

## **Desarrollo humano y desigualdad en el Ecuador**

**Por Mauricio León Guzmán\***

**Publicado en la Revista GESTION, No. 102, diciembre de 2002**

Esta nota hace referencia a tres aspectos: la conceptualización de desarrollo humano, la desigualdad espacial en el país medida a través de los índices de desarrollo y pobreza humana por provincias, y la importancia de los arreglos institucionales en los resultados distributivos.

Según el PNUD, el desarrollo humano es un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano y su nivel de bienestar (PNUD, 1990). El propósito básico del desarrollo consiste en ampliar las opciones que la gente tiene para llevar las vidas que valoran. Las oportunidades básicas del desarrollo humano son: disfrutar una vida prolongada y saludable; estar alfabetizado y poseer conocimientos; tener los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente; y, participar en la vida de la comunidad. Si no se poseen estas oportunidades básicas muchas otras son negadas.

Basado también en el enfoque de capacidades se ha propuesto el concepto de **pobreza humana** que tiene una significación opuesta al de desarrollo humano. La pobreza humana es un fenómeno multidimensional definido como la insatisfacción o privación de las capacidades básicas, es decir, la imposibilidad de vivir una vida mínimamente decente (Sen, 1995). Esta definición comprende, además de la insatisfacción de una o más necesidades humanas básicas, la carencia de oportunidades para satisfacerlas. Las capacidades básicas no se refieren únicamente a aquellas que son materiales, como el estar bien alimentado, tener buena salud, tener vestido o vivienda, sino también a aquellas no materiales como la libertad, la dignidad, el respeto a uno mismo y a los demás, la participación libre en la construcción de la sociedad y las oportunidades para llevar una vida larga, sana y creativa. En este sentido, la pobreza de capacidades, definida como **pobreza humana** por el PNUD, se refiere a la negación de las oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano (PNUD, 1997). Mientras el desarrollo humano entraña la ampliación de las capacidades, la pobreza humana implica su privación.

### **Capacidades y funcionamientos**

Estas definiciones están influenciadas por el enfoque de **capacidades y funcionamientos** de **Amartya Sen**. Para este economista hindú, premio Nobel de Economía en 1998, el desarrollo humano consiste en la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y que tienen razón de valorar (Sen, 1998). Un aporte importante de la perspectiva seniana es considerar a la libertad de elegir como un elemento trascendental del desarrollo. No solo importan los funcionamientos o realizaciones efectivamente logradas por un ser humano sino también las oportunidades reales de elegir que tiene entre distintas opciones para alcanzar lo que valora. La capacidad de funcionar, en cambio, está constituida por el conjunto de distintas combinaciones

alternativas de funcionamientos o realizaciones entre las cuales las personas pueden elegir. Para visualizar esto, Sen plantea el ejemplo de un hombre pobre que pasa hambre porque carece de los medios para satisfacer una alimentación adecuada y un hombre con recursos económicos que elige ayunar por alguna razón religiosa o política. Mientras el primero pasa hambre porque no tuvo otras elecciones disponibles, el segundo eligió ese estado entre varias alternativas posibles. En efecto, este segundo hombre podía elegir el estar bien alimentado y, por tanto, su capacidad para funcionar, es mayor que la del primero. Aquí se observa claramente una distribución desigual de las oportunidades reales, lo cual es un problema central del desarrollo. Mientras los funcionamientos o realizaciones alcanzados por una persona están relacionados con el bienestar de esa persona, la capacidad de funcionar está relacionada con la libertad que tienen las personas para alcanzar el bienestar. Ambos aspectos son constitutivos de este sistema de evaluación del bienestar propuesto por Sen (Sen, 1995).

En el enfoque de capacidades el ser humano es el centro y objetivo del desarrollo, a diferencia de otros enfoques que enfatizan en el crecimiento económico. Para el enfoque de desarrollo humano el crecimiento económico es un medio y no un fin. No obstante, reconoce las interacciones entre desarrollo humano y crecimiento y entre éste y desarrollo humano.

Un mayor desarrollo humano tendrá influencia positiva sobre el crecimiento económico al contar con gente más educada y sana y, por lo tanto, más productiva. Aquí el enfoque de desarrollo humano incorpora la visión de la teoría del capital humano, pero va mucho más allá que ésta. La teoría del capital humano reconoce la importancia de la educación y la salud para el crecimiento económico pero sigue considerando al ser humano como un medio para lograr un fin, que en este caso es el crecimiento. En cambio, bajo el enfoque de desarrollo humano la inversión en educación no solo es importante porque genera gente más productiva, sino porque la gente tiene derecho a la educación y la salud. El tener una buena educación y una buena salud es importante en sí mismo. Ambos son funcionamientos constitutivos del bienestar humano.

Por otro lado, el enfoque de desarrollo humano reconoce también la influencia del crecimiento económico en el desarrollo humano, pero advierte que ésta no es automática. El crecimiento económico puede ser más o menos equitativo. El resultado distributivo del crecimiento dependerá fuertemente de los arreglos institucionales existentes y de la política pública. Los mercados no promueven por sí solos la equidad y la justicia social. Las políticas públicas deberán, por tanto, asegurar que el crecimiento esté orientado a reducir la pobreza y eliminar las desigualdades. En suma, no es suficiente entender que el crecimiento es necesario para superar la pobreza, sino que hay que asegurar que los pobres realmente se beneficien de éste. Así, la función del crecimiento económico sería la de ampliar las oportunidades de la gente. Aquí el crecimiento es un medio para alcanzar un fin: el desarrollo humano.

Realizada esta breve introducción conceptual, a continuación se presenta una perspectiva de la desigualdad espacial existente en el Ecuador a partir de la operacionalización de estos conceptos en los índices de desarrollo y pobreza humana.

### **Los indicadores de desarrollo y pobreza humana en el Ecuador**

La medición empírica de la pobreza y desarrollo humano no es fácil y esto se debe a la dificultad de operacionalizar estos conceptos en toda su extensión. El PNUD, en sus informes sobre desarrollo humano (PNUD, 1990; PNUD, 1997), ha propuesto la

construcción del índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza humana (IPH) y los mide para un conjunto amplio de países.

Por solicitud de la representación del PNUD en el Ecuador, el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE coordinó la construcción de los índices de pobreza humana (IPH), desarrollo humano (IDH), desarrollo relativo a género (IDG) y potenciación de género (IPG), desagregados según la disponibilidad de información a nivel provincial o regional (PNUD, 2001b). En esta nota se presenta únicamente el IPH y el IDH, construidos a partir de información correspondiente al año 1999. Los índices calculados en el Ecuador no son comparables con aquellos de los informes mundiales debido a que se utilizan distintas fuentes y, en algunos casos, indicadores aproximados o sustitutos a los propuestos por la metodología internacional del PNUD. La principal fuente primaria utilizada en la elaboración del IDH y el IPH en el Ecuador fue la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (Endemain). Las Endemain han sido realizadas por el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social-CEPAR cada cinco años (1989, 1994 y 1999) y son las únicas encuestas de hogares en el país que permiten inferencias a nivel provincial.

Para la medición del desarrollo humano, el PNUD propone el "índice de desarrollo humano" (IDH) medido por este organismo a partir de su *Informe sobre desarrollo humano* de 1990. Este busca evaluar los siguientes aspectos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos o logros educativos y nivel de vida de la población. La longevidad se mide mediante la esperanza de vida al nacer; los conocimientos a través de la combinación de la tasa de alfabetización de adultos y las tasas de matrícula primaria, secundaria y terciaria; y, finalmente, el nivel de vida mediante el PIB per cápita.

En el caso ecuatoriano se construyeron dos IDH que se distinguen entre sí en razón de que el segundo se corrige por el coeficiente de desigualdad de Gini. Debido a la no existencia de cifras sobre el ingreso per cápita provincial en las fuentes utilizadas para este análisis, se realizó una estimación econométrica del consumo per cápita provincial mediante un modelo parametrizado en la encuesta de condiciones de vida de 1999 (ECV) y proyectado a la Endemain de 1999. La ECV recoge variables que permiten calcular el consumo de los hogares, pero su nivel de representación estadística corresponde a las regiones naturales y las áreas urbana y rural. En cambio, la Endemain no recoge variables de ingreso o consumo, pero su representación estadística es provincial. Ambas encuestas comparten variables socioeconómicas similares que permiten realizar la estimación econométrica indicada<sup>1</sup>.

Igualmente, volver operativo el concepto de pobreza de capacidades no es sencillo e implica realizar un mayor esfuerzo en términos de levantamiento de información primaria. El indicador que intenta recoger la definición de pobreza humana o pobreza de capacidades es el "índice de pobreza humana" (IPH) propuesto por el PNUD en su *Informe sobre desarrollo humano* de 1997. Esta medida se propone resumir tres aspectos de la pobreza: la probabilidad de morir a una edad temprana, la privación de educación básica y la falta de acceso a recursos públicos y privados<sup>2</sup>. Los indicadores que componen el IPH y que miden las dimensiones señaladas son, respectivamente: a) el porcentaje de personas que morirán antes de los 40 años, b) el porcentaje de adultos analfabetos y c) el porcentaje de personas

---

<sup>1</sup> Para más detalles sobre el modelo de estimación del consumo véase PNUD, 2001b.

<sup>2</sup> El PNUD propone un IPH para los países en desarrollo y otro para los países desarrollados. Aquí describimos el primero.

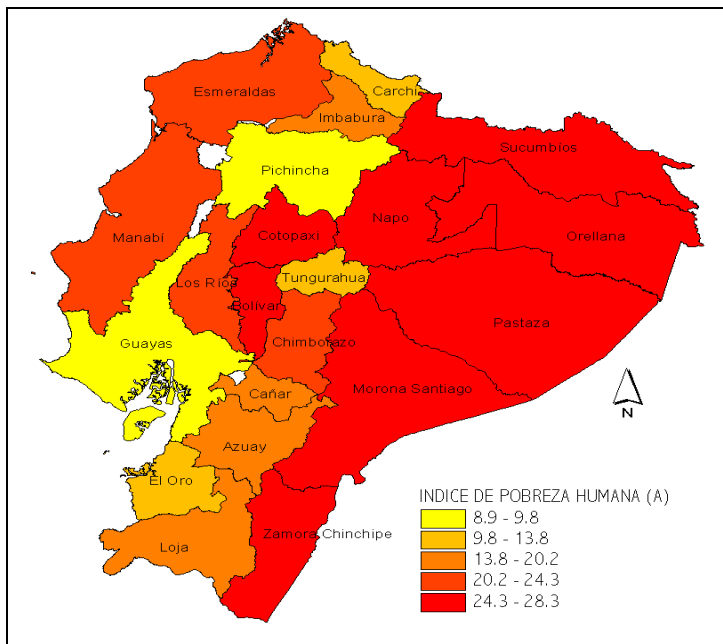
sin acceso a servicios de salud y a agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

Para el Ecuador se construyeron dos IPH alternativos, que se diferencian entre sí porque el primero, denominado “IPH a”, utiliza como indicador del acceso a servicios de salud, el porcentaje de partos sin atención profesional, en tanto que el segundo, denominado “IPH b”, utiliza el porcentaje de embarazos sin control prenatal. Igualmente, debido a la disponibilidad de información a nivel provincial, en lugar del porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente se usó el porcentaje de infantes con bajo peso al nacer<sup>3</sup>.

Los IPH e IDH provinciales así contruidos muestran las diferencias geográficas relativas en términos de la privación de capacidades y desarrollo humano. Las provincias con mayor pobreza humana son, en ese orden, Bolívar, Chimborazo, las provincias amazónicas, Cotopaxi y Esmeraldas. En cambio, aquellas con menores niveles de pobreza humana son, ordenadas de menor a mayor IPH, Guayas, Pichincha, El Oro, Carchi y Tungurahua. En un lugar intermedio se encuentran, ordenadas de mayor a menor IPH, Los Ríos, Manabí, Loja, Cañar, Imbabura y Azuay. En contraste, las provincias con mayor desarrollo humano son, en ese orden, Pichincha, Guayas, El Oro, Carchi y Azuay. En una ubicación intermedia se encuentran, ordenadas de mayor a menor IDH, Tungurahua, Loja, Manabí, Imbabura y Esmeraldas. Con menor desarrollo humano se ubican, ordenadas de menor a mayor IDH, Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, la Amazonía y Cañar (*ver Mapas 1 y 2, Cuadro 1*).

### Mapa 1.

#### Índice de pobreza humana por provincias (IPH a) 1999

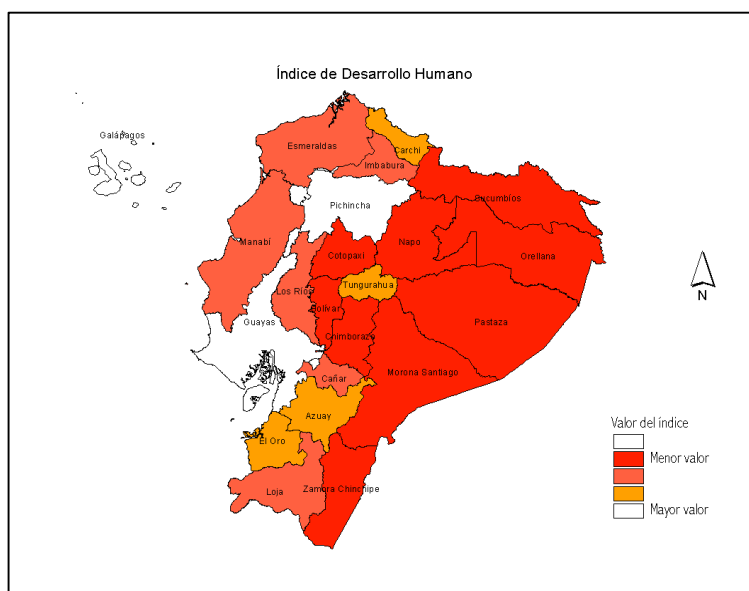


Fuente: PNUD (2001b). Elaboración del mapa: SIISE

<sup>3</sup> Para el detalle de la construcción del IPH, IDH, IDG e IPG en el Ecuador véase PNUD, 2001b.

Los datos indican la existencia de importantes diferencias regionales y geográficas en términos de pobreza y desarrollo humano en el Ecuador. Las provincias amazónicas y de la Sierra central aparecen como las de mayor pobreza humana y menor desarrollo humano. En cambio, las provincias de Guayas y Pichincha, en donde se concentra la mayor parte de la actividad productiva, industrial y comercial del país son las de mayor desarrollo humano y menor pobreza humana. Aunque los ordenamientos realizados por el IDH y el IPH no son exactamente los mismos, en general, se contraponen<sup>4</sup>. Este resultado es evidente desde una perspectiva conceptual ya que mientras el primero mide la ampliación de las capacidades básicas de la gente, el otro mide sus privaciones.

**Mapa 2.**  
**Índice de desarrollo humano por provincias (IDH a) 1999**



Fuente: PNUD (2001b). Elaboración del mapa: SIISE

### **Arreglos institucionales y desigualdad espacial**

En la sección anterior se describió la existencia de importantes desigualdades espaciales al interior del país. Existe una participación muy desigual de las provincias en el proceso de desarrollo humano. La pregunta consiguiente es: ¿cuáles son los determinantes de estas desigualdades? Aquí hay un amplio campo para la investigación. Sería muy interesante conocer, por ejemplo, por qué una provincia como Loja tiene una tasa de asistencia superior tres veces mayor que la de Carchi (15% y 5% respectivamente); por qué esta última tiene una esperanza de vida al nacer muy superior a Bolívar (74 y 67 años respectivamente); por qué Chimborazo tiene una incidencia de infantes con bajo peso al nacer 3,5 veces superior a Esmeraldas (28,4 y 8,3 respectivamente) o por qué el porcentaje de personas que no alcanzarán los cuarenta años de edad es dos veces superior en la Amazonía que en Imbabura (21% y 9,8%).

<sup>4</sup> El coeficiente de correlación entre el IDH y el IPH es de  $-0.937$ .

En mucho, las diferencias geográficas pueden deberse a la existencia de distintos arreglos institucionales. Por tanto, es necesario evaluar los arreglos institucionales económicos, sociales y políticos que operan en las escalas nacional y local y que determinan los resultados distributivos observados. Los niveles de desarrollo y pobreza humana entre provincias pueden deberse a una variedad de causas, entre ellas distintas formas de intervención pública en salud y educación, a diferencias en la organización social de la sociedad civil, a formas distintas de propiedad de los activos económicos (tierra, crédito, etc.), a asignaciones inequitativas de los recursos estatales, a diferentes capacidades de los gobiernos locales, a diferencias en la distribución geográfica de los procesos productivos, a prácticas discriminatorias y excluyentes sobre determinados grupos sociales, a diferencias en el acceso a los mercados o a infraestructura productiva y social, a diferencias en la dotación de recursos naturales, a diferencias culturales e históricas, etc. La identificación de los arreglos institucionales que están produciendo y reproduciendo estas desigualdades espaciales permitirá plantear acciones públicas dirigidas a modificar los resultados de las relaciones económicas, sociales y políticas tanto a nivel nacional como local. Pero eso es tarea de un estudio más amplio.

En todo caso, lo que interesa bajo el enfoque de capacidades, desarrollado en la primera parte, es determinar qué arreglos institucionales y de qué formas están generando distintas capacidades de funcionamiento al interior del país. Cabe preguntarse, por ejemplo, si las nuevas relaciones en ciernes entre lo nacional y lo local y entre el estado y la sociedad están dirigidas a reducir las desigualdades espaciales al interior del país y, por ende, a conseguir mejores resultados distributivos.

**Cuadro 1.**  
**Indíces de desarrollo y pobreza humana por provincias 1999**

Provincia	IDH a	IDH b*	Provincia	IPH a	IPH b
	Ordenado de mayor a menor IDH a			Ordenado de mayor a menor IPH a	
Pichincha	0.758	0.685	Bolívar	28.3	22.8
Guayas	0.724	0.663	Chimborazo	27.6	22.6
El Oro	0.711	0.654	Amazonía	26.5	23.3
Carchi	0.694	0.641	Cotopaxi	24.3	18.8
Azuay	0.689	0.619	Esmeraldas	24.3	17.9
Tungurahua	0.683	0.619	Los Ríos	22.4	21.6
Loja	0.667	0.607	Manabí	21.7	18.0
Manabí	0.667	0.612	Loja	20.2	16.0
Imbabura	0.662	0.601	Cañar	18.8	17.3
Esmeraldas	0.655	0.603	Imbabura	17.0	14.5
Los Ríos	0.654	0.603	Azuay	14.9	14.3
Cañar	0.651	0.598	Tungurahua	13.8	13.3
Amazonía	0.619	0.568	Carchi	13.5	11.9
Cotopaxi	0.613	0.554	El Oro	11.0	10.5
Bolívar	0.599	0.547	Pichincha	9.8	9.4
Chimborazo	0.593	0.533	Guayas	8.9	8.9
<b>Nacional</b>	<b>0.693</b>	<b>0.627</b>	<b>Nacional</b>	<b>15.7</b>	<b>13.8</b>

Fuente: PNUD (2001b). \*Corregido por coeficiente de Gini.

\* Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

**Para leer más sobre el tema**

PNUD (1990). *Informe sobre desarrollo humano 1990*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (1997). *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2001a). *Informe sobre desarrollo humano 2001*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2001b). *Informe sobre desarrollo humano Ecuador 2001*. Quito.

Sen (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.

Sen (1998). “Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI” en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID.