. Para ello, las políticas de capacitación y formación profesional, y de certificación laboral, son políticas muy importantes, que deben ser adecuadas al momento y las tendencias actuales, en las que el Estado debe avanzar y escalar adecuadamente. Por otra parte, si bien el Estado debe escoger legítimamente sus sectores de interés para fomentar, y apostar en la capacitación y formación laboral, no es menos importante, desde la perspectiva de inclusión y fomento al empleo, entender la dinámica del mercado laboral, y saber responder a las necesidades de calificación que allí se manifiestan. Finalmente, en materia laboral el Estado debe doblar esfuerzos para consolidar, en asocio con las municipalidades y representantes del sector privado, bolsas de empleo y servicios de apoyo a la colocación laboral, estrategia que se ha iniciado ya en algunas ciudades, pero que requiere mayor profundización y afianzamiento.

En materia de políticas de acción afirmativa para grupos excluidos o discriminados también resta mucho por hacer. Los mayores avances en el caso ecuatoriano tal vez se han dado en los grupos de población con discapacidad, pero es fundamental mejorar, más que la normativa, la aplicación de esa regulación para evitar la discriminación y exclusión de grupos importantes como las mujeres, los jóvenes, indígenas y afroecuatorianos. Al respecto, es fundamental lograr la responsabilidad social empresarial en estos temas.

### *Responsabilidad social empresarial democrática*

En este trabajo se reconoce que el mercado no ha sido normalmente un asignador justo e inclusivo, lo que no significa que no tenga un rol importante en la coordinación de una economía compleja. Por ello, la regulación es clave y se deben promover articulaciones, asociaciones que brinden mejores condiciones de negociación entre los trabajadores asalariados y entre los pequeños productores que apuntan a los mercados y a las economías modernas en el sentido capitalista, que permitan una sinergia más adecuada y mayor equidad en la distribución de la riqueza. Los conceptos de negocios inclusivos y las cadenas de valor que generen mejor distribución, acceso a mercados, conocimiento, transferencia tecnológica, organización, sin producir dependencia en los pequeños productores, son una

opción que debe ser cuidadosamente explorada y fomentada. Se requiere para ello una responsabilidad social más democrática, menos asimétrica, que reduzca los abusos en el control del mercado. La política pública en este campo es incipiente en el Ecuador, más allá del *marketing* social hace falta construir acuerdos sostenibles de inclusión adecuada y compromisos serios con los trabajadores, los productores, la comunidad y el ambiente en el que operan.

### *La economía popular y solidaria*

Una de las expresiones de la desigualdad y exclusión en el país se observa sobre todo en las tasas de subempleo, en la informalidad y, en menor medida, en las tasas de desempleo, como se analizó previamente. La población que no puede incorporarse al mercado laboral moderno es normalmente población también desprovista de activos productivos importantes, que, sin embargo, debe inventar su propio trabajo, su propia economía, que aquí hemos denominado economía popular. A esta economía popular, donde prevalece el trabajo sobre el capital, la definiremos como aquella economía que gestionan las propias personas y familias para lograr un ingreso y/o medios de vida que requieren para el sustento de su familia en las mejores condiciones posibles. Cuando esta búsqueda se hace más organizadamente y opera cooperativamente, se reconoce como economía solidaria. La economía popular y solidaria (EPS) nace como estrategia de supervivencia o movilidad social más colectiva, o como opción bajo formas culturales o históricas determinadas. El principio de la solidaridad en la economía es un concepto más amplio y no está solo en la economía popular, pues opera también en la economía pública (por ejemplo en la redistribución, en la seguridad social si el sistema es solidario) y en la economía privada (responsabilidad social democrática). Aquí analizaremos solo la parte de la economía popular y solidaria. Esto no solo por razones de justicia y equidad, sino por la convicción de que si a esta economía se le dan mejores instrumentos, normas, instituciones, recursos, y se la articula en mejores condiciones con la economía empresarial y pública, debidamente reguladas, puede aportar a la construcción de una economía más social, que construya relaciones sociales distintas, cuyo sentido sea la reproducción y desarrollo de la vida de todos y de la naturaleza, única manera de sostener la reproducción ampliada en el tiempo.<sup>82</sup>

La EPS es también, a pesar de su capacidad de asociarse y del recurso de la cooperación y la escala, una economía altamente heterogénea y volátil, pues carece de poder en los mercados más dinámicos, y se caracteriza, en general, por su baja productividad, que le impide competir en el mercado con las empresas más concentradas con capacidad de acumular e innovar. Esta economía puede enfrentar una competencia salvaje, y producirse y reproducirse en condiciones precarias. De este modo, no se trata de hacer apología sobre esta economía,

<sup>82</sup> La economía popular y solidaria, así como la economía social, son al momento categorías en construcción, y se trata de disciplinas emergentes dentro de la ciencia económica. De este modo, no existe un marco teórico duro y claro, pero sí muchos aportes y discusión. Este análisis es parte de ese debate, y propone unas definiciones particulares para nuestra necesidad analítica, pero también operativa desde la perspectiva de política pública. Las definiciones conceptuales, por tanto, también están sujetas a ajustes. Para revisar otros aportes conceptuales en la materia revisar: Coraggio (2002, 2010), Noya & Clarence (2009), Vuotto (2003), entre otros.

se trata de superar la precariedad, de mejorar las condiciones y productividad, con un adecuado apoyo y conexión a dinámicas virtuosas, que les permita resolver necesidades materiales y construir lazos sociales que apoyen la cohesión e inclusión.

Desde la perspectiva de la política social, esta economía merece urgente atención, pues, pese a su precariedad, resuelve parte de los graves problemas sociales del país y ayuda a combatir la pobreza, y en épocas de crisis ha sido particularmente clave para paliar los impactos sociales. Sin embargo, a pesar de su importancia social y económica, esta economía ha sido tradicionalmente invisibilizada, desde los mismos diagnósticos hasta la formulación de políticas públicas, llegando inclusive a ser criminalizada (informalidad).

Las propuestas de política han sido muy marginales, pensadas como apoyo marginal y asistencial a los pobres, generalmente incorporando algo de microcrédito y algo de capacitación, sin entender sus lógicas ni la dimensión integral de la problemática. Desde la perspectiva teórica más neoliberal se ha pensado que facilitando la titularización o formalizando estas economías, con menos trabas e injerencia estatal, la economía llamada informal, considerada por algunos autores como semilla del emprendimiento capitalista, podría desarrollarse y competir plenamente (De Soto, 1986). Sin dejar de desconocer que puede haber situaciones exitosas, en general, la realidad es que estos actores enfrentan un poder de mercado y una dinámica capitalista que es normalmente concentradora y excluyente. Por tanto, no solo se trata de formalizar y facilitar los trámites, se trata de dar respuesta a problemáticas y necesidades materiales, y a las dinámicas que excluyen e impiden su desarrollo en contextos territoriales concretos. Evidentemente, es muy poco lo que se ha avanzado en esta materia y en su entendimiento, y, por lo mismo, una política pública seria y especializada está pendiente. Una intervención adecuada en esta arena puede permitirnos trazar las pautas que marquen una transición hacia una economía más social, que potencie todos los activos, la energía y la capacidad de innovación existente en todos los sectores económicos, incluyendo la economía popular y solidaria, para lograr una sinergia más adecuada e incluyente en el sistema económico. La Constitución de 2008 nos demanda responder en esta materia, disponiendo desarrollar para ello una institucionalidad propia, así como normativas y políticas de fomento.

En esta dirección, es fundamental pasar de programas acotados, pensados más en asistencia a la pobreza, hacia políticas de Estado gestionadas por una institucionalidad fuerte, moderna y especializada en esta economía particular. Para ello, el gobierno de Correa creó el Instituto de Economía Popular y Solidaria en el año 2009, encargado de levantar información y diagnósticos especializados, fijar políticas de promoción y consolidar metodologías modernas, especializadas y efectivas, de intervención y monitoreo. Por otra parte, está en curso la creación de una instancia financiera pública especializada en servicios financieros de segundo piso (Corporación Nacional de Finanzas Populares), encargada de fortalecer la gran red heterogénea de instituciones de finanzas populares (más de 1.200 cooperativas de ahorro y crédito, y cientos de cajas de ahorro y crédito, bancos comunales, etc.). Finalmente, y, a nivel de la arquitectura institucional está pendiente la constitución de una instancia propia de control, con las debidas seguridades y control de riesgo, pero también con el entendimiento y especialización en el sector (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que se creará por la Ley de EPS).

En el plano normativo, actualmente (2011), se discute el proyecto de Ley de Economía Popular y Solidaria<sup>83</sup>, presentado por el Ejecutivo en la Asamblea Nacional. Esta ley llena un vacío legal importante y consolida en un solo cuerpo legal un grupo de leyes dispersas y desactualizadas, como la misma Ley de Cooperativas que data de hace 45 años, y varias otras leyes más gremialistas. La Ley tiene por objeto reconocer y fortalecer la economía popular y solidaria, incluyendo al sector financiero que opera en esta economía; normar su constitución, organización, funcionamiento y extinción; instituir su régimen de derechos, obligaciones y beneficios; y establecer la institucionalidad pública que hará la rectoría, fomento, regulación y control.

En relación a la política pública, lo fundamental es entender que quienes actúan en la EPS son sujetos socio-económicos, que requieren intervenciones integradas e integrales complejas, y que no bastan las políticas de asistencia a población pobre, pues son economías con recursos propios, aunque limitados, y hay varias potencialidades a considerar; es clave potenciar sus propios recursos, y la energía y corresponsabilidad de su empeño. Tampoco bastan las políticas sectoriales, pero, por supuesto, es fundamental que las políticas macroeconómicas y sectoriales apoyen la EPS y no la amenacen. En términos más específicos, ya hemos probado microcréditos y capacitación, y estos han resultado insuficientes; hemos probado intervenciones sociales, transferencias y otros programas, que apoyan, pero no resuelven el problema. Así, la intervención en esta población y economía debe ser integral con instituciones especializadas, normas altamente especializadas, política social, política económica, con inversión pública en servicios e infraestructura en los territorios concretos donde operan, con políticas redistributivas que favorezcan sus capacidades y activos. Es importante mirar las necesidades sociales, como apoyo al cuidado de los hijos, educación, salud, protección y seguridad social que consideren sus condiciones de contribución. Las inversiones compartidas en infraestructura productiva y servicios básicos, tanto en el sector rural como en los sectores urbano-marginales, donde mayoritariamente se desenvuelven los actores de la EPS, son muy importantes. La política de intervención debe superar la mirada microeconómica del actor a la mirada más meso de los territorios, las relaciones, las dinámicas económicas más complejas, que confrontan o pueden confrontar su desarrollo; esto requiere de una adecuada coordinación con los gobiernos seccionales, y las mismas organizaciones para definir las prioridades de inversión o intervención en general. Una mirada macroeconómica es también insoslayable, tanto para valorar los aportes que hace esta economía (baste como ejemplo el peso de las remesas en el balance con el exterior), pero además para su protección, pues no importan los recursos comprometidos para apoyar esta economía si una política macroeconómica, como la apertura de mercados a oleadas de productos simples, propios de la economía popular, o una práctica oligopólica, pueden derrumbar cualquier avance. La mirada, por tanto, debe ser completa e integrada.

Desde la política más especializada para esta economía se debe considerar lo siguiente. En primer lugar, el fortalecimiento de sus capacidades, que se

<sup>83</sup> Esta propuesta de ley fue realizada por el Instituto de Economía Popular y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en coordinación con el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y el Ministerio de Coordinación de Política Económica, con un trabajo de más de un año, que contó con la participación de muchas organizaciones de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador (más de 1.500 actores). Al momento se discute el proyecto de Ley en la Asamblea Nacional.

relaciona sobre todo con capacitación y asistencia técnica de los trabajadores en sus actividades específicas y en el manejo financiero y del negocio, reconociendo que muchos de estos actores manejan varias actividades y se mueven en escenarios y trayectorias cambiantes, siendo necesario contar con estrategias flexibles. En segundo lugar, es fundamental favorecer al acceso a activos financieros y otros activos productivos, dependiendo de la necesidad: tierra, agua, vivienda, información útil, entre otros. En tercer lugar, se debe favorecer la conectividad y los servicios públicos a bajos costos para apoyar sus posibilidades de mejoras en productividad y acceso a mercados. El limitado acceso a mercados maduros y estables es una de las mayores debilidades. Por tanto, en cuarto lugar, una política importante es el apoyo al acceso a mercados más estables. En esta dirección una de las medidas importantes que se empezó a implementar en el año 2008 fue la apertura del mercado público estatal, con el cambio en la ley de contratación pública, y la política de preferencia a la producción nacional, y en ella a la pequeña producción, sobre todo en montos de menor cuantía. El mercado público es el único mercado donde el Estado tiene control y pone las reglas, y bien puede ser movilizado, sin grandes costos en eficiencia, para activar la pequeña producción nacional. En quinto lugar, otra política clave es la promoción de la organización y la asociatividad de estos actores económicos para que puedan alcanzar mayores escalas y mejores opciones en los mercados de sus insumos y de sus bienes y servicios. Por supuesto, todo ello debe estar enmarcado en el entendimiento de un fomento complementario de las dinámicas productivas territoriales de nivel meso, que permitan viabilidad y sostenibilidad a las distintas iniciativas. Toda esta intervención debe ir acompañada de sistemas estadísticos y de información que permitan una adecuada planificación, monitoreo y evaluación, que aporte oportunamente a la toma de decisiones no solo de los actores públicos a cargo de la política sino, y sobre todo, a los actores de la EPS.

Todas estas intervenciones, por otro lado, deben tener su expresión en territorios concretos, y desde la perspectiva de equidad y equilibrio territorial esto debe expresarse en estrategias de desarrollo rural y urbano-marginal endógenas, efectivas y factibles, que den poder a los actores, y no los estigmaticen e instrumentalicen.

En particular, en lo referente al desarrollo rural, el país reporta una larga trayectoria (sobre todo, en el último tercio del siglo pasado). Esta trayectoria, sin embargo, quedó trunca a finales de siglo e inicios de la primera década del nuevo milenio, por lo cual hace falta un trabajo de renovación y continuidad política en este campo, que recoja los aciertos y también aprenda de los errores del pasado. La coyuntura actual de gobierno es propicia para aportes y debates en esta dirección: se remeció la institucionalidad del Ministerio de Agricultura, con su política otrora limitada a la exportación y a la producción agrícola de medianos y grandes productores, y se ha favorecido una mirada hacia los campesinos y al desarrollo rural también, replanteándose, sobre la marcha, las instituciones a cargo de las políticas de tierra, agua, capacitación, investigación, y asistencia técnica. Por supuesto, esto es solo una parte de una estrategia más amplia, y existe un gran reto para impulsar y consolidar políticas adecuadas, que apoyen a los campesinos en las actividades agropecuarias y de pesca y sus derivados más industrializados, actividades estratégicas para la soberanía alimentaria, fuertemente recargada en sus hombros, y las otras actividades de manufactura, turismo y otros servicios cada vez más comunes en las estrategias diversificadas que se expresan en la pluriactividad de las mujeres y hombres del campo y de sus asociaciones.

El desarrollo urbano-marginal, en cambio, es un campo prácticamente inexplorado por la política pública en el país. Las iniciativas son marginales, en general, y lo que existe está en la misma sociedad civil y, en algunos casos, en ciertos gobiernos locales. La construcción de políticas y metodologías de intervención en este campo es más compleja, pues empezamos desde muy abajo en experiencia y conocimiento. Esta arena requiere el contingente de la academia, de la experiencia internacional, y de las pocas pero valiosas experiencias trabajadas en el país, para apoyar la construcción de la política, reconociendo los distintos roles de los actores privados, las organizaciones y los gobiernos, tanto del nivel central como del local. Algún trabajo se ha avanzado desde el gobierno con el apoyo a actores clave de la economía popular: las tiendas, las panaderías y otros negocios de los barrios. Sin embargo, es fundamental optimizar el nivel de observación y análisis, y reconocer las dinámicas económicas urbanas y el rol real y potencial de la economía popular y solidaria en ellas (experiencias como las de barrios productivos de Brasil pueden ser opciones interesantes a considerar). Finalmente, los barrios urbano-marginales de las ciudades grandes e intermedias están conformados por una gran proporción de población migrante que llega del campo o de las ciudades pequeñas. De este modo se debe entender la relación de la ciudad y el campo, donde estos actores son transmisores importantes de esas articulaciones, a fin de potenciar dinámicas favorables a todos.

En suma, la inclusión económica es un aspecto clave de las políticas hacia la igualdad. En este campo, el Ecuador ha avanzado poco, y tampoco es algo que se encuentra fácilmente en el contexto internacional. El debate es amplio, pero hay acuerdos más bien políticos, que en el caso ecuatoriano se expresan claramente en la Constitución vigente. A nivel de lineamientos de política se considera que una política económica que fomente un sistema económico inclusivo, el fomento al trabajo y salario digno sin discriminación, las medidas activas de inclusión adecuada en los mercados y economía moderna y el fortalecimiento a la economía popular y solidaria de la ciudad y el campo, son políticas adecuadas. El desafío de operativizar efectiva y eficientemente esos acuerdos y medidas es muy grande, y es imperativo avanzar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2007). *Informe 2008: ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina*. Washington: BID-DRCLAS Harvard.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Oportunidades para la Mayoría*. Washington: BID.
- Becker, Gary (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bustelo, Eduardo (2009). «La política social sin política». En MIES, INNFA, UASB. *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Caballero, José Francisco (2006). «La teoría de la Justicia de John Rawls». En *Ibero Forum*, Vol. 1, No. 2.
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social, CEPAR (2004). *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, ENDEMAIN*. Disponible en: [www.cepar.org.ec/endemain\\_04/nuevoo5/inicio.htm](http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevoo5/inicio.htm).
- Chiriboga, Manuel (2004). «Desigualdad, exclusión étnica y participación política: el caso de CONAIE y Pachakutik en Ecuador». En *Alteridades*, Vol. 14, No. 28: 51-64.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2010a). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2010b). *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Coraggio, José Luis (2010). «Marco conceptual de la economía social y solidaria y sus relaciones con las políticas sociales». Ponencia presentada para el Foro de Economía Social del Consejo de Desarrollo Social de los países de la UNASUR. Quito, 11-12 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2002). «De la redistribución del ingreso al desarrollo de una Economía Social». Ponencia presentada para el encuentro Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 18-19 de abril.
- Coraggio, José Luis, org. (2009). *Qué es lo económico. Materiales para un necesario debate contra el fatalismo*. Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, José Luis, y otros (2001). *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador. Algunas propuestas para superar la crisis*. Quito: Abya-Yala / ILDIS-FES.
- Dworkin, Ronald (2003). *Virtud soberana: teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1977). *Taking Rights Seriously*. Duckworth: Londres.
- Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- Figueroa, Adolfo (2003). *La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica-Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (1993). *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Figuerola, Adolfo, y Manuel Barrón (2005). «Inequality, Ethnicity and Social Disorder in Peru». CRISE Working Paper No. 8. Oxford: CRISE-University of Oxford.
- Filgueira, Fernando, Fernando Errandonea y Rubén Kaztman (2008). «Las Metas del Milenio y sus enemigos: La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina». Avance de investigación No. 24. Madrid: Fundación Carolina.
- Gallardo, Álvaro (2007). «Políticas distributivas, marxismo de elección racional y marxismo clásico: un análisis comparativo». En *Revista de Economía Institucional*, Vol. 9, No. 17: 213-240.
- Guendel, Ludwig (2009). «De la retórica a la acción y de la norma a la institucionalidad: repensando la vigilancia y exigibilidad ciudadanas». En MIES, INNFA, UASB. *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guerrero, Andrés (1983). *Haciendas, capital, lucha de clases andina*. Quito: Editorial El Conejo.
- Hanushek, Eric, y Ludger Woessmann (2009). «Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation». National Bureau of Economic Research Working Papers, No. 14.633.
- Heckman, James (2006). «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children». En *Science*, Vol. 312, No. 5782: 1900-1902.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC (2009). *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU*. Quito: INEC. Disponible en: [www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd/emp\\_sub\\_des](http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd/emp_sub_des).
- \_\_\_\_\_ (2006, 2008). *Encuesta de Condiciones de Vida, ECV*. Quito: INEC. Disponible en: [www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv\\_socd/con\\_vid](http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd/con_vid).
- Kilcullen, John (1996). «Robert Nozick: Against distributive justice». Disponible en: [www.humanities.mq.edu.au/Ockham/y64117.html](http://www.humanities.mq.edu.au/Ockham/y64117.html).
- Kliksberg, Bernardo (2002). «Hacia una nueva política social, cuestionando mitos, prejuicios y resistencias». En *Estado, gobierno y gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*, Vol. 2, No. 5: 11-34.
- Larrea, Carlos, y Fernando Montenegro (2004). «Indigenous Peoples and Poverty in Ecuador». Washington: World Bank.
- Larrea, Carlos, y Jeannette Sánchez (2002). *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: Perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD.
- Larrea, Carlos, Gloria Camacho y Jeannette Sánchez (2006). «Empleo y género en Ecuador: situación, políticas y perspectivas». En María Elena Valenzuela y María Bastidas, eds. *Género, pobreza, empleo y economía informal en Ecuador*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe.
- León, Mauricio (2003). «Etnicidad y exclusión social en Ecuador: una mirada a partir del censo de Población del 2001». En *Íconos*, No. 17: 116-132.
- León, Mauricio y José Rosero (2010). *La crisis financiera y sus efectos sobre el cumplimiento de las Metas del Milenio. El caso de Ecuador*. Documento de trabajo Proyecto Crisis y Alcance de los ODM en América Latina y el Caribe. Quito: UNDP-UN/DESA-MCDS.
- Lucio, Ruth, y Yajaira Vásquez (2007). *Proyecto Salud de Altura: la salud en Quito. Análisis de acceso y calidad*. Quito: Imprenta Activa.

- Machinea, José Luis, y Martín Hopenhayn (2005). «La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética». Informes y estudios especiales, No. 14. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2011). Estadísticas e indicadores sociales. Documentos internos de trabajo, inéditos.
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y Programa Mundial de Alimentos, MCDS-PMA (2010). *Mapa de Desnutrición Crónica en el Ecuador*. Quito: MCDS-PMA.
- Ministerio de Educación (2008). *Pruebas SER 2008*. Quito: Ministerio de Educación. Disponibles en: [www.dineib.gov.ec/pages/interna.php?txtCodiInfo=139](http://www.dineib.gov.ec/pages/interna.php?txtCodiInfo=139).
- Ministerio de Inclusión Económica y Social – Instituto de Economía Popular y Solidaria, MIES-IEPS (2010). *Estadísticas institucionales*. Documentos internos de trabajo, inéditos.
- Nagel, Thomas (1991). *Equality and Partiality*. Nueva York: Oxford University Press.
- Noya, Antonella y Clarence, Emma, dirs. (2009). *Pour une économie sociale. Créer de la richesse par l'intégration sociale*. París: Economica.
- Ocampo, José Antonio (2008). «Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización». En *Nueva sociedad*, No. 215: 36-61.
- OMS, Organización Mundial de la Salud, (2010). *Estadísticas Sanitarias Mundiales, 2010*. Ginebra: Sistema de Información Estadística de la OMS. Disponible en: [www.who.int/whosis/whostat/ES\\_WHS10\\_Full.pdf](http://www.who.int/whosis/whostat/ES_WHS10_Full.pdf).
- Ponce, Juan (2008). «Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina». En Jorge Granda. *Pobreza, exclusión y desigualdad*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Ramírez, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.
- Sánchez, Jeannette (2009). «Pasado y presente de las migraciones ecuatorianas». En Ángel Montes del Castillo, ed. *Ecuador Contemporáneo. Análisis y alternativas actuales*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- \_\_\_\_\_ (2005). «Inequality, Ethnicity and Social Disorder: The Ecuadorian Case». Disponible en: [econ.worldbank.org/projects/inequality](http://econ.worldbank.org/projects/inequality).
- Sánchez-Parga, José (2007). «Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento». En *Ecuador Debate*, No. 70: 49-86.
- Schady, Norbert, y María Caridad Araujo (2006). «Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: evidence from a randomized experiment in Ecuador». The World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 3.930.
- Sen, Amartya (1997). «Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea». En *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 116, No. 2. Disponible en: [www.oit.org/public/spanish/revue/download/pdf/sen972.pdf](http://www.oit.org/public/spanish/revue/download/pdf/sen972.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1980). «Equality of What?». En John Rawls y Sterling McMurrin, eds. *Liberty, Equality, and Law: Selected Tanner Lectures on Moral Philosophy*. Cambridge: University of Utah Press – Cambridge University Press.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales – Secretaría Técnica del Frente Social, SIISE-STFS (2004). *Informe de desarrollo social 2004: Tendencias del desarrollo social en el Ecuador, 1990-2003*. Quito: SIISE-STFS.
- Soto, Hernando de (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. México: Diana.

- Stewart, Frances (2003). «Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development». CRISE Working Paper No. 1. Oxford: CRISE-University of Oxford.
- UNESCO (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors*. París: Ediciones de la UNESCO.
- United Nations (2010). *UN Report on the World Social Situation (RWSS)*. Disponible en: [www.un.org/esa/socdev/rwss/2010.html](http://www.un.org/esa/socdev/rwss/2010.html).
- Vásconez, Alison (2010). *Diagnóstico de la situación social de los países de la UNASUR*. Quito: UNASUR-Consejo de Desarrollo Social.
- Vuotto, Mirta, comp. (2003). *Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Altamira – Universidad Nacional General Sarmiento – Fundación OSDE.



# XVIII

## ANÁLISIS REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR

**JUAN CARLOS MÉNDEZ Y JOSÉ IGNACIO ANTÓN**

### 1. INTRODUCCIÓN

La situación política y económica del Ecuador a finales de la década de los 90 y comienzos de la última década se ha caracterizado por marcados cambios, inestabilidad e inconsistencia programática. Esta realidad ha determinado que tanto las prioridades presupuestarias como las estructuras de ejecución de las políticas públicas se hayan visto sometidas a los intereses del gobierno de turno.

El objetivo de este trabajo es analizar la incidencia distributiva del gasto en inversión social del Gobierno Central del Ecuador en los últimos años, tomando como unidad de análisis los cantones del país. La importancia de esta tarea resulta indudable. El gasto en programas sociales puede tener una función de redistribución de la renta y, en algunos casos (como en el de las políticas educativas), de activos que generan oportunidades económicas; asimismo, la inversión social constituye una potente herramienta compensadora que puede contribuir a evitar que los sectores más desfavorecidos experimenten situaciones de privación en épocas de inestabilidad o crisis económica; además, por su contribución a la formación de capital humano, el gasto social en educación o salud representa uno de los ingredientes fundamentales en el proceso de crecimiento y desarrollo de un país. Cabe mencionar que la adecuada focalización de los programas sociales en el continente viene siendo uno de las principales preocupaciones y objetivos de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (De Ferranti y otros, 2004) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009). Por último, el proceso de rendición de cuentas de todo gobernante sería claramente incompleto e insatisfactorio si los ciudadanos no pudieran acceder a información acerca de quién o quiénes se benefician de qué gasto y en qué medida; la realización de este tipo de trabajos puede contribuir, por tanto, a facilitar un debate serio e informado acerca de la realidad política, económica y social del Ecuador.

En el Ecuador, el llamado sector social se encuentra conformado por cinco sectoriales, a saber: Educación, Salud, Trabajo, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda. El presente trabajo analiza principalmente los rubros de salud, educación y el llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH), el programa

estrella de lucha contra la pobreza del actual gobierno encuadrado dentro del sector Inclusión Económica y Social. Los datos utilizados para estos rubros obedecen al gasto por entidad del Gobierno Central (por ejemplo, gasto del Ministerio de Salud) y no del sectorial en su totalidad. Esto se hace puesto que el gasto por sectorial involucra otras entidades que manejan temas relacionados. El análisis por entidad simplifica la evaluación del gasto (que, en efecto, debería ser mayor) para poder hacer una comparación específica entre salud, educación, BDH y el Presupuesto General del Estado en su totalidad.

Para llevar a cabo el análisis se ha procedido, a partir de información de UNICEF, Grupo FARO, el Banco del Estado y distintos Ministerios, a la construcción de una base de datos que recoge, a nivel cantonal, el ingreso público per cápita (los ingresos propios de cada cantón, que serían una variable que aproximaría la capacidad económica del mismo) y varios rubros per cápita de inversión social. A grandes rasgos, la principal tarea llevada a cabo en estas páginas consiste en la exploración de dicha base de datos a través de técnicas habituales de incidencia distributiva del gasto público; fundamentalmente, de curvas de concentración y de descomposiciones del índice de Theil en sus componentes interprovinciales e intraprovinciales. Este análisis se realiza para un año específico (2007), y se concluye con una descripción de la evolución del gasto a partir del año de análisis. Los principales resultados del trabajo indican que el gasto per cápita en inversión social del Gobierno Central del Ecuador se encuentra distribuido a través de los cantones de forma mucho más igualitaria que los ingresos públicos per cápita (a *grosso modo*, los ingresos propios de cada municipio en relación con su población). La progresividad de la inversión social la convierte, por tanto, en una herramienta fundamental de redistribución dentro del Ecuador y, asimismo, sugiere la conveniencia de priorizar estos rubros de gasto frente a otros de dudosa progresividad, como los subsidios.

El resto del capítulo se estructura en cuatro partes que siguen a esta introducción. En primer lugar, se realiza una breve reseña del alcance y significado de la inversión social en el Ecuador. La tercera sección describe brevemente la base de datos que sirve como fundamento del análisis y expone, también de forma concisa, las principales herramientas metodológicas para analizar la distribución de la inversión social. La última sección resume los principales resultados del análisis y sus implicaciones de política económica.

## 2. LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR

La inversión social constituye la principal herramienta de política pública para influir en las condiciones de vida del Ecuador. Asimismo, representa los esfuerzos económicos del Estado orientados a mejorar las condiciones para el desarrollo económico, la promoción y creación de capital humano y capital social, y la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad. La inversión social, como ya se mencionó en la introducción, comprende el gasto corriente, el gasto de inversión y el gasto de capital en cinco subsectores: Educación, Salud, Trabajo, Inclusión Económica y Social y Desarrollo Urbano y Vivienda.

En 2007, los recursos presupuestarios destinados a los sectores sociales suponían alrededor de la quinta parte del gasto público total (tabla 1), aproximadamente USD 2.700 millones. Mientras que el presupuesto total registró un incremento respecto a 2006 de algo más del 14%, los recursos destinados a inversión

social crecieron alrededor del 22%. Al 2011 la priorización de la inversión social es indudable y representa una cuarta parte del total del presupuesto del Gobierno Central (tabla 1). En este contexto de priorización de la inversión social en términos de recursos presupuestarios, la necesidad de determinar para quiénes y en qué medida se da la misma resulta una tarea necesaria e ineludible. Asimismo, y antes de proceder con el análisis de incidencia del gasto en salud, educación y en el BDH, conviene ofrecer algunos detalles sobre la inversión social en estos subsectores en el Ecuador, lo que facilitará la comprensión de las siguientes secciones.

Tabla 1. **Importancia de la inversión social en el presupuesto del Gobierno Central del Ecuador (2007-2011)**

	Millones de dólares de 2007	% 2007	Millones de dólares de 2008	% 2008	Millones de dólares de 2009	% 2009	Millones de dólares de 2010	% 2010	Millones de dólares de 2011	% 2011
Presupuesto del Gobierno Central	14326	100%	14150	100%	14345	100%	15943	100%	19758	100%
Total Inversión Social	2717	19%	3755	27%	3724	26%	4451	28%	5192	26%
Educación	1345	9%	1752	12%	1894	13%	2013	13%	2493	13%
Salud	615	4%	879	6%	921	6%	1153	7%	1308	7%
Trabajo	17	0%	22	0%	10	0%	24	0%	35	0%
Inclusión Económica y Social	507	4%	637	5%	663	5%	1047	7%	1153	6%
Desarrollo Urbano y Vivienda	233	2%	465	3%	236	2%	214	1%	203	1%

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador.  
Elaboración: Méndez y Antón.

En primer lugar, con respecto a la inversión social en educación, debe señalarse que este rubro comprende el gasto en redes educativas, en educación primaria hispana y bilingüe, institutos, en colegios, en planta central y en lucha contra el analfabetismo. Cabe señalar que, en 2007, este subsector representaba el principal componente de la inversión social (un 9% del presupuesto total, aproximadamente, y casi la mitad de la inversión social), concentrando alrededor de USD 1.350 millones, cifra que representaba, respecto a 2006, un incremento de un 20% de los recursos destinados a este mismo sector.

En segundo término, en relación con el sector Salud, la inversión social comprende inmunizaciones, maternidad gratuita, infraestructura, hospitales provinciales, áreas de salud, direcciones provinciales y planta central. En este caso, los recursos públicos, que suponían en 2007 alrededor del 4% del presupuesto, solo registraban un modesto incremento del 4% respecto a 2006.

En relación con el BDH, el programa social estrella de la administración actual, cabe señalar, en primer lugar, que se trata de un beneficio monetario

mensual de USD 35 mensuales dirigido a familias con niños que se encuentren bajo la línea de pobreza. La transferencia es percibida por las madres, que deben demostrar el cumplimiento de determinados requisitos en materia de salud y educación por parte de los niños. La inversión social del BDH se encuentra enmarcada dentro del sector Bienestar Social. En 2007, los recursos destinados a financiar el BDH ascendían a USD 384 millones, lo que suponía alrededor del 0,86% del PIB y un incremento del 100% del presupuesto de este programa respecto al año anterior.

### 3. DATOS Y METODOLOGÍA

#### 3.1. Datos

La base de datos que sirve como punto de partida al análisis distributivo presentado en estas páginas tiene varios ingredientes:

- a) Información sobre inversión social (educación, salud y BDH) y subsidios por cantón, procedente de la base de datos elaborada de forma conjunta por UNICEF, Grupo Faro, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Estos datos incluyen el gasto por entidad rectora del Gobierno Central y no considera otras fuentes del sectorial. El año de análisis es 2007 pero se cuenta con información de gasto social entre el año 2000 y 2011.
- b) Ingreso público por municipio (consistente en los ingresos propios de cada municipalidad, concepto que excluye las transferencias realizadas por el Gobierno Central del Ecuador), extraído de la base de datos presupuestaria de 2007 a cargo del Banco del Estado.
- c) La población por cantón en el año 2007, información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), necesaria para calcular el ingreso público per cápita y gasto social por persona en cada uno de los rubros anteriores.

El análisis distributivo, que se llevó a cabo mediante la utilización del software DAD (acrónimo de Distributive Analysis/Analyse Distributive), consta de dos partes. La primera consiste en la realización de un estudio de la incidencia distributiva del gasto en educación, salud y de los recursos comprendidos en el BDH, mientras que la segunda tiene por finalidad, tomando como referencia el nivel provincial, analizar si las diferencias en términos de ingresos públicos e inversión social per cápita se explican por diferencias entre provincias o al interior de las mismas.

#### 3.2. Metodología

A continuación, se presentan brevemente las principales herramientas de análisis del trabajo:

- 1) Curva de Lorenz del ingreso público per cápita. La curva de Lorenz constituye posiblemente el instrumento más popular en el análisis

distributivo. Esta herramienta ofrece, de forma gráfica, una información completa acerca de la distribución de una variable (tomando como referencia su media) en una población. Consiste, simplemente, en una representación gráfica de la proporción de ingreso público per cápita que concentra el p% de cantones con menor ingreso público per cápita. En términos más técnicos, la curva de Lorenz del ingreso público per cápita puede expresarse como sigue:

$$L(p) = \frac{1}{\mu} \int_0^p Q(q) dq$$

donde  $\mu$  representa el ingreso público medio y  $Q(q)$  denota el ingreso público per cápita bajo el cual se encuentra el q% de los municipios (o, en otras palabras, es el ingreso público per cápita del cantón que ocupa el percentil q).

- 2) Curvas de concentración. Permiten constatar cómo se distribuye la inversión social per cápita en relación con una variable de referencia, que, en nuestro caso, es el ingreso público per cápita del municipio. Las curvas de concentración consisten en la representación gráfica de la proporción de un determinado rubro de inversión social que recibe el p% de cantones con menor ingreso público per cápita. Formalmente, cada uno de los puntos de la curva de concentración de un rubro de la inversión social T viene dado por

$$C_T(p) = \frac{1}{\mu_T} \int_0^p T(q) dq$$

donde  $\mu_T$  representa el gasto promedio per cápita del rubro de inversión social T y  $T(q)$  denota el gasto per cápita del rubro T del cantón que ocupa el percentil q del ingreso público per cápita.

- 3) Concepto de progresividad de una transferencia. En la utilización de las herramientas subyace un concepto claro y sencillo de progresividad: una determinada transferencia social será progresiva si se distribuye de forma más igualitaria que la variable de referencia (en este trabajo, el ingreso público per cápita). En consecuencia, si la curva de concentración de un determinado rubro se encuentra por encima de la curva de Lorenz, dicha transferencia será inequívocamente progresiva. Asimismo, si la curva de concentración de una transferencia A se encuentra por encima de la curva de concentración de una transferencia B, la transferencia A es inequívocamente más progresiva que B. El concepto de regresividad se induce de forma evidente de la definición anterior.
- 4) Índice de Theil. Se trata de una medida de desigualdad perteneciente a la familia de índices de entropía generalizada, que cuentan con la

importante ventaja de su fácil descomposición aditiva por grupos. Así, la desigualdad existente en un determinado colectivo puede disociarse en un primer componente asociado a la desigualdad existente entre dichos grupos y un segundo vinculado a la desigualdad existente dentro de cada uno de ellos. En términos formales y teniendo en consideración la terminología expuesta unas líneas más arriba, podemos expresar el índice de Theil como sigue

$$I = \int_0^1 \frac{Q(p)}{\mu} \ln \left( \frac{Q(p)}{\mu} \right) dp$$

En este trabajo se ha procedido a descomponer el índice de Theil por provincias, manteniendo el cantón como unidad básica del análisis distributivo. De esta forma, se ha descompuesto el índice de Theil en un primer componente que captura la desigualdad (entre cantones) dentro de las 24 provincias ecuatorianas ( $I_W$ ) y un segundo componente asociado a la desigualdad existente entre las provincias ( $I_B$ , consistente simplemente, en calcular el índice de Theil tomando cada una de las 24 provincias como unidad básica de análisis). De esta forma, y siendo  $s_k$  la proporción de cantones de Ecuador en la provincia  $k$ , el índice de Theil puede descomponerse de la siguiente manera:

$$I = I_W + I_B = \sum_{k=1}^{24} s_k I_k + \sum_{k=1}^{24} \frac{Q_k(p)}{\mu_k} \ln \left( \frac{Q_k(p)}{\mu_k} \right)$$

#### 4. PRINCIPALES RESULTADOS

A continuación, se presentan los principales resultados del análisis de incidencia llevado a cabo utilizando las herramientas descritas en la sección anterior.

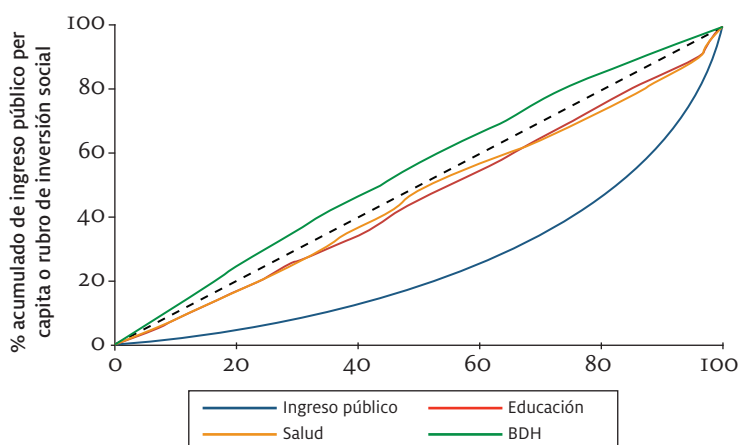
En el gráfico 1 se presentan, simultáneamente, la curva de Lorenz del ingreso público per cápita de los cantones y la inversión social en salud, educación y BDH. Dichas curvas se acompañan de la línea de equidistribución, que forma un ángulo de 45° con el eje vertical y denota la representación gráfica que se observaría en el caso de una variable que se distribuyera de forma igualitaria entre todos los cantones del país. De dicha figura pueden derivarse dos conclusiones muy relevantes:

- (i) Cada uno de los tres rubros de inversión social considerados se distribuye de forma mucho más igualitaria que el ingreso público per cápita, puesto que sus curvas de concentración se ubican muy por encima de la curva de Lorenz. Por lo tanto, tomando como referencia el ingreso público per cápita, puede afirmarse que la inversión social en

- el Ecuador es progresiva en el sentido indicado en el apartado anterior.
- (ii) De los tres rubros considerados, los recursos transferidos a través del BDH representan, con diferencia, el tipo de inversión social más progresivo. Mientras que la inversión social del Gobierno Central en materia de educación y salud se distribuye de forma prácticamente igualitaria entre los cantones (su curva de concentración se encuentra ubicada ligeramente por debajo de la línea de 45°), la inversión social canalizada a través del BDH se concentra en mayor medida en los municipios de menor ingreso público per cápita. Así, por ejemplo, mientras que el 30% de cantones más «pobres» absorben menos del 10% del ingreso municipal per cápita, concentran el 25% del gasto en educación y salud, respectivamente, y reciben aproximadamente el 35% de las transferencias realizadas a través del BDH.

**Análisis de la incidencia distributiva por cantones del gasto en educación, salud y BDH en el Ecuador (2007)**

**Grafico 1**

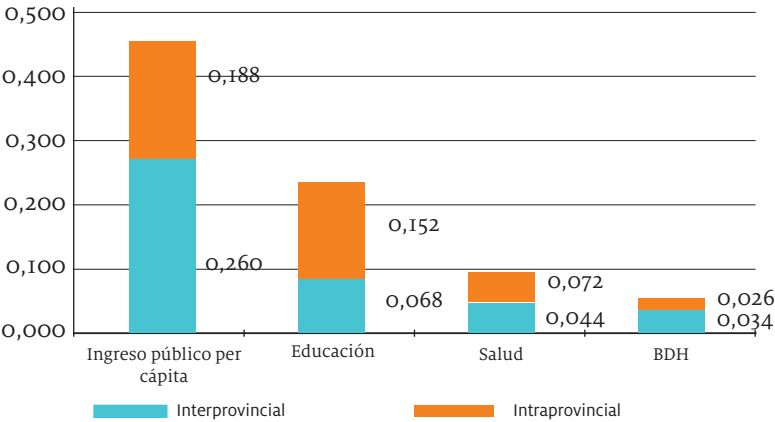


Fuente: UNICEF, Grupo Faro, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007).  
Elaboración: Méndez y Antón.

Tomando como referencia la provincia, el gráfico 2 presenta los resultados de la descomposición de la desigualdad —medida a través del índice de Theil— en materia de ingreso público per cápita y los tres rubros de inversión social considerados (educación, salud y BDH) en dos componentes, a saber: desigualdad interprovincial e intraprovincial. En primer término, llaman la atención los bajos valores de Theil para todos los rubros de inversión social, circunstancia que indica la baja dispersión entre cantones de este gasto social. En segundo lugar, constatamos que el principal factor explicativo de la desigualdad entre cantones en materia de inversión social en educación y salud es la desigualdad existente entre provincias; por el contrario, en el caso de las transferencias del BDH y del ingreso público por habitante, el principal componente de la desigualdad se vincula a las diferencias al interior de cada provincia. Gráfico 2. Descomposición del índice de Theil para el ingreso público per cápita, gasto en salud, educación y en BDH en componentes inter e intraprovinciales (2007)

Grafico 2

Descomposición del índice de Theil para el ingreso público per cápita, gasto en salud, educación y en BDH en componentes inter e intraprovinciales (2007)



Fuente: UNICEF, Grupo Faro, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007).  
Elaboración: Méndez y Antón.

Durante los últimos tiempos, ha existido una indudable priorización en el gasto del sector. En tan solo los últimos 3 años existe mayor gasto en salud y educación que en la mayoría de la década (véase tabla 2) con una tendencia creciente en la participación del gasto social como porcentaje del Presupuesto total del Gobierno Central (13% en educación y 7% en Salud en el 2011). La progresividad de la inversión social contrasta con la incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad, la gasolina y el diésel, rubros que, pese a concentrarse fundamentalmente en los estratos poblacionales de mayores niveles de renta, han experimentado, en los últimos tiempos, un crecimiento muy superior al de la inversión social (UNICEF y otros, 2007).

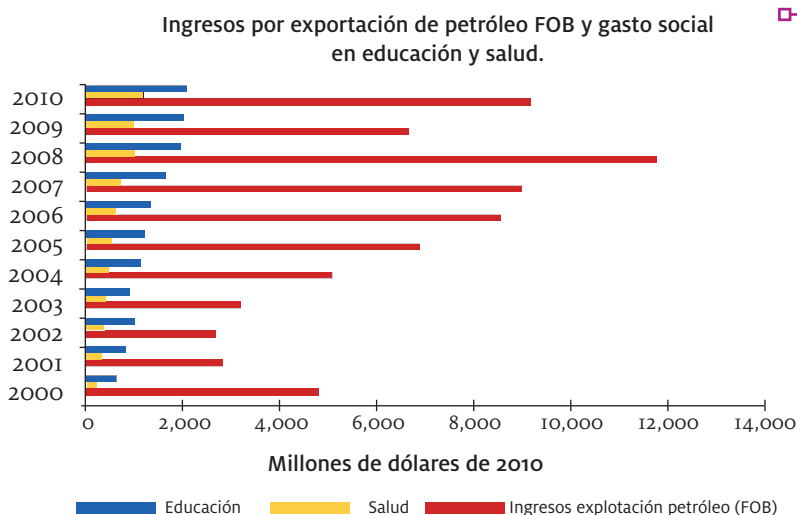
Tabla 2. Evolución de la inversión social en el Ecuador (2000-2011)

Año	Gasto en educación (millones de dólares de 2011)	Gasto en salud (millones de dólares de 2011)
2000	640	231
2001	810	302
2002	1.020	365
2003	920	402
2004	1.137	475
2005	1.222	529
2006	1.367	613
2007	1.659	723
2008	1.993	1.000
2009	2.049	996
2010	2.103	1.205
2011	2.493	1.308

Fuente: Ministerio de Finanzas, INEC  
Elaboración: Méndez y Antón.

A modo de ejemplo, cabe destacar que, en 2007, el gasto público en subsidios de gas y diésel prácticamente cuadruplicaba los recursos destinados al BDH, o que los subsidios al consumo de gas suponían más de un 80% del presupuesto del sector salud ese mismo año.

Así mismo (véase gráfico 3), hacia 2010 se nota aún un amplio campo de redistribución entre ingresos por exportación de petróleo FOB (considerando encadenamientos, 41% del total de los ingresos del Presupuesto General del Estado según el Ministerio de Finanzas) y el gasto social en educación y salud.



Fuente: Ministerio de Finanzas, INEC  
Elaboración: Méndez y Antón.

En este sentido, cabe preguntarse acerca de la conveniencia de redirigir una parte importante de los recursos empleados en subsidiar ciertos servicios hacia la financiación de servicios sociales que, *a priori*, permiten atender de forma más adecuada las necesidades de la población más vulnerable.

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo ha presentado un análisis de incidencia distributiva por cantones de la inversión social en el Ecuador para el año 2007 y ha estudiado la evolución del gasto al 2011. Los principales resultados de este ejercicio señalan que la inversión social en educación, salud y, especialmente, el BDH, es claramente progresiva a lo largo de los cantones del país. En el caso del gasto educativo y sanitario, estos recursos, en términos per cápita, se distribuyen entre los cantones de forma prácticamente igualitaria, mientras que el BDH se concentra en mayor medida en aquellos cantones con un menor ingreso público per cápita. Asimismo, se destaca que en los últimos años, a partir del posicionamiento del gobierno actual, se ha incrementado sustancialmente el gasto en salud y educación, circunstancia que, muy posiblemente, contribuya a incrementar el potencial redistributivo del gasto social.

Los resultados del análisis de incidencia sugieren algunas reflexiones sobre la focalización del gasto social en el Ecuador. Dado el gran volumen de recursos que absorben, sería conveniente analizar de forma detallada la incidencia distributiva respecto al ingreso público por cantón, de los subsidios a determinados bienes y servicios, que, de acuerdo con estudios previos, no se concentran en los colectivos con mayores necesidades y mayor riesgo de pobreza. Un ejercicio como el que se sugiere podría servir, previsiblemente, para argumentar una reorientación de los recursos públicos dedicados a los subsidios hacia diversos rubros de la inversión social, mucho más progresivos, así como para minimizar las posibilidades de que eventuales recortes presupuestarios afecten a los sectores sociales analizados. La evolución del gasto en los últimos tiempos, sobre todo desde el Gobierno de la revolución ciudadana (2007 a la actualidad), parece ir en dicha dirección.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago: CEPAL.
- De Ferranti, David, y otros (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington: The World Bank.
- UNICEF, Grupo Faro, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007). *Cómo va la inversión social. Análisis territorial de la inversión social 2006-2007 (Boletín de Inversión Social N° 20, octubre de 2007)*. Quito: UNICEF.

# EPÍLOGO

## ¡A (RE)DISTRIBUIR! REFLEXIONES Y DATOS

ALFREDO SERRANO MANCILLA\*

Cualquier estudio empírico habitualmente corre el riesgo de ser desfasado en el tiempo, salvo que tenga como objetivo soslayar de manera enfática un aspecto eclipsado en el debate económico y, más concretamente en el ámbito de la política pública: la cuestión distributiva desde un punto de vista integral. A veces, una batería de estudios coyunturales sobre cuestiones distributivas permite no sólo tener un análisis de un momento dado, sino elevar al debate público este asunto fundamental en un proceso de transición en aras de transformaciones estructurales. Un reparto desigual es un estado a resolver en el corto plazo; en lo inmediato, no es tolerable la pobreza en el presente ni las desigualdades que la perpetúan; pero, a su vez, también constituye un reto a superar de manera sistémica. Urgen propuestas económicas que logren conciliar, en una gran transición, las necesidades coyunturales y los logros estructurales.

Este libro, *¡A (Re)Distribuir! Ecuador para Todos*, debe leerse desde una perspectiva amplia; no sólo bajo un enfoque coyuntural, sino también bajo un prisma estructural, como una interpelación a la distribución sistémica. Si bien los estudios de este texto, considerados uno a uno, adolecen de una visión más reducida, de corto plazo (basados en un periodo concreto de tiempo), el libro comprende una problemática más global e integral: la distribución como requisito indispensable para la transformación estructural.

Por ello, este libro trata aspectos clásicos en el estudio de la distribución, tales como: a) la desigualdad y pobreza del ingreso, b) cuestiones comunes, como capacidad redistributiva del sistema tributario en toda su complejidad, y c) los efectos (re)distributivos de algunas políticas sociales. No obstante, el libro también añade un tema tabú en los análisis distributivos, como es el estudio de los subsidios. Una política pública que ha sido muy utilizada en las últimas décadas, en pro de muchos objetivos, pero que, a la vez, tiene importantes efectos (no siempre positivos) en términos redistributivos.

Además, este libro va más allá de los trabajos clásicos acerca de la desigualdad, ya que aporta un debate más estructural sobre los aspectos distributivos. En primer lugar, abre una nueva discusión que profundiza en el terreno conceptual,

---

\* Se agradece la colaboración de Ana Rivadeneira Álava.

discerniendo entre términos como igualdad y equidad, y añadiendo una nueva vuelta de tuerca a los porqués del abuso de vocablos como ‘desigualdad’, ‘pobreza’ o ‘exclusión’ en clave negativa. En segundo lugar, incorpora otra perspectiva interesante en cuestiones de equidad, la dimensión subjetiva, analizando cómo se aprecia la desigualdad sin buscar ninguna proxy que “objective” los sentimientos de las personas acerca de sus propias condiciones de vida. En tercer lugar, se agrega una visión heterodoxa al tratarse de un libro circunscrito al área económica, que también mira la dimensión política mediante de la distribución de la participación ciudadana como otro elemento más desde el que debe analizarse la justicia y equidad de una sociedad. En cuarto lugar, este libro propone indicadores novedosos que dejan de lado la exclusividad de la “pobretología” en pro de los índices de riqueza. En quinto lugar, el libro le dedica en apartado especial a la educación, en tanto política pública, pero también como un derecho fundamental que debería estar repartido por igual para todos los ciudadanos de una comunidad. Se aborda este componente clave (educación) en cuestiones de equidad, entendido no sólo como factor productivo sino como un derecho central de cualquier persona. Por último, y lo más importante, este libro centra la atención en el reparto de los medios de producción, base distributiva estructural. Este enfoque, tan menospreciado por la mayoría de estudios académicos y de organismos internacionales, supera las carencias interpretativas propias de variables focales como el ingreso salarial, que por ejemplo, no supone en muchos casos ni la mitad de la riqueza de un país. En este sentido, el libro abarca tres pilares fundamentales de la estructura económica productiva: tierra, agua y sistema financiero.

Después de recorrer todos los caminos propuestos en este libro queda de manifiesto que en Ecuador ha habido una mejora de la distribución sistémica en los últimos años, en este nuevo periodo de Revolución Ciudadana y bajo una nueva propuesta económica en aras del Buen Vivir. Ha habido mejoras distributivas en la mayoría de los aspectos parciales que se han abordado en este libro, y en las diferentes cohortes temporales analizadas, las cuales, sumadas integralmente, constituyen un avance consistente en términos de justicia distributiva.

A pesar de lo inalcanzable que supone actualizar permanentemente los datos de los estudios empíricos, en las próximas líneas se presenta alguna información que podría complementar la lectura del libro, con el fin de superar —en la medida de lo posible— el comprensible desfase entre el momento en que fueron escritos los trabajos y el momento de la publicación del libro en su conjunto.

Principalmente, se ha mejorado el ingreso procedente del trabajo de una gran parte de la población ecuatoriana que depende en exclusividad de esta fuente para lograr unas dignas condiciones de vida. Según el Banco Central del Ecuador (2012), el índice del salario unificado real se ha incrementado constantemente, a razón del 5% anual, en promedio, durante el período 2007-2011. Además, la composición de los ingresos de los hogares del primer decil cambió en el mismo lapso de tiempo; mientras que en el 2007, el 71% de los ingresos de los hogares eran provenientes del trabajo y el 20.1% eran los recibidos por asistencia estatal (por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano, BDH), en el 2011, los ingresos laborales fueron el 57.2% del total y la asistencia estatal (BDH más Bono de discapacidad) representó el 32.9%. No obstante, el ingreso laboral mensual promedio de los hogares del primer decil también se incrementó un 57.5% entre 2007-2011. En el otro extremo, el principal cambio en la estructura de los ingresos de los hogares del último decil fue el incremento de la participación de las

transferencias (pensiones, donaciones, remesas) en el total (del 11.6% en el 2007, al 14.7% en el 2011), y la ligera caída de la participación del ingreso laboral, del 82.9% al 80.7%. Para este grupo de hogares, el ingreso laboral mensual promedio se redujo un 4.1% en estos 4 años; pero, al 2011 el ingreso laboral medio per cápita del 10% de hogares más ricos fue 29.6 veces más que el del 10% de hogares más pobres. Todas estas cifras son ingresos del hogar per cápita.

La desigualdad del ingreso ha disminuido entre el 2006 y el 2010: el coeficiente de Gini a nivel nacional cayó un 6.5%, de 0.540 a 0.505. La reducción de esta desigualdad ha sido persistente a partir del año 2007. En el 2011, el coeficiente de Gini fue 0.473. Esto también puede expresarse en términos de la concentración del ingreso; mientras que en el 2006 el 10% de la población con más ingresos concentraba casi el 43% del total, en el 2010 esta cifra se redujo al 39%; del otro lado, el 40% de la población de menos ingresos incrementó su participación en el total, de menos del 11% a casi 12% en los mismos años. Vale la pena notar que aunque la desigualdad del ingreso en el área rural del país había sido inferior que la de urbana hasta el 2010, esto se revirtió en el 2011: el coeficiente el área rural pasó de 0.441 a 0.456 mientras que el del área urbana cayó de 0.490 a 0.441.

Es importante poner estos datos en términos comparativos con la región. Si bien América Latina sigue siendo la región con la distribución del ingreso más desigual, los últimos años se ha visto mejoras (CEPAL, PSE 2011):

En años recientes se han observado cambios favorables hacia una menor concentración de los ingresos, que provienen principalmente de una mejor distribución de los ingresos laborales, así como del papel redistributivo del Estado a través de las transferencias monetarias.

Según la CEPAL, Ecuador aún tiene una distribución más inequitativa que el promedio de la región, pues al 2010, el 40% de la población con menos ingresos tenía el 15% del total, mientras que el 10% de la población en el extremo opuesto captó el 33%, mientras que para el país estos valores fueron 12.4% y 38.8%, respectivamente. Sin embargo, Ecuador está en el sexto puesto de los países con menor desigualdad, después de Venezuela, Uruguay, El Salvador, Perú y México, con un índice de Gini de 0.495, inferior al promedio de 0.52 que obtuvo la región en el 2010. Se destaca, además, que Ecuador está entre los 11 países (junto con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) que han logrado mejoras sustanciales en la distribución del ingreso, según varios los índices de Gini, Theil y Atkinson. En cuanto a los factores que han contribuido a mejorar la distribución del ingreso, la misma publicación señala que la reducción de 3.6% anual de la brecha del ingreso per cápita de los hogares en los quintiles 1 y 5, observada entre 2005 y 2010 en el Ecuador urbano, tuvo como factor principal el cambio en la distribución del ingreso por adulto (98%) más que en la composición de los hogares (medida por el porcentaje de adultos). La reducción de la brecha del ingreso por adulto de 3.5%, en el mismo período, se debió en un 61% al cambio en los ingresos laborales y en el 39% restante a cambios en los ingresos no laborales; finalmente, la reducción del 2.6% de la brecha del ingreso laboral por adulto se debió en su totalidad a la mejor distribución de los ingresos de las personas ocupadas. Esto puede ser el resultado de la política de incremento del salario básico unificado, en términos nominales y reales, lo cual ha permitido mejorar la cobertura de la canasta básica del 67.8%, en enero 2006, al 89.8% en enero de 2011.

Los indicadores de pobreza también muestran un gran avance: según el INEC, el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (de ingresos) cayó a nivel nacional, del 37.6%, en el 2006, al 28.6% en el 2011. El porcentaje de personas en pobreza extrema también se redujo, en el mismo período, del 16.9% al 13.1%. Si bien, en el Ecuador, la pobreza rural aún es extremadamente alta, cercana al 51%, esta se ha reducido constantemente, desde el 2007, casi 10 puntos porcentuales en total. En el área urbana, la reducción entre 2006 y 2011 fue algo inferior, 8.5 puntos, debido en parte a los daños colaterales de la crisis económica mundial. Sin embargo, se ha observado una reducción de la brecha de la pobreza urbana del 8.4%, en 2008, al 6.8% en 2011. Los datos del último censo (2010) permiten tener una estimación de la incidencia de la pobreza por NBI del 60%, con el 26.8% de la población en condiciones de extrema pobreza; comparando con los datos del censo anterior (2001), se ve una caída moderada de ambos indicadores, que en dicho año se ubicaron en 61.3% y 32%, respectivamente.

En cuanto a la situación de los países de América Latina en el 2010, la recuperación económica después de la crisis internacional (en el 2009 se registró una reducción del producto por habitante del 3%), permitió avanzar en la lucha contra la pobreza. El porcentaje promedio de pobres por falta de ingresos en la región fue de 31.4% (la de indigencia fue del 12.3%), lo cual significó una caída de 1.6 puntos (0.8 en el caso de la indigencia) respecto al 2009. Aunque la incidencia de la pobreza en Ecuador aún está sobre el promedio regional, 39.2% en el 2010 (igual que tasa de indigencia que fue 16.4% en el mismo año), se debe resaltar que Ecuador se encuentra entre los 5 países (con Perú, Argentina, Uruguay y Colombia) que registraron mejores avances en la lucha contra la pobreza: la variación del porcentaje de pobres con respecto al año anterior fue de -3% para el país.

En el ámbito impositivo, las reformas que se han llevado a cabo, desde 2007, han estado encaminadas hacia el cumplimiento de los principios definidos por el artículo 300 de la Constitución, sobre todo, los de progresividad, equidad y suficiencia. En este sentido, se ha logrado incrementar la recaudación total en un 74% entre el 2006 y el 2010, así para este último año se recaudó 7.864,7 millones de dólares. De éstos, el 43% se recaudó de impuestos directos (sobre todo del impuesto a la renta). Para el 2011, la recaudación total neta subió un 10.9%, a 8.721,1 millones de dólares, de los cuales el 41% correspondió a impuestos directos.

Se puede además hacer un análisis más detallado del impuesto a la renta del año 2010 de las personas asalariadas (CEF, 2012):

El 75.4% del universo de asalariados se ubica en el primer tramo de base imponible (de 0 a 8.910 dólares), concentra el 40% del ingreso bruto y no causa impuesto alguno. Por otro lado, el último tramo (de 90.810 dólares en adelante), si bien es significativamente poco denso, concentra la mayor parte de las retenciones del impuesto a la renta, con una participación del 57% respecto al total recaudado.

El quinto tramo de base imponible (desde 17.030 dólares a 34.060 dólares) representa el segundo intervalo de mayor contribución, pues abarca el 20% de la renta bruta total y el 18% del impuesto total, con apenas el 6.5% de la masa de contribuyentes.

El mismo informe confirma que el impuesto a la renta de personas naturales en relación de dependencia es progresivo (el índice de Kakwani es de 0.4709) y tiene

una capacidad redistributiva positiva (el índice de Reynolds-Smolensky es de 0.0093), aunque esta última aún es muy baja.

El ámbito social ha sido una de las principales preocupaciones en los últimos años, como lo demuestra el crecimiento del presupuesto destinado a este sector que paso del 4% del PIB a inicios del siglo XX, a casi el 6% en el 2007 y a 10% en el 2010. En términos de los programas de protección social las mejoras son indiscutibles. Se amplió la cobertura del bono de desarrollo humano (BDH): desde fines de 2008 se incorporó al programa a las personas con discapacidad, además de madres y adultos mayores de 65 años; así, el número de beneficiarios del BDH pasó de 1.182.103 en diciembre de 2006 a 1,854,054 en diciembre de 2011. Se emprendieron las misiones Manuela Espejo, para el estudio de las discapacidades en el país, y Joaquín Gallegos Lara, que otorga un bono de US\$ 240 mensuales para los responsables de cuidar a las personas con discapacidad intelectual o física severa; más de 14,4 mil personas se benefician de esta ayuda.

En cuanto a salud, se han incrementado los establecimientos con internación hospitalaria de 683 en el 2006 a 728 en el 2009 (último dato disponible); igual ocurrió con los establecimientos sin internación hospitalaria que crecieron de 2.998 a 3.166 en los mismos años. También el número de médicos en dichos establecimientos creció de 19.299 en el 2006 a 23.614 en el 2009.

En el ámbito laboral se debe recalcar que la tasa de ocupación plena (porcentaje de personas económicamente activas que ganan al menos el salario unificado legal y no desean trabajar más horas) se ha incrementado en más de 7 puntos porcentuales entre diciembre de 2007 y de 2011, período en la que fue de 49.9%; la tasa bruta de subempleo se redujo 6 punto en el mismo período, hasta 44.2%, igual comportamiento aunque menos pronunciado, tuvo la tasa de desempleo que se situó en el 5.1% en diciembre del 2011 (un punto menos que la del 2007). El 79% de los ocupados plenos están en el sector privado, mientras que el 21% restante está en el sector público en el 2011. Además, las condiciones de aquellos que tienen un trabajo también han mejorado como lo demuestra la evolución positiva de los ocupados plenos (del área urbana) afiliados al Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS): del 39.2% en diciembre de 2007 pasó al 58.5% en 2011.

Se ha dado un énfasis especial a la educación, lo cual se refleja en el incremento sostenido, en el período 2006-2010, de la tasa neta de asistencia a la educación básica que ha alcanzado niveles del 94.8% a nivel nacional, 96.4% en el área urbana y 92.2% en el rural. Al 2011, este indicador fue de 95.1% a nivel nacional. También la asistencia a la educación secundaria se ha incrementado del 77.8% en el 2007 al 85.3% en el 2011. Esto también está relacionado a la reducción del trabajo infantil (entre 5 y 17 años de edad) del 17% al 7.1%, entre 2006 y 2010. Asimismo, se ha incrementado la tasa neta de matrícula universitaria del 23% al 28%, a nivel nacional, pero sobre todo, en el 40% de la población de menores ingresos, donde la tasa neta de matrícula universitaria se incrementó del 8.2% al 15.6% en el mismo período. Este indicador también se incrementó entre la población indígena y afroecuatoriana: del 6.5% al 11.8% en el primer caso, y del 9.5% al 17.3% en el segundo.

El acceso a la información, otro componente importante en cuanto a distribución de las libertades de las personas, también se ha incrementado: el porcentaje de la población que usa internet se ha incrementado sustancialmente entre 2006 y 2010, de 6.14% a 21.14%, según la SENATEL. Estas cifras se complementan con los datos del INEC que muestran también un incremento en el uso de internet, con el 29% de la población como usuaria de esta herramienta en el 2010. En este mismo año, la mayoría (40%) de usuarios a nivel nacional, navega en internet por motivos de educación y aprendizaje,

otra de las razones importantes es la obtención de información (27.2%) y como medio de comunicación (22.4%). Además se tiene que, el 38.5% tiene una línea telefónica, el 75.5% de los hogares tiene celular, el 27% cuenta con computadora, el 11.8% tiene acceso a internet y el 85.1% tiene un aparato de televisión; todos estos números han crecido en el período 2008-2010. El índice de penetración de las TICs entre 2008 y 2010, de 1.53 a 1.61 (de un máximo de 3 puntos). Según quintiles de ingreso, se observan diferencias importantes: aunque en todos se ha incrementado el porcentaje de uso de internet, el crecimiento más importante se observa en los quintiles 1 (más de 5 puntos) y 2 (más de 6 puntos). Sin embargo, la distancia entre quintiles aún es extrema: para el 2010 sólo el 13.2% de la población del primer quintil usó internet; de éstos, la mayoría lo hizo desde centros de acceso público (el 49.7%) e instituciones educativas (41.1%) y apenas el 7% desde su hogar; en el otros extremo el 53.8% de la población del último quintil usó internet; de éstos, la mayoría lo hizo desde su hogar (59.2%) y en su trabajo (17%), si bien el 14.8% también accedió en centros de acceso público

## FUENTES:

Banco Central del Ecuador (2012). Boletín de Información Estadística Mensual No. 1919 Enero 2012. Disponible en:

<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

CEPAL (2011). Panorama Social de América Latina 2011. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/45171/P45171.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina 2010. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>

INEC (2012). Ecuador en Cifras. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>

INEC (2011). Últimos resultados de pobreza, desigualdad y mercado laboral en el Ecuador – a diciembre 2011. Disponible en: [http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com\\_content&view=article&id=65&Itemid=35](http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=35)

INEC (2010). Reporte Anual de Estadísticas sobre Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones (TICs). Disponible en: [http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com\\_content&view=article&id=256&Itemid=203](http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=256&Itemid=203)

SENPLADES (2011). 100 Logros de la Revolución Ciudadana. Disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/>

SIISE (2012). Consultas Temáticas. Disponible en: <http://www.siise.gob.ec/Principal.aspx>







Este libro, *¡A (Re)Distribuir! Ecuador para Todos*, presenta una serie de estudios empíricos acompañado de reflexiones teóricas y políticas que tienen como gran objetivo soslayar un aspecto eclipsado en el debate económico y en el ámbito de la política pública, la cuestión distributiva desde un punto de vista integral. El libro debe leerse desde una perspectiva amplia; no sólo bajo un enfoque coyuntural, sino también bajo un prisma estructural, que interpela de manera sistémica a la justicia distributiva. El libro comprende una problemática global: la distribución como requisito indispensable para la transformación estructural de la sociedad. Esta batería de estudios coyunturales sobre cuestiones distributivas permite no sólo tener un análisis de un momento dado, sino elevar al debate público este asunto fundamental en un proceso de transición en aras de cambios estructurales para lograr una sociedad más equitativa.



**CLACSO**



GOBIERNO NACIONAL DE  
LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

LA REVOLUCIÓN  
CIUDADANA  
*Avanza!*