

Superar la pobreza en el Ecuador y la construcción del nuevo pacto fiscal

Lourdes C. Montesdeoca*

Contenido:

| | |
|--|----|
| 1. Introducción..... | 1 |
| 2. Del pacto fiscal, al pacto social | 2 |
| 3. Pobreza y extrema riqueza: las dos caras de un mismo problema | 4 |
| 4. Algunos datos para Ecuador..... | 6 |
| 5. ¿Qué significa superar la pobreza? Reflexiones finales..... | 9 |
| 6. Referencias | 11 |

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. INTRODUCCIÓN

La pobreza es un **problema social** extremadamente complejo y las posibles soluciones al mismo pasan por un análisis multidimensional encaminado a superar la exclusión *social, económica, cultural, política e incluso psicológica*.

Durante el siglo XX, y con una visión meramente económica, alrededor del mundo se han desarrollado varios estudios que evidencian una estrecha correlación entre pobreza, desigualdad en el

acceso a la distribución de recursos¹ y crecimiento.

En el Ecuador, a raíz del referéndum aprobatorio de la Constitución de Montecristi, -septiembre 2008-, se ha venido discutiendo la necesidad de una nueva política fiscal para el *Buen Vivir*. Esta nueva política debería configurar un **pacto fiscal** que al final del día se materialice en la *ciudadanía fiscal* (Oriol & Macias-Aymar, 2008; Carrasco, 2010; Vargas, 2014). Además del contexto in-

¹ Entre los autores que destacan se encuentra Amartya Sen con sus trabajos sobre hambrunas (premio Nobel de economía 1998), la teoría del desarrollo humano y las capacidades, y economía del bienestar.

* Investigadora del Centro de Estudios Fiscales.

Política fiscal y tributaria

terno, hay que destacar que dicha discusión y cambios no han sido ajenos a lo que ha sucedido en la primera década del siglo XXI en la mayoría de países de América Latina. (Cornia, Gómez-Sabaini, & Martorano, 2011). Todo esto como resultado, en buena medida, del alza internacional de precios de las materias primas visto especialmente a partir de 2003, dónde salvo el año 2009, el PIB per cápita creció de manera sostenida a un tasa promedio de 2,5% en toda la región (CEPAL, 2015).

Más allá de las particularidades internas y el contexto internacional, lo que se ha evidenciado en casi toda América Latina es la considerable reducción en los índices de pobreza y desigualdad². Bajo este contexto general, la presente nota de reflexión se desarrolla en torno a la tesis que, si bien durante los últimos años (2008-2014) la economía ecuatoriana estuvo marcada por un entorno internacional favorable, la

mayor parte de los avances sociales (en especial la reducción de la pobreza), se deben a la eliminación de barreras institucionales y legales, las cuales deberían ser afianzadas para la construcción del nuevo *pacto fiscal*, y encaminadas para la sostenibilidad del esquema social y *solidario* del Buen Vivir.

2. DEL PACTO FISCAL, AL PACTO SOCIAL

Con miras a la consecución del nuevo *pacto fiscal* en el Ecuador se propone contemplar, además de los cambios legales, administrativos y operativos³ -muchos de los cuales ya se han implementado-; las estrategias sobre las transformaciones sociales basadas en las prácticas habituales y la cultura predominante. Este *pacto fiscal*, es parte de un pacto más amplio denominado *pacto social* o como lo señalaba Rousseau (1762) "*El Contrato Social*". En este contrato los individuos renuncian voluntariamente a una parte de sus intereses individuales, para someterse a las reglas de

² Según el informe citado, la pobreza medida por ingresos en ALC disminuyó en algo más de 16 punto porcentuales, pasando de 41,6% en 2003 a 25,3% en 2012, en tanto que el coeficiente de Gini regional de ingresos per cápita, disminuyó en 5 puntos porcentuales, pasando de 0,57 en 2000 a 0,52 en 2012.

³ Aspectos señalados desde el punto de vista institucional y sobre todo desde la óptica del Gobierno Central.

Política fiscal y tributaria

la sociedad a cambio de posibles beneficios mayores.

Cuando el *pacto social* es capaz de reducir al mínimo las fricciones que entre los diversos grupos sociales pueden surgir, se habla de *cohesión social*⁴. Ésta debe ser entendida en su doble alcance: como inclusión y sentido de pertenencia, los cuales conllevan a mecanismos que reducen brechas tanto individuales como sociales. Dentro de los mecanismos sociales se debería apuntar a los cambios de comportamiento en los ciudadanos, para que sean *solidarios* con otros y sobre todo respalden la institucionalidad democrática (Hopenhayn, 2008). Por el contrario, cuando las fricciones sociales crecen, se pueden configurar *polarizaciones* que pueden llevar a confrontaciones y en el peor de los escenarios la *descomposición social*. En consecuencia, la *cohesión social* podría concebirse como el beneficio social esperado,

⁴ Otra definición más amplia sobre cohesión social presenta la CEPAL: "puede entenderse como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos" (CEPAL, 2007).

dónde uno de sus grandes objetivos debería ser superar los 4 grandes obstáculos al desarrollo no sólo de Ecuador sino de toda América Latina: 1. la brecha social y de ingresos, 2. el crecimiento volátil e insuficiente, 3. la crisis del mundo del trabajo y 4. la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales (Hopenhayn, 2008).

Resumiendo, el *pacto fiscal* podría ser visto desde dos grandes grupos de intereses o ciudadanos⁵:

1. desde el lado de quienes *otorgan* ingresos al Estado. Es decir, pagan sus tributos (impuestos, tasas y contribuciones); realizan donaciones y conceden créditos para el financiamiento del presupuesto estatal⁶.
2. desde el lado de quienes *reciben* bienes, servicios y transfe-

⁵ La división propuesta no establece dos grupos de ciudadanos mutuamente excluyentes, sino que, en gran medida se interceptan; así por ejemplo, el subsidio generalizado a los combustibles, permite que todos sean beneficiarios de dicho subsidio, no sólo directamente por el uso de los diferentes medios de transporte, sino también indirectamente como insumo de la producción.

⁶ No se debe perder de vista que para el caso ecuatoriano desde el boom petrolero (1972), por sobre el 30% del presupuesto ha sido por ingresos de la exportación de crudo y la comercialización de derivados.

Política fiscal y tributaria

rencias estatales -como el Bono de Desarrollo Humano BDH⁷-, y por ende configuran el lado del gasto y/o inversión del Estado.

La evolución de estas dos variables, en términos de ingresos y gastos del gobierno central, se presenta más adelante en el Gráfico 2, dónde se puede ver un marcado aumento en ambas variables a partir de 2008.

En materia tributaria, el cambio constitucional más significativo y por ende legal, administrativo y operativo gira en torno al paso de un eje basado en la *eficiencia* productivista hacia uno basado en la *equidad* redistributiva. Tanto el gasto como la inversión pública han permitido mejorar la calidad de los servicios públicos (Strazza, 2015), e ir cerrando brechas de coberturas (SENPLADES, 2009). En los últimos años, la discusión e implementación de las *políticas sociales*, y de erradicación de la pobreza se han centrado en las bre-

chas de cobertura. las cuales que se vienen instrumentalizando desde el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013; 2013-2017) y las agendas de política pública del sector social⁸.

La discusión anterior muestra el nexo entre la política fiscal y la política social, siendo la primera el paraguas de la segunda. Además, dicha revisión permite comprender los mecanismos que operan en la configuración e importancia de la *cohesión social* que debería considerarse dentro de los objetivos fundamentales del esquema social y *solidario* del Buen Vivir. Para tal efecto, superar la pobreza en el país sería un eje articulador de la *política fiscal*.

3. POBREZA Y EXTREMA RIQUEZA: LAS DOS CARAS DE UN MISMO PROBLEMA

De acuerdo con el informe de Oxfam Intermont (2015), las 84 per-

⁷ Al año 2012, según datos del Registro Social, 1'912.240 ciudadanas y ciudadanos recibieron mensualmente el BDH. De esta cifra, 1'220.730 son mujeres, quienes fungen como cabezas de familia en sus hogares, además cubre a 600.000 adultos mayores y 115.000 personas con discapacidad.

⁸ También se destaca la creación de una secretaría específica dentro de la SENPLADES con el propósito de erradicar la pobreza y que ha creado "La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP)" con el aval de siete instituciones públicas que conforman el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza.

Política fiscal y tributaria

sonas más ricas del mundo poseen igual riqueza que 3500 millones de personas. Además, menos de 500 empresas controlan más del 60% de la producción mundial. Sin embargo, estas empresas sólo dan empleo para el 8% de los trabajadores. Estos datos son confirmados por el informe de la revista Forbes (2015), donde las 100 personas más ricas del mundo⁹ han acumulado algo más de USD 2.300 billones. Es decir, una riqueza similar al PIB de un año de países como Italia, India, Rusia o Canadá, y mucho más que la suma total del PIB anual de 127 países¹⁰ e islas menores.

Del otro lado, según datos del PNUD (2010), una de cada 5 personas en el mundo (1200 millones en total) se encuentra bajo el umbral de la pobreza extrema es decir, viven con menos de 1,25 dólares al día, de estas personas, 900 millones padecen hambruna o están en alto riesgo de padecerla, y en pleno siglo XXI. Mientras erradicar la pobreza es un discurs-

so cargado de buenas intenciones, en la práctica, la voluntad política y sobre todo las legislaciones tributarias- de los países desarrollados posibilitan e incluso incentivan a la extrema riqueza.

De manera general, estos datos reafirman la tesis desarrollada por Ramírez (2008), que el sistema económico internacional nos ha llevado a una configuración global en la que somos "*igualmente pobres y desigualmente ricos*", situación a la que Ecuador no es ajeno¹¹; así por ejemplo, según los datos de las declaraciones del Impuesto a la Renta de sociedades en 2014, se tuvo que el 1% de accionista acaparan el 26,7% de los **activos productivos**, en sociedades y generan menos del 5% del empleo formal¹².

La desigualdad, y en el extremo la polarización, no sólo agravan la pobreza, sino que ante todo son

⁹ De las cuales 41 son de Estados Unidos, 29 de Europa y 7 de América Latina. Con apenas 10 mujeres.

¹⁰ Donde constan 20 países de América Latina y el Caribe, incluido Ecuador.

¹¹ Históricamente el país era catalogado dentro de los países más pobres de América Latina, situación que mejoró durante la primera década del nuevo siglo, ahora se nos sitúa dentro de los países de renta media-baja.

¹² Otro punto que vale destacar es que a finales de cada año, las cámaras de la producción y empresarios negocian con los sindicatos y el gobierno el *salario mínimo*, pero nunca se ha discutido y peor aún legislado sobre los límites a las *ganancias o beneficios máximos*, muchos de los cuales hoy en día se derivan de la especulación financiera.

Política fiscal y tributaria

un freno al crecimiento y al desarrollo de los países (Hopenhayn, 2005).

En consecuencia, implementar medidas paliativas sobre la pobreza sin su contrapartida en la reducción de la desigualdad proporciona resultados "positivos" en el corto plazo. Sin embargo, éstos no son sostenibles en el tiempo ni llevarán al cambio estructural deseado. Muchas veces este análisis es intencionalmente omitido porque conlleva implícita la idea de lucha de clases.

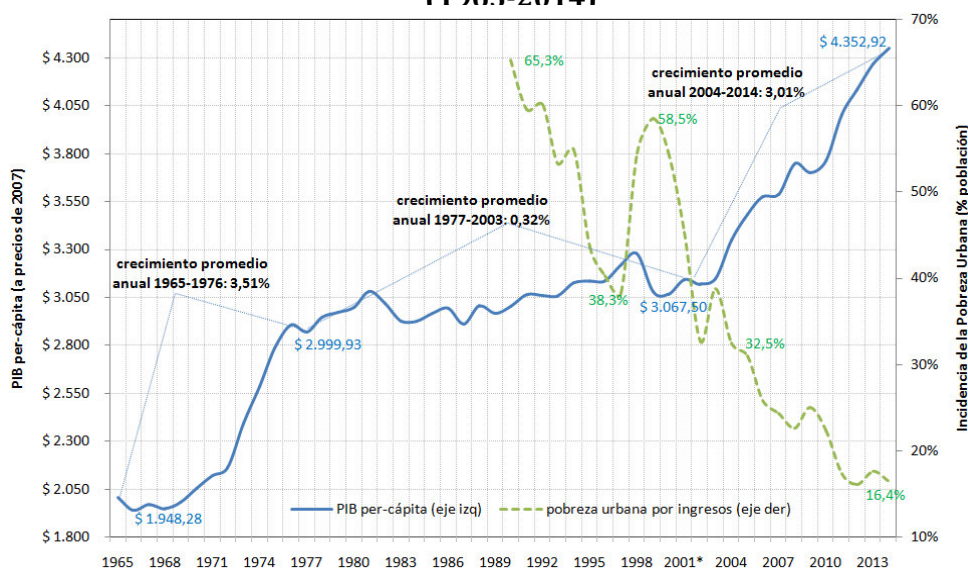
4. ALGUNOS DATOS PARA ECUADOR

Como lo destaca el informe de la

CEPAL (2015), Ecuador junto con Bolivia, Perú y Argentina son los países que mayores logros han tenido en cuanto a la reducción del índice de pobreza en la región. Los casos de Ecuador y Argentina son más destacados puesto que partieron de niveles de pobreza más bajos, y cada punto porcentual de reducción requiere mayores esfuerzos, dados los rendimientos decrecientes de los efectos de las políticas sociales.

Para corroborar esa tesis de que los buenos resultados, en materia social, en la región durante la primera década del siglo XXI se deben a los altos precios internacionales de las materias primas

Gráfico 1
PIB per-cápita e Incidencia de la Pobreza Urbana (1965-2014)



*Nota: para el año 2001 se modificó la tasa de crecimiento poblacional presentada por el BCE con el propósito de empalmar mejor la serie.

Fuentes: BCE 85 años de Información Estadística (serie 1965-2010) Cuentas Nacionales Anuales (2011-2014); SIISE e INEC Encuestas Nacionales de Empleo (1990-2014).

Elaboración: Autora-CEF

Política fiscal y tributaria

que han permitido un sostenido crecimiento, en el Gráfico 1 se muestra en el eje izquierdo la serie del ingreso per-cápita a precios de 2007 desde 1965 hasta 2014, para poder tener una mejor referencia, donde se pueden distinguir 3 períodos: 1. de 1965 a 1976 con crecimiento medio de 3,51% anual, coincide con el boom petrolero, efectivamente altos precios del crudo y el endeudamiento agresivo; 2. de 1977 a 2003 con una tasa de crecimiento de 0,32% promedio anual, que cubre lo que en la literatura se conoce como las dos décadas perdidas de América Latina; y 3. de 2004 a 2014 con una tasa de crecimiento promedio anual de 3,01%¹³, donde coincide tanto con el incremento de los precios internacionales de las materias primas como con la apertura del OCP, en lo que se denomina el segundo boom petrolero del país. En el eje derecho se tiene la serie de incidencia de pobreza urbana¹⁴

medida por ingresos, donde vale destacar 3 aspectos: 1. obviando el período de crisis (1998-2001), este índice se ha reducido continuamente durante los últimos 25 años; 2. durante los períodos de crisis (especialmente 1998-2001 y 2009), la incidencia de pobreza tiende a aumentar en un porcentaje mucho mayor al de la reducción del PIB per-cápita; y 3. efectivamente se evidencia una correlación inversa¹⁵ entre ingreso per-cápita e incidencia de la pobreza. Con esto se destaca que un entorno internacional favorable y un crecimiento sostenido inciden en la reducción de la pobreza. Sin embargo, tampoco se podría decir que sólo el crecimiento y per-se conduce a la reducción de la pobreza, sino que se necesitan políticas y acciones encaminadas en esa dirección concreta. En el caso de Ecuador el año 2008 es clave para entender los cambios legales que se tradujeron en cam-

¹³ Tasa que está por encima de la media regional de 2.5%.

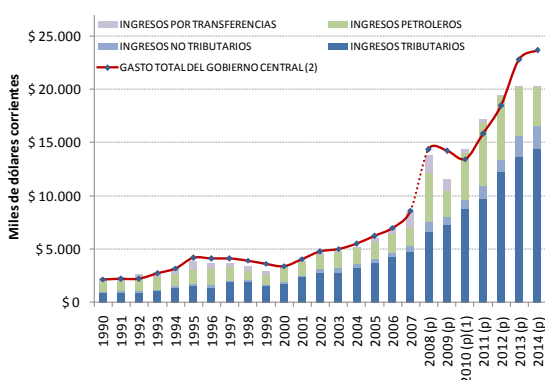
¹⁴ Se ha escogido esta medida por ser la serie más larga disponible 1990-2014. Cabe destacar que existe una estrecha correlación con la medida nacional, esta última es más elevada porque recoge también el efecto de la pobreza rural.

¹⁵ Podría pensarse que la pobreza medida por ingresos está determinada por el ingreso per-cápita, sin embargo, dados los altos niveles de desigualdad y concentración de los medios de producción en la región no siempre el crecimiento en el PIB se ha traducido en reducción de pobreza, tal es el caso de México y varios países del Caribe.

Política fiscal y tributaria

bios presupuestarios y fiscales¹⁶, como se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 2
Estructura de Ingresos y Total Gasto del Gobierno Central (1990-2014)



Notas: (1) A partir de año 2010, incluye el Impuesto a la Salida de Divisas y otros impuestos. (2) Los registros de gastos corresponden a valores devengados. (p) Cifras provisionales.

Fuente: BCE 85 años de Información Estadística (serie 1991-2000), Información Estadística Mensual-Abril 2013 (serie 2001-2006) y Octubre 2015 (serie 2007-2014) **Elaborado:** Autora-CEF

Tomando como período de referencia 2002-2014, se tiene que en el primer sexenio la tasa de crecimiento per-cápita fue de 2,25% anual y la pobreza urbana se redujo en 8,4 puntos porcentuales, pasando de 32,7% en 2002 a 24,3% en 2007, período sin crisis. Para el siguiente período (2008-2014 con la crisis de 2009) el cre-

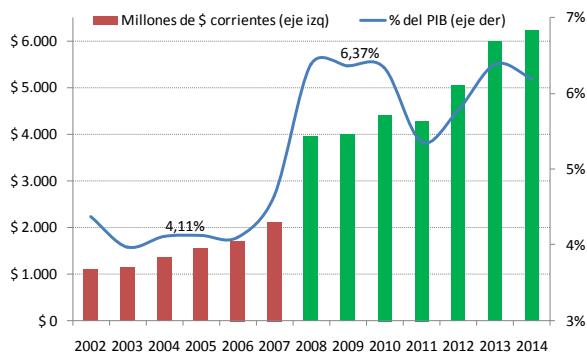
cimiento per-cápita promedio fue mayor (2,82% anual) y se logró reducir en 6,2 puntos porcentuales. Logro importante teniendo en cuenta que la relación entre estas dos variables no es lineal: cuanto más bajo es el porcentaje de pobreza de donde se parte, mayores serán los esfuerzos fiscales para reducir este indicador, cosa que se muestra en el Gráfico 3 de del gasto público en el sector social y como porcentaje del PIB.

Tradicionalmente, ante situaciones de crisis, las administraciones públicas tienden a recortar en primer lugar la asistencia social, aumentando de esta forma la vulnerabilidad de dichos grupos sociales, lo cual explicaría el aumento de la incidencia de pobreza más que proporcional en los períodos de crisis. Los límites a la intervención pública tienen que ver en gran medida con la conceptualización del problema de la pobreza, puesto que, si se asume que es principalmente una cuestión de ingresos y/o consumo, los esfuerzos institucionales irán esencialmente encaminados en ese sentido.

¹⁶ Además de la nueva constitución y los mandatos constitucionales, en 2008 se comenzó a discutir y luego se aprobaron varias reformas legales - entre ellas las reformas tributarias-.

Política fiscal y tributaria

Gráfico 3
Gasto Público en el Sector Social*
(2002-2014)



*Incluye: Educación y cultura, Salud y desarrollo comunal y Desarrollo agropecuario.

Fuente: BCE Información Estadística Mensual- Abril 2010 (serie 2002-2008) y Octubre 2015 (serie 2009-2014)- Elaborado: Autora-CEF

Con lo anterior, no se pretende minimizar los esfuerzos del actual régimen que han sido en gran medida multisectoriales e inter-institucionales, sino únicamente resaltar la visión limitada que muchas veces se tiene sobre la pobreza al momento de la implementación de las políticas públicas.

La misma constitución podría darnos luces para superar los límites a la intervención estatal. El modelo de economía social y *solidaria* establece un conjunto de organizaciones¹⁷ que operan regidas por los principios de participación democrática en las deci-

¹⁷ Tanto de productores, consumidores, ahorristas, trabajadores, etc.

siones, autonomía de la gestión y la primacía del ser humano sobre el capital. El modo de organización solidaria afirma la corresponsabilidad de todos en el logro del sustento con dignidad, de todos y cada uno de los individuos y comunidades que componen la sociedad porque asigna a sus miembros tanto derechos como obligaciones para con la sociedad.

5. ¿QUÉ SIGNIFICA SUPERAR LA POBREZA? REFLEXIONES FINALES

Bajo el esquema jerárquico-social¹⁸ y desde una praxis metodológica, se podría concluir que superar esa "*barrera o línea de pobreza*", implicaría un proceso de movilidad ascendente. Es decir, pasar a la siguiente categoría: *la clase media*. Consolidar dicha clase emergente conllevaría a la anhelada *cohesión social*, donde el ideal de sociedad que quisiéramos construir se fundamentaría en este logro, tomando en cuenta que en el nuevo estadio, las per-

¹⁸ Pensado las necesidades de manera jerarquizada como lo planteó Maslow (1943), pero que luego fue criticado por Manfred Max Neef y Martin Hopenhayn en el libro *Desarrollo a escala humana* (1986), y también con Paul Ekins en *Riquezas sin límites, Atlas de la economía verde*.

Política fiscal y tributaria

sonas aspiran a satisfacer ya no solo sus necesidades materiales de sobrevivencia, sino además las necesidades de reconocimiento y autorrealización.

En términos institucionales, quizá la consecuencia de la pobreza que más cueste erradicar sea la dependencia, puesto que por el lado de los beneficiarios se generan hábitos que son difíciles de cortar, y se los asumen como derechos adquiridos e irrenunciables, que a la larga reducen los márgenes de maniobra política.

En términos operativos, la pregunta clave a responder sería: ¿los logros conseguidos hasta el momento en materia social son sostenibles en el tiempo? Responder a este y otros cuestionamientos requiere, además del análisis correspondiente, pensar en reformas estructurales que permitan pasar de un actual sistema asistencialista a uno integral, sistémico y de largo plazo¹⁹.

Sin embargo, comparado con gobiernos anteriores, especialmente

a partir de los 90's, el presente régimen ha realizado esfuerzos mucho más destacados y ha logrado reducir la pobreza en general, medida en términos monetarios y materiales. Los avances conseguidos en materia social han sido muy importantes, a tal punto que algunos programas sociales han sido tomados como ejemplo en la región²⁰. No obstante, a pesar de los buenos resultados, el modelo estatal-asistencialista podría decirse que está llegando a sus límites.

Finalmente, mientras no se logren reducir los altos niveles de desigualdad y concentración; superar la pobreza será una tarea pendiente. Además del debate conceptual, para superar la pobreza se requiere de una instrumentalización diferente de la política pública, donde se reconozcan los límites a la intervención asistencialista y se reconozca la necesidad de la participación civil mediante el compromiso de un nuevo *pacto fiscal y social*. Donde se considera que un sistema fiscal es justo y equitativo cuando:

¹⁹ Se podría pensar, por ejemplo, en la ampliación del actual sistema de seguridad social, en el cual a los adultos mayores y discapacitados se los ingrese a un sistema de pensiones mínimas y a las madres se las considere dentro de las afiliación de amas de casa y/o el seguro de desempleo.

²⁰ Por ejemplo los programas de desarrollo infantil (Perú) y de discapacidades (OEA).

Política fiscal y tributaria

1. Cuenta con un gasto público suficiente y estable para financiar la dotación de servicios públicos de calidad.
2. Cumple con el rol redistributivo del sistema tributario.
3. Previo al rol redistributivo, discute y legisla sobre la distribución primaria del ingreso, los activos productivos y la riqueza en general.
4. Incentiva a la formalización de las actividades económicas y luego a su diversificación.
5. Controla y reduce los niveles de evasión y elusión fiscal.
6. Genera conciencia y solidaridad en la ciudadanía, con lo cual contribuye a la sostenibilidad del esquema social y *solidario* del Buen Vivir.

6. REFERENCIAS

- Carrasco, C. M. (2010). La ciudadanía fiscal. *Fiscalidad, Revista del Servicio de Rentas Internas* (5), 11-66.
- CEPAL. (2007). *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Panorama Social 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cornia, G. A., Gómez-Sabaini, J. C., & Martorano, B. (01 de Noviembre de 2011). *A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade*. Recuperado el 15 de Octubre de 2015, de <https://www.econstor.eu>: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/54078/1/672578972.pdf>
- Forbes. (01 de Abril de 2015). *The Work's Billionaires*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2015, de The Little Black Book of Billionaire Secrets : <http://www.forbes.com/billionaires/list/>
- Hopenhayn, M. (2005). *América Latina: desigual y desconcentrada*. Buenos Aires: Norma.
- Hopenhayn, M. (2008). Cohesión Social: entre inclusión social y sentido de pertenencia. *FLACSO-Ecuador*, 189-203.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *psychclassics.yorku.ca*, 370.
- Oriol, J., & Macias-Aymar, I. (2008). El Pacto Fiscal en los Andes: Desafección, Deslegitimidad e Ineficiencia Tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú. *Fiscalidad, Revista del Servicio de Rentas Internas* (2), 11-56.
- Oxfam, I. (2015). Extrema pobreza y extrema riqueza.
- Ramírez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel.
- Rousseau, J.-J. (1762). *Du Contrat social; ou, principes du droit politique [El contrato social; o los principios del derecho político]*. Paris, Francia: Gallimard.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Strazza, L. (2015). *Diagnóstico Institucional del Servicio Público de la República del Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas, J. C. (2014). Ciudadanía Fiscal en la Formación por Competencias. *Fiscalidad, Revista del Servicio de Rentas Internas* (8), 74-106.

