



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Número Especial:

DOLARIZACIÓN, POBREZA Y LEGISLACIÓN

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 12

HEXAGON CONSULTORES,
Mayo 15, 2006

PRESENTACION:

Con el presente número, Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza para el Desarrollo y presenta el duodécimo número de su Memorando Económico de Investigación Legislativa M.E.I.L.

El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis claro, objetivo e imparcial de la legislación económica que está en debate o el país requiere discutir o aprobar para generar efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Usted y un grupo selecto de destinatarios han recibido gratuitamente este documento completo y un análisis resumido sobre temas relacionados con lo económico y lo social, ya sea a través de medios impresos, o por la vía electrónica.

Le invitamos a participar y opinar sobre este número y los anteriores a través del foro virtual de M.E.I.L. en nuestra página WEB www.hexagon.com.ec, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión.

Sus opiniones y las del resto de nuestros lectores están siendo sistematizadas y serán compiladas a manera de alcance al documento de análisis en un libro que publicaremos en el último trimestre de este año.

Esperamos que este documento, el foro virtual y el libro que lanzaremos al cierre del primer año de opinión nuestra (suya y de Hexagon) en el marco del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) constituyan una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador. Desde ya agradecemos su lectura, opinión y contribuciones.

LOS EDITORES

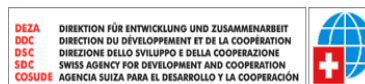
1. INTRODUCCIÓN

A partir del año 2000, el Ecuador adoptó la “dolarización total” como su sistema monetario.¹ Inicialmente implementado por el gobierno de Jamil Mahuad, el sistema fue ratificado inmediatamente por el gobierno sucesor de Gustavo Noboa, el gobierno electo de Lucio Gutiérrez y de su sucesor Alfredo Palacio, convirtiéndose en la primera política económica de Estado que ha tenido el país en el último período democrático.

¹ Para un interesante análisis resumido de la situación que condujo a la dolarización, sus primeras consecuencias y retos, ver: Beckerman, P, y Solimano, A. “Crisis y Dolarización en el Ecuador”. Banco Mundial, 2003.



WWW.HEXAGON.COM.EC



1

Auspicia:

WWW.COSUDE.ORG.EC

La razón evidente para mantenerla ha sido su efecto favorable sobre la estabilidad de precios, mismos que han convergido desde niveles cercanos al 100% de inflación anual a inicios de la década, a niveles internacionales que han bordeado el 2-3% anual de inflación anual durante los últimos dos años. Sin embargo, en este número de M.E.I.L. analizamos otra razón, más de fondo, para mantener la dolarización: el efecto que dicha estabilización de precios (y la consiguiente estabilización de expectativas) ha generado sobre la inversión nacional y el crecimiento de los sectores modernos de la economía, generando una tendencia favorable a la **reducción de la pobreza**:

Tabla 1
Pobreza e Indigencia por Consumo
Ecuador: 1994-2005

Año	Trimestre	Incidencia (%)					
		Pais		Urbano		Rural	
		Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
1994	1 T						
	2 T	15	35	10	25	22	47
	3 T						
	4 T						
1995	1 T						
	2 T	12	34	4	19	23	56
	3 T						
	4 T						
1996	1 T						
	2 T						
	3 T						
	4 T						
1997	1 T	Caída de Bucaram					
	2 T						
	3 T						
	4 T						
1998	1 T						
	2 T	17	46	7	30	30	69
	3 T						
	4 T	16	45	8	29	27	68
1999	1 T	17	49	7	34	30	68
	2 T	23	56	10	42	40	76
	3 T	22	56	10	42	36	77
	4 T						
2000	1 T	Caída de Mahuad					
	2 T						
	3 T						
	4 T						
2001	1 T						
	2 T						
	3 T						
	4 T						
2002	1 T						
	2 T						
	3 T						
	4 T						
2003	1 T			8	42		
	2 T			9	42		
	3 T			8	41		
	4 T			8	42		
2004	1 T						
	2 T						
	3 T						
	4 T						
2005	1 T						
	2 T	Caída de Gutiérrez					
	3 T						
	4 T	14	52	5	39	33	79

Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida, INEC.

Elaboración: Hexagon-Consultores



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

La pobreza, que al nivel nacional creció en el periodo 1995-2000 desde un 34% hasta un 56% de la población nacional, se ha reducido al cerrar el año 2005 hacia niveles de 52%, sobre todo por una reducción de la indigencia urbana (pobreza extrema en las ciudades), que luego de incrementarse desde niveles de 4% en 1995 a niveles de 10% durante la crisis, ha retornado ahora a niveles cercanos al 5%.

El ritmo de reducción de la pobreza no ha sido mayor debido a la falta de políticas económicas y sectoriales favorables a la redistribución del ingreso, así como la ausencia de políticas que propicien el crecimiento económico, sobre todo en las áreas rurales, donde la pobreza no ha dejado de crecer (por más de doce años), pasando de niveles de 47% en 1994 a niveles de 77% en 1999 y de 79% en el año 2005.

La dolarización ha cumplido como sistema monetario, mostrando que es efectiva para estabilizar precios y expectativas en las áreas urbanas. Sin embargo, para las áreas rurales del país, se necesita ahora pasar de la dolarización hacia la construcción de otras políticas de Estado, complementarias, que redistribuyan los recursos, por ejemplo, del petróleo, o de los tributos, de modo de garantizar no solo protección social, sino inclusión productiva, competitividad rural y generación de oportunidades económicas para dichos sectores.

2. DOLARIZACIÓN: ESTABILIZACIÓN, Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Al adoptar oficialmente la dolarización, el Ecuador entró en el mundo de las reglas estrictas de política económica. Dentro del nuevo sistema, el Banco Central dejó de emitir dinero y de ajustar la paridad del tipo de cambio con las monedas extranjeras.

Hoy, los déficits fiscales no pueden ser financiados con emisiones inorgánicas y los bancos comerciales han dejado de recibir créditos del Banco Central (en moneda nacional emitida para el efecto de resolver sus dificultades financieras). La falta de circulante “excesivo” es así la variable que restringe el crecimiento de precios nominales y convierte a los precios relativos en reales marcadores de la productividad nacional.

Estabilización y Calidad del Gasto

Al converger la economía hacia el espacio de la productividad y la economía real, el sistema económico resultante impone estrictos requerimientos en lo que a solvencia fiscal y estabilidad financiera se refiere. Aquello implica un cambio importante con relación a las prácticas previamente existentes en el manejo de la política monetaria, fiscal y cambiaria en Ecuador. No solo importa ahora la cantidad del gasto, que debe estar en equilibrio con la cantidad de ingresos fiscales; importa ahora la calidad del gasto, que debe estar en línea con las reales necesidades del país.



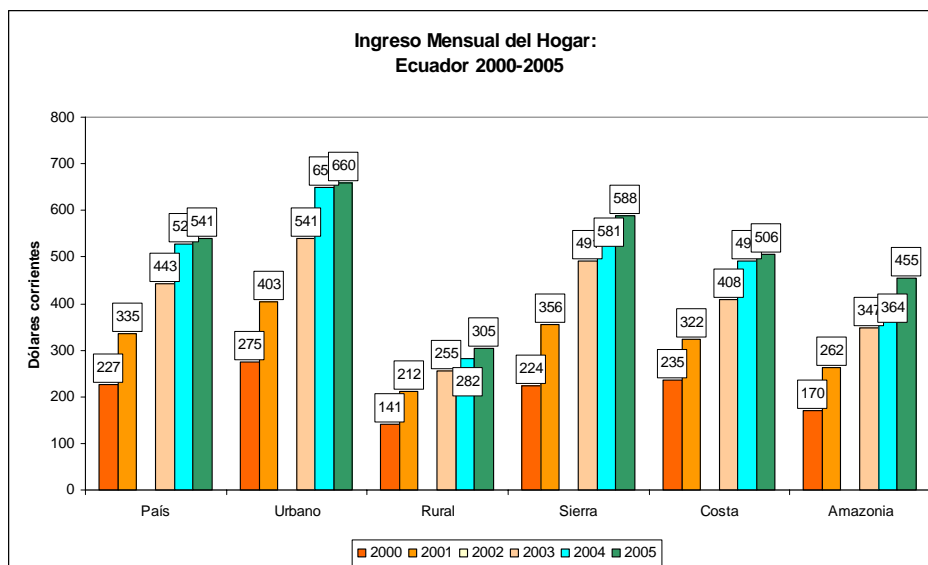
Una de las necesidades de país es reducir la pobreza. Este objetivo de política económica no será posible de atacar si no se consolida la dolarización como una política favorable a la inversión y el crecimiento (en áreas urbanas), que sea complementada por políticas fiscales-sociales efectivas y favorables a la reducción de la pobreza en áreas rurales que recuperen el consumo e ingreso en dichas zonas, mejoren la distribución de oportunidades y ataquen la pobreza rural, algo que no ha ocurrido desde el 2000 hasta el 2005.

Recuperación del Ingreso y Diferencias por Región y Área

En el año 2000 el ingreso promedio mensual de los hogares en el Ecuador era de \$227. Cinco años después, y al cierre del año 2005, los hogares ecuatorianos mostraron un ingreso promedio de \$541 mensuales, es decir en términos corrientes en la actualidad el ingreso es 2,3 veces mayor que al inicio de la dolarización. En el mismo intervalo de tiempo, el ingreso por persona pasó de \$47 a \$120 mensuales, es decir se recuperó en 2,6 veces. El ingreso promedio crece, y crece mucho más rápido que la población.

Esta evolución favorable a nivel nacional contrasta con la evolución de las zonas rurales. A continuación se presentan dos gráficos que muestran la evolución tanto de los ingresos mensuales del hogar (como por persona) para el Ecuador desde el año 2000 hasta el año 2005, según área de residencia y región natural.

Gráfico 1
ECUADOR: INGRESOS MENSUALES DE LOS HOGARES



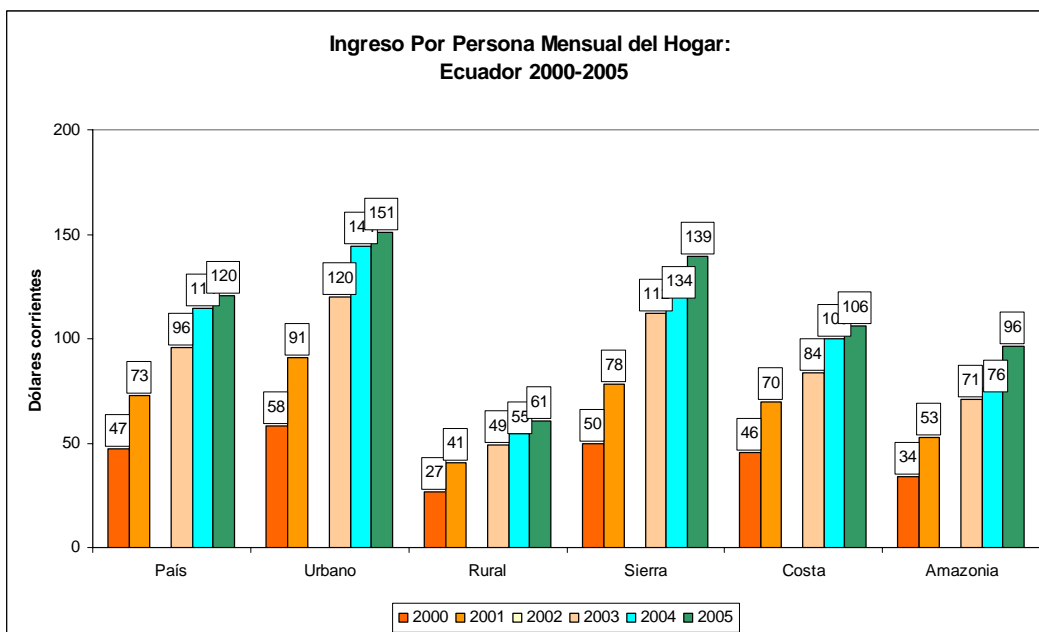
Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.
Procesamiento y Elaboración: Hexagon- Consultores.

La información provista en este primer gráfico ha sido procesada directamente a partir del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH - levantado periódicamente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC -. Adicionalmente se podrá apreciar que no existe información para el año 2002, y esto se debe a que el INEC en dicho año, sólo realizó una encuesta de carácter urbano.

El gráfico muestra la recuperación del ingreso, pero sobre todo, nos alerta sobre las diferencias que se siguen manteniendo entre las ciudades y el campo o entre las diferentes regiones del país. Mientras el ingreso del hogar promedio en las ciudades es de \$660 en el campo es la mitad, es decir \$305, para finales del 2005.

El segundo gráfico confirma lo que estudios previos mantienen,² en el sentido de que la región Sierra de Ecuador, quizá por la capacidad financiera que ha desarrollado tras la crisis bancaria (en la cual sus bancos fueron los principales sobrevivientes gracias a sus políticas prudentiales) ha logrado planificar y financiar de mejor manera su desarrollo, posicionándose como el nuevo motor económico de la nación:

Gráfico 2
ECUADOR: INGRESOS PER CAPITA POR REGION Y AREA



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.

Elaboración: Hexagon- Consultores.

² Ver por ejemplo Fundación Esquel - Hexagon Consultores (2005), “Análisis Económico del Proceso de Autonomías en el Ecuador; Primera Fase: Análisis General Macro del Punto de Partida”.

También se observa, de manera consistente con lo apuntado en la introducción de este documento, que el aumento de los ingresos ha estado concentrado en las áreas urbanas. El ingreso mensual per cápita urbano superaba en el 2000 al del área rural en \$30/mes/persona. En el 2005 esta diferencia es de \$90/mes/persona: es decir, a partir de la dolarización las oportunidades de desarrollo no han sido dirigidas hacia el área rural y en cambio han sido aprovechadas con mucha eficacia en áreas urbanas, con lo cual se ha triplicado la brecha urbano/rural de ingresos.

Como primera conclusión se observa entonces que la dolarización ha permitido una recuperación importante del ingreso de los hogares urbanos, lo cual, como se verá más adelante deriva en una disminución tanto de la pobreza como de la extrema pobreza. Sin embargo, las oportunidades y la reducción de la pobreza no solo que se están quedando solamente en las áreas urbanas, sino que se están quedando únicamente en los ingresos, pues en términos de consumo la celeridad de reducción de la pobreza es menor.

Acerca de la Medición de la Pobreza³

La medición de la pobreza se realiza utilizando diferentes métodos: Directo, Indirecto y el método integrado (denominado de Katzman). El método directo se basa en la clasificación de los hogares como pobres o no pobres de acuerdo a la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, de forma tal que los hogares con necesidades insatisfechas son considerados como pobres (pobreza estructural).

En este número nos concentramos en métodos indirectos que parten 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 (pobreza coyuntural).

El empleo conjunto de los dos métodos principales de medición de la pobreza, directo (la satisfacción de necesidades básicas) e indirecto (la capacidad de ingreso o consumo), da lugar a un tercer método que se conoce como el análisis integrado de la pobreza. La tipología propuesta por Katzman⁴ (1989) es el resultado de la clasificación cruzada de las dicotomías según cada uno de los métodos.

Bajo esta metodología, las personas (u hogares) aparecen clasificados en una de las cuatro categorías:

³ Pese a que existen nuevos enfoques alternativos que producen resultados que pueden explicar la dinámica de la pobreza de mejor manera (ver por ejemplo Meller, 2000), para evitar diferencias con otros análisis y procesamientos que se publican en el país, en esta sección se ha tomado las definiciones estáticas y generalmente aceptadas que han sido publicadas por el Sistema Integrado de Indicadores del Sector Social de Ecuador, SIISE.

⁴ Tomado del SIISE, versión 3.5

- i. *Pobreza crónica:* comprende aquellos hogares que tienen ingresos (o consumo) bajo la línea de pobreza y una o más necesidades básicas insatisfechas. Este grupo conforma el núcleo más crítico de pobreza; se trata de hogares que viven en condiciones prolongadas de privación y que, además de no poder adquirir rutinariamente los mínimos bienes y servicios, no han logrado obtener una vivienda adecuada ni asegurar a todos sus miembros el acceso a la educación, a los servicios de salud y a oportunidades de empleo.
- ii. *Pobreza reciente:* incluye a los hogares pobres por ingresos (o consumo) pero con necesidades básicas satisfechas. Se trata de una situación que sugiere que el déficit de ingreso no ha sido permanente o lo suficientemente prolongado como para afectar la satisfacción de las necesidades de un hogar --que cambia más lentamente que el ingreso-- tales como la desnutrición crónica o las carencias habitacionales; es decir, indica un descenso reciente del nivel de vida de los hogares. Son hogares que están en riesgo de caer en la pobreza crónica si las oportunidades de trabajo no les permiten recuperar su capacidad adquisitiva.
- iii. *Pobreza inercial:* se refiere a hogares con necesidades básicas insatisfechas e ingresos (o consumo) sobre la línea de pobreza. Es una situación que sugiere un proceso de ascenso económico de los hogares, porque la insatisfacción de necesidades revelaría que fueron pobres en el pasado pero que no han logrado todavía eliminar sus carencias acumuladas en las necesidades básicas.
- iv. *Integración social:* se trata de la población que no es pobre por ninguno de los dos criterios; es decir, tiene ingresos por encima de la línea de pobreza y sus necesidades básicas están satisfechas.

En este número hemos realizado una actualización de los indicadores de pobreza estimados por métodos indirectos (ingreso y consumo para 2005) y a manera de comparación introducimos los valores observados en los años cercanos a la crisis (1999 o 2001) observados tanto para pobreza por ingreso y consumo, como para pobreza por NBI:

Tabla 2

Indicador	Pobreza	Indigencia
Ingreso (2005)	46%	21%
Consumo (2005)	52%	14%
Ingreso (2001)	69%	42%
Consumo (1999)	56%	22%
NBI (2001)	61%	32%

Fuente: INEC. Elaboración: Hexagon Consultores

Como se verá más adelante, manteniendo la situación de pobreza por NBI (tal como se la observó en el censo 2001), pero actualizando los datos de pobreza por ingreso y/o



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

consumo (al 2005/2006), una vez pasada la crisis, y gracias a los efectos de la dolarización, las áreas urbanas se encontrarían en pobreza inercial, camino a una fase de integración social. Por otro lado, por la falta de políticas públicas eficaces, las áreas rurales se encontrarían en franco camino hacia una situación de pobreza crónica, lo cual estaría generando brechas peligrosas que pueden no solo afectar la reducción de la pobreza inercial que se observa a nivel de país, sino también generar peligrosos procesos de desintegración social y política y confrontaciones urbano/rurales como las que ya se han observado tanto en la Costa, como en la Sierra de Ecuador.

Para llegar a conclusiones en este sentido, habría que partir de definiciones más amplias en las que se considera que si bien la pobreza se refiere a las privaciones de las personas u hogares en la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular las necesidades materiales, hay que ampliar el enfoque más allá y además de observar los resultados materiales de la pobreza, medir también la ausencia de ciertas capacidades individuales y colectivas (cf. PNUD, 1997). Dada la ausencia de información sobre dichas capacidades, en este número no analizamos esta problemática y nos concentramos solamente en las consecuencias observables de la pobreza y en los métodos indirectos (ingreso y consumo).

Los métodos indirectos miden el nivel de vida a partir de los ingresos de las personas u hogares. Se parte de la estimación de una línea de pobreza, definida como el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios que satisfaga las necesidades básicas del hogar (alimentación, vivienda, vestido, educación y salud). Se considera "pobres" a aquellos hogares (y a sus miembros) cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza. Para el presente estudio, en cuanto a ingresos se ha considerado utilizar una línea de pobreza de \$2 corrientes diarios por persona y para la extrema pobreza de \$1 corriente por persona por día.

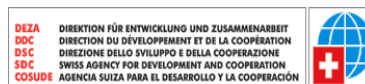
Pobreza por Ingreso

Cuando se decidió la dolarización se adoptó un tipo de cambio de S/.25.000 sucres por cada dólar, con una inflación cercana al 100% anual. El nuevo sistema monetario provocó un ajuste de precios al inicio de gran magnitud. Esto afectó el nivel de ingreso real de los hogares, llevando la pobreza (por ingreso) a niveles superiores al 80% en el año 2000.

En la actualidad, existe una inflación anual inferior al 5%, aspecto que jamás se dio en la década de los 90. Estos factores son los que explican la evolución de la pobreza según ingresos corrientes que se presenta a continuación:



WWW.HEXAGON.COM.EC

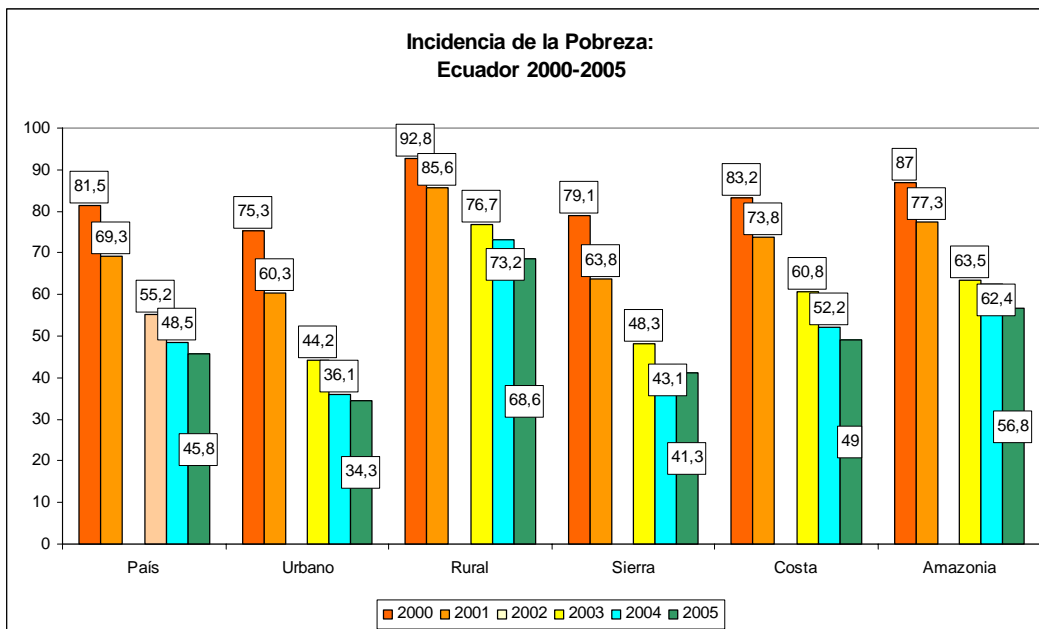


8

Auspicia:

WWW.COSUDE.ORG.EC

Gráfico 3



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.
Elaboración: Hexagon- Consultores.

Del nivel de pobreza del 82%, se observa que tras cinco años de dolarización el nivel de pobreza por ingresos disminuyó casi a la mitad: 45,6%.

El fenómeno monetario que genera la reducción de la pobreza por ingreso es notorio si se observa que el ritmo de disminución de la pobreza ya no es el mismo a partir del año 2003 (año de convergencia de los precios a niveles internacionales) que el que fuera en los primeros años de reducción acelerada de la inflación. Se podría decir que la pobreza por ingresos se está estancando en un valor alrededor del 45%, con lo cual no se puede esperar que la dolarización actúe más como una política social y cumpla más allá de lo que ha cumplido en su rol fundamental de política de estabilización.

Pobreza y Ruralidad: el Factor Regional y de Área

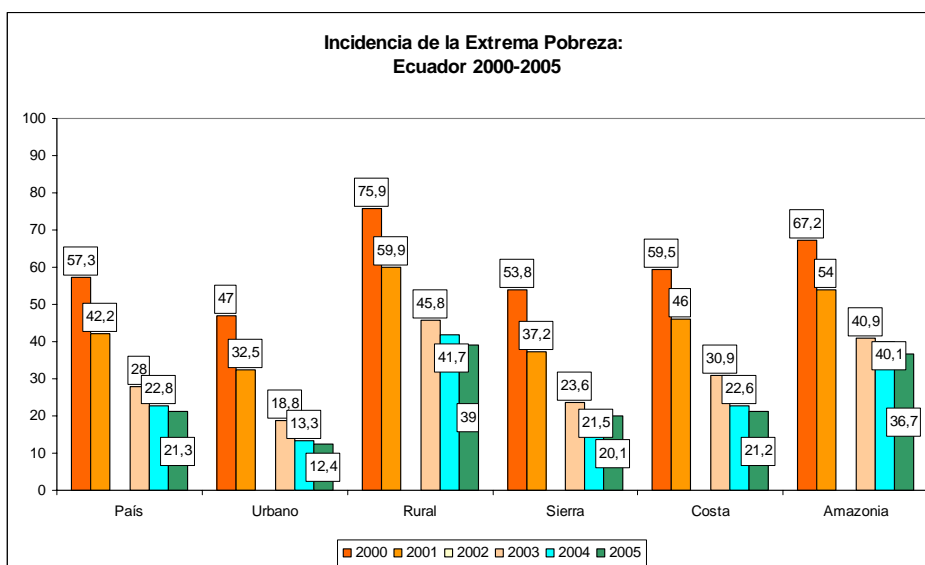
La pobreza por ingresos sigue teniendo un rostro rural. Nueve de cada 10 habitantes del área rural eran pobres en el 2000 y aunque en el 2005 son 7 de cada 10, en el área urbana (por contraste) 7 de cada 10 personas eran consideradas pobres en el 2000 y apenas 3 de cada 10 lo son en el 2005.

La Amazonia era la región más pobre en el 2000 y lo sigue siendo en el 2005, seguida de la Costa de Ecuador. La Sierra, que tenía un nivel de pobreza del 79% en el 2000,

finalizó el 2005 con el 41%. El comportamiento económico ha permitido que la diferencia entre la región Sierra y Costa que en el 2000 era de 4 puntos porcentuales, haya pasado en el 2005 a 8 puntos porcentuales.

Normalmente se sostiene que la Sierra es la región más pobre del país, sobre todo por la carencia de inversión en sus zonas rurales (principalmente en la Sierra Central), y que la población está en situación de pobreza extrema. Sin embargo, al analizar la pobreza extrema, se observa que la Costa de Ecuador tiene niveles de pobreza extrema mayores (afectado por Esmeraldas y el Norte de Manabí). La situación en el Oriente de Ecuador es, en este sentido, la más grave a nivel regional:

Gráfico 4



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.

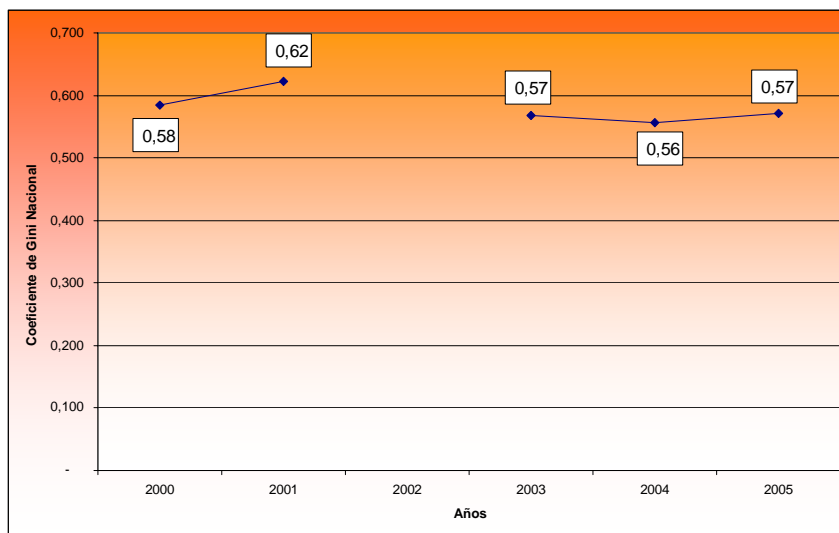
Elaboración: Hexagon- Consultores.

En cuanto a pobreza extrema, en el 2000 casi 6 de cada 10 ecuatorianos vivían con un ingreso inferior a \$30 al mes. En la actualidad 2 de cada 10 están bajo estas condiciones. Se siguen manteniendo las diferencias, notándose la mayor recuperación en el área urbana que pasó de 5 de cada 10 a 1 de cada 10 personas en condición de extrema pobreza (entre el 2000 y el 2005). Si bien existe reducción en el área rural, todavía 4 de cada 10 viven con menos de \$1 al día. La presencia de estas diferencias hace que el análisis deba girar hacia la revisión de las cifras de distribución del ingreso, mismo que se desarrolla a continuación.

Ecuador: Desigualdad y Segmentos Vulnerables

El Ecuador ha logrado regresar en términos distributivos a la situación pre-crisis. Esto se observa al revisar la mejora de su coeficiente de Gini luego del 2001, mismo que ha llegado a los mismos niveles del inicio de la crisis. El gráfico muestra la evolución de dicho coeficiente.

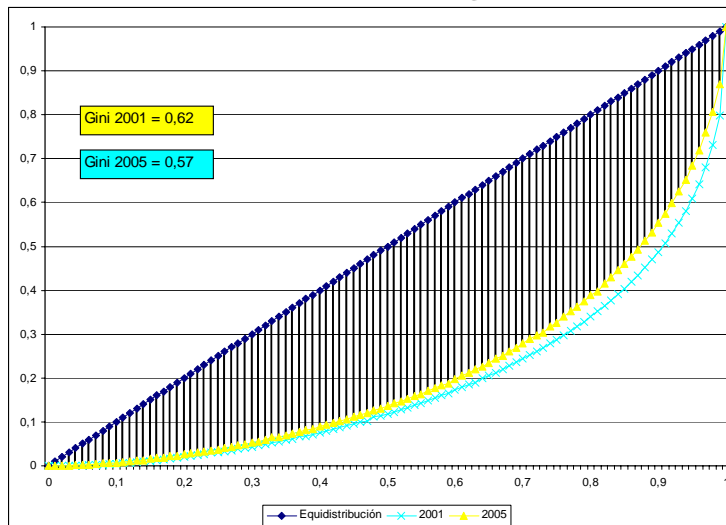
Gráfico 5
Evolución del Coeficiente de GINI (Ingreso)



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.
Elaboración: Hexagon- Consultores.

Tal como se explica en el Anexo, el Coeficiente General de Gini solo nos muestra la evolución a nivel agregado de la distribución y la mejoría que hemos tenido como país a partir del año 2000. De manera gráfica, la Curva de Lorenz, nos ayuda a constatar la mejoría en la distribución del ingreso:

Gráfico 6
Curva de Lorenz (Ingreso)



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.
Elaboración: Hexagon- Consultores

Pese a lo dicho, y tal como observamos al revisar los cambios en el ingreso a través del tiempo, esta evolución se debe principalmente a los momentos de estabilización ocurridos principalmente entre el año 2001 y el año 2003.

Desde el año 2003, la distribución se mantiene en el mismo nivel, con lo cual los efectos “sociales” de la dolarización y la estabilidad de precios se puede decir que se han agotado.

La tarea es ahora, mantener dicha dolarización y dicha estabilidad (a través de una política fiscal sana y disciplinada) pero sobre todo, tratar de disminuir las desigualdades a niveles no solo pre-crisis, sino a los niveles que tuvimos antes del proceso de ajuste de los ochentas, y converger a los niveles observados en 1988, y poner como meta un Gini urbano de 0,44 ⁵el más bajo observado en el país desde que se mide dicho indicador.

Para avanzar hacia esta meta, es necesario entonces salir de la definición de pobreza por ingreso y entrar en una medida que, aún siguiendo un método indirecto, nos dé pistas sobre el comportamiento más estructural de la pobreza, como lo es la pobreza por consumo.

⁵ Ver SIISE (2000).

Si bien la pobreza por NBI es, como se mencionó anteriormente, la medida estructural de pobreza que se debe utilizar para delinear políticas públicas de largo plazo, la medición de pobreza por consumo es interesante en la medida en la que no depende de la gestión del Estado y del sector público para evolucionar, y más bien evoluciona en la medida en la cual el mercado genera condiciones de vida mejores, independientemente incluso de que el Estado actúe o no.

En este sentido, es superior a la pobreza por NBI como indicador de bienestar, sobre todo si se toma en cuenta que el Estado apenas representa el 25% del ingreso nacional. Por otro lado, la pobreza por consumo es muy superior a la medición de pobreza por ingreso ya que al contrario de esta última, no es sensible a cambios de precios nominales y mide más bien la evolución de las condiciones sociales en torno a los vaivenes del ingreso real, los precios relativos y se libera del velo monetario, dándonos una perspectiva más completa del comportamiento de la economía de fondo, la economía real, la economía del consumo básico o superfluo de los hogares, más allá de lo que haga o deje de hacer el Estado (pobreza por NBI) o lo que pase con la inflación y los precios (pobreza por ingreso).

Adicionalmente, el medir la pobreza por consumo es una medida más consistente de la evolución en el bienestar de la población, toda vez que permite observar las tendencias que subyacen al ciclo público y privado. No hay que olvidar que el consumo es el resultado de las decisiones de los individuos a la hora de gastar el ingreso que les queda disponible tras la creación y existencia del Estado y tras la creación y existencia del ahorro.

De este modo, si la pobreza por consumo cae, posiblemente la explicación de fondo sea que hay un fenómeno de creación o recomposición de capital que va más allá de la mera creación de ingreso o su mera recuperación tras un proceso de crisis. En ese sentido, observar caídas en la pobreza por consumo es mucho más satisfactorio que observar caídas en la pobreza por ingreso.

3. LA POBREZA POR CONSUMO

Dicho lo anterior, podemos empezar esta tercera sección diciendo que el agregado de consumo tiene algunas características:

1. Es una medida del bienestar total de los hogares
2. Se considera que sus variaciones no dependen de fenómenos cíclicos
3. Es un *proxi* del ingreso permanente de los hogares (Modigliani)
4. Permite obtener un ranking de los hogares
5. Permite evaluar la gravedad futura de situaciones de crisis esperadas

Dadas estas características, para esta sección se ha considerado pertinente, utilizar la misma metodología que usó el Banco Mundial en la medición de la pobreza para las Encuestas de Condiciones de Vida – ECV existentes hasta hace pocos meses, con el propósito de poder observar una evolución de la pobreza que sea consistente con la literatura publicada hasta la fecha.⁶

Adicionalmente a los cinco factores generales descritos anteriormente, se esperaría que el consumo varíe mucho menos que el ingreso por una razón adicional: el ingreso observado en las encuestas depende mucho del momento en que se recolecta la información, es decir tiene un problema de estacionalidad y subregistro. Sin embargo, la primera sorpresa que nos entregan las mediciones recientes del INEC es que el consumo de los hogares reaccionó también durante el período de crisis.

La evidencia que presentamos a continuación es consistente, por ello, con un cambio estructural generado por la dolarización: un cambio en el modelo de producción que favorece la acumulación del capital y su inversión en tareas de producción (sobre todo en la Sierra de Ecuador), en lugar de la fuga del capital y su inversión (cuando se mantenía en el país) en ruletas financieras y cobros de interés como *modus vivendi* de los grupos económicos y las familias adineradas.

Esta conclusión es, sobre todo evidente, en los primeros años de la década, ya que la población bajo la línea de pobreza en el Ecuador, según consumo para la ECV de 1998 realizada en el trimestre abril-junio era de 46% y tras solo un año más tarde, la ECV de 1999 determinó un aumento del nivel de pobreza por consumo a 56% (véase SIISE versión 3.5), mostrando una sensibilidad de la pobreza por consumo a la crisis bancaria que muestra a la vez un efecto real de pérdida de capital (quiebra del sistema bancario, principalmente de la Costa).

El no retorno de la pobreza por consumo, tras la crisis bancaria, no solo a los niveles de pobreza de 1994-1995 (34%-35%) o los niveles pre-crisis de fines de 1998 – inicios de 1999 (45%-46%), sino la manutención de niveles de pobreza por consumo superiores al 50% (desde el 56% observado a fines de 1999 hasta el 52% observado a fines del 2005), indican que el país no ha logrado reconvertir su capital productivo.

Para lograr este efecto se requieren políticas económicas (no solo fiscales) de reactivación. Como veremos, el principal problema se halla en las áreas rurales, donde la escasez de financiamiento pasa a ser un problema severo, pues al menos en las áreas urbanas el fenómeno tiene un menor estancamiento.

⁶ Para ello, se utilizarán los mismos ítems de “alimentos” y “no alimentos” que se han utilizado en las ECV segunda, tercera, cuarta ronda y primer trimestre de la quinta ronda.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

4. VALORACIÓN DE LA POBREZA POR CONSUMO 2005-2006

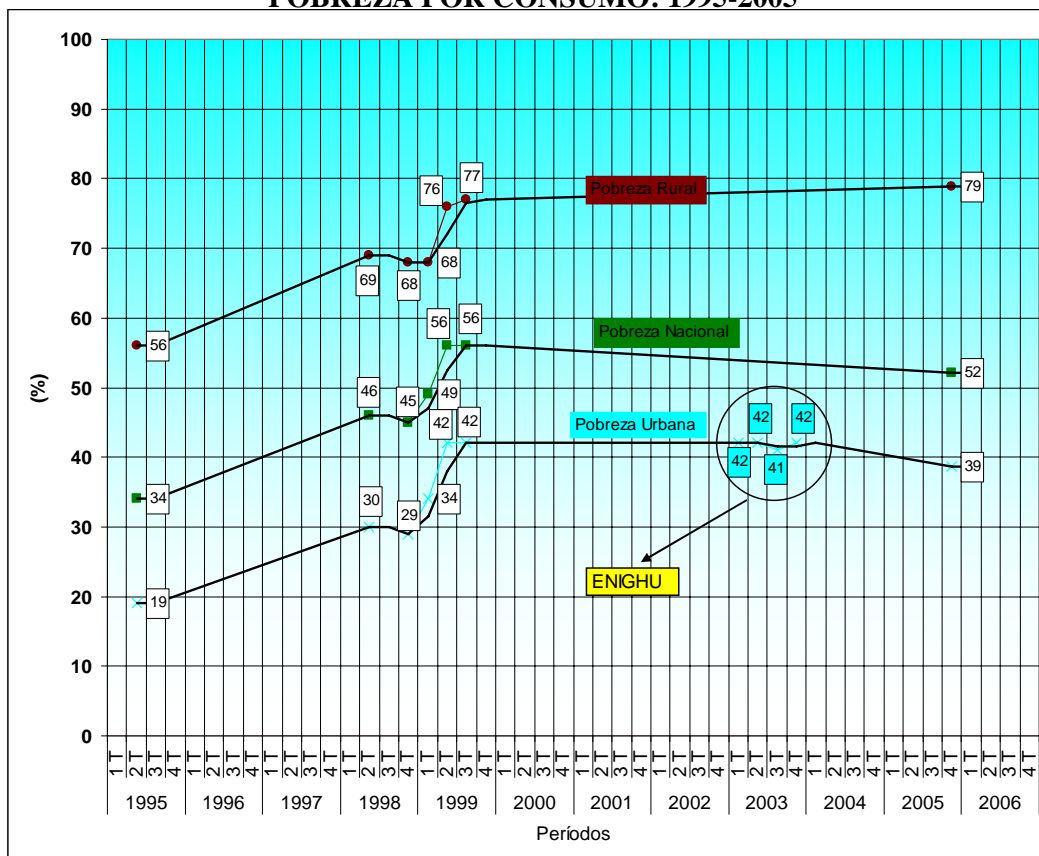
Para medir la pobreza a través del consumo, el Ecuador ha utilizado desde el año 1994, las encuestas de condiciones de vida – ECV – las mismas que han sido auspiciadas por el Banco Mundial, con el propósito de medir y monitorear la situación social del país.

Después del año 2000, el país no pudo evaluar la pobreza por consumo, para conocer el impacto del cambio del sistema monetario. En el 2003-2004 se realiza la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos –ENIGHU- y se consigue la primera medición post dolarización a través del consumo, con la limitación de que dichos indicadores pertenecían exclusivamente al área urbana.

En Noviembre del 2005, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC- empieza el operativo de campo de quinta ronda de la ECV. Dicha institución proporciona los indicadores preliminares y provisionales del primer trimestre, utilizando la misma metodología que el Banco Mundial y el SIISE los hicieran en las rondas anteriores; este esfuerzo le permite al país, analizar que pasó con la pobreza luego de 6 años del cambio del sistema monetario.

Tras nuestra propia reconstrucción metodológica, coincidimos con la conclusión generada por INEC en el sentido de que la pobreza por consumo en el país está bajando de manera lenta y no llega a los niveles de 1995. La misma tendencia se observa en la extrema pobreza. En términos de consumo, el área urbana se ha visto más favorecida por la dolarización que el área rural. Mientras que en el área urbana ya los niveles son parecidos a los del 1995, en el área rural se está muy lejos de alcanzar estos niveles.

Gráfico 7
POBREZA POR CONSUMO: 1995-2005



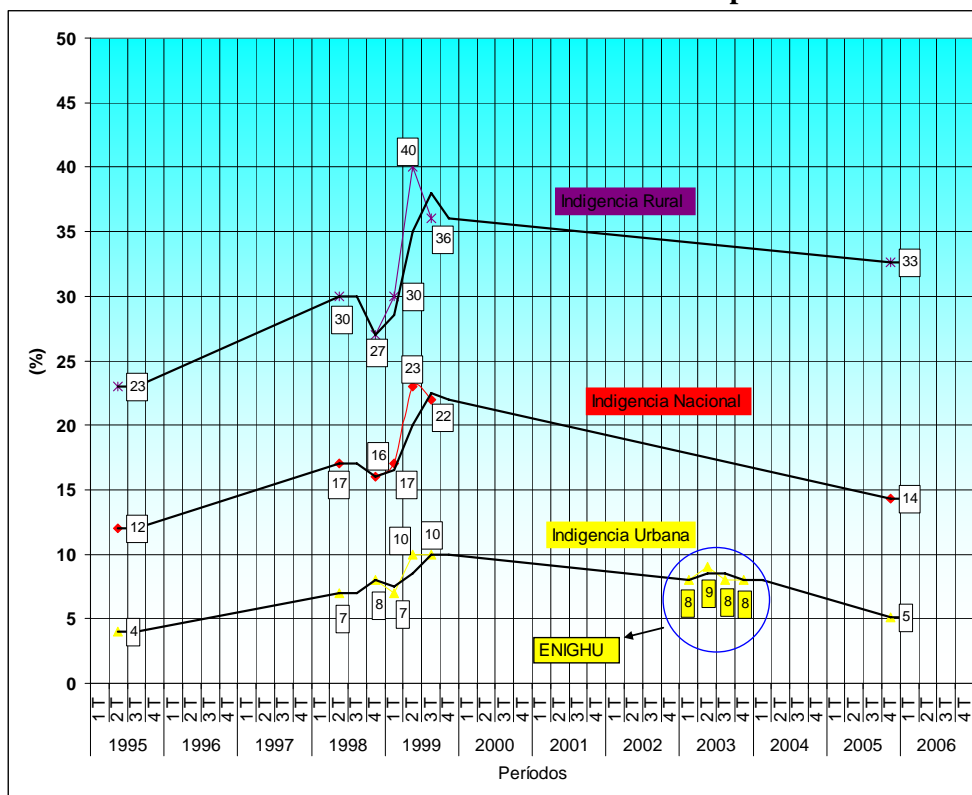
Fuentes: INEC- Encuesta de Ingresos y Gastos 2003-2004 (ENIGHU) ECV quinta ronda (*primer trimestre datos provisionales) y SIISE V3.5.
Elaboración: Hexagon-Consultores.

Del gráfico anterior, se puede observar que la pobreza rural es creciente y que la pobreza nacional es decreciente. La tendencia de la pobreza a nivel nacional es la misma de la pobreza urbana; esto se explica en gran parte a dos razones:

- La relación entre la población urbana y la rural es de 7 a 3 respectivamente.
- El aporte del consumo urbano es el 82% del total del consumo nacional.

Es interesante observar, además de lo dicho, que la indigencia ha caído de manera acelerada en las áreas urbanas, e interesantemente, ha decrecido también en las áreas rurales, haciendo que la pobreza extrema por consumo que anteriormente tenía como referente niveles cercanos a 20%, hoy deba ser referida en niveles cercanos a 14%, cada vez más cerca de los niveles de 12% observados en 1995.

Gráfico 8
Evolución de la Extrema Pobreza Ecuador 1995-2006 por consumo



Fuentes: INEC- Encuesta de Ingresos y Gastos 2003-2004 (ENIGHU) ECV quinta ronda (*primer trimestre datos provisionales) y SIISE V3.5.
Elaboración: Hexagon-Consultores.

Estos datos muestran que el país avanza y que se requiere pensar en positivo, sobre todo en términos de las políticas públicas que se deben construir. Posiblemente, la reducción de la extrema pobreza sea el resultado de programas exitosos de protección social que el país ha implementado, así como la lentitud en la reducción de la pobreza rural sea el resultado de la ineficiencia de los programas de desarrollo rural que se han implementado.

Del mismo modo, la falta de inversión pública en zonas rurales para dar paso a obras en las áreas urbanas pueda estar causando el aumento de la pobreza en zonas rurales. Por ello, quizá se requiera una mezcla de políticas de disciplina fiscal que prioricen la inversión pública en zonas rurales, focalicen de mejor manera los programas de protección social para incrementar aún más su eficacia, y la creación de programas de alianzas público-privadas que recuperen la productividad de los sectores rurales y su capacidad competitiva y exportadora.

5. DISTRIBUCION DEL CONSUMO OBSERVADA EN EL 2005-2006

Los datos anteriores muestran la necesidad de actuar en términos de establecer políticas de estabilización, pero además de reactivación de la productividad rural, y sobre todo, de generación de igualdad de oportunidades de consumo entre las áreas urbanas y rurales del país.

Los datos de distribución por quintiles (ya no solo a nivel geográfico) de oportunidades de consumo son preocupantes:

Tabla 3
Distribución del Consumo por quintiles según área de residencia (*)

Quintiles	Distribución		
	País	Urbano	Rural
20% más pobre	7,5%	7,7%	10,0%
2do. Quintil	11,6%	10,8%	13,8%
3er. Quintil	16,3%	14,1%	17,3%
4to. Quintil	18,8%	20,9%	22,6%
20% más rico	45,9%	46,5%	36,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: INEC- ECV quinta ronda (*primer trimestre datos provisionales)
Elaboración: Hexagon-Consultores.

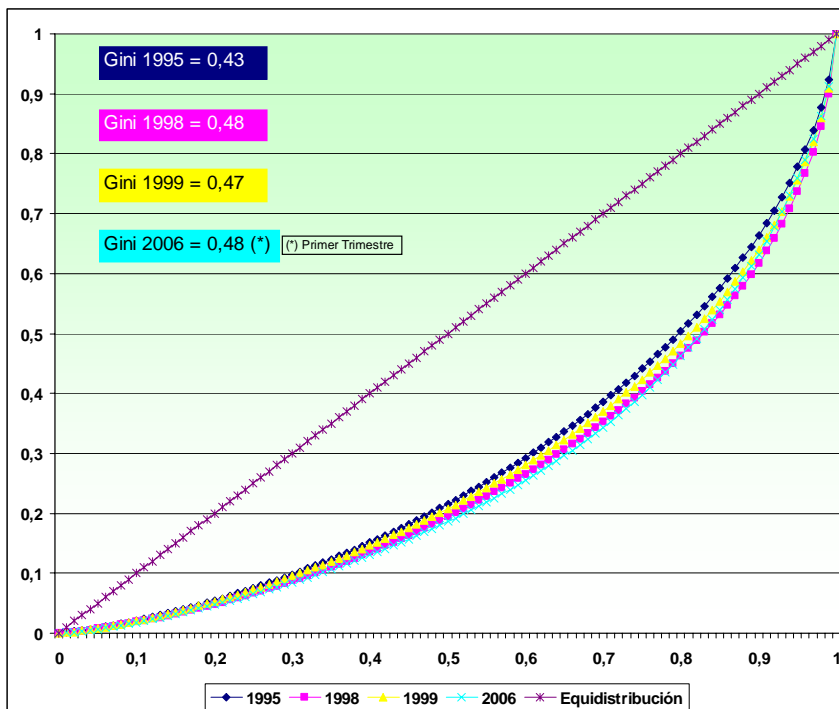
El 20% más rico consume el 46% de la canasta disponible al nivel nacional, mientras que el 20% más pobre consume apenas el 7,5%, es decir, la clase alta consume 6 veces más que la clase baja de Ecuador.

Este comportamiento es similar en el área urbana, mientras que en el área rural las diferencias son menores: el 20% más rico consume el 36% y el 20% más pobre el 10%, es decir, la “clase alta rural” consume solo 3,6 veces más que la “clase baja rural”.

Las políticas de igualdad deben ser resueltas a nivel urbano, mientras las políticas de reducción de la pobreza deben ser resueltas a nivel rural.

Un dato interesante para comparar, es que la inequidad por ingreso es mayor que la inequidad por consumo, pues la primera la hemos calculado, a través del Coeficiente General de Gini (por ingreso) en 0.62 en el 2001 y en 0.57 en el 2005. De su lado, el Coeficiente de Gini (por consumo) lo hemos calculado en 0.43 en 1995, en 0.47 en 1999 y en 0.48 en el 2006.

Gráfico 9
El Coeficiente de Gini y la Curva de Lorenz (consumo)



Fuente: INEC- ECV quinta ronda (*primer trimestre datos provisionales)
Elaboración: Hexagon-Consultores.

Claramente, la crisis bancaria sí afectó la distribución del ingreso pero no afectó la distribución del consumo. Por ello, el fenómeno de reducción de la pobreza por consumo requiere políticas de reactivación productiva rural que serán aquellas que tratemos en nuestro siguiente número, cuando analicemos los sistemas de micro-finanzas rurales.

6. CONCLUSIONES

1. La pobreza en el Ecuador, después de la dolarización, ha disminuido, independientemente del método que se utilice (ingreso o consumo).
2. La dolarización ha aumentado el nivel de consumo de los hogares, sobre todo urbanos, que no solo han mejorado la cantidad sino la calidad de su consumo. Esto se puede observar con la disminución del coeficiente de Engel en el período 1995 – 2006.
3. La pobreza por ingresos se ha reducido en las áreas rurales, pasando de 93% a 69% desde el 2000 a la actualidad. Aquello no ha ocurrido con la pobreza por consumo en áreas rurales, que ha ido en aumento hasta bordear actualmente el 80%. Esto muestra que la reactivación productiva en las zonas rurales se ha detenido por la falta de profundización financiera y la falta de vínculos de dichas áreas rurales con los mercados financieros, monetarios, de bienes y servicios, tanto nacionales como internacionales.
4. A pesar de lo sucedido en términos del coeficiente de Engel, y de casi una duplicación en el costo de la canasta kilocalórica y de no alimentos esenciales (línea de pobreza), entre 1999 y 2006, la desigualdad, Coeficiente de Gini, no ha mejorado, es decir, la crisis y la dolarización pudieron empeorar o mejorar el nivel de consumo de los hogares o de la población, pero no afectaron la manera en que este consumo se encuentra distribuido.
5. El factor redistributivo pasaría por la inversión pública en áreas rurales y la generación de condiciones de empleabilidad en función de la creación de nuevos mercados financieros para las áreas rurales.
6. Los temas legislativo-económicos que se deben analizar a futuro son, tanto la eficacia de las normas jurídicas que sostienen y promueven el crédito rural, como la sostenibilidad financiera y sustentabilidad ambiental de la inversión pública en áreas rurales y la capacidad de crear espacios de inversión social y ambientalmente responsable en las zonas rurales donde los aspectos antropológicos y de bio-diversidad deben ser medidos con mucha cautela previo al paso de leyes, decretos y normas que quieran propiciar el desarrollo de dichas zonas, su inclusión en el consumo nacional y la mejora de su participación en la distribución de oportunidades que el Estado quiera generar.

Bibliografía

- Ravallion, Martín, Poverty Comparisons, A guide to Concepts and Methods, World Bank working paper No.88
- Boltvinik, Julio, Método de medición de la Pobreza. Una evaluación crítica. Revista Latinoamericana de Política Social. 2000
- SIISE, CD versión 3.5
- World Bank, Poverty Report, Volume I, 1995.
- Brborich, Wladimir. METODOLOGIA PARA EL CALCULO DE AGREGADOS DE CONSUMO Y LINEAS DE POBREZA. (Mimeo) 2002.
- Hentschel Jesko and Lanjouw Peter, Constructing and Indicator of consumption for the Analysis of Poverty. Principles and Illustrations with reference to Ecuador. World Bank working paper No. 124.
- Sen, Amartya, Pobreza: Desarrollos conceptuales y metodológicos. Comercio Exterior. Mayo 2003.
- Herrera, Javier. Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000. INEI, 2001.
- Passmore, R. Et al.—Handbook on Human Nutritional Requirements.—Geneve:OMS, 1974.
- INEC, Manual del Encuestador, ENIGHU 2003.
- Stephen D. Younger et al., Incidencia Distributiva del Gasto Público y Funciones de Demanda en el Ecuador, FLACSO 1997.
- Lidia Barreiros, La pobreza y los patrones de consumo en el Ecuador, Comercio Exterior, 1987.
- Feres Juan Carlos, et al., Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el Método de la línea de pobreza, CEPAL-PNUD, 1990
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Cuentas Nacionales Trimestrales 2005

ANEXO 1:

Algunos Conceptos Básicos: la distribución del Ingreso y el Coeficiente de Gini⁷.

La distribución personal del ingreso mide cómo se reparte el ingreso de un país, región o grupo entre los distintos perceptores de ingresos. La desigualdad en la distribución de un recurso cualquiera (ingreso, tierra, capital, riqueza, etc.) implica que diferentes individuos (u hogares, grupos sociales, etc.) tienen diferentes cantidades de ese recurso.

El coeficiente de Gini es una valoración cuantitativa del grado de desigualdad relativa en el acceso a un recurso y es útil para analizar la evolución de la desigualdad en el tiempo o el grado relativo de desigualdad entre regiones o grupos sociales. Es una medida de desigualdad relativa debido a que aumentos o disminuciones de igual proporción en los ingresos de todos los perceptores no cambia el coeficiente de Gini.

El Coeficiente de Gini es una medida estadística de la desigualdad (que varía entre 0 y 1); muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. El coeficiente se obtiene a partir de la denominada “Curva de Lorenz”, y resulta de dividir el área comprendida entre dicha “curva” y una “recta (hipotética) de equidistribución” sobre el área total bajo la recta antes mencionada.

En general, debe observarse que los cambios en esta medida (general) no indican en qué estratos de la sociedad se produce el incremento o la disminución de la concentración de un determinado recurso (ingreso, tierra, etc.). Por ejemplo, un incremento en el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso se puede producir porque hay una transferencia de recursos de los sectores de ingresos bajos a los sectores de ingresos medios o de estos a los sectores de ingresos altos. En general, el coeficiente general de Gini mide la concentración de recursos y sus cambios, pero no dice nada sobre los segmentos de la población donde se producen esos cambios. Por ello es importante utilizar el Coeficiente para analizar la distribución de los recursos por segmentos (por ejemplo, quintiles o deciles).

Para ello, es necesario calcular la Curva de Lorenz para cada segmento. Esta es la razón por la cual la Curva de Lorenz es un gráfico ampliamente usado para representar la desigualdad social en el acceso a recursos o medios de satisfacción de necesidades como el ingreso, el consumo, la tierra o la propiedad de los medios de producción. La curva se construye a partir del ordenamiento de la población, en escala ascendente, de acuerdo al acceso al recurso. El eje de las abscisas (x) representa las proporciones acumuladas de la población, y el eje de las ordenadas (y), las proporciones acumuladas del acceso al recurso.

⁷ Tomado del SIISE



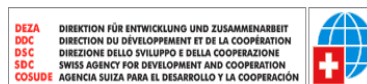
**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

La curva se inicia en el origen y termina en el punto (1,1). Mientras más convexa sea la curva (esto es, mientras más se acerca al eje de las abscisas), mayor es la concentración en el acceso al recurso. Por el contrario, una situación de plena igualdad, en la que todos los miembros de la población acceden por igual al recurso, se representaría por la diagonal de 45 grados que parte del origen y termina en el punto (1,1). A esta línea se la conoce como la diagonal de equidistribución.

En el otro extremo, en el caso de máxima concentración, esto es que una sola persona o región tenga el acceso total al recurso, la curva tendría la forma de L acostada que sigue el eje de las abscisas hasta el punto 1, donde salta al punto (1,1).



WWW.HEXAGON.COM.EC



23

Auspicia:

WWW.COSUDE.ORG.EC

ANEXO 2:

CONSTRUCCIÓN DE LA LINEA DE POBREZA POR CONSUMO

Este número especial de MEIL entrega datos nuevos para contribuir al debate de políticas públicas del país: una medición nacional de pobreza por consumo que por primera vez se la puede construir desde el año 2000.

Dada la relevancia de los datos que presentamos, es necesario explicar en este Anexo dos fundamentos conceptuales y numéricos de dicha construcción:

Coefficiente de Engel

Para determinar la línea de pobreza por consumo se ha determinado en primera instancia el Coeficiente de Engel. Este coeficiente se lo ha obtenido como el promedio entre 2do y 3er quintil (del agregado de consumo) de la proporción del consumo en alimentos respecto del consumo total.

Línea de Pobreza

La línea de pobreza se la ha calculado como el resultado de dividir la línea de indigencia o extrema pobreza, obtenida a través de la canasta de alimentos con requerimientos mínimos calóricos (2236 Kilocalorías diarias por persona) para el coeficiente de Engel.

De este modo, se han obtenido los siguientes estimados de líneas de pobreza y extrema pobreza por consumo que utilizaremos para nuestro análisis de la pobreza por consumo y su actualización al año 2005 e inicios del presente año:

Tabla 4

Líneas	1995	1998	1998-1999	2003-2004	2005-2006
	2da Ronda	3ra Ronda	4ta Ronda	ENIGHU (*)	5ta Ronda (**)
Extrema Pobreza (\$)	28,2	28,4	22,8	39,08	38,98
Pobreza (\$)	47,6	53,6	42,6	79,07	84,54
Coefficiente de Engel	59,2%	53,0%	53,5%	49,4%	46,1%

(*) Sólo Urbano

(**) 1er Trimestre

Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.

Elaboración: Hexagon- Consultores

Una vez calculadas las líneas de pobreza por consumo (que denominaremos “z” de aquí en adelante), se ha procedido a calcular la incidencia mediante el índice FGT, cuyos fundamentos teóricos explicaremos a continuación:

Los Indices FGT:

La incidencia de la pobreza, así como la brecha de pobreza y la severidad de la misma se pueden calcular mediante el Índice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT) cuya fórmula es la siguiente:

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{n=1}^q \left\{ \frac{[z - y_i]}{z} \right\}^{\alpha}$$

donde:

- y_i = consumo per cápita (estimado como el total del consumo del hogar dividido para el número de miembros) del individuo i ($i = 1, 2, \dots, q$), considerando solo a quienes cuyo consumo es inferior a la línea de pobreza
- n = población total
- q = número total de pobres
- z = línea de pobreza
- (α) = número real no negativo, que puede tomar tres valores: 0, 1 o 2.

$P\alpha$ es un promedio (sobre la población total, n) de las distancias que separan a individuos u hogares de la línea de pobreza, ponderado por un exponente α . El valor del exponente permite que la misma fórmula dé como resultado la incidencia, brecha y severidad de la indigencia como casos especiales de la medida. Cuando $\alpha = 0$, se tiene:

$P_0 = q/n$

y representa la incidencia de la pobreza, es decir cuenta el número de individuos que están por debajo de la línea de pobreza independientemente de sus distancias a ella. Por ahora restringimos nuestro análisis a la incidencia de la pobreza y dejamos de lado el análisis de la “brecha de pobreza”,⁸ y el análisis de la “severidad de la pobreza”.⁹

⁸ La brecha representa el promedio del déficit de consumo de la población total como proporción de la línea de pobreza. Sirve para analizar la profundidad o magnitud de las carencias que ocasionan la pobreza en los distintos grupos sociales; puede, además, captar el empeoramiento de sus condiciones en el tiempo.

⁹ La severidad, además de reflejar cuánto les falta a las personas (u hogares) para satisfacer sus necesidades básicas (la brecha de la pobreza), toma en cuenta las desigualdades o diferencias de capacidad de consumo que caracterizan a los pobres.