



QUESTIONES URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Quito, Ecuador • Volumen 1 • No. 3 • 2013



Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • Nº 3 • 2013

Quito, Ecuador

Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Municipio del
Distrito Metropolitano de Quito

Director

Diego Mancheno

Editor

Juan Fernando Terán

Consejo Editorial

Jorge Albán
Nicanor Jácome
Diego Mancheno
Alexis Mosquera
Francisco Rhon

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)
Luis Mauricio Cuervo (Chile)
Oscar Alfonso (Colombia)

Diseño

Antonio Mena

Foto de portada

Raúl Moscoso- Instituto de la Ciudad

Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad
Venezuela 976 y Mejía
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-6-1

Contacto:

maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Presentación	5
Augusto Barrera Guarderas	
Editorial	7
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



Política social urbana: el caso de México Distrito Federal	11
Pablo Yanes	



Bogotá y la creación de hábitats de innovación	19
Jaime Acosta Puertas	

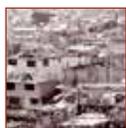


Inserción laboral y producción de espacios: la migración cubana en Ecuador	39
Ahmed Correa	

DEBATES



Pobreza: una mirada desde múltiples dimensiones	67
Fander Falconí Benítez	



El rol de los gobiernos municipales para enfrentar la pobreza	73
Andrés Mideros	



La evolución de la pobreza y la desigualdad en Quito	77
Pablo Samaniego	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- La discoteca Factory: estudio de caso sobre la emergencia identitaria del rock** 97
Andrea Madrid



- La Escuela de Bellas Artes en el Quito de inicios del siglo XX: liberalismo, nación y exclusión** 135
Carmen Corbalán de Celis y Mireya Salgado



- Quito, ¿una ciudad diversa o especializada?** 161
Diego Mancheno y María Rosa Muñoz B.

DOCUMENTACIÓN



- Instituto de la Ciudad – Informe de actividades 2010 - 2012** 205
Diego Mancheno



Pobreza: una mirada desde múltiples dimensiones*

Fander Falconí Benítez
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Introducción: las miradas de la pobreza

La pobreza es una condición social generada por la injusticia, que mantiene la preocupación mundial de las sociedades contemporáneas, sin que ello quiera decir que la atención prestada por los gobiernos y los organismos internacionales haya sido suficiente para disminuir o acabar con ella.

Existen distintas miradas sobre la pobreza. En términos metodológicos, hay varias formas de medirla, al igual que maneras de conceptualizarla. Las formas más convencionales abordan la diferencia entre las condiciones objetivas y subjetivas de la pobreza. Las condiciones objetivas para medir la pobreza están relacionadas con las mediciones de los ingresos de los individuos o de los hogares. La pobreza se relaciona con un umbral determinado que habitualmente es un estándar internacional, el cual podría ser el ingreso mínimo que requiere una persona diariamente para satisfacer sus necesidades básicas o lograr un consumo mínimo necesario. Otra forma de medir la pobreza, que nos lleva a entender sus condiciones más estructurales, se relaciona con la medición de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI). Esta medición considera las carencias que tienen los hogares con respecto a uno de los elementos sustantivos de calidad de vida, como son agua potable y alcantarillado, entre otros.

¿Cómo medir la pobreza?

En la literatura económica predomina la discusión sobre las formas objetivas para medir la pobreza. Sin embargo, cada vez se discute con mayor fuerza las formas subjetivas de medirla. Independientemente de las llamadas condiciones mate-

* Texto basado en la ponencia presentada en el seminario internacional “Pobreza e inequidad: una mirada desde lo local”, convocado por el Instituto de la Ciudad y realizado en Quito el 25 y 26 de septiembre de 2012.

riales de la pobreza, un determinado individuo u hogar puede “sentirse” pobre. Para obtener estas mediciones subjetivas se realizan encuestas relacionadas con la “paradoja de Easterlin”, un fenómeno que fue estudiado por Daniel Kahneman y que le hizo merecedor del Premio Nobel de Economía.

Cuando existen sociedades que sobrepasan un umbral determinado de ingresos, por ejemplo los USD 15 ó 20 mil por habitante al año (¡en algunos casos al mes!), habría que preguntarse si los individuos u hogares de esas sociedades “creen” que han mejorado sus condiciones de vida. Los resultados han encontrado, en el caso de algunas sociedades industriales como Estados Unidos, que a pesar de tener un mayor ingreso per cápita, las personas no necesariamente se sienten más felices.

Sin embargo, en otros países como Ecuador, la búsqueda de una mejor condición de vida está atravesada por una serie de impedimentos relacionados con la posibilidad o imposibilidad de satisfacción de las necesidades básicas para poder vivir, lo que no permite a los individuos pensar si realmente son felices o no.

Ecuador: la evolución de la pobreza

Las herramientas técnicas aplicadas y las cifras obtenidas de su aplicación, permiten en alguna medida conocer algo sobre lo que sucede en la vida real. Por ejemplo, en Ecuador es importante reflexionar sobre las razones detrás de algunas caídas drásticas de la pobreza en estos cinco años de gobierno.

La evolución de la pobreza nacional urbana y rural por ingresos –según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo que consolida el Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC)– demuestra una caí-

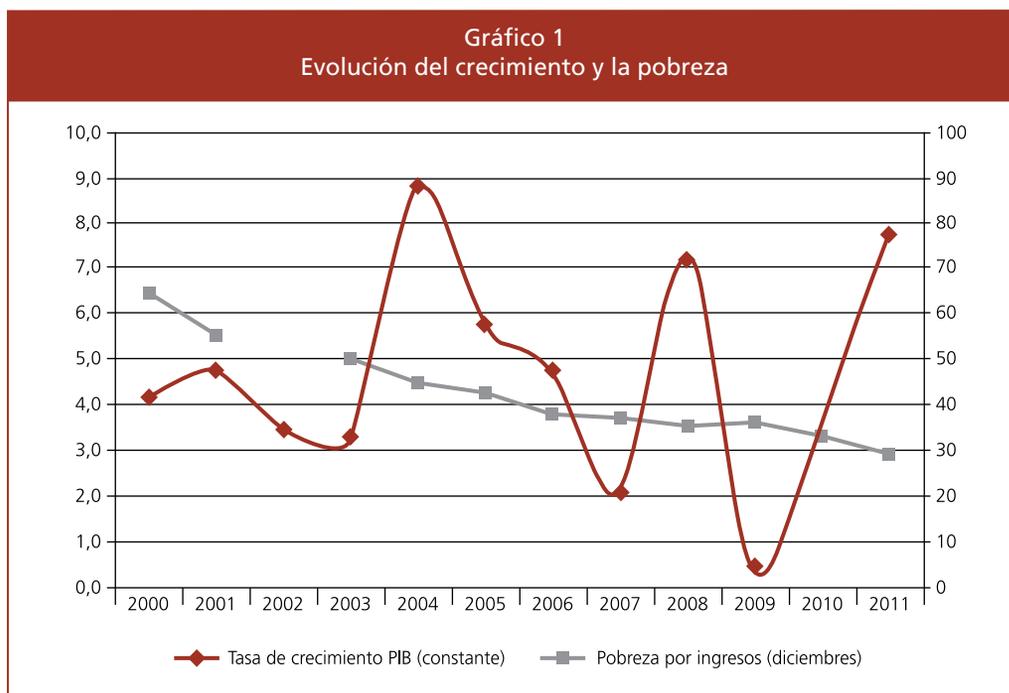
da sistemática de la pobreza desde diciembre de 2006 (37,6%) hasta junio de 2012 (25,3 %), que es el último registro que tenemos.

Si desagregamos la pobreza urbano-rural podemos observar la misma tendencia. La pobreza en las zonas urbanas en junio de 2012 llegó al 15,3 %. En diciembre de 2006 ésta se encontraba situada en el 25,9%. La comparación semestral demuestra que existe una caída de 4% de lo registrado en junio de 2011 (19,3 %). En cuanto a la pobreza rural la caída es más pronunciada. Si uno mide entre diciembre de 2006 (60,6 %) y junio de 2012 (45,0 %) hay una caída de 15%. En cuanto a la extrema pobreza rural, se puede observar un descenso del 32% en diciembre de 2006, al 20% en junio de 2012.

El indicador de extrema pobreza, tanto urbano como rural, tiene también un descenso sostenido. En Ecuador, en el último semestre de 2012, la pobreza se redujo a menos en un dígito pues llegó al 9,4%. Este es un logro histórico en la erradicación de pobreza.

En ocasiones se aduce que antes de este período de gobierno la pobreza cayó con mayor intensidad. La razón para que esto sucediera es lógica: después de una crisis que pulverizó la sociedad ecuatoriana (1998-1999), donde todos los indicadores estaban en soletas y los niveles de pobreza por los cielos, es evidente que el primer impulso de crecimiento y baja de pobreza fuera muy fuerte. Es posible afirmar esto por cuanto existe una correlación directa entre pobreza e ingresos. A este fenómeno se lo conoce en la teoría económica como la “ley de los rendimientos decrecientes”.

En el Gráfico 1 están representadas la pobreza medida por ingresos y la tasa de crecimiento de la economía de Ecuador entre los años 2000 y 2011. El 2000 es un año de referencia que permite comparar estos datos después de la crisis.



Fuente: Banco Central del Ecuador, Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo.
Elaboración: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Este gráfico nos muestra dos elementos interesantes. Por una parte, hay una caída tendencial de la pobreza en toda la década y, por otra, una tendencia de descenso en el período del actual gobierno, algo que es independiente del ciclo macroeconómico. Es decir, sin importar los vaivenes que tiene el ciclo macroeconómico, la pobreza tiende a reducirse. Esto es interesante dado que se observa la misma composición y comportamiento en algunos indicadores que son clave para las mejoras en la calidad de vida, lo cual implica que en Ecuador están construyéndose capacidades humanas.

Pobreza y trabajo infantil

Un ejemplo de los indicadores que tienen el mismo comportamiento es el indicador del trabajo infantil. Entre diciembre de 2006 y

diciembre de 2011, el trabajo infantil cayó del 16% al 5,6%. En las épocas de crecimiento económico durante los gobiernos anteriores, el número de niños, niñas y adolescentes que trabajaban también aumentaba. Ahora, hemos logrado romper esos vicios generados por el ciclo macroeconómico.

Lo más significativo de la actual acción pública en cuanto a la reducción del trabajo infantil es que esos niños, niñas y adolescentes acceden al sistema educativo: en Ecuador se registra un aumento del 77 al 90% entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012. Es muy importante visualizar este dato, en el marco de los resultados de los indicadores de pobreza.

Uno de los retos más grandes para América Latina es reducir los niveles de inequidad. Para comprender su alcance es indispensable abordar el concepto de *brechas distributivas* en una sociedad. El Informe de

Naciones Unidas del 2010, año en el que se aborda por primera vez el tema de la inequidad, concluye severamente respecto a los problemas de la equidad en la región. Una de las conclusiones es que América Latina es la región más desigual del planeta en términos de distribución de ingresos, activos y tierra; incluso más desigual que África subsahariana.

Se afirma en el Informe que la inequidad se transmite de generación a generación. Por ello, una generación que tiene condiciones de inequidad tendrá dificultad para salir de ella e incluso transmitirá dichas condiciones a las siguientes generaciones. Existe un vehículo perverso en lo relacionado con las trampas distributivas. Abordar la equidad nos lleva a entender las brechas distributivas de los ingresos, que en América Latina se caracterizan por ser inequitativas.

Un indicador que nos permite medir la desigualdad es el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso. Mientras más cercano sea su valor a 0, este coeficiente indica que las sociedades son mucho más igualitarias; y mientras más cercano sea su valor a 1, hay una mayor desigualdad en las sociedades. En Ecuador, entre junio del 2011 y junio del 2012, el coeficiente de Gini pasó de 0,50 a 0,47.

En estos cinco años de gobierno hemos tenido un crecimiento y una dinámica económica muy importantes. La economía ecuatoriana creció 7,8% el año pasado y, según estudios de la CEPAL, se ubicó como el tercer país con mayor crecimiento de la región. Este crecimiento ha logrado reducciones sistemáticas de la pobreza y la inequidad. Es decir, hemos logrado promover un crecimiento de la economía que favorece a las poblaciones pobres y que tiene elementos claramente distributivos.

Pobreza medida por NBI

Por otro lado, tenemos el indicador de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) que corresponde a la categoría de personas en un hogar, que cumplen o no con alguna de las condiciones de necesidades básicas o insatisfacciones como son: inadecuada vivienda, no disponibilidad de servicios básicos, inasistencia de los niños de edad escolar a un establecimiento educativo, dependencia económica del hogar, hacinamiento.

El NBI es un indicador más estructural que el indicador de pobreza por ingresos. Las medidas de ingresos podrían ser muy fluctuantes si se consideran las condiciones macroeconómicas o la situación de ingresos de los hogares. El NBI —en cambio— depende de las condiciones estructurales que se asocian con la pobreza y, por ello, es más interesante someter este indicador a un análisis.

En el caso del Ecuador, hay que tener en cuenta la situación de vulnerabilidad y pobreza que teníamos cuando asumimos el gobierno. Heredamos una situación estructural. En diciembre de 2006, teníamos un NBI a nivel nacional y urbano cerca del 47% y en el caso rural del 77%. Se han realizado reducciones importantes: 10 puntos en el caso del NBI nacional y 7 puntos en el caso rural.

La percepción de la pobreza

También es importante abordar la pobreza desde otro punto de vista: la pobreza subjetiva. Actualmente, en Ecuador las personas perciben que son menos pobres que antes. Lo que hemos encontrado es que el porcentaje de la población que se considera pobre a nivel nacional se redujo casi 6 puntos de diciembre de 2009 (71,2%) a diciembre de 2011 (65,5%).

El porcentaje de población que se considera pobre en el área urbana se redujo 2 puntos porcentuales entre diciembre de 2009 y diciembre de 2011. En el caso rural, la caída no es tan fuerte. De esta información se puede obtener otra visión sobre las políticas públicas, lo que para el equipo de gobierno ha sido un tema de reflexión.

Las políticas públicas de protección social deben diferenciarse y centrarse en los grupos con mayores necesidades, de manera que podamos dotar de consistencia al accionar público para tener logros más sustantivos en materia de reducción de la pobreza.

La pobreza subjetiva está aparejada con el aumento de ingresos en sociedades ricas. Es decir, a medida que aumenta el ingreso, se observa que la gente no necesariamente se siente más feliz. Esto nos lleva reflexionar sobre la métrica relacionada con la pobreza y la necesidad de incluir otras dimensiones de calidad de vida a los indicadores cuantitativos tradicionales.

En Ecuador existe un esfuerzo grande para consolidar nuevos indicadores de bienestar y de pobreza, pues no necesariamente los que existen dan cuenta de las realidades de la sociedad. Es por eso que tenemos un proyecto para encontrar nuevos indicadores que estén más asociados con la concepción del Buen Vivir. Sabemos que es un camino y un proceso largo por recorrer, pero tenemos dibujado un horizonte que nos indica con claridad a dónde debemos llegar.

Conclusiones puntuales

Aun con estos grandes logros, los niveles de pobreza e inequidad son sumamente altos en Ecuador. Esto significa que, si bien la tendencia se dirige hacia la baja, tenemos el reto de solucionar los problemas estructurales de

la pobreza y la inequidad. Ello demanda contundencia en términos de política pública.

La pobreza es la prioridad número uno para el actual gobierno. La inversión pública para la creación de trabajo, construcción de capacidades y oportunidades, y las políticas públicas para la protección social son parte de lo que actualmente realiza el gobierno para erradicar la pobreza. En varios estudios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se ha encontrado que lo que determina la reducción de la pobreza se relaciona con los niveles de empleo y la construcción de capacidades humanas (inversión sostenida en educación y salud).

Hemos transformado el bono: hoy es un *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) y no un bono de pobreza como fue originalmente concebido en los gobiernos anteriores. El BDH crea oportunidades pues su entrega está condicionada la asistencia a clases o al sistema de salud, de niños y niñas.

Es importante tomar en cuenta la corresponsabilidad respecto a los temas de protección social. Si partimos del hecho de que las causas de los problemas sociales son multidimensionales, la conclusión sería que resolverlos no solo es una actividad o un paquete de políticas públicas que tiene que ser impulsado desde el gobierno central, sino que debe haber corresponsabilidad ciudadana y de los gobiernos autónomos descentralizados alrededor de la política pública.

En un estudio de la SENPLADES se analizó cómo cerrar brechas en servicios básicos y cuánto nos costaría hacerlo. El estudio llegó a la conclusión de que cerrar todas las brechas (alcantarillado, agua potable, telefonía) le representaría al país una inversión cercana a los USD 40 mil millones, y un costo recurrente anual aproximado de USD 4.500 millones hasta el año 2021.

Si nosotros efectuásemos una intervención muy fuerte solo en agua potable y al-

Rafel Moscoso



cantarillado, reduciríamos la pobreza por NBI en 25 puntos. Esto significaría que solamente con cambiar las prioridades –tomemos en cuenta que la atención de estos servicios no es competencia del gobierno central sino de los gobiernos autónomos descentralizados, fundamentalmente de los municipios– lograríamos una intervención efectiva en términos de pobreza. Esto demuestra la importancia de la corresponsabilidad que debe haber en la política pública.

El gran punto de discusión alrededor de los temas de pobreza radica en tener un concepto claro de lo que ella significa. Recordemos que en la época anterior, en el llamado *neoliberalismo* o *capitalismo salvaje*, la pobreza y los problemas sociales eran

considerados un residuo de la economía. Por entonces, la política social era una compensación al desastre que provocaban las políticas de ajuste estructural.

Para nosotros, la pobreza es un tema estructural que tiene que ser combatido con políticas de creación de empleo, construcción de capacidades y voluntad política que necesariamente debe expresarse en la distribución del presupuesto del Estado. Nuestro Programa Anual de Inversiones refleja esa decisión. Los 6 mil millones de dólares (aproximadamente) que

implica la intervención del gobierno, focalizan el 90% en construcción de infraestructura productiva y construcción de capacidades humanas: educación, salud y nutrición, que se constituyen en los vehículos fundamentales para romper los temas tan atávicos que caracterizan a las sociedades ecuatoriana y latinoamericana.

Por ello es urgente encontrar espacios de corresponsabilidad con los gobiernos autónomos descentralizados y juntar todas las voluntades y recursos posibles para encontrar una razón de ser común y actuar con decisión para que la pobreza deje de ser una preocupación y se convierta finalmente en un recuerdo del pasado

