



UN PARADIGMA Y UNA MÉTRICA ALTERNATIVA PARA MEDIR LA POBREZA EN ECUADOR

“La pobreza pesa hoy día de manera alarmante en el mundo, poniendo en peligro los equilibrios políticos, económicos y sociales. **Su Santidad Juan Pablo II**”

Eco. Carmen Magaly León Segura, Phd

carmen.leons@ug.edu.ec

Doctora en Ciencias Económicas.

Universidad de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y CC. SS y PP.

Gestora Académica de la Facultad de Jurisprudencia y CC. SS y PP.

Docente-investigador a tiempo completo de la carrera de derecho.

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Carmen Magaly León Segura (2016): “Un paradigma y una métrica alternativa para medir la pobreza en Ecuador”, Revista OI DLES, n. 21 (diciembre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/oidles/21/ecuador.html>

Resumen

La pobreza es un constructo social que aunque ha estado presente a lo largo del desarrollo de la sociedad, ha venido incrementando su magnitud, dimensiones y extensión. El desarrollo del capitalismo industrial convirtió a la pobreza en condición indispensable para su desarrollo, un fenómeno de carácter estructural, cuyas causas hay que buscarlas en la propia naturaleza y esencia del sistema. El llamado proceso de globalización que tipifica a la economía mundial ha

convertido a la pobreza en un problema global que pone en grave peligro no sólo la existencia de millones y millones de seres humanos sino , que además de no ser instrumentadas políticas y acciones que mitiguen (ya que su eliminación absoluta es imposible en los marcos del sistema) y logren disminuir considerablemente el número de pobres en el mundo y las consecuencias de su pobreza es imposible lograr el desarrollo sustentable y sostenido que tanto se necesita sino hasta la propia existencia de los distintos ecosistemas están en un verdadero e inminente peligro.

Múltiples son las definiciones de pobreza, situándose entre las más citadas las producidas por organismos internaciones como la Organización de Naciones, el Banco Mundial o resultante de eventos como la Cumbre de la Tierra que se fundamentan en paradigmas teóricos, fundamentos epistémicos, axiológicos e ideológicos diferentes. Consecuentemente existen diferentes formas de medir la pobreza y de diseñar y evaluar políticas públicas y acciones en pro de disminuir la pobreza.

Esta situación plantea a la comunidad científica, a los hacedores de política y tomadores de decisiones, nuevos retos en relación al tratamiento teórico, a la formulación de políticas públicas y al ámbito de acción de las mismas por cuanto la pobreza tiene una dimensión global.

Palabras claves: pobreza/ capacidades/ bienestar/ métrica/ necesidades básicas.

Abstrac

Poverty is a social construct that although it has been present throughout the development of society, has been increasing its magnitude, size and extension. The development of industrial capitalism poverty became indispensable condition for development, structural phenomenon whose causes lie in the very nature and essence of the system. The so-called globalization process that typifies the global economy has turned poverty into a global problem that seriously endangers not only the existence of millions and millions of human beings but also not being implemented policies and actions that mitigate (since its complete elimination is impossible within the framework of the system) and achieve significantly reduce the number of poor in the world and the consequences of poverty is impossible to achieve sustainable development and sustained much needed but the very existence of different ecosystems are in a real and imminent danger.

There are multiple definitions of poverty, ranking among the most cited those produced by international bodies such as the Organization of Nations, the World Bank or resulting from events such as the Earth Summit, which are based on theoretical paradigms, epistemological foundations, axiological and ideological different .Consequently there are different ways of measuring poverty and to design and evaluate public policies and actions towards poverty reduction.

This situation poses to the scientific community, policy makers and decision makers, new challenges in relation to the theoretical treatment, the formulation of public policies and the scope thereof because poverty has a global dimension.

Keywords : poverty/ skills/ welfare/ metric/ basic needs.

Introducción

Existen múltiples definiciones y propuestas de medición acerca de la pobreza. Esta variedad de aproximaciones conceptuales no es casual, su concepción y métrica responde al enfoque

conceptual que las sustenta. Si bien en la mayoría de los casos el concepto de pobreza se asume con un enfoque casi exclusivamente de carácter económico, es imposible no considerar los impactos políticos sociológicos, ideológicos y medioambientales, entre otros, de este problema que ya ha alcanzado una dimensión global en el siglo XX e inicios del siglo XXI.

Una aproximación a la comprensión del fenómeno y consecuentemente al diseño y aplicación de políticas encaminadas a mitigarla o eliminarla debe tener como punto de partida la consideración de que la pobreza debe ser vista como el resultado de un modelo económico y social, ejercido y aplicado en un territorio y tiempo determinado, por los diversos agentes económicos y políticos, que producen en la sociedad sectores excluidos de los beneficios totales o parciales del modelo en ejecución. La pobreza es el resultado de procesos complejos y extendidos en el tiempo, que son difíciles de apreciar a simple vista y que requieren investigación sostenida para lograr su comprensión.

La pobreza es un fenómeno contingente y construido socialmente, y el significado del término varía según las sociedades y el tiempo. Al respecto, Marx señala en su ensayo “Trabajo asalariado y capital,” de 1849: “Una casa puede ser grande o pequeña; en tanto las casas circundantes sean igualmente pequeñas, satisface todas las demandas sociales de una vivienda. Pero si surge un palacio al lado de la casita, la casita se reduce a una choza [...] Nuestras necesidades y placeres surgen de la sociedad; los medimos, por lo tanto, por la sociedad y no por los objetos de su satisfacción. Debido a que son de carácter social, son de naturaleza relativa” (Marx, 2016).

La Organización de Naciones Unidas en 1995 definió a la pobreza como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” (ONU, 1995). Según el Banco Mundial la pobreza se define como la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo medido en términos de necesidades básicas o del ingreso (consumo) requerido para satisfacerlas (Banco Mundial, 1990).¹

Las definiciones más frecuentemente utilizadas en la literatura científica y que sirven de sustentación para la elaboración de diferentes sistemas de medición tienen en su mayoría como fundamento el paradigma neoclásico que asume como bienestar la satisfacción de necesidades ilimitadas frente a la disponibilidad de recursos escasos, consecuentemente la pobreza es considerada en función de los recursos que la persona posee, y su medición se realiza a partir de la correlación del ingreso con el consumo, teniendo su correlato en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (Sachs, 2007).

Prolífera ha sido la crítica que ha encontrado esta forma de medición de la pobreza, considerando las insuficiencias del PIB, las inconsistencias teóricas e ideológicas del modelo neoclásico y la

¹ Una interesante crítica sobre el enfoque del Banco Mundial acerca de la pobreza puede consultarse en el trabajo: El Banco Mundial y el desarrollo económico: Un análisis crítico. (Bustelo, 1994)

llamada paradoja de Sterlintz.² No obstante, internacionalmente se utilizan algunos conceptos para medir la situación de pobreza: pobreza absoluta cuando ciertos estándares mínimos de vida, tales como nutrición, salud y vivienda, no pueden ser alcanzados (Mora, 2011). Se considera pobreza relativa cuando no se tiene el nivel de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de las necesidades básicas de acuerdo a los criterios de un determinado tiempo y sociedad (Niemietz, 2011).

Las formas de medir la pobreza son muy diferentes en relación a la pobreza relativa y la pobreza absoluta. Desde un punto de vista económico, sociológico y psicológico se complementan ambas. Es particularmente dramática la situación de pobreza absoluta, la cual es el principal problema de las sociedades sin recursos. Constituye un problema desde el punto de vista sociológico y psicológico la pobreza relativa, que la padece quizás gran parte de las sociedades desarrolladas o en vías de desarrollo, se trata de la calidad de vida (Fenton, 2013).

El umbral de pobreza se define internacionalmente como la línea fijada en dos dólares diarios por persona (de igual poder adquisitivo), cantidad que se considera suficiente para la adquisición de productos necesarios para cubrir las necesidades básicas en los países de más bajos ingresos (Banco Mundial, 2015). Por su parte, el umbral de pobreza extrema se considera internacionalmente como la línea fijada en 1,25 dólares diarios per cápita (de igual poder adquisitivo), (Banco Mundial, 2015), cantidad que se considera suficiente para la adquisición de productos necesarios para sobrevivir en los países de más bajos ingresos. (Rodríguez, 2016).

Un enfoque teórico, desde otros referentes epistémicos lo proporciona el Premio Nobel Amartya Sen, en 1998, con su análisis de la pobreza asociado al desarrollo de las capacidades, así como su concepción de bienestar (Sen, 2002). Un desarrollo posterior de estas ideas aparece en el "Informe para la medición del desempeño económico del progreso social" elaborado por J. Stiglitz y A. Sen en el 2008, asociado al bienestar, donde señalan que: "el problema radica en medir el bienestar de la población más que en la producción económica y que es consecuente que dichas mediciones del bienestar se restituyan en un contexto de sustentabilidad" (J. Stiglitz, 2008). Significativo ha sido el aporte de A. Deaton a la medición de la pobreza y la metodología utilizada a partir de las encuestas a hogares.

En diciembre del 2015 el gobierno del Ecuador presentó oficialmente la propuesta de medición del índice de pobreza multidimensional, el cual asume el enfoque de pobreza planteado por A. Sen, que se basa en la metodología de Alkire y Lester (AF) desarrollada por la Universidad de Oxford y que ya es utilizada en países como México, (Secretaría de desarrollo social, 2016), Colombia,

² La paradoja de Sterlintz es un concepto clave en la economía de la felicidad. Se trata de un postulado del economista Richard Sterlintz, publicado en un artículo de 1974 con el título "Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence". En este artículo se muestra que, tal y como predice la teoría económica mayoritariamente aceptada, dentro de un país dado, la gente con mayores ingresos tiene una mayor tendencia a afirmar que es más feliz. Sin embargo, cuando se comparan los resultados de varios países, el nivel medio de felicidad que los sujetos dicen poseer no varía apenas, al menos en los países en los que las necesidades básicas están cubiertas en la mayor parte de la población. De manera similar, aunque los ingresos por persona aumentaron de manera significativa en los Estados Unidos entre 1946 y 1970, el nivel de felicidad declarado por los ciudadanos no mostró una tendencia de cambio homogénea, manteniéndose hasta los años 60 y decreciendo entre 1960 y 1970. (Sterlintz, 1974)

(DANE, 2015) Costa Rica (Costa Rica se estanca en reducción de la pobreza y la desigualdad, 2015), Chile, (Ministerio de desarrollo social , 2014) y algunos países asiáticos.

En el presente trabajo se analiza la situación del Ecuador en relación a la pobreza, los resultados alcanzados en relación a la disminución de la pobreza y la desigualdad en el país. Se propone como objetivo: valorar los resultados alcanzados por Ecuador en relación a la disminución de la pobreza Como metodología de investigación se ha utilizado el análisis crítico de la bibliografía referida al objeto de estudio, así como de las estadísticas utilizadas por instituciones oficiales ecuatorianas. Se han utilizado los métodos propios de la investigación científica en el campo de las ciencias sociales y humanísticas, tales como: análisis y síntesis, inducción y deducción, la abstracción científica.

1. El paradigma neoclásico y la medición de la pobreza

La pobreza constituye un problema global que se entrelaza y crea un círculo vicioso con otros problemas globales tales como la deforestación de los terrenos, la drogadicción, crecimiento de muertes por enfermedades prevenibles, analfabetismo y otros.

En el caso de América Latina el número de pobres es creciente, se estima que 175 millones de personas en Latinoamérica aún viven en condiciones de pobreza y unos 75 millones se encuentran bajo el umbral de indigencia. (CEPAL, 2016)

La región sufrió un retroceso en esta materia: la cantidad de el número de personas en situación de pobreza aumentó en siete millones, conformando la tasa en 29.2% del total de habitantes. Esto indica que creció aproximadamente en dos millones en 2014 en comparación con 2013, alcanzando los 168 millones de personas, de los cuales 70 millones estaban en la indigencia. A partir de las proyecciones de la CEPAL, en el año 2015, la tasa regional de pobreza habría aumentado a 29,2% de los habitantes de la región (175 millones de personas) y la tasa de indigencia a 12,4% (75 millones de personas) (CEPAL, 2016)

Según la secretaria general de CEPAL, América Latina debe generar más empleos de calidad, con derechos y protección social, cautelar el salario mínimo y proteger el gasto social, que muestra una merma en su ritmo de crecimiento". Este llamado de atención de la CEPAL está dirigido tanto a los Estados como a la iniciativa privada, para que se favorezca la generación de puestos de trabajo que reduzcan los niveles de pobreza y de desigualdad; partiendo de una noción de Estado que no cumpla solo un rol generador de empleo sino también en su función de regulador y controlador para que los empleos que se generen sean de calidad y con una digna remuneración.

La pobreza se concibe como la situación que afecta a las personas que carecen de lo necesario para el sustento de sus vidas, es decir, que no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Es un concepto multidimensional; el cual no contempla sólo aspectos económicos sin que además incluya aspectos no materiales y ambientales. En otras palabras, la pobreza implica no tener la oportunidad

de vivir una vida larga, sana, creativa y disfrutar de libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.

Sus causas son múltiples, entre ellas se encuentran los problemas políticos, la crisis de los mercados financieros, los desastres naturales, la gestión inadecuada del medio ambiente – utilización incorrecta de los recursos naturales por parte del hombre (Mac Ewan, 2010). De ahí que una propuesta realista de política para erradicar la pobreza debe combinar aspectos políticos, medioambientales, sociales y éticos para proponer fórmulas realistas que permitan a los países más pobres salir del ciclo de la pobreza (Sachs, 2007).

Existen distintas metodologías para medir la pobreza de los habitantes del planeta. Algunos utilizan indicadores de carácter pecuniario (producto bruto interno, PBI), otros tienen en cuenta cuestiones vitales (esperanza de vida, consumo diario de calorías, entre otros) y otros aspectos educativos como (analfabetismo, etcétera). Además, cada uno de estos indicadores ofrece ventajas y desventajas y su aplicación depende del propósito que se persiga.

El paradigma neoclásico predominante en la literatura especializada considera la pobreza en función de los recursos que la persona posee por lo que lo vincula a la relación ingreso-consumo, a pesar de que no hay suficiente evidencia empírica sobre la correlación entre los niveles de ingreso y de bienestar (Blackorby, 1987). En esta concepción el bienestar se enfoca como un trade off entre la satisfacción de necesidades ilimitadas frente a la disponibilidad de recursos limitados (Sachs, 2007).

La necesidad depende del deseo del consumidor, se impone la supremacía del consumidor, por lo que el crecimiento del bienestar dependerá de la “maximización del consumidor”, lo que condiciona un crecimiento ilimitado para aumentar el bienestar económico y por ende como forma de medición recurre al PIB per cápita (Bustelo, 1994).

Entre las falencias de este enfoque se suelen considerar, la ausencia de los procesos distributivos, el no considerar el grave problema de la sostenibilidad del modo de vida, asumiendo que el planeta tierra tiene una capacidad ilimitada de incrementar su capacidad productiva (CEPAL, 2014). Ignora la falta de asociación observable entre el crecimiento económico, el nivel de ingreso y la percepción de felicidad. No hay correlación científicamente fundamentada entre niveles de ingreso y bienestar (FAO, 2013). Por último se desconoce el papel y el poder de la acción colectiva y la voluntad política para mitigar la pobreza y aumentar el bienestar y la felicidad.

“Cada vez más, la felicidad se considera una medida justa de progreso social y un objetivo de la política pública. Un número cada vez mayor de los gobiernos nacionales y locales están utilizando los datos e investigación sobre la felicidad en la búsqueda de políticas que pudieran permitir a la gente a vivir una vida mejor. Los gobiernos están midiendo el bienestar subjetivo, y usando la investigación sobre bienestar como una guía para el diseño de los espacios públicos y la prestación de servicios públicos” (Helliwell, 2015).

En los años 80 la CEPAL propone su teoría acerca de las Necesidades Básicas Insatisfechas. El mismo consiste en seleccionar un conjunto de necesidades básicas y calificar como pobre aquellos hogares que no satisfagan una de ellas, y como pobres extremos aquellos que no satisfagan más de una de ellas (SIISE, 20013).

Se consideran pobres los hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios, para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (CEPAL, DGEC/1988 a).

El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es un instrumento de caracterización de la población, más que una metodología de medición de la pobreza propiamente. (SIISE, 20013).

EL método NBI utiliza la información de los censos demográficos y de vivienda para determinar si los hogares satisfacen o no sus necesidades principales y construir mapas de pobreza, los cuales han sido de amplio uso en América Latina y en África. De la tesis cepalina acerca de las NBI se han derivado dos métodos de medición de pobreza: Método directo, el cual evalúa si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, encuestándolos sobre los bienes y servicios de que disponen.

Método indirecto que mide los recursos del hogar (ingresos y gastos) y estima si son suficientes para que el hogar pueda gozar de un nivel de vida aceptable, según estándares sociales prevalecientes.

Entre ambos métodos existen algunas diferencias conceptuales y sobre todo de carácter empírico.

El método directo relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado ,mientras el método indirecto relaciona el bienestar con la posibilidad de consumo Ambos métodos tienen Insuficiencias debido a la restricción de la información (se limita a la suministrada por los censos) por lo que el tipo de necesidades a considerar es limitado(características de la vivienda , tipo de familia, jefe del hogar , etc.) dejando de lado muchos aspectos relativos al bienestar o al grado de satisfacción de las necesidades derivado del consumo de bienes públicos o relacionados con políticas públicas direccionados a los estratos más pobres de la población. (SIISE, 20013).

Existe un amplio uso de métodos de medición de la pobreza que utilizan como criterios la medición del ingreso y la situación del mercado laboral.

La medición de la pobreza por vía del ingreso ha sido muy criticada. Destaca la crítica hecha por A.Sen (1980, 1996, 2001). Sen afirma que no hay “una correspondencia estrecha entre: 1) la pobreza vista como escasez del ingreso, y 2) la pobreza vista como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales” (Sen 2001: 239). De manera que la pobreza no debe medirse sólo según el acceso a bienes materiales y sociales. Es necesario que los individuos tengan la capacidad de utilizarlos eficazmente, que les permita ser libres para procurarse su

bienestar. Sen afirma que la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar de manera significativa entre los individuos, ya que está afectada por variables sobre las que una persona puede tener escaso o ningún control, como son la edad, el sexo, la localización y la epidemiología.

Sen propone entonces un cambio de enfoque. En lugar de hacer énfasis en los bienes materiales (ingreso), hay que fijarse en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. En otras palabras, la pobreza es vista como limitación de la libertad de los individuos.

El concepto de capacidades (capabilities) de bienestar económico ha sido establecido por Amartya Sen. Él argumenta que "[...] el enfoque adecuado para evaluar el nivel de vida [...] es algo que puede llamarse la capacidad de una persona [...]. Es la capacidad de funcionar [...] que más se acerca a la noción de calidad de vida" (Sen, 1983). La capacidad general para funcionar en la sociedad implica, además de la capacidad de Smith para "aparecer en público sin vergüenza,"³ las capacidades más básicas, por ejemplo, para satisfacer las necesidades nutricionales, para escapar de las enfermedades evitables, para ser protegido, para ser vestido, para poder viajar y ser educado (Sen 1983:162–163).

Desarrolla su teoría considerando que al aplicar el enfoque sobre la capacidad y la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. El enfoque correspondiente en el caso de la ventaja social - para la evaluación totalizadora, así como para la elección de las instituciones y de la política- considera los conjuntos de las capacidades individuales como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación" (Sen, 2001).

Para Sen el bienestar es entendido como el estado en que los individuos tienen la capacidad y la posibilidad de llevar una vida que tienen motivos para valorar. La capacidad de las personas para procurarse una vida que valoren está determinada por una diversidad de libertades instrumentales. El bienestar humano implica tener seguridad personal y ambiental, acceso a bienes materiales para llevar una vida digna, buena salud y buenas relaciones sociales, todo lo cual guarda una estrecha relación con y subyace a la libertad para tomar decisiones y actuar. (Sen, 2002)

Sen caracteriza las formas más comunes de medición de la pobreza a partir de *las necesidades básicas*. Para identificar a los pobres, dado un conjunto de "necesidades básicas" es posible utilizar por lo menos dos métodos. Uno consiste simplemente en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. A éste se le puede llamar el "método directo" y no involucra ninguna idea de ingreso, ni siquiera el nivel correspondiente a la línea de la pobreza. En contraste, al llamado "método del ingreso", el primer paso consiste en calcular el ingreso mínimo, o la línea de pobreza (LP), en el cual todas las necesidades mínimas.

³ En un pasaje de *La Riqueza de las Naciones*, Adam Smith escribe acerca de la pobreza en términos de la capacidad de una persona para aparecer en público sin vergüenza, y, en su tiempo, hacer esto habría dependido de ser el dueño de una camisa de lino. No es la camisa de lino por sí misma la que define la pobreza, sino la ausencia de la capacidad de aparecer en público sin vergüenza (Sen 1983:162–163).

Es bastante frecuente la utilización de agregados de consumo (en términos de valor) como medida sintética del componente económico del nivel de vida (Deaton, 2016).⁴ Esta práctica se sustenta en el concepto neoclásico de utilidad expresado en términos monetarios (UETM), que mide los niveles de vida por medio del dinero necesario para mantenerlos y en función de la preferencia de los consumidores. A la vez, suelen servir para apoyar las políticas que plantean la cuestión de la distribución de los ingresos. Este método presenta el inconveniente que para calcular la UETM determinada por la derivación del gasto total de los hogares y su división por un índice de precios de Paasche,⁵ exige realizar muchos ajustes y aproximaciones. (Blackorby, 1987).

Tampoco considera otros componentes del bienestar tales como salud, esperanza de vida, niveles de educación, el tiempo y el ocio de que se dispone, los cuales aunque relacionados con los niveles de ingreso y consumo, no pueden captarse en términos monetarios (Sachs, 2007). Por último, no tiene en cuenta la aportación de los bienes suministrados públicamente, en los cuales, en ocasiones se hace mención a algunos de los elementos arriba señalados pero se obvian otros igualmente importantes entre los que cabe señalar: la policía, el agua, la higiene, la justicia, los parques públicos y la defensa nacional, dada la dificultad que representa encontrar precios (los llamados precios sombra) que reflejan el valor que tienen para cada hogar (PNUD, 1999).

Una de las últimas contribuciones al problema de la pobreza se debe a los trabajos del profesor Angus Deaton con sus estudios sobre el consumo, la pobreza y el bienestar, que le valiera la distinción de la Academia sueca en el año 2015⁶ (Deaton, 2016). Generalmente esta información es obtenida a través de la aplicación de encuestas a los hogares en base a las cuales se elaboran mapas de pobreza.

En opinión de Deaton las encuestas sobre gastos familiares no son adecuadas para la construcción de estimaciones precisas de bienestar en pequeñas áreas, pese a que en los últimos años los mapas de pobreza han sido tendencia en los países del tercer mundo. Considera que los políticos y tomadores de decisiones que hacen uso de mapas de pobreza para asignar fondos y mejorar la orientación de los programas de bienestar social deben ser conscientes de que tales instrumentos pueden ser sujeto de dudas y errores, por lo que creen que se debe tomar en cuenta “que la mala asignación de recursos sucederá a la identificación errónea de sus objetivos” (Deaton, 2016).

⁴ Angus Deaton, profesor de Economía y Asuntos Internacionales en la Universidad de Princeton (EE.UU.) desde 1993 y Premio Nobel en Economía 2016. En los años noventa estudió el vínculo entre consumo e ingresos. Y posteriormente midió los estándares de vida y pobreza en países en desarrollo, mediante una metodología de encuestas en hogares que le permitió arrojar nueva luz sobre la relación entre ingresos y consumo de calorías o sobre la discriminación de género en el seno familiar.

⁵ El índice Paasche (del economista alemán Hermann Paasche) constituye un deflactor del PIB que establece la relación entre: PIB real = PIB nominal / D , <https://www.uv.es/ceaces/numindices/iprecios.htm>

⁶ Deaton ha realizado importantes contribuciones en temas relacionados con otra dimensión de las preferencias de los consumidores: el proceso de decisión de consumo-ahorro. En una serie de papers escritos durante los 1980s, Deaton analizó los determinantes de la fracción del ingreso o riqueza que un individuo asigna al ahorro. Estas contribuciones alertaron a la profesión sobre ciertas inconsistencias entre las regularidades observadas en la data y el modelo de elección intertemporal con un consumidor (agregado) representativo. Como consecuencia, quedó en evidencia la importancia de incorporar en el análisis las decisiones individuales y las distintas restricciones (por ejemplo de liquidez) que los individuos enfrentan. Las implicancias de estos trabajos para los avances en macroeconomía han sido sumamente influyentes y relevantes.

Otros aspectos incorporados por este autor al estudio de la pobreza es el costo de los hijos, la influencia de los tipos de cambio en paridad de poder adquisitivo, la elaboración de tipos de cambio en paridad de poder adquisitivo considerando los precios de lo que consumen los pobres, así como la relación entre el incremento del bienestar emocional y la valoración de la propia vida.

1.2 La propuesta ecuatoriana del Índice de Pobreza Multidimensional

1.2.1 Marco normativo

La constitución del Ecuador y el Plan Nacional del Buen Vivir delinearon el marco normativo, la estrategia de desarrollo y los objetivos a alcanzar para disminuir los niveles de pobreza en el Ecuador. En la Constitución del Ecuador, en su artículo 3, se establece que constituye un deber del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Asamblea Constituyente, 2008). Los artículos 26, 30, 32, 33, 50 y 56 también incluyen aspectos referidos al problema de la pobreza.⁷

El Plan Nacional del Buen Vivir asume que el buen vivir es la forma de vida que permite “la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito” (SENPLADES, 2008). Los objetivos 2, 3, 4, y 9 también trazan las directrices para la elaboración de políticas públicas encaminadas a combatir la pobreza.

1.2.2 Antecedentes

El antecedente directo para la elaboración de la propuesta del Índice de pobreza multidimensional lo constituyó la elaboración del Atlas de desigualdades por el Senplades (SENPLADES, 2013). Este documento tuvo como objetivo dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Quiénes se han quedado fuera o rezagados en el ejercicio de los derechos? ¿Cuáles son las causas estructurales de los hechos? Lo que permitió analizar dimensiones como: pobreza, educación, salud, nutrición, empleo, entre otras, y constituye un instrumento para el diseño de políticas públicas, así como el uso eficiente de los recursos presupuestados en función del logro de los objetivos del Buen Vivir. En la figura 1 se resume el marco normativo y los antecedentes para la elaboración del IPM en Ecuador.

Figura 1: Marco normativo del IPM en Ecuador.

⁷ El sustento normativo y legal brindado por la Constitución se expresa en: artículo 3; la erradicación de la pobreza, artículo 26; el derecho la educación; artículo 32; el derecho a la salud; artículo 33; el trabajo como derecho y deber; el artículo 55 la seguridad social y el artículo 56 el derecho a un hábitat seguro.

ATLAS DE DESIGUALDADES

PNBV : (Objetivos 2,3,4)

Constitución del Ecuador: (art. 3,
26,30,32,55,56)

Fuente: Elaboración propia

EL IPM fue presentado por el gobierno del Ecuador el 27 de diciembre de 2015, y fue elaborado considerando los resultados de la encuesta urbana de empleo y desempleo 2005-20012, y la encuesta de condiciones de vida 2006. Estas permitieron determinar la incidencia de los ingresos en la pobreza, el universo, las unidades de observación y el propósito del trabajo. El índice fue construido en colaboración con la Universidad de Oxford y se basa en la metodología de Alkire y Lester.

EL IPM trata de responder a tres preguntas básicas: ¿Cuántas personas son pobres en Ecuador? ¿Qué tan pobres son? ¿Por qué son pobres? Asume el enfoque de la métrica tradicional para medir que la pobreza es unidimensional y limitada (J.Stiglitz, 2008), así como el enfoque de Sen sobre las capacidades (Sen, 2002). Además, considera que el desarrollo de las capacidades debe garantizar los derechos y libertades asociados a la concepción del PNBV (SENPLADES, 2015). A partir de estos supuestos se propone una forma de medición de la pobreza de carácter multidimensional. Una métrica que recoja los componentes que definen las privaciones elementales.

El IPM constituye la propuesta alternativa de medición de la pobreza que propone el gobierno del Ecuador que concibe la misma en función de la privación del ejercicio pleno de los derechos en función del Buen Vivir (Correa, 2015).

Tabla 1: IPM: dimensiones, indicadores y ponderaciones.

Dimensiones	Indicadores	Ponderaciones
Educación	Inasistencia de educación básica. Falta de acceso a la educación superior por razones económicas. Logro educativo incompleto Menos de diez años de escolaridad.	1/3
Salud, Agua y Alimentación	Privación de acceso a agua. Recursos suficientes para un mínimo nivel de alimentación Pobreza extrema por falta de ingresos.	1/3
Hábitat, Vivienda y Ambiente Sano	Hacinamiento. Déficit habitacional. Falta de acceso a servicios de recogida de basura sin saneamiento de excretas.	1/3
Trabajo y Seguridad Social	Desempleo inadecuado. Subempleo.	1/3

Fuente: Elaboración propia, a partir del IPM.

Entre las aportaciones que tiene la construcción del IPM se encuentra la propia concepción de pobreza multidimensional, concepto que trata de aprehender las diferentes aristas del problema no

sólo en términos monetarios sino que incorpora el problema del bienestar con un enfoque de sustentabilidad. Se asume que están en una situación de pobreza multidimensional a los privados de al menos 4 de los 12 indicadores considerados en el IPM. Se considera la intensidad y pobreza en función del número de privaciones y teniendo en cuenta que el efecto simultáneo es mayor cuando se tienen varias privaciones que la suma individual de sus efectos individuales.

Es una herramienta útil para explicar las razones estructurales de la pobreza multidimensional y consecuentemente rediseñar políticas públicas en áreas de alta sensibilidad como la educación y la salud. Contribuye al desarrollo de nuevas herramientas de medición de los resultados en una economía compleja, centrándose más en el bienestar de la población que en los resultados económicos en un contexto de incremento de bienestar y sustentabilidad de los niveles de bienestar alcanzados.

1.3 El problema de la pobreza en Ecuador

Entre 2006 y 2014, la pobreza por consumo se redujo a nivel nacional 32,6%, lo que representa aproximadamente 1,3 millones de personas que salieron de la pobreza, reducción mayor a la registrada entre 1998 y 2006 cuando bajó en 14,5% según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2016). La pobreza por consumo en el 2014 llegó a 25,8% a nivel nacional, en el área rural 47,3%, mientras en el área urbana alcanzó el 15,5% en comparación al 38,3%, 61,5% y 24,9% del 2006 respectivamente (INEC, 2016).

La pobreza extrema por consumo se ubicó en 5,7%, lo que representa una reducción del 55,4% (aproximadamente 900.000 personas) entre 2006 y 2014. De la misma manera, esta reducción es mayor a la registrada entre 1999 y 2006 en donde la pobreza extrema se redujo en 31,6%. Para el año 2014, en el área rural la pobreza extrema llegó a 13,8% y la urbana a 1,9% (INEC, 2016). Guayas, Manabí y Carchi son las provincias que registraron mayor reducción de pobreza por consumo entre 2006 y 2014 con una variación relativa de 45,1%, 41,1% y 40,2% respectivamente (INEC, 2016).

Desigualdad de Consumo

En el caso de la desigualdad, entre 2006 y 2014, el Coeficiente de GINI de consumo bajó 4,8 puntos, al pasar de 0,455 a 0,408.⁸ El periodo 2006-2014 es el primero desde que se tienen encuestas de condiciones de vida en donde se observa una reducción de la desigualdad de consumo medida por GINI. En el periodo inmediatamente anterior 1998-2006, el GINI subió en 1,2 puntos de 0,443 a 0,455. En el área urbana el coeficiente de GINI bajó entre 2006 y 2014 de 0,43 a 0,39, y en el área rural bajó de 0,397 a 0,353.

⁸ El coeficiente de GINI es el índice que mide la desigualdad entre la población, en un intervalo de 0 a 1 (el 0 corresponde a la perfecta igualdad).

En relación a la pobreza estructural se ha instrumentado en el país como metodología su medición a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas, (NBI). La pobreza por NBI a nivel nacional se redujo 31,1% entre 2006 y 2014 al pasar de 52% a 35,8%, lo que representa aproximadamente 1,6 millones de personas que salieron de la pobreza por NBI. La reducción de pobreza por NBI alcanzada en el periodo 1998 y 2006 fue de solo 18,7%.

La reducción observada en la pobreza NBI entre 2006-2014 en el sector rural es de 22,2% mientras que en el área urbana es de 35,3%. El resultado: la reducción de la pobreza se da en los tres tipos de pobreza: por consumo, por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas. (INEC, 2016)

Gráfico 1: EVOLUCION DE LA POBREZA URBANA (Por ciudades principales).



Fuente: INEC, 2015

En el período entre el 2007 y el 2015 el 20% más pobre de la población duplicó su ingreso mensual per cápita. La relación entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población se redujo de 42 a 25 veces. Aunque no hay completa disponibilidad de información sobre la pobreza multidimensional en el Ecuador. Se estima que entre el 2009 y el 2015 la misma disminuyó de un 51% a un 35% (INEC, 2016).

Tabla 2: IPM en Ecuador.

IPM	No de pobres por IPM (millones)	% de personas que son pobres	% de intensidad de pobreza	% de personas que son pobres de ingresos (menos de \$1.25)
0,009	▼0.294	▼2.21	▼41.59	▼4.7

Fuente: Elaboración propia a partir del IPM

La pobreza extrema se sitúa en un 14, 8%, lo que representa que 1,8 millones de personas salieron de la situación de pobreza extrema en 6 años, evidenciando lo acertado de las políticas públicas implementadas por el gobierno en relación a la pobreza. Lo anterior avala el hecho de que

Ecuador se sitúa entre los países con más logros en la disminución de la pobreza y la desigualdad y entre los más equitativos de América Latina y el continente (Foro económico Mundial, 2015).⁹

Otros resultados macroeconómicos a destacar son: a pesar de la difícil coyuntura económica que atraviesa el país, el desempleo se situó al cierre del 2015 en un 4.7%, siendo el más bajo del continente y su historia y el subempleo o subocupación fue de un 12,3% (Correa, 2015) .

Tabla 3: Ocupación por sectores seleccionados al cierre del 2015.

Sectores	Variación (%)
agricultura	▼0.5
turismo	▲ 0,65
manufactura	▼ 0.8
Resultado final	▼0.97

Fuente: INEC

Tabla 4: Población en situación de pobreza al cierre del 2015 (%).¹⁰

Pobreza	23,3
Pobreza extrema	8.45

Fuente: INEC

Tabla 5: Variación del empleo y el desempleo (diciembre del 2014 a diciembre del 2016) en %.

Indicador	2014	2015	Variación
Empleo adecuado	49.28	46.50	▼2,8
Subempleo	12.87	14.01	▲ 1.14
Desempleo Nacional	3.80	4.77	▲0.97

Fuente: INEC

Tabla 6: Algunos indicadores macroeconómicos del sector real al cierre de diciembre 2015.

Indicador	%
Crecimiento anual de la economía	0.43
Consumo de los hogares	-1.25
Tasa de desempleo ¹¹	4.77
Tasa de empleo adecuado ¹²	46,5
Pobreza urbana ¹³	15,5
Tasa de inflación	3.38

Fuente: (PUCE, 2015)

Tabla 7: Comparación de la pobreza entre marzo 2015 a marzo 2016 (%)

⁹ El 62% de personas tienen un patrimonio equivalente al 50% más pobre del planeta, lo que testimonia el incremento de la inequidad, la injusticia social y la magnitud de la pobreza situándola como un problema global. (Banco Mundial, 2015)

¹⁰ No representan variaciones estadísticas significativas con respecto al 2014.

¹¹ En % sobre la PEA

¹² En % sobre la PEA

¹³ Sobre el total de la población

Item	Marzo 2015	Marzo 2016	Variación
Pobreza	24.12	25.35	1.23
Pobreza rural	43.96	43.35	0.61
Pobreza urbana	15.07	16.63	1.56
Pobreza extrema rural	5.60	3.90	1.73
Pobreza extrema urbana	5.60	3.90	1.73
Línea de pobreza	\$47.48 mensuales por persona	\$84.25 mensuales por persona	3.67

Fuente : INEC

Tabla 8: Pobreza en las principales ciudades de Ecuador (%)

Ciudad	Marzo 2015	Marzo 2016	Variación
Quito	7,8	7,98	0,11
Guayaquil	7,69	8,6	0,97
Cuenca	5,32	7,83	2,51
Machala	15,09	13,77	-1,32
Ambato	8,42	7,77	-0,65

Fuente: Observatorio de la Política fiscal ¹⁴

Numerosas fueron las dificultades para el año 2015. Los inconvenientes para cubrir el financiamiento público, la falta de inversión privada y la caída del precio del petróleo que se dio en el segundo cuatrimestre del año (EKOS NEGOCIOS:COM, 2015) provocaron el incremento del endeudamiento público, el encarecimiento del crédito, (Observatorio de la política fiscal, 2015) , la caída del consumo de los hogares , un aumento aunque moderado aún de la inflación y un magro crecimiento económico. Esta situación ha provocado la adopción de medidas como la exclusión a

¹⁴ El monto de la deuda se aproxima ya al techo de endeudamiento fijado por la ley. A pesar de las moratorias y recompra de bonos, el país ha aumentado su endeudamiento con altas tasas de interés y corto plazo. El servicio de deuda subió el 80%, el pago de intereses anuales por la deuda pública paso de \$549ms en 2009 a alrededor de \$2000 millones en este año. (Una deuda que presiona las cuentas públicas, 2016)

partir de este año del 40% que el gobierno debía aportar al IESS por concepto de jubilaciones, que fueron eliminadas desde el pasado abril del 2015. (Una deuda que presiona las cuentas públicas, 2016).¹⁵ A pesar de la crisis económica que atraviesa el país este ha logrado algunos avances - aunque discretos- en relación a la disminución de la pobreza y la pobreza extrema.

Las políticas públicas instrumentadas en materia de seguro social, inversiones y manejo de gasto público han contribuido al logro de estos modestos pero significativos logros y a que el país se coloque entre los más equitativos del mundo y el tercero de la región latinoamericana

Consideraciones Finales

La elaboración de un Índice de Pobreza Multidimensional en Ecuador constituye una importante contribución al desarrollo de un paradigma y una métrica alternativa que sustenten el diseño y gestión de políticas públicas encaminadas a combatir el flagelo de la pobreza que azota a millones de seres humanos a escala planetaria , convirtiéndose en una verdadera pandemia global.

Entre los aportes que el mismo ofrece se encuentran el enfoque multidimensional de la pobreza asociada, no a los niveles de ingreso y consumo y consiguientemente a las necesidades insatisfechas, predominante en el enfoque convencional neoclásico y sus métricas correspondientes, sino que lo vincula al bienestar, a los objetivos del PNBV desde un enfoque de la sostenibilidad del mismo y alineado a los instrumentos de planificación nacional e internacional.

EL IPM se estructura alrededor de cuatro dimensiones principales: educación, salud, empleo y vivienda, medidos a través de 12 indicadores. En la construcción del indicador se ha tenido en cuenta la acción colectiva para reducir la pobreza, destacándose el papel de los bienes comunes y se ha articulado con las políticas y finanzas públicas.

El aumento de la inequidad va acompañado de la acumulación y concentración de la riqueza y solo puede ser frenada con la implementación y manejo de políticas públicas que persigan el logro del equilibrio entre la adecuada distribución de la riqueza, el acervo y los recursos sociales.

Solo la voluntad política puede contraponerse al poder del mercado la famosa “mano invisible” debe ser orientada para lograr un mercado gobernado por la acción colectiva en función de los intereses sociales, para ello hay que desarrollar mecanismos adecuados de control y gobernanza que posibiliten incrementos sostenidos de productividad del trabajo en base al libre acceso al conocimiento, la ciencia y la tecnología que marquen el tránsito hacia una sociedad social del conocimiento.

Pero es necesario considera que la pobreza socioeconómica no se puede solucionar *solo* con la acción del Estado , otros componentes como los cambios en las relaciones del poder y las estructuras de inclusión vigente articuladas con los procesos políticos también son imprescindibles.

Los logros alcanzados por el Ecuador testimonian que es posible disminuir la inequidad, aumentar la justicia social y disminuir la pobreza con políticas públicas que expresen la voluntad política de

¹⁵ En mayo pasado, el 49% de la deuda pública estaba sujeta a tasas de interés fijas que van del 5.1% al 8% a un plazo de cinco a siete años. Estas condiciones superan la de países como Chile cuya deuda total alcanza el 63%del PIB.

dar solución al problema y que al mismo tiempo van conformando un nuevo paradigma y una métrica alternativa en relación a la pobreza como problema multidimensional y estructural.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Banco Mundial. (1990). *Informe de desarrollo social*. Nueva York : Oxford, University Press.
- Banco Mundial. (25 de 06 de 2015). *Pobreza: panorama general*. Obtenido de www.bancomundial.org: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>
- Blackorby, C. a. (1987). Welfare ratios and distributionally sensitive cost-benefit analysis. *Journal of Public Economics*, 265-90.
- Bustelo, P. (1994). El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico. En J. (. Iglesias, *El orden económico mundial. Banco Mundial, FMI, GATT* (págs. 151-168). Madrid: Editorial Síntesis .
- CEPAL. (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- Correa, E. R. (2017 de Diciembre de 2015). Presentación del IPM en Ecuador. (M. d. comunicación, Entrevistador)
- Costa Rica se estanca en reducción de la pobreza y la desigualdad. (26 de 01 de 2015). *La Nación*, pág. 2.
- DANE. (2015). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Bogota: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza>.
- Deaton, A. (23 de 06 de 2016). www.cepal.org. Obtenido de <http://www.cepal.org/deype7mecovi/docs/taller3/18pdf>
- EKOS NEGOCIOS:COM. (2015). Obtenido de <http://www.ekosnegocios.com/revista/pdfTemas/1134.pdf>
- FAO. (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- Fenton, A. (2013). *Small-area measures of income poverty*. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Foro económico Mundial. (24 de 01 de 2015). <http://noticias.starmedia.com/>. Obtenido de <http://noticias.starmedia.com/economia/resumen-completo-foro-economico-mundial-davos-2015.html>
- Helliwell, J. R. (2015). *Reporte Mundial de Felicidad 2015*. http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2015/04/WHR2015_Spanish_Ch-1.pdf.
- INEC. (28 de 06 de 2016). *Pobreza por ingresos*. Obtenido de Ecuador en cifras: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza>
- J.Stiglitz, A. S. (2008). *Informe de la Comisión para el Desempeño Económico del progreso Social*. Lisboa.
- Mac Ewan, A. (29 de 06 de 2010). *El significado de la pobreza : cuestiones de distribución y poder*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672010000200002
- Marx, C. (29 de 06 de 2016). Obtenido de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/49-trab2.htm>

- Ministerio de desarrollo social . (2014). *Pobreza multidimensional en Chile : una nueva mirada* . Chile:
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza_Multidimensional_Chile_heidi_Berner.pdf.
- Mora, L. G. (2011). ¿ Qué espobreza relativa? *ContraPeso.Info*, 20-28.
- Niemietz, K. (2011). *A new understanding of poverty*. Londres: The insitute of Economic Affairs .
- Observatorio de la política fiscal. (2015). *Observatorio económico*. Obtenido de
<http://www.observatoriofiscal.org/seccion-exclusiva/boletin-ojo.html>
- ONU. (1995). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague.
- PNUD. (1999). *Bienes públicos mundiales. Cooperación internacional en el siglo XXI*. Nueva York: Oxford, University Presss.
- PUCE. (2015). *Peporte de Consistencia macroeconómica*. Guayaquil: PUCE.
- Rodriguez, H. (28 de 06 de 2016). *www.monografias.com*. Obtenido de La pobreza en el mundo: [http:// www.monografias.com/trabajos88/la- pobreza-en-el-mundo/](http://www.monografias.com/trabajos88/la-pobreza-en-el-mundo/)
- Sachs, J. (2007). *El fin de la pobreza* . Barcelona: Barcelona.
- Secretaria de desarrollo social. (2016). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social*. México: <http://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economics Papers, Nueva serie, vol.35, No. 2*, 153-169.
- Sen, A. (27 de 06 de 2001). *Capacidad y bienestar*. Obtenido de [http://www.eumed.net/](http://www.eumed.net/http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm)
http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm
- Sen, A. (2002). *Amarthya Sen y el desarrollo como libertad*. Roma: Universidad Torcuato Di Tella.
- Sen, A. (Diciembre de 2002). Why helth equity. *Health Economica*, 659-666.
- Sen, A. (2016 de 06 de 27). Obtenido de
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza.htm>
- SENPLADES. (2008). *Plan Nacional del Buen Vivir* . Quito.
- SENPLADES. (28 de 06 de 2013). *Atlas de desigualdades*. Obtenido de www.planificacion.gob.ec: <http://www.planificacion.gob.ec/atlas-de-las-desigualdades-socioeconomicas-del-ecuador>
- SENPLADES. (2015). *Indice de Pobreza multidimensional*. Quito.
- SIISE. (20013). Obtenido de
http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P05.htm
- Sterlitz, R. (1974). Does Economic Growth Improve the Human Lot ? Some Empirical Evidence. pdf. En e. Paul A. David and Melvin W. Reder, *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*. New York: New York: Academic Press, Inc.
- Una deuda que presiona las cuentas públicas. (03 de 07 de 2016). *El Universo*, págs. 8-9.