



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en  
Ecuador, 2007-2014**

**Jeannette Sánchez Zurita**



**Tesis Doctoral**

**Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en  
Ecuador, 2007-2014**

**Autora:**

**Jeannette Sánchez Zurita**

**Directora:**

**Margarita de León Ramón Borja**

**Tutor:**

**Joan Subirats Humet**

**Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social**

**Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, IGOP**

**Universidad Autónoma de Barcelona**

**Marzo de 2017**



## **Agradecimiento**

Esta tesis no podría haber tenido lugar sin el apoyo de mucha gente. En primer lugar, agradezco a Margarita de León, mi Directora de Tesis, sin cuya guía y respaldo académico no hubiera podido enfrentar un trabajo, que tenía la ambición de abordar un tema multidisciplinario, pues fue ella quien complementó de la mejor manera mi sesgo de economista. En segundo lugar, quiero agradecer a Joan Subirats, sin cuyo respaldo y confianza como tutor a través de todo el proceso doctoral, no estaría contando esta historia, espero haber estado a la altura de sus expectativas al haberme aceptado al programa doctoral del IGOP. En tercer lugar, quiero dar mi gratitud a todos los colegas de Ecuador por su fundamental ayuda en los niveles técnicos y metodológicos de esta aventura analítica. Especial mención y gratitud merece Juan Carlos Palacios quien aportó de manera invaluable al procesamiento de gran parte de la información requerida para esta tesis, su apoyo y su guía técnica me acompañaron en este trabajo. Debo reconocer también el apoyo institucional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, de su equipo técnico, y de su Director, que me permitió no solo acceder a las encuestas nacionales y analizar los indicadores nacionales con criterio de etnicidad, sino contar con el aporte de expertos en las estadísticas nacionales. La contribución de José Rosero, Director del INEC, como técnico altamente calificado y amigo, fue también invaluable. El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social también aportó de manera decisiva en esta labor, y su equipo técnico al mando, de otro buen amigo y técnico, Reinaldo Cervantes, entregó toda su voluntad y capacidad para trabajar las bases de datos de panel con la información del Registro Social, necesarias para analizar los impactos diferenciados del Bono de Desarrollo Humano según etnicidad. Otro aporte fundamental lo dio Mauricio León, mi gran amigo de estudios, y cómplice en la formulación de políticas públicas a favor de una sociedad más justa, pues su calidad técnica y académica me permitieron contar a lo largo de todo el proceso -desde cuando apenas era un plan hasta las conclusiones finales-, con una opinión autorizada para la retroalimentación de todos mis avances. Finalmente agradezco a Pedro Isaac Barreiro, por su gran paciencia y cariño para editar las varias versiones de esta tesis, hasta llegar a esta versión final. A todos ellos, mi infinita gratitud. Todos los errores y omisiones que se puedan encontrar en esta tesis, por supuesto, son de mi absoluta responsabilidad.



## Resumen

Ecuador, como el resto de la región latinoamericana, es un país con alta desigualdad, una de cuyas manifestaciones es la desigualdad interétnica. Si bien se han producido mejoras en los últimos años, este país sigue siendo una sociedad multiétnica jerarquizada heterogéneamente en la cual la población indígena está a la cola de la jerarquía con el peor desempeño social. Luego de dos décadas de un Estado debilitado que gestionó políticas económicas de ajuste y políticas sociales sobre todo residuales a fines del siglo pasado, a partir del 2007, el gobierno ecuatoriano impulsó un Estado social con un mayor rol en la regulación económica y el bienestar. El objetivo de la presente tesis es determinar si el Estado ecuatoriano, a través de las políticas de educación y protección social implementadas entre los años 2007 y 2014, logró favorecer un proceso de convergencia interna medida por la brecha de ingresos entre la población indígena y la población blanca y mestiza. Usando métodos de estadística descriptiva y modelos de regresiones condicionados de Blinder-Oaxaca y Mincer se analiza la asociación entre educación y la brecha de ingresos interétnica. A través de métodos de descomposición de factores en los indicadores nacionales de desigualdad del ingreso, y un modelo de regresión discontinua condicionado, que usa datos de panel del registro social de los perceptores del Bono de Desarrollo Humano (BDH), se analiza el impacto diferenciado por etnicidad de las transferencias monetarias en los hogares beneficiarios. La tesis encuentra que tanto la política educativa como las transferencias monetarias han apoyado a mejorar las capacidades, la educación, y las condiciones de vida y a bajar los niveles de pobreza y la desigualdad interétnica de ingresos. De todos modos, no todos los resultados son homogéneos, y los distintos factores operan diferenciadamente. Estas medidas, por otra parte, se muestran insuficientes para lograr una mayor convergencia interétnica en el nivel de ingresos. En términos generales se requiere impulsar adicionalmente estrategias de promoción social, fomento productivo, acceso a activos productivos, mejorar la productividad, y, particularmente en la población indígena, políticas activas contra la discriminación en el mercado laboral y otros mercados de bienes y servicios, así como políticas culturales que revaloricen las culturas de los pueblos indígenas, y permitan construir, en la diversidad étnica y cultural, mayores relaciones de igualdad.





## Abstract

Ecuador, as the rest of the Latin-American region, is a country with high levels of inequality. One of the manifestations of this inequality is defined as interethnic inequality. Even though there has been some improvement in the latest years, this country is still a heterogeneously hierarchical multiethnic society in which the indigenous population is the bottom tier with the worst social performance. After two decades of a weakened State that managed austere economic policies and residual social policies to the end of the last century, beginning from 2007, the Ecuadorian government pushed a social State with a greater role in economic regulation and welfare. The objective of this thesis is to determine if the Ecuadorian State, through the implementation of education and social protection policies between the years 2007 and 2014, accomplished a process of internal convergence measured by the income gap between the indigenous, and the white and *mestizo* (mixed) population. This paper analyses the association between education and the interethnic income gap using descriptive statistical methods and conditional regression models of Blinder-Oaxaca and Mincer. The analysis includes the impact of the monetary transfers in beneficiary homes differentiated by ethnicity through the discontinuity regression model that uses panel data from the social registration of the beneficiaries of the *Bono de Desarrollo Humano* (BDH); additionally, the study includes the use of the decomposition of factors method with the national income inequality indicators considering ethnicity criteria. The thesis has found that the education policy as the monetary transfers program has supported the improvement of capabilities, education, and living conditions, while also reducing levels of poverty and interethnic income inequality. Nevertheless, not all results have been homogeneous and the distinct factors operate differentially. These measures, on the other hand, have shown insufficient to achieve a higher interethnic convergence at the income level. In general terms, there is a need to support additional strategies of social and productive promotion, access to productive activities, improvement of productivity, and, particularly in the indigenous population, active policies against discrimination in the labor market and other goods and services markets. Finally, the government should strengthen the cultural policies that improve the recognition and value of indigenous cultures, and allow the construction of major equality relationships in a multiethnic society.



# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. Marco teórico referencial</b> .....	7
1.1. Estado, Políticas Públicas e igualdad .....	7
1.2. Desigualdad, exclusión y etnicidad .....	12
1.3. Educación, ingresos y etnicidad .....	17
1.3.1. Modelo teórico .....	22
1.4. Políticas de transferencias monetarias y etnicidad .....	28
1.4.1. Orígenes y alcances .....	32
1.4.2. Impactos .....	37
<b>Capítulo 2. Caracterización de la población indígena en Ecuador</b> .....	41
2.1. Reseña histórica .....	42
2.2. Peso y distribución territorial de la población indígena .....	42
2.3. Pobreza .....	48
2.4. Educación .....	60
2.5. Trabajo infantil .....	67
2.6. Desigualdad de ingresos .....	68
<b>Capítulo 3. La educación y las brechas de ingreso: la población indígena</b> .....	74
3.1. Una apuesta por la educación .....	75
3.1.1. Breves antecedentes .....	76
3.1.2. La inversión educativa .....	78
3.1.3. Política Educativa .....	79
3.2. La educación y la distribución del ingreso .....	93
3.2.1. Análisis de convergencia de ingresos y de niveles de educación .....	98
3.2.2. Análisis de convergencia de ingresos: modelo de Blinder-Oaxaca .....	114
3.2.3. Análisis de convergencia de ingreso desde el modelo de Mincer.....	117
3.3. Conclusión .....	122

<b>Capítulo 4. Las transferencias y la desigualdad interétnica</b>	126
4.1. Las transferencias monetarias en Ecuador	127
4.1.1. El Bono Solidario como programa compensatorio	129
4.1.2. El Bono de Desarrollo Humano y la corresponsabilidad	131
4.1.3. El BDH con corresponsabilidad en el marco de políticas sociales más integrales y redistributivas	134
4.1.4. El BDH más focalizado y con mayores corresponsabilidades	139
4.2. Perfil de la población beneficiaria del BDH y participación de la población indígena.	142
4.2.1. El peso del BDH en el ingreso total de los hogares beneficiarios.	143
4.2.2. Beneficiarios del BDH son mayormente mujeres	144
4.2.3. Aumentan los adultos mayores	145
4.2.4. Beneficiarios del BDH son principalmente rurales	146
4.2.5. Beneficiarios del BDH tienen menor nivel de instrucción	147
4.2.6. Beneficiarios del BDH son sobre todo cuenta propistas	148
4.2.7. Los perceptores del BDH son mayoritariamente pobres por ingresos	149
4.2.8. Los indígenas son el grupo poblacional más beneficiario del BDH.	151
4.3. Factores que contribuyeron a la reducción de la pobreza y la desigualdad por etnia en Ecuador: rol de las transferencias	153
4.4. El impacto del BDH en las condiciones de vida y educación según etnia	160
4.4.1. Los estudios de impacto y los temas étnicos	161
4.4.2. Análisis de impacto del BDH en las condiciones de vida y educación según etnia	166
 <b>Capítulo 5. Conclusiones</b>	 196
<b>Bibliografía</b>	214
<b>Anexos</b>	
Anexo 1. Ecuador: Crecimiento del PIB per cápita 2007-2014 versus nivel del PIB per cápita 2007	227
Anexo 2. Ecuador: Incidencia de Pobreza por ingresos según etnia	228

Anexo 4. Resumen de las pruebas estadísticas 2014 .....	229
Anexo 3. Ecuador: Incidencia de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, según etnia .....	230
Anexo 5. Ecuador: Nivel de educación según etnia, 2003-2006 .....	232
Anexo 6. Ecuador: Ingreso medio del trabajo por nivel de educación y etnia, 2003-2006.....	233
Anexo 7. Ecuador: Ingreso medio del salario por nivel de educación y etnia, 2003-2006.....	234
Anexo 8. Ecuador: Ingreso medio del trabajo por cuenta propia, por nivel de educación y etnia, 2003-2006 .....	235
Anexo 9. Ecuador: años de escolaridad por tramo de edad y etnia, 2003-2006 .....	236
Anexo 10. Ecuador: ingreso medio del trabajo por tramo de edad y etnia, 2003-2006 ....	236
Anexo 11. América Latina y El Caribe (19 países): Programas de Transferencias Condicionadas, población cubierta y presupuesto .....	237
Anexo 12. Resumen de corresponsabilidades del BDH, 2013 .....	238
Anexos 13. Variables usadas para estimar el Índice de Bienestar del Registro Social 2008.....	239
Anexo 14. Nota Técnica para la descomposición de factores .....	240
Anexo 15. Resultados de estimaciones econométricas paramétricas del efecto marginal de tratamiento .....	243
Anexo 16. Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento .....	244
Anexo 17. Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento, en la primera diferencia de la variable de resultado .....	245
Anexo 18. Experimentos falsos sobre variables de control en la línea de base .....	246
Anexo 19. Experimentos falsos sobre variables de resultado en un distinto punto de corte.....	247

## Lista de cuadros

Cuadro 1. Estructura social de la sociedad sigma: etnia, clase, ciudadanía .....	23
Cuadro 2. Población de Ecuador del año 2010, según etnia .....	44
Cuadro 3. Ecuador: Población porcentual por área urbana y rural, según etnia, 2010 .....	44
Cuadro 4. Ecuador: Descomposición de la pobreza por consumo: efecto crecimiento y redistribución .....	53
Cuadro 5. Ecuador: Descomposición de la pobreza por ingresos: efecto crecimiento y redistribución .....	54
Cuadro 6. Ecuador: Pobreza por ingresos según área .....	57
Cuadro 7. Ecuador: Porcentaje de población analfabeta según etnia .....	62
Cuadro 8. Tasa Neta de Asistencia en Educación General Básica .....	63
Cuadro 9. Ecuador: Tasa neta de asistencia en Bachillerato según etnia .....	64
Cuadro 10. Ecuador: Tasa Bruta de Asistencia en Educación Superior, según etnia .....	65
Cuadro 11. Ecuador: Nivel de educación según etnia, 2014 .....	99
Cuadro 12. Ecuador: Ingreso medio mensual de los asalariados por nivel de educación y etnia, 2014 .....	102
Cuadro 13. Ecuador: tasa de oferta excedentaria de mano de obra por nivel de educación y etnia, 2014 .....	105
Cuadro 14. Ecuador: Ingreso medio del salario por nivel de educación y etnia, 2014 .....	107
Cuadro 15. Ecuador: Ingreso medio del trabajo por cuenta propia, por nivel de educación y etnia, 2014 .....	109
Cuadro 16. Ecuador: promedio de ingreso por salario y por cuenta propia, por etnia y nivel de instrucción, 2014 .....	110
Cuadro 17. Ecuador: años de escolaridad por tramo de edad y etnia, 2014 .....	112
Cuadro 18. Ecuador: Ingreso medio laboral por hora, tramo de edad y etnia, 2014 .....	113
Cuadro 19. Resultados modelo Blinder-Oaxaca para los años 2003-2006 y para el año 2014.....	116
Cuadro 20. Ecuador: Resultados de la Regresión del logaritmo natural del ingreso laboral por hora 2003-2006 y 2014 .....	119
Cuadro 21. Ecuador: Presupuesto del BDH y de la Pensión Asistencia para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad .....	133

Cuadro 22. Brechas relativas de ingresos per cápita Indígenas/Blanco-Mestizos .....	158
Cuadro 23. Distribución de receptores del BDH según su puntaje RS .....	182
Cuadro 24. Resultados de estimaciones econométricas paramétricas del efecto marginal de tratamiento .....	190
Cuadro 25. Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento .....	191
Cuadro 26. Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento, en la primera diferencia de la variable de resultado .....	192



## Lista de figuras

Figura 1. Hipótesis de la relación entre educación (E), ingreso medio (y) y grupos étnicos.....	25
Figura 2. Ecuador: Mapa, porcentaje de población indígena, 2010 .....	45
Figura 3. Ecuador: Valor Agregado Bruto provincial per cápita, 2014 .....	46
Figura 4. Ecuador: Productividad de empleo equivalente por provincia 2007, 2010 y 2014.....	47
Figura 5. Ecuador: Incidencia de pobreza urbana por ingresos .....	50
Figura 6. Ecuador: Incidencia de pobreza por consumo según área .....	51
Figura 7. Ecuador: Evolución del Producto Interno Bruto per cápita .....	52
Figura 8. Ecuador: Incidencia de Pobreza por Ingresos según etnia .....	56
Figura 9. Ecuador: Incidencia de Pobreza por NBI según etnia .....	58
Figura 10. Ecuador: Componentes de la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, según etnia .....	59
Figura 11. Ecuador: Años de escolaridad, personas de 24 años y más .....	61
Figura 12. Ecuador: Evolución del trabajo infantil .....	67
Figura 13. Ecuador: Índice de Gini de ingresos según área .....	69
Figura 14. Ecuador: Índice de Gini de ingresos en el área urbana .....	70
Figura 15. Ecuador: Índice de Gini de consumo .....	71
Figura 16. Ecuador: Ingresos laborales mensuales, según etnia .....	72
Figura 17. Ecuador: Gasto público en educación en millones de dólares .....	79
Figura 18. Ecuador: Índices de remuneración media, salario mínimo y productividad por ocupado, 2007 -2014 .....	95
Figura 19. Ecuador: Relación empírica entre ingreso medio y nivel de educación según grupos étnicos (dólares/hora) .....	103
Figura 20. Ecuador: Empleo por categoría de ocupación (1), 2014 .....	106
Figura 21. Bono de Desarrollo Humano y Pensión Asistencial por tipo de beneficiario.....	131
Figura 22. Ecuador: Participación del BDH (1) en los ingresos totales de los hogares beneficiarios .....	143
Figura 23. Ecuador: beneficiarios del BDH según sexo .....	145

Figura 24. Ecuador: Población por grupo de edad y según percepción o no del BDH.....	146
Figura 25. Ecuador: Participación de la población urbana y rural según percepción o no del BDH .....	147
Figura 26. Ecuador: Población por nivel de instrucción, según percepción o no del BDH.....	148
Figura 27. Ecuador: Población por condición de actividad, según percepción o no del BDH.....	149
Figura 28. Ecuador: Población por quintil de ingresos, según percepción o no del BDH.....	151
Figura 29. Ecuador: Incidencia de perceptores de BDH según etnia.....	152
Figura 30. Ecuador: Contribución de cada fuente de ingreso a la reducción en pobreza y desigualdad 2006-2014 .....	156
Figura 31. Distribución del BDH entre hogares tratados .....	172
Figura 32. Distribución del puntaje RS en 2008 .....	180
Figura 33. Exposición al BDH en observaciones +/-5 puntos alrededor del punto de corte.....	181
Figura 34. Probabilidad de recibir el BDH según el puntaje RS .....	182
Figura 35. Estimación gráfica de efecto del BDH sobre variables de resultado .....	184



## Introducción

Ecuador, al igual que el promedio de la región latinoamericana, es un país con mucha desigualdad social. Esta desigualdad afecta más a la población indígena con respecto a otros grupos poblacionales. Luego de que han pasado un poco más de quinientos años de la conquista española -que duró aproximadamente tres siglos-, y algo menos de dos siglos de vida republicana, los indígenas siguen siendo la población más pobre y la de menor nivel educativo. En la etapa contemporánea, y luego de que en las últimas dos décadas del siglo XX, el país mantuvo un Estado social debilitado por las crisis económicas y las políticas de corte neoliberal, que causaron un frágil desempeño en los indicadores sociales y económicos, en el presente siglo, particularmente durante el período de estudio de esta tesis 2007-2014, se han tomado importantes medidas redistributivas, al abrigo de un gobierno estable, con voluntad política y recursos para la transformación social. Si bien las políticas implementadas han sido muchas, la presente tesis se concentra en dos de ellas que apuntan al fortalecimiento de capacidades y a la protección social: la política de educación y la de transferencias monetarias, en la expectativa de que ellas pudieran haber logrado provocar una reducción de brechas de ingresos de la población indígena con respecto a la población blanca y mestiza.

De este modo, el objetivo de la presente tesis es determinar si el Estado Ecuatoriano, a través de las políticas de educación y protección social implementadas entre los años 2007 y 2014, ha logrado favorecer un proceso de convergencia interna medida por ingresos entre grupos de población, particularmente entre la población indígena y la población blanca y mestiza. Se escoge estos grupos, pese a que existen otros grupos étnicos, porque ambos expresan con mayor fuerza la inercia en la relación de dominación y desigualdad heredada del periodo de la colonia española.

Por otro lado, se considera que las dos políticas escogidas son importantes en el fortalecimiento de capacidades, movilidad y protección social. Con respecto a la política de educación, existe abundante literatura sobre las ventajas de la educación en la mejora del nivel de ingresos de la población (Becker, 1993; Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Keeley, 2007; Levin, 2011; Piketty, 2015), puesto que las políticas en este ámbito apuntan a resolver una problemática estructural de fortalecimiento de capacidades que influye en la movilidad

social. Aunque también se discute sobre las limitaciones y complejidades de esa relación explicadas por otros factores como el capital social y cultural, las herencias, los entornos, la discriminación, la calidad educativa diferenciada, entre otros (Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Levin, 2011; Gardín, 2010; Figueroa, 2010; Birdsall, De la Torre y Meneses, 2008; Piketty, 2015; y, Kanbur y Sitglitz, 2015).

Con respecto a las transferencias monetarias, que es un programa ampliamente difundido no solo en Ecuador sino en América Latina, Asia y África principalmente, con un origen de política social residual y compensatoria, que sin embargo ha transmutado mucho en el tiempo, el Estado ecuatoriano atendió con un ingreso mínimo a gran parte de la población indígena. Sobre este tema, la literatura académica ha generado gran producción entre críticos (Ubasart-González y Minteaguiaga, 2013 y 2017, Piñero y Fernández, 2014) y simpatizantes (Friszbein y Schady, 2009; Hemerijck, 2014; Cecchini y Madariaga, 2011; CEPAL, 2016b) que dejan desafíos abiertos sobre sus bondades y límites. En esta tesis, se busca visibilizar los posibles efectos que sobre la desigualdad interétnica ha tenido el programa de transferencias monetarias, generalmente conocido como Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH), importante programa de redistribución que ha buscado proteger a la población en situación de mayor vulnerabilidad y evitar la transmisión inter-generacional de la pobreza, reforzando, por el lado de la demanda, la atención escolar, sin descuidar, por el lado de la oferta, servicios sociales universales como educación y salud.

La población indígena por estar sobre-representada en la población pobre y haber estado excluida históricamente de la educación, se ha convertido en un grupo beneficiario importante, tanto de las transferencias monetarias como de la inversión educativa de los últimos años. La tarea es verificar si estas políticas han ayudado a disminuir la brecha de ingresos interétnica.

Se escoge el período del año 2007 al 2014, porque es un período en el que se produce un punto de inflexión, tanto en la inversión social como especialmente en la política educativa del nuevo milenio. Existen además características políticas que permiten la emergencia de otras políticas públicas a favor de la igualdad, se fortalece el Estado social (Ubasart-González y Minteaguiaga, 2013). La desigualdad histórica de Ecuador causó permanente conflictividad social a través del tiempo, exacerbada por un Estado débil y una crisis financiera -a fines de

los años noventa-, que detonaron una inestabilidad política entre fines del milenio pasado y comienzos del presente. Ecuador tuvo siete presidentes en 11 años, entre 1996 y 2006. Para diciembre del año 2006, el 37,6% de la población ecuatoriana era pobre por ingresos, cifra que entre la población indígena alcanzó al 65,6%. Ello motivó la desconfianza y posterior crisis de los partidos políticos tradicionales. Es así como en la elección presidencial de fines del 2006, la población ecuatoriana se pronunció mayoritariamente por un candidato extraño a los partidos políticos tradicionales (un “outsider”), Rafael Correa Delgado, que ofrecía promover mayor justicia e igualdad en la sociedad.

Con la llegada de Correa al poder se instaura un período de estabilidad política en un contexto favorable en los términos de intercambio durante el período de estudio<sup>1</sup>, por los altos precios de los productos de exportación, como ocurrió en el resto de la región, particularmente suramericana. Esta realidad, sumada al impulso de una mayor recaudación tributaria y a una voluntad política consistente en la búsqueda de la reducción de las desigualdades sociales, permitió la emergencia de importantes políticas redistributivas. La política educativa y la política de protección social tuvieron un rol muy importante en ese contexto, y, en consecuencia, la inversión tanto en educación como en transferencias monetarias creció significativamente. En el período del 2006 al 2014, el gobierno más que triplicó la inversión en educación, y las transferencias monetarias dirigidas a los hogares en situación de pobreza subieron más de cinco veces su monto total, tanto por mejoramiento de la transferencia individual como por la cobertura ajustada a una mejor focalización.

El problema central de esta investigación es develar si la voluntad y fuerza política, que indiscutiblemente ha tenido el gobierno de Ecuador en los últimos años, ha logrado, a través de políticas redistributivas de apoyo a capacidades como son la política educativa y la política de transferencias monetarias, apoyar una mayor convergencia interna en ingresos de la población indígena con respecto al resto de la población. Un esfuerzo analítico por aproximar una respuesta a esta problemática puede aportar al conocimiento sobre los procesos de distribución y los alcances de las políticas públicas.

En virtud de este problema, la tesis busca responder dos preguntas específicas:

---

<sup>1</sup> Posteriormente los precios del petróleo disminuyeron.

1. ¿Ha existido una disminución de brechas en los ingresos de la población indígena con relación a los otros grupos de población en el período 2007-2014 que pueda asociarse a la política de educación?
2. ¿La política de transferencias ha apoyado a la población indígena a mejorar sus condiciones de vida y a favorecer la educación de sus hijos en el período de estudio, reduciendo las brechas respecto al resto de la población?

Las hipótesis básicas en respuesta a estas preguntas son las siguientes:

En primer lugar, la política de educación habría permitido mejorar las capacidades de toda la población, y particularmente de la población indígena, por ser la más excluida. Esta mejoría en educación habría logrado un efecto positivo en ingresos y en la reducción de la brecha de ingresos de la población indígena respecto a la población blanca y mestiza.

En segundo lugar, la política de transferencias monetarias condicionadas en el período de estudio habría apoyado a las familias indígenas, con un ingreso mínimo, al mejoramiento de la educación de los hijos, ayudando a reducir las brechas de ingresos.

La respuesta a estas preguntas y el análisis de estas políticas y su relación con la desigualdad, permitirá, en el nivel teórico, analizar la viabilidad de reducir brechas socio-económicas con políticas de Estado, en sociedades de alta desigualdad histórica y limitado desarrollo, como la ecuatoriana. En el nivel empírico implicará encontrar una relación entre políticas públicas de fortalecimiento de capacidades y la igualdad social. Con ello se pretende aportar en los niveles teórico, analítico y normativo, sobre los desafíos distributivos y las posibilidades para impulsar una mayor igualdad en procesos que comprometen situaciones estructurales e históricas complejas, como la exclusión de la población indígena, para el caso ecuatoriano.

La presente tesis se estructura en cinco capítulos.

En el capítulo uno se revisa el debate teórico acerca del rol del Estado, las políticas públicas, la igualdad y la etnicidad, para delinear el marco teórico referencial que orientará la aproximación teórica para tratar las preguntas de investigación y posibles respuestas. Para ello se acudirá básicamente a revisión bibliográfica.

Luego, en el capítulo dos, se hace una caracterización socio-económica de la población indígena ecuatoriana y se constata si existen brechas de capacidades e ingresos con relación a otros grupos de población, particularmente la población blanca y mestiza.

En el capítulo tres se analiza la relación entre educación e ingreso, siguiendo el método de Adolfo Figueroa (2010), quien trata el tema para el caso peruano en el marco de una teoría de desarrollo, y se valida la primera hipótesis de investigación. Adicionalmente se aplican dos técnicas más de análisis de convergencia condicionada, utilizando variables de control, como el modelo Blinder-Oaxaca y la regresión de Mincer que relaciona ingresos y educación. Con ello se complementa y relativiza los hallazgos de la técnica estadística descriptiva para validar de mejor manera las distintas aristas de la hipótesis.

En el capítulo cuatro se analiza la política de transferencias monetarias, particularmente del Bono de Desarrollo Humano, con el fin de verificar si éstas han jugado algún rol en mejorar las condiciones de vida, en apoyar el acceso a la educación y en la disminución de las brechas de ingresos de la población indígena respecto al resto de la población. En esta parte se utilizarán técnicas de descomposición de factores para analizar la contribución de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos versus otros factores como los ingresos laborales, pensiones y otro tipo de transferencias privadas. Adicionalmente se aplicará un modelo de regresión discontinua para hacer un análisis contrafactual utilizando los datos del registro social donde se encuentran los beneficiarios y los potenciales beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, para verificar si la transferencia monetaria provoca efectos diferenciados según criterio de etnicidad en las condiciones de vida y si tiene algún efecto en las brechas interétnicas.

Finalmente, en el quinto capítulo se plantean las conclusiones sobre los aportes del estudio, en dirección a responder las preguntas centrales de investigación y validar las hipótesis, se sugiere adicionalmente temas para una agenda posterior de investigación y criterios para políticas públicas dirigidas a reducir la desigualdad interétnica.

En términos generales, la tesis encuentra que tanto la política educativa como el BDH han apoyado a mejorar las capacidades, la educación, las condiciones de vida y a reducir los niveles de pobreza y la desigualdad interétnica de ingresos. Estas políticas, sin embargo, son



políticas insuficientes para reducir sustancialmente las grandes brechas históricas entre la población indígena y la población blanco mestiza. Es importante impulsar adicionalmente estrategias de promoción social, fomento productivo, acceso a activos productivos, mejorar la productividad, en términos generales, y, particularmente para la población indígena si se quiere reducir las brechas interétnicas. Estas políticas socioeconómicas deben ir acompañadas con políticas activas contra la discriminación en el mercado laboral y otros mercados de bienes y servicios, así como políticas culturales que revaloricen las culturas de los pueblos indígenas, y permitan construir mayores relaciones de igualdad en la diversidad étnica y cultural.

## **Capítulo 1. Marco teórico referencial**

En este capítulo se hace un análisis del marco teórico referencial de la tesis. Se plantean los principales debates y las opciones consideradas en los temas y niveles relevantes del estudio. En un primer nivel se trata la reflexión teórica sobre el Estado, las políticas públicas y la igualdad, y particularmente la discusión sobre la política social y el Estado de bienestar. En un segundo nivel, se tratan específicamente los debates sobre la educación, los ingresos y la etnicidad; y finalmente, se discute sobre los análisis de políticas de transferencias monetarias y sus efectos en educación, ingresos y desigualdad.

### **1.1. Estado, Políticas Públicas e igualdad**

En este acápite se busca analizar y relacionar los temas del Estado, las políticas públicas y la igualdad desde la óptica de las distintas teorías, seleccionando los aportes y visiones que acompañarán la presente tesis.

De partida, cabe aclarar que la tesis acoge el concepto de Estado de bienestar con autonomía relativa de cualquier clase o grupo social, con capacidad de plantearse objetivos y acuerdos frente al bien público (Skocpol, 1985). Por su puesto, esa capacidad puede variar en el tiempo y en función de los gobiernos de turno y corresponde por tanto a arreglos políticos en circunstancias históricas específicas. En relación al período, contexto y gobierno analizado en esta tesis el supuesto será la existencia de un Estado con autonomía relativa.

Se asume la categoría de Estado de bienestar, como categoría analítica contextual, en el sentido que plantean Ubasart-González y Minteguiaga (2013), cuando analizan el caso ecuatoriano sobre el régimen de bienestar y la llamada revolución ciudadana, que corresponde a la auto identificación política del gobierno, en un período cercano al del estudio de esta tesis (2007 a 2012), donde el régimen de bienestar no es un concepto normativo, sino un instrumento analítico que permite el análisis de cualquier agenda social amplia, contraponiéndole con el régimen de Buen Vivir aplicable al caso ecuatoriano y

Boliviano (Bien Vivir), que es más una categoría normativa en construcción<sup>2</sup>. En este sentido, se sigue también los referentes teóricos de autores clásicos en el debate sobre régimen de Bienestar como Esping-Andersen (1993) desde el aporte de los países desarrollados, y Martínez (2007) desde los aportes más acotados a la región latinoamericana, que tipifican los regímenes de bienestar en función del peso de cada uno de los tres pilares de soporte del bienestar: el Estado, el mercado y la familia.

El Estado de bienestar del que trataremos no es el clásico Estado de bienestar de los países desarrollados que desde el poder político apoya a cubrir las necesidades de seguridad de los ciudadanos en base a beneficios generalizados de protección social, servicios sociales y regulaciones del mercado laboral. El régimen de bienestar en países como Ecuador es mixto (Wood y Gough, 2006), las políticas de Estado se complementan con regímenes de seguridad informal impulsados por redes familiares y comunitarias sobre todo entre la población pobre e indígena.

En esta parte, se considera la tipología de Wood y Gough (2006), que sitúa regímenes de bienestar<sup>3</sup> de distinto alcance en países con bajo nivel de desarrollo relativo, mercados laborales y financieros imperfectos, y con baja capacidad del Estado para compensar los resultados inequitativos de estos mercados clave en sociedades con puntos de partida de alta desigualdad. En estas condiciones ni el Estado, ni el mercado, ni las comunidades logran por sí solos generar estructuras suficientes para satisfacer las necesidades humanas de medios de vida. Así, los autores referidos plantean dos regímenes de meta-bienestar adicionales que interactúan de distinto modo en los países de menor desarrollo relativo: regímenes de seguridad informal donde prevalecen las relaciones familiares y comunitarias para satisfacer las necesidades de seguridad de los ciudadanos; y, regímenes de inseguridad que ni siquiera

---

<sup>2</sup> El Buen Vivir se considera un concepto más normativo y político en construcción y disputa, es crítico a la visión clásica del desarrollo más centrado en el crecimiento económico, y plantea como preocupación central la reproducción de la vida de una manera digna y legítima, la búsqueda de la armonía individual, de la armonía en comunidad y armonía con el ambiente. Esta categoría fue introducida en la Constitución de la República del Ecuador, y también en la de Bolivia, que la reconoce como Bien Vivir.

<sup>3</sup> Según Wood y Gough (2006), régimen de bienestar en términos generales hace referencia a los arreglos sistemáticos mediante los cuales la gente busca la seguridad de sus medios de vida y la de sus dependientes. Un régimen de bienestar involucra derechos y obligaciones, reglas, instituciones e intereses estructurados que pueden venir desde el poder político o emerger informalmente.

cuentan con mecanismos informales estables para mitigar la ausencia de seguridad de los medios de vida.

La manera como se consolidan los Estados y su rol en la protección de los ciudadanos depende de procesos históricos concretos. En la práctica, los autores observan una interacción entre estos regímenes. En el caso de Latinoamérica se sitúa dos grupos de países con distintos índices de desarrollo humano y participación del gasto público en educación y salud en el producto interno bruto, y distinto nivel de flujos internacionales provenientes de la cooperación y las remesas. En función de estos indicadores se define un grupo de países con regímenes de Estados de bienestar real o potencial que tienen índices de desarrollo humano alto y alta participación del Estado en los servicios sociales claves referidos (educación y salud); aquí incluyen sobre todo los países del cono sur de Latinoamérica. Por otro lado, se define a un grupo de países que interactúan con regímenes de seguridad informal más efectiva, que tienen índices de desarrollo humano medio o alto, relativamente baja o mediana participación del gasto social en los servicios referidos en el producto interno bruto, y baja presencia de flujos internacionales<sup>4</sup>. En ese grupo se sitúa a Ecuador que corresponde a un país de más tardía industrialización, con amplias capas de población rural de pequeña producción campesina -no toda proletarizada- y un amplio sector de trabajadores urbanos informales con acceso limitado a la seguridad social. En Ecuador, el acceso a la educación y a la salud ha sido limitado en el tiempo, si bien se han registrado importantes avances, particularmente en los últimos años.

Otros autores como Martínez (2005, 2007) al analizar el caso latinoamericano también observa características compartidas de los regímenes de bienestar<sup>5</sup> en la región, que se resumen en mercados laborales ineficientes, débiles políticas públicas y un importante rol de las familias y de las mujeres. Estas características, según la autora, dan el carácter informal

---

<sup>4</sup> Se debe considerar que el estudio de Wood y Gough fue escrito en el año 2006, es decir antes del período de análisis de este trabajo. Ecuador, particularmente, mejoró mucho el índice de desarrollo humano y el gasto público en lo social. En todo caso, los avances en el Estado de bienestar desde el poder político no logran equipararse a los regímenes de los Estados de bienestar de los países del cono sur de Latinoamérica, todavía existe un largo trayecto que recorrer.

<sup>5</sup> Régimen de bienestar de acuerdo a la definición de Esping-Andersen (2000) referido por Ubasart-González y Minteguiaga (2017) es la “forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” p. 218.

a los regímenes de bienestar en la región. Considerando cuatro dimensiones que son el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo y de protección relacionado con ello; el grado de desmercantilización del bienestar, es decir el acceso a servicios básicos; el grado de familiarización, es decir el grado de dependencia del trabajo no remunerado de la mujer; y, el desempeño en términos de las condiciones de vida, se identifican tres tipos de regímenes de bienestar. Estos regímenes son el estatal-productivista, donde el Estado solo interviene cuando el mercado falla, el estatal proteccionista, donde el Estado interviene incluso donde el mercado actúa, y el familiarista, donde el rol de la mujer, la familia y la comunidad es muy importante para cubrir los faltantes del Estado en la atención a los riesgos sociales. Como destacan Ubasart-González y Minteguiaga (2017), en referencia al trabajo de Martínez (2007), Ecuador estaría considerado en el grupo de países con un régimen de bienestar familiarista.

Si bien, los estudios comparativos de Martínez (2007) hacen referencia a años previos al período de estudio, aporta en destacar características contextuales de un régimen de bienestar como el ecuatoriano donde ciertamente las mujeres, las familias, y las comunidades juegan un rol importante, sobre todo entre las poblaciones rurales e indígenas, que son importantes en el análisis de la presente tesis, incluso en condiciones como las del período de estudio (de 2007 a 2014), donde la Estado y el gasto social jugaron un rol mucho más activo.

En consideración de esta tipología, este documento adopta para Ecuador, como se mencionó previamente, la definición de un Estado con un régimen de bienestar mixto definido en parte desde el poder público y complementado por las familias y comunidades desde regímenes de seguridad más informal, y por las remesas. Esto es particularmente cierto en el caso de la población rural y particularmente indígena que ha estado tradicionalmente más excluida de la política pública.

Adicionalmente, se toma en cuenta los aportes de Ubasart-González y Minteguiaga (2017), que analizan los regímenes de bienestar en América Latina en la última década, que denominan el periodo del Post-Consenso de Washington, donde se advierte menor discusión y aportes académicos en un período que consideran de transformaciones. El Consenso de Washington, que aparece como tal a fines de los ochenta, en el siglo pasado, acordaba la

tendencia de políticas neoliberales de un Estado más acotado, con poca participación en la economía, presupuestos equilibrados, y una política social residual focalizada en los más pobres, que encargaba al mercado y a las familias la resolución de los riesgos sociales y el bienestar, que en los hechos resultó el bienestar dependió más del mercado y las familias. El periodo Post-Consenso de Washington en la región latinoamericana, que se da en el presente milenio, a decir de las autoras, se caracterizaría, por una importante presencia de gobiernos autodenominados de izquierda que recuperaron la función social del Estado, con avances heterogéneos frente a las dimensiones como la mercantilización del mercado laboral, la desmercantilización del bienestar, debido a que se incrementaron los presupuestos y coberturas de las principales políticas sociales sobre todo universales, pero con avances más limitados en la desfamiliarización del bienestar, es decir, las mujeres, las familias y comunidades todavía siguieron jugando un rol importante en mitigar los riesgos sociales. Ecuador estaría en este grupo de países.

Las autoras evitan tipificar el régimen de bienestar en Ecuador respecto al resto de la región, en un estudio del 2013 (Ubasart-González y Minteguiaga, 2013) previo al estudio arriba referido, pero al caracterizar las políticas sociales en el Ecuador contemporáneo (2007-2012) comparándolo con el del período neoliberal previo, muestran conclusiones más o menos similares a las antes referidas para toda la región. Encuentran que se ha avanzado en la desmercantilización de ciertas intervenciones sociales, sobre todo las universales como educación, salud, ampliación de la seguridad social, que ha mejorar la calidad del trabajo, pero que persisten retos estructurales. De todos modos, encuentran también que hay intervenciones que siguen siendo residuales en la política social que estratifican y reproducen el rol de la familia y la mujer, como las transferencias monetarias, las intervenciones en niñez, entre otras, que requieren comprobación de medios, y están focalizadas en la población pobre. Así, los avances son heterogéneos en Ecuador desde las perspectivas de desmercantilización y desfamiliarización del bienestar, de la estratificación, y la calidad del mercado de trabajo.

Tomando en cuenta este contexto y estos límites en el régimen de bienestar ecuatoriano, el análisis que se presenta se concentra en las políticas públicas estatales, porque es su rol lo que interesa valorar. Se entenderá el análisis de las políticas públicas como el estudio de la

acción de los poderes públicos en la sociedad, conforme lo interpretan Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008).

Interesa la implicación teórica de los criterios normativos de la política pública en los temas de igualdad, que es lo que interesa evaluar en esta investigación, con criterio de etnicidad. Sobre el tema más amplio de la igualdad, se puede observar al menos tres grandes tendencias analíticas.

En un extremo están las posiciones de la igualdad utópica, que interpretan al sistema capitalista como factor determinante y reproductor permanente de la desigualdad, con un Estado de clase con autonomía mínima para hacer cambios al *status quo* (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Solo un cambio radical del sistema puede superar tal situación. En esta corriente se puede identificar a autores como Rousseau y Marx (Sánchez Parga, 2007), o en general, lo que Skocpol (1985) reconoce como las corrientes estructural-funcionalistas, o Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) lo identifican como el enfoque neomarxista. En el otro extremo están aquellas posturas que casi naturalizan la desigualdad, con un correlato práctico que inhibe la acción pública, salvo para la asistencia de la extrema vulnerabilidad. Aquí se puede ubicar a Nozick (Kilcullen, 1996), y Hayek (2008), por ejemplo. En el medio, están aquellas posturas que proponen una defensa activa de la igualdad o límites de tolerancia hacia la desigualdad, a través de políticas públicas que modifiquen la distribución. En esta tendencia hay una gama muy amplia de autores y posiciones como Rawls (Kilcullen, 1996), Sen (1992), Dworkin (2003), Nagel (1991), Lafer (Guendel, 2009), entre otros. Esta corriente asume implícita o explícitamente la idea de un Estado con autonomía relativa y capacidad de fijar y alcanzar objetivos de largo plazo con mayor o menor efectividad según el caso. Pese a que los orígenes de esta corriente pueden ser muy diversos, interesa la mayor autonomía relativa asignada al Estado frente a cualquier clase o grupo social. En ese sentido hay una influencia del pensamiento weberiano del Estado, donde éste puede fijarse objetivos y llegar a acuerdos frente al bien público, más allá del mero trámite de las distintas demandas sociales (Skocpol, 1985).

En el contexto de estos debates, la investigación propuesta toma partido por la posición intermedia, que supone por una parte, que la disminución de la desigualdad es deseable para la sostenibilidad de una sociedad democrática, y, que, por otra parte, como se aclaró al inicio

de este acápite, que el Estado puede lograr autonomía relativa para, con gobiernos y funcionarios públicos independientes de los poderes económicos particulares, planificar y apoyar dinámicas más solidarias en la sociedad y la economía, mejorar la distribución, regular el mercado y reducir los efectos indeseados en desigualdad.

La posibilidad de alcanzar objetivos como el de la igualdad, sin embargo, enfrenta rigideces estructurales, y es lo que se pondrá a prueba con las políticas. Por un lado, como lo analiza Stiglitz (2012), está el alto condicionamiento del nivel de educación e ingresos de los padres, o los activos económicos, políticos y sociales con los que cuenta cada persona de partida, como lo plantea Figueroa (2010). Cuánto puedan las políticas públicas romper con estos condicionamientos e inercias dependerá de la fuerza y la integralidad de acciones que confronten dichos condicionamientos. Aquí se asume que una buena educación sumada a la superación de condiciones mínimas de pobreza, que fortalezcan las capacidades de las personas ayudarán a la movilidad social.

Sobre la política pública y la desigualdad, por otra parte, existe mucho debate, y se han producido muchos documentos. En el ámbito de la región latinoamericana, organismos de cooperación multilateral como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010, 2012, 2014) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010), lo han tratado como tema central de sus informes. También existen aportes analíticos para la región hechos por autores como Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011; Cornia, 2010; Birdsall, Lustin y McLeod, 2011; Arnson, Jara y Escobar, 2009. Estos autores agrupan a los distintos países de Latinoamérica según sus posiciones políticas respecto a la igualdad y emiten conclusiones respecto a la efectividad de las políticas impulsadas por cada uno de ellos. Finalmente, análisis como los de Ramírez (2008), los varios artículos de Serrano, Rivadeneira, Gualavisí y Solano, Ponce, Pereira y Pilco, Betancourt y Jácome, Marx, Montesdeoca y Acosta, Sánchez, entre otros, acopiados en la publicación coordinada por Serrano (2011) hacen serias reflexiones sobre los temas de la distribución y la desigualdad, tanto en el nivel teórico como estadístico y normativo en el caso ecuatoriano.

En resumen, la presente tesis considera para el caso ecuatoriano y el periodo de estudio de 2007 a 2014, los aportes de (Skocpol, 1985), Wood y Gough (2006), Esping-Andersen (1993,



2002), Martínez (2007), y Ubasart-González y Minteguiaga (2013 y 2017) en las consideraciones del régimen de bienestar, en el sentido más amplio, considerando el conjunto de interacciones del Estado, el mercado y la familia en el bienestar, como contexto teórico. En función de estos aportes, se asume para Ecuador, la definición de un Estado con un régimen de bienestar mixto definido en parte desde el poder público y complementado por las familias y comunidades desde regímenes de seguridad más informal, y por las remesas. Esto es particularmente cierto en el caso de la población rural y particularmente indígena que ha estado tradicionalmente más excluida de la política pública. En este contexto teórico, en el período de estudio, se considera también los análisis de avances y límites de la intervención pública referidos por Ubasart-González y Minteguiaga (2013 y 2017) para el período del Post-Consenso de Washington en Ecuador y la región. Se asume que Ecuador habría contado con un gobierno con autonomía relativa y voluntad política a favor de la igualdad en el período 2007-2014, y se investigará, en este contexto, básicamente lo que las políticas de educación y de transferencias monetarias han aportado hacia una mayor igualdad de la población indígena respecto a la población blanca y mestiza. En virtud de ello, a continuación, se analiza la literatura académica que vincula la desigualdad y la etnicidad.

## **1.2. Desigualdad, exclusión y etnicidad**

La desigualdad puede ser analizada desde varias dimensiones. Puede ser vista desde el lado de los derechos y acceso a bienes y servicios básicos; desde el lado de las dotaciones de activos económicos y sociales; desde el lado de las capacidades; del reconocimiento; de las oportunidades de desarrollo; o desde el lado de los resultados tales como los ingresos, el nivel de educación, el consumo, entre otros (CEPAL, 2010). También se puede analizar la desigualdad entre territorios o grupos según género, etnia, edad, clase, u otra condición. La desigualdad a considerar en esta tesis es la desigualdad por grupo de población en relación con el criterio de etnicidad, para lo cual se considerará básicamente la desigualdad en capacidades, sobre todo en educación; y la desigualdad en resultados, particularmente en ingresos. En el estudio se analizará a la población indígena y su contraste con la población blanca y mestiza, es decir, lo que Stewart (2002) llama desigualdad horizontal, entre distintos grupos étnicos en sociedades multiétnicas, a diferencia de la desigualdad vertical, que es una

desigualdad entre clases sociales, básicamente trabajadores versus capitalistas. Figueroa (2003, 2016) define al grupo de población indígena en su modelo teórico como una infraclassa, pues no solo hay diferencia de activos económicos como entre las clases sociales sino también entre los activos sociales y políticos, que hace referencia a aspectos como la valoración de su cultura, el tratamiento como ciudadanos y su acceso a los bienes públicos, que considera más limitado.

En el documento sobre *Cambio estructural para la igualdad*, la CEPAL (2012) alerta que la desigualdad se explica por la heterogeneidad estructural existente, se transmite a través del mercado de trabajo y se refleja en el nivel de protección social. Los grupos excluidos son aquellos que están en los sectores de menor productividad, reciben menos ingresos del trabajo, por tanto, son los sectores más pobres y de menor calificación, y están menos incluidos en el sistema de protección social, particularmente en la seguridad social. Mientras se perpetúe esa heterogeneidad estructural se perpetuará la desigualdad en ingresos. Los indígenas están en el lado de los sectores de menor productividad y por tanto están más afectados en sus ingresos y en la posibilidad de recibir beneficios de la seguridad social. De acuerdo con los datos presentados por la misma institución en su documento *Pactos para la igualdad* (CEPAL, 2014a), la mayoría de la población indígena de Ecuador se encuentra sobre todo en el sector primario de la economía, a diferencia de los no indígenas que sobre todo están en el sector terciario de la economía. Por otra parte, la gran mayoría de las mujeres indígenas, principalmente, pero también los hombres indígenas trabajan por cuenta propia. Todos estos sectores están asociados a productividades más bajas en la economía. Según CEPAL, políticas dirigidas a mejorar el acceso a activos productivos, a la calificación de la población, políticas de protección social, políticas de transformación productiva, políticas de impuestos, fortalecimiento de la institucionalidad laboral pueden incidir en la desigualdad, pero ello requiere de un gran pacto social. Finalmente, observando la evolución de la desigualdad en la región se encuentra que, si bien ésta disminuyó, todavía sigue siendo muy alta, y que las políticas públicas destinadas a cerrar brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, incluyendo las transferencias monetarias no contributivas han influido en la mejor distribución personal, (CEPAL, 2012, p. 238). En esta tesis, se analizará particularmente las políticas educativas y de transferencias no contributivas.

En este trabajo, se tratará de analizar si existe una convergencia de ingresos de los indígenas respecto a los blancos y mestizos. Se entiende por convergencia a la reducción de las brechas de ingresos y de educación entre estos grupos poblacionales. En general, las reflexiones sobre convergencia a nivel teórico sobre todo se han concentrado en la convergencia entre países, y a nivel interno básicamente sobre los temas sectoriales (productividad) o regionales (CEPAL, 2014). El análisis teórico sobre convergencia entre grupos poblacionales está menos extendido, más se habla sobre los factores que explican las diferencias o desigualdades, que sobre los procesos de convergencia. Para ello, se tomará como marco referencial, la propuesta teórica de Figueroa (2003), que plantea una teoría sobre desarrollo económico para una sociedad multiétnica, heterogénea y jerarquizada con grupos sociales dotados de distinta provisión de activos económicos y sociales. Este modelo teórico representa a países que tuvieron historias coloniales, donde las poblaciones dominadas -como en el caso ecuatoriano, la población indígena-, han sido constantemente excluidas mediante complejas barreras de acceso hacia la movilidad social en el tiempo.

Este modelo teórico de una sociedad multiétnica, denominada *sociedad sigma*, trata de explicar la dificultad de lograr la convergencia interna entre los distintos grupos sociales en sociedades heterogéneas con un perfil parecido al de los países andinos, con población indígena que fue dominada en el proceso colonial, como es el caso de Ecuador. En la sociedad sigma, los individuos participan en el proceso económico dotados de activos económicos y sociales diferenciados. La clase capitalista tiene el activo físico, la clase trabajadora tiene el activo humano. Los activos sociales que incluyen los activos políticos, relacionados con la condición de ciudadanía y sus derechos y obligaciones; y, los activos culturales transmitidos entre generaciones, también están desigualmente asignados. Figueroa (2003) sostiene que existe una jerarquía social históricamente construida, que da prestigio a unos, y estigma social a otros. Los elementos étnicos no están igualmente valorados, y los indígenas están en el lado del estigma y la menor valoración social y política. Esta sociedad está caracterizada por ciudadanos de primera y de segunda categoría con acceso limitado a derechos económicos y bienes públicos como la educación, la salud y sistemas de protección social.

De acuerdo con este modelo, mientras la desigualdad entre los activos económicos permite la existencia de clases sociales, la desigualdad en activos sociales permite la existencia de infraclases. La población indígena es una infraclase y parte de los ciudadanos de segunda categoría. Ellos están sobre representados entre los pobres y existen barreras para su movilidad social, dadas fundamentalmente por la exclusión social que tiene una explicación histórica. La pobreza de este grupo poblacional explica la debilidad de su capital humano, que a la vez explica su precaria capacidad de hacer acción colectiva para demandar mayor atención y provisión de bienes públicos. Tampoco existe mayor rédito político de parte de los gobiernos para provocar estos cambios. De este modo, según Figueroa (2003) no existe un mecanismo endógeno para cambiar la situación de desigualdad, y se requiere un *shock* exógeno que afecte su dotación inicial, que incida particularmente sobre el activo humano y social para que se dé un cambio.

Si bien el autor es escéptico respecto a lo que pueden hacer los gobiernos y las políticas públicas en este campo, un *shock* en la dotación inicial de activos, incluyendo los activos sociales y políticos, con el tiempo podría modificar la dinámica de exclusión y la desigualdad de estos grupos. La presente tesis asume que las políticas públicas si pueden ocasionar *shocks* exógenos que afecten las desigualdades en la sociedad.

La tesis se plantea analizar la relación de la educación y las transferencias monetarias en la disminución de las brechas de ingresos, particularmente entre la población indígena y la población blanca y mestiza. A continuación, se presenta el debate existente sobre estas políticas como estrategias estatales para mejorar la situación de pobreza y desigualdad y su relación con los temas de etnicidad.

### **1.3. Educación, ingresos y etnicidad**

Existen muchos estudios y debates sobre el rol de la educación en los ingresos de los individuos y un grupo importante de autores considera el rol de la educación como un factor clave, si bien no suficiente, para la movilidad social ascendente de la población y para mejorar no solo sus ingresos, sino para mejorar las condiciones de la sociedad en general

(Becker, 1993; Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Keeley, 2007; Levin, 2011). No solo la educación permite mejorar la capacidad de realización de las personas y su condición de ciudadanos, sino también permite, en general, acceder a un mejor trabajo, de mayor remuneración, porque se espera obtener mayor productividad de un trabajador calificado.

La educación, sin embargo, no explica toda la complejidad de la desigualdad y la movilidad social. Influyen otros factores como las condiciones de partida de los niños, la calidad de la educación, y otras características como género y etnia, que deben tomarse en cuenta para que la educación cumpla su rol y apoye en la equiparación de oportunidades. Becker (1964), autor clásico de la teoría de capital humano, interpretó las diferencias salariales en función de las diferencias en capital humano, esto es las diferencias en calificaciones, experiencia y demás características relevantes para el proceso productivo. Becker y Tomes (1979), plantean que el ingreso de los hijos aumenta cuando reciben más capital humano y no humano de sus padres. También influyen en el incremento de los ingresos otras características como las étnicas, reputación familiar, conexiones, habilidades, entre otros. De este modo, influyen en los ingresos de los hijos tanto la capacidad de heredar no solo activos fijos sino activos intangibles como los referidos, como la propensión a invertir en los hijos (educación) que tengan los padres.

Piketty (2015) constata que las mejoras salariales por las mejoras en las calificaciones y productividad de los trabajadores ocurren históricamente. También observa que las diferencias entre los salarios de los trabajadores de los países desarrollados y aquellos de los países con menor desarrollo relativo también encuentran una explicación en distintos niveles de calificación y productividad de los trabajadores. Este autor advierte además que históricamente, cuando se ha dado un rápido desarrollo de formación y educación masiva, bajando las brechas de calificación, y al mismo tiempo ha existido una amplia demanda de trabajadores calificados, la desigualdad salarial ha bajado en los países desarrollados (finales del siglo XIX). Contrariamente, cuando la demanda de trabajo calificado ha sido más selectiva (cambio tecnológico sesgado), y no toda la población ha podido adquirir el tipo y nivel de calificación requeridos, la desigualdad salarial ha aumentado, y la mayoría de trabajadores ha quedado relegado a sectores de más baja productividad y menores salarios relativos. Si bien se presentan varias evidencias de la teoría del capital humano, Piketty

(2015) reflexiona sobre la necesidad de entender porque se da la desigualdad del capital humano, y explica que muchos de los factores están fuera del control de los individuos como el origen social, o los dones naturales, la desigualdad en las dotaciones iniciales de capital, la discriminación, y demás determinaciones sociales como los sindicatos o el poder de los empleadores, y aboga por la redistribución fiscal.

Kanbur y Sitglitz (2015) plantean que la desigualdad en los ingresos del trabajo se explica por la desigualdad en el capital humano: desde la desigualdad prenatal, la desigualdad en el desarrollo de la niñez, la desigualdad en la inversión que hagan los padres y la sociedad en la educación, y los retornos desiguales de capital humano tanto por la discriminación como por las conexiones en el mercado de trabajo. Así, la transmisión inter-generacional de la desigualdad es más que la desigualdad en la herencia de activos físicos o financieros. Su análisis se enmarca en el contexto de las dinámicas socioeconómicas de los países desarrollados.

Para el caso de los países de la región latinoamericana, Levy y Schady (2013) observan que si bien se han dado muchos avances en la última década en la política social en general, y en la educación en particular, es importante corregir las desigualdades de partida al menos en dos dimensiones clave: las condiciones nutritivas y de entorno de los niños, y la calidad de los profesores, cuya debilidad afecta sobre todo a los más pobres, para que la educación pueda cumplir un rol más adecuado en el desarrollo y la equidad. Implicaciones de política parecidas, pero más acotadas al ámbito educativo, se derivan de los análisis de Heckman (2003) en el contexto de Estados Unidos, donde sugiere que intervenciones adecuadamente focalizadas en las familias de mayor riesgo en las etapas tempranas del ciclo de vida pueden dar mejores resultados en sus logros educativos y en el mercado laboral.

También existen trabajos que revelan distintos retornos en ingresos de la educación conforme a otras características de los individuos relacionadas con la procedencia familiar, la calidad de la oferta educativa, el género, la etnia, entre otros (Card, 1999; Levin, 2011; Gardín, 2010; Birdsall, De la Torre y Meneses, 2008), que es relevante tomar en cuenta a la hora de generalizar el aporte de la educación a la movilidad social de las personas.

Varios de los aportes y críticas que han hecho distintos autores, como los referidos, respecto a una simple asociación entre educación, movilidad social y desigualdad, tienen que ver con un concepto desarrollado desde la psicología y ampliamente acogido en la sociología que es el *Matthew effect* o ventajas acumulativas como mecanismo que favorece la desigualdad (Merton, 1968; DiPetre, Eirich, 2005). Aplicado al campo de la educación sería el fenómeno en el cual, los individuos de las familias con mayor riqueza, con padres de mayor nivel educativo, y otras ventajas de partida, normalmente son los que tienen mayor oportunidad de acceder a una mejor educación. De aquí que como dice el *Matthew effect*, el rico se hace más rico, y el pobre se hace más pobre, y por tanto la desigualdad crece. Para combatir ese proceso, sería necesario, que la educación de calidad sea de acceso generalizado sin exclusiones de ningún tipo, y que los resultados de esa educación sean igualmente favorables a todos. Pero para que ello ocurra hacen falta otras políticas socioeconómicas que afecten las dotaciones iniciales, políticas distributivas y redistributivas.

En esa línea, autoras como Solga (2014), critican los fundamentos de lo que se reconoce como la teoría de modernización funcionalista, o del estado de la inversión social altamente centrada en la educación, que predice que las mejoras educativas, mejoran la calificación de los trabajadores, y disminuye de la desigualdad. El argumento fundamental de esta teoría es que, si la mejora en el nivel de educación y calificación afecta a muchos, se reducirían las diferencias salariales y por tanto la desigualdad. Entre las críticas mencionadas por la autora están aquellas de los teóricos del conflicto, que ven, en cambio a la educación como un factor de reproducción del estatus social de los grupos y de las clases sociales, en tanto, el acceso a una buena educación requiere no solo activos económicos, sino capital cultural que está detrás de la transmisión hereditaria del capital en general (Bourdieu, 1986). Por otro lado, se destaca las críticas más institucionalistas, que argumentan que las regulaciones del trabajo y los salarios limitan el traslado inmediato de una mejora en educación en una mejora salarial. Solga (2014), por tanto, cuestiona la confianza sobredimensionada en la educación que ha llevado a disminuir la importancia de otras políticas sociales, y de la redistribución para confrontar la pobreza y la desigualdad. En una muestra de 20 países desarrollados, la autora constata que las políticas redistributivas del Estado de Bienestar son mucho más efectivas para reducir pobreza y desigualdad, si bien una mejor educación adecuadamente distribuida apoya ese proceso. Es decir, no solo se necesita mejorar la educación para todos, sino altos

niveles de efectividad e igualdad de los resultados de esa mejor educativa, y para ello se requiere políticas de protección social, políticas salariales, políticas redistributivas.

En el caso de América Latina, la CEPAL (2012) plantea que detrás de la mejora en la distribución de los ingresos que se dio en la última década de bonanza económica de la región, están las políticas públicas destinadas a cerrar las brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, que incluyen las transferencias no contributivas, los aumentos en los salarios mínimos y la negociación salarial. En el caso ecuatoriano podemos advertir que la política educativa estuvo inserta en un contexto más amplio de políticas sociales, y que la redistribución ha jugado un rol importante en disminuir la pobreza en el período de estudio como se analizará en el siguiente capítulo, si bien la acumulación de capital social y cultural desigual sigue siendo un dilema pendiente. En este contexto se analizará la relación entre educación y brechas de ingreso interétnicas, no desde un análisis de causalidad, difícil de probar, sino desde el análisis de una asociación más bien limitada de estas variables en un contexto particular, que de todos modos considerará proposiciones teóricas específicas.

El modelo teórico específico a considerar en esta tesis es el modelo de Figueroa (2010) que relaciona la distribución del ingreso con la educación considerando la etnicidad. Como vimos en el punto anterior, Figueroa (2003) analiza la dinámica de exclusión de la población indígena en su teoría sobre desarrollo económico para una sociedad heterogénea y jerarquizada con distinta dotación de activos económicos y sociales, ubicándose en países con historias coloniales, donde las poblaciones originarias dominadas han sido permanentemente excluidas. En este sentido, el modelo de Figueroa recoge las críticas y el debate anteriormente descrito, alejándose de la teoría de modernización funcionalista y del estado de la inversión social fuertemente centrado en la educación, que esperan una disminución en la desigualdad frente a mejoras en la educación. En la parte relativa a educación, el modelo (Figueroa, 2010) plantea que las mejoras en los niveles educativos no tendrán los mismos resultados en ingresos en la población indígena que en el resto de la población, porque la dotación de activos políticos y sociales es diferente y esto pone barreras a la movilidad social de los indígenas, cuyos activos son más débiles. A una conclusión parecida, pero en otro contexto, en Estados Unidos, para la población afroamericana, llegan



autores como Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippette (2016) o Emmons y Noeth (2015) encuentran que la educación y el esfuerzo no es suficiente para mejorar los ingresos de los afroamericanos frente al resto de la población, y que para ello influyen las dotaciones iniciales de activos que tienen los unos y los otros, heredadas de sus antecesores, si bien lo acotan a los activos económicos. Para Kanbur y Sitglitz (2015), los factores de diferenciación en ingresos van más allá de las herencias y las diferencias en capital humano y tienen que ver también con dinámicas sociales la discriminación y las conexiones en el mercado de trabajo, aspectos que en una perspectiva más amplia Bourdieu (1986) plantea como diferencias en el capital cultural y social, que permiten procesos de acumulación de ventajas diferencias según grupos sociales o clases sociales. En esta línea, Figueroa agrupa a estas diferencias en las diferencias de lo que el reconoce como activos no solo económicos sino sociales, políticos y culturales.

Figueroa (2010) constata la predicción teórica para el caso peruano en un análisis hecho para el 2003. En este trabajo, la investigación propuesta buscará analizar el caso ecuatoriano siguiendo la misma lógica analítica y marco teórico, y validar su alcance o limitación.

La hipótesis asumida en esta investigación, sin embargo, es distinta a la predicción teórica de Figueroa, se asume que la política de educación para el caso ecuatoriano, por la magnitud de sus recursos y alcance de sus políticas, habría permitido mejorar las capacidades de la población, particularmente indígena, por haber estado excluida previamente, y logrado mejorar los ingresos, permitiendo también una reducción de brechas respecto a la población blanca y mestiza.

El modelo de Figueroa, en todo caso, es un referente importante para el análisis, porque liga en una teoría de desarrollo las variables clave que son de interés en esta tesis. A continuación, se presenta brevemente el modelo en cuestión.

### **1.3.1. Modelo teórico**

El modelo de Figueroa publicado en un artículo de la revista CEPAL en el 2010, vincula justamente las variables que en este trabajo se considerarán, es decir: educación, ingresos y etnicidad. Este modelo da a la etnicidad un rol importante en el proceso de distribución. El

autor plantea que la educación no sería un factor nivelador de ingresos debido a una serie de factores adicionales que afectan a la población indígena y que limitan su movilidad social.

El modelo se basa en una sociedad capitalista hipotética con desigual distribución de activos económicos y sociales, la denominada *sociedad sigma* como ya se refirió previamente. Esta sociedad es multiétnica, heterogénea y jerarquizada con un pasado de coloniaje. Los activos económicos son los activos productivos, el capital físico y el capital humano (talento y capacidades), y los activos sociales están relacionados con bienes públicos y culturales. La desigualdad en los activos políticos, que están relacionados con los derechos de los ciudadanos, hace que exista una jerarquía de ciudadanos: ciudadanos de primera y de segunda categoría. La desigualdad de derechos culturales que tiene que ver con el derecho a ejercer la diversidad cultural crea una jerarquía en las etnicidades que se transmite intergeneracionalmente. Existe segregación y exclusión de ciertos grupos sociales, particularmente de la población indígena, que fue históricamente colonizada.

Otra característica de esta sociedad es la existencia de sobrepoblación, lo que implica que los salarios no pueden equilibrar la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

La estructura social de esta sociedad abstracta se define alrededor del tema étnico, de clase, y de ciudadanía, y está dada por la desigualdad inicial. Existen dos clases sociales: capitalistas y trabajadores; dos tipos de ciudadanos: de primera y segunda categoría; y, tres grupos étnicos: azules (descendientes de los grupos dominantes), rojos (los grupos dominados/colonizados) y morados (los mestizos, la mezcla entre los dos grupos étnicos anteriores).

Cuadro 1  
Estructura social de la sociedad sigma: etnia, clase, ciudadanía

Grupo étnico	Capital físico	Capital humano	Ciudadanía	Grupo social
Azules	Kb	Kh1	C1	A
Morados	0	Kh1	C1	Y
Rojos	0	Kh0	C0	Z

Fuente: Tomado de Figueroa, 2010

Como se observa en el cuadro 1, en una sociedad con exclusión étnica, quienes conforman el grupo social Z, que tienen el menor capital físico y humano, son los trabajadores del grupo étnico excluido, que se constituyen así en ciudadanos de segunda categoría.

La pregunta que se plantea el autor es si la acumulación de capital humano a través de la educación en el grupo excluido puede disminuir la brecha inicial de activos y así afectar la brecha de ingresos con el resto de la población.

En este modelo se considera como capital humano al acervo de conocimientos y destrezas productivas de los individuos. Se supone que la distribución de las destrezas de aprendizaje se da por el medio social. Factores como la nutrición, la salud y el lenguaje que están fuertemente condicionados por la situación económica y social familiar condicionan el aprendizaje. Los trabajadores del grupo Z tienen menor acceso a estos factores y, por tanto, menores condiciones para el aprendizaje. Este sería el punto de partida del cual hablan también Levy y Schady (2013), las condiciones previas para la educación.

El modelo sigma, en un escenario estático, se representa por dos funciones: 1) el capital humano ( $kh$ ) que es una función directa y positiva del nivel medio de educación ( $E$ ) y del grupo social ( $X$ ), que puede ser Z, Y, A en jerarquía ascendente; y, 2) el ingreso medio de las personas ( $y$ ) que depende del capital humano ( $kh$ ), del grupo social al que pertenecen, y de las condiciones de mercado ( $p$ ), que dependen a su vez de los términos de intercambio.

$$kh = f(E, X), f_1 > 0, f_2 > 0, X = Z, Y, A \quad (1)$$

$$y = g(kh, X, p), g_1 > 0, g_2 > 0, g_3 > 0 \quad (2)$$

Entonces:

$$y = g(f(E, X), X, p)$$

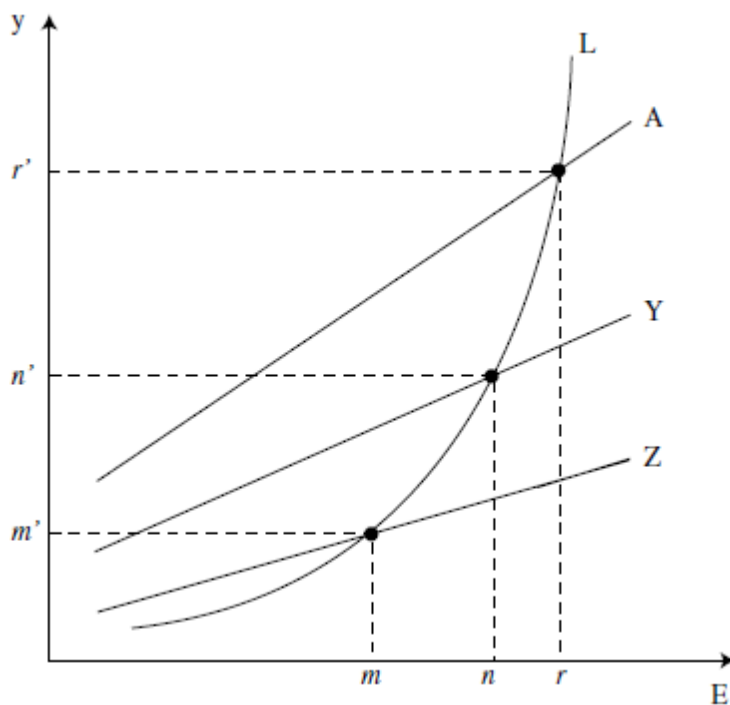
$$= G(E, X, p), G_1 > 0, G_2 > 0, G_3 > 0 \quad (3)$$

Dentro de un grupo social, mientras mayor educación, mayor ingreso. En cambio con determinado nivel de educación, mientras mayor rango del grupo social, mayor será el ingreso. En el modelo, los términos de intercambio ( $p$ ) son una variable exógena en el corto plazo. En todo caso, mientras mayor sean los términos de intercambio, mayor será el ingreso.

La desigualdad ( $\delta$ ) subyace al grupo X en la ecuación 3. Por tanto, la desigualdad en el ingreso no solo depende del nivel medio de educación sino de la dotación de activos implícita en cada grupo social. Según Figueroa (2010), mientras la desigualdad de partida de los grupos sociales y el nivel de educación siga igual no cambiará el ingreso, ni la distribución del mismo.

En el siguiente gráfico se resume el modelo estático, asignando a cada grupo social distintas funciones de retornos económicos de la educación. Si bien todos los grupos reciben mayor ingreso con mayor educación, el retorno por un mismo nivel en educación es mayor en el grupo social de mayor jerarquía:

Figura 1  
Hipótesis de la relación entre educación (E), ingreso medio (y) y grupos étnicos



Fuente: Tomado de Figueroa, 2010

Los puntos  $m$ ,  $n$ , y  $r$  son los años de educación promedio, y los puntos  $m'$ ,  $n'$  y  $r'$  son los ingresos medios recibidos por esos años de educación en los distintos grupos sociales. Dada la desigualdad inicial, no solo que los capitalistas tienen más años promedio de educación, sino que los grupos sociales A, Y, y Z tienen distintas curvas de retornos económicos de la

educación. La curva L grafica la situación de equilibrio. En estas circunstancias, los incrementos en los ingresos por mejores niveles de educación serán distintos conforme al grupo social, por tanto, una mejora en educación del grupo de menor jerarquía, Z, tiene efectos limitados sobre la desigualdad.

Figuroa (2010) plantea dos razones para que no se dé la convergencia en ingresos. Primero, la educación, en condiciones de desigualdad de partida, no iguala el capital humano, porque los distintos grupos sociales tienen trayectorias diferentes para acumular capital humano. Segundo, la conversión del capital humano en ingresos también es distinta según el grupo social porque tienen distintos accesos a los mercados básicos, como el mercado laboral. Así, las condiciones de partida cuentan en las distintas trayectorias de transformación de la educación en ingresos.

La tesis recoge este marco analítico, sin embargo, asume que la gran inversión hecha en educación por el gobierno ecuatoriano en los últimos ocho años habría beneficiado desproporcionadamente al grupo de indígenas por ser los que más excluidos estaban de la educación, respecto a los que ya eran parte del sistema educativo cuyo beneficio marginal sería menor. Como la intervención no se redujo solo a educación, sino a salud, a transferencias monetarias, entre otros, que apoyaron particularmente a los grupos más pobres y excluidos, como la población indígena, se espera una mayor reducción de brechas por ingresos. En otras palabras, se esperaría -en términos del modelo de Figuroa- que la curva del grupo Z se acerque a la curva del grupo Y, disminuyendo la desigualdad por los retornos económicos de la educación. En este caso la sociedad ecuatoriana se acercaría a una sociedad definida por dos clases sociales, capitalistas y trabajadores (que implica dos curvas de educación ingresos); tres grupos étnicos, en el caso de Ecuador, blancos, indígenas y mestizos (que son los grupos étnicos considerados en el estudio); y una sola clase de ciudadanía, no existirían ciudadanos de segunda categoría. Ello pasará por demostrar si la intervención en educación no solo apoyó a mejorar ingresos, sino a bajar la brecha de desigualdad por ingresos.

La hipótesis de la ciudadanía de los indígenas, en el caso ecuatoriano, en términos políticos, lo trata Sánchez-Parga (2013) en un estudio sobre los indígenas y la política, donde argumenta que los indígenas votan políticamente como el resto de los ciudadanos, y no hay

una distinción por etnia. Ello, sumado a los procesos de modernización e individualización evidencia un proceso de ciudadanización en términos sociales y políticos. Sin embargo, esta población se identifica primero como indígena, antes que, como ciudadanos, de esta manera concluye se constituyen en ciudadanos diferentes. En esta tesis, se hace un análisis más socioeconómico que político, y se asume la explicación histórica y teórica de Figueroa (2010)), de la población indígena como ciudadanos no solo diferentes como lo plantea Sánchez Parga (2013), sino como ciudadanos de segunda categoría. Sin embargo, se plantea que esta situación puede ser modificada en el tiempo por políticas públicas activas, donde la educación y la política de combate a la pobreza, como aquella de las transferencias monetarias, en el marco de políticas de desarrollo, pueden ayudar a revertir una desigualdad importante como la de ingresos.

Conviene aclarar que, metodológicamente, el análisis entre ingresos y educación que hace Figueroa (2010) no es un análisis individual, es más bien un análisis de grupos. Más que un análisis a nivel micro, es un análisis derivado de una teoría del desarrollo en el plano más macro.

En su variante dinámica, el modelo de Figueroa considera que, en el largo plazo, la cantidad de educación está endógenamente determinada en la sociedad y en el grupo social particular. Se supone también que la desigualdad de partida (inicial) en las dotaciones de activos económicos y políticos entre los distintos grupos A, Y, y Z, y que la relación de términos de intercambio se mantiene fija.

Se asume por otro lado, que una parte del producto total en cada período se asigna a inversión en capital humano, mediante la inversión en educación, que se financia por las familias y el Estado, mediante políticas fiscales. Cada grupo social será beneficiario de esas políticas dependiendo de su capacidad y disposición a invertir privadamente en educación. En cada período aumentará la educación y por tanto los ingresos medios. Se asume que los otros factores de crecimiento económico como capital físico y tecnología son inducidos por mayores niveles de educación.

Dinámicamente, la mayor inversión en educación implicará un desplazamiento de la curva L hacia la derecha, ya advertida en la figura 1 del modelo estático. Todos los grupos

mejorarán ingresos, pero bajo las mismas curvas de retorno particular de cada grupo social, por lo tanto, en el largo plazo, no existe convergencia entre grupos. Pueden aminorarse las brechas educativas, sin embargo, no desaparecerán las brechas de ingresos para un mismo nivel de educación. El autor plantea dos argumentos para explicar la falta de convergencia: 1) mayor igualdad en el nivel de educación no significa mayor igualdad en capital humano, porque los distintos grupos acumulan ese capital de distinta manera; 2) el ingreso no solo depende del capital humano, sino también de su acceso a mercados básicos, que varían según el grupo social de que se trate, como el mercado de trabajo. Así, la educación se transforma en ingreso siguiendo distintas trayectorias, dependiendo del grupo social, de las condiciones iniciales de la sociedad, de las dotaciones iniciales de activos económicos y sociales. En definitiva, la historia social cuenta, y, en resumen, en palabras del autor "la movilidad educacional es posible, pero la movilidad socioeconómica es mucho más problemática" (Figueroa, 2010, p. 122).

En suma, según Figueroa (2010), en sociedades multiétnicas influidas por procesos de colonización que han condicionado históricamente el mantenimiento de sociedades socialmente heterogéneas y jerárquicas, la manera como se transforma la inversión en educación en ingresos se diferencia entre clases y etnias. Mientras no se altere la desigualdad inicial en la dotación de activos no solo económicos sino políticos y sociales, la inversión en educación no bajará las brechas de ingresos. Como se ha mencionado, la tesis adopta esta interpretación histórica, con la salvedad de que se espera que, con la gran inversión hecha en educación junto a otras inversiones públicas, como por ejemplo las transferencias monetarias, si se podría haber aminorado las brechas no solo educativas sino de ingresos, suponiendo también que se habría logrado sobreponer algunas rigideces de los activos políticos respecto a derechos ciudadanos y bienes públicos.

#### **1.4. Políticas de transferencias monetarias y etnicidad**

Las políticas de transferencias monetarias como parte de las políticas de protección social no contributiva tuvieron gran difusión en América Latina e incluso fuera de la región en África y Asia, y concita el interés también en algunos países de Europa (Bastagli et al, 2016). Particular atención, merecen los programas de transferencias condicionadas, que consisten en la entrega de recursos monetarios (en algunos casos también recursos no monetarios)

generalmente dirigidos a la mujer de la familia en situación de pobreza, con hijos menores de edad, a cambio de que lleve a sus hijos a escuelas y centros de salud (Cecchini y Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009), si bien también existen transferencias monetarias que se dirigen a adultos mayores, personas con discapacidad en situación de pobreza, u otras personas con algún tipo de vulnerabilidad temporal o permanente. Las transferencias monetarias condicionadas buscan no solo confrontar los efectos de la pobreza de corto plazo en el hogar, sino también confrontar parte de las causas de la transmisión de la pobreza inter-generacional que se da por la perpetuación de las bajas capacidades de la población pobre, como salud y educación. Estas transferencias monetarias se entregan a las mujeres, en el supuesto de que ellas administran más eficientemente los recursos del hogar (Villatoro, 2005).

Estas políticas emergieron como políticas residuales y compensatorias para la población más pobres frente a ajustes fiscales, luego de las crisis de la deuda externa en la región de América Latina, durante la década de los ochenta, en un contexto de Estados sociales relativamente débiles (recursos, capacidades institucionales y voluntad política), sobre todo en países con regímenes de bienestar mixto como se ha mencionado previamente. Estas políticas, sin embargo, han ido cambiando mucho en el tiempo, en términos de alcances y articulaciones con la política social y económica. La población indígena, en el caso ecuatoriano, siendo parte desproporcionada de la población más pobre del país, ha sido particularmente beneficiaria de estos programas.

Estas políticas han estado inmersas en una serie de debates y la literatura académica da cuenta de esa discusión. Por una parte, está el debate sobre si son las políticas sociales universales o las políticas sociales focalizadas como las transferencias monetarias dirigidas a los más pobres las que mejor aportan al bienestar, la igualdad y la construcción de ciudadanía, en el contexto de un régimen de bienestar más institucionalizado que atiende derechos universales. Ello se asocia con un debate entre Estados de bienestar institucionales o residuales, conforme lo anotan en un trabajo reciente Ubasart-González y Minteaguiaga (2017, p. 216), haciendo referencia a los aportes de Titmuss (1958). Las primeras políticas, en el contexto de Estados de bienestar institucionales estarían dirigidas a toda la población y a sus diferentes estratos,



con un pacto institucional sobre la protección social, mientras, las segundas políticas en el contexto de Estados de bienestar residuales se acotarían a intervenir donde existen fallas del mercado o de la familia. Es importante entender, como se ha mencionado previamente, que los programas de transferencias monetarias emergen en el contexto, al menos en la región latinoamericana, de lo que se han denominado políticas del Consenso de Washington, que tienen una matriz de orientación neoliberal, marcadas por una menor intervención del Estado en la economía, mayor desregulación del mercado laboral, y políticas sociales más residuales y compensatorias para la población más pobre. En virtud de ello, Ubasart-González y Minteaguiaga (2017, p. 216) critican los programas de transferencias monetarias como políticas sociales residuales y estratificadoras, al ser dirigidas solo a la población pobre. Adicionalmente, se observa que estos programas preservan los roles de la mujer con responsabilidad sobreproporcionada en el bienestar de los hijos, y por tanto favorecen la familiarización del bienestar. Otros autores como Nelson y Sandberg (2016), desde el enfoque de la política de inversión social, cuestionan los efectos de estos programas en el largo plazo, que permitan la continuidad de la educación y la posterior inserción en el mercado laboral, por las barreras estructurales que existen para terminar la escuela e integrarse adecuadamente en el mercado laboral. Al concentrar la política de inversión social en estos programas, con visiones fuertemente orientadas en la demanda, los autores cuestionan que la oferta educativa pueda ser suficiente y pertinente para atender a los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas y en el largo plazo les permita finalizar una profesión adecuada para su inserción en el mercado laboral.

Para otros autores como Friszbein y Schady (2009), sin embargo, estos programas son necesarios porque el mercado por sí solo no resuelve los temas de pobreza, incluso en condiciones de crecimiento, y así son necesarias las políticas destinadas a redistribuir ingresos a los más pobres, y proveer de bienes públicos como la educación, los servicios de salud, corrigiendo fallas de mercado. Hemerijck (2014), desde el análisis de la política de inversión social observa que las transferencias monetarias condicionadas son mecanismos de política social progresiva y efectiva que involucran tres funciones importantes: facilitar el flujo de la transición demográfica y del mercado laboral; mejorar el activo del capital humano y sus capacidades; y amortiguar con un ingreso mínimo los riesgos en protección social y estabilización económica. La CEPAL (2016b, p. 83), por su parte, considera que una visión

integral y sistémica de la protección social con enfoque de derechos, permite superar, lo que considera una falsa dicotomía entre focalización y universalización. La focalización solo sería un instrumento redistributivo para reducir desigualdades, mientras que la universalización de la protección social sería el objetivo final. De este modo, con la ampliación del Estado social, experimentada en la última década en varios países de la región latinoamericana, como se anotó previamente, los programas de transferencias monetarias, no se contradicen con políticas sectoriales de corte universal como educación, salud, seguridad social, e incluyen no solo acceso a servicios, sino también, aunque de manera heterogénea, inclusión laboral y productiva. De acuerdo a la CEPAL (2012, 2014), por otra parte, los programas de transferencias monetarias como parte de una política amplia de protección social, deben integrarse a políticas de mercado laboral, y de transformación productiva, donde se combata problemas estructurales serios como la heterogeneidad estructural que permiten la reproducción permanente de sectores de baja productividad, y por tanto de bajos ingresos junto a sectores de altos ingresos, que son los que explican en el fondo la reproducción de la desigualdad estructural.

Existen también varios debates en las posturas normativas sobre las transferencias monetarias. Por un lado, están quienes plantean, que estos programas deben garantizar un ingreso mínimo, para aquellos que padecen de ciertas vulnerabilidades, y, particularmente de ingresos bajos o pobreza en distintas dimensiones, que requieren asistencia social, seguros de desempleo, pensiones asistenciales o jubilares no contributivas, entre otros. Entre ellos, hay quienes plantean que esto debe ocurrir incluso sin ninguna condicionalidad de desempeño para el caso de las madres y sus hijos (Rossel, Courtoise y Marsiglia, 2014). Por otro lado, están, aquellos que la política de transferencias monetarias debe ser una política universal, sin ninguna condicionalidad de medios, y hablan del ingreso básico universal (Seccareccia, 2016). También existe debate sobre si el ingreso básico universal se lo aplicaría debilitando el Estado de Bienestar, es decir en un *trade off* con las otras políticas sociales, o como un complemento de él, que lejos debilitarlo, lo fortalezca (McGahey, 2016). Por supuesto, el uso de los recursos en estos programas tiene un costo de oportunidad en el financiamiento de otros servicios sociales, y también puede generar incentivos inadecuados si no están debidamente manejados. Adicionalmente, para países con débiles bases tributarias, la opción más universal resulta un desafío muy grande.

Por otra parte, existen críticas desde la perspectiva de los problemas de implementación de este tipo de programas como los problemas de adecuada focalización, baja calidad en la provisión de servicios, debilidad institucional, y riesgos de clientelismo y corrupción (Barrientos, Hinojosa-Valencia, 2009; Valencia Lomelí, 2008). Aunque estos problemas no son generalizables y dependen de la institucionalidad y los modelos de gestión implementados, tampoco son problemas que dan cuenta de la naturaleza de los programas sino de sus mecanismos de implementación.

Más allá de sus límites y beneficios, la realidad es que estos programas se propagaron en toda la región latinoamericana, así como en otras partes del mundo (Cecchini y Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009). Ecuador ha sido uno de los países con un amplio uso de estos programas, y la pregunta pertinente de la tesis en este punto, es verificar si las transferencias monetarias apoyaron a bajar las brechas de capacidades e ingresos de la población indígena con respecto al resto de la población blanca y mestiza. Se interpreta las transferencias monetarias como un instrumento de redistribución en apoyo a las políticas sociales universales. En esta sección, se analizará el debate y los cambios en estas políticas, para alertar sobre todos los posibles efectos en activos como el capital humano, relacionándolos principalmente con la educación, las condiciones de vida o los ingresos, y la desigualdad.

#### **1.4.1. Orígenes y alcances**

Los programas de transferencias monetarias no contributivas emergen sobre todo en los años noventa en dos de los países más grandes de la región latinoamericana: México y Brasil (Cecchini y Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009). Actualmente, alrededor de 19 países en América Latina y el Caribe, incluyen programas de transferencias no contributivas como parte de sus políticas sociales (Robles, 2012; bases de datos CEPAL)<sup>6</sup>. Ya sea por su bajo costo, por su gran cobertura, por la posibilidad inmediata de dar acceso a ingresos a los hogares en situación de pobreza (Robles, 2012; Cecchini y Madariaga, 2011), o por los

---

<sup>6</sup> La CEPAL mantiene una base de datos sobre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe, ver en <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>

importantes procesos de difusión que lograron actores internacionales (Osorio, 2014), estos programas hoy son una realidad tanto en Ecuador como en el resto de la región; realidad, que, sin embargo, ha ido modificando contenidos.

En el origen de las transferencias monetarias, como se anotó previamente, influyeron las políticas de ajuste de corte neoliberal, que se tradujeron en políticas fiscales austeras, poca intervención en la economía y en los mercados laborales, débil inversión social (salud, educación, etc.), restringida cobertura de la seguridad social, y la persistencia de la pobreza que acompañó un débil desempeño económico de la región particularmente en los años ochenta y noventa (CEPAL, 2002, 2005). Los programas de transferencias monetarias se dirigieron a la población más pobre, principalmente, aunque si se consideró a otros grupos que tenían vulnerabilidades particulares, como población con discapacidad, o población adulta mayor sin pensiones jubilares, que, de todos modos, en sus inicios, también debieron mostrar prueba de medios. De este modo, los sujetos de intervención fueron las familias o personas individualmente en situación de pobreza.

Si bien en el origen de las transferencias monetarias de la región latinoamericana se encuentra el objetivo de compensar a los más pobres frente a ajustes fiscales, actualmente coexisten enfoques más comprensivos para enfrentar los factores multidimensionales de la pobreza, y garantizar derechos universales. Actualmente, los objetivos son muy diversos (Robles, 2012).

Por una parte, se busca asegurar un ingreso mínimo para la población en situación de vulnerabilidad o pobreza (crisis o riesgos), articulado en la mayoría de casos con la promoción de la acumulación de capital humano (educación y salud) de los hijos en los hogares pobres, a través de la gestión de transferencias monetarias condicionadas. Con este enfoque ligado a educación y a fortalecimiento de capacidades, los programas de transferencias monetarias condicionadas entran en la lógica de inversión social, defendida por ciertos autores como programas de mucha efectividad y progresividad (Ferreira y Robalino, 2010) en combatir sobre todo la pobreza extrema, si bien requieren de un nivel de beneficios y durabilidad adecuados. De todos modos, hay debate, Solga (2014), por ejemplo, cuestiona la sobre confianza en estos programas y en educación que ha limitado la importancia de otras políticas sociales, y de la redistribución, o del fortalecimiento del Estado de bienestar como lo advierte Seccareccia (2016). Asimismo, otros autores advierten sobre

los problemas de focalización, riesgo de manejo clientelar ligado al paternalismo y dependencia del Estado, relaciones de dependencia y baja calidad en la provisión de servicios sociales, y, por ello se advierte en la necesidad de mejorar la institucionalidad y la sostenibilidad no solo de estos programas sino de la política social (Barrientos e Hinojosa-Valencia, 2009, Soares et al, 2007). Otros autores llaman la atención sobre sus debilidades en los efectos de largo plazo en la permanencia escolar y en el acceso al mercado laboral, por lo que claman por intervenciones más articuladas con otros programas sociales para ser más efectivos (Valencia Lomelí, 2008). Nelson y Sandberg (2016) resaltan, por su lado, la necesidad de confrontar las dificultades previas a entrar a la escuela y aquellas que ocurren después de salir de la escuela para lograr una inserción adecuada en el mercado laboral, que haga realmente efectiva la política social. Es decir, existe una clara necesidad de pensar estos programas como parte de una política social más amplia, integral y adecuadamente integrada.

En virtud de estas observaciones, los programas de transferencias monetarias, en varios países buscaron complementarse con otras intervenciones sociales, atendiendo a la naturaleza multidimensional de la pobreza, articulando estos programas con otras políticas sociales y económicas. La cuestión pendiente en todo caso, como bien lo plantea Papadopoulos (2016) y Nelson y Sandberg (2016) es si estos programas junto a la inversión social pueden generar mejoras sostenibles y de largo plazo en las condiciones sociales. Claramente las transferencias monetarias condicionadas no son suficientes.

Los cambios en la visión de estos programas también han incluido objetivos que buscan promover el acceso universal de los ciudadanos a derechos sociales y económicos, al margen de su situación de pobreza, como por ejemplo aquellos que buscan promover un ingreso garantizado para todos, o un ingreso básico ciudadano como lo analiza McGahey (2016), que debe empatar con otros objetivos de bienestar trascendentes como la universalización del acceso a la educación, la salud, la seguridad social, y en particular el sistema de pensiones jubilares. Para Papadopoulos (2016) se requiere además la integración de los trabajadores al empleo formal. Estas propuestas, por cierto, enfrentan el dilema de cómo lograr y estimular el pleno empleo al mismo tiempo, en estructuras de mercados laborales heterogéneas como las latinoamericanas. En todo caso, como bien lo plantea Seccareccia (2016), los desafíos de política de transferencias monetarias, pensadas como ingreso básico ciudadano, son cómo

evitar que el ingreso básico limite el empleo y el debido crecimiento de los salarios mínimos. Si bien la igualdad no ha sido un objetivo explícito, en la mayoría de casos, éste ha estado siempre implícito en la medida en que es una política redistributiva que busca apoyar sobre todo a la población en situación de vulnerabilidad para que acceda a derechos sociales y económicos básicos, de las cuales ha estado excluida, y permitir así que operen los factores de movilidad social ascendente como la educación y el trabajo.

El enfoque de derechos ha aportado también a la definición de una visión más integral de la protección social, que incluye el acceso a ingresos, pero también a la vivienda, empleo, educación, servicios de salud y nutrición que tienden a lograr estándares mínimos de seguridad frente a riesgos de contingencias y privaciones inaceptables (ONU, 2000 en Robles 2012). Este enfoque acoge, además los principios de la igualdad y no discriminación, aparte de la participación y empoderamiento, de la rendición de cuentas, y transparencia. Es un enfoque con dimensión universal, siendo la focalización solo un instrumento para lograr la universalidad de los derechos sin discriminación de ningún tipo (Cecchini y Madariaga, 2011).

Estos últimos cambios en enfoques, visión y contenido de varios programas de transferencias monetarias en la región se han dado por otra parte, en momentos en que el Estado social ha crecido en muchos países de la región, en el contexto de una etapa en que algunos autores advierten como una etapa de varias transformaciones en la recuperación del Estado, y las funciones clave relacionadas con el bienestar y la regulación económica como Ubasart y Minteguiaga (2017), que la definen como una etapa del pos-Consenso de Washington, o una etapa pos-neoliberal en las palabras de Piñero y Fernández (2014). Estos autores, sin embargo, son excépticos sobre cambios de fondo en la parte relacionada a las políticas de asistencia, si bien la región avanzó, aunque heterogéneamente, en las políticas sociales universales (aumentó más la cobertura que la calidad). Piñero y Fernández (2014) no encuentran un punto de inflexión en la medida que la mayoría sigue focalizándose en la población pobre con un ingreso mínimo que no resuelve en lo fundamental la reproducción social de los grupos beneficiados, y en la medida que la visión de estos programas condicionados sigue reproduciendo una lógica neoliberal acorde a las propuestas del gerenciamiento del riesgo social. Ubasart y Minteguiaga (2013, 2017), observan en los

programas de las transferencias monetarias un continuismo de las políticas residuales neoliberales, que perpetúan junto a otros programas centrados en la población más pobre los roles de la familia y las mujeres en el cuidado y en la provisión de bienestar. Otros autores, en cambio, como Robles (2012), Cecchini y Madariaga (2011), CEPAL (2016b), si encuentran cambios importantes, que, en virtud del desafío planteado por McGahey (2016), sobre si los programas de transferencias monetarias debilitan o fortalecen el Estado de bienestar, encontraría un fortalecimiento, en tanto no son programas solos, ni mayoritarios, sino que están integrados y favorecen políticas sociales más amplias. En todo caso, el debate está abierto.

Interesa para esta tesis analizar particularmente las propuestas que buscaron combatir la pobreza, no solo mirando las situaciones de crisis y riesgos, sino de acumulación de activos y de ruptura de la transmisión inter-generacional de la pobreza (Robles, 2012), y mirar si existe un efecto distributivo entre los grupos sociales. En esta dirección se atenderá particularmente el debate sobre las transferencias monetarias condicionadas a la atención escolar y de salud de los niños. Se busca analizar si estos programas tuvieron algún impacto en la desigualdad, particularmente en grupos de poblaciones excluidas como los indígenas respecto al resto de la población.

Como lo menciona Robles (2012), es claro que la vulnerabilidad afecta diferenciadamente a los distintos grupos de la población, siendo las poblaciones indígenas, al menos en el contexto de la región latinoamericana, las más afectadas. Los programas de transferencias condicionadas, sin embargo, no cuentan con un enfoque étnico, salvo pocas excepciones como ocurre en Colombia, México, Panamá, y tampoco se han incorporado plenamente los derechos declarados en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. Estos derechos incluyen, en referencia a los temas de políticas social: la pertinencia de los servicios sociales, los recursos culturales y sociales de los pueblos indígenas, la participación de las organizaciones, comunidades y autoridades indígenas en las etapas de implementación de los programas, la cobertura de la oferta de servicios sociales en zonas dispersas y rurales donde se asientan las comunidades indígenas (Robles, 2012).

Pese a ello, es por la circunstancia de que estas poblaciones están sobre-representadas entre los pobres, que reciben también más que proporcionalmente los beneficios de los programas de transferencias monetarias. Se esperaría, por tanto, que estos programas ayuden a bajar las brechas de capacidades e ingresos respecto al resto de la población. De hecho, las transferencias monetarias, se constituyen en una importante medida de redistribución del ingreso, por tanto, se esperaría que favorezcan, al menos la reducción de brechas de ingresos de la población indígena respecto al resto de la población. En consideración de ello, la segunda hipótesis de la tesis plantea que la política de transferencias monetarias condicionadas en el período de estudio habría apoyado a las familias indígenas con un ingreso mínimo que habría alentado la educación de los hijos, ayudando a bajar las brechas de ingresos. Visto de otra manera, las transferencias monetarias condicionadas, en conjunto con otras políticas como la educación y la salud, habrían tratado de afectar las dotaciones iniciales de capital humano, como se lo ha definido anteriormente en alusión al trabajo de Figueroa. Lo que quedaría por demostrar es si este intento puede apoyar a romper las inercias estructurales de la desigualdad, y romper poco a poco las rigideces de la movilidad social ascendente y del peso de las dotaciones sociales y políticas y favorecer una reducción de las brechas existentes.

### **1.4.2. Impactos**

Los programas de transferencias monetarias no contributivos tal vez han sido los más evaluados entre los programas sociales. Existen muchos estudios y literatura al respecto (Friszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Banegas-González y Mora-Salas, 2012; Villator, 2005; Schady y Araujo, 2008; Skoufias, 2005; Ponce y Bedi, 2008). Para ciertos autores, los impactos son limitados y en ciertos casos debatibles en relación a pobreza y desigualdad (Robles, 2012; Banegas-González y Mora-Salas, 2012; Mkandawire, 2005). Sin embargo, otros autores encuentran, en general, resultados positivos, aunque heterogéneos según el caso, y se asiente que el impacto es mayor, cuando la transferencia es mayor (Robles, 2012) y cuando ésta está adecuadamente focalizada y estructurada (Friszbein y Schady, 2009).

Autores como Cecchini y Madariaga (2011), y Friszbein y Schady (2009) haciendo un balance de los programas de transferencias monetarias condicionadas en varios países



concluyen, en general, que éstos han sido exitosos en mejorar el consumo, reducir la pobreza y en incentivar a los padres de los hogares pobres a invertir en educación y salud de sus hijos. También se observa que existen efectos en atención escolar sobre todo entre quienes partían de bajas tasas de matrícula, por ello se esperaría tener un efecto mayor en el caso de la población indígena afectada por las menores tasas de matrícula. Sin embargo, los resultados de la educación no necesariamente son los mejores en esas poblaciones, y se señala la necesidad de complementar estas medidas con mejoras en la provisión y calidad de oferta educativa y de servicios de salud, así como con el impulso de entornos más saludables y estimulantes para el desarrollo de los niños, que, según advierte Figueroa (2010), es justamente de lo que carecen estos grupos poblacionales, refiriéndose a los pueblos indígenas, por sus precarias condiciones de partida.

En general, no se encuentra efectos desfavorables en empleo, si bien las transferencias monetarias lógicamente disminuyen el peso de los ingresos del trabajo en los hogares pobres (Banjeree, Hanna, Kreindler y Olken, sf.; Bastagli et al, 2016), se encuentra más bien, en muchos casos impactos positivos en la reducción del trabajo infantil (Bastagli et al, 2016). En casos donde se ha encontrado algún un efecto desfavorable en empleo, es más bien excepcional y pequeño. En Ecuador, por ejemplo, si bien Mideros y O'Donoghuen (2013) no encuentran señales de desaliento laboral a nivel agregado, entre los perceptores de la transferencia monetaria, Bosch, Maldonado y Schady (2013), encuentran una reducción, pero modesta, en el empleo formal de las mujeres jóvenes, que refleja los problemas más estructurales de división del trabajo del cuidado en el hogar y del mercado laboral. Los problemas de inequidad de género en el mercado laboral y en los servicios de cuidado, sin embargo, como lo reconocen Mideros y O'Donoghuen (2013) deben ser abordados, por otras políticas complementarias. Sin embargo, de ello, también se encuentra un efecto interesante, en algunos casos, en el mayor empoderamiento en la toma de decisiones de las mujeres beneficiarias en los hogares (Bastagli et al, 2016). En todo caso, siendo que los trabajadores de los hogares beneficiarios de las transferencias monetarias, sobre todo se mueven en el mundo del sector informal, estos programas deben articularse a programas de empleo y trabajo, sistemas de seguridad social y pensiones sociales adecuadas, en adición a las políticas de educación y salud, entre otros.

Sin embargo, de la diversidad de evaluaciones de impacto, se encuentra menos evaluaciones centradas en analizar los temas de desigualdad del ingreso, y menos aún en analizar los efectos según criterio de etnicidad, lo cual posiblemente se explica porque resulta difícil medir impactos donde los problemas son multidimensionales y pueden ser afectados por varias políticas o situaciones.

Los análisis sobre ingreso y desigualdad se han planteado en dos vías: una más relacionada a los efectos directos sobre los ingresos de los beneficiarios, y otra, medida en los indicadores nacionales de pobreza y desigualdad (Cecchini y Madariaga, 2011). Soares et al (2007), usando indicadores nacionales, Gini de ingresos, por el método de descomposición de factores, encuentran resultados pequeños en la reducción de la desigualdad del ingreso, analizando los casos de los programas de transferencias monetarias de Brasil, México y Chile, entre mediados de los años noventa y dos mil. Los resultados, en general, dependen de la cobertura y de la adecuada focalización de beneficiarios. En el caso de Chile, el impacto en el agregado nacional es mínimo porque su cobertura es muy baja, se encuentra, sin embargo, mayor impacto en los casos de México y Brasil.

Las transferencias monetarias pueden llegar a ser parte relevante de los ingresos de un hogar pobre. De acuerdo a la CEPAL (2010a), las transferencias monetarias junto a otras transferencias asistenciales en promedio para los países de la región con estos programas, pueden representar el 10,3% de los ingresos per cápita, y pueden llegar a duplicar el ingreso del décil más pobre que recibe este beneficio. Según Cecchini y Madariaga (2011), los montos máximos de las transferencias pueden llegar a representar el 39,9% y el 53,4% del déficit mensual de recursos de la población pobre en las áreas urbana y rural respectivamente.

A nivel de los indicadores nacionales, las transferencias monetarias bajan la severidad de la pobreza, aunque no necesariamente la superan, esto depende del monto de la transferencia y de la escala de su cobertura (Cecchini y Madariaga, 2011). Su impacto en distribución del ingreso en el corto plazo también depende de los mismos factores. Por supuesto, los impactos de más largo plazo, tienen que ver con el período de entrega de la transferencia y las acciones conjuntas y articuladas de políticas sociales y económicas que son las que permiten la sostenibilidad de avances en la disminución de pobreza y desigualdad.

En virtud de estas consideraciones, los mecanismos a través de los cuales estos programas pueden producir efectos sobre la desigualdad son varios. En primer lugar, el direccionamiento directo de los ingresos fiscales para redistribuir a la población más pobre, y entre ellos, a la población indígena, como efecto de corto plazo. En segundo lugar, la reducción de los niveles de pobreza, en el caso de tener impacto, donde estaría sobre-representada la población indígena, como ocurre en el caso ecuatoriano, particularmente. Finalmente, el apoyo al fortalecimiento de capacidades, si existe impacto en la atención escolar, apoyaría a una inserción laboral más adecuada en el mediano y largo plazo, y a reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza. Todo ello suponiendo una oferta adecuada de servicios sociales.

Sobre los estudios de evaluación de impacto de las transferencias monetarias en Ecuador se tratará específicamente en el capítulo 4.

El aporte de esta tesis, en todo caso, en la parte relativa a transferencias monetarias será mirar, si, independiente de si las transferencias monetarias han tenido un enfoque particular sobre los temas étnicos, las transferencias monetarias han tenido algún efecto en aminorar las brechas de capacidades e ingresos de la población indígena respecto al resto de la población.

## Capítulo 2. Caracterización de la población indígena en Ecuador

Ecuador es el país más pequeño de los países andinos en América del Sur, con una extensión de 264 mil Km<sup>2</sup>, apenas un quinto del área que ocupa Perú, y aproximadamente un quinto también del área que ocupa Colombia, sus países vecinos. Su alta diversidad biológica y cultural mantenida a través de los años, su historia de colonización, y su historia de mestizaje han marcado la existencia de distintos grupos poblacionales. Igual que en los demás países andinos, la población indígena es la población originaria de lo que hoy es Ecuador, es decir aquella que fue progresivamente sometida durante la conquista y el largo período de colonización española subsecuente, y cuya exclusión del poder político y de los procesos de desarrollo se ha mantenido pese a que han transcurrido cerca de dos siglos de vida republicana.

El último decenio fue para Ecuador como para toda la región de América Latina un escenario de una importante dinámica económica, lo que sumado a políticas sociales y de inclusión activas permitieron una mejora general de las condiciones de vida de la población, en general, incluyendo la población indígena. Las mejoras, sin embargo, no ocurrieron a las mismas velocidades entre los distintos grupos de población, por tanto, las conclusiones frente a las brechas son heterogéneas. Según un reciente estudio del Banco Mundial (2015), la población indígena se habría beneficiado del boom económico que vivió la región, pero menos que el resto de la población. Esto ocurre, cuando por otra parte las poblaciones indígenas han sido fortalecidas en su rol político y social dentro de la región, con el impulso de organizaciones de trascendencia mundial como la Naciones Unidas. Ecuador y Bolivia cuentan con partidos políticos relacionados al movimiento indígena que han sido influyentes en la acción política de sus países<sup>7</sup>. Este entorno de avance político para los indígenas, de crecimiento económico y de políticas sociales activas beneficiaron a la población indígena, si bien persisten grandes disparidades interétnica no solo en Ecuador sino en toda la región de América Latina (CEPAL, 2016), la pregunta, sin embargo, relevante para esta tesis, es si los avances que de

---

<sup>7</sup> Movimiento hacia el Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP, que actualmente gobierna Bolivia; y, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, CONAIE, que fue gobierno junto al Partido Sociedad Patriótica en el 2002 en Ecuador.

todos modos se dieron, y, muy particularmente ciertas políticas como educación y protección social, apoyaron a reducir las brechas de ingresos interétnicas en el caso ecuatoriano.

En este capítulo se analizarán las características socio-económicas principales de la población indígena, a fin de contextualizar los temas de interés de la tesis que hacen referencia básicamente a la política de educación y de transferencias monetarias y su relación en la disminución de brechas de ingresos con respecto al resto de la población. Es importante advertir, que para el análisis estadístico que sigue, la categoría de etnicidad se construye de la manera en que las estadísticas ecuatorianas tratan este tema, en virtud de una autodefinición de la población. Otras definiciones, como la lengua, no han podido ser consideradas, porque las lenguas de los pueblos indígenas se han ido perdiendo paulatinamente sobre todo en las nuevas generaciones; y, la definición hecha por terceros podría acarrear mayores dificultades por sus propios sesgos de interpretación frente a rasgos culturales.

## **2.1. Reseña histórica**

Ecuador está formado por cuatro regiones: Costa, Sierra, Oriente y Región Insular. Su ubicación en la línea ecuatorial más la presencia de la cordillera de los Andes hacen que el país goce de una diversidad de climas, suelos y ecosistemas muy amplia, fruto de lo cual Ecuador tiene una de las más altas biodiversidades concentradas por Km<sup>2</sup> en el mundo. Esta biodiversidad también se expresa en una alta diversidad cultural desde los tiempos preincaicos. Dos imperios conquistaron estas tierras. Primero, el imperio Inca procedente de las tierras del sur, fundamentalmente desde lo que hoy es Perú, cuya presencia no duró ni medio siglo, y ocurrió entre el siglo XV y XVI, justo antes de la llegada de los españoles. Segundo, el imperio español, de más larga y profunda connotación, que dio lugar a un coloniaje que duró casi tres siglos desde la tercera década del siglo XVI hasta la segunda década del siglo XIX, luego de lo cual se crea la Gran Colombia de breve duración, y posteriormente la República de Ecuador desde 1830 hasta la fecha.

La conquista española significó, a través de guerras, migraciones forzadas, precarias condiciones de trabajo, represión, y enfermedades, una disminución de entre la mitad y los dos tercios de la población indígena para fines del siglo XVI (Deler, Gómez y Portes, 1983).

Luego de tres siglos de coloniaje y casi dos siglos de vida republicana, la población indígena sigue siendo la población más pobre y menos educada, como veremos en las siguientes secciones. Sin embargo, en los últimos años se han tomado importantes medidas de redistribución del ingreso y de fortalecimiento de capacidades, sobre todo de educación, que nos interesa analizar si tuvieron algún efecto en las brechas de ingresos pre-existentes.

## **2.2. Peso y distribución territorial de la población indígena**

Históricamente la población indígena ha ido perdiendo peso en la población nacional, luego del choque fundacional de la colonia española, básicamente por el proceso de mestizaje. En 1846, la población indígena, definida como tal, aquella que vestía como indígena y tenía como lengua materna el quichua<sup>8</sup> representó el 51% de la población de Ecuador (Guerrero, 2000). Un siglo después, considerando el censo de población de 1950 (INEC), la población indígena, definida como aquella con lengua materna el quichua, representó el 13,5% de la población mayor o igual a 6 años. Actualmente, según el último Censo de población del año 2010, la población indígena, medida por autodefinición, representa el 7% de la población total, como se aprecia en el Cuadro 2, muy cerca al promedio regional de la población indígena en América Latina, que según el Banco Mundial (2015) sería un 8%, con la población indígena concentrada sobre todo en México, Guatemala, Perú y Bolivia (80% de la población indígena de la región). La población mayoritaria es la población mestiza. La población blanca, que se asume básicamente como aquella población con ascendencia española, representa el 6,1%. Si bien existen otros grupos poblacionales, como los afroecuatorianos, negros, mulatos, y montubios, para fines de este estudio, se considerará básicamente, la población indígena, que se contrastará con la población blanca y mestiza, pues lo que interesa sobre todo es interpretar si las políticas públicas pueden ayudar a disminuir brechas estructurales e históricas heredadas del coloniaje.

---

<sup>8</sup> El quichua es el idioma hablado por el grupo más amplio de indígenas en Ecuador.

Cuadro 2  
Población de Ecuador del año 2010, según etnia

<b>Categorías</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Indígena	1018176	7.0%
Afroecuatoriano	615262	4.2%
Negro	145398	1.0%
Mulato	280899	1.9%
Montubio	1070728	7.4%
Mestizo	10417299	71.9%
Blanco	882383	6.1%
Otro	53354	0.4%
Total	14483499	100.0%

Fuente: INEC. Censo de Población y Vivienda 2010

A diferencia de lo que ocurre en el promedio de la región de América Latina, donde casi la mitad de la población indígena es urbana (49% de la población indígena vivía en el sector urbano en el 2010) (Banco Mundial, 2015), la población indígena ecuatoriana, si bien ha migrado a las ciudades, es mayoritariamente rural. Ocho de cada 10 indígenas viven en el campo, según el último censo de población del 2010 (INEC, 2010), como se advierte en el cuadro 3. Así parte de las características y carencias del mundo rural afectan a los indígenas, como también ocurre en el resto de la región.

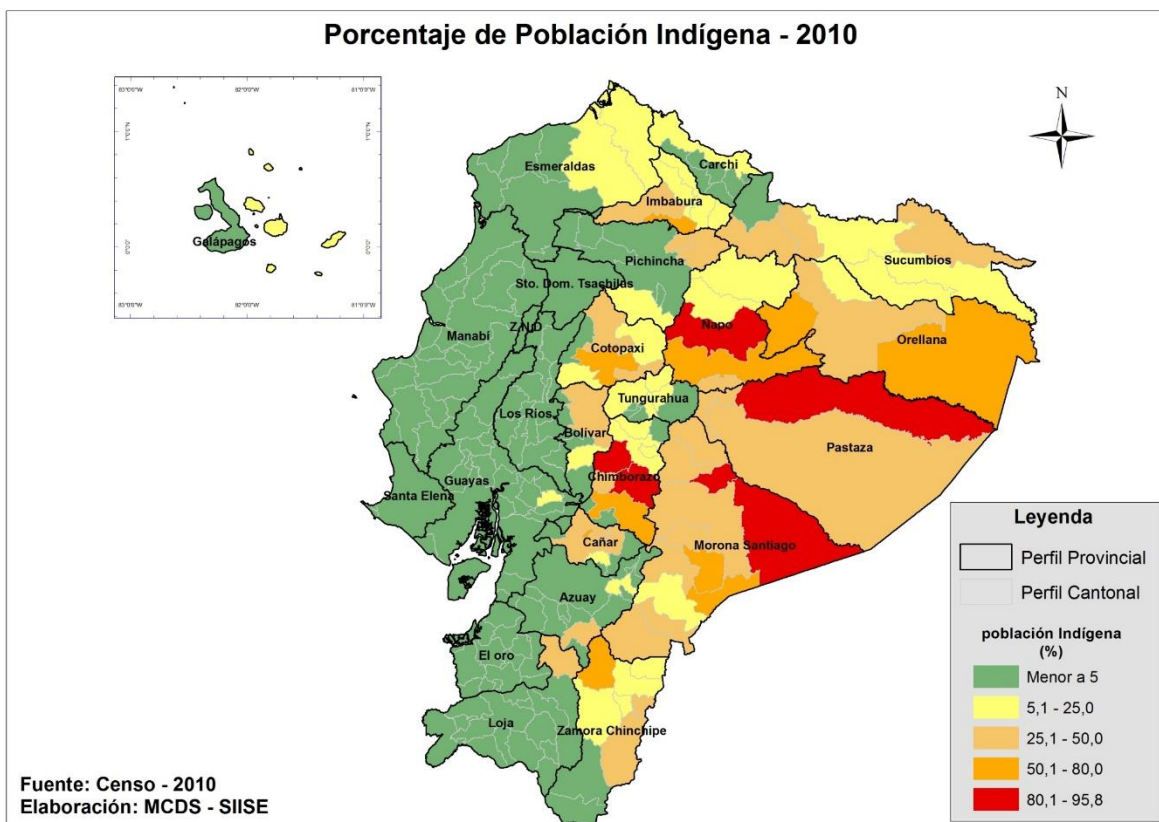
Cuadro 3  
Ecuador: Población porcentual por área urbana y rural, según etnia, 2010

	Área Urbana o Rural		
	Área Urbana	Área Rural	Total
Indígena	21.47%	78.53%	100%
Mestizo	66.28%	33.72%	100%
Blanco	81.44%	18.56%	100%
Otra	57.68%	42.32%	100%
Total	62.77%	37.23%	100%

Fuente: INEC. Censo de Población y Vivienda 2010

Por otra parte, la mayor presencia de población indígena se observa sobre todo en las provincias de la Sierra Centro y de la Amazonía, como se puede mirar en el mapa siguiente:

Figura 2

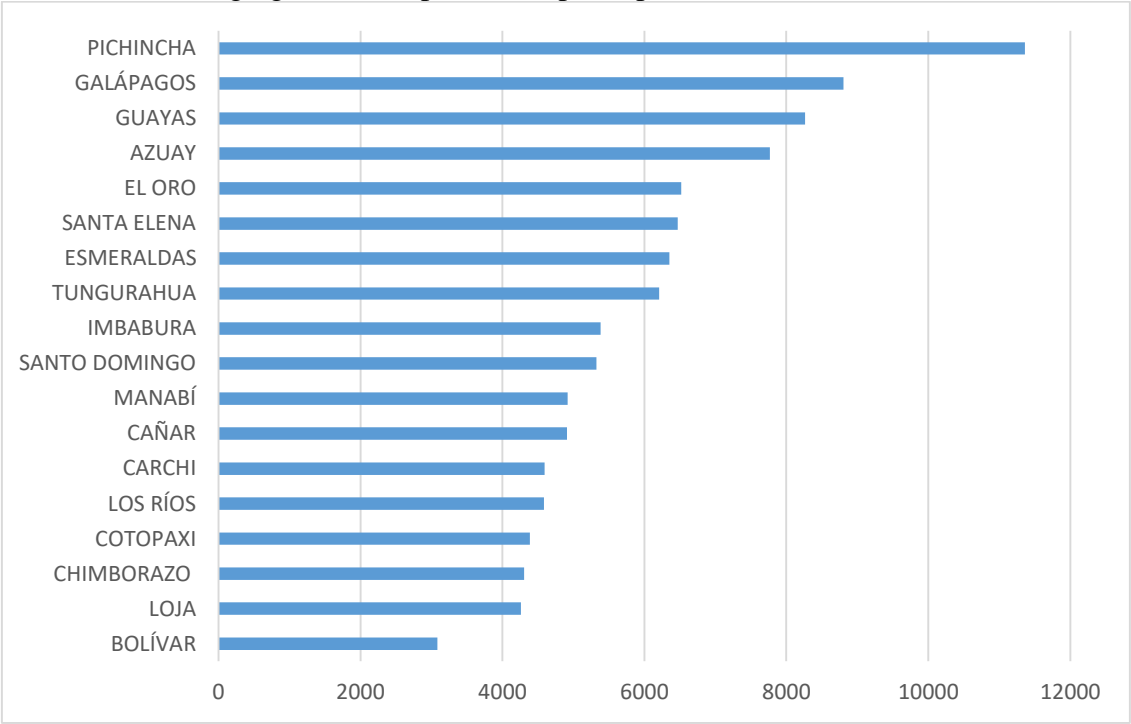


Tomando en cuenta las provincias donde se asientan principalmente las poblaciones indígenas se observa que son las provincias de menor Valor Agregado Bruto per cápita, VAB pc, como se alerta en la figura 3. Estas son las provincias de la región Sierra o andina como Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, Cañar con alta presencia indígena y bajo nivel de VAB pc. Lastimosamente, no se tiene detalle del VAB desglosado para cada provincia de la región Amazónica localizado al extremo oriental de Ecuador, donde se tiene una alta incidencia de población indígena. Por otra parte, el VAB de toda la región Amazónica está sesgado por el peso de la actividad petrolera, y los recursos petroleros se distribuyen en todo el país; solo una parte se queda en la zona. Los territorios de la región Amazónica, sin embargo, tienen todavía muchas carencias, la incidencia de pobreza en la Amazonía por Necesidades Básicas



Insatisfechas según el censo del 2010, fue casi 20 puntos mayor que el promedio nacional (MCDS-SIISE, 2015).

Figura 3  
Ecuador: Valor Agregado Bruto provincial per cápita, 2014\*



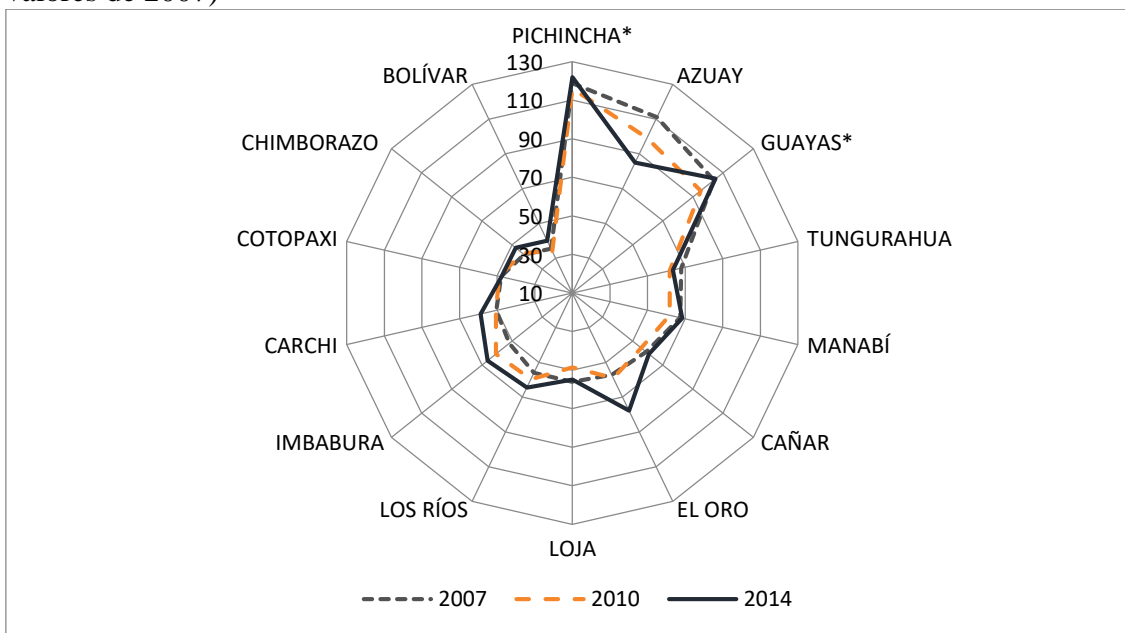
Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Provinciales varios años. INEC, proyecciones de población 2010-2020. SIISE-MCDS, proyecciones de población 2007-2009.

\*No incluye Amazonía

Por otra parte, se puede apreciar que la productividad de las provincias de mayor incidencia de población indígena, son también, mayoritariamente provincias de baja productividad del trabajo, como se alerta en la figura 4. Nuevamente son provincias de alta incidencia de población indígena como Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Cañar, provincias que tienen bajos niveles de productividad del trabajo.

Figura 4

Ecuador: Productividad de empleo equivalente por provincia 2007, 2010 y 2014 (Dólares a valores de 2007) \*\*\*



Fuente: BCE, Cuentas Nacionales Provinciales varios años. INEC, ENEMDU, varios años

\* Incluye Santa Elena

\*\* Incluye Santo Domingo

\*\*\* No incluye la Amazonía

Si bien se tiene señales de una convergencia interna no condicionada en el PIB per cápita provincial durante el período de estudio, dado que las provincias de más bajo PIB per cápita tienen las más altas tasas de crecimiento entre el 2007 y 2014 (ver Anexo 1), también se observa que la distancia es muy alta. Como observa Mendieta (2015) en un análisis de convergencia interna territorial condicionada, analizando el Valor Agregado Bruto per cápita cantonal en Ecuador, entre 2007 a 2012, existiría convergencia interna en ese período, pero esta sería muy lenta para sobreponer las grandes brechas territoriales. De todos modos, la gran inversión pública tanto social como en infraestructura productiva y servicios públicos habría llegado a los territorios y poblaciones marginadas, lo cual sumado a un entorno económico favorable para el país habrían ayudado a mejorar las condiciones.

En todo caso, la población indígena así distribuida ha tenido históricamente un desempeño socio-económico más limitado que el resto de la población, sobre todo respecto a la población blanca y mestiza. El ciclo alto de la economía que acompañó, no solo a la región sino a

Ecuador, junto a políticas públicas activas, de la primera década del nuevo milenio, permitió avances sociales importantes para toda la población, incluida la población indígena, sin embargo, y, en muchos sentidos, conforme lo reporta el informe del Banco Mundial (2015) ya referido, los pueblos indígenas no se habrían beneficiado en la misma medida que los otros grupos poblacionales, y por ello continúan e incluso, en ciertos casos, se amplían ciertas brechas sociales y económicas entre los indígenas y no indígenas. Se espera, sin embargo, que, en el caso ecuatoriano, dada la gran inversión social, y particularmente aquella en educación y protección social, se hayan reducido algunas brechas de sociales y de ingresos.

A continuación, pasaremos a verificar algunas características socio-económicas de la población indígena en el caso ecuatoriano y su evolución en el tiempo, para verificar si se han ampliado o disminuido algunas brechas respecto a la población blanca y mestiza, particularmente en las variables de interés de este estudio. Se tomará en cuenta, sobre todo los indicadores de pobreza, educación, trabajo infantil (con alta incidencia en la población indígena), y desigualdad de ingresos.

### **2.3. Pobreza**

La pobreza por sus distintos indicadores: por ingresos, por consumo y por Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, disminuye en el periodo de estudio del 2007 al 2014, como analizaremos a continuación, si bien existen diferencias en las velocidades de disminución de esos indicadores entre los distintos grupos sociales. La población indígena se benefició de esa reducción de la pobreza, pero menos rápido de lo que lo hicieron otros grupos sociales como la población blanca y mestiza. Es importante señalar, sin embargo, que la pobreza ya venía disminuyendo en Ecuador durante el primer quinquenio del 2000, particularmente cuando empezó la recuperación económica después de una aguda crisis financiera registrada a fines de los años noventa, que impactó mucho en la pobreza, y en la economía del país, y dio lugar a la instauración del dólar como moneda de curso forzoso en Ecuador. Por ello, el año 2000 no es el punto de referencia más adecuado, para analizar el desempeño de las políticas públicas del periodo en consideración, pues la pobreza topó fondo en ese año. Para tener una interpretación más adecuada sobre el periodo de estudio, es prudente compararlo

con un año de desempeño económico relativamente normal.<sup>9</sup> Lastimosamente no se cuenta con suficiente información comparable de periodos históricos anteriores sobre variables clave que interesan como la variable de ingresos según grupos étnicos, dado que las preguntas de las encuestas de empleo y condiciones de vida sobre etnicidad se introducen, sobre todo, en el 2000. De este modo, en este estudio se deja de lado los primeros años de post-crisis, que fueron sobre todo años de recuperación económica, y se toma como referente los años a partir del 2003 al 2006 previos al periodo de estudio como referentes de comparación, que es un periodo de relativa estabilidad económica.

Queda la inquietud, sin embargo, de saber si los resultados en los indicadores sociales del periodo de estudio simplemente recuperaron el desempeño histórico o si estos fueron más allá de los promedios históricos. Para ello, cabe considerar unos pocos indicadores que nos permiten comparar con el periodo previo a la crisis financiera de 1999, si bien estos indicadores son indicadores agregados sin consideración de etnias, nos permiten contextualizar las tendencias generales de la pobreza en su conjunto y el desempeño del periodo, en particular.

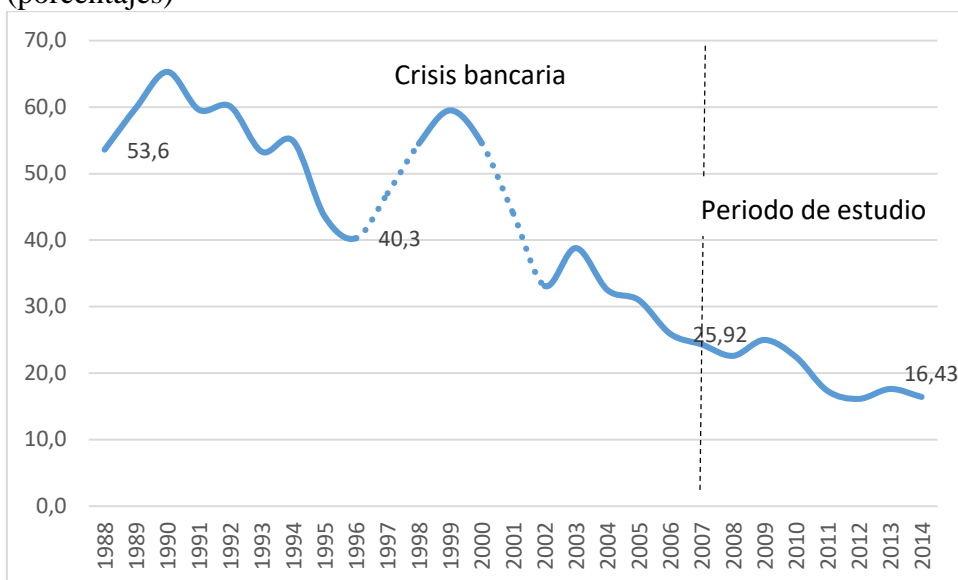
Tomando en cuenta una serie larga de la incidencia de pobreza por ingresos a nivel urbano a partir de 1988<sup>10</sup>, se observa claramente que los niveles de pobreza del periodo de estudio del 2007 al 2014 son mucho menores que en los años previos a la crisis de fines de los años noventa, como se puede apreciar en la figura 5. Es importante considerar adicionalmente, que la disminución de la pobreza sea por ingresos, o por cualquier otro criterio, desde un punto de partida más bajo, que normalmente topa la pobreza más estructural, siempre es más costosa y más difícil de lograr, que, cuando se parte de niveles altos de pobreza, donde la simple recuperación económica puede aliviar los niveles de pobreza más cíclica.

---

<sup>9</sup> Se entiende como año normal, un año sin *shocks* o crisis económicas

<sup>10</sup> La información sobre pobreza de ingresos rural a partir de las encuestas de empleo y desempleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador solo se puede obtener a partir del año 2000, de igual modo que la información de empleo e ingresos con criterio de etnicidad.

Figura 5  
Ecuador: Incidencia de pobreza urbana por ingresos\*  
(porcentajes)

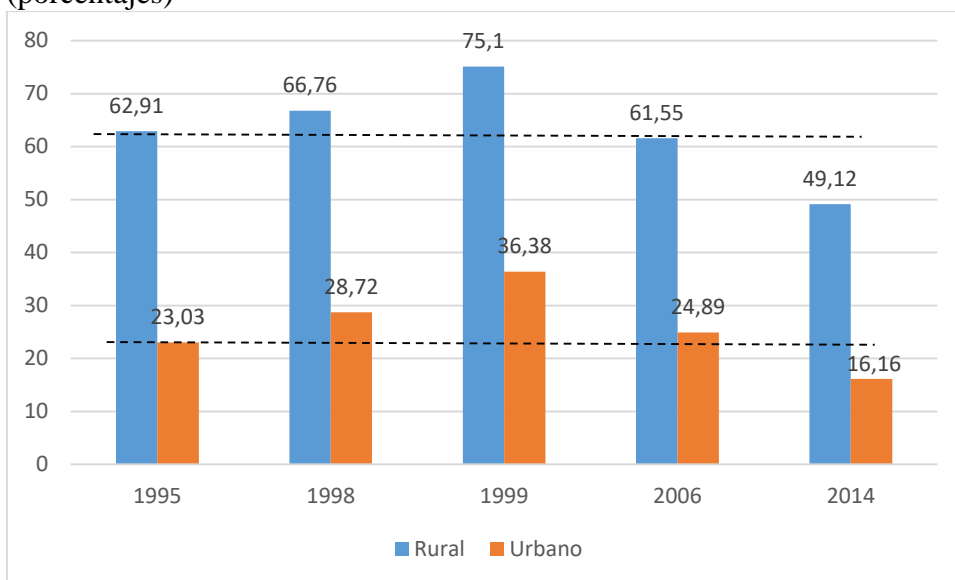


Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales-Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, en base a encuestas de empleo y desempleo del INEC de varios años

Nota: \* No se tiene información comparable para el 1997 y 2001.

Considerando esta vez la pobreza por consumo, tanto urbana como rural, como podemos observar en la figura 6, la reducción de este tipo de pobreza en el periodo de estudio ha superado los niveles de los años pre-crisis durante los años noventa. Estos resultados también son encontrados por un reciente reporte de pobreza por consumo del INEC-Banco Mundial (Castillo y Andrade, 2016). Es decir, estaríamos observando una reducción de pobreza por consumo en el período de estudio más allá de lo históricamente registrado antes, al menos en las últimas dos décadas en que se ha podido contrastar información comparable.

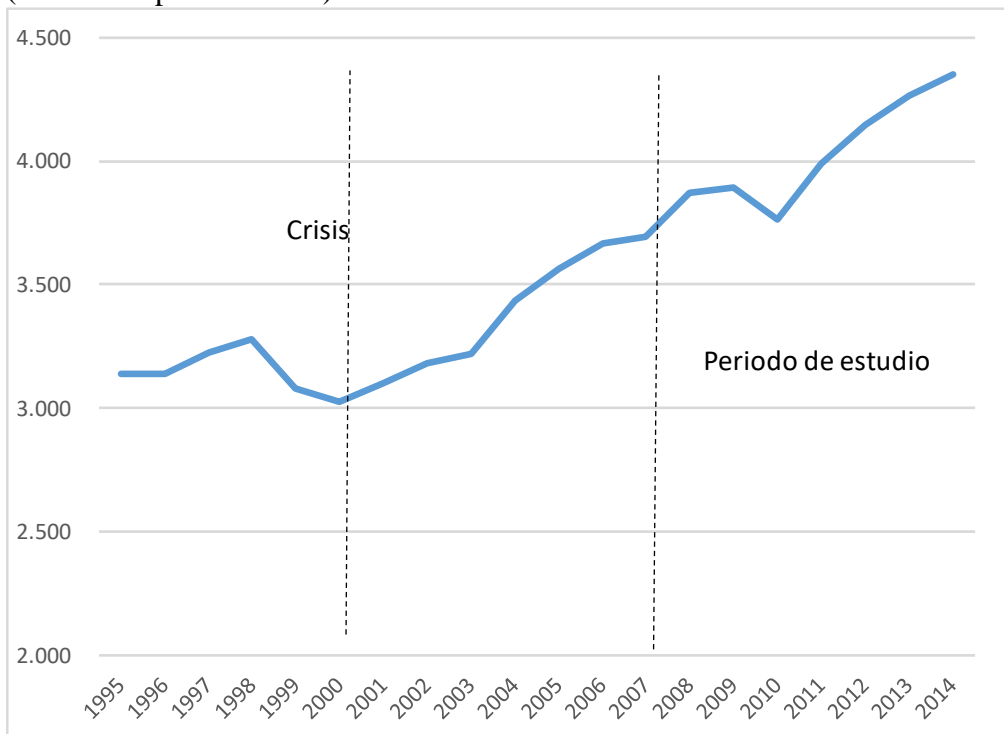
Figura 6  
Ecuador: Incidencia de pobreza por consumo según área  
(porcentajes)



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, Encuestas de Condiciones de Vida, ECV, varios años

Otra constatación importante es verificar si esta reducción en pobreza ha ocurrido por el simple crecimiento económico que en efecto vivió Ecuador (Ver figura 7), luego de la crisis financiera, como lo experimentó toda la región, debido sobre todo al boom de los precios de materias primas que exporta la región y el crecimiento de la demanda de estos productos sobre todo de parte de países emergentes como China, o si tiene relación con las políticas públicas, o con ambas.

Figura 7  
Ecuador: Evolución del Producto Interno Bruto per cápita  
(en dólares por habitante)



Fuente: Cuentas Nacionales BCE, estadísticas de población INEC

Por otro lado, considerando la información inter-censal, se observa también una disminución en la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>11</sup>, NBI, durante la primera década del 2000, respecto a los niveles de 1990: mientras la pobreza por NBI en 1990 afectaba al 79,6% de la población ecuatoriana, en el 2001 afectó al 71,4% y en el 2010 la incidencia de pobreza por este criterio bajó al 60,1%. De este modo, claramente podemos afirmar que la reducción de la pobreza en el periodo de estudio ha planteado una superación de los niveles históricamente registrados, al menos comparándolo con las décadas previas, donde se cuenta con información comparable. Cabe considerar que toda la región de América Latina y el Caribe, y no solo Ecuador, experimentaron un débil desempeño social en las dos últimas décadas del pasado milenio, por lo que la CEPAL (2006), llamó a la década de los

<sup>11</sup> La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas considera los siguientes criterios: las condiciones de la vivienda, las condiciones de los servicios básicos de la vivienda, la dependencia económica del jefe de hogar, la no asistencia de los niños del hogar a la escuela, y las condiciones de hacinamiento del hogar.

años ochenta como década perdida para la región, siendo la década de los noventa también una década de débil desempeño social si bien se logró mayor estabilidad económica.

Si bien las relaciones de causalidad siempre son difíciles de encontrar en problemas tan complejos y multidimensionales como la pobreza y el crecimiento económico, una constatación importante, al menos, a nivel contable se puede hacer a través de descomponer la contribución del crecimiento económico y de la redistribución en la reducción de la pobreza. Un reciente estudio de Castillo (2016) hace justamente este ejercicio para el caso de Ecuador, considerando la metodología usada por Datt y Ravallion (1992), y analizando la pobreza por consumo<sup>12</sup>. El autor, separa los periodos 1998-2006 y 2007-2014 usando las encuestas de condiciones de vida (INEC), y según podemos observar en el cuadro 4, encuentra que entre 1998 y 2006 el efecto que contribuye de manera importante al decrecimiento de la pobreza por consumo es el crecimiento económico con -8,4 puntos, siendo incluso regresivo el efecto redistributivo que contribuye en sentido contrario, al crecimiento de la pobreza de consumo (1,9) en ese periodo, mientras en el periodo 2007 a 2014 es el efecto de redistribución el que más contribuye al decrecimiento del consumo con -7,1 puntos, si bien también el crecimiento económico contribuye a una reducción de la pobreza con -5,4 puntos. En definitiva, hay una clara diferencia entre los períodos analizados, respecto a las contribuciones del crecimiento económico y la redistribución en la reducción de la pobreza por consumo, y es en el segundo periodo, aquel que coincide con el periodo de análisis en el presente trabajo, donde la redistribución es más importante, si bien hay un efecto combinado de contribuciones, y el crecimiento económico también importa.

Cuadro 4

Ecuador: Descomposición de la pobreza por consumo: efecto crecimiento y redistribución

Periodos	1998-2006	2007-2014
t1	44,80%	38,30%
t2	38,30%	25,80%
Diferencial (1)	-6,5	-12,5
Crecimiento (1)	-8,4	-5,4
Redistribución (1)	1,9	-7,1

<sup>12</sup> Según esta metodología se separa el efecto crecimiento y el efecto redistribución. En el primer caso se mide el cambio en la incidencia de pobreza de consumo manteniendo constante el nivel de desigualdad, y en el segundo se mide el cambio en la tasa de pobreza si cambia la desigualdad y el consumo no altera.



Fuente: Tomado de Castillo (2016) en base a Encuestas de Condiciones de Vida 1998, 2006 y 2014  
 Nota: (1) Se trata de puntos porcentuales

Un resultado parecido se encuentra en esta tesis, reproduciendo esta metodología para descomponer las contribuciones del crecimiento económico y la desigualdad en la reducción de la pobreza por ingresos, en lugar de la pobreza por consumo. Usando esta vez, las encuestas de empleo, desempleo y subempleo (INEC) y contrastando entre el 2006 y 2014 se encuentra nuevamente, que la contribución de la redistribución es más importante que la contribución del crecimiento económico a la disminución de la desigualdad. Como se puede observar en el cuadro 5, la pobreza por ingresos disminuye 15,1 puntos entre 2006 y 2014, y la redistribución contribuye en esa reducción con -7,6 puntos, mientras el crecimiento contribuye con -7,5 puntos. Es claro que ha sido una combinación de los factores de crecimiento económico y redistribución, lo que ha contribuido a la reducción de la pobreza en el período de estudio. Detrás de la redistribución, están sobre todo políticas públicas como: las políticas salariales y de pensiones jubilares, las políticas sociales como educación, salud, y protección social, incluidas las transferencias monetarias.

#### Cuadro 5

Ecuador: Descomposición de la pobreza por ingresos: efecto crecimiento y redistribución

Periodos	2006-2014
t1	37,60%
t2	22,50%
Diferencial (1)	-15,1
Crecimiento (1)	-7,5
Redistribución (1)	-7,6

Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo 2006 y 2014

Nota: (1) Se trata de puntos porcentuales

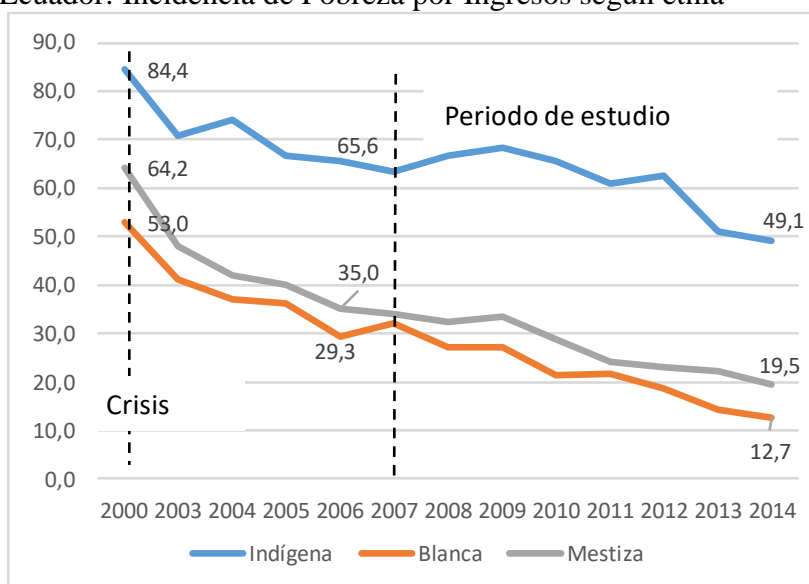
La siguiente pregunta es si esta reducción de la pobreza ha beneficiado a todos los grupos sociales, y si las políticas educativas y de protección social como las transferencias monetarias han influido en ello en el periodo de estudio (2007-2014). Sobre la primera pregunta en relación a las políticas educativas se analizará en el capítulo 3, y sobre la segunda pregunta en relación a las transferencias monetarias se analizará más ampliamente en el capítulo 4.

La población indígena es el grupo poblacional con mayor incidencia de pobreza en el país según varios indicadores de pobreza. Si bien los niveles de incidencia de pobreza medidos tanto por NBI como por consumo e ingresos han bajado en el tiempo para toda la población, incluyendo la población indígena, este grupo de población sigue apareciendo como el grupo de mayor pobreza. En Ecuador, la probabilidad de que un hogar sea pobre en el 2012 fue un 13% más alta, si el jefe de familia era indígena respecto al promedio poblacional, independientemente de su nivel de educación, lugar de residencia, género, o el número de personas a su cargo, probabilidad mayor a la de países como México, Bolivia, Perú y Guatemala (Banco Mundial, 2015).

La pobreza por ingresos en la población indígena a nivel nacional cayó 35,3 puntos entre el año 2000 y el año 2014, de 84,4% a 49,1% respectivamente, una reducción sin embargo inferior a la que experimentaron la población blanca y mestiza en el mismo periodo (40,3 y 44,7 puntos respectivamente), como se puede observar en la figura 8. Como se había comentado previamente, el año 2000, sin embargo, refleja los impactos de una aguda crisis financiera en Ecuador, que tuvo lugar en 1999. Por tanto, no es el mejor punto de referencia. Lastimosamente no existe información comparable en este indicador de pobreza por ingresos y según grupo social, para los años previos. Por ello, se tomará en cuenta como puntos referenciales previos los años de post crisis, a partir del año 2003, año en que la economía recupera los niveles del PIB per cápita previo a la crisis de fines de los años noventa (Ver figura 7). Si consideramos el 2006, año inmediatamente anterior al periodo de estudio, como referente, se observa una disminución de la pobreza en la población indígena de 16,5 puntos, y una reducción relativamente cercana de la pobreza en la población blanca y mestiza, que fue de 16,5 y 15,5 puntos respectivamente. Las brechas absolutas de la incidencia de pobreza por ingresos, de la población indígena respecto a la población blanca se mantiene entre 2006 y 2014, ligeramente reduce la brecha absoluta entre población indígena y población mestiza, pero las brechas relativas de pobreza de la población indígena respecto a la población blanca y a la población mestiza suben en ese periodo, como se puede observar en la figura 8 y en el Anexo 2. Si tomásemos el año 2003 como referencia, todas las brechas interétnicas de pobreza por ingresos, absolutas y relativas, entre los grupos referidos respecto a la población indígena suben entre el 2003 y 2006. Esto significa que, si bien todos los grupos sociales mejoraron sus condiciones de ingresos mínimos, el grupo de blanco mestizos mejoró más

que el grupo de indígenas y por ello aumentan las brechas en el indicador de pobreza por ingresos. El mismo resultado se lo obtiene en el estudio del Banco Mundial (2015) antes mencionado, no solo para Ecuador sino para otro conjunto de países en la región con población indígena, considerando sobre todo la primera década del segundo milenio; por ello, el estudio concluye que la población no indígena se habría beneficiado de los años de bonanza más que la población indígena.

Figura 8  
Ecuador: Incidencia de Pobreza por Ingresos según etnia



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015)

Hasta aquí el indicador nacional de pobreza por ingresos no nos da una señal de convergencia de la población indígena respecto a la población mestiza y blanca en el período 2003 a 2014. Si se considera otro indicador como pobreza por ingresos del sector rural, sabiendo que la población indígena es sobre todo rural, y se lo compara con el sector urbano en el mismo período 2003 a 2014, se observa una reducción importante en la brecha absoluta del nivel de pobreza por ingresos rural y urbano, debido a una reducción en la pobreza rural (36 puntos) superior a la reducción de la pobreza urbana (22,4 puntos), si bien sube ligeramente la brecha relativa, debido al alto punto de partida de la pobreza por ingresos rural (ver Cuadro 4). Esto nos indica que las dificultades de la población indígena para reducir su pobreza de ingresos respecto a los otros grupos de población aquí considerados dinámicamente van más allá de

lo que se puede explicar sólo por su localización según sector urbano o rural en el caso ecuatoriano. Si bien, como lo advierte exhaustivamente el documento del Banco Mundial (2015), para el caso de la población indígena en la región, la situación de la ruralidad marca mucho de las desventajas de esta población.

Cuadro 6  
Ecuador: Pobreza por ingresos según área

Año	Nacional	Área		Brecha absoluta Rural-Urbano	Brecha relativa Rural-Urbano
		Urbano	Rural		
2003	49.9	38.8	71.3	32.5	1.8
2004	44.6	32.5	68.8	36.3	2.1
2005	42.2	31.0	64.4	33.4	2.1
2006	37.6	25.9	60.6	34.7	2.3
2007	36.7	24.3	61.3	37.0	2.5
2008	35.1	22.6	59.7	37.1	2.6
2009	36.0	25.0	57.5	32.5	2.3
2010	32.8	22.5	53.0	30.5	2.4
2011	28.6	17.4	50.9	33.5	2.9
2012	27.3	16.1	49.1	32.9	3.0
2013	25.4	17.6	42.0	24.4	2.4
2014	22.5	16.4	35.3	18.9	2.1

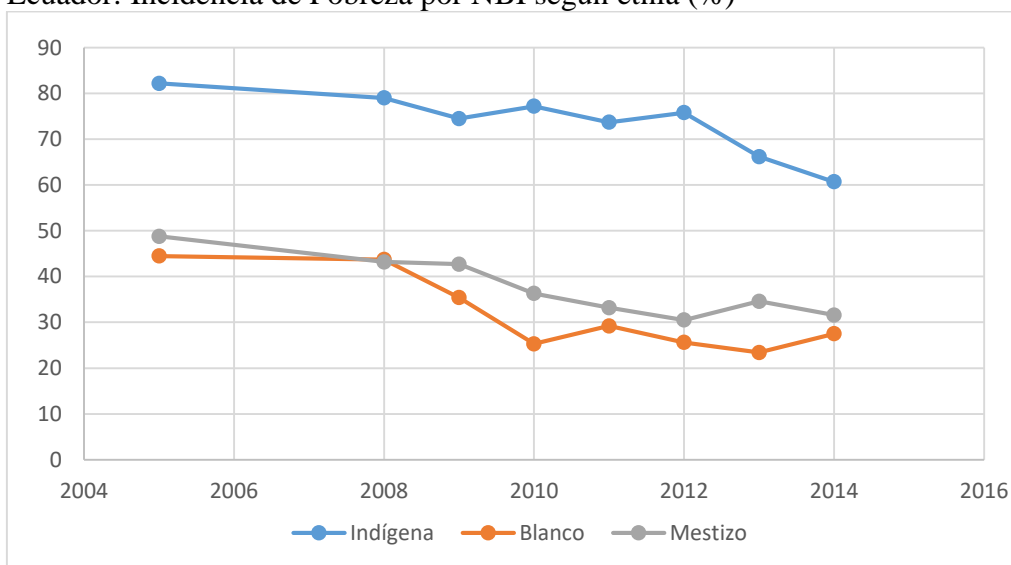
Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en base a encuestas de empleo del INEC, varios años

Considerando la pobreza de consumo, Castillo y Andrade (2016), encuentran el mismo resultado que en pobreza por ingresos: la pobreza por consumo se reduce más aceleradamente en la población blanca y mestiza que en la población indígena entre 2006 y 2014. Este estudio encuentra que entre el 2006 y 2014, pobreza por consumo cae de 70,8% a 64,8% en la población indígena, de 31,5% a 17,7% en la población blanca, y de 34,8% a 21,2% en la población mestiza. De este modo aumentan las brechas absolutas y relativas en pobreza por consumo entre indígenas y blancos y mestizos.

Por otra parte, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) también baja de manera importante (16,2 puntos) para toda la población, considerando los años donde se cuenta con información para este indicador, esto es, entre el 2005 y 2014 (ver figura 9). La reducción de la pobreza por NBI, a diferencia sin embargo de lo reportado en pobreza por ingresos y pobreza por consumo, es mayor en los indígenas, para quienes baja 21,5 puntos,

mientras que para blancos y mestizos este tipo de pobreza baja 17 puntos en el período referido. De este modo, aquí si baja la brecha absoluta de este tipo de pobreza entre los indígenas y no indígenas, aunque, incrementa la brecha relativa, por el alto punto de partida de este indicador entre los indígenas (Ver Anexo 3). Por tanto, podemos afirmar que hay menos pobreza por NBI entre los indígenas, y que, aunque baja la brecha absoluta respecto a blancos y mestizos, sube la brecha relativa respecto a esos grupos.

Figura 9  
Ecuador: Incidencia de Pobreza por NBI según etnia (%)

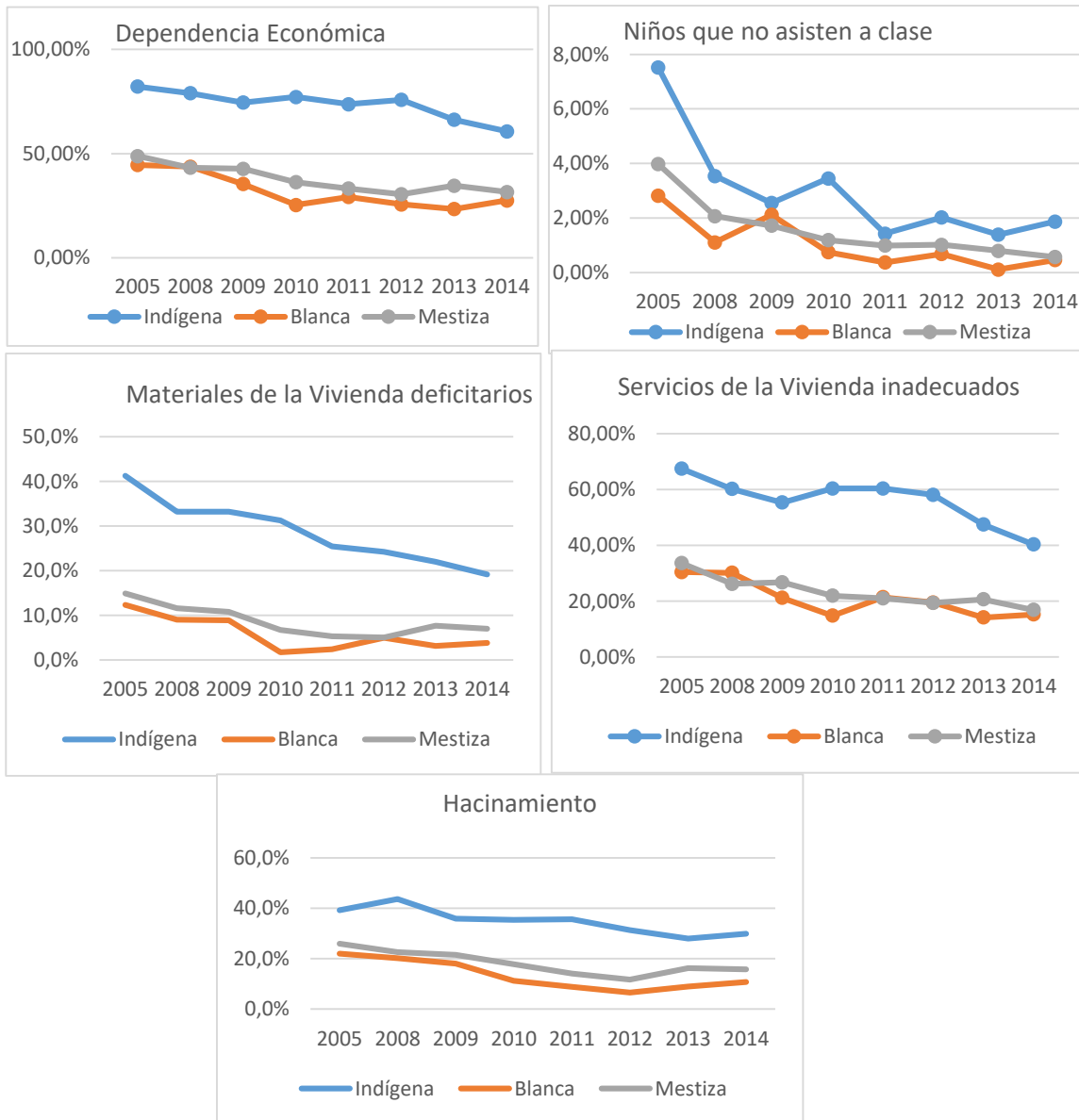


Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015)

Los factores que componen el indicador de pobreza por NBI son: dependencia económica, niños no asisten a clases, materiales deficitarios de la vivienda, servicios de la vivienda inadecuados, y hacinamiento. En la figura 10 se presenta la evolución y el peso de cada componente por grupo étnico. Los componentes que más explican el nivel de pobreza por NBI, particularmente en la población indígena, son aquellos relacionados a la condición de la vivienda: servicios inadecuados, materiales deficitarios de la vivienda y hacinamiento, que tienen que ver con el hecho de que la mayoría de esta población vive en el área rural, un área menos provista de servicios básicos debido a su dispersión y costos. Se observa, además, que, todos los componentes, incluyendo dependencia económica y niños no asisten a clases, reducen su participación explicativa en la pobreza por NBI, para todos los grupos sociales; sin embargo, es particularmente en el componente de niños no asisten a clases, y materiales

deficitarios de la vivienda de la población indígena donde se observa una mayor reducción respecto a la población blanca y mestiza.

Figura 10  
Ecuador: Componentes de la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, según etnia (%)



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015)

En suma, la pobreza, medida por ingresos, consumo y NBI disminuye en el periodo de estudio más allá de los niveles registrados históricamente, al menos en el último par de décadas. El crecimiento económico, por otro lado, contribuye a esta reducción de la pobreza

sobre todo en la pobreza de consumo e ingresos, sin embargo, la redistribución tiene un mayor peso que el crecimiento económico en explicar la baja de pobreza, en el período de estudio, respecto a períodos anteriores, por lo que podríamos deducir que las políticas redistributivas han jugado un rol. Esta reducción de la pobreza, según los distintos indicadores, en el período de estudio se da en todos los grupos sociales, incluyendo los indígenas, sin embargo, la velocidad de reducción es distinta según el grupo de población. La pobreza por ingresos y consumo baja más aceleradamente en la población blanca y mestiza que en la población indígena, aunque la pobreza por NBI baja más rápido en la población indígena, y logra disminuir la brecha absoluta, pero no alcanza a disminuir la brecha relativa respecto a blancos y mestizos. Estos resultados nos dan una señal en la dirección de que puede haber rigideces para reducir la brecha de pobreza por ingresos y por consumo entre la población indígena y la población blanco y mestiza, si bien condiciones más estructurales como educación, y vivienda hayan mejorado en la población indígena y reducido al menos la brecha absoluta de pobreza por NBI, aunque no la brecha relativa respecto a la población blanca y mestiza.

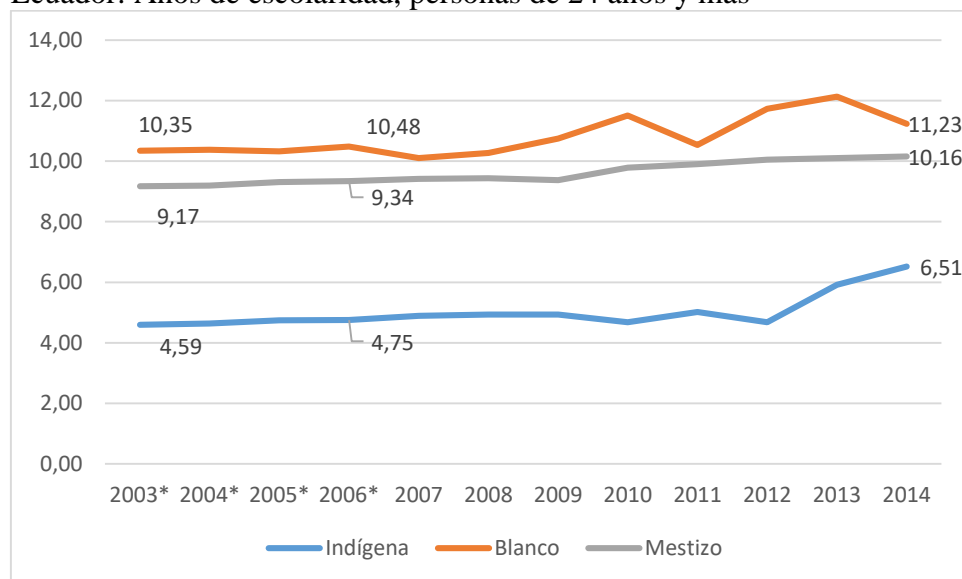
A continuación, se analizan algunas características respecto a educación por grupos étnicos, para evaluar la condición de la población indígena en esta dimensión.

## **2.4. Educación**

La primera característica a resaltar en el campo educativo es que el nivel de educación de la población indígena es más bajo que el nivel de educación del resto de la población. La escolaridad promedio de la población indígena para el año 2014 fue de apenas 6,51 años, que es algo más de la mitad del nivel de educación que alcanza la población blanca (11,23 años), y también está muy lejos del promedio de escolaridad de la población mestiza (10,16 años) en ese año, como se puede apreciar en la Figura 11. Una segunda característica a considerar es que el nivel promedio de educación de la población indígena aumentó 1,76 años entre 2006 y 2014. Este incremento fue más del doble del incremento de aquel obtenido en la población blanca, que subió 0,75 años en el mismo período, y en la población mestiza que incrementó en 0,82 años en promedio, en dicho período. De este modo, se puede afirmar que las brechas generales (absolutas y relativas) en educación entre la población indígena y la población blanca y mestiza bajaron en el período de estudio.

Figura 11

Ecuador: Años de escolaridad, personas de 24 años y más



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años  
\* Datos no representativos por etnia

Por su parte, el nivel de analfabetismo que para el año 2014 aquejó al 5,8% de la población de Ecuador, afectó al 16,5% de los indígenas, esto es casi tres veces más. En la población blanca el analfabetismo afectó en ese año apenas a un 4,1% de la población, y en la población mestiza al 4,7% de la población. El decrecimiento de la tasa de analfabetismo, sin embargo, ha sido mayor entre los indígenas, durante el período del 2006 al 2014, reduciéndose tanto las brechas absolutas como las relativas respecto a la población blanca y mestiza, como se observa en el cuadro 7.



Cuadro 7

Ecuador: Porcentaje de población analfabeta según etnia

Años	Nacional	Indígena	Blanco	Mestizo	Brecha absoluta		Brecha relativa	
					Indígena-Blanco	Indígena-Mestizo	Indígena/Blanco	Indígena/Mestizo
2003	10.0	31.8	5.6	8.3	26.2	23.5	5.7	3.8
2004	9.3	28.8	5.7	8.1	23.1	20.7	5.1	3.6
2005	8.6	27.5	5.7	7.3	21.8	20.1	4.8	3.7
2006	8.6	27.7	5.2	7.3	22.5	20.3	5.4	3.8
2007	7.9	26.5	5.1	6.7	21.4	19.9	5.2	4.0
2008	7.6	25.8	5.3	6.3	20.5	19.5	4.9	4.1
2009	7.8	24.8	4.7	6.8	20.1	18.1	5.3	3.7
2010	8.1	29.4	3.5	6.0	25.9	23.4	8.4	4.9
2011	8.4	27.3	4.8	6.2	22.5	21.1	5.7	4.4
2012	7.9	30.8	4.6	5.9	26.2	25.0	6.6	5.3
2013	6.7	21.4	3.7	5.4	17.6	16.0	5.7	4.0
2014	5.8	16.5	4.1	4.7	12.5	11.8	4.0	3.5

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años

En resumen, tanto en el nivel de escolaridad como en el de analfabetismo se observa mayor carencia en los niveles de la población indígena, respecto a la población blanca y mestiza, sin embargo, partiendo de un punto de partida más precario, la población indígena ha mejorado más rápido que el resto de grupos aquí considerados en estos indicadores, por lo que la brecha en educación disminuye. Resulta claro que las inversiones y políticas en educación han favorecido particularmente a aquellos grupos que se encontraban fuera del sistema educativo, como la población indígena, por ello se ve una clara mejoría, y una reducción de brechas en esta dimensión respecto a la población blanca y mestiza. La calidad educativa también habría demostrado avances en el período considerado, al menos tomando en cuenta las evaluaciones de UNESCO de 2006 y 2013 en matemáticas y lectura tomadas a estudiantes de tercero y sexto grado (UNESCO, 2008 y 2014). Mientras en el año 2006, Ecuador reportó notas mucho más bajas que el promedio regional, en el 2013, los resultados mejoraron: en matemáticas se supera el promedio regional, y en lectura se acerca al promedio regional. Estos avances, sin embargo, no han sido homogéneos, y la población indígena muestra menores resultados, afectados por las limitaciones de la educación rural y la educación bilingüe intercultural. Sobre el particular se analizará más ampliamente en el

siguiente capítulo. Por el momento interesa observar sobre todo los resultados en acceso a la educación.

Los ritmos de avance en el acceso a educación, por otra parte, son diferentes de acuerdo al nivel de instrucción. Evaluando el acceso a la educación básica, que en Ecuador es aquella que representa los 10 primeros años de educación formal, la tasa de asistencia neta<sup>13</sup> de la población indígena prácticamente converge a la tasa de asistencia neta de la población blanca y mestiza, como se puede observar en el cuadro 8. Esta tasa para la población indígena aumentó 6,85 puntos entre 2006 y 2014, el doble del incremento en la población blanca y mayor que el incremento en la población mestiza. Para el 2014, el 95,7% de la población indígena en la edad correspondiente para la educación básica general asistió a un establecimiento de enseñanza en su respectivo nivel, con una diferencia pequeña respecto a la población blanca (96,12%) y mestiza (96,43%).

Cuadro 8

Ecuador: Tasa Neta de Asistencia en Educación General Básica según etnia (%)

Años	Indígena	Blanco	Mestizo
2006*	88.87	93.64	91.47
2007	88.86	89.88	91.89
2008	91.17	93.97	93.29
2009	92.21	92.88	93.70
2010	93.08	96.91	95.15
2011	95.46	95.01	95.79
2012	94.26	98.97	95.83
2013	95.48	97.76	96.24
2014	95.73	96.12	96.43

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años

\* Datos no suficientemente representativos por etnia

En relación a la educación de bachillerato, la tasa neta de asistencia de la población indígena crece de manera importante, mucho más rápido que de la población blanca y mestiza que

<sup>13</sup> La tasa neta de asistencia es el porcentaje del número de alumnos que asisten a establecimientos educativos de un determinado nivel a una edad pertinente, de acuerdo a las convenciones educativas, respecto a la población total del grupo de edad respectivo.

tenía mayor cobertura. De hecho, entre 2006 y 2014, bajan de manera importante las brechas interétnicas en este nivel de instrucción, como se puede observar en el cuadro 9. La tasa neta de asistencia en bachillerato, que era una de las tasas más rezagadas en la población indígena, más que duplica en esa población, pasando de un 24,23% a 54,93%, con lo cual se acerca a las tasas de la población blanca (59,76%) y mestiza (67,18%).

Cuadro 9

Ecuador: Tasa neta de asistencia en Bachillerato según etnia (%)

Años	Indígena	Blanco	Mestizo
2006*	24.23	49.35	50.04
2007	28.52	49.69	54.05
2008	34.07	51.13	56.51
2009	41.10	57.08	56.69
2010	39.65	66.18	62.74
2011	46.35	64.55	65.63
2012	50.84	58.99	67.14
2013	57.09	65.77	68.61
2014	54.93	59.76	67.18

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años

\* Datos no suficientemente representativos por etnia

Finalmente, considerando, esta vez, el indicador de tasa bruta de asistencia en educación superior, en lugar de tasa neta de asistencia, como en los casos anteriores, pues en este nivel interesa menos la pertinencia de la edad, se observa lo siguiente. Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, hecha por el INEC, se observa un relativo estancamiento de la tasa bruta de asistencia en educación superior, entre el 2006 y 2014, que son años comparables,<sup>14</sup> pasando de 33,26% a 32,9% (Ver Cuadro 10), mientras que según las Encuesta de Condiciones de Vida del 2006 y del 2014, hecha por el mismo INEC, existe un aumento de la tasa bruta de matrícula<sup>15</sup> entre esos años, que va de 28,8% a 31,9% (Ver Cuadro 10). No se usa la información de la serie de la tasa bruta de asistencia en educación

<sup>14</sup> En el año 2014 se consideran los cursos de nivelación que implementó la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, SENESCYT.

<sup>15</sup> En la Encuesta de Condiciones de Vida no se puede calcular la tasa de asistencia, por ello se usa la tasa bruta de matrícula

superior de la ENEMDU, como en los otros niveles de educación, porque a partir del año 2012 se introduce por mandato de la Ley Orgánica de Educación Superior, cursos de nivelación para los estudiantes que van a ingresar a las universidades públicas y esto causa problemas de comparabilidad en la serie. Las encuestas del 2012 y 2013 no recogen esta información, pues no se contaba con una pregunta relativa a esta condición de los estudiantes, por lo que se puede presentar un sesgo de sub-registro. Los cursos de nivelación recién se consideran en las encuestas ENEMDU del 2014, por lo que este año si es comparable con el 2006, o con los años previos al 2012. Adicionalmente, Ramírez (2016) alerta sobre limitaciones por la desactualización del marco muestral de los años 2010, 2011 y 2012 para el análisis de subgrupos étnicos. En todo caso, y contrastando el 2006 y el 2014, que sin son comparables y libres de limitaciones muestrales referidas, en ambas fuentes (ECV y ENEMDU), se observa que la tasa bruta de asistencia en la ENEMDU y la tasa bruta de matrícula en la ECV, de la población indígena, crece en ambos casos (Ver Cuadro 10). Sin embargo, las diferencias en el desempeño de estos indicadores para las poblaciones blanca y mestiza según ambas fuentes estadísticas, no permiten ser concluyentes respecto a las brechas interétnicas en educación superior, si bien, como se advirtió en todo el sistema educativo claramente bajan las brechas.

Cuadro 10

Ecuador: Tasa Bruta de Asistencia en Educación Superior, según etnia (%)

Años	ENEMDU (1)				ECV (2)**			
	Indígena	Blanco	Mestizo	Nacional	Indígena	Blanco	Mestizo	Nacional
2006*	9,33	37,23	35,72	33,26	8,77	27,16	31,58	28,76
2014***	15,99	37,14	35,26	32,9	10,39	29,61	35,98	31,86

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2016), basado en INEC, ENEMDU varios años

\* Datos no suficientemente representativos por etnia

\*\* Corresponde a tasa bruta de matrícula en Educación Superior

\*\*\* Incluye los cursos de nivelación implementados por SENESCYT

(1) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.

(2) Encuesta de Condiciones de Vida, ECV, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.

Es importante considerar, para el análisis del acceso a educación superior, que, durante el período de estudio se tomaron medidas que pudieron provocar impactos en direcciones contrarias, al menos en el corto plazo. Por un lado, se tomaron medidas para mejorar la

calidad de la educación superior, particularmente a partir del año 2012, que pudieron haber afectado el acceso y la matrícula de los estudiantes: se procedió al cierre de universidades que no cumplían con estándares académicos mínimos (17 universidades); y, se aplicaron exámenes de admisión para los estudiantes, que en todo caso evitaron ser excluyentes al evaluar razonamiento cognitivo en lugar de conocimiento, lo que estuvo acompañado de cursos de nivelación. Por otro lado, se favoreció el acceso a la educación superior, con el impulso a la gratuidad de la educación pública superior, lo cual favoreció a la población de menos recursos, y, entre ella, a la población indígena. Ramírez (2016) concluye en su estudio sobre educación superior, que el efecto positivo de la gratuidad en la educación superior habría prevalecido sobre el efecto de la posible afectación de los exámenes de admisión y el cierre de las universidades de baja calidad. Por otra parte, autores como Ramírez (2016) y Ponce (2016) encuentran mejoras en términos de equidad en el acceso a la matrícula en educación superior, habiéndose prácticamente duplicado la matrícula para los dos deciles más pobres, por encima de las mejoras en los deciles más ricos, lo que permite que el 20% más pobre duplique su probabilidad de entrar a la educación superior entre 2006 y 2014 (Ramírez, 2016). Ello hizo que la distribución de la matrícula sea más progresiva o menos regresiva, tanto en el sistema público como privado, si bien en las universidades privadas todavía existe alta concentración de la matrícula en los deciles más ricos. Otro indicador de un importante proceso de movilidad de los más pobres a la educación superior es el hecho de que la mitad de quienes ingresan a la universidad provienen de familias donde sus padres no tuvieron ese nivel de educación (Ramírez, 2016). La población indígena al ser parte de los sectores más excluidos y pobres de la sociedad se ha beneficiado de tal proceso.

De este modo, considerando los distintos niveles de educación, donde se observa un salto más importante en el acceso de la población indígena a educación es en el bachillerato, siendo que la educación general básica está casi universalizada en el país, y la educación superior es más acotada, si bien su acceso ha aumentado para la población indígena en el período de estudio.

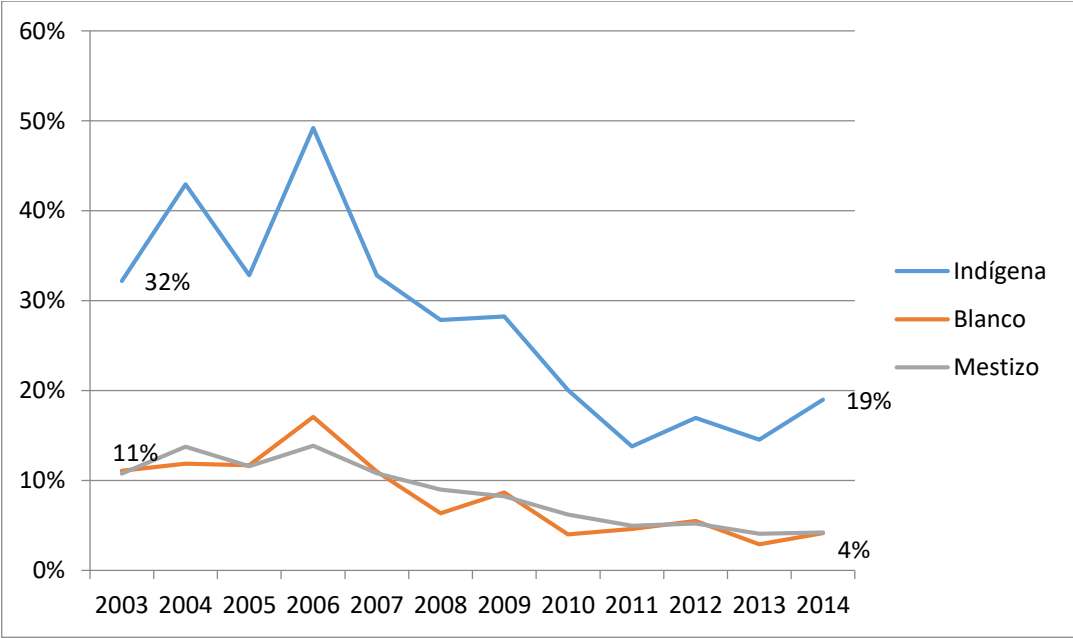
En términos generales, dado que aumentaron los años promedio de escolaridad particularmente en la población indígena, se puede afirmar que la brecha educativa de la población indígena en general ha disminuido respecto a la población blanca y mestiza, si bien

en educación superior todavía existen desafíos importantes. En el capítulo tres se tratarán estos temas en mayor profundidad.

### 2.5. Trabajo infantil

Finalmente, otro indicador que da cuenta de las condiciones socioeconómicas de la población indígena es el trabajo infantil. En el caso ecuatoriano se observa que este problema aqueja sobre todo a la población indígena, como se puede mirar en el siguiente gráfico. Para el año 2014, el porcentaje de niños y niñas que trabajaban era casi cinco veces más alto en la población indígena (19%) que en la población blanca (4%) y en la población mestiza (4%). Sin embargo, existe una importante reducción del trabajo infantil sobre todo en la población indígena, bajando 13 puntos en la incidencia de niños y niñas que trabajan (Ver Figura 12). Esto parece ocurrir, no solo por la mejora en el desempeño económico del país, sino por el mayor acceso a la oferta educativa, y los programas especializados en su erradicación (Ponce y Falconí, 2011).

Figura 12  
Ecuador: Evolución del trabajo infantil



Fuente: Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años

De este modo, se observa, muy ligada a la mejora en la asistencia escolar, una reducción importante del trabajo infantil, particularmente entre los indígenas que tienen una incidencia mayor, lo que posibilita la asistencia de los niños a las escuelas, con el consiguiente mejoramiento de las capacidades de las nuevas generaciones para enfrentar el mercado laboral.

## **2.6. Desigualdad de ingresos**

La desigualdad en Ecuador se explica por muchos factores. Por un lado, está la historia de expropiación y discriminación étnica y de género fundamentadas en el coloniaje y sus sistemas de dominación política y patriarcal. Por otro lado, están los modelos de desarrollo seguidos que perpetuaron la exclusión. Finalmente están las políticas públicas, minimizadas por ingresos débiles (tributarios), en el marco de una visión fiscalista austera, seguidas particularmente durante las décadas de los años ochenta y noventa, que minimizaron el rol del Estado, haciéndolo incapaz de regular y redistribuir. Durante el período del 2007 al 2014 se implementaron importantes medidas distributivas<sup>16</sup> y redistributivas, entre las cuales se pueden mencionar: una política salarial activa, las políticas sociales, entre las que destacan la provisión gratuita de servicios de salud y educación, la protección social, incluidas las transferencias monetarias no contributivas que incentivaron a su vez la atención a educación y salud de los hijos de los hogares pobres. De hecho, el gasto social incrementó no sólo en volumen por el crecimiento de la economía en general, sino en su importancia macroeconómica respecto al PIB, pasando de ser un 2,55% del PIB en el año 2000, uno de los puntos más bajos de las últimas dos décadas, a 4,22% del PIB en el 2006, y al 9,17% del PIB en el 2014 (MCDS, 2015). La distribución funcional del ingreso mejoró para los trabajadores en el período de estudio: la participación de los trabajadores, a través de las remuneraciones en el Valor Agregado Bruto, aumentó 6 puntos, del 33% al 39%, entre el 2007 y el 2014, en tanto la participación del Excedente Bruto de Explotación<sup>17</sup>, que es la

---

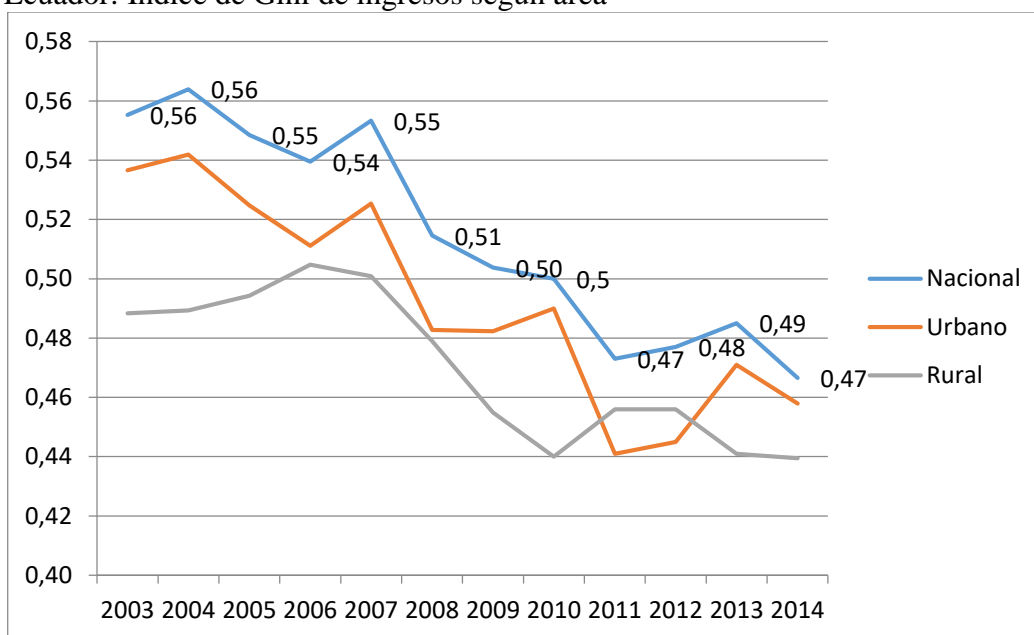
<sup>16</sup> Por medidas distributivas se entiende en esta parte, principalmente a la distribución primaria de los ingresos entre trabajo y capital.

<sup>17</sup> Incluye el ingreso mixto, que es el ingreso que reciben los hogares que no están constituidos como sociedades, donde los miembros del hogar pueden aportar con su trabajo.

retribución al capital, disminuyó 6 puntos, del 66% al 60% en el mismo período, según las cuentas nacionales del Banco Central.

En estas circunstancias y en condiciones de crecimiento económico, la desigualdad medida por ingresos bajó en el período de estudio, entre el 2003 y 2014, el índice de Gini<sup>18</sup> bajó de 0,56 a 0,47, es decir 9 puntos a nivel nacional. De igual manera bajó a nivel urbano y rural conforme se observa en la figura que sigue.

Figura 13  
Ecuador: Índice de Gini de ingresos según área



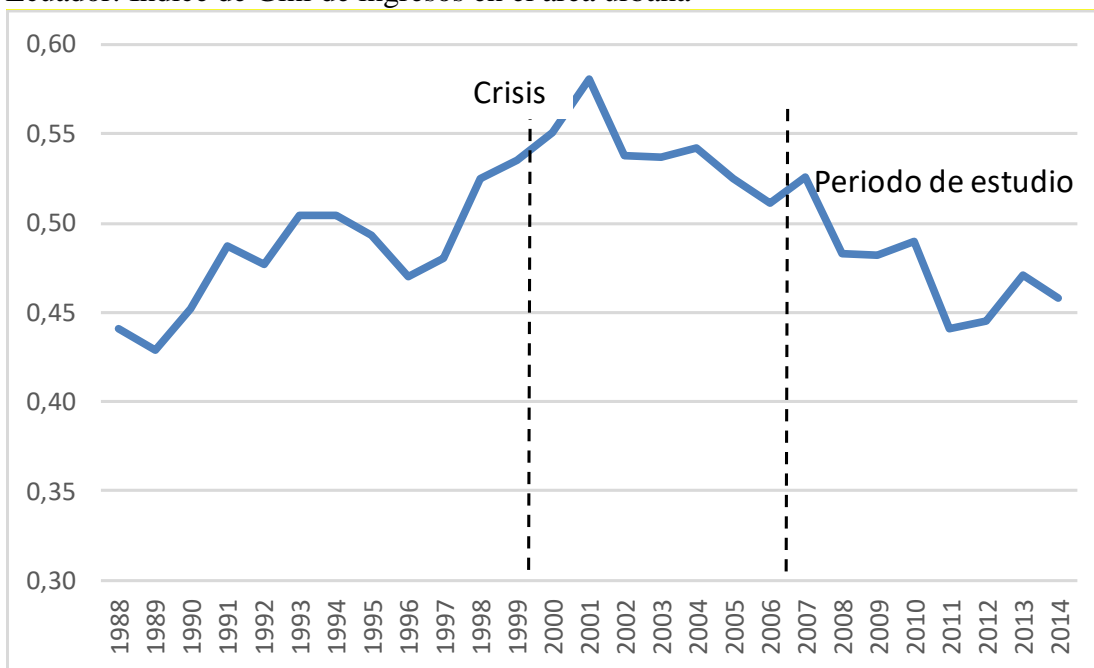
Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años

Como se observa en el gráfico 14, durante la primera mitad de la primera década del nuevo milenio, la desigualdad por ingresos a nivel nacional no sufre mayor modificación, en tanto, a partir del 2007 se observa una reducción importante. A continuación, se observa un gráfico de más largo plazo (Figura 14), que hace ver como la desigualdad de ingresos del área urbana, que es la única serie larga comparable que se tiene, crece desde los años ochenta y noventa hasta llegar a su punto máximo en el año 2001, luego de lo cual empieza a decrecer, particularmente en la última década.

<sup>18</sup> Índice de Gini es un indicador que mide la desigualdad. Mientras este índice se acerca a 1 significa que hay más desigualdad, mientras más se acerca a cero existe mayor igualdad.



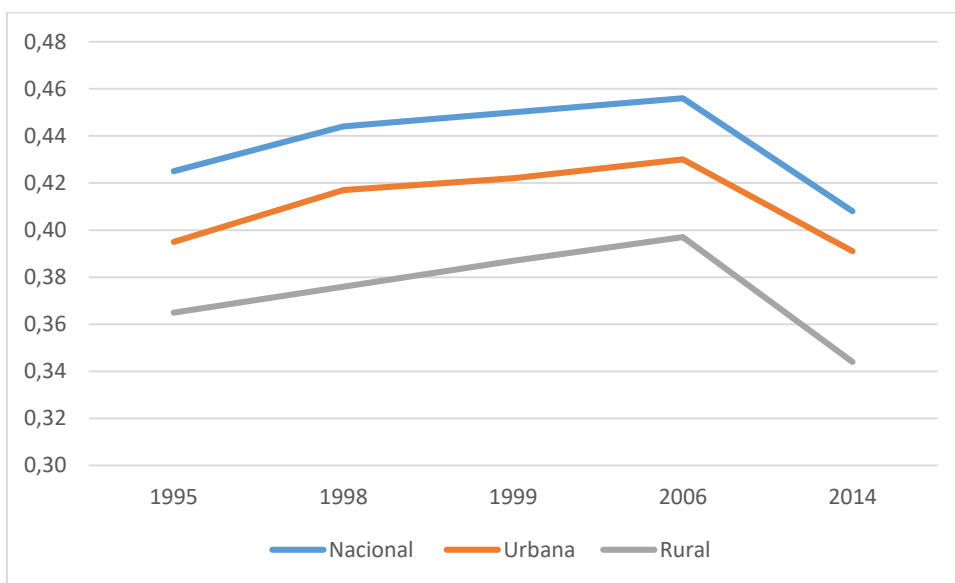
Figura 14  
Ecuador: Índice de Gini de ingresos en el área urbana



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social-SIISE en base a encuestas de empleo del INEC 1988 a 2014

Considerando la desigualdad de consumo desde 1995, y contrastándola con los años donde se cuenta con información, se observa una tendencia similar a la anterior, un incremento de la desigualdad del consumo en los años noventa y una disminución de esta desigualdad en el período de estudio, tanto en el área urbana como rural, si bien no se reduce la desigualdad de consumo en el primer quinquenio del 2000, como se puede apreciar en la figura 15. El índice de Gini de consumo para el 2014 es inferior al índice de Gini de consumo de 1995, previo a la crisis de fines de los años noventa, lo cual indica que la desigualdad en el consumo al 2014 bajó más allá del período pre crisis. El análisis por descomposición de factores mostrado en la sección de pobreza (Castillo, 2016), demostró que entre 1998 y 2006 la pobreza por consumo disminuyó sobre todo por el crecimiento económico, en tanto los factores de redistribución operaron en sentido contrario, de hecho, entre 1998 y 2006 se observa un crecimiento en la desigualdad por consumo. Entre 2006 y 2014, la pobreza de consumo, en cambio, baja por el componente de redistribución y luego por el de crecimiento económico. En el último período baja la desigualdad por consumo.

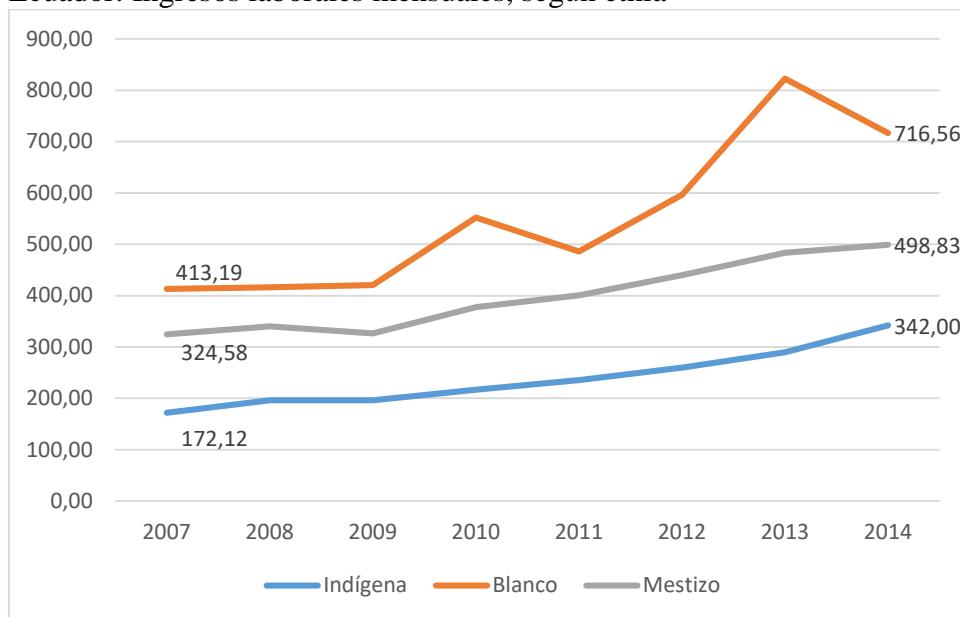
Figura 15  
Ecuador: Índice de Gini de consumo



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social-SIISE en base a Encuesta de Condiciones de Vida, varios años

En este contexto, interesa observar la desigualdad de ingresos por etnia. En virtud de los datos existentes y comparables a nivel de etnia, se cuenta con este tipo de información sólo a partir del 2003, debiendo tomar en cuenta que los primeros años de este milenio incluyen las secuelas de la crisis y de la recuperación económica. Sobre este tema se analizará más en profundidad en el capítulo tres. Sin embargo, se puede anotar en este capítulo, en términos generales, lo siguiente: 1) los ingresos laborales de los indígenas son menores a los ingresos laborales de los blancos y mestizos, como se puede ver en la figura 16; 2) todos los grupos sociales considerados entre el 2007 y 2014 (Ver figura 16) aumentaron sus ingresos laborales; y, 3) la población indígena aumenta más rápidamente sus ingresos laborales a una tasa del 10% promedio anual en el período, respecto a blancos y mestizos que mejoraron sus ingresos en un 8% y 6% respectivamente, por lo que la brecha relativa de ingresos mejora entre esos grupos, aunque aumenta la brecha absoluta.

Figura 16  
Ecuador: Ingresos laborales mensuales, según etnia



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en INEC, ENEMDU varios años

Parte de la explicación de los menores ingresos relativos de la población indígena respecto a la población blanca y mestiza tienen que ver con el nivel de calificación de la población indígena y su vinculación al mercado laboral, aunque también puede tener que ver con procesos de discriminación y temas culturales y de exclusión estructural más complejos. Según un estudio reciente del Banco Mundial (2015), se advierte que la proporción de empleo calificado en el empleo de la población indígena en Ecuador, en el 2010, es solo un tercio de la proporción equivalente de empleo calificado en la población no indígena. De igual modo, según la misma fuente, la probabilidad de trabajar en el sector informal es 12% mayor si la persona es indígena, independientemente de su nivel de educación, género, lugar de residencia, o número de personas a su cargo, lo cual viene acompañado con situaciones de menor seguridad social y prestaciones como la pensión jubilar. La pregunta que se plantea en este trabajo es si la mejora en los niveles de educación y en las transferencias monetarias pudiera haber ayudado no solo a la mejora de los ingresos sino a la reducción de la brecha de ingresos en el contexto de políticas sociales y salariales activas, así como de un dinámico crecimiento económico. Sobre estos aspectos se analizará más en detalle en los siguientes capítulos.

En suma, se observa, que los indígenas son el grupo de población con indicadores sociales más desfavorables en Ecuador, respecto a poblaciones como la blanca y mestiza, si bien en el período de estudio se observa una mejora en el desempeño social de todos los grupos, ciertas desigualdades persisten o exacerbaban, porque ha mejorado más rápido la población blanco y mestiza, pero otras desigualdades tienden a disminuir. Se observa también que el crecimiento económico, es un factor que contribuye a la reducción de la pobreza sobre todo en consumo e ingresos, durante el periodo 2007-2014 pero la redistribución contribuye de manera más importante a la baja de pobreza en ese periodo, por lo que se puede decir que las políticas redistributivas han tenido mucho que ver en el decrecimiento de la pobreza por consumo e ingresos junto al crecimiento económico. La reducción de la pobreza, sin embargo, sobre todo de ingresos y consumo es más acelerada en la población blanca y mestiza que en la población indígena. La brecha general en educación, al contrario, baja entre esos grupos, así como la brecha relativa en ingreso laboral, si bien las brechas absolutas de ingresos persisten.

De acuerdo a Figueroa (2010), el mercado laboral excluye a la población indígena por su bajo nivel de educación, sin embargo, una mejora en el nivel de educación de este grupo poblacional no mejora sus ingresos de la misma manera que lo hace en la población blanca y mestiza. Hasta aquí, se observa que en el caso ecuatoriano claramente mejoró el nivel de educación de los indígenas en estos últimos años, bajando las brechas educativas absolutas y relativas respecto a la población blanca y mestiza, sin embargo, y pese a que también mejoran los ingresos medios laborales, no se observa una conclusión parecida en las brechas de ingresos. En el siguiente capítulo se analizarán más criterios sobre la relación educación e ingresos considerando los grupos étnicos, para responder más adecuadamente a la hipótesis que espera también una disminución en la brecha de ingresos.



### **Capítulo 3: La educación y las brechas de ingreso: la población indígena**

Tomando en cuenta el amplio debate sobre la relación entre educación y desigualdad introducido en el capítulo 1, el presente capítulo se concentrará en analizar las brechas de educación y de ingreso por grupos poblaciones de similares características socio-económicas -excepto etnicidad- para evaluar de mejor manera la primera hipótesis planteada en esta tesis, que sugiere que, la política de educación ocurrida entre 2007 y 2014 habría apoyado a mejorar las capacidades de toda la población, y particularmente de la población más excluida, es decir de la población indígena, y que esa mejora en educación estaría relacionada con un efecto positivo en ingresos y en la reducción de la brecha de ingresos de la población indígena con respecto a la población blanca y mestiza.

Si bien existen muchos factores que de acuerdo a la literatura afectan la posibilidad de que una mejor educación conduzca necesariamente a un mejor ingreso y sobre toda a una reducción de la desigualdad como la herencia familiar, condiciones nutritivas y entorno de los niños, el capital cultural, la calidad de la oferta educativa, las instituciones relacionadas al mercado laboral, el género, la etnia, entre otros (Bourdieu, 1986 ; Card, 1999; DiPetre, Eirich, 2005; Levin, 2011; Gardín, 2010; Birdsall, De la Torre y Meneses, 2008; Levy y Schady, 2013, Solga, 2014; Kanbur y Sitglitz, 2015), el presente capítulo tomará como referente teórico y operativo clave, el trabajo de Figueroa (2010) sobre la teoría sigma, pues tiene un análisis más enfocado en el tema interétnico y aplicado a la realidad de sociedades multiétnicas y jerarquizadas, como el caso de Perú, que es una realidad muy cercana al caso ecuatoriano. El autor predice que no habrá convergencia interna interétnica en ingresos por una mayor educación en la población indígena en los casos de sociedades multiétnicas con procesos intensos de coloniaje. En esta tesis, sin embargo, se espera una asociación positiva entre mayor educación en la población indígena y decrecimiento en la brecha de ingresos respecto a la población blanca y mestiza, por la importante inversión en educación pública y su amplia distribución en la población que resultó en la incorporación de las poblaciones más excluidas. Adicionalmente, este proceso ocurre en el contexto de políticas sociales y redistributivas más amplias, que podrían haber apoyado la efectividad de la mejora educativa, como lo recomienda Solga (2014) en el contexto de su análisis en países desarrollados.

El análisis que se desarrolla a continuación por otro lado no es un análisis de causalidad, aspecto muy difícil de lograr con una política en un contexto de políticas públicas y desempeño económico tan amplio y multidimensional, pero si busca encontrar una asociación entre las políticas educativas y la reducción de brechas educativas y de ingresos interétnica, particularmente entre la población indígena y la población blanco mestiza, como se plantea en la primera hipótesis de esta investigación.

Para este análisis se tomará en cuenta sobre todo a la población asalariada, en la cual se puede reflejar de mejor manera una asociación entre educación e ingresos, en tanto el mercado laboral premia a los trabajadores con mayor educación. El análisis que sigue, considera, en primer lugar, las políticas e inversión en educación ocurridas en el período de estudio y su contraste con las políticas previas. En segundo lugar, se constata si las brechas en educación e ingresos entre la población asalariada indígena respecto a la población asalariada blanca y mestiza han bajado. Finalmente, se analiza la relación entre las brechas educativas y las brechas de ingresos, para confirmar o descartar la hipótesis planteada. En esta parte se considerará tres métodos: 1) el método de Figueroa (2010) basado en estadística descriptiva y análisis de cohortes de edad para evaluar las brechas educativas y de ingresos; 2) el método de Blinder Oaxaca para ver si existe o no discriminación en el mercado laboral y su evolución en el período de estudio; y, 3) la regresión de Mincer para evaluar si existen retornos económicos diferentes para el mismo nivel de educación de los asalariados indígenas y mestizos, y verificar si éstos han cambiado en el tiempo.

### **3.1. Una apuesta por la educación**

A partir del año 2007, el gobierno ecuatoriano hizo una verdadera apuesta por la educación, tanto por el volumen de las inversiones realizadas, muy superiores a las de los años anteriores, como por la magnitud y alcance de las políticas educativas implementadas en búsqueda de disminuir las barreras de acceso, tanto desde la oferta como desde la demanda, a los servicios educativos, y en búsqueda de mejorar la calidad de la educación. Aquellos sectores de población previamente excluidos de los servicios educativos, como la población indígena, muestran mejoras importantes en el acceso a la educación, disminuyendo las brechas existentes con el resto de la población.

### **3.1.1. Breves antecedentes**

La década de 1996 al 2006 fue una década de alta inestabilidad política y económica en Ecuador: el país tuvo siete presidentes de la república y durante ese período se desencadenó una crisis financiera profunda, llegando a su nivel más grave a fines de los años noventa. En este contexto, la política educativa, como el resto de la política social, resultó más bien residual respecto a lo que se priorizaba en la política económica. La inestabilidad política, por su parte, se expresó en la inestabilidad institucional y de las autoridades en el campo educativo. Por estas circunstancias organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (siglas en inglés), impulsaron varias instancias de veeduría como el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), la Fundación Observatorio Social del Ecuador, el Contrato Social por la Educación (CSE), organizaciones que alertaron sobre las debilidades del gasto social y las limitaciones en educación para el bienestar de niños y adolescentes en esos años (Araujo y Bramwell, 2015).

Durante los años noventa y los primeros años de la primera década del 2000 los cambios en política relevante (Ponce, 2010) fueron: la reforma de la educación básica, la descentralización, y programas por el lado de la demanda. La reforma de la educación básica, incluyó la adopción de un sistema de diez grados de educación como educación básica, una reforma curricular en matemáticas y español, y el fortalecimiento de la educación bilingüe para la población indígena. En 1998 se impulsó el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe para la población indígena, llegando al 2005, según Ponce (2010), a cubrir los dos tercios o tres cuartos de la población destinataria. Para Arcos (2008), este sistema, así como la oferta privada que cubrió gran parte de la demanda de la clase media, obedeció a la falta de cobertura y calidad de la educación en el país. En el campo de la descentralización se promovió la creación de 120 Centros Educativos Matrices conformados por 15 a 30 escuelas y centros infantiles, con una Unidad Central Educativa a cargo de la administración, que luego tendrían su propio presupuesto y sistema de incentivos a los profesores. Desde el lado de la demanda los programas básicamente se centraron en el Programa Alimentación Escolar, que a partir de la crisis de 1999 aumentó su cobertura, y en el programa de beca escolar que fue una transferencia monetaria creada en el 2001, también pensada como compensación a la crisis financiera de fines de los años noventa, para niños de hogares pobres del sector rural,



con cobertura limitada. Finalmente, se creó un programa de transferencias monetarias para las madres de hogares definidos como pobres en 1998, llamado Bono Solidario, el mismo que en el 2003 pasó a llamarse Bono de Desarrollo Humano y se lo condicionó a que estos hogares lleven a los niños a las escuelas y a los centros de salud. Pero pese a estos avances el sistema educativo en Ecuador continuaba con muchas debilidades.

Para el año 2006 el sistema educativo ecuatoriano era un sistema poco integrado y con muchas deficiencias. En primer lugar, la importancia de la educación, expresada en la importancia macroeconómica de los recursos asignados a educación, era muy reducida, apenas el 2,3% del Producto Interno Bruto, PIB, del país. En segundo lugar, la institucionalidad a cargo de la rectoría del sistema educativo era débil y con poca capacidad de ejercer su autoridad en todo el sistema. Arcos (2008) analiza los distintos programas e iniciativas que vinieron de parte de organismos multilaterales y alerta sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública, particularmente el Ministerio de Educación y su capacidad de conducción y regulación. Por otra parte, conforme lo resumen Cevallos y Bramwell (2015), existían características problemáticas del sistema educativo: una estructura legal obsoleta para la época; la infraestructura y el equipamiento eran inadecuados e insuficientes por lo que gran parte de la educación se encontraba privatizada; los currículos educativos estaban desactualizados, si bien se habían hecho algunos cambios en los años noventa; no existían estándares de calidad educativa y sistemas de evaluación adecuados; y la profesión de los docentes tenía una baja valoración y un débil proceso de desarrollo profesional. Según Ponce (2010), las brechas educativas entre 1990 y 2001 según territorio (rural/urbano) y etnicidad eran muy altas, solo mejoraron las brechas de género, y la calidad de la educación era deficiente según los resultados de las evaluaciones hechas en lenguaje y matemáticas entre 1996 y 2000<sup>19</sup>.

En virtud de ello, existían dificultades de acceso a la educación, sobre todo en los niveles secundario y superior. Los problemas de acceso, afectaron sobre todo a los más pobres, y entre ellos a los indígenas. En el año 2006 los indígenas tenían menos de la mitad de la escolaridad promedio respecto a la población blanca y a la población mestiza (Ver Gráfico

---

<sup>19</sup> Ponce (2010) hace referencia a las pruebas APRENDO que fueron pruebas estandarizadas para medir destrezas de los estudiantes de segundo, sexto y noveno grado en lenguaje y matemáticas.

5), esto es apenas 4,8 años promedio de educación para las personas de 24 años y más, mientras que los mestizos llegaban a los 9,3 años, y los blancos a los 10,5 años promedio de escolaridad en ese año.

A partir del año 2007, el nuevo gobierno, bajo la presidencia de Rafael Correa, dio mucha importancia política y recursos al sector de educación, además de apoyar la estabilidad y fortalecimiento institucional que permitieron la continuidad de las políticas. Si bien el sistema educativo tiene todavía muchas falencias y existen problemas a resolver, se puede afirmar que, el sistema mejoró en muchos sentidos respecto a los años previos, y que se vieron beneficiados los grupos poblacionales más excluidos, como la población indígena.

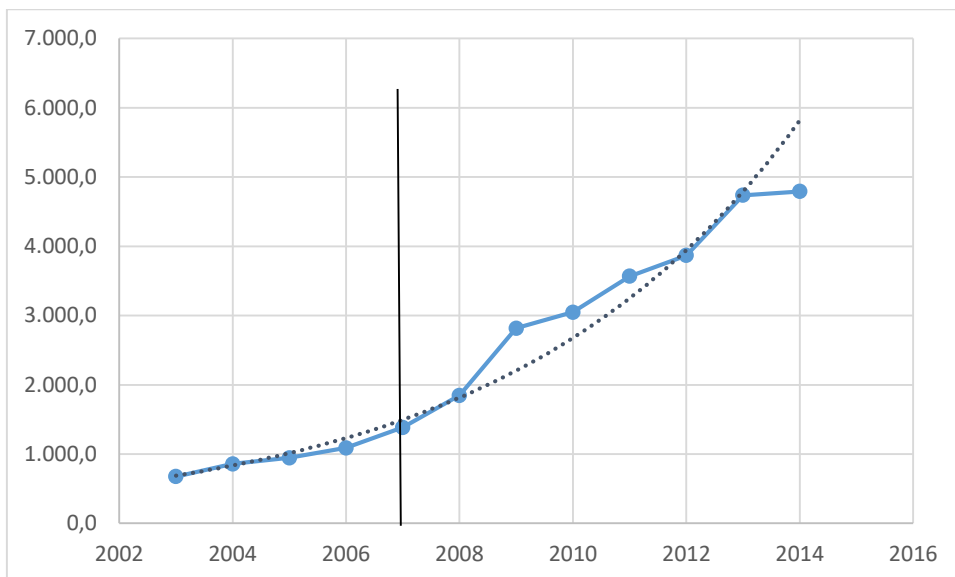
### **3.1.2. La inversión educativa**

A partir del año 2007 se observa un importante incremento en el gasto público en educación. El gasto del año 2014 alcanzó los 4.792 millones de dólares, lo que representó más de 4 veces lo gastado en el año 2006 (Ver figura 17). No solo aumentó el monto del gasto en educación por el crecimiento económico general, sino que aumentó la importancia macroeconómica del gasto en educación, pasando de 2,3% del Producto Interno Bruto, PIB, en el año 2006, a 4,8% del PIB, en el año 2014, lo que se acerca al 6% del PIB que demanda la Constitución del Ecuador del año 2008<sup>20</sup> como mínimo a cumplir progresivamente.

---

<sup>20</sup> Según la decimoctava disposición transitoria de la Constitución de Ecuador del 2008 (Asamblea Nacional del Ecuador), el Estado deberá asignar progresivamente recursos del presupuesto del Estado hasta alcanzar un mínimo del 6% del Producto Interno Bruto.

Figura 17  
Ecuador: Gasto público en educación en millones de dólares



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2015), basado en Ministerio de Finanzas e-sigef

Este importante incremento del gasto en educación se repartió fundamentalmente entre la infraestructura y equipamiento escolar, nuevas contrataciones de maestros, mejoramiento de salarios de los docentes. Solo en inversión en infraestructura y equipamiento, Ecuador pasó a invertir entre 2008 y 2012 casi nueve veces más de lo que había invertido entre 1999 y 2005, de 51 millones de dólares a 437 millones de dólares respectivamente (Cevallos y Bramwell, 2915).

La pregunta planteada es si esta importante inversión en educación habría apoyado sobre todo a los grupos de población mayormente excluidos de la educación, esto es la población indígena y si tendría un efecto positivo en la distribución del ingreso. Antes de proponer respuestas a esta pregunta, se repasará brevemente las principales políticas educativas de la época.

### 3.1.3. Política Educativa

La política educativa durante el período del 2007 al 2014 es una política muy activa que busca confrontar sobre todo los problemas de acceso al sistema escolar y la calidad de la educación impartida. Esta política se expresa en el marco jurídico, en los instrumentos de

planificación, y en las gestiones reales que se promovieron desde las instituciones públicas, fundamentalmente desde el Ministerio de Educación.

En el año 2006, durante el gobierno de Alfredo Palacio ocurre un antecedente importante. En ese año se aprueba el Plan Decenal de Educación 2006-2015, plan diseñado con amplia participación de la sociedad civil y los actores de interés en la educación, el mismo que es aprobado por consulta popular en ese mismo año. Este plan (Ministerio de Educación, 2006) planteó 8 políticas fundamentales: universalizar la educación inicial; universalizar la educación básica; lograr al menos el 75% de cobertura de la matrícula en bachillerato; erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación para adultos; mejorar la infraestructura física y el equipamiento de las escuelas; mejorar la calidad y equidad de la educación, e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas; mejorar la formación de los docentes y revalorizar su profesión mejorando las condiciones de trabajo y de desarrollo profesional.

En el año 2007 este plan es incorporado al plan del nuevo gobierno y se mantiene en la agenda institucional del Ministerio de Educación. Adicionalmente, como lo plantean Cevallos y Bramwell (2015), se reforma el marco legal para actualizar y fortalecer el sistema educativo, recuperar la rectoría del sistema educativo por parte del Estado, y rescatar la escuela pública que se encontraba profundamente debilitada.

En materia legal existen dos hitos político-jurídicos que enmarcan la política educativa: la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

La Constitución del 2008, aprobada mediante referéndum, reconoce como un derecho de los ciudadanos el acceso a la educación, establece por tanto su universalización y obligatoriedad hasta el bachillerato, la gratuidad hasta el nivel de educación superior, y establece mecanismos para mejorar la calidad de los servicios educativos y su evaluación continua (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2008). Este derecho se enmarca en el concepto del Buen Vivir, que de acuerdo a la Constitución es la armonía entre la realización individual, la vida en comunidad, y la armonía con la naturaleza. La cláusula décimo octava de las Disposiciones Transitorias de la Constitución asegura además el financiamiento de la

educación, disponiendo que el presupuesto para educación aumente anualmente al menos en un 0,5% del PIB hasta alcanzar como mínimo un 6% del PIB.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural aprobada en el 2011 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2011) dirigida a la educación hasta el nivel de bachillerato establece nuevos derechos y obligaciones para todos los miembros de la comunidad educativa; fortalece la institucionalidad y la rectoría del sistema educativo por parte del Estado; crea un nuevo bachillerato general unificado que supera la especialización prematura previa de los jóvenes; define tres niveles de educación pre-universitaria, la educación inicial, la educación básica y el bachillerato; y establece la política de nombramientos e incrementos salariales para los maestros. La ley además reafirma el sistema de educación intercultural bilingüe ya existente que permite a la población indígena el aprendizaje en sus propio idioma y contexto cultural, y lo vuelve parte integral del sistema nacional de educación (Cevallos y Bramwell, 2015).

Las prioridades y políticas también se plasman en los instrumentos de planificación del período en referencia: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Los tres planes de gobierno plantean consistentemente políticas de acceso y mejoramiento de la calidad de la educación, aparte de otras políticas más específicas para cada período. Adicionalmente, y con más énfasis en la perspectiva étnica se cuenta con la Agenda Nacional de Igualdad de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas 2013-2017, impulsada por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, la Corporación de Desarrollo para el Pueblo Africano, CODAE y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio, CODEPMOC, y con el apoyo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2014). Esta agenda si bien es reciente (2014) interesa como referente de las propuestas construidas desde los actores indígenas, montubios y afroecuatorianos, pues fue construida participativamente y resume algunas de las demandas históricas de esos pueblos y nacionalidades.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades, 2007), define políticas de educación dirigidas a alcanzar el objetivo 2 del plan, que es mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Entre estas políticas se puede referir las siguientes: las políticas de acceso,

que buscan impulsar el acceso universal a la educación; las políticas que buscan mejorar la calidad de la educación; las políticas de capacitación y formación continua; las políticas destinadas a fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe dirigido a la población indígena; las políticas de promoción de la investigación científica y la innovación tecnológica; y finalmente, las políticas de acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (Senplades, 2009), considera el acceso a la educación y salud, y el desarrollo infantil como estrategias clave para alcanzar el objetivo 1: auspiciar la igualdad y cohesión e integración social y territorial en la diversidad, bajando las barreras de acceso sobre toda a las poblaciones prioritarias, mujeres, pueblos y nacionalidades. En su objetivo 2: mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, plantea políticas de educación muy relacionadas al plan anterior: políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, que impulsen la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios; políticas de capacitación y formación continua; políticas de fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación; se introducen políticas de fortalecimiento de la educación superior con visión científica y humanista articuladas a los objetivos del Buen Vivir; y políticas de acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la población.

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 mantiene a la educación como parte importante de sus políticas correspondientes al fortalecimiento de capacidades y potencialidades de la ciudadanía (Objetivo 4, Senplades, 2013). Varias de las políticas en el campo educativo se mantienen consistentemente, pero también se introducen otras, sobre todo en el área del conocimiento, y otras orientadas a la demanda desde el sector productivo y desde las necesidades de la población. Entre las principales políticas se menciona: políticas de acceso universal a la educación inicial, básica y bachillerato, políticas de democratización del acceso a la educación superior; políticas orientadas a promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos; políticas de mejoramiento de la calidad de la educación; políticas de promoción de espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes de la sociedad. Se añaden políticas para potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción

del Buen Vivir; para impulsar la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, y para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades. Adicionalmente, se consideran políticas para promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país; se plantean políticas de diálogo intercultural que permitan articular el modelo pedagógico y el uso del espacio educativo; finalmente se plantea el impulso de la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del Buen Vivir.

Finalmente, la Agenda Nacional de Igualdad de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas 2013-2017 (CODAE, CODENPE, CODEPMOC, 2014), en la parte relacionada a educación, plantea dos políticas fundamentales. Por un lado, fortalecer la educación intercultural bilingüe en el nivel inicial, básico y bachillerato con pertinencia cultural, a fin de garantizar la permanencia y desarrollo de las culturas de nacionalidades y pueblos como patrimonio de la identidad nacional. Para ello, entre algunos de sus principales lineamientos se tiene: incluir en la malla curricular de estudios del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, SEIB, los temas de desigualdad y racismo por condición étnica y cultural, el cuidado del ambiente, los valores de solidaridad, reciprocidad y honestidad; contar con personal docente mixto, con experiencia, que use una pedagogía culturalmente adecuada y hable el idioma pertinente en los centros de formación y desarrollo infantil; implementar en toda la enseñanza inicial, básica y media del país, la enseñanza obligatoria de los idiomas quichua y shuar como segunda lengua; implementar programas de capacitación y formación a los maestros del SEIB que hablen un idioma ancestral, en temas de conocimientos ancestrales y universales para afianzar la interculturalidad y la calidad de la educación en todos los niveles; promover la elaboración y producción de materiales didácticos y textos en los idiomas ancestrales respectivos; fomentar becas para niños y niñas en situación de pobreza de nacionalidades y pueblos, para garantizar su acceso y permanencia en la escuela; fomentar la aprobación de una lengua ancestral como requisito para la graduación de bachillerato en todos los colegios del país; fomentar el respeto a la indumentaria de nacionalidades y pueblos, en las escuelas y colegios; implementar programas de alfabetización en lenguas ancestrales a través de radio y televisión; dotar de sistemas de movilización para niños y niñas que viven en lugares distantes del centro educativo. Por otro lado, la siguiente política relacionada al campo educativo es fortalecer el SEIB con calidad, en la educación de niñas, niños, y adolescentes

para que puedan acceder a la educación superior. Los lineamientos básicos de esta política son: impulsar programas de investigación en saberes ancestrales y pedagogía de enseñanza-aprendizaje en el SEIB; crear postgrados que consideren la medicina ancestral y alternativa en las universidades; fortalecer el modelo intercultural en las universidades Yachay y Amazónica<sup>21</sup> para que desarrollen conocimientos y ciencias alternativas adecuadas al paradigma del Buen Vivir; fortalecer y ampliar el sistema de becas para permitir el acceso democrático de nacionalidades y pueblos a la educación de postgrado que permita el cierre de brechas sociales, económicas y culturales. En relación a esta agenda que propone muchas medidas de acción afirmativa, cabe decir que la mayoría de temas han sido considerados con mayor o menor énfasis por parte del gobierno, excepto, particularmente la obligatoriedad de la enseñanza de los idiomas quichua y shuar como segunda lengua en el sistema escolar y el requerimiento de que su aprobación sea requisito para la graduación de bachillerato en todos los colegios del país, sobre lo cual no existe un acuerdo oficial<sup>22</sup>.

En este marco jurídico y de planificación, interesa fundamentalmente analizar las políticas educativas articuladas a los temas de acceso y de calidad que en efecto se ejecutaron, y que son clave para lograr una inclusión adecuada de la población indígena al sistema educativo y posteriormente al mercado laboral.

#### **a. Políticas para favorecer el acceso a la educación**

Las políticas para favorecer el acceso a la educación por parte de los grupos excluidos, la población más pobre, sobre todo rural, y entre ella la población indígena, se pueden agrupar en: políticas dirigidas a ampliar la oferta educativa, y políticas dirigidas a promover la demanda de los servicios educativos.

Las políticas desde el lado de la oferta se dirigieron fundamentalmente a crear o mejorar la infraestructura y equipamiento educativo, y a regularizar contrataciones existentes y contratar nuevos maestros en base a concursos de méritos (Cevallos y Bramwell, 2015).

---

<sup>21</sup> Yachay es una universidad pública de investigación de tecnología experimental que funciona en la provincia de Imbabura, en la Sierra Norte de Ecuador. La Universidad Regional Amazónica Ikiam, es una universidad pública creada en la Amazonía de Ecuador para investigación y formación de profesionales especializados en Ciencias de la Vida, Ciencias de la Tierra y Ciencia de los Asentamientos Humanos. Ambas universidades fueron creadas recientemente por el gobierno de Correa.

<sup>22</sup> Entrevista al ex Viceministro de Educación Pablo Cevallos realizada el 14 de julio de 2015.



En el campo de la infraestructura, se construyeron nuevas escuelas en las regiones, niveles y modalidades donde eran insuficientes o ausentes; se mejoraron las plantas físicas y los equipamientos sobre todo de las escuelas de las áreas rurales y urbano-marginales desatendidas; y, se reorganizaron las unidades educativas para optimizar coberturas y costos. En relación a las escuelas del área rural, donde se asienta mayoritariamente la población indígena, al momento está en proceso la creación o adaptación de escuelas que ganen en escala y cobertura y puedan tener más servicios, en lugar de escuelas comunitarias muy pequeñas y dispersas con servicios limitados. Este proceso no ha estado libre de problemas y críticas, por parte de la población campesina e indígena que encuentran a esas escuelas lejanas sin solución clara en el transporte público. En todo caso, este proceso amerita una evaluación para tener una clara valoración de los impactos, con el objetivo de encontrar la solución más adecuada desde el interés de lograr una educación de calidad, pertinente y accesible para la población indígena.

El incremento de la inversión destinada a ampliar y mejorar la oferta educativa fue significativo. Como se hizo referencia previamente en el análisis de inversión en educación, solo el monto de inversión para equipamiento e infraestructura educativa entre el 2008 y el 2012 fue casi nueve veces superior al monto registrado para el período entre 1999 y 2005. De la mano con la ampliación de la infraestructura educativa aumentó el número de profesores, promoviendo la jubilación de las generaciones más antiguas de maestros, lo que permitió el financiamiento de nuevas generaciones de profesores. Se mejoraron también los salarios de los maestros, homologándolos a los salarios del resto del servicio público (Araujo y Bramwell, 2015).

Mención especial merece la educación intercultural bilingüe, garantizada constitucionalmente y dirigida a la población indígena. El artículo 29 de la Constitución del 2008 garantiza el derecho de las personas a aprender en su propia lengua y ámbito cultural. La población indígena por cierto no acudía solo a este tipo de educación, por las limitaciones de oferta, y porque carecía de calidad<sup>23</sup>. Conforme lo señalan Cevallos y Bramwell (2015), el gobierno de Correa hizo reformas, articuló la educación intercultural bilingüe, antes implementada por una institución autónoma, la Dirección Nacional de Educación

---

<sup>23</sup> Idem.

Intercultural Bilingüe, al sistema educativo nacional, incorporando dicha Dirección al Ministerio de Educación, al mando de una Subsecretaría especializada. Se buscó integrar dos sistemas educativos antes separados y poner estándares de calidad y contenidos comparables, aunque tengan especificidad propia. Esta decisión ha sido cuestionada sobre todo por las organizaciones indígenas que antes eran parte de la administración de dicha Dirección y piensan que pierden espacios ganados. No existen sin embargo evaluaciones duras que muestren resultados en calidad, dado que los cambios han tenido pocos años de vigencia, a partir de la Ley Orgánica de Educación Intercultural del 2011. En todo caso, se han emitido acciones para mejorar el modelo de gestión en este tipo de educación que norman el uso de la lengua de la nacionalidad, la lengua de relación inter-cultural y la lengua extranjera (Ministerio de Educación, 2014).

En el campo de la educación superior, se tomaron varias medidas que pudieron afectar en distintas direcciones, al menos en el corto plazo, el acceso a las universidades y la oferta de estos servicios de educación. Por un lado, se cerraron 17 universidades que no cumplían los estándares académicos necesarios, y se crearon 5 universidades; adicionalmente se instauraron exámenes de admisión a las universidades públicas a partir del 2012, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Educación Superior que dispone la implementación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión. Las evaluaciones, sin embargo, evitaron ser excluyentes, evaluando sobre todo el razonamiento cognitivo y no un conocimiento específico. Este sistema incluyó además cursos de nivelación para compensar las disparidades de la educación en bachillerato. Por otro lado, se impulsó la gratuidad de la educación pública superior, lo que junto a la ruptura de los mecanismos informales basados en redes de influencia social para el acceso a las universidades favoreció a la población de menos recursos, a las poblaciones históricamente más excluidas, como la población indígena (Ramírez, 2016). Como se comentó previamente en el capítulo dos, Ramírez (2016) concluye en su estudio sobre educación superior, que el efecto positivo de la gratuidad en la educación superior habría prevalecido sobre el efecto de la posible afectación de los exámenes de admisión y el cierre de las universidades de baja calidad, basado en los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Por otra parte, el Estado incrementó cuatro veces la inversión pública en educación superior en el período de estudio, pasando de 516 millones de dólares a 2161 millones de dólares respectivamente, lo que representa una duplicación de su

importancia macroeconómica, del 1% del PIB en el 2006 al 2,1% del PIB en el 2014, que es una participación superior a aquella de los países de la región (promedio de 1% del PIB) (Ramírez, 2016 y Ballas, 2016). Adicionalmente se incrementó la proporción del gasto en la universidad pública respecto a la universidad privada. Si bien todavía existen limitaciones en la oferta de cupos de las universidades públicas, el conjunto de medidas provocó mayor equidad en el sistema público principalmente, dando paso a un mayor acceso a la universidad de la población de los deciles más pobres, respecto a los deciles más ricos, y el incremento de estudiantes que entran por primera vez a educación superior en su familia, como se comentó en el capítulo previo. Ello también abre oportunidades para la población indígena, aparte del impulso de un sistema de becas que buscó su inclusión.

Las políticas desde el lado de la demanda apuntaron a apoyar la motivación y la capacidad de las familias para llevar a sus hijos a las escuelas. Según la encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo de 2008 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, referida en PREAL, Fundación Ecuador, y Grupo Faro (2010), la mitad de los estudiantes que no asistió a la escuela no lo hizo por razones económicas.

En consideración de ello, parte importante de las medidas implementadas por el gobierno buscaron bajar las barreras de acceso económicas. En primer lugar, el Ministerio de Educación eliminó todo pago de matrícula y aporte voluntario que pagaban los padres de familia para financiar costos adicionales de materiales complementarios, mantenimiento, entre otros. En segundo lugar, el mismo Ministerio difundió textos escolares gratuitos para la Educación Básica tanto en español, como en quichua, el idioma mayoritario de la población indígena, para los estudiantes del sistema escolar intercultural bilingüe. En el bachillerato se han repartido ciertos textos, pero no cubren ni todas las materias, ni todos los años (Cevallos y Bramwell, 2015). En tercer lugar, y particularmente en las áreas rurales se distribuyeron uniformes escolares en los niveles de educación inicial y básica del sistema público. Acerca de esta última medida, las evaluaciones realizadas entre 2008 y 2010 no arrojan impactos en la matrícula y más bien son desfavorables en asistencia (Hidalgo, Onofa, Oosterbeek, y Ponce, 2013). Al respecto, una de las explicaciones sugeridas es que, al no costarles a los padres, existe menos compromiso para la asistencia. En todo caso, esta política en particular amerita mayor análisis.

En el caso de las instituciones de educación superior pública se implementaron medidas para favorecer la demanda como la extensión de la gratuidad en el sistema de educación superior pública, una política de becas que consideró a las poblaciones excluidas, la eliminación del examen de conocimiento por el examen de razonamiento cognitivo, y los cursos de nivelación que pretendieron reducir la desigualdad de partida en la educación superior por las diferencias en la calidad de la educación de bachillerato.

Además, el Gobierno Nacional ajustó y consolidó otras políticas de incentivos para la atención a las escuelas, que ya existían previamente, tales como los programas de transferencias monetarias condicionadas para los hogares pobres y los programas de alimentación escolar.

En primer lugar, está el Bono de Desarrollo Humano, BDH, que es una transferencia monetaria entregada mensualmente a las madres de familia de los hogares calificados como pobres, creado en principio sin condicionamientos, pero con la expectativa de que exista la corresponsabilidad de los padres de llevar a sus hijos a la escuela y a los chequeos de salud. Esta transferencia monetaria empezó a funcionar desde el año 1998, y según evaluaciones hechas en el período previo al presente estudio, se encontraron resultados diferenciados. Schady y Araujo (2006) demuestran su efectividad en mejorar matrícula escolar y en bajar trabajo infantil en la población perceptora. En cambio, otros estudios, como el de Ponce (2010), no encontraron efecto alguno, aunque el autor aclara que se requiere forzar la condicionalidad de llevar los hijos a la escuela y los chequeos de salud para lograr resultados más efectivos. Durante el período 2007-2014 se plantean algunos cambios: se incrementó de manera considerable el monto del BDH, pasando de 15 a 50 dólares mensuales, aunque ya desde el 2006 se lo había condicionado a la asistencia de los niños a la escuela, así como a los controles de salud para los niños hasta los 5 años, en el 2007 y 2008 inició el monitoreo de las corresponsabilidades. Sobre este programa se desarrollará mayor análisis en el siguiente capítulo.

En segundo lugar, está el Programa de Alimentación escolar que a pesar de que empezó a aplicarse a fines de los noventas, su cobertura fue siempre limitada. A partir del 2007 se incrementó la cobertura del Programa de Alimentación Escolar tanto en el número de unidades escolares como en días de atención. Se llegó a entregar refrigerios para la media

mañana para los estudiantes de educación inicial y básica hasta el séptimo grado de las áreas urbanas, y desayunos para los estudiantes de educación inicial y básica, hasta el décimo grado, de las áreas rurales (Cevallos y Bramwell, 2015). Según estudios especializados, estos programas que buscan incentivar desde el lado de la demanda la atención a las escuelas tienen efecto siempre y cuando la oferta educativa responda adecuadamente (Fiszbein y Schady, 2009). En el caso ecuatoriano, se avanzó en ambas dimensiones.

#### **b. Políticas dirigidas a mejorar la calidad de la educación**

Si bien resulta complejo definir apropiadamente lo que es calidad educativa, se podría decir que, considerando los resultados de pruebas estandarizadas de la UNESCO para la región de América Latina y el Caribe, Ecuador avanzó en matemáticas y lectura, si bien en lectura no se llega todavía al nivel del promedio regional. En efecto, según el Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad de la Educación, SERCE y TERCE realizados en los años 2006 y 2013 respectivamente, se observa un importante aumento en los rendimientos de los estudiantes de tercero y sexto grado en matemáticas y lectura (UNESCO, 2008, y UNESCO, 2014). La puntuación media tanto en matemáticas como en lectura de los estudiantes ecuatorianos de tercero y sexto grado en el 2013 está entre las que más aumenta en relación al 2006, donde todas las puntuaciones del país se encontraron bajo el promedio regional. La puntuación media en lectura de los estudiantes de tercero y sexto grado, sin embargo, sigue bajo la puntuación promedio regional, si bien se acerca a ese nivel en el 2013, y la puntuación media en matemáticas, para ese mismo año, sobrepasa la media regional según los resultados del TERCE. La calidad educativa, sin embargo, no avanza de la misma manera para todos los grupos de población, y la población indígena ubicada sobre todo en el área rural con todas las limitaciones de la educación rural y de la educación intercultural bilingüe avanza menos según los resultados referidos de la UNESCO (2008 y 2014). Particular atención para mejorar las condiciones educativas de la población indígena merece la Educación Intercultural Bilingüe, como lo advierte el estudio sobre las poblaciones indígenas en la región Latinoamericana del Banco Mundial (2015).

Cevallos y Bramwell (2015) agrupan a las políticas de mejoramiento de calidad educativa en tres dimensiones: la redefinición del propósito general del sistema escolar que garantice igualdad de oportunidades educativas a los ciudadanos; el mejoramiento de las capacidades

profesionales de los maestros; y la superación de las prácticas tradicionales de valoración y mejoramiento de las escuelas que den un rol más protagónico a las propias escuelas y maestros como agentes de cambio.

Parte relevante de los cambios en dirección a mejorar la calidad escolar fue la actualización de los currículos. En el 2010 se actualiza el currículo de la educación básica, y en el 2011 el del Bachillerato General Unificado, que entró en vigencia luego de unificar las distintas modalidades de bachillerato especializado existentes. Estos cambios vinieron acompañados por el establecimiento de estándares de aprendizaje para posibilitar su evaluación y de la adecuación de los textos escolares. Todas estas innovaciones, aunque no libres de cuestionamientos y dificultades, han permitido la actualización curricular y la posibilidad de construir un sistema de evaluación de los aprendizajes en base a estándares (Cevallos y Bramwell, 2015). En todo caso falta mucho para lograr una calidad adecuada, sobre todo en el sector rural, que es donde se localiza fundamentalmente la población indígena.

En lo que corresponde al mejoramiento de las capacidades de los maestros, que es uno de los componentes clave para mejorar la calidad de la educación se avanzó en varias direcciones (Araujo y Bramwell, 2015). Por una parte, el mejoramiento de la formación de los maestros tanto inicial como continua, a través de la creación de una Universidad Nacional de Educación con la misión de contar con programas que formen profesores de alta calidad. Esta universidad apenas ha iniciado su funcionamiento, es muy temprano para mirar resultados. También están las opciones de becas para estudios en educación para los estudiantes con mejor puntuación en los exámenes de ingreso a la universidad, y la posibilidad de formación continua a través del Sistema Integral de Desarrollo Profesional (SIPROFE) vigente desde el año 2008. Por otra parte, se ha buscado seleccionar a los mejores profesores, a través de un sistema de evaluación exigente para la selección de candidatos en base a méritos y exámenes. Finalmente se ha buscado retener a los mejores profesores con incentivos adecuados en relación con las condiciones de trabajo y desarrollo profesional. Para ello, se ha empezado por mejorar las condiciones salariales de los maestros nivelando su estatus salarial con el resto de funcionarios públicos de igual nivel de calificación. De hecho, los salarios más que se duplicaron para un maestro que recién inicia su carrera entre 2006 y 2012, de 396 dólares a 817 dólares respectivamente. De otro lado, se promueve la carrera profesional basada en

méritos; se impulsa la capacidad de autonomía y toma de decisiones; se impulsa una relación razonable profesor-estudiante, se asegura una adecuada infraestructura escolar, entre otros.

En relación a los temas de calidad, cabe anotar que en el año 2012 se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEVAL, para evaluar el sistema educativo en base a estándares de calidad (INEVAL, 2015). Los sujetos de evaluación incluyen a los estudiantes, los maestros y directivos, y los centros educativos. Esta institución, relativamente nueva, se potencia como una instancia adecuada para mantener un sistema de evaluación y apoyar el mejoramiento en la calidad educativa.

Otro aspecto importante ha sido la desconcentración de la operación y procesos del Ministerio de Educación a sus unidades territoriales con la creación de Subsecretarías Zonales y Coordinaciones en las distintas zonas, encargadas de coordinar los distintos distritos y circuitos educativos, para dar un mayor rol a maestros y escuelas en el cambio (Araujo y Branwell, 2015). También se cambió el concepto de los supervisores escolares por consejeros y auditores, con la misión de identificar los problemas y apoyar en las soluciones.

Mención aparte merecen las políticas dirigidas a mejorar la calidad de la educación superior. Uno de los hitos de política importante en esta materia fue la Ley Orgánica de Educación Superior que se expide en el 2010, que consagra, aparte de la gratuidad de la educación pública superior y su reglamentación; los sistemas de evaluación y acreditación de las universidades, docentes y estudiantes; el cogobierno para las universidades particulares; la forma de asignación de recursos financieros en función de calidad, cobertura, investigación y pertinencia de la educación; entre otros. Una política importante para el mejoramiento de la calidad de las universidades, ha sido el impulso y mantenimiento de estándares académicos mínimos, lo que dio lugar, como ya se comentó previamente, al cierre de universidades que no cumplían con dichos estándares académicos y a la categorización de las universidades que reciben recursos en función del número de estudiantes y criterios de calidad, evaluados por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEEACES. Al respecto, Ramírez (2016) rescata la necesidad de acercar los criterios de calidad y equidad en educación superior, y analiza el mejoramiento de la calidad en el sistema de educación público conducente a cerrar brechas de calidad que impidan la reproducción de un sistema educativo que genere estratificación socioeconómica. La

introducción de exámenes de admisión para los estudiantes (Examen Nacional para la Educación Superior, ENES), por razonamiento cognitivo y la implementación de cursos de nivelación para apoyar a los estudiantes de los distintos territorios y condiciones económicas y educativas apoyó a conciliar la mejora en la calidad con políticas de equidad. Adicionalmente, ha jugado un rol importante en el mejoramiento de la calidad, el incremento del número de maestros en condiciones de trabajo estables, con nombramientos en bases a méritos; y, el mejoramiento del sistema salarial, con una reglamentación que reconoce el tiempo de preparación de clase, de tutorías, de tesis, y de investigación, lo que confrontó la gran precarización laboral de profesores que se daba en el sistema universitario ecuatoriano.

Finalmente, respecto a políticas de acción afirmativa en las universidades que han beneficiado a la población indígena se puede mencionar<sup>24</sup>: cuotas del 5% mínimo para grupos excluidos, entre los que se encuentra la población indígena para universidades públicas y privadas que ya lo contemplaba la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, pero que se reglamenta a través de una resolución ministerial en el 2014; las carreras aprobadas a partir del 2012, que incluyen la carrera de educación intercultural bilingüe, y varias carreras a nivel técnico y tecnológico relacionadas con el mundo rural, la biodiversidad y la agricultura, de interés para la población indígena; el impulso para que todo el sistema de educación superior sea intercultural con premiación y reconocimiento a las prácticas interculturales; oportunidades de becas en el exterior solo para indígenas (convocatoria 2014); la universidad IKIAM ubicada en la Amazonía ecuatoriana, región con una importante participación de comunidades indígenas que ofrece carreras en Ciencias de la Vida, Ciencias de la Tierra y Ciencia de los Asentamientos Humanos, son entre otras iniciativas de llegar particularmente a la población indígena.

En suma, la política educativa fue muy activa y multidimensional durante el período de análisis 2007-2014. No solo hubo recursos comprometidos, sino también voluntad de cambio y estabilidad política, que permitieron realizar las adecuaciones jurídicas, institucionales y programáticas necesarias. El objetivo clave de la política educativa ha sido favorecer el acceso a una educación de calidad sin exclusión de ningún tipo. La población indígena

---

<sup>24</sup> Entrevista al Ministro a cargo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, SENESCYT, René Ramírez realizada el 13 de junio de 2016.



tradicionalmente marginada de la educación, habría sido una de las más importantes beneficiarias de tales políticas, si bien los resultados en calidad todavía no muestran avances a la par de los otros grupos poblacionales. A continuación, se verificará más a profundidad los resultados de esas políticas en términos de la situación educativa de la población indígena respecto al resto de la población a lo largo del período, y la posible relación con la distribución del ingreso.

### **3.2. La educación y la distribución del ingreso**

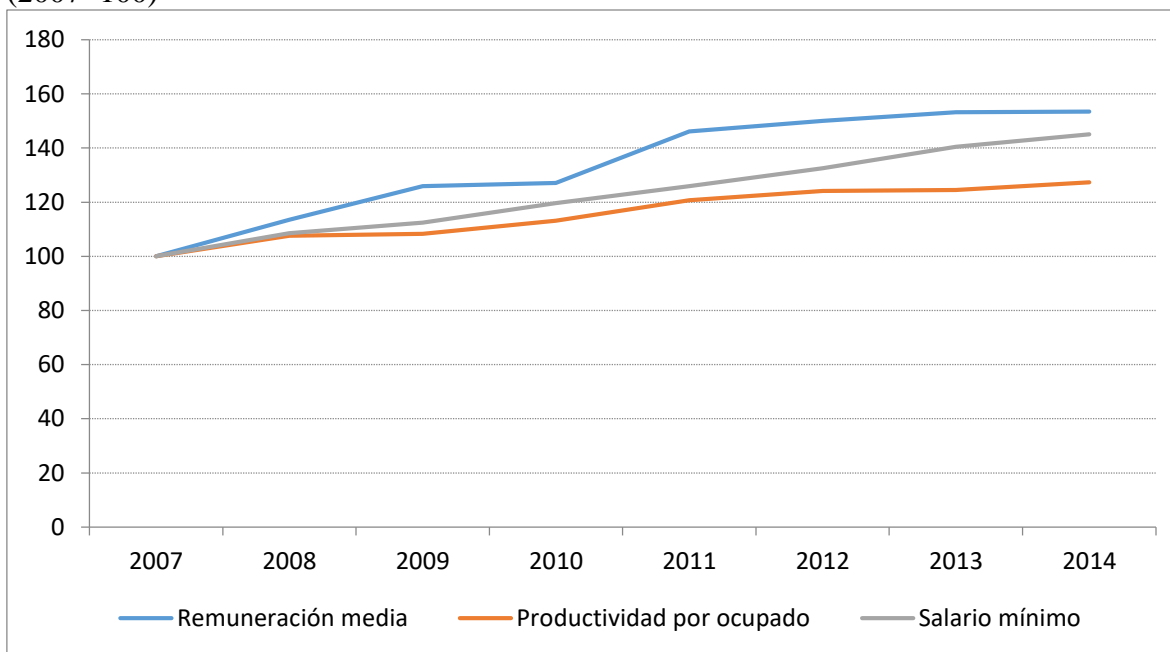
De acuerdo al modelo teórico de Figueroa (2010) introducido en la sección 3 del capítulo 2, en sociedades multiétnicas con historias de coloniaje que han resultado en sociedades heterogéneas y jerárquicas, la educación tiene distintos retornos económicos según clase y etnia, siendo menos favorable para los grupos más excluidos, particularmente la población indígena. Una conclusión cercana se encuentra en un estudio que analiza la población afroamericana en Estados Unidos, donde autores como Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippette (2016) o Emmons y Noeth (2015) encuentran que la educación y el esfuerzo no son suficientes para mejorar los ingresos de los afroamericanos frente al resto de la población, y que en ello influyen los activos económicos que tienen los unos y los otros, heredados de sus familias. En la realidad latinoamericana Levy y Schady (2013) analizan también diferencias de partida entre los niños, de todos modos, relacionadas con las condiciones socioeconómicas de los padres como la nutrición y el entorno de desarrollo, o con la calidad de la oferta educativa y particularmente de los maestros. Todos estos factores pesan en la efectividad de la educación y la perpetuación de la desigualdad. Otros encuentros de autores como Kanbur y Sitglitz (2015), explican la desigualdad con otros factores más allá de las herencias y las diferencias en capital humano, entre ellos cuentan la discriminación y las conexiones en el mercado de trabajo. Otros autores hablan de las diferencias en capital cultural, o el *Matthew effect* y las ventajas acumulativas de pertenecer a un grupo o clase social (Bourdieu, 1986; Merton, 1968; DiPetre, Eirich, 2005), o las diferencias en el origen social, las dotaciones iniciales de capital, la discriminación y otros temas institucionales y políticos, como lo plantea Piketty (2015). Figueroa (2010) agrupa, de cierto modo, a todos esos factores en las diferencias de las dotaciones iniciales que tienen los distintos grupos sociales en activos no

solo económicos sino sociales, políticos y culturales, que pesan en los resultados económicos, aunque mejore el capital humano.

Según Figueroa (2010), sin un cambio en la desigualdad inicial en la dotación de activos económicos, políticos y sociales, la educación no cambiará la distribución del ingreso. La presente tesis planteó sin embargo la hipótesis de que, en virtud de la gran inversión y las políticas desarrolladas en educación, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, acompañadas además de otras intervenciones redistributivas como las transferencias monetarias, y políticas salariales activas, que habrían beneficiado sobre todo a los más excluidos, es posible una disminución en la brecha de ingresos de la población indígena respecto a los otros grupos de población.

De acuerdo a un reciente estudio de Atuesta, B.; Cuevas, F.; Zambonino, D. (2016), considerando las encuestas de condiciones de vida y la desigualdad y pobreza por consumo en el sector urbano, los autores encuentran que el principal factor que explica la disminución de la pobreza y la desigualdad por consumo entre 2006 y 2014 en el sector urbano de Ecuador es el ingreso laboral y en segundo lugar las transferencias. Estos resultados son parecidos a lo que esta tesis encuentra más adelante, según se explica en el capítulo 4, considerando las encuestas de empleo, subempleo y desempleo, y la desigualdad y pobreza por ingresos en el ámbito nacional. Se encuentra que la disminución de la pobreza y desigualdad por ingresos a nivel nacional entre 2006 y 2014 se da sobre todo por los crecientes ingresos laborales y por la transferencia monetaria dirigida a los hogares pobres, que es el bono de desarrollo humano. En estas circunstancias todo aquello que afecte al ingreso laboral es relevante. De acuerdo a la teoría clásica de capital humano (Becker, 1993; Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Keeley, 2007; Levin, 2011), la educación juega un rol importante en el nivel de ingreso individual, si bien el ciclo económico, y la política salarial que activamente incrementó el salario mínimo en el período de estudio (2007 a 2014), incluso por sobre los niveles de productividad (ver Figura 18), también jugaron un rol, aquí interesa entender las relaciones entre la educación y la desigualdad interétnica.

Figura 18  
Ecuador: Índices de remuneración media, salario mínimo y productividad por ocupado, 2007-2014  
(2007=100)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Más allá del incremento generalizado del ingreso laboral, el nivel de educación está relacionado con la movilidad económica ascendente, y si el acceso a la educación y el nivel de educación mejoró particularmente en los grupos sociales más excluidos, se pudo provocar un efecto en la distribución de la educación y de los ingresos, que es lo que se tratará de analizar en este capítulo, analizando sobre todo la situación de la población indígena versus la población blanco mestiza.

Para hacer operativos estos planteamientos y analizar los datos a la luz de esta teoría, primero se agrupará la población ecuatoriana en tres grupos sociales: población blanca, población indígena, y, población mestiza. La última representa la mezcla entre los dos primeros grupos de población. Como ya se observó en el capítulo 2, existen otros grupos de población según etnia como la población que se reconoce como montubia, afroecuatoriana, negra y mulata, sin embargo, estos grupos no serán considerados en este trabajo. El énfasis del estudio es analizar si la población naturalmente originaria de las tierras donde hoy es Ecuador, esto es, la población indígena, que fue colonizada por los españoles, ha podido movilizarse socialmente, de tal modo que hayan disminuido las brechas de ingresos respecto a la

población blanca y mestiza, ayudados por un *shock* de inversión y política pública en educación mantenidos entre el 2007 y el 2014, que les habría beneficiado particularmente.

Se considerará la definición de población indígena por auto-identificación, que es la que normalmente consideran las estadísticas oficiales ecuatorianas<sup>25</sup>. Para el análisis de este capítulo se usarán las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC de varios años, evitando considerar los años donde puede existir problemas de comparabilidad o de actualización en el marco muestral (2010, 2011, 2012). Se tomará dos puntos de contraste: un punto antes del período 2007 al 2014, y un punto al final de este período, el 2014. Para ampliar el número de observaciones y poder ganar representatividad estadística de la población indígena bajo las distintas categorías, se ensamblarán varias encuestas en los dos puntos de contraste. El ensamble será más amplio sobre todo en los primeros años antes del período de estudio, debido a que las muestras eran más pequeñas. De este modo, el punto de contraste antes del período de estudio considera el ensamble de las ENEMDU de los meses de diciembre de los años 2003, 2004, 2005 y 2006, bajo el supuesto de que no ocurrió nada relevante en términos de la inversión y políticas educativas que hayan cambiado de manera importante las características educativas de la población. De hecho, como se observa en la figura 8, entre el 2003 y el 2006 no hay grandes cambios en los años de escolaridad de la población total, variando apenas un 0,16, entre 8,90 y 9,06 años respectivamente. Una variación acotada y similar ocurre en los años de escolaridad de la población indígena, que pasa de 4,59 a 4,75 años entre el 2003 y el 2006. La inversión pública por su parte en ese mismo período es baja tanto en su valor absoluto como en su importancia macroeconómica respecto al período de estudio. Mientras entre el 2003 y el 2006 la inversión aumenta 403 millones de dólares, entre el 2007 y el 2014, la inversión sube más de 4 veces el valor del 2007, por un valor de 3408 millones de dólares. De igual modo, la importancia macroeconómica se modifica muy ligeramente entre el 2003 y 2006, del 2,1% del PIB al 2,3% respectivamente, mientras pasa del 2,7% del PIB en el 2007 al 4,7% del PIB en el 2014. Podemos así pensar que es razonable unir las encuestas entre el 2003 y el 2006, y considerar un comportamiento promedio de las variables educativas y socio-económicas de esos años, para contrastarlas con el período de

---

<sup>25</sup> En el caso peruano, aquí referido, Figueroa (2010) considera el criterio del nacimiento en un distrito rural

estudio. En el caso del punto de contraste final, el año 2014, se considera un ensamble de las ENEMDU de junio y diciembre de ese año, ambas encuestas con alcance nacional.

Con esta información, lo primero que se analizará a continuación, siguiendo el método de Figueroa (2010), es chequear si existen diferencias estadísticamente significativas en los promedios de años de escolaridad y de ingresos entre los grupos étnicos de interés, y, si existe movilidad tanto en educación como en ingresos en la población indígena, y si estas características se han modificado en el período 2007-2014. A diferencia de Figueroa (2010), que considera básicamente una sola encuesta en el caso peruano (el año 2003), en este trabajo se consideran varias encuestas, y por tanto se podrá contrastar de mejor manera el desempeño de las variables de interés en el tiempo. Luego observaremos si existen señales de una mayor convergencia en ingresos considerando algunas variables de control. Finalmente verificaremos si los retornos económicos de ingresos por distintos niveles de educación entre la población indígena y blanco mestiza es diferente, y si esas diferencias han cambiado en el tiempo.

Figueroa (2010) no usa regresiones en base a dos argumentos principales. Por un lado, plantea la ausencia de información para ciertos niveles de educación, por ejemplo, educación superior en la población indígena, que es la expresión de la exclusión. Por otro lado, plantea que teóricamente los distintos grupos étnicos tendrían distintas relaciones entre educación e ingresos (niveles de retorno económicos diferentes para mismos niveles de educación), por tanto, cuestiona que se pueda asumir una misma curva de retornos económicos de la educación para todos los grupos sociales. Frente a ello, cabe anotar, que, en este estudio, se cuenta con información mínima necesaria para los distintos niveles de educación, y la regresión de ingresos según características socioeconómicas poblacionales, no asume una sola curva de retornos económicos de la educación, al contrario, prueba justamente si existe o no diferencias en esos retornos por etnia. Si bien, las mayores restricciones de información en este trabajo, se presentan en la población blanca, por su tamaño, para el análisis de regresiones se une esta población a la población mestiza, y se la contrasta en un solo grupo con la población indígena para evitar la reducida representatividad estadística. Por tanto, y con las consideraciones señaladas, aparte del método de Figueroa, este capítulo usa también el modelo Oaxaca, para verificar si hay discriminación de ingresos en los indígenas, y la

regresión de Mincer sobre retornos económicos de la educación, que tienen la ventaja de considerar variables de control, lo que permite un análisis de brechas condicionado, que puede alterar o confirmar los resultados del primer análisis descriptivo y no condicionado según el método Figueroa (2010).

### **3.2.1. Análisis de convergencia de ingresos y de niveles de educación**

Esta sección considera sobre todo el método de Figueroa (2010) para verificar las brechas de educación, y las brechas de ingresos interétnica, las diferencias en los ingresos de asalariados y trabajadores por cuenta propia, y la movilidad en materia educativa y de ingresos en el período de estudio. Todo ello, contrastando con las implicaciones teóricas del autor y la hipótesis de la tesis relacionada a educación y brechas de ingresos según etnia. A diferencia del estudio de Figueroa (2010) que considera el análisis a partir de la encuesta de hogares de un año (2003), este trabajo considerará las encuestas de empleo, subempleo y desempleo de varios años (2003-2006 y 2014), conforme se refirió previamente. Para este análisis se usa la población de 24 años y más, que es la que se considera para evaluar niveles de educación e ingresos.

El primer paso es verificar si es que existen diferencias estadísticamente significativas en los niveles de educación entre la población indígena y la población blanca y mestiza. En el siguiente cuadro observamos los distintos niveles de educación por etnia para el año 2014 y en el anexo 5 los observamos para el 2003-2004.

Cuadro 11  
Ecuador: Nivel de educación según etnia, 2014

Nivel de educación	Indígenas		Blancos		Mestizos		Total	
	N	porcentaje	N	porcentaje	N	porcentaje	N	porcentaje
Ninguno	100	20%	5	3%	323	4%	427	5%
Primaria	274	56%	48	29%	2830	39%	3,152	40%
Secundaria	87	18%	57	35%	2508	35%	2,652	34%
Superior	27	6%	53	33%	1555	22%	1,635	21%
Total	489	100%	163	100%	7216	100%	7,867	100%
Porcentaje horizontal	6%		2%		92%		100%	
Media Escolaridad	6.2		11.7		10.2		10	
Mediana Escolaridad	7		13		10		10	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

N: Población asalariada de 24 años y más (muestra expandida)

Como se había advertido previamente, la primera constatación que se observa en el cuadro 9, que utiliza la información de muestras ensambladas de junio y diciembre de 2014, es que la población indígena para el 2014 tiene una escolaridad inferior a la del resto de grupos sociales considerados. En el 2014, los indígenas tienen 6,2 años de escolaridad promedio, lo que es inferior en 5 años a los años de escolaridad de la población blanca e inferior en 4 años a la población mestiza<sup>26</sup>. Parecidas conclusiones ocurren utilizando la mediana, con 7 años de educación para los indígenas, 13 para los blancos y 10 para los mestizos. En ese año, la mayoría de la población indígena de 24 años y más, el 76%, tiene un nivel de educación inferior a la educación secundaria, mientras más de la mitad de blancos y mestizos tienen educación secundaria o superior. Las diferencias en los años promedio de escolaridad por

<sup>26</sup> Para facilidad en la redacción y lectura se referirá al punto inicial del período de contraste como el punto 2003-2006, que contiene en realidad el promedio de los años 2003, 2004, 2005 y 2006 como se refirió al inicio del capítulo dado que están ensambladas las ENEMDU de los diciembre de 2003, 2004, 2005 y 2006 del INEC.

grupo social son estadísticamente significativas aplicándoles el test F de diferencias de medias de educación como se puede apreciar en el anexo 4. Sin embargo, de ese rezago educativo, la población indígena ha aumentado más rápido que el resto de la población analizada sus años de escolaridad promedio en el período analizado, contrastándola con la situación del 2003-2006, como se puede observar en el Anexo 5, confirmando lo que ya se había observado en el capítulo 2. Los indígenas mejoran en 1,5 años su nivel de escolaridad pasando de 4,7 a 6,2, entre 2003-2006 y 2014, mientras los blancos mejoraron 1,3 y los mestizos, 0,9 años, alcanzando 11,7 y 10,2 años de escolaridad respectivamente.

De este modo, se constata en primer lugar, que las diferencias en las medias de años de escolaridad se mantienen estadísticamente significativas tanto en 2003-2006 como en 2014, de este modo se puede afirmar que los grupos son separables y distintos en esta variable. En segundo lugar, se constata que la brecha de años de escolaridad entre la población indígena y la población blanca y mestiza disminuye en el período. Es claro que la gran apuesta hecha a la educación sobre todo de los más excluidos, como la población indígena ha tenido resultados. Se observa claramente una movilidad de la población indígena importante en términos de su nivel de educación, sin embargo, como su punto de partida ha sido muy bajo, ese nivel todavía está lejos del nivel de educación que tienen la población blanca y mestiza, por lo que los factores estructurales de exclusión siguen siendo importantes.

El siguiente paso es avanzar en el análisis de la relación entre educación e ingresos según etnia. Figueroa (2010) plantea algunas hipótesis operativas contrastables que le ayudan a validar la hipótesis fundamental de su modelo sobre la no mejora en la brecha de ingresos interétnica por mejoras educativas. Para ello, se plantea la hipótesis de la separabilidad y jerarquía entre los distintos grupos étnicos de la relación entre educación e ingresos, luego se plantea esta misma hipótesis separadamente para ingresos del salario y del trabajo por cuenta propia y se verifica si existe diferencias significativas en dichos ingresos, para finalizar analizando la hipótesis de movilidad en educación e ingresos usando distintas cohortes de edad. Siguiendo una secuencia analítica parecida en Ecuador, donde lo permite la información estadística<sup>27</sup>, se encuentra lo siguiente.

---

<sup>27</sup> No se replica las pruebas de diferencias de ingresos entre empleados y obreros, como lo hace Figueroa (2010) para el caso peruano, porque no existencia la información suficiente para hacer ese análisis.



**a. Hipótesis de la “separabilidad” y jerarquía de la relación entre educación e ingresos**

Según el modelo estático sigma (Figuroa, 2010), existe una relación positiva entre la escolaridad y el ingreso medio, pero advierte esta relación es separable y es diferente y jerárquica entre los distintos grupos étnicos referidos. Este planteamiento está resumido en la ecuación 3 anotada en el capítulo 2:

$$y=G(E,X,p), G1>0, G2>0, G3>0 \quad (3)$$

Donde los ingresos ( $y$ ) están en función de la educación ( $E$ ), el grupo social ( $X$ ), y los términos de intercambio ( $p$ ). Si consideramos  $p$  fijo, y miramos el resto de variables, podemos constatar la relación directa entre educación e ingresos, y se puede verificar si el retorno económico de la educación es jerárquicamente determinado, según el grupo social, siendo los indígenas los que menor retorno económico reciben por el mismo nivel de educación respecto a la población blanca y mestiza.

Para analizar esta hipótesis a la luz de los datos de Ecuador, se considera a la población ocupada perceptora de ingresos del trabajo de 24 años y más, y los ingresos por hora a valores constantes del 2003.

Como se puede observar en el cuadro 12 y el anexo 6, la primera constatación que se tiene es que, en efecto, como se esperaba teóricamente, todos los grupos sociales mejoran su nivel de ingresos, conforme mejora su nivel de instrucción. Esto es verdad, tanto para el 2003-2006 como para el 2014.

Cuadro 12

Ecuador: Ingreso medio mensual de los asalariados por nivel de educación y etnia, 2014 (dólares) (1) \*\*

Nivel de educación	Indígena		Blanco		Mestizo		Total	
	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora
Ninguno	44	1.32	2*	1.90	114	1.63	159	1.54
Primaria	174	1.81	26	2.02	1634	2.07	1834	2.05
Secundaria	60	2.30	33	3.02	1651	2.69	1744	2.68
Superior	21	4.55	31	5.82	1127	4.80	1179	4.82
Total	299	2.03	91	3.67	4526	2.97	4916	2.92
Porcentaje horizontal	6%		2%		92%		100%	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU junio y diciembre de 2014

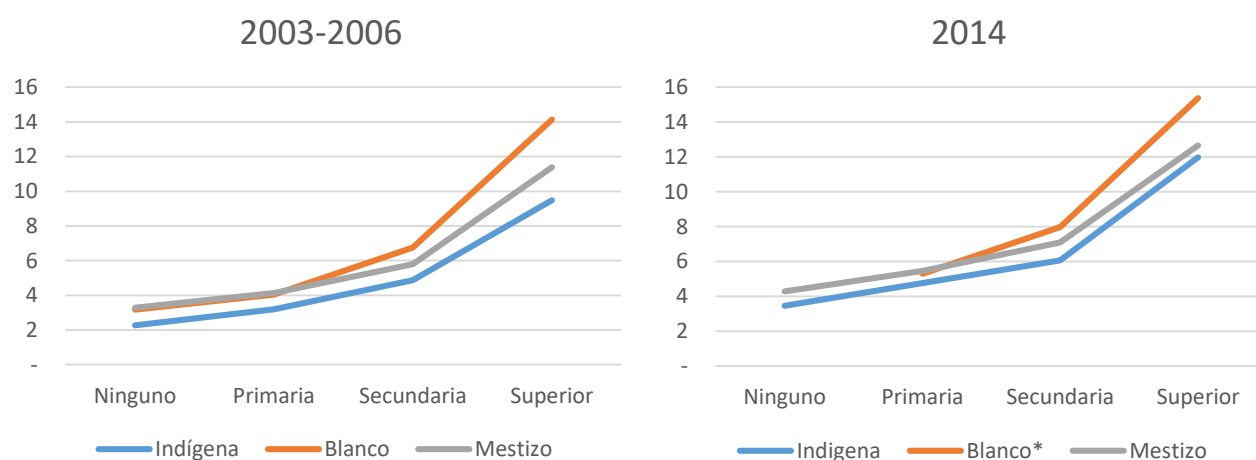
N: Población ocupada de 24 años y más perceptora de ingresos (muestra expandida) en miles de personas

(1) los ingresos se encuentran deflactados en base al 2003.

Resta por resolver si esas relaciones entre educación e ingresos pueden separarse por grupo social, y verificar si existe la jerarquía teórica de ingresos entre blancos, mestizos e indígenas. El siguiente gráfico resume la relación empírica entre el ingreso medio del trabajo y nivel de educación, por etnia en el 2003-2004 y 2014.

Figura 19

Ecuador: Relación empírica entre ingreso medio y nivel de educación según grupos étnicos (dólares/hora)



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014, y diciembre de 2003, 2004, 2005 y 2006

\* Número de observaciones de muestra menor a 250 en ningún nivel de educación  
 Ingreso medio del trabajo por hora en dólares deflactados en base a IPC 2003

Como se observa en el gráfico, los ingresos medios de los indígenas en los distintos niveles de educación aparecen menores a los ingresos medios de los blancos y mestizos, tanto en el 2003-2006 como en el 2014, aunque parecieran acortarse las distancias en el 2014. Es decir, aparte de la movilidad de ingresos que ocurre en todos los grupos sociales en el período, las brechas entre ingresos del trabajo de los indígenas y la población blanca y mestiza parece disminuir en los niveles de educación con representatividad estadística. Las diferencias entre blancos y mestizos, por otra parte, también desaparecen en los niveles de educación inferior a la educación secundaria.

Para confirmar más rigurosamente si esas diferencias entre las medias de ingreso son estadísticamente significativas, se aplican las pruebas estadísticas F de diferencias entre medias. Lo que se encuentra en el caso 2003-2006, como consta en el anexo 6, es que esas diferencias son significativas estadísticamente en todos los casos, excepto entre el ingreso medio de blancos y mestizos sin educación y con educación primaria, y tampoco aparece significativa la diferencia entre los ingresos de indígenas y mestizos con educación superior

(sólo se vuelve significativa al 90% de confianza)<sup>28</sup>. Para el 2014, se encuentra una situación similar, aunque, ya no se tiene suficientes observaciones en la población blanca con ninguna educación y, adicionalmente, pierde significancia estadística la diferencia de ingresos medios entre indígenas y blancos con educación primaria, y entre blancos y mestizos con educación secundaria (sólo se vuelve significativo al 90% de confianza). De este modo, y para el 2014, se puede decir que los ingresos medios de los indígenas si son diferentes estadísticamente de los ingresos de los mestizos en todos los niveles de educación excepto en el nivel superior, y son diferentes de los ingresos de los blancos en todos los niveles donde existe representatividad excepto en primaria.

Ahora, es importante anotar que los trabajadores del sector indígena ocupan los trabajos de menor calidad. En primer lugar, los indígenas tienen tasas mayores, de, aquello que Figueroa reconoce como, oferta excedentaria, esto es, sumando la tasa de desempleo y de subempleo<sup>29</sup>, que las tasas que tienen los blancos y los mestizos. Como se observa en el cuadro 13, en Ecuador, los indígenas en todos sus niveles de educación tienen, para el 2014, tasas de oferta excedentaria mayor, que aquellas de los blancos, y los mestizos, destacando la gran diferencia de esa tasa entre quienes tienen educación superior, y, pese a que las tasas de desempleo son más bajas, por el hecho de ser, sobre todo, una población rural que normalmente tiene tasas de desempleo más bajas que el sector urbano, las tasas de subempleo son mayores. Existe entonces un problema de calidad de empleo para la población indígena, que no desaparece con el nivel de educación, y, este problema es mucho mayor que el resto de grupos sociales aquí considerados.

---

<sup>28</sup> Para los análisis que siguen se considerará 250 como número de observaciones mínimo el análisis estadístico.

<sup>29</sup> Se considera la definición de subempleo del INEC (2010) que incluye subempleo por insuficiencia de horas, y otras formas de subempleo por insuficiencia de ingresos, o con suficiencia de horas y suficiencia de ingresos, pero con disposición a trabajar más horas.

Cuadro 13

Ecuador: tasa de oferta excedentaria de mano de obra (desempleo y subempleo) por nivel de educación y etnia (1), 2014

(En porcentajes)

Nivel de educación	Indígena	Blanco	Mestizo	Total
Ninguno	91.5	85.2	83.3	86.0
	0.5*	3.8*	0.5*	0.5*
Primaria	77.4	75.0	65.6	67.1
	0.4*	1.8*	1.8*	1.6*
Secundaria	67.4	51.0	49.0	49.7
	1.5*	9.0*	3.6*	3.7*
Superior	36.5	19.3	27.6	27.5
	2.5*	3.2*	4.3*	4.2*

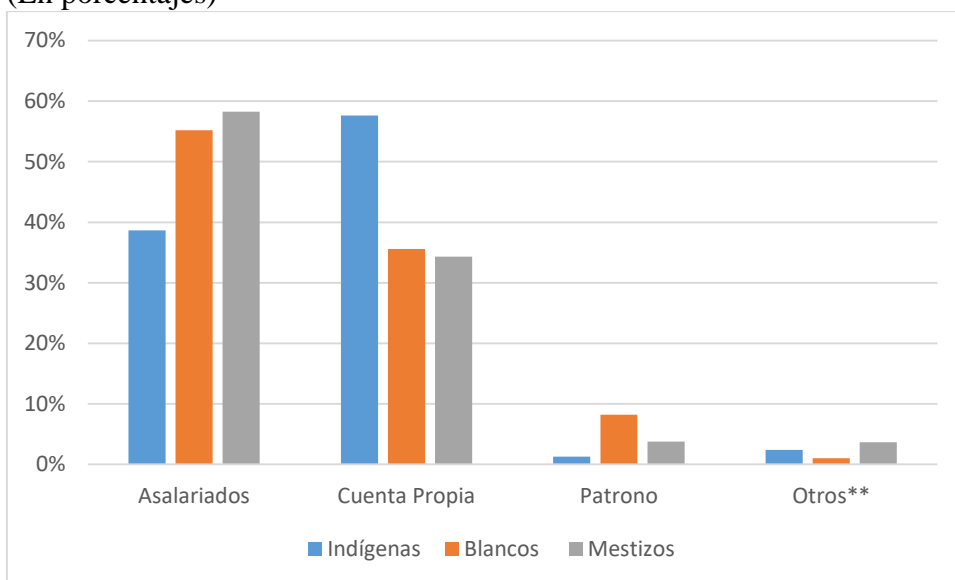
Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

\*Tasa de desempleo

(1) Corresponde a PEA de 24 años y más

En segundo lugar, y relacionado con el problema referido, considerando la categoría de ocupación, se tiene que los trabajadores indígenas están más representados en el trabajo por cuenta propia que en el trabajo asalariado, fruto de las condiciones de exclusión que todavía persisten, como lo encuentra Figueroa (2010) para el caso peruano (Ver Figura 20).

Figura 20  
Ecuador: Empleo por categoría de ocupación (1), 2014  
(En porcentajes)



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

(1) Corresponde a población ocupada de 24 años y más

\* Observaciones menores a 250 en patronos y otros de población indígena y blanca

\*\* Incluye Trabajador familiar no remunerado/ y empleado doméstico

De este modo, conviene verificar la hipótesis de separabilidad y jerarquía en las relaciones entre educación e ingresos aparte: entre educación e ingresos del salario, y entre educación e ingresos del trabajo por cuenta propia por grupos sociales.

#### **b. Hipótesis de la “separabilidad” y jerarquía entre educación y salarios**

Considerando la información de salarios como podemos observar en el cuadro 12 y el anexo 7, podemos observar primero para el 2003-2006 (Ver anexo 7) que los ingresos por salarios de los indígenas son menores que aquellos de los blancos y los mestizos en todos los niveles de educación. Estas diferencias son estadísticamente significativas en todos los niveles de educación excepto entre indígenas y blancos con educación primaria, y entre indígenas y mestizos con secundaria. Si consideremos el 2014 (Ver cuadro 14), se observa ingresos del salario más bajos que la población blanca, pero no demasiado distintos que la población mestiza. Sin embargo, no se tiene representatividad estadística en los datos de la población blanca y por tanto no se puede hacer las pruebas estadística, y respecto a la población mestiza

no se encuentra diferencias estadísticamente significativas en ningún nivel de educación<sup>30</sup>. Esto nos daría una señal en el sentido de que puede haberse dado cierta convergencia de ingresos entre los asalariados indígenas y mestizos, de hecho, bajo un análisis meramente descriptivo y no condicionado se observa una disminución de las brechas de ingresos por salarios en el período. Para corroborar este resultado, se usará otras técnicas más adelante.

Cuadro 14

Ecuador: Ingreso medio del salario por nivel de educación y etnia, 2014

(En miles de personas, dólares por hora y porcentajes)

	Indígena		Blanco		Mestizo		Total	
	N	salario/hora	N	salario/hora	N	salario/hora	N	salario/hora
Ninguno	8*	4.74	1*	5.21	48	4.75	57	4.75
Primaria	62	5.73	10*	5.70	766	5.88	839	5.87
Secundaria	29	7.78	18*	8.90	957	7.76	1003	7.78
Superior	17	13.29	21*	16.58	866	13.54	904	13.61
Total	116	7.26	50	11.44	2637	9.06	2802	9.03
Porcentaje horizontal	4%		2%		94%		100%	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU junio y diciembre de 2014

N: Población asalariada de 24 años y más (muestra expandida) en miles de personas

(1) los ingresos se encuentran deflactados en base al 2003.

\* número de observaciones de muestra menor a 250

### c. Hipótesis de la “separabilidad” y jerarquía entre educación e ingresos del trabajo por cuenta propia.

Considerando la información de ingresos del trabajo por cuenta propia, como podemos observar en el cuadro 15 y el anexo 8, podemos observar primero para el 2003-2006 (Ver anexo 8) que los ingresos por cuenta propia de los indígenas son menores que aquellos de los blancos y los mestizos en todos los niveles de educación. Estas diferencias son

<sup>30</sup> No se contrasta entre quienes no tienen educación porque ya no existe observaciones con representatividad estadística en la población indígena de acuerdo al límite impuesto en este trabajo que es un mínimo de 250.

estadísticamente significativas en todo excepto entre blancos y mestizos en el nivel primario y secundario. Para el nivel superior no existe representatividad de la población indígena, y para ningún nivel de educación no existe representatividad para la población blanca. En el 2014, como se observa en el cuadro 15, se mantienen las diferencias en los ingresos por cuenta propia, siendo los ingresos de los indígenas los más bajos, excepto en aquellos con nivel primaria respecto a la población blanco. Sin embargo, como en el caso de asalariados, la población blanca pierde representatividad por su número de observaciones, y no se puede hacer las pruebas de diferencias. Respecto a la población mestiza (Ver anexo 4), la diferencia entre la media de ingresos de cuenta propia con la población indígena es estadísticamente significativa para todos los niveles, excepto educación superior, donde no hay suficientes observaciones para la población indígena. A diferencia de lo que se aprecia en los asalariados, donde en el 2014 parece no haber diferencias significativas entre los ingresos de indígenas y mestizos, entre los trabajadores de cuenta propia se mantienen diferencias estadísticamente significativas, si bien también se acortan las brechas de ingresos, excepto en educación superior.



Cuadro 15

Ecuador: Ingreso medio del trabajo por cuenta propia, por nivel de educación y etnia (1), 2014

(En miles de personas, dólares por hora y porcentajes)

Nivel de educación	Indígena		Blanco		Mestizo		Total	
	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora
Ninguno	34	3.08	1*	4.98	60	3.71	95	3.50
Primaria	105	4.06	13*	3.88	721	4.70	839	4.60
Secundaria	29	4.31	12*	6.06	569	5.62	611	5.57
Superior	4*	5.74	6*	7.87	204	8.43	213	8.37
Total	172	3.94	32	5.46	1554	5.49	1758	5.33
Porcentaje horizontal	10%		2%		88%		100%	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

N: Población en cuenta propia de 24 años y más (muestra expandida) en miles de personas

(1) los ingresos se encuentran deflactados en base al 2003.

\* número de observaciones de muestra menor a 250

#### d. Hipótesis de la diferencia entre ingresos del salario e ingresos del trabajo por cuenta propia

Los mecanismos de valoración de los ingresos no son los mismos entre los trabajadores asalariados y los trabajadores de cuenta propia. Mientras el trabajo asalariado se rige fundamentalmente por las condiciones del mercado laboral, y las características de los trabajadores relacionadas sobre todo a sus capacidades (educación, experiencia, entre otros), el trabajo por cuenta propia funciona con otras lógicas más situado en las estrategias de supervivencia y movilidad social que enfrentan las dinámicas de otros mercados de bienes y servicios. De acuerdo a la teoría sigma (Figuroa, 2010), en sociedades sobrepobladas para las necesidades de acumulación capitalista, los empleadores buscarán estrategias para que los trabajadores hagan su mejor esfuerzo en el trabajo, y para ello ofrecerán salarios por encima del costo de oportunidad que tienen los trabajadores, que sería el ingreso del trabajo por cuenta propia. Por ello, normalmente los ingresos medios del salario serán superiores a los ingresos medios del trabajo por cuenta propia, donde se situará sobre todo la población

indígena, para un nivel determinado de educación. Esto se constata en el caso ecuatoriano, como se puede ver en el cuadro 16, para el 2014, los ingresos de los salarios son mayores a los ingresos del trabajo por cuenta propia para todas las etnias y para todos los niveles de instrucción, con una diferencia notablemente mayor en la educación superior.

Cuadro 16

Ecuador: promedio de ingreso por salario y por cuenta propia, por etnia y nivel de instrucción, 2014

	Nivel de educación				Total
	Ninguna	Primaria	Secundaria	Superior	
Indígenas					
Salario/hora	4.74*	5.73	7.78	13.29	7.26
Ingreso por cuenta propia/hora	3.08	4.06	4.31	5.74*	3.94
Blancos					
Salario/hora	5.2*	5.70*	8.90*	16.58*	11.44
Ingreso por cuenta propia/hora	4.98*	3.88*	6.06*	7.87*	5.46
Mestizos					
Salario/hora	4.75	5.88	7.76	13.54	9.06
Ingreso por cuenta propia/hora	3.71	4.70	5.62	8.43	5.49

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

\* número de observaciones de muestra menor a 250

(1) los ingresos se encuentran deflactados en base al Índice de Precios al Consumidor, IPC, del 2003.

Las diferencias entre los ingresos de salarios y cuenta propia por distintos niveles de educación son estadísticamente significativas, como se puede observar en el anexo 4, para los niveles de educación y grupos sociales donde existe representatividad.

En suma, como se ha observado hasta aquí, las diferencias de ingresos medios, al menos del salario, entre indígenas y mestizos con los mismos niveles de educación parecieran ya no ser significativas en el año 2014, lo que se relaciona con la movilidad más rápida en los ingresos salariales de los indígenas que aquella de blancos y mestizos. No ocurre lo mismo, sin embargo, con los ingresos de cuenta propia. Se mantiene las diferencias y jerarquía que se

anunciaba teóricamente (Figuroa, 2010) en los ingresos por cuenta propia. Adicionalmente existe un diferencial estadísticamente significativo entre salarios y cuenta propia para el año 2014, para todas las etnias, y los indígenas reciben el menor ingreso por este trabajo que los blancos y mestizos con los mismos niveles de educación, y están más representados que los otros grupos sociales en ese tipo de trabajo.

**e. Hipótesis: alta movilidad en educación, pero baja movilidad de ingresos**

Para probar las distintas velocidades de movilidad en la educación y en los ingresos, Figuroa (2010) considera un análisis de las relaciones entre ingreso y educación por distintos grupos de edad. En el caso peruano para el 2003 encuentra que existe una mayor movilidad en educación en la población indígena que la que ocurre en ingresos. La movilidad en ingresos por otra parte es menor que la que ocurre en los otros grupos sociales, por lo que las brechas de ingresos no se reducen, aunque se reduzcan las brechas de educación, lo que le lleva a concluir que su hipótesis se cumple: la mejora en educación no conduce necesariamente a nivelar los ingresos entre la población indígena y la población blanca y mestiza. En esta tesis, sin embargo, se espera que con la reducción de la brecha de educación se tenga algún efecto en la reducción de la brecha de ingresos entre esos grupos poblacionales.

A continuación, se presenta el cuadro 17 con los años de escolaridad promedio por tramo de edad y etnia para el 2014, lo que se observa es que las brechas en educación de la población indígena respecto a blancos y mestizos se reduce considerablemente entre los más jóvenes (24 a 34 años), respecto a las generaciones más viejas (55 a 65 años). Mientras los trabajadores de 55 a 65 años indígenas tienen apenas el 36% de los años de escolaridad de los trabajadores blancos y el 45% de los años de escolaridad de los mestizos, los trabajadores de 24 a 34 años indígenas tienen el 71% y 75% de los años de escolaridad de los mestizos y blancos respectivamente. Ello ratifica, la movilidad en educación que tienen los indígenas que acompaña una baja en las brechas de educación entre los grupos sociales aquí referidos.

Cuadro 17

Ecuador: años de escolaridad por tramo de edad y etnia, 2014

(en miles de personas, y años de escolaridad)

Grupo social	Tramos de edad								Total	
	24-34		35-44		45-54		55-65			
	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E
Indígena	94	9.2	83	7.7	55	6.2	42	4.1	274	6.9
Blanco	26	12.9	22*	12.9	19*	11.7	18*	11.5	85	12.1
Mestizo	1490	12.2	1244	11.1	879	10.8	674	9.2	4288	10.9
Total	1609		1350		953		734		4646	
Ind/Blanco		0.71		0.60		0.53		0.36		0.57
Ind/Mestizo		0.75		0.70		0.58		0.45		0.64

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

N: ocupados de 24 años y más en miles de personas

E: años de escolaridad promedio

\* número de observaciones de muestra menor a 250

Considerando esta vez el ingreso medio del trabajo por hora, por tramo de edad, como consta en el cuadro 18, lo que se observa es que también existe movilidad en los ingresos. En el caso ecuatoriano, se observa que también disminuye la brecha de ingresos entre trabajadores indígenas y trabajadores blancos y mestizos, si bien esta disminución en la brecha es menor que aquella que ocurre en los años de escolaridad. Es decir, hay una convergencia en educación más rápida que la que pudiera ocurrir en ingresos entre indígenas, y blancos y mestizos

## Cuadro 18

Ecuador: Ingreso medio laboral por hora, tramo de edad y etnia, 2014  
(miles de personas, dólares por hora)

Grupo social	Tramos de edad								Total	
	24-34		35-44		45-54		55-65			
	N	y	N	y	N	y	N	y	N	y
Indígena	94	5.89	83	5.80	55	5.31	42	4.50	274	5.34
Blanco	26	9.00	22*	10.06	19*	10.09	18*	10.73	85	9.68
Mestizo	1490	7.98	1244	8.03	879	8.15	674	7.53	4288	7.82
Total	1609		1350		953		734		4646	
Ind/Blanco		0.65		0.58		0.53		0.42		0.55
Ind/Mestizo		0.74		0.72		0.65		0.60		0.68

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, junio y diciembre de 2014

N: ocupados de 24 años y más en miles de personas (muestra ampliada)

y= ingreso medio del trabajo por hora en dólares deflactados en base a IPC 2003

\* número de observaciones de muestra menor a 250

De este modo, hasta aquí se relativiza la hipótesis de Figueroa (2010), y no se puede rechazar la hipótesis de que la política educativa, que logró reducir las brechas educativas entre la población indígena y la población blanca y mestiza hayan podido apoyar la reducción en las brechas de ingresos. Si bien todavía se mantiene la brecha de ingresos sobre todo en los trabajadores de cuenta propia, a nivel de asalariados ya no es estadísticamente significativa la diferencia entre los ingresos de indígenas y mestizos. Por otra parte, en los trabajadores más jóvenes, se observa menos brechas en educación y también menos brechas en ingresos que las generaciones mayores, respecto a los trabajadores blancos y mestizos, si bien las brechas en educación han bajado más rápidamente entre las distintas generaciones que lo que lo hacen las brechas de ingreso. En el caso peruano, analizado por Figueroa (2010), se observa una disminución muy pequeña en la brecha de ingresos<sup>31</sup>, y una alta disminución en la brecha de educación. En el caso ecuatoriano, si bien la disminución de brechas en ingresos

<sup>31</sup> En el caso analizado por Figueroa (2010) para Perú la brecha relativa de ingresos (ingresos de indígenas/ingresos de blancos) entre indígenas y blancos baja de 0,3 a 0,4 entre los trabajadores de 55 a 65 años y los trabajadores de 25 a 34 años, en tanto la brecha relativa de educación (años educación indígenas/ años educación blancos) baja de 0,4 a 0,8 entre esos mismos grupos de edad.

entre indígenas y blancos y mestizos es menor que la disminución de la brecha educativa, es de todos modos importante, y no tan baja como en el caso de Perú. Así, si bien, las condiciones socioeconómicas de la población indígena siguen siendo más desfavorables que aquellas de la población blanca y mestiza, las mejoras educativas y las mejores condiciones del entorno económico habrían ayudado no solo a mejorar sus condiciones como al resto de los grupos sociales, sino a disminuir en algo las brechas de ingresos, sobre todo entre los asalariados, si bien, los trabajadores por cuenta propia y sus bajos ingresos sigue afectando particularmente a esta población.

Estos resultados, de todos modos, deben ser vistos desde otros ángulos y con otras técnicas para corroborarlos o relativizarlos. Se introducirá a continuación técnicas de análisis de convergencia condicionados tomando en cuenta variables de control para ver si esos resultados se sostienen o no. Podría ser que otras características de los trabajadores como la experiencia, el sexo, el lugar de origen, la categoría del trabajador, entre otros, explique parte de las diferencias en ingresos, y reflejen o no alguna señal de convergencia. Para ello se aplicarán el modelo de Blinder-Oaxaca y la regresión de Mincer.

### **3.2.2. Análisis de convergencia de ingresos: modelo de Blinder-Oaxaca**

En este acápite se probará con otro método estadístico una posible convergencia en ingresos entre la población indígena y la población blanca y mestiza agrupada<sup>32</sup>, considerando ciertas características diferenciadas de la población. Se considerarán únicamente los trabajadores asalariados, pues lo que interesa analizar sobre todo es la relación entre educación e ingresos, que tiene mayor sentido explicativo en el mercado de trabajo, los ingresos por cuenta propia operan con otras lógicas algo distintas y tienen más que ver con otros activos y con lo que ocurre en los mercados de bienes y servicios, como se advirtió en el acápite anterior.

Es posible que las diferencias y convergencia o no de los ingresos que reciben los trabajadores asalariados indígenas obedezcan a ciertas características de la población indígena, no solo educación, sino experiencia, el lugar donde viven, la categoría del

---

<sup>32</sup> Se une la población blanca y mestiza, porque no existe suficiente representatividad (observaciones) en la población blanca.

trabajador, entre otros, que, a un factor de discriminación, aunque pudieran dar cuenta de la exclusión histórica más estructural. Para ello, se usará el modelo Blinder-Oaxaca.

El modelo Blinder-Oaxaca (Oaxaca, 1973; Jann, Zurich y Switzerland, 2008) es una técnica de descomposición contrafactual que se usa justamente para verificar diferencias entre medias de ingresos por grupos de población y ver si esa diferencia se explica por variables que dan cuenta de las características del capital humano como educación, experiencia, entre otros, o si se explica por otros factores externos, como factores culturales y políticos que, en parte, podrían estar asociados a la discriminación.

En este caso, se correrá el modelo Blinder-Oaxaca para ver si existe un diferencial de ingresos medios entre los trabajadores asalariados indígenas y los trabajadores asalariados blanco-mestizos. En el caso de que exista una diferencia significativa, se podrá ver si ésta ocurre por características de su capital humano o puede explicarse por otros factores no considerados entre los que puede estar la discriminación. Finalmente se contrastará esta información en el tiempo, entre el 2003-2006 y el 2014, para verificar si el diferencial, de darse, ha subido o ha bajado en el período.

La variable dependiente a considerar es el logaritmo natural del salario real por hora trabajada<sup>33</sup>, y las variables explicativas, aparte del grupo social (indígena y blanco-mestizo) y educación, experiencia, experiencia al cuadrado, sexo, área (urbano/rural), provincia, categoría de trabajo (público, privado, tercerizado, jornalero), mes de encuesta.

Los resultados del modelo son los siguientes:

---

<sup>33</sup> Se deflacta utilizando el índice de precios al consumidor tomando como base el año 2003.

Cuadro 19

Resultados modelo Blinder-Oaxaca para los años 2003-2006 y para el año 2014

Variable dependiente: ln(salario real por hora)

		Coficiente	Error Estándar	t-student	p-valor
2003-2006	Promedio Mestizo + Blanco	1.48	0.0036	409.04	-
	Promedio Indígena	1.14	0.0141	81.02	-
	Diferencia	0.34	0.0145	23.25	-
	Características	0.25	0.0251	9.89	-
	Coficientes	0.07	0.0127	5.21	-
	% por Discriminación	19.6%			
	N Mestizo	42,674			
	N Indígena	2,590			
2014	Promedio Mestizo	2.04	0.0033	617.61	-
	Promedio Indígena	1.85	0.0106	174.16	-
	Diferencia	0.19	0.0111	17.36	-
	Características	0.14	0.0231	5.87	-
	Coficientes	0.05	0.0091	5.03	-
	% por Discriminación	23.8%			
	N Mestizo	37,150			
	N Indígena	2,723			

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, 2004, 2005 y 2006, junio y diciembre de 2014

Ingreso deflactado en base a IPC 2003

Como se puede observar en el cuadro 19, para el 2003-2006 los indígenas tienen un ingreso medio menor que los trabajadores mestizos. El dato expresado en la tabla señala esa diferencia entre los logaritmos del ingreso medio, que es de 0,34. Más que los valores absolutos del ingreso que ya fueron analizados en la sección anterior, interesa ver, la explicación de esa diferencia y ver si esta diferencia sube o baja en el período de estudio. Esta diferencia para el 2003-2006 se explica en un 80,4% por las características de los trabajadores atribuibles a educación, sexo, condición de trabajo que tienen, o a la provincia o área (urbano o rural) donde habitan. Un 19,6%, en cambio, se explica por factores externos no considerados en el modelo, entre los que se podría considerar un factor de discriminación u otros activos sociales y culturales diferenciados y menos valorados en la población indígena, como refiere Figueroa (2010) en su estudio.

Si consideramos el año 2014, observamos dos cambios importantes respecto al 2003-2006:

1) la diferencia entre los ingresos medios entre trabajadores indígenas y blanco-mestizos baja



de 0,34 a 0,19, y, 2) la parte de las características del capital humano han logrado reducir las diferencias en ingresos y explican menos la diferencia (más reducida en el 2014), en tanto que el 23,8% se explica por factores externos, donde podría estar incluida la discriminación.

Ello nos da una señal en el sentido de una mayor convergencia en ingresos entre los trabajadores asalariados indígenas y los blanco-mestizos, consistente con lo que se había encontrado en el acápite anterior. Las características de estos trabajadores, entre los que está la educación han jugado un rol en ello. Sin embargo, todavía se mantiene una diferencia, y en parte esta se explica, aunque cada vez menos, por características como educación, experiencia, el lugar donde viven, la categoría del trabajador, y por otros factores, entre los que se puede contar la discriminación.

A continuación, se analizará con mayor atención la relación de educación e ingresos y si una mayor educación puede estar asociada a una baja o no de la brecha de ingresos.

### **3.2.3. Análisis de convergencia de ingreso desde el modelo de Mincer**

Hasta aquí, hemos constatado que tomando en cuenta varias características de la población, como educación, experiencia, experiencia al cuadrado, sexo, área, provincia, categoría de trabajo, y la condición étnica según blanco-mestizo o indígena, existe una señal en la dirección de una mayor convergencia de ingresos dado por una mejora en las características en general de capital humano, incluida educación, y localización territorial, de la población indígena en el período de análisis, contrastando el 2003-2006 y el 2014. En esta sección se mirará más detenidamente si la mejora en la educación está relacionada con una mejora no solo en los ingresos de la población indígena, como en todos los grupos sociales, sino también con una reducción en las brechas de ingresos entre la población indígena y blanco-mestiza.

Para ello, se utilizará los fundamentos de la ecuación de Mincer (1975) que relaciona ingresos con la educación y la experiencia, donde se espera que una mayor educación y una mayor experiencia se exprese en un mayor nivel de ingresos. Como en el caso anterior, se utilizará como variable dependiente el logaritmo natural de los ingresos reales por hora de los asalariados, deflactados en base al 2003. Lo que interesa valorar aquí es los retornos en ingresos del mercado laboral por el mejoramiento en la educación, y verificar si esos retornos cambian con la condición étnica, y si existe un castigo a los trabajadores indígenas, y si esta

situación, a su vez, se ha modificado en el tiempo, entre 2003-2006 y 2014. De igual manera, como en el caso anterior, se contrastará solamente la población indígena con la población blanca-mestiza agrupada. Y de igual modo, se contrastarán dos puntos en el tiempo con muestras de empleo ensambladas, de los meses de diciembre del 2003 al 2006, como un punto previo al período de análisis (2007-2014), y el 2014, al final del período de análisis, que tomará en cuenta las muestras de las encuestas de empleo correspondientes a junio y diciembre del 2014. En este caso se corre una sola regresión considerando ambos momentos del tiempo.

Se toma como variables independientes clave etnicidad y educación, considerando particularmente la educación, en sus distintos niveles (ninguno, primaria, secundaria y superior), que es lo que se busca analizar, observando los distintos retornos económicos. Adicionalmente se consideran una serie de variables de control para tratar de filtrar el efecto de otras características como experiencia, experiencia al cuadrado, sexo, área (urbano-rural), provincia, categoría de trabajo (público, privado, tercerizado, jornalero) y mes de encuesta.

Se considerará como grupo de referencia para interpretar los resultados, un trabajador blanco-mestizo de educación secundaria del 2003-2006. De este modo se podrán contrastar los retornos de los distintos niveles de educación, y luego esos retornos para la población indígena. Para ver si son significativos los posibles cambios de estos retornos en el tiempo, se correrá una sola regresión agrupando los dos puntos de referencia: 2003-2004 y 2014, y se usará adicionalmente una variable *dummy* para año, donde el año 2014 tendrá el valor de 1, y 2003-2006 el valor de 0, y las respectivas interacciones entre la variable indígena, año 2014, y educación primaria, superior y ninguna.

De este modo, la ecuación considerada es:

$$\begin{aligned}
 Y_{it} = & \alpha + \beta_1 \text{Ind}_{it} + \beta_2 \text{EduNin}_{it} + \beta_3 \text{EduPrim}_{it} + \beta_4 \text{EduSup}_{it} + \beta_5 (\text{Ind}_{it} \times \text{EduNin}_{it}) \\
 & + \beta_6 (\text{Ind}_{it} \times \text{EduPrim}_{it}) + \beta_7 (\text{Ind}_{it} \times \text{EduSup}_{it}) + \beta_8 \text{Ind}_{it} \times T \\
 & + \beta_9 \text{EduNin}_{it} \times T + \beta_{10} \text{EduPrim}_{it} \times T + \beta_{10} \text{EduSup}_{it} \times T \\
 & + \beta_{11} (\text{Ind}_{it} \times \text{EduNin}_{it} \times T) + \beta_{12} (\text{Ind}_{it} \times \text{EduPrim}_{it} \times T) \\
 & + \beta_{13} (\text{Ind}_{it} \times \text{EduSup}_{it} \times T) + \theta X'_{it} + \delta T + \mu_{it}
 \end{aligned}$$

Donde:

Ind = Indígena (Variable *dummy*: Indígena= 1, Mestizo=0)  
 EduNin = Ninguna educación (Variable *dummy*: Ninguna educación= 1, Educación Secundaria= 0)  
 EduPrim = Educación Primaria (Variable *dummy*: Educación Primaria= 1, Educación Secundaria= 0)  
 EduSup = Educación Superior (Variable *dummy*: Educación Superior= 1, Educación Secundaria= 0)  
 T = año (Variable *dummy*: 2014= 1, 2003-2004=0)  
 X' = representa todas las variables de control: experiencia, experiencia al cuadrado, sexo, área, provincia, categoría de trabajo, mes de encuesta  
 $\mu$  = error  
 $\beta$  = Parámetros de cada variable explicativa  
 $\theta$  = Parámetros de cada variable de control  
 $\delta$  = Parámetro de la variable año (T)  
 Los subíndices “it” denotan los individuos y el tiempo.

Al correr esta regresión se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 20

Ecuador: Resultados de la Regresión del logaritmo natural del ingreso laboral por hora 2003-2006 y 2014

Variable dependiente: ln(salario real por hora)

	Coefficiente	Error Estándar	t-student	p-valor
Indígena	- 0.07	0.0273	- 2.49	0.01
Sin Educación	- 0.27	0.0149	- 18.14	-
Educación Primaria	- 0.20	0.0072	- 27.03	-
Educación Superior	0.48	0.0079	60.63	-
Sin Educación * Indígena	- 0.07	0.0399	- 1.88	0.06
Educación Primaria * Indígena	0.03	0.0316	0.87	0.39
Educación Superior * Indígena	- 0.16	0.0459	- 3.47	0.00
Indígena – 2014	0.06	0.0309	1.89	0.06
Sin Educación – 2014	0.00	0.0226	0.18	0.86
Educación Primaria – 2014	0.03	0.0086	3.27	0.00
Educación Superior – 2014	- 0.08	0.0095	- 8.47	-
Sin Educación * Indígena – 2014	0.13	0.0540	2.36	0.02
Educación Primaria * Indígena - 2014	- 0.01	0.0367	- 0.26	0.79
Educación Superior * Indígena - 2014	- 0.02	0.0526	- 0.45	0.66
R2	0.5335			
N	82,407			

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, 2004, 2005 y 2006, junio y diciembre de 2014  
 Ingreso deflactado en base al IPC 2003

Tomando en cuenta estos resultados, y considerando los primeros parámetros se observa lo siguiente.

En primer lugar, existe un castigo de 7% en los ingresos para los trabajadores que son indígenas respecto a los trabajadores blanco-mestizos en el 2003-2004. Este castigo parece no cambiar significativamente en el tiempo (solo al 90% de confianza se puede considerar una reducción de ese castigo en 6 puntos).

En segundo lugar, los retornos económicos por educación son diferenciados de acuerdo al nivel de educación. Contrastando con los ingresos de un trabajador asalariado mestizo de educación media en el 2003-2006, se tiene que existe un castigo para el que no tiene educación del 27% menos de ingresos; si tiene educación primaria el castigo es de 20%; pero si tiene educación superior el ingreso tiene un retorno económico adicional del 48%. Es claro, que es la educación superior la que permite la mayor movilidad económica de los trabajadores asalariados.

En tercer lugar, si se considera la situación de etnicidad, y se contrasta los ingresos que reciben los indígenas con los mismos niveles de educación se tiene que, con educación primaria o sin educación no hay diferencias significativas respecto a la situación de los blanco-mestizos, sin embargo, en educación superior, justamente, donde se da un salto en movilidad, se observa un castigo por ser indígena estadísticamente significativo del 16%, es decir para los indígenas, el retorno en educación superior se reduce al 32%.

En cuarto lugar, para el 2014, existen ciertos cambios en los retornos de educación en general comparados con los que recibe un trabajador blanco mestizo de educación secundaria en 2003-2006: en educación primaria baja 3 puntos el castigo registrado en el 2003-2006 (de 27% a 24%); y, en educación superior baja en 8 puntos el premio recibido por los trabajadores asalariados con ese nivel de educación (de 48% a 40%). Lo último podría asociarse con las mejoras generalizadas en educación, que amplían la oferta de mano de obra calificada y por tanto nivela más los ingresos en esos nichos laborales, una situación parecida la encuentra un reporte sobre pobreza por consumo en Ecuador del INEC-BM (2016).

En quinto lugar, para el 2014, considerando el criterio de etnicidad, no se observan cambios significativos respecto a la situación del 2003-2006, solo parece bajar el castigo (13%) para los trabajadores indígenas sin educación, al 95% de confianza.

En suma, considerando los resultados de esta regresión, si bien persiste un castigo para los ingresos de los trabajadores indígenas en general, en los asalariados indígenas con niveles de educación inferior al nivel secundario no hay diferencias en los retornos económicos respecto a los blanco-mestizos. En la educación superior, sin embargo, se sigue manteniendo un castigo al retorno económico de los indígenas, respecto a los blanco-mestizos con las mismas características de capital humano.

De este modo, si bien en inicio, en el análisis descriptivo no condicionado se observa una tendencia a la reducción de brechas de ingresos entre indígenas y blanco mestizos para los mismos niveles de educación, demostrando que hay movilidad en educación e ingresos intergeneracional en la población indígena, lo que es corroborado por análisis condicionados que usan variables de control, como a través del modelo Blinder-Oaxaca, que muestra que las diferencias de ingresos se reducen entre ambos grupos de población, la reducción de las diferencias parecen explicarse más por la mejora de las características del capital humano de los indígenas, entre ellas, por su mejor educación, en general, que porque se hayan superado del todo los patrones excluyentes y discriminatorios. Todavía existen restricciones para bajar las brechas por la condición de ser indígena, en los niveles altos de educación. De la regresión de Mincer, se observa que un factor movilizador importante como la educación superior sigue mostrando un castigo a los ingresos de los trabajadores que son indígenas, y esta realidad no ha cambiado en el 2014.

Es decir, si bien mejora la educación para todos, y particularmente, para los indígenas, por lo que bajan las brechas educativas, y suben los ingresos laborales para todos reduciéndose también las diferencias generales de ingresos entre indígenas y blanco-mestizos, las diferencias siguen manteniéndose en la educación superior, que es uno de los principales movilizadores de ingresos por educación en el mercado laboral. Siendo que, ha sido sobre todo el mercado laboral urbano, y el incremento de los ingresos salariales, lo que más explica la reducción de la pobreza urbana, con la política de salarios mínimos y la inversión pública, conforme lo analiza un estudio del Banco Mundial (2016), la educación juega un rol muy

importante en ese mercado. Así es importante descubrir que está por detrás del castigo en ingreso para los indígenas en los retornos económicos que se tiene por educación superior. Por una parte, puede influir el tipo de carreras que esté eligiendo la población indígena respecto a la población mestiza en las universidades. Por otra parte, el tipo de universidad y la calidad de la educación superior que esta población recibe. Finalmente, este resultado puede esconder también lo que el profesor Figueroa (2010) ha planteado en su hipótesis que la población indígena y mestiza, como también y sobre todo la población blanca, tienen diferentes curvas de retornos económicos a la educación, en este caso, diríamos a la educación superior, porque la población indígena tiene activos sociales, políticos y culturales de menor valor para la sociedad y la economía, que es lo que corresponde enfrentar para superar más estructuralmente la rigidez a una mayor convergencia en ingresos de la población indígena con el resto de la población. La educación sin embargo ha jugado un rol importante, en la mayor nivelación de ingresos de la población, si bien la educación superior por sí sola no apoya a la reducción de brechas en ese nicho de trabajadores, al contrario, persisten las diferencias. Se requeriría, por tanto, políticas más integrales que superen las otras exclusiones y desigualdades históricas, para que la educación se convierta en un adecuado movilizador social para la población indígena. Por su puesto, la inversión en educación tampoco da resultados en períodos cortos, se requieren períodos más largos, y tiene que incorporar no solo mayor cobertura, sino mayor calidad y mayores oportunidades de especialización en todos los campos para la población indígena. Algunas medidas de acción afirmativa se han empezado a implementar en este campo, como se analizó en la sección de políticas.

### **3.3. Conclusión**

En el período de análisis del 2003 al 2014 se observa una gran inversión en educación, a la vez que una importante dinámica de políticas tanto desde la oferta como desde la demanda para mejorar el acceso y la permanencia en las unidades educativas, así como por mejorar la calidad de la educación. La población indígena que históricamente fue excluida de la educación, fue particularmente beneficiada de estas importantes políticas públicas, resultando en la reducción de las brechas absolutas y relativas de educación entre la población indígena y la población blanca y mestiza. Por el lado de los ingresos, también se observa una disminución de las diferencias, particularmente entre los trabajadores indígenas y los blanco-

mestizos, considerando los mismos niveles de educación en un análisis no condicionado. A este nivel de análisis, se observa movilidad en educación e ingresos para los trabajadores indígenas y para los trabajadores blanco-mestizos, con una reducción de brechas particularmente entre los más jóvenes.

En un análisis condicionado, usando variables de control como experiencia, experiencia al cuadrado, sexo, área (urbano-rural), provincia, categoría de trabajo (público, privado, tercerizado, jornalero) y mes de encuesta, se encuentra, utilizando el modelo Blinder-Oaxaca, que bajan las diferencias entre los ingresos de los trabajadores asalariados indígenas y los blanco-mestizos entre el 2003-2006 y el 2014 con las mismas características de capital humano, y esta disminución parece darse porque mejoran las características del capital humano de los trabajadores indígenas, por lo que éstas explican cada vez menos las diferencias que se mantienen. Queda pendiente, un margen, aunque menor, que puede ser atribuible, entre otros factores externos, a la discriminación o falta de conexiones y entornos adecuados como explicación de las diferencias en ingresos de los indígenas, relacionado con lo que Figueroa (2010) identifica como diferencias en los activos no solo económicos, sino sociales y culturales, o lo que otros autores refieren como capital cultural (Bourdieu, 1986), condiciones de origen social (Piketty, 2015 y Kanbur y Sitglitz, 2015), herencias (Hamilton, Darity, Price, Sridharan, y Tippette, 2016), entre otros.

Tomando en cuenta los resultados de la regresión de Mincer, se encuentra sin embargo una persistencia de un castigo para los ingresos de los trabajadores indígenas en general, si bien ya no se registran diferencias estadísticamente significativas entre los retornos económicos de los asalariados indígenas con niveles de educación inferior al nivel secundario y los asalariados blanco-mestizos con el mismo nivel de educación y de las mismas características, según las variables de control. En la educación superior, sin embargo, se sigue manteniendo un castigo al retorno económico de los indígenas, respecto a los blanco-mestizos con las mismas características de capital humano.

De este modo, si bien podemos decir que no se puede rechazar la hipótesis de que la gran inversión y dinámica de políticas en educación están relacionadas con un acortamiento de las brechas de ingresos entre los indígenas y los blanco-mestizos en el período considerado 2007-2014, la educación superior que cumple un importante rol como movilizador social, todavía

no juega un rol nivelador de ingresos entre los trabajadores asalariados indígenas y los blanco mestizos, porque persiste un castigo en los retornos de los indígenas. En este nicho particular, se cumpliría la hipótesis de Figueroa y los argumentos de otros autores como los referidos anteriormente (Bourdieu, 1986, DiPetre, Eirich, 2005, Piketty, 2015 y Kanbur y Sitglitz, 2015, Hamilton, Darity, Price, Sridharan, y Tippet, 2016), que plantean, pese a las mejoras educativas, no habría una tendencia a la nivelación de ingresos entre grupos sociales desiguales, explicado por otros factores como las distintas dotaciones de activos económicos, sociales y culturales que poseen esos grupos sociales. Por otra parte, es importante considerar, que, si bien se han hecho esfuerzos por mejorar la calidad educativa, la distribución de la educación de calidad todavía es un desafío para la población indígena eminentemente rural en Ecuador, y ésta puede llegar con desventaja a los niveles superiores de educación y a las carreras de profesionalización.

Ello alerta, por una parte, sobre la necesidad de mejorar la calidad de la educación a la que accede la población indígena, desde la educación básica a la educación superior, y sobre la necesidad de promover una amplia gama de oferta de profesionalización para este grupo social. Por otra parte, llama a actuar sobre la desigualdad de partida relacionada con los activos económicos, sociales, culturales y políticos de la población indígena, siendo que, pese a las mejoras registradas, esta población sigue teniendo las condiciones económicas más desfavorables y sigue participando en los trabajos más precarios. Extendiendo el argumento de Solga (2014), es importante consolidar toda la política social, y las políticas redistributivas, a la vez de las políticas distributivas que afecten los activos y las retribuciones al capital y trabajo, y las políticas productivas que mejoren las productividades de la producción campesina e informal principalmente, si se quiere mayores logros en la disminución de la desigualdad interétnica. Ello por su puesto requiere del fortalecimiento de las instituciones capaces de mantener en el tiempo tales políticas. Finalmente, es importante incidir política y culturalmente en el sistema de dominación prevalente y discriminatorio, y en sus instituciones como el mercado laboral, para lograr una mayor convergencia de resultados en ingresos, entre la población indígena y la población blanco-mestiza en Ecuador.

El siguiente capítulo analiza la segunda pregunta de investigación sobre si la política de transferencias monetarias ha apoyado a la población indígena a mejorar sus condiciones de



vida y a favorecer la educación de sus hijos en el período de estudio, reduciendo las brechas respecto al resto de la población. Este análisis ocurrirá en el nivel de los indicadores nacionales de desigualdad y en el nivel de los hogares beneficiarios de la transferencia monetaria.

## Capítulo 4: Las transferencias y la desigualdad interétnica

Las condiciones de vulnerabilidad, particularmente económica no afectan a todos los grupos sociales por igual. En los capítulos precedentes se observó que la población indígena en el caso ecuatoriano, como también en el resto de la región (Robles, 2012; Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2016), tiene mayor incidencia de pobreza que el resto de los grupos sociales, como también tiene menos años de escolaridad promedio, entre otros indicadores sociales desfavorables. Se ha visto en el capítulo previo que las mejoras en la educación ocurrida en la década pasada, que llegaron sobre todo a los grupos más excluidos, y, por cierto, también a los indígenas, están relacionadas con una reducción en las brechas de ingresos interétnicas en los niveles bajos de calificación, pero no ocurre lo mismo en los niveles altos de educación superior, donde sigue pesando la menor valoración del capital social o capital cultural de la población indígena (Figueroa, 2010; Bourdieu, 1986). En este capítulo interesa analizar el aporte de las transferencias monetarias en una posible reducción de brechas interétnicas de bienestar, educación e ingresos.

Las transferencias monetarias condicionadas en Ecuador, llamadas Bono de Desarrollo Humano, BDH, no tienen criterio de etnicidad, como tampoco lo tienen estos programas en la mayoría de países de la región, salvo Colombia, México y Panamá (Robles, 2012). Sin embargo, al llegar a la población en situación de pobreza, llega más que proporcionalmente a la población indígena que esta sobre representada en esa condición. La pregunta formulada en esta investigación es: ¿La política de transferencias ha apoyado a la población indígena a mejorar sus condiciones de vida y a favorecer la educación de sus hijos en el período de estudio, reduciendo las brechas respecto al resto de la población? Frente a esta pregunta la hipótesis formulada es que sí se habrían mejorado esas condiciones, al aportar con un ingreso mínimo a los hogares pobres y favorecer la educación de los hijos, lo que habría aportado a bajar las brechas de ingresos. Es decir, las transferencias monetarias condicionadas, junto a otras políticas como la oferta de educación y servicios de salud, habrían apoyado a mejorar las dotaciones iniciales de capital humano de la población, sobre todo de aquella población más excluida, que antes no tenía acceso, como la población indígena. Lo que quedaría por demostrar es si esta política pudo apoyar a romper las graves inercias estructurales de la

desigualdad señalada, y romper poco a poco las rigideces de la movilidad social ascendente de la población indígena con una reducción de las brechas de capacidades e ingresos respecto a la población no indígena.

Para responder esta pregunta el presente capítulo se estructura en cinco secciones. Primero se hará un recuento de los principales rasgos y cambios en las políticas de las transferencias en Ecuador durante el periodo de estudio del 2007 a 2014. En segundo lugar, se analizará el perfil de la población que recibe las transferencias monetarias y se destacará el criterio de etnicidad. En tercer lugar, se hará un análisis agregado y contable del aporte de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza y la desigualdad por ingresos, y se separará el análisis por grupos de población: población indígena y población blanco mestiza, para ver si existe una contribución diferenciada al interior de cada grupo, para ello se usará un método de descomposición factorial. Finalmente, se hará un análisis de impacto del BDH en los niveles de bienestar<sup>34</sup>, y en la tasa de matrícula de los hijos de los hogares perceptores de BDH, y se constatará si existe una diferencia por criterio de etnicidad.

#### **4.1. Las transferencias monetarias en Ecuador**

El objetivo de un sistema de protección social es impulsar la equidad en sociedades particularmente excluyentes (Vos et al, 2000). Las transferencias monetarias son parte de ese sistema que busca proteger sobre todo a la población en situación de mayor vulnerabilidad, situación donde, como hemos visto en el capítulo 2, se encuentra gran parte de la población indígena. Según Cecchini y Madariaga (2011), desde mediados de los años noventa hasta la primera década del nuevo milenio existían al menos 18 países de América Latina y el Caribe con programas de transferencias monetarias condicionadas que beneficiaban a alrededor del 19% de la población de la región, esto es aproximadamente 113 millones de personas, con un costo cercano al 0,4% del PIB regional. Ecuador, al igual que varios países en la región (ver Anexo 11), implementó un programa de transferencias monetarias, a fines del pasado

---

<sup>34</sup> Se considerará un índice creado para una medición de un proxy de bienestar, desarrollado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en el Registro Social de los beneficiarios o potenciales beneficiarios de los programas sociales, conforme se explicará más adelante.

milenio, para proteger con un ingreso mínimo a la población más pobre en condiciones de ajuste económico.

Este programa nació a fines de los años noventa (1998), como un instrumento compensatorio ante el retiro de subsidios a la energía en el contexto de políticas de ajuste económico. En los años posteriores el programa pretendió ir más allá, hacia un instrumento de apoyo a la población más pobre, con capacidad de reaccionar rápidamente ante contingencias negativas como los ciclos económicos recesivos, y con capacidad de convertirse en un ingreso mínimo por el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, que debía a futuro estar acompañado de ciertos beneficios de la seguridad social y políticas de promoción socioeconómica. De este modo, el programa de transferencias monetarias en Ecuador ha tenido varios cambios y roles en la última década. Si bien los cambios y reformas que ha experimentado el programa de transferencias monetarias han sido muchos, como bien lo detalla Martínez (2014) en su informe de sistematización de la información relacionada al BDH, en este estudio se considerará sólo los cambios más relevantes en términos de contenidos, beneficiarios, coberturas, y monto de la transferencia.

Según León (2016)<sup>35</sup>, en relación al programa de transferencias monetarias en Ecuador, se pueden identificar cuatro etapas hasta el año 2014: a) El Bono Solidario como un programa de transferencias monetarias principalmente compensatorio por el ajuste económico, que va entre 1998 y 2002; el Bono de Desarrollo Humano, BDH, como programa que busca generar corresponsabilidad de los hogares perceptores del BDH con la educación y salud de los niños de estos hogares y evitar la transferencia intergeneracional de la pobreza, que va de 2003 a 2006; el BDH como mecanismo redistributivo más que solamente como programa para enfrentar la pobreza que tiene importancia en el marco de políticas sociales más integrales y que tuvieron el mismo nivel de importancia que las políticas económicas, que va del 2007 al 2012; y, finalmente, una cuarta etapa, donde existe un importante proceso de focalización más acotada del BDH en la población de extrema pobreza que inicia en el 2013 y continúa sobre todo en el 2014, último año del período analizado en este estudio.

---

<sup>35</sup> Entrevista al ex Viceministro del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Mauricio León realizada el 15 de septiembre de 2016.

### **4.1.1. El Bono Solidario como programa compensatorio**

El programa de transferencias monetarias, llamado en inicio, Bono Solidario, nace en 1998, como un subsidio a la demanda, que consistía de una transferencia monetaria mensual no condicionada a los hogares pobres<sup>36</sup>, en compensación por una política de ajuste de los precios de los combustibles que hizo el gobierno del entonces Presidente de Ecuador, Jamil Mahuad, en momentos económicos recesivos por los bajos precios del petróleo, y, las consecuencias del Fenómeno del Niño registradas sobre todo en la región litoral del país. En esos años hubo una fuerte influencia por privilegiar los subsidios de demanda respecto a los de oferta, y por los programas focalizados independientemente de las estrategias de universalización de servicios como educación y salud, que fueron afectadas por la política de ajuste económico y del gasto público.

La transferencia monetaria, considera tres grupos de beneficiarios: 1) El Bono Solidario para las madres con al menos un hijo menor de 18 años de los hogares auto-identificados como pobres, 2) la Pensión Asistencial para las personas de 65 años y más, en situación de pobreza y, posteriormente, 3) la Pensión Asistencial para las personas con discapacidad en situación de pobreza (Martínez, 2014).

En el año 2000 se crea el Programa de Protección Social para gestionar y transferir los subsidios focalizados en la población de mayor vulnerabilidad, como una unidad adscrita, pero desconcentrada, al entonces Ministerio de Bienestar Social<sup>37</sup>. Esta instancia nace como muchas otras instancias que se crearon bajo las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que sugerían instancias técnicas *ad hoc*, por fuera de las instituciones ministeriales que se veían como ineficientes, y de bajo nivel técnico, que a la larga debilitaron aún más la institucionalidad de largo plazo.

En principio, la selección de la población beneficiaria se dio por auto-focalización, mediante un proceso de inscripción en las Iglesias. El monto de la transferencia era bajo. Entre el 2001

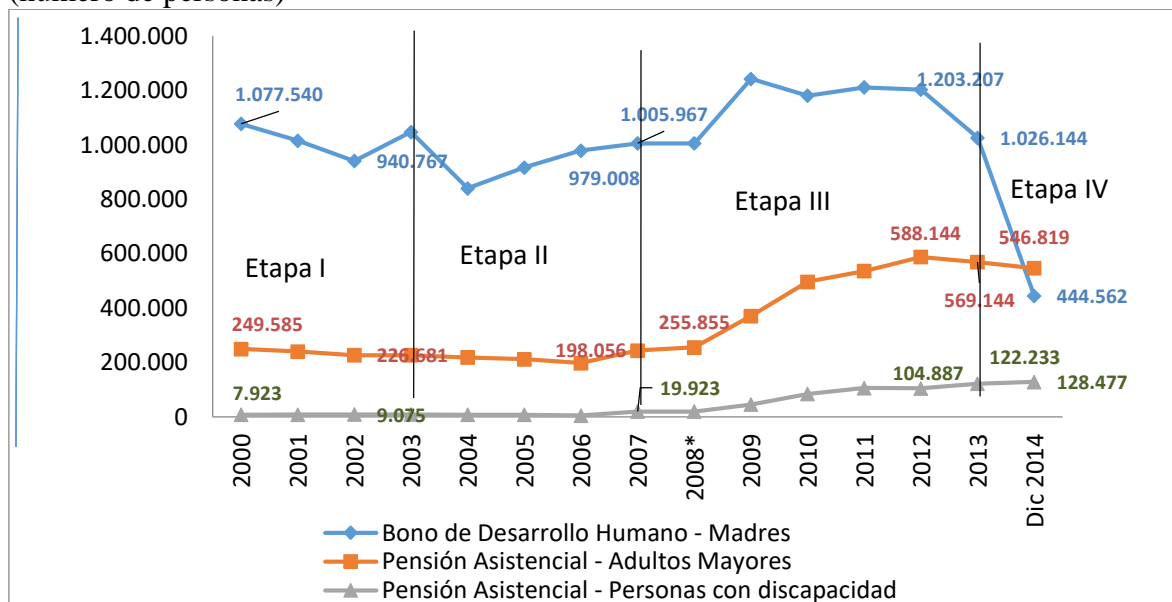
---

<sup>36</sup> Decreto Ejecutivo 129, publicado en Registro Oficial Suplemento 29, el 18 de septiembre de 1998.

<sup>37</sup> Decreto Ejecutivo No 486-A, publicado en el Registro Oficial No. 99, del 15 de junio del 2000.

y el 2002, donde se tiene información más homologable desde que el país entró en un sistema dolarizado de la economía, la transferencia equivalente al entonces Bono Solidario fue de 11,5 dólares para las madres, y 7 dólares para las Pensiones Asistenciales tanto para adultos mayores como para las personas con discapacidad, lo cual representó entre el 8% y el 5% del salario básico unificado del año 2002, respectivamente. En términos presupuestales, considerando la información de Cechine y Madariaga (2011), las transferencias correspondientes a los hogares pobres en Ecuador, equivalieron a un 0,58% del PIB en el 2002, lo cual fue casi el triple de lo que este tipo de transferencias representaban en el promedio regional, en proporción al PIB, para el 2000. La población beneficiaria, también alcanzó proporciones muy importantes en relación a la región, como se puede observar en la Figura 21. Todas las transferencias llegaron a cubrir a 1'329.125 beneficiarios en el año 2000: 1'077.540 madres beneficiarias, 249.585 adultos mayores, y 7.923 personas con discapacidad. Tomando en cuenta solo la población beneficiaria del Bono Solidario en el 2000, que es el grupo de beneficiarios mayoritario, y considerando que la transferencia cubre al hogar, esta cobertura, según Cecchine y Madariaga (2011), equivalió al 32,7% de la población total, siendo la cobertura relativa más alta de la región de América Latina y el Caribe para ese año, que fue de 5,7% de la población total para 19 países con estos programas en la región.

Figura 21  
Bono de Desarrollo Humano y Pensión Asistencial por tipo de beneficiario  
(número de personas)



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2015. Indicadores Sociales varios años.

Las principales observaciones operativas a este programa en esta primera etapa, fueron los problemas de focalización que incluían sobre todo subcobertura y filtración de personas no elegibles (Vos et al, 2000).

#### 4.1.2. El Bono de Desarrollo Humano y la corresponsabilidad

La segunda etapa de la transferencia monetaria se sitúa entre los años 2003 y 2006, donde se cambia la denominación de la transferencia, de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano (BDH), y se busca transformarlo en un programa de transferencias monetarias condicionadas, según el cual las madres beneficiarias debían enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a los controles de salud<sup>38</sup>. De esta manera, el BDH incorporó el objetivo de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, política altamente influenciada por los resultados interesantes logrados en México, por el Programa Oportunidades, y difundidos ampliamente, como bien lo resalta Osorio (2014) por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entre otros. La reforma incorpora además

<sup>38</sup> Decreto Ejecutivo No. 347, publicado en Registro Oficial No. 76 de 7 de mayo de 2003.

un Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, SELBEN, que se basa en una encuesta de medición de la pobreza a nivel de hogar<sup>39</sup>. La selección de beneficiarios apuntó a las familias y personas ubicadas en el quintil 1 y 2 más pobre (Martínez, 2014). Por otra parte, se incrementa el monto de la transferencia mensual a 15 dólares para el BDH y a 11,50 dólares para la Pensión Asistencial, lo cual apenas superó la compensación por inflación representando el 9% y el 7% del salario básico unificado para el 2003, respectivamente. Finalmente, cabe destacar que se implementó por primera vez, un estudio de evaluación de impacto. Sobre los estudios evaluación de impactos del BDH se hablará más adelante.

La cobertura del programa más o menos se mantuvo en esta etapa como se puede observar en la Figura 21, si bien se aplicó un mecanismo más objetivo y técnico de calificación de los beneficiarios a través del SELBEN. A nivel presupuestal, como se observa en el cuadro 21, el monto dedicado a los programas de transferencias representó entre el 0,5 y 0,4% del PIB entre el 2003 y 2006, y entre el 12% y 9% del Gasto Social en esos años.

---

<sup>39</sup> Decreto 535, publicado en el Registro Oficial N° 114, el 30 de junio de 2003.



## Cuadro 21

### Ecuador: Presupuesto del BDH y de la Pensión Asistencia para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad

Años	BDH (USD)	PA AM (USD)	PAD (USD)	Total transferencias (USD)	PIB (millones USD)	Total Transferencias/PIB (%)	Gasto Social (millones USD)	Total Transferencias/Gasto Social (%)
2003	136.336.716	22.639.249	886.391	159.862.356	32.433	0,5%	1.331,0	12%
2004	141.037.612	28.089.396	1.013.469	170.140.476	36.592	0,5%	1.572,4	11%
2005	135.438.219	23.997.936	860.094	160.296.249	41.507	0,4%	1.728,8	9%
2006	158.690.429	24.612.690	626.203	183.929.322	46.802	0,4%	1.976,0	9%
2007	300.255.472	72.783.598	5.946.507	378.985.577	51.008	0,7%	2.695,8	14%
2008	345.003.468	93.592.148	8.309.430	446.905.046	61.763	0,7%	3.891,5	11%
2009	414.521.275	123.622.627	15.341.072	553.484.974	62.520	0,9%	4.864,0	11%
2010	442.904.045	186.340.194	31.560.895	660.805.134	69.555	1,0%	5.542,8	12%
2011	504.280.377	223.173.814	44.250.171	771.704.361	79.277	1,0%	6.340,7	12%
2012*	478.165.798	211.616.573	41.958.639	731.741.010	87.623	0,8%	7.249,5	10%
2013	621.405.990	318.801.285	64.990.815	1.005.198.090	94.473	1,1%	9.188,2	11%
2014	430.735.333	307.970.718	66.780.133	805.486.183	100.543	0,8%	9.223,7	9%

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, basado en eSigef, Ministerio de Finanzas; y, Registros Administrativos de Ministerio de Inclusión Económica y Social

Notas: \* Detalle de presupuesto del BDH y Pensión Asistencial, asumiendo la misma estructura presupuestal del 2011.

BDH: Bono de Desarrollo Humano

PA AM: Pensión Asistencia Adulto Mayor

PAD: Pensión Asistencial Personas con discapacidad

En consideración de que se incorporó la condicionalidad de llevar a los hijos a los controles de educación y salud, en esta etapa se dio mayor importancia sobre todo al grupo de las madres. Entre el 83 y 86% del presupuesto de las transferencias se dirigieron al BDH, siendo la participación más alta en todos los años de vigencia del programa. Este programa, sin embargo, no dejó de ser un programa de compensación social, mientras el resto de políticas sociales, a juzgar por su presupuesto -entre 4,1% y 4,3% del PIB- fueron débiles. Las políticas de ajuste fiscal, que incluyeron la reducción de los subsidios a los combustibles, tuvieron lugar en el marco de un programa de ordenamiento económico y desarrollo humano promovido, en el 2003, por el gobierno del entonces Presidente Lucio Gutiérrez,<sup>40</sup> cuya presidencia fue interrumpida en el 2005.

<sup>40</sup> Al respecto se puede ver el editorial del Boletín ICCI-ARY Rimay, Año 5, No. 46, enero del 2003.

### **4.1.3. El BDH con corresponsabilidad en el marco de políticas sociales más integrales y redistributivas**

El tercer período de las transferencias monetarias se extiende entre 2007 y 2012, durante casi todo el período de estudio de la presente tesis, caracterizado por una estabilidad política e institucional. En este período se mantienen las transferencias monetarias, pero se introducen muchos cambios en su concepción, alcance y en su integración a políticas socioeconómicas más amplias: políticas sociales sectoriales activas en educación, salud, y seguridad social; políticas de protección social más integral a las personas con varias vulnerabilidades como pobreza, discapacidad, envejecimiento; y, políticas de inclusión económica para los hogares perceptores del BDH. Los montos y las coberturas de las transferencias monetarias también sufren cambios en el contexto de una mayor preminencia de las políticas sociales, y de un ciclo económico favorable, como se anotó en el capítulo previo.

Es importante resaltar, que los cambios en las políticas de transferencias monetarias y de las políticas sociales en general, ocurren en circunstancias de un gobierno que hizo duras críticas a las políticas sociales y económicas de corte más neoliberal, que, en la región latinoamericana, se reconocieron como las políticas del Consenso de Washington (Béjar, 2004). Estas políticas, si bien no fueron aplicadas homogéneamente, incluían, en lo económico, ajustes fiscales y estabilidad macroeconómica como objetivos prevalentes sobre las políticas sociales que quedaron como práctica residual, altamente caracterizadas por los subsidios de demanda como medidas compensatorias a los ajustes fiscales.

Frente a ello, las políticas sociales de nuevo corte, rescataron nuevamente la importancia de las políticas sectoriales de acceso universal a la educación, a los servicios de salud, a la seguridad social, y las transferencias monetarias en el marco de un sistema más amplio de protección social devienen no solo en medidas de asistencia a la población con algún tipo de vulnerabilidad socioeconómica, sino en instrumentos de redistribución del ingreso (MCDS, 2010, 2011, 2012). El objetivo de la igualdad y no sólo el de lucha contra la pobreza se vuelve un objetivo importante (Sánchez, 2012), como se puede alertar en los objetivos de los distintos planes del buen vivir de la época (SENPLADES, 2007, 2009).

En las propias palabras de los voceros del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2011) en un informe de rendición de cuentas, se plantea que la política social habría cambiado en los siguientes términos,

“ (...) de una política social residual, focalizada y asistencial a una política social integral, universal e incluyente, promoviendo el desarrollo de capacidades, en particular de la población antes excluida, a través de la provisión de servicios de nutrición, salud, educación; asegurando la protección y la seguridad social frente a las contingencias y las situaciones de vulnerabilidad y riesgo durante el ciclo de vida de las personas, los trabajadores y sus familias; dando acceso a agua segura, saneamiento y vivienda, sobre todo a quienes viven en situación de mayor necesidad; y promoviendo la inclusión económica de los sectores populares de la ciudad y el campo, favoreciendo el trabajo y el salario digno y fortaleciendo la economía popular y solidaria para el desarrollo rural y el desarrollo urbano de los sectores marginales, en el contexto de un sistema económico democrático e incluyente. (p.1)

En este sentido, las políticas sociales se colocan al mismo nivel de las políticas económicas y dejan de ser políticas residuales y compensatorias. Estos cambios son legitimados por la nueva Constitución de 2008 que amplía derechos sociales y económicos, que luego se concretan en políticas sociales más activas e incremento de la importancia macroeconómica del gasto social. La inversión social tuvo un incremento muy importante. Pasó de 1.976 millones de dólares en el 2006 a 9.223 millones de dólares en el 2014, más que duplicando también la importancia macroeconómica y no solo el volumen de recursos económicos, pues pasó de ser el 4,2% del PIB en el 2006 al 9,1% del PIB en el 2014. Lo que refleja no solo el ciclo económico positivo, sino la voluntad política de aumentar su importancia, luego del insignificante rol que había jugado en los años previos, que en ningún caso superó el 5% desde el año 2000 (MCDS, varios años).

Las políticas sociales sectoriales, por otro lado, se complementaron con las políticas salariales y laborales que buscaron posicionar mejor los intereses del trabajo por sobre los del capital. De hecho, se mantiene una activa política salarial durante el período de estudio, los ingresos familiares promedio mensuales pasaron de cubrir el 66% de la canasta básica en

diciembre de 2006 a cubrir el 98% de dicha canasta en diciembre de 2014 (INEC, varios años). Si bien el ciclo económico y las políticas económicas de impulso a la demanda agregada, principalmente inversión pública, acompañaron ese desempeño, las políticas salariales tanto como las políticas dirigidas a aumentar la cobertura de la seguridad social tuvieron efectos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este contexto político y de políticas públicas, las transferencias monetarias tuvieron importantes modificaciones. Entre las más importantes se pueden referir las siguientes.

1) En la dimensión de protección social, la Pensión Asistencial dio mayor atención a las personas con doble vulnerabilidad: adultos mayores y personas con discapacidad, sobre todo en situación de pobreza, aunque luego se incorporó un grupo más amplio, con el criterio de que tanto la discapacidad como la vejez, sobre todo por sus condiciones de salud, deterioran rápidamente los ingresos de las personas, incluso de las que no son pobres, si no están protegidas por algún seguro<sup>41</sup>. Aquí se pretendió caminar hacia un sistema de pensión jubilar no contributiva que progresivamente y, en función de los recursos, transitaría en el tiempo hacia un sistema de pensión jubilar universal articulándose a la pensión jubilar contributiva (ver Figura 21). El monto de la transferencia monetaria para estos grupos también aumentó, igualándose al monto del BDH, que duplicó en el 2007 a 30 dólares mensuales. Esto representó el 15% del salario básico unificado, es decir prácticamente duplicó su importancia respecto al salario básico en relación a su equivalente en el 2003, como se refirió previamente. Finalmente, se crea la Red de Protección Social para el apoyo emergente en situaciones catastróficas individuales, dirigida a personas y hogares ecuatorianos, con la función de movilizar recursos monetarios e institucionales de varios ministerios para dar soporte integral, a las familias o individuos ante una situación catastrófica natural o personal que afecte su vida y el cumplimiento de sus derechos<sup>42</sup>. Esta red fue parte de un sistema de

---

<sup>41</sup> Los siguientes acuerdos ministeriales incrementan las coberturas en los grupos de doble vulnerabilidad, adultos mayores y personas con discapacidad durante esta etapa: Acuerdo Ministerial No.293 del Ministerio de Inclusión Económica y Social del 31 de Marzo de 2010, Acuerdo Ministerial No 844 del Ministerio de Inclusión Económica y Social del 22 de Noviembre de 2011, Acuerdo Ministerial No 000014 del Ministerio de Inclusión Económica y Social del 3 de Mayo del 2012.

<sup>42</sup> Acuerdo Interministerial No 002, del 25 de marzo de 2008

protección más amplia contra eventualidades que podían afectar y empobrecer a las personas y las familias.

2) En la dimensión de protección social articulada a la promoción social e inclusión económica del BDH, se desarrollan algunas políticas complementarias. Entre las más importantes destacan el Crédito de Desarrollo Humano, CDH, que se creó en el 2007, y consistió en la posibilidad de anticipar los flujos del BDH equivalentes a un año, para apoyar temas de emprendimiento económico de las mujeres beneficiarias de las transferencias. Esta política estuvo acompañada de programas de capacitación, implementadas por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, que, sin embargo, no alcanzaron la suficiente escala. El CDH, por otra parte, se constituyó también en un instrumento contracíclico, que se lo aplicó durante la crisis financiera internacional del 2008-2009, iniciando su operación a fines del 2009 con un anticipo del flujo del BDH que podía llegar a cubrir 24 meses, durante la fase más contractiva de la economía<sup>43</sup>. Finalmente, en esta dimensión, la política de protección social se articuló a la política de fortalecimiento de la economía popular y solidaria impulsada por el Instituto de Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares, un proceso no libre de dificultades.

3) Adicionalmente, se aplicó el chequeo de la condicionalidad del BDH en educación y salud, a través de controles aleatorios a lo largo del país, y con controles más detallados en las zonas de mayor incidencia de desnutrición infantil, a partir del 2008, buscando sobre todo movilizar apoyos más integrales en casos de encontrar hogares con mayores dificultades y disfuncionalidades para atender las condicionalidades.<sup>44</sup>

4) En la dimensión conceptual, hubo un cambio no menor, al reconocer al BDH como una remuneración parcial al trabajo no remunerado de las madres del hogar, que también se interpretó como un ingreso ciudadano mínimo que empezaba con las mujeres representantes de hogares en situación de pobreza, en función de la capacidad estatal de sostener el financiamiento. Este reconocimiento significó además la necesidad de buscar formas de atender la afiliación a la seguridad social de las mujeres con corresponsabilidad de la unidad

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada a David Alomía, ex director del Programa de Protección Social el 28 de diciembre de 2016.

<sup>44</sup> Idem.

económica familiar y del Estado, situación que se va concretando años más tarde, en el 2015, con la Ley orgánica para la justicia laboral y el reconocimiento del trabajo en el hogar (2015). Esta ley y su reglamento<sup>45</sup> abrieron la opción para la afiliación de las personas a cargo del trabajo no remunerado en el hogar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, protegiéndolas contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez, con la contribución de la unidad económica familiar y un subsidio progresivo del Estado a la cotización hasta cuando los ingresos sean iguales o inferiores al 150% del salario básico unificado (Sánchez, 2015).

5) En la dimensión de focalización de beneficiarios del BDH se hizo dos cambios importantes. Por un lado, se cambió la línea de corte para los beneficiarios del BDH, pasando de la consideración del quintil 1 y 2 relativamente más pobre según el índice de bienestar, a la consideración de una línea de pobreza. Por otra parte, se mejoró la focalización del BDH, que adolecía de errores de inclusión y exclusión, se corrió una nueva encuesta denominada Registro Social que valoró la situación de pobreza de los hogares entre 2008 y 2009.

6) Finalmente, en el nivel más operativo, a partir del 2007 se amplió la forma de pago, antes atada al sistema bancario, a través del uso de ventanillas de pequeñas y medianas cooperativas de ahorro y crédito, cajeros automáticos, y corresponsales no bancarios (tiendas y establecimientos comerciales). Ello permitió ampliar el número de puntos (de 360 a 7000 en el período de estudio), lo que redujo notablemente no solo los tiempos para el cobro, sino también los costos de transporte.

En esta etapa, el monto del BDH y las Pensiones Asistenciales aumentaron dos veces: en 2007, donde se homologó y duplicó el valor de las transferencias mensuales de 15 dólares de BDH y 11,5 dólares de Pensión Asistencial, a 30 dólares para todas las transferencias; y, en el 2009, donde, se subió de 30 a 35 dólares mensual hasta el 2012. Con ello, prácticamente se duplicó la importancia macroeconómica de las transferencias monetarias en el PIB (Ver Cuadro 21). En términos de su peso en el salario básico unificado, la transferencia equivalió al 15% y 14% en el 2007 y 2009, cerca del doble de su participación en el 2006. En este

---

<sup>45</sup> Ley orgánica para la justicia laboral y el reconocimiento del trabajo en el hogar y Resolución del Consejo Directivo del IESS No. 492 expedidos en el 2015.

periodo el BDH y la Pensión Asistencial también aumentaron su cobertura, llegando al 2012 a 1'896.238 beneficiarios, que fue el punto más alto de cobertura logrado en el periodo de estudio.

Según un estudio comparativo de Cecchine y Madiaga (2011), para 2009, Ecuador tenía la mayor cobertura en términos de beneficiarios respecto a la población total, y la mayor participación en el PIB de las transferencias monetarias que el resto de los países con este tipo de transferencias en la América Latina y el Caribe. Ecuador tuvo en el 2009, una cobertura de 44,3% de beneficiarios del BDH respecto a la población total, y una participación del presupuesto de las transferencias monetarias en el PIB de 1,17%, mientras el promedio de cobertura en ese año para la región fue de 19,3% de beneficiarios respecto a la población total, y su presupuesto equivalió al 0,4% del PIB (Ver Anexo 11).

Las transferencias monetarias fueron, por tanto, una política social importante, pero no la más importante, llegando a cubrir entre el 9 y el 12% del presupuesto social durante el periodo de estudio, como se alerta en el cuadro 21, en tanto, educación y salud coparon más de los tres cuartos del presupuesto social. Las transferencias monetarias, por otra parte, complementaron una red más integrada de protección social.

#### **4.1.4. El BDH más focalizado y con mayores corresponsabilidades**

La cuarta etapa de las transferencias monetarias dentro del periodo de estudio comprende los años 2013 y 2014, y se caracteriza por un punto de inflexión sobre todo por la cobertura del BDH, un importante incremento de la transferencia monetaria mensual, la ampliación de los criterios de corresponsabilidad, y un nuevo registro social, entre lo más importante.

El BDH y la Pensión Asistencial subieron de 35 a 50 dólares en el 2013. Este incremento de casi el 43% del monto de la transferencia mensual significó una recuperación de su peso equivalente en el salario básico unificado, que alcanzó un nivel del 13%. Este incremento, afianzó la política redistributiva que caracterizó al gobierno del periodo. De hecho, para el financiamiento de tal medida se emitió la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, a fines del 2012, que plantea un paquete de impuestos a los bancos: incremento del 2% al 3% del anticipo del impuesto a la renta sobre los ingresos de los bancos, incremento del impuesto a los activos en el exterior de 1 a 2%, e incorporación del impuesto

al valor agregado del 12% a los servicios financieros, impuesto que debía ser asumido por los bancos y no por los clientes.<sup>46</sup>

En materia de cobertura, el punto de inflexión en esta etapa ocurre, porque en el 2013 empieza un proceso progresivo de disminución del punto corte referencial del índice de bienestar del Registro Social para los beneficiarios, desde un equivalente a la línea de pobreza por consumo a uno de pobreza extrema por consumo<sup>47</sup>, como se analizará más adelante. De este modo, como se puede observar en la figura 21, en el 2013 salen 177.063 beneficiarias del BDH y en el 2014 salen 581.582 beneficiarias, lo que representa una reducción de algo más de un tercio de la cobertura de beneficiarias del BDH del 2012. En los otros grupos de beneficiarios, adultos mayores y personas con discapacidad, los cambios no son muy importantes. Esta cobertura, si bien disminuida, todavía es una de las más altas en la región, aunque ciertamente ya no es la más alta, según los datos de CEPAL que se registran en el Anexo 11. El objetivo de tal política, fue focalizar más los beneficiarios del BDH, bajando la línea de corte de los hogares en situación de pobreza a hogares en situación de extrema pobreza, incluyendo una zona de amortiguamiento que cubra la volatilidad de los cambios hacia extrema pobreza que suele presentarse en este grupo poblacional, con la intención de poder hacer factible una intervención más integrada del BDH con el resto de intervenciones sociales y aumentar su efectividad<sup>48</sup>.

El aumento del monto de las transferencias monetarias y la refocalización de los beneficiarios del BDH vino acompañada de una ampliación en las corresponsabilidades de las familias, que aparte de la atención a servicios de salud y de educación a los hijos menores de 5 años y de 18 años respectivamente, incluyó aspectos nuevos como el chequeo médico de las madres embarazadas, la prohibición del trabajo infantil y el no asentamiento de viviendas en zonas de riesgo (Ver Anexo 12). El incumplimiento en las atenciones de salud y educación de hijos y madres embarazadas generaba consecuencias<sup>49</sup>, que fluctuaban entre el llamado de

---

<sup>46</sup> Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, publicada en Registro Oficial No. 847. Quito, 10 de diciembre del 2012.

<sup>47</sup> Acuerdo Ministerial del Ministerio de Inclusión Económica y Social No. 197 de 28 de marzo de 2013

<sup>48</sup> Entrevista realizada a Reinaldo Cervantes, Secretario Técnico del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el 28 de diciembre de 2016.

<sup>49</sup> Acuerdo Ministerial 213, del Ministerio de Inclusión Económica y Social Registro Oficial 6 de 03-jun-2013.



atención, la penalización con un porcentaje del BDH, hasta el no pago del BDH, según la frecuencia del incumplimiento. En los hechos, no se dio continuidad al cumplimiento y seguimiento de dichas sanciones.

A nivel institucional, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, incorporó a la unidad ejecutora del Programa de Protección Social como un Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social, dentro de su estructura institucional. Esta instancia estuvo a cargo de ejecutar además un nuevo plan en esta nueva etapa, llamado Plan Familia como estrategia de acompañamiento a las familias receptoras del BDH articulándose a la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, aprobada en el 2014 (SENPLADES, 2014). Este Plan incluyó tres ejes: la corresponsabilidad, el apoyo psicosocial y la inclusión económica (Martínez, 2014).

El presupuesto en transferencias monetarias en el 2013 superó por primera vez los mil millones de dólares, esto es el 1,1% del PIB para ese año, como se observa en el cuadro 21. Para el 2014, sin embargo, el presupuesto para dichas transferencias, como contraparte de la reducción de la cobertura de beneficiarios, se redujo en casi un 20%, pese a que siguió representando el 0,8% del PIB en ese año, esto es el doble de la importancia macroeconómica que tuvo en el 2006. Según la base de datos de CEPAL sobre transferencias monetarias condicionadas en la región, para el 2014, el presupuesto dedicado a este tipo de programas en Ecuador, sigue teniendo relativamente un peso relevante en el PIB, respecto al peso que tiene en otros países que manejan estos programas en la región, solo superado por Guatemala (Ver Anexo 11).

Finalmente, durante esta etapa, se hizo una nueva valoración de las condiciones de vida de los receptores del BDH y las familias cercanas a las condiciones de vida de este grupo poblacional, a través de una nueva encuesta para actualizar el Registro Social de beneficiarios de los programas sociales. Este proceso incluyó una nueva calibración del índice de bienestar que permite definir las líneas de corte de los receptores del BDH y otros programas sociales<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Entrevista realizada a Reinaldo Cervantes, Secretario Técnico del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el 28 de diciembre de 2016.

En el contexto de este desempeño y de estos cambios en el programa de transferencias monetarias de Ecuador, a continuación, se analizará el perfil de la población beneficiaria, y la representatividad que tiene la población indígena, para pasar a entender los efectos en las brechas de ingresos, educación, y condiciones de vida.

#### **4.2. Perfil de la población beneficiaria del BDH y participación de la población indígena**

Como se observó en la sección previa, la cobertura del BDH ha sido importante en todo el período de estudio. En los estándares regionales, Ecuador ha tenido siempre una de las coberturas relativas más importantes. Incluso en la última etapa 2013 a 2014 en que se focaliza el BDH en extrema pobreza, la participación de las transferencias monetarias, incluyendo Pensión Asistencial para adultos mayores y discapacidades sigue siendo importante. Si bien cambió la estructura de los beneficiarios de este programa, aumentando el peso de las Pensiones Asistenciales para la población adulta mayor y población con discapacidad, disminuyendo el peso de las madres perceptoras del BDH, que bajó casi a la mitad, a fines del período. Como se observa en la figura 21, mientras en el 2006 se tenía 1'182.103 beneficiarios de transferencias monetarias, siendo el 83% madres perceptoras del BDH, para el 2014 se tuvo 1'119.850 beneficiarios, pero las madres perceptoras de BDH fueron solo 40%, y el resto fueron beneficiarios adultos mayores y personas con discapacidad que recibían la Pensión Asistencial. Este cambio se debió, por una parte, a que la política dio mayor importancia a la población con doble vulnerabilidad: pobreza y adultos mayores o discapacidad; y, por otra parte, a que se buscó una mayor focalización del BDH en la pobreza extrema esperando obtener mayor efectividad en intervenciones articuladas de política social.

A continuación, se presente un análisis del perfil de los perceptores de BDH en base a la información de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU. Se usa esta información porque permite hacer un contraste con el resto de la población, y se puede comparar varios años. En este caso se contrastará el 2006, año previo al período de análisis y el 2014 como reporte al fin del período de estudio (2007-2014). La ENEMDU no diferencia entre los distintos tipos de transferencia, se hace una consulta general sobre la recepción o no de transferencias monetarias, denominadas BDH, pero en esta denominación

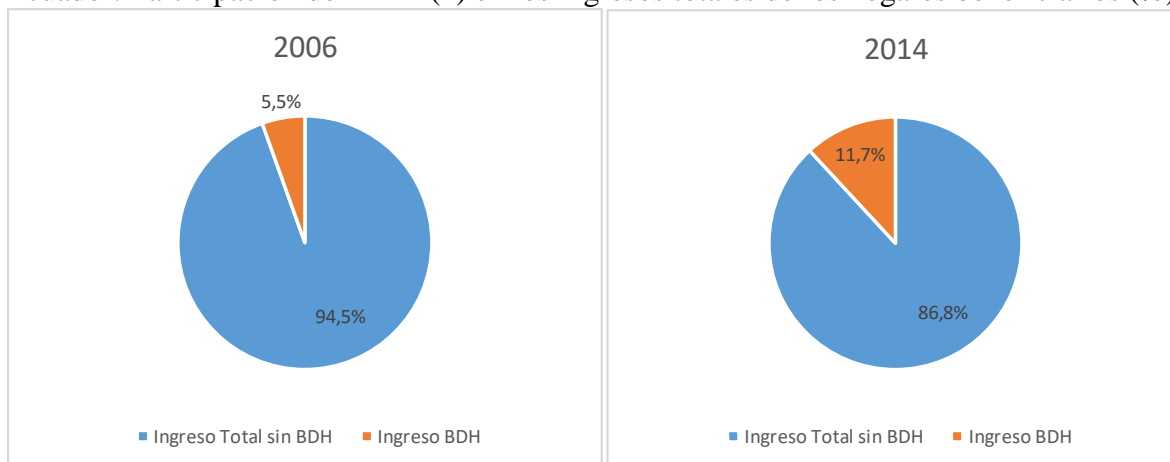
se incluye también las Pensiones Asistenciales. De este modo, los datos que siguen en este análisis interpretan la realidad de todos los beneficiarios del programa de transferencias monetarias, comúnmente identificado como programa del Bono de Desarrollo Humano, indistintamente si reciben BDH (madres) o Pensión Asistencial (adultos mayores y personas con discapacidad).

#### 4.2.1. El peso del BDH en el ingreso total de los hogares beneficiarios

Para empezar, es importante advertir que, en términos generales, se observa que el peso del BDH en el ingreso total de los hogares beneficiarios ha aumentado entre el 2006 y 2014 (Ver figura 22), fruto de los importantes incrementos de la transferencias monetarias mensuales que se realizó durante el período de estudio: la duplicación del BDH en el 2007, cuando pasó de 15 a 30 dólares; el incremento del 16,7% en el 2009; y el incremento del 42,8% en el 2013, cuando se pasó a 50 dólares, con lo que se llegó a superar los incrementos por inflación que fluctuaron a una tasa anual de inflación promedio en el período de alrededor del 5%.

Figura 22

Ecuador: Participación del BDH (1) en los ingresos totales de los hogares beneficiarios (%)



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Nota: (1) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales. La Enemdu no diferencia entre transferencias monetarias.

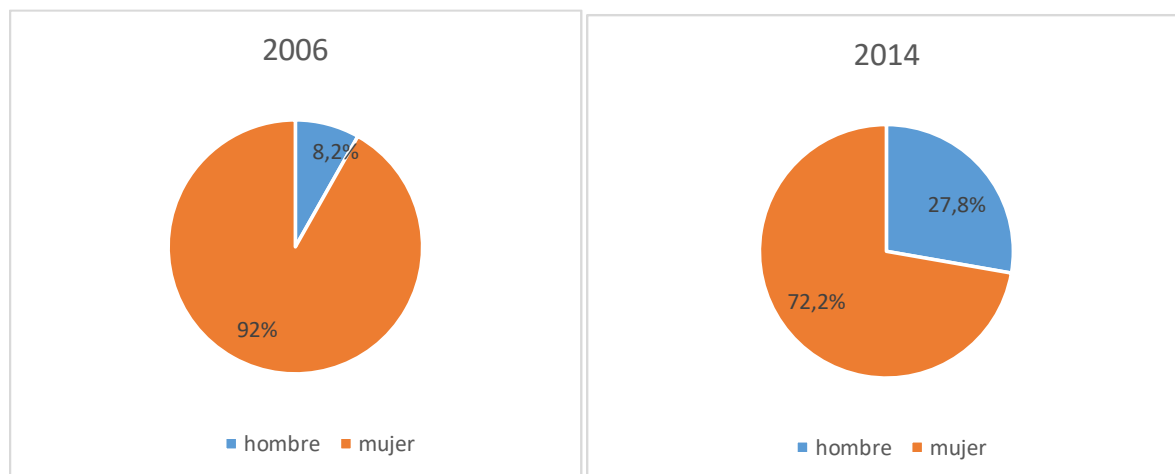
La participación del BDH en el total de ingresos de los hogares de los beneficiarios de las transferencias monetarias más que duplicó, pasando de ser apenas un 5,5% de los ingresos totales en el 2006, a ser más del 11,7% en el 2014. Con esta mayor presencia del BDH en los

ingresos se esperaría un mayor efecto. Según la CEPAL (2010a), las transferencias monetarias públicas representaban alrededor del 2008, el 10,3% de los ingresos per cápita de quienes los recibían, pudiendo llegar a duplicar el ingreso del decil más pobre que recibe este beneficio. Varios autores, sobre la base del análisis de los estudios de impacto en varios países en la región, advierten que estos programas de transferencias monetarias condicionados tienen mayor impacto cuando el monto de la transferencia es más significativo, y donde se encuentran mejor estructurados y focalizados (Friszbein y Schady, 2009; Robles, 2012).

#### **4.2.2. Beneficiarios del BDH son mayormente mujeres**

Por definición, el programa del BDH se destina principalmente a la mujer de un hogar calificado como pobre, con hijos menores de edad. Es la Pensión Asistencial la que se destina a población adulta mayor o personas con algún tipo de discapacidad, que pueden ser mujeres u hombres. Conforme se aprecia en la figura 23, en el 2006, la población beneficiaria del BDH, en su sentido más amplio, incluyendo Pensión Asistencial, como se señaló, era en un 92% femenina, apenas un 8,2% fue población masculina. Para el 2014, fruto de la mayor cobertura de la población adulta mayor y personas con discapacidad, la participación de hombres aumenta, sin embargo, las mujeres siguen siendo las beneficiarias mayoritarias con un 72,2% de participación.

Figura 23  
Ecuador: beneficiarios del BDH según sexo



Fuente: INEC. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Nota: Se considera la Población mayor a 5 años beneficiaria del BDH

(1) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales. La pregunta de Enemdu no diferencia entre transferencias monetarias

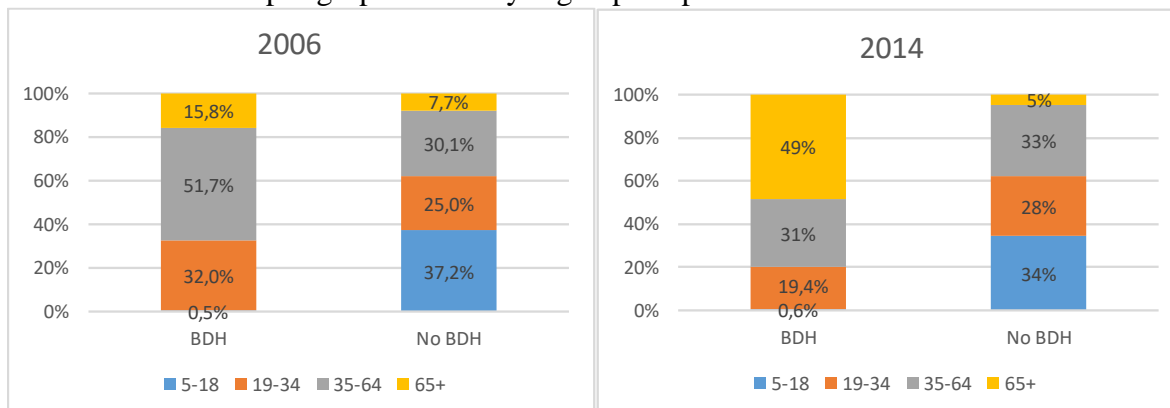
De este modo, se puede afirmar que el programa de transferencias monetarias en Ecuador es un programa mayoritariamente destinado a la población femenina, si bien las Pensiones Asistenciales que no tienen distingo de sexo, han aumentado su participación en el período de gobierno.

#### 4.2.3. Aumentan los adultos mayores

En el 2006 los beneficiarios del BDH pertenecían sobre todo al grupo poblacional ubicado entre los 19 y 64 años, diferente a la población no receptora del BDH que fue, en ese año, mayoritariamente joven (Ver figura 24). Para el 2014, aumenta la participación de los adultos mayores entre los beneficiarios del BDH, llegando a representar el 49% de los beneficiarios. Como ya se refirió previamente, esto se debió sobre todo al mayor interés por captar la población con doble vulnerabilidad, como se puede apreciar en la figura 24.

Figura 24

Ecuador: Población por grupo de edad y según percepción o no del BDH



Fuente: INEC. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Notas: Se considera la Población mayor a 5 años beneficiaria del BDH

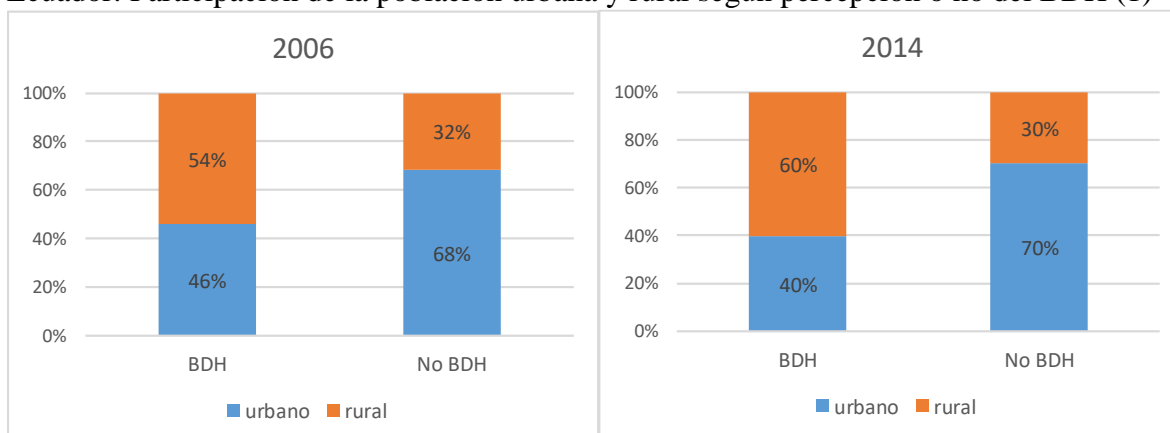
(1) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales. La pregunta de Enemdu no diferencia entre transferencias monetarias

#### 4.2.4. Beneficiarios del BDH son principalmente rurales

En el 2006, el 54% de los beneficiarios del BDH fue población rural, siendo que el resto de la población en Ecuador es mayoritariamente urbana existe una sobre representación de la población campesina en este programa, debido a que existen mayores condiciones de pobreza, en sus varias dimensiones, como se observó en el capítulo 2. Para el 2014, la participación de la población rural fue aún mayor, esta subió al 60%, mientras que para el resto de la población fue de apenas el 30%. Se podría afirmar entonces que la población beneficiaria del BDH es sobre todo rural.

Figura 25

Ecuador: Participación de la población urbana y rural según percepción o no del BDH (1)



Fuente: INEC. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Nota: Se considera la Población mayor a 5 años beneficiaria del BDH

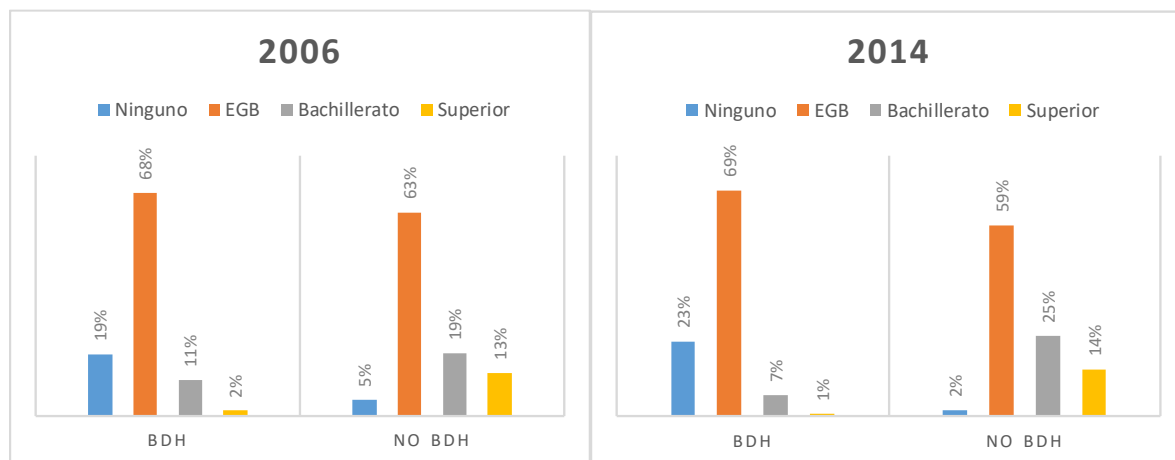
(1) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales. La pregunta de Enemdu no diferencia entre transferencias monetarias

#### 4.2.5. Beneficiarios del BDH tienen menor nivel de instrucción

El 87% de la población beneficiaria del BDH tenía un nivel de instrucción menor a al nivel de bachillerato<sup>51</sup> en el 2006, lo cual fue muy superior a la participación del resto de la población en esos niveles de instrucción (68%), según se puede observar en la figura 26. Para el 2014, la proporción de población beneficiaria del BDH con nivel de instrucción menor a bachillerato fue aún mayor con un 92% de participación, de lejos superior a la población no beneficiaria de este programa, donde el 61% tuvo esos niveles de instrucción, y un 39% tuvo bachillerato o educación superior. Ello puede reflejar los mayores esfuerzos de focalización de los beneficiarios del BDH, que se dieron en el período, con la creación del Registro Social en el 2009 y su actualización en el 2014.

<sup>51</sup> En Ecuador Bachillerato equivale al cuarto, quinto y sexto curso de secundaria. La Educación General Básica, en cambio, hace referencia a los primeros 10 años de educación básica contados desde jardín de infantes.

Figura 26:  
Ecuador: Población por nivel de instrucción, según percepción o no del BDH



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Notas: Nota: La población considerada es la población mayor a 5 años que da una respuesta válida en la pregunta sobre recepción o no de BDH

(1) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales. La pregunta de Enemdu no diferencia entre transferencias monetarias

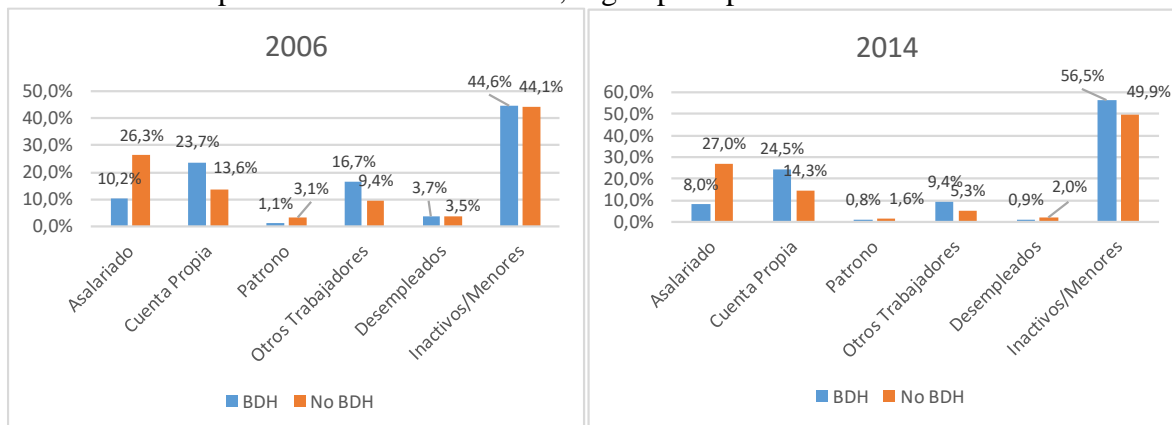
#### 4.2.6. Beneficiarios del BDH son sobre todo cuenta propistas

Los beneficiarios del BDH activos económicamente son sobre todo cuenta propistas y otros trabajadores donde se incluye trabajador no remunerado y trabajador doméstico. Como se puede observar en la figura 27, esto fue así tanto en el 2006 como en el 2014. Esta condición de actividad es más que proporcionalmente frecuente en la población beneficiaria del BDH que en la que no lo es, donde los trabajadores son sobre todo asalariados. De hecho, apenas el 19, 2% y el 8% de la población mayor de 5 años beneficiaria del BDH fue asalariada en el 2006 y 2014 respectivamente, en tanto, que la mayoría de la población activa no beneficiaria del BDH fue asalariada. Por otra parte, se observa que existe mayor población inactiva y menor de 15 años entre la población beneficiaria, que entre la población no beneficiaria del BDH, particularmente en el 2014. Lo que da cuenta de mayores tasas de dependencia en la población beneficiaria del BDH, que explican en parte, su mayor precariedad.



Figura 27

Ecuador: Población por condición de actividad, según percepción o no del BDH



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Nota: Población mayor a 5 años que da una respuesta válida en la pregunta sobre recepción o no de BDH.

- (1) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales. La pregunta de Enemdu no diferencia entre transferencias monetarias
- (2) Asalariados, Cuenta Propia, Patrono, Otros trabajadores y desempleados hace referencia a la Población mayor de 15 años económicamente activa.
- (3) Otros Trabajadores incluye trabajador no remunerado y trabajador doméstico
- (4) La categoría Inactivos corresponde a Población Económicamente Inactiva (amas de casa, jubilados, estudiantes y rentistas) y Población menores a 15 años y mayor a 5 años

#### 4.2.7. Los perceptores del BDH son mayoritariamente pobres por ingresos

Como se observó en la primera sección de este capítulo el criterio de focalización del BDH ha sido sobre todo pobreza, si bien se han ido dando algunos cambios en las metodologías de focalización y en los pesos de unos grupos poblacionales beneficiarios sobre otros, como aquel de las madres perceptoras del BDH y los grupos de adultos mayores y personas con discapacidad, como ya se analizó (MCDS, 2014a).

A partir del 2003, el criterio de focalización fue considerar el 40% relativamente más pobre de la población (quintiles 1 y 2) según una variable *proxy* a pobreza por consumo tomada del índice compuesto de bienestar de la primera encuesta realizada con el fin de focalizar los beneficiarios, llamada Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, SELBEN. A partir del 2009, fecha en que se termina de implementar una nueva encuesta que empezó en el 2008, y que se reconoce como Registro Social, RS, se realiza la

focalización básicamente según la línea equivalente de pobreza de consumo, considerando un índice compuesto de bienestar del Registro Social. En esta etapa, se amplía progresivamente el criterio de focalización solo para el caso de Pensiones Asistenciales para adultos mayores y personas con discapacidad. Finalmente, en el 2014, la focalización se acota más, en el caso de las madres perceptoras del BDH, a la línea de pobreza extrema de consumo más una zona de amortiguamiento, según el índice RS aplicado en el 2014<sup>52</sup>. El índice de bienestar construido a partir de las distintas encuestas para valorar la situación socioeconómica de la población potencialmente beneficiaria de programas sociales toma en cuenta varias dimensiones, entre ellas el tipo de bienes, conocimiento y acceso a la información, características de la vivienda, acceso a servicios básicos y sociales, territorio y composición del hogar.

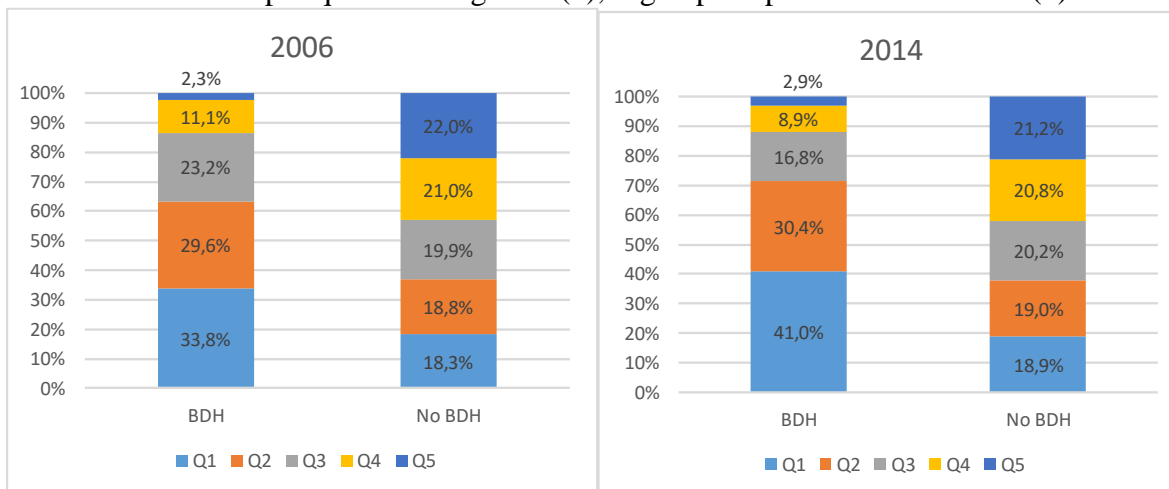
En esta parte, se considerará la situación de la población beneficiaria del BDH según quintiles de ingreso (Ver Figura 28), que como se ha advertido no es el criterio de focalización considerado, pero interesa analizar, para ver su ubicación en la distribución de ingresos. Dado que, como se ha mencionado, el criterio de focalización se amplió sobre todo para la población adulta mayor y personas con discapacidad, y la encuesta no recoge información diferenciada por tipo de transferencia. En todo caso, en esta parte, se tomará en cuenta solo la población que recibe el BDH menor a 65 años, para contrastarla con el resto de la población no perceptora de ese grupo de edad, para evitar el sesgo en las conclusiones sobre la focalización del programa, ya que como se explicó anteriormente, tanto en adultos mayores como en personas con discapacidad, la línea de corte fue mayor a la línea de pobreza de consumo.

---

<sup>52</sup> El índice de bienestar del Registro Social aparte de la encuesta del 2014 es una variable *proxy* a pobreza por consumo. Este índice es un índice compuesto formado por 34 variables que de un modo u otro están correlacionadas con el consumo (MCDS, 2014<sup>a</sup>).

Figura 28

Ecuador: Población por quintil de ingresos (1), según percepción o no del BDH (2)



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014

Nota: La población considerada es la población mayor a 5 años que da una respuesta válida en la pregunta sobre recepción o no de BDH

- (1) Quintil según ingreso per cápita del total del hogar. Incluye solo hogares que reportaron información sobre ingresos.
- (2) BDH incluye Bono de Desarrollo Humano y Pensiones Asistenciales, y considera solo la población menor a 65 años

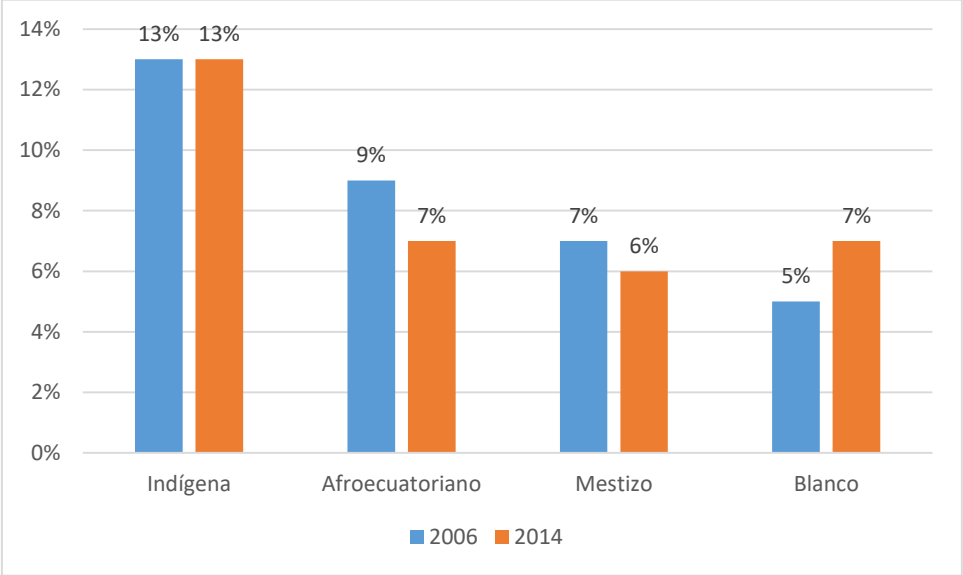
Como se observa en la figura 28, la población beneficiaria del BDH es mayoritariamente pobre según ingresos. En el 2006, el 63,4% de la población beneficiaria del BDH menor a 65 años, se encontraba ubicada en los quintiles 1 y 2 de ingresos, mientras que, en el 2014, fue el 71,4% de esa población la que se encontraba localizada en esos quintiles. En tanto, alrededor del 37% de la población no beneficiaria del BDH se encontraba ubicada en esos grupos de ingreso en el 2006 y 2014.

#### 4.2.8. Los indígenas son el grupo poblacional más beneficiario del BDH

La población indígena es el grupo poblacional que más recibe el BDH. Como se anotó en el capítulo 2, la población indígena es la población con la mayor incidencia de pobreza, medida por consumo, por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas, así es esperable que sea esta la población con mayor proporción de beneficiarios del programa de transferencias monetarias. Tanto para el 2006 como para el 2014 la incidencia de perceptores

del BDH para la población indígena fue casi el doble que aquella para la población blanca y mestiza, y, fue mayor que la incidencia de estos beneficiarios en la población afro ecuatoriana y mestiza.

Figura 29  
Ecuador: Incidencia de perceptores de BDH según etnia



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, Enemdu, 2006 y 2014  
Nota: La población considerada es la población mayor a 5 años que da una respuesta válida en la pregunta sobre recepción o no de BDH.

En vista de la importante cobertura del BDH entre la población indígena se esperaría que exista algún impacto en sus condiciones de vida y en la educación de sus hijos. La pregunta que se plantea en este trabajo es si ese impacto ha logrado apoyar la reducción de las brechas en ingresos y en educación entre la población indígena y la población blanco mestiza. Para ello, analizaremos los datos agregados a partir de las encuestas en empleo, desempleo y subempleo del INEC, y luego analizaremos los datos del registro social. Con la primera fuente se analizará el rol de las transferencias en la reducción de la pobreza y la desigualdad por etnia, a partir de un ejercicio más bien contable, y con la segunda fuente se hará un análisis de impacto del BDH según etnia, y se verificará si hay impactos diferenciados.

### **4.3. Factores que contribuyeron a la reducción de la pobreza y la desigualdad por etnia en Ecuador: rol de las transferencias**

Considerando la literatura sobre efectos de las transferencias monetarias (Cecchini y Madariaga, 2011), en el nivel de los indicadores nacionales sobre todo pobreza y desigualdad, normalmente se asocian con una baja en la severidad de la pobreza, aunque no necesariamente la erradiquen, y con una baja en la desigualdad. La escala de este efecto en estos indicadores nacionales dependerá del monto de la transferencia y de la escala de su cobertura. Los impactos de más largo plazo, tienen que ver con el período de entrega de la transferencia y las acciones conjuntas y articuladas de políticas sociales y económicas que son las que permiten la sostenibilidad de avances en la disminución de pobreza y desigualdad.

Los mecanismos a través de los cuales estos programas pueden producir efectos sobre la desigualdad, como se observó en el capítulo 1, son varios. En esta tesis consideraremos particularmente los siguientes mecanismos. En primer lugar, el direccionamiento directo de los ingresos fiscales para redistribuir ingresos a la población más pobre, y entre ella, a la población indígena, como efecto de corto plazo. En segundo lugar, la reducción de los niveles de pobreza, en el caso de tener impacto, donde estaría sobre-representada la población indígena, como ocurre en el caso ecuatoriano, particularmente. Finalmente, el apoyo al fortalecimiento de capacidades, si existe impacto en la atención escolar, apoyaría a una inserción laboral más adecuada en el mediano y largo plazo, y a reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza, asumiendo una oferta adecuada de servicios sociales.

Esta sección se concentrará en responder la pregunta de si las transferencias monetarias han jugado algún rol en la disminución de los indicadores nacionales de pobreza y desigualdad de los hogares ecuatorianos, y si existe alguna diferencia entre los grupos indígenas y blanco mestizos, con una metodología contable de descomposición de factores. En la sección siguiente se analizará efectos de causalidad e impactos.

La CEPAL (2012), interpretando una pregunta parecida para toda la región de América Latina y el Caribe, concluye que detrás de la mejora de ingresos, que se dio en toda la región durante el ciclo de bonanza económica ocurrido sobre todo en la primera década del presente milenio, estarían las políticas públicas, sobre todo aquellas dirigidas a cerrar brechas

educativas y salariales (salarios mínimos y negociación salarial), así como las políticas redistributivas, donde ciertamente las transferencias monetarias juegan un rol importante.

Sobre los temas educativos y salariales se discutió en el capítulo anterior, en esta sección se tratará de analizar el rol de las transferencias monetarios en la pobreza y desigualdad con criterio de etnicidad. Para ello, se usará el método de descomposición de Shapley<sup>53</sup>, recurriendo al trabajo de Azevedo, San Felice, y Cong Nguyen (2012)<sup>54</sup>. Estos autores consideran la ventaja de la propiedad aditiva de un indicador agregado de bienestar para construir una distribución no condicionada contrafactual de bienestar, donde por cada cambio de cada componente se calcula su contribución a los cambios observados tanto en pobreza como en desigualdad (ver Anexo 14). Este método confronta los posibles problemas de dependencia sobre un determinado orden por la vía seguida de análisis de cada factor y de cada individuo, para ello, lo que hace es calcular la descomposición a través de todas las posibles vías, y considera el promedio entre ellas. De acuerdo a Azevedo, Inchaust & Sanfelice (2013) el límite de este análisis es que puede sufrir de inconsistencia de equilibrio, dado que se modifica un elemento a la vez, y el resto se asume constante, por tanto. no es un contrafactual que resulte de un equilibrio económico, en todo caso, es el método más adecuado para hacer este tipo de análisis, que se encuentra ampliamente difundido.

Existen varios trabajos que han aplicado este procedimiento como los de Azevedo, Inchaust & Sanfelice (2013) para el caso de la declinación de la desigualdad en América Latina, o Rodríguez (2004) para la explicar la desigualdad de la renta en España, o Atuesta, Cuevas y Zamrino (2016) que lo han aplicado para el caso ecuatoriano usando las Encuestas de Condiciones de Vida del INEC. En este caso, se considerará la Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC para los años 1996 y 2014, considerando la información sobre ingresos. Interesará adicionalmente, observar las diferencias en los resultados por grupo social, entre el grupo de blanco mestizos y el grupo de indígenas.

---

<sup>53</sup> La descomposición de Shapley hace referencia a la contribución que hace este autor en la literatura de teoría de juegos, donde asigna a cada factor, la sumatoria ponderada de todas las contribuciones marginales a cada arreglo posible en el que puede participar dicho factor (Rodríguez, 2004)

<sup>54</sup> El código para la descomposición utilizada es de la autoría de Azevedo, Sanfelice & Cong Nguyen (2012).

Conviene advertir que este tipo de análisis no es de causalidad, sino es más bien un análisis contable que permite analizar los factores asociados a ciertos cambios en bienestar, o en ingresos, como es el caso de estudio, expresados en indicadores de pobreza y desigualdad.

Para la descomposición se considera el siguiente proceso. En primer lugar, se inflacta los ingresos per cápita al último año de análisis, 2014, para tener valores constantes comparables entre 2006 y 2014, y, así poder analizar los cambios en la distribución de cada fuente de ingresos. En segundo lugar, se distribuye el ingreso per cápita por las siguientes fuentes:

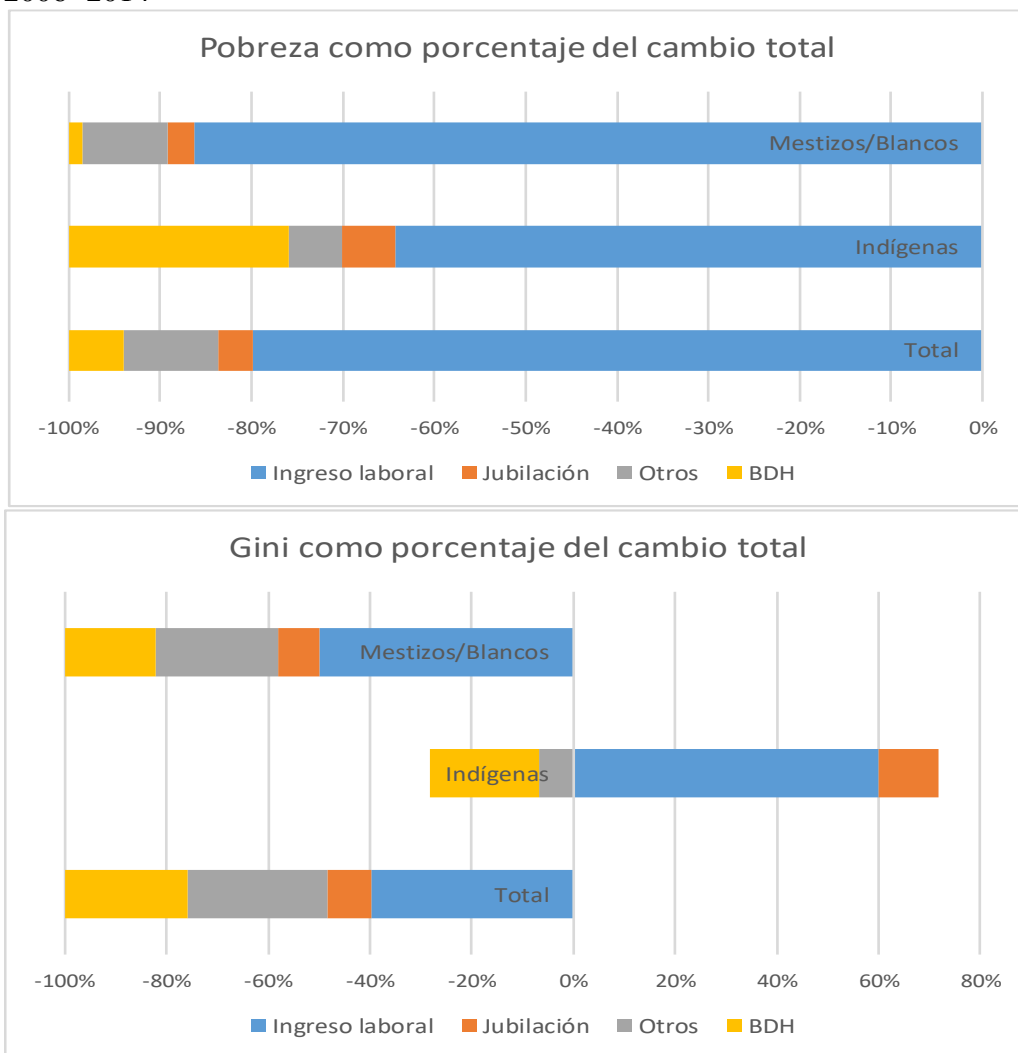
- Ingreso laboral
- Transferencias públicas = BDH y Pensión Asistencial para Adultos Mayores y Personas con discapacidad
- Pensiones de Jubilación
- Transferencias privadas (otros)= Ingresos del Capital + regalos + remesas del exterior

Es importante aclarar que la información reportada en la encuesta sobre BDH, no distingue en el tipo de transferencia monetaria, de tal modo que incluye el BDH propiamente dicho, asignado a las madres de hogares en situación de pobreza, como las Pensiones Asistenciales tanto para adultos mayores como para personas con discapacidad.

En tercer lugar, se elige que la descomposición sea de doble vía. Esto es, se obliga a que el análisis se sostenga de igual modo, si se hace la descomposición desde el pasado al futuro, o desde el futuro al pasado. Para una mayor información sobre el proceso seguido ver el Anexo 14.

La descomposición de factores arroja los siguientes resultados, como se observa en la Figura 30, que muestra la contribución de cada fuente de ingresos en la reducción de la pobreza y desigualdad entre 2006 y 2014, expresada en términos porcentuales.

Figura 30  
Ecuador: Contribución de cada fuente de ingreso a la reducción en pobreza y desigualdad 2006 -2014



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2006 y 2014

Nota: Todos los ingresos son inflactados a valores del 2014

En el caso de la disminución de pobreza por ingresos entre 2006 y 2014, como se observa en la figura 30, lo que más contribuyó a su disminución en la población total fue el ingreso laboral, que da cuenta del 80% de esa disminución, sin embargo, el BDH juega claramente un rol, y explica el 6% de esa reducción, el resto son otro tipo de ingresos. Un resultado parecido encuentran Atuesta, Cuevas y Zambonino (2016), utilizando la Encuesta de Condiciones de Vida para el mismo período, lo que les lleva a concluir que ha sido el mercado laboral el principal factor para salir de la pobreza en Ecuador en el periodo analizado, tanto



por el crecimiento de trabajadores asalariados, como por las políticas activas dirigidas a mejorar el salario mínimo, y la inversión pública. La mejora en el ingreso laboral, por otra parte, según los autores referidos se da sobre todo por el crecimiento de los retornos económicos más que por el crecimiento de las dotaciones, si bien existió un mejoramiento importante en la educación que llevó a una ligera reducción de las brechas generales de educación e ingresos debido al aumento general de trabajadores calificados. En el capítulo 3 de este trabajo se consideró, sin embargo, que, si bien este proceso se dio en términos generales para toda la población, para la población indígena sobre esto fue cierto en los niveles de menor educación relativa, pero para aquellos con educación superior no necesariamente bajaron las brechas de ingresos o retornos respecto a la población blanco mestiza. En conclusión, si bien como alertan los resultados de esta descomposición y otros estudios referidos, han sido sobre todo los ingresos laborales los que han apoyado a reducir la pobreza, la mayor educación ha apoyado a disminuir las brechas en los retornos, si bien no en el nivel de educación superior para los indígenas, como se analizó en el capítulo anterior, y las transferencias también jugaron un rol.

Las transferencias monetarias serían el segundo factor para la reducción de la pobreza también en el estudio de referencia (Atuesta, Cuevas y Zambonino, 2016). Cabe destacar, adicionalmente, según el análisis hecho en esta sección, que en el caso de la población indígena (Ver figura 30), el peso del BDH en la reducción de la pobreza es 4 veces más importante que en el total de la población, pues explica un 24% de la disminución de la pobreza, situación que contrasta con la población blanco mestiza, donde el BDH explica apenas el 1,5% de la reducción de la pobreza. En términos generales, podemos concluir, que los ingresos laborales son el factor más importante que explica la disminución de la pobreza en Ecuador, como bien lo destacan también Atuesta, Cuevas y Zambonino (20016), para todos los grupos sociales, pero, sobre todo, en el caso de los indígenas, el BDH ha sido trascendente también, pues explica casi un cuarto de la reducción de la pobreza en ese grupo social. Ello nos ratifica el argumento planteado en la tesis de que la política de transferencias monetarias, si bien no diseñada con criterio de etnicidad, finalmente ha apoyado más que proporcionalmente a este sector de la población, y por tanto habrían apoyado a contrarrestar las brechas de ingresos entre los grupos sociales.

En este tipo de análisis, sin embargo, lastimosamente, no podemos verificar directamente la contribución de las transferencias en los cambios de las brechas de ingresos entre los grupos indígenas y blanco mestizos. Para ello, haremos un análisis contable simple comparando como las brechas de ingresos entre la población indígena y la población blanco mestiza cambia con las transferencias; y, segundo verificaremos si la desigualdad de ingresos entre toda la población disminuye, y si esta disminución opera también al interior de cada grupo social, o si existen manifestaciones diferentes por cada grupo considerado aparte.

Como se observa en el cuadro 22, las brechas relativas de ingresos entre indígenas y blanco mestizos disminuyen un punto cuando se incorpora al ingreso total per cápita las transferencias públicas, o el BDH, como se ha venido analizando en esta sección, tanto en 2006 como en 2014. Las brechas relativas de ingresos totales per cápita por otra parte han bajado 10 puntos entre el 2006 y 2014, según los datos de las encuestas nacionales de empleo, desempleo y subempleo en Ecuador.

Cuadro 22

Brechas relativas de ingresos per cápita Indígenas/Blanco-Mestizos

Grupo social	Ingreso total per cápita	Ingreso BDH per cápita	Ingreso total per cápita sin BDH	Ingreso total per cápita	Ingreso BDH per cápita	Ingreso total per cápita sin BDH
	2006			2014		
Indígena	\$ 58,25	\$ 1,65	\$ 56,60	\$ 122,37	\$ 5,46	\$ 116,91
Blanco-Mestizo	\$ 135,75	\$ 0,90	\$ 134,86	\$ 229,32	\$ 2,57	\$ 226,75
Brechas Indígena/Blanco-Mestizo (%)	43%		42%	53%		52%

Fuente: INEC, Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, 2006 y 2016

Nota: Se trata de ingresos del hogar mensuales divididos para los miembros del hogar, en dólares corrientes

Considerando esta vez, los factores asociados a la reducción de la desigualdad, medida por el indicador de Gini por ingresos, como se muestra en la figura 30, en términos generales, se observa que nuevamente son los ingresos laborales los explican gran parte (39,7%) de la reducción de la desigualdad por ingresos entre 2006 y 2014, sin embargo, en este caso el BDH, juega un rol más importante que en la reducción de pobreza. El BDH da cuenta de casi un cuarto de la reducción de la desigualdad (24,1%). Las transferencias monetarias son

claramente una medida redistributiva importante, y al llegar sobre proporcionalmente a los indígenas, apoyarían a bajar la desigualdad. Cabe mencionar, que estos resultados son parecidos también a aquellos de Atuesta, Cuevas y Zambonino (2016), solo existe una diferencia y esta se da en relación a las pensiones jubilares que, según sus datos, contribuyen a aumentar la desigualdad, mientras que según el análisis de este trabajo contribuyen en dirección contraria.

Cabe destacar, sin embargo, que en el caso de la población indígena se observa un patrón distinto, al que opera en la población blanco mestiza que marca mucho del comportamiento general poblacional. En el caso de la población indígena, se observa un crecimiento de la desigualdad interna en el grupo en el periodo 2006 a 2014. Siendo el ingreso laboral el que más contribuye a aumentar la desigualdad de ingresos de este grupo, en contrasentido de lo que ocurre en la población blanco mestiza. Una posible explicación es que al existir un alto componente de cuenta propismo en esta población y baja calificación generalizada, las mejoras en el ingreso laboral no ocurrieron generalizadamente, sino que se concentraron en ciertos sectores de mayor calificación relativa, como se observó en el capítulo 3. De este modo, lejos de tener un efecto igualador en el mercado laboral al interior del grupo, provocó mayor desigualdad. En tanto que el BDH, jugó un rol contrario, dado que fueron las transferencias públicas las que hicieron el contrapeso a esta tendencia desigualadora, y lo hizo con un aporte importante (21,7%).

El análisis hecho hasta aquí nos ratifica que las transferencias monetarias explican parte de la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad de ingresos, en todos los grupos sociales, blanco mestizos e indígenas. Este análisis nos advierte también que el ingreso laboral es el factor explicativo más importante, lo que estaría asociado al mejoramiento de los ingresos laborales en general ocurrido en el periodo entre 2006 y 2014, dado por el ciclo económico, pero también por la activa política de salarios mínimos que ocurrió en la década previa, donde el salario básico unificado pasó de cubrir el 68% de la canasta básica familiar en el 2006, al 99% de dicha canasta en el 2014<sup>55</sup>. Esta conclusión, sin embargo, no opera de la misma manera en la población indígena, donde el salario laboral es más bien un elemento

---

<sup>55</sup> Según los datos del INEC, que considera al Ingreso familiar como el Salario Básico Unificado multiplicado por 1,6 perceptores.

que provocó mayor desigualdad al interior del grupo, dado que las mejoras de los ingresos laborales no fueron generalizadas en este sector, mayoritariamente dedicado al cuenta propismo. Las transferencias fueron, en cambio, en el grupo de los indígenas el mayor factor de apoyo a la reducción de la desigualdad interna, si bien, el efecto de los ingresos laborales tuvo mayor peso, por lo que se observa un aumento de la desigualdad al interior del grupo de los indígenas. En todo caso, es claro, que las transferencias jugaron un rol en la reducción de la pobreza por ingresos, particularmente en el grupo de la población indígena, y un rol mucho mayor en la reducción de la desigualdad de ingresos.

#### **4.4. El impacto del BDH en las condiciones de vida y educación según etnia**

En esta sección se analizará el impacto del BDH en las condiciones de vida y educación de los beneficiarios de las transferencias monetarias, y se verificará si existen diferencias entre indígenas y blanco mestizos. En el capítulo anterior, se observó que la población indígena con educación superior tenía menos retornos económicos que sus pares de la población blanco mestiza, y no existían señales de que estas brechas disminuían en el tiempo, al menos en el período estudiado. Parte de la explicación dada fue que, en estos estratos de población, y en estos nichos particulares del mercado laboral, el capital social de la población indígena jugaba en su contra para lograr equiparar sus ingresos a aquellos de la población blanca mestiza. Por otra parte, en la sección anterior, se advierte que las transferencias contribuyeron a reducir la pobreza en el período de estudio del 2006 al 2014, particularmente en el grupo de la población indígena, y jugaron un rol mucho mayor en reducir la desigualdad de ingresos en ese período. Interesa examinar ahora, con mayor rigor, lazos de causalidad, y evaluar si existen impactos de las transferencias monetarias en las condiciones de vida y en la educación de la población beneficiaria, y observar si esos impactos se diferencian por criterio de etnicidad, particularmente entre la población indígena y el resto de la población beneficiaria en general. Este análisis, puede sugerir la posibilidad o no de que las transferencias apoyen de manera diferenciada a la población pobre según su capital social que puede estar vinculado a su condición de etnicidad, como se observó en el capítulo 1, y limitar o no las brechas interétnicas.

Para ello, en primer lugar, se hará un breve recuento de lo que dicen los estudios de evaluación de impacto de las transferencias monetarias, y particularmente, de lo que se ha

encontrado en Ecuador, para explicar el aporte de esta tesis a los análisis del BDH con criterio de etnicidad; y, en segundo lugar, se analizará el impacto de las transferencias monetarias en las condiciones de vida y educación de la población beneficiaria contrastando la población total con la población indígena.

#### **4.4.1. Los estudios de impacto y los temas étnicos**

Sobre las transferencias monetarias, y dada su gran difusión no solo en América Latina sino en otras regiones del mundo como en Africa y Asia principalmente, y con reciente interés en Europa (Bastagli et al, 2016), se han hecho muchas evaluaciones de impacto, y se han privilegiado sobre todo los impactos en pobreza, consumo, educación, salud, empleo, sin embargo, los impactos en desigualdad, y más aún en brechas interétnicas, han sido menos estudiados.

En el ámbito regional, autores como Cecchini y Madariaga (2011), y Frisbein y Schady (2009), luego de contrastar evaluaciones de impacto de las transferencias monetarias condicionadas en varios países de América Latina y el Caribe, concluyen que, en general, éstas han apoyado a mejorar el consumo, reducir la pobreza y han incentivado a los padres de los hogares pobres a invertir en la educación y salud de sus hijos. Los mayores impactos en matrícula escolar han ocurrido sobre todo en las poblaciones más excluidas del sistema educativo, lo que de todos modos no garantiza una adecuada educación, si no se acompaña de inversiones y políticas por el lado de la oferta educativa que mejoren su acceso y calidad, y también de servicios de salud, y de un entorno más saludable y estimulante para el desarrollo infantil. Como observamos en el capítulo 1, autores como Figueroa (2010) y Bourdieu (1986), justamente advierten sobre los límites de estos entornos, que entre otros, configuran su bajo capital social o cultural. Si bien hay literatura polémica sobre si los programas de transferencias monetarias son las herramientas más adecuadas de política social, versus las políticas más universales, como se analizó en el capítulo 1, los estudios de impacto no solo de la región latinoamericana sino de otras regiones del mundo (África y Asia) corroboran, en su mayoría, los encuentros regionales. En relación a consumo, se encuentran muchos casos de aumento en el consumo sobre todo de alimentos y una reducción en el indicador de pobreza, y también se observan casos de aumento en la acumulación de activos (Bastagli et al, 2016). En relación a empleo, no se encuentra en general efectos, en la

mayoría de casos en la región, aunque los autores reconocen que estos hogares están limitados en sus ingresos por estar sobre representados en el sector informal, característica estructural, que requiere de otras políticas socioeconómicas para confrontarla. Banjeree, Hanna, Kreindler y Olken (sf.), analizan el impacto de siete programas de transferencias monetarias en distintos países del mundo y no encuentran datos duros y contundentes que digan que estos programas desalientan al trabajo, tanto en hombres como mujeres. En los estudios analizados por Bastagli et al (2016), que incluyen otras regiones y no solo la latinoamericana, se encuentran resultados más mixtos en empleo, pero hay poco impacto negativo, y lo común es que, en la mayoría de casos, se reduce el trabajo infantil. Un encuentro interesante es el efecto sobre un mayor empoderamiento en la toma de decisiones de las mujeres en los hogares (Bastagli et al, 2016). Otros autores como Pérez, Veras e Issamu (2008), encuentran que los efectos en salud son menos claros, dado que los temas de salud y de su oferta de servicios es mucho más compleja, y requiere varias intervenciones complementarias (capacitación, promoción de adecuada nutrición, mayor oferta de servicios preventivos y de tratamiento de salud, entre otros). Estos autores también destacan la importancia de las externalidades del programa, que no son adecuadamente consideradas, como los efectos en sus comunidades y sobre todo en sus pares. En virtud de estos hallazgos sobre las potencialidades y limitaciones de las transferencias monetarias, los distintos autores advierten la necesidad de complementar estas políticas con políticas más articuladas que consideren al menos estrategias integrales de lucha contra la pobreza, programas de empleo y trabajo, sistemas de protección y seguridad social, entre otros.

En el nivel metodológico, se encuentran una gran variedad de metodologías, muchas de ellas se centran en estudios experimentales y cuasi-experimentales que usan grupos contrafactuales o grupos de contraste que no son intervenidos, para evaluar si la intervención tiene algún efecto en los grupos tratados contrastándolos con los grupos de características socioeconómicas parecidas que no fueron intervenidos.

A nivel de la política y la política pública, los distintos autores explican la amplia difusión de los programas de transferencias monetarias condicionadas y sus evaluaciones, en parte, por su efectividad en llegar con un ingreso mínimo en el corto plazo a poblaciones en situación de vulnerabilidad (Robles, 2012); en parte, por la alta influencia de los organismos

internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que recomendaron estos tipos de subsidios de demanda (Osorio, 2014). Barrientos y Villa (2013) nos advierten, por otra parte, que la gran difusión específica de la evaluación de impacto de estos programas tiene una explicación técnica y política. Por el lado técnico, porque se trata de evaluar para mejorar la efectividad de dichos programas, y, por el lado, porque las evaluaciones con efectos positivos en los beneficiarios ayudaron a legitimar escalamientos o ajustes de los programas.

En todo caso, y, pese a la proliferación de las evaluaciones de impacto en casos importantes como los promovidos por el *International Food Policy Research Institute* para el caso del Programa PROGRESA/Oportunidades en México, el Programa de Asignación Familiar en Honduras, la Red de Protección Social en Nicaragua; las evaluaciones del Programa Bolsa Familia del Brasil hechas por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR); los estudios hechos por el Banco Mundial en el caso Ecuatoriano para evaluar los impactos del BDH, entre muchos otros estudios, no existen muchos estudios que evalúen efectos en desigualdad, y menos aún en brechas interétnicas. En este sentido, el trabajo aquí realizado pretende ser un aporte a este tipo de análisis.

En todo caso, los análisis que existen sobre ingreso y desigualdad se han planteado básicamente en dos niveles: uno más relacionado a los efectos directos sobre los ingresos de los beneficiarios, y otro, medido a nivel de los indicadores nacionales de pobreza y desigualdad (Cecchini y Madariaga, 2011).

En el caso ecuatoriano específicamente, también han proliferado los estudios de evaluación de impacto del BDH. En esta sección se considerará, algunos de esos estudios como referencias, pero sólo aquellos que han sido publicados y consideran las variables de interés aquí tratadas: condiciones de vida, educación, y desigualdad.

Una de las evaluaciones de impacto del BDH pioneras fue la de Schady y Araujo (2006), que buscaron medir los efectos de las transferencias monetarias en la matrícula escolar y en el trabajo infantil. Los autores usaron un diseño aleatorio con una muestra de hogares que no habían recibido el BDH, luego algunos de ellos fueron intervenidos y otros no. Con esta muestra se hicieron encuestas específicas, en el 2003 como línea base, y luego en el 2005.

Encontraron un efecto importante y positivo en matrícula escolar (10 puntos porcentuales), y negativo en trabajo infantil (17 puntos porcentuales). Una conclusión importante de los autores, fue que, si bien el programa del BDH no había hecho seguimiento a la condicionalidad, de todos modos, tan solo el hecho de que las madres sabían que había la condicionalidad de llevar los hijos a la escuela, produjo un impacto positivo en matrícula escolar.

Ponce y Bedi (2008), por su lado, intentan medir los logros cognitivos de los estudiantes de segundo y cuarto grado de escuela, particularmente en los ámbitos de lengua y matemáticas, de los hogares que reciben el BDH, mediante el uso de una estrategia de regresión discontinua. Los datos fueron levantados por los autores<sup>56</sup> entre 2004 y 2005 y fueron contrastados con la información levantada por el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, SELBEN, entre el 2002 y el 2003, fecha de la primera reforma del BDH<sup>57</sup>. Los autores advierten que si bien, existe impacto en la matrícula escolar de los niños, no existen efectos en logros de conocimiento, por lo que los autores sugieren la necesidad de complementar las políticas educativas desde el lado de la oferta, mejorando la preparación de los profesores, entre otros.

Rosero y Martínez (sf.), por su lado, al igual que los autores referidos, también encuentran efectos positivos del BDH en el incremento de matrícula escolar y, adicionalmente, encuentran también una disminución en trabajo infantil. Para ello, trabajan con las encuestas de SELBEN, levantadas entre el 2002 y 2003, y, la lista de habilitados al BDH del 2005 al 2007, con lo que construyen un panel de datos con la información de los hogares intervenidos y no intervenidos más próximos, considerando los estados antes y después de la intervención. Los autores usan básicamente una metodología de tipo no experimental basados en la estrategia de regresiones discontinuas.

---

<sup>56</sup> Con el auspicio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.

<sup>57</sup> Antes se tenía el Bono Solidario. Con la transformación al BDH, se crea la transferencia monetaria condicionada, antes no lo era, si bien no se llega a monitorear la condicionalidad, en los años de este estudio. Adicionalmente los beneficiarios resultan de una encuesta, dejando atrás la autoselección, o selección referida, que caracterizó al Bono Solidario



Si bien, no se estudia directamente los impactos en las condiciones de vida o bienestar del BDH, una aproximación a ello la dan autores como Schady y Rosero (2007), que evalúan el impacto en consumo de los beneficiarios del BDH, reparando en el hecho de que son las mujeres en representación del hogar en situación de pobreza quienes reciben la transferencia monetaria. Los autores analizan el efecto de la transferencia en la curva de alimentos de *Engel*, es decir cuánto varía el consumo con un incremento del ingreso dado por el BDH. Lo que encuentran es que el BDH apoya los gastos en alimentos y la participación de este gasto es mayor que en los hogares que no lo reciben y forman el grupo de control. Por otra parte, la capacidad de negociación de las mujeres sobre la decisión del gasto es más alta en los hogares donde conviven hombres y mujeres adultos, que donde solo existen mujeres adultas. Así concluyen, que el BDH, aparte de apoyar el consumo de alimentos principalmente, apoya el poder de negociación de las mujeres en los hogares beneficiarios.

Otros autores como Mideros y O'Donoghuen (2013), usando la información de las Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo, ENEMDUR, de varios años, analizan el efecto del BDH en las decisiones de empleo de los adultos, y encuentran que no hay desincentivo al trabajo, argumentan que en el caso de adultos en situación de pobreza el ocio no viene a ser un bien normal, y por tanto, los jefes del hogar trabajan. Esta elección, sin embargo, es posible porque el trabajo de casa y de cuidado es asumido por las parejas u otros adultos solteros. Bosch, Maldonado y Schady (2013), tampoco encuentran una afectación al trabajo en general (considerando empleo formal e informal), pero sí una reducción modesta del empleo formal entre las mujeres. Ello puede reflejar ciertos problemas en la división del trabajo en el hogar. Los problemas de inequidad de género en el mercado laboral y en los servicios de cuidado, sin embargo, para Mideros y O'Donoghuen deben ser abordados, por otras políticas complementarias.

Finalmente, un reciente estudio de Araujo, Bosch y Schady (2016), que busca demostrar si el BDH ayuda a superar la trampa de la pobreza intergeneracional a través de mejoras en educación en el largo plazo, considerando información de los beneficiarios en un periodo de 10 años, encuentra resultados no tan alentadores. Los autores usan dos fuentes de datos distintas, así como dos diferentes estrategias de identificación y tratamiento de los datos.

Primero, aprovechan los datos de un experimento anterior que aleatoriamente tomó observaciones de niños menores a 6 años desde el 2003, algunos de los cuáles más temprana o más tardíamente fueron intervenidos con el BDH. Este experimento usa varias tomas en el tiempo hasta el 2014, lo que permite hacer un estudio longitudinal. Segundo, utilizan una estrategia de diseño de regresión discontinua, aprovechando el índice de bienestar o pobreza utilizado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social para definir a los beneficiarios del BDH. Los resultados obtenidos se resumen en lo siguiente: por una parte, la transferencia monetaria no mejora los resultados del aprendizaje de los niños intervenidos respecto a lo que no lo son en el largo plazo (10 años); y, por otra parte, el BDH ayuda a completar la educación secundaria, pero los efectos son más bien pequeños. Considerando al grupo de mujeres, estas desertan menos de la educación secundaria, pero la proporción es pequeña, y no existen efectos del BDH en sus decisiones de continuar la educación superior o trabajar. Por ello, concluyen los autores, que el aporte del BDH, en un marco temporal de 10 años, sería más bien modesto en disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Si bien existen muchos más estudios de impacto que buscan efectos en otras variables de resultado como salud, activos, desarrollo cognitivo, entre otros, los temas de desigualdad interétnica no han sido tratados en estos estudios. De este modo, el aporte de esta sección en la parte relativa a transferencias monetarias será justamente mirar los efectos de este programa con criterios etnicidad en la desigualdad de ingresos y de educación. Dado que la información de las encuestas sobre los potenciales beneficiarios y beneficiarios del BDH que se usarán para este análisis no incluyen información sobre ingresos, se considerará los efectos sobre una variable relacionada que es condiciones de vida, y, adicionalmente se considerará matrícula escolar, con la intención sobre todo de mirar si ha mejorado particularmente la situación de la población indígena en relación al resto de la población beneficiaria del BDH.

#### **4.4.2. Análisis de impacto del BDH en las condiciones de vida y educación según etnia**

En esta parte del análisis, interesa evaluar si el BDH ha causado algún impacto en los hogares que lo perciben, sobre dos variables básicas: las condiciones de vida, medidas por el índice

de bienestar del Registro Social creado en el 2008; y, la matrícula escolar de los niños y jóvenes en edad escolar. Dado que la información del Registro Social, RS, que es el registro de la población beneficiaria o potencialmente beneficiaria de los programas sociales en Ecuador, no recoge información sobre ingresos, se usará una variable relacionada, que es el índice de bienestar del RS, que permite, adicionalmente aproximarse el indicador de pobreza por consumo para la selección de los beneficiarios del BDH. El Registro Social se basa en encuestas y es desarrollado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS, en Ecuador. Se usará particularmente el índice de bienestar del RS del 2008 (MCDS, 2009), que utiliza 30 variables correlacionadas con consumo, como se detalla en el Anexo 13. Estas variables consideran las dimensiones de bienes, conocimiento y acceso a información, acceso a servicios básicos y sociales, territorio, y, composición del hogar. Dichas variables tienen la virtud de ser más estables en el tiempo y de reflejar una situación más estructural. La variable de territorio, adicionalmente, considera la ubicación geográfica de la vivienda y el nivel de pobreza de consumo por sector censal, lo que permite recoger, en primera instancia, la información de los sectores relativamente más pobres del país en la dimensión territorial (MCDS, 2009). El índice pondera los distintos componentes y obtiene valores entre 0 y 100: 0 que representa las peores condiciones del hogar, y 100, que representa las mejores condiciones de vida del hogar. Se usará la línea de pobreza considerando el punto de corte de 2008, que fue de 36,6 del índice referido, los hogares que se encuentran por debajo de ese valor, se definen como hogares pobres, y pasan a ser beneficiarios del BDH. En el 2014 se hizo un ajuste a la construcción del índice de bienestar, pero los cambios no son mayores (MCDS, 2014b).

Como el interés de este estudio es trabajar con una base de datos de panel de los individuos y hogares del RS entre el 2008 y el 2014, se usará en todos los casos el índice de bienestar del RS 2008. Sin embargo, dado que no todos los individuos tienen cédula de identidad u otro documento de identidad para articular la información en el tiempo, finalmente se usa un panel de hogares, donde el identificador del hogar es la cédula de identidad del (la) jefa(a) de hogar.

Con esta información, para el análisis de impacto de la intervención del BDH, en esta investigación, se considera el método de regresión en discontinuidad. Este método es

adecuado cuando se tiene una variable continua tal, que, en un punto o valor de corte específico de la variable, la probabilidad de que la persona u hogar reciba un tratamiento cambia drásticamente. Si la probabilidad de recibir un tratamiento tiene una discontinuidad, es de esperar que la variable de resultado también muestre una discontinuidad en el punto de corte. De este modo, en el punto de corte se estima un efecto de tratamiento marginal (MTE por las siglas en inglés *Marginal Treatment Effect*).

En el caso del Bono de Desarrollo Humano, la variable continua sería el índice de bienestar del Registro Social del 2008, y el punto de corte sería 36,6 (de un valor que va entre 0 y 100), como ya se anotó previamente. Este punto de corte es exógeno, está definido por la autoridad política, como *proxy* a un valor equivalente a la línea de pobreza por consumo. Todos quienes están por debajo de ese umbral se definen como pobres y reciben el BDH, mientras que todos lo que tienen una puntuación sobre el umbral, no reciben el BDH. El método de regresión en discontinuidad se presenta como un método más apropiado, dado que no se tiene una muestra aleatoria, pues se trata de un grupo escogido con determinadas características, por tanto, resulta difícil conocer las variables no observables y su distribución, y constatar si el resultado se da por la intervención del BDH o por variables no observables. Para evitar ello, el método de regresión en discontinuidad toma un grupo muy cercano del punto de corte hacia abajo y lo compara con otro grupo muy cercano del punto de corte hacia arriba. De este modo se tiene grupos muy parecidos con igual distribución tanto en las variables observables como en las no observables (supuesto de identificación), así se puede estimar muy cercanamente el efecto del tratamiento del BDH en el grupo intervenido, comparándolo con un grupo muy parecido que no fue intervenido (Gertler et al, 2010). Así, se podría asumir con relativa confianza que el efecto se produce por la intervención del BDH y no por alguna variable no observada, dado que se trata de población con características socioeconómicas muy similares.

Existen otros métodos de evaluación como el método de doble diferencias cuando se tiene información de panel, sin embargo, se requiere que cualquier característica variante en el tiempo de los beneficiarios no esté correlacionada con la posibilidad de recibir el tratamiento. Sin embargo, en este caso el tratamiento BDH se entrega considerando la situación socioeconómica de las personas, por tanto, las características variantes en el tiempo pueden

estar asociadas con el estatus socioeconómico de los hogares, y, de este modo, la estimación sería sesgada, con resultados que no necesariamente son fruto de la intervención. En tanto, el método de regresión discontinua, al aprovechar la similitud de las características de los individuos alrededor del punto de corte, reduce la probabilidad de sesgo significativamente, y se puede tener más confianza de que el resultado sea fruto de la intervención para la población cercana al corte. El límite de este método, sin embargo, es que no se puede decir mucho sobre la población lejana al punto de corte (Gertler et al, 2010), pero, en cambio es un método relativamente más robusto (en términos de validez interna), y si hay efecto en la gente más cercana al punto de corte, es de esperar que también haya efecto en quienes son más pobres entre los pobres. En todo caso, en estos grupos siempre son necesarias intervenciones más integrales.

A continuación, se definirán en primer lugar, las características básicas de las bases de datos a utilizar, en segundo lugar, se realizará un primer análisis descriptivo gráfico de los datos para mirar a primera vista si existen discontinuidades en las variables de resultado, en tercer lugar, se aplicará un método más formal, el método de regresión discontinua, que usará una estrategia paramétrica y otra no paramétrica, para dar mayor robustez al análisis de los resultados.

#### **a. Sobre la información y los datos**

Los datos corresponden a la información reportada en el Registro Social (RS) de Ecuador, que se obtiene mediante el uso de encuestas, a cargo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). Se consideran seis conjuntos de datos:

- Registro Social de 2008
- Registro Social de 2014
- Listado de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009
- Listado de habilitados para el cobro de la transferencia de diciembre del 2010
- Listado de habilitados para el cobro de la transferencia de diciembre del 2012
- Listado de habilitados para el cobro de la transferencia de diciembre del 2014

Estas bases de datos tienen información a nivel individual. Las bases del Registro Social, RS, contienen información sobre características demográficas y condiciones generales de vida de

los entrevistados como tipo de bienes que poseen, conocimiento y acceso a información, acceso a servicios básicos y sociales, condiciones de la vivienda, territorio, y, composición del hogar.

En base a esta información sobre las condiciones de vida de los hogares encuestados se construye un índice llamado índice RS. En el 2008 este índice ponderaba 30 variables (Anexo 13), en base a lo cual se entrega o no el BDH. Se usa el 2008 como año referencial por varias razones: a) no fue posible utilizar información anterior, porque se carecía de documentos de identificación y/o información suficiente sobre el cobro del BDH o eventual salida del programa, que se consideró importante para el análisis, b) en el 2008 se corre una nueva encuesta de actualización de la información sobre potenciales beneficiarios de los programas sociales, en el intento de mejorar la focalización del BDH, c) en el 2008 se reestructura el cálculo del índice de bienestar del Registro Social respecto al que se venía manejando anteriormente.

Para el análisis se utiliza un panel de individuos del RS entre 2008 y 2014<sup>58</sup>. Sin embargo, como se comentó previamente, como no todos los individuos registraban cédula de identidad u otro documento de identidad, se creó un panel de hogares, donde el identificador del hogar es la cédula de identidad del (la) jefe(a) de hogar.

En vista de que se contaba con hogares que venían recibiendo el BDH desde antes del 2008, se excluyó estos casos del estudio, pues dichos casos podían sesgar los resultados, dado que su exposición al programa era mucho mayor. Si bien la reingeniería del BDH se realizó a partir del RS 2008, su implementación finalmente ocurrió en el 2009, de tal modo que se utiliza la información de habilitados para el cobro en enero del 2009 para excluir los hogares que fueron expuestos al BDH antes del 2008. En conclusión, los datos de panel consideran todos los beneficiarios o potenciales beneficiarios del BDH reportados en el RS, que no recibieron intervención antes del 2008.

Del total de observaciones entre el 2008 y 2014 (16.117.980), a nivel individual, el 49,7%, esto es, 8.007.630 pertenecen a hogares que tenían al menos un receptor del BDH o Pensión Asistencial en el hogar. Las observaciones restantes corresponden a 2.259.361 hogares. De

---

<sup>58</sup> La información del panel fue creada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

estas observaciones, 145.930 no tienen información completa en todas las variables independientes.

Finalmente, los únicos hogares que pueden ser analizados son aquellos que están presentes tanto en el RS 2008 como en el RS 2014. Al eliminar las observaciones que están únicamente en uno de los dos puntos de tiempo, quedan 866.140 observaciones, correspondientes a 433.070 hogares.

Paralelamente se trabajó con las tres otras bases de habilitados para construir la variable de intervención o tratamiento que es una variable dicotómica o *dummy* que considera si recibió o no la transferencia monetaria. Dentro de los habilitados hay tres tipos de transferencia monetaria:

- Madre (Receptora de BDH)
- Persona con discapacidad (Receptora de Pensión Asistencial)
- Persona adulta mayor (Receptora de Pensión Asistencial)

Para poder procesar la información con las bases disponibles se consideran algunos supuestos. El primer supuesto es que todas aquellas personas que están habilitadas en diciembre del 2010, reciben el BDH desde enero del 2009 hasta diciembre del 2010. En segundo lugar, se asume que todas las personas habilitadas en 2012 reciben el BDH desde enero del 2011 hasta diciembre del 2012. Finalmente, se asume que todas las personas habilitadas en diciembre del 2014 reciben el BDH desde enero de del 2013 hasta diciembre del 2014. Para todos los tipos de transferencia se asume un monto de 35 dólares mensuales en el periodo 2009-2012 y de 50 dólares para el periodo 2013-2014. Asimismo, se deflacta la información de recepción del BDH a dólares del año 2010.

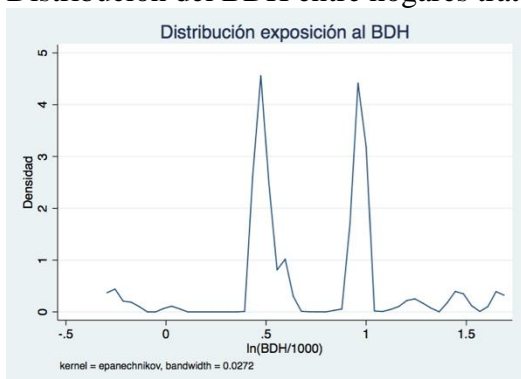
Con estos montos se construye una variable de exposición al BDH desde 2009 hasta el 2014 que variará a nivel de hogar según el tiempo que cada miembro ha recibido el BDH y el número de miembros que lo reciben en cada hogar. Con esta información, adicionalmente se filtran los hogares que caen en el percentil 99 de monto recibido por concepto del BDH, para evitar tener datos *outlier*, que son valores atípicos que pueden sesgar los promedios.

De este modo, la muestra final es de 429.399 hogares, equivalentes a 858.798 observaciones. De esta muestra, el 61,30%, esto es 263.243 hogares, recibieron el BDH en algún punto entre

2009 y 2014. El restante grupo corresponde al grupo de control que no ha recibido el BDH nunca.

A continuación, se muestra la distribución del total de transferencias monetarias para los que han recibido el BDH y Pensiones Asistenciales (Ver figura 31). Como se observa en la Figura 31, del total de hogares tratados, la gran mayoría se acumula en dos valores que equivalen a tener, al menos, un beneficiario en el hogar durante todo el periodo de análisis o, hasta el año 2013. Los dos picos de aglomeración ocurren porque en 2013 hubo una revisión del puntaje para ser beneficiario, que pasó de una línea de corte de 36,6 a 32,5 como lo veremos más adelante, lo que significó la salida de muchos hogares beneficiarios, y este es el primer pico del valor acumulado, el segundo pico es de los beneficiarios que han acumulado los beneficios hasta el 2014.

Figura 31  
Distribución del BDH entre hogares tratados



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014.

Posteriormente observaremos que al momento de analizar la población cercana por debajo y por arriba del punto de corte del índice RS ya se tendrá una sola moda (figura 32), que permite trabajar sin problema la regresión discontinua.

#### **b. Definición operativa del modelo de regresión discontinua**

En esta sección, se especifican las ecuaciones relevantes a considerar en el marco de un modelo de regresión discontinua, como se explicó previamente. En virtud de que el BDH se entrega a partir del índice RS, se utilizará una estrategia de identificación que se basa en la



discontinuidad de la probabilidad de recibir el tratamiento en cierto punto de una variable continua.

En este caso, la variable continua es el índice RS estimado según la metodología del MCDS del año 2008<sup>59</sup> y el punto de corte se da en el valor 36,6, que es un criterio *proxy* a una línea de pobreza por consumo, en el contexto de un rango de valores que va entre el 0 y 100. Esto significa que, los hogares que se encuentren bajo ese punto de corte son elegibles para el BDH y aquellos que se encuentren sobre ese umbral, no reciben el BDH. Sin embargo, la focalización no necesariamente es perfecta, y, ante ciertas condiciones, existen hogares que, pese a tener un puntaje mayor a 36,6 reciben el BDH. De igual modo, existen hogares que, aunque son elegibles por tener un puntaje inferior a 36,6, no reciben el BDH. Esta falta de asociación perfecta entre estar sobre y bajo el punto de corte y recibir o no el tratamiento implica que el diseño analizado sea del tipo difuso, es decir no todo es exactamente dicotómico respecto al punto de corte, con probabilidad 1 o 0 de ser intervenido, si bien bajo el punto de corte existe una alta probabilidad de recibir el BDH, y por encima, una alta probabilidad de no recibirlo.

Se debe considerar que para efectos de este análisis se consideran todas las transferencias monetarias y no solo el BDH para madres. Esto es, se incluye las Pensiones Asistenciales para personas con discapacidad y adultos mayores, y estas no necesariamente se restringen al punto de corte aludido, pero se las considera, porque de todas maneras contribuyen a los ingresos del hogar, y no tomarlas en cuenta podría causar sesgo en las estimaciones. Se debe resaltar adicionalmente que el caso está acotado a las personas que empezaron, en el mejor de los casos, a recibir el BDH recién en el 2009, y las variables de resultado reflejarán los resultados al 2014.

En relación al método de estimación, se debe tomar en cuenta que la lógica del método de regresión discontinua, requiere que existe un salto (una discontinuidad) en la probabilidad de recibir el tratamiento en el punto de corte 36,6 para poder medir el efecto del tratamiento BDH, y si existe efecto, debe encontrarse una discontinuidad en el mismo punto para las

---

<sup>59</sup> En el año 2014 se ajusta la metodología de estimación del índice RS, y se aumentan 4 variables a las 30 variable inicialmente utilizadas en el 2008. El cambio no es mayor, y como interesa mantener comparabilidad se adopta el índice RS 2008 para todos los años.

variables de resultado que se pretenda analizar. Así, los análisis se enfocan en estimar esa discontinuidad más puntual, que se conoce como el efecto marginal de tratamiento (MTE. *Marginal Treatment Effect*).

Adicionalmente, dado que, como se anotó, existe gente de uno y otro lado del punto de corte que no cumple totalmente con la asignación de la discontinuidad, el diseño difuso, que corresponde a este caso, considera el uso de variables instrumentales<sup>60</sup>. De este modo, la variable instrumental se define como: estar a un lado del punto de corte, y la variable de tratamiento se define como: recibir o no el BDH. Con estas definiciones tomadas, se puede, en adición, construir un estimador de *Wald marginal*, para corroborar los encuentros logrados con el estimador del efecto marginal de tratamiento, que se anota más adelante (ver ecuación 2):

$$\beta_{wald} = \frac{\bar{y}_1 - \bar{y}_0}{\bar{x}_1 - \bar{x}_0}$$

Donde,

- $\bar{y}_1 - \bar{y}_0$  es la discontinuidad encontrada en 36,6 para la variable de resultado, y
- $\bar{x}_1 - \bar{x}_0$  es la discontinuidad encontrada en 36,6 para la probabilidad de recibir el tratamiento.

Existen dos maneras de estimar tanto el numerador como el denominador: 1) paramétrica, y, 2) no paramétrica. La estrategia paramétrica utiliza los datos en la vecindad del corte, y busca el ancho de banda necesario para que la relación sea lineal<sup>61</sup>, asumiendo una aleatorización local, ya que en la vecindad del corte las observaciones tienen características parecidas. La estrategia no paramétrica no asume ninguna forma funcional entre la variable de *score* (índice RS) y la variable de resultado, sino que se ajusta a los datos empíricos. En esta sección se utilizará ambas estrategias para contrastar y asegurar mayor robustez en los resultados. En ambos casos, se escoge una ventana de observaciones alrededor del punto de corte, en la cual

---

<sup>60</sup> Una variable instrumental debe cumplir dos propiedades: 1) no estar correlacionada con el término de error de la ecuación, es decir ser exógena; y, 2) debe estar correlacionada con la variable explicativa endógena. (Wooldridge, 2009)

<sup>61</sup> Si bien en la vecindad del corte la relación tiende a hacer lineal, para aumentar la probabilidad de tener una forma funcional correcta se incluyó un polinomio de tercer grado, en la relación entre la variable de *score* (índice RS) y todas las variables de resultado.

se asume que las observaciones son lo suficientemente similares y se considera el caso como que si se tratase de una aleatorización local.

El tamaño de la ventana de observaciones alrededor del punto de corte incide en la estimación del resultado. Si la ventana es muy grande, las observaciones que ingresarían en la estimación podrían ser muy diferentes y por lo tanto la probabilidad de sesgo sería mayor. En cambio, si la ventana es muy pequeña, el sesgo se reduce, pero la varianza aumenta por el reducido tamaño de la muestra. Así, se buscará una elección adecuada de la ventana referida que equilibre el *trade-off* entre sesgo y varianza.

En el caso de una estrategia paramétrica se ajusta el modelo en dos etapas. La primera etapa relaciona la variable de tratamiento ( $T_i$ ) con la variable de localización bajo o sobre el punto de corte ( $D$ ); y, la segunda etapa establece la regresión de la variable resultado ( $y_i$ ) en función de la variable de Tratamiento ( $T_i$ ). A continuación, se detallan las regresiones correspondientes en las dos etapas:

$$(1) \quad 1^\circ \text{ etapa: } T_i = \theta_0 + \theta_1 D_i + f(r, D) + v_i$$

$$(2) \quad 2^\circ \text{ etapa: } y_i = \alpha + \beta T_i + f(r, T) + u_i$$

Dónde:

- $y_i$  = variable de resultado. La variable en la que se desea identificar el efecto.
- $T_i$  = variable dicotómica, que indica si la observación  $i$  recibió el tratamiento.
- $D_i$  es una variable dicotómica que indica si la observación  $i$  está sobre o bajo el punto de corte.
- $f(r, T)$  = forma funcional en la que se relaciona el puntaje RS ( $r$ ) con la variable de resultado. En general se asume una función lineal, pero puede tomar cualquier forma y potencialmente puede estar interactuado con  $T$  para permitir cambios en la pendiente para los receptores del tratamiento.
- $f(r, D)$  es igual a  $f(r, T)$ , solo cambia la interacción con  $D$  en lugar de  $T$ . Esto permite que la pendiente pueda cambiar a un lado del punto de corte.
- $\beta$  es el efecto marginal local y por lo tanto es el parámetro de interés en este estudio.

- El resto de parámetros:  $\theta_0, \theta_1, \alpha$  que son resultado de las estimaciones por Mínimos Cuadrados Ordinarios de dos etapas y no tienen interpretación relevante para el análisis de impacto que se busca.

Por otra parte, como se mencionó previamente, se puede obtener el mismo resultado de  $\beta$ , a partir de un estimador de *Wald* al ajustar la ecuación 2 en función de  $D$  en lugar de  $T$ . Con lo que se obtendrían las siguientes ecuaciones:

$$(3) \quad T_i = \theta_0 + \theta_1 D_i + f(r, D) + v_i$$

$$(4) \quad y_i = \gamma_0 + \gamma_1 D_i + g(r, D) + w_i$$

$$\text{Donde } \beta = \frac{\gamma_1}{\theta_1} = \beta_{wald} = \frac{\bar{y}_1 - \bar{y}_0}{\bar{x}_1 - \bar{x}_0}$$

La estrategia local no paramétrica sigue la misma lógica que la estrategia paramétrica, pero permite que las funciones  $g(r, D)$  y  $f(r, D)$  no sean forzosamente ajustadas a funciones predefinidas y se muevan según los datos empíricos.

Adicionalmente, a fin de obtener ajustes más eficientes, las estimaciones se realizan considerando un conjunto de variables de control. De este modo, las variables de control ( $x'_i$ ) se incorporarán en las ecuaciones antes referidas:

$$(5) \quad T_i = \theta_0 + \theta_1 D_i + f(r, D) + x'_i \phi + v_i$$

$$(6) \quad y_i = \alpha + \beta T_i + f(r, T) + x'_i \psi + u_i$$

$$(7) \quad y_i = \gamma_0 + \gamma_1 D_i + g(r, D) + x'_i \omega + w_i$$

Las variables de control ( $x'_i$ ) consideradas tanto en la estrategia paramétrica como en la estrategia no paramétrica son:

- Índice de dependencia<sup>62</sup>
- Etnia
- Tamaño del hogar
- Sexo del jefe de hogar
- Instrucción del jefe de hogar
- Área urbana/rural
- Edad del jefe de hogar
- Nivel de educación del jefe del hogar

Por otra parte, a fin de dar mayor robustez a los resultados, y evitar el sesgo de la posible presencia de heterogeneidad individual inobservada, se realizará el análisis de tratamiento sobre la primera diferencia de las variables de resultado, como una medida adicional que corrobore los resultados obtenidos evitando posibles efectos fijos individuales.

Para lograr validez interna se deben cumplir ciertos requerimientos a tomar en cuenta.

En primer lugar, la validez interna del método requiere que la forma funcional del modelo esté bien especificada y que el punto de corte sea exógeno. Una estrategia no paramétrica que permite una forma funcional flexible, permite cumplir con este requerimiento.

En segundo lugar, se requiere que en el punto de corte del puntaje exista únicamente una discontinuidad en la probabilidad de recibir el tratamiento y nada más en el periodo de asignación del tratamiento, esto es, desde el año en que se registra el cobro: 2009. Esto implica que, en otras variables, a partir del año 2009, no exista discontinuidad alguna. Si lo último no se cumple, no se puede asegurar si la discontinuidad en la variable de resultado ocurre por una discontinuidad en el tratamiento o por una discontinuidad en otra variable.

Finalmente, se requiere que no exista manipulación del puntaje. Es decir que, los potenciales beneficiarios del BDH, no hayan afectado sistemáticamente la información que permite valorar su puntaje para ser calificados como beneficiarios. En el caso del BDH, dado que la

---

<sup>62</sup> El índice de dependencia es el cociente entre la población menor a 15 años más la población de 65 años y más, y la población en edad de trabajar entre 15 y 64 años.

forma de estimación del puntaje, así como el punto de corte, no son conocidos a priori por los beneficiarios, esto no sería un problema.

Por otra parte, es importante definir con claridad cuáles van a ser las variables de resultado. El interés de la investigación en esta sección es mirar sobre todo los impactos del BDH<sup>63</sup> en el año 2014, en el índice de bienestar RS, que es la medida general de condiciones de vida del hogar; y, en la matrícula escolar general para niños y niñas de 5 a 17 años y de 15 a 17 años. Se busca analizar si dichos efectos tienen alguna diferencia según el criterio de etnicidad, contrastando particularmente la población indígena con la población total, para constatar si esta política de protección social acotada a la población relativamente más pobre por consumo, ha apoyado a bajar las brechas interétnicas en calidad de vida o bienestar, como variable *proxy* a ingresos, y en la matrícula escolar, al menos desde 2009.

Adicionalmente, para intentar entender mejor los impactos agregados, sobre todo, en el índice RS, se analizarán otras cuatro variables de resultado: la oferta laboral para personas entre 18 y 64 años de edad; el déficit cualitativo de vivienda, cuando la calidad de la vivienda es recuperable; el déficit cuantitativo de las viviendas, cuando la vivienda no es recuperable<sup>64</sup>; y, por último, una cuarta variable de resultado adicional, que es un índice de activos construido a partir de las ponderaciones que utiliza el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS, para la construcción del puntaje RS 2008<sup>65</sup>.

El puntaje RS, el índice de activos y los déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda se miden en general para el hogar. En el caso de las variables de matrícula y ocupación, dado que no se puede hacer un panel a nivel personal, en vista de que no todos y, particularmente los niños, tienen cédula, se obtiene la tasa de matrícula y ocupación promedio para el hogar<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Se considera BDH y Pensiones Asistenciales en un sentido genérico. Son todas las transferencias monetarias de protección social que recibe un hogar.

<sup>64</sup> El déficit cualitativo y el déficit cuantitativo de vivienda analizan la constitución de los materiales de la vivienda y su estado. Mediante la interacción de los materiales y estado de los mismos para el piso, paredes y techo de la vivienda se determina si la vivienda es apropiada para la habitabilidad, tiene problemas que pueden resolverse (déficit cualitativo) o son viviendas no apropiadas e irrecuperables (déficit cuantitativo).

<sup>65</sup> El índice de activos es construido por el MCDS y considera activos como celular, televisión, computadora, lavadora, licuadora, microondas, plancha, refrigeradora, teléfono y vehículo. Estos activos tienen sus respectivas ponderaciones para la generación del índice.

<sup>66</sup> Se obtienen de dividir el número de niños entre 5 y 17 años que estudian para el total de niños entre 5 y 17 años. Por ejemplo, si existen 5 niños entre 5 y 17 años en un hogar, y, solo 3 estudian,  $y_i = \frac{3}{5} = 0,6$

Para los casos de matrícula escolar y oferta laboral, la muestra total, que es 428.782 hogares, se reduce, dado que se analizan los hogares donde existan personas de los grupos etarios correspondientes: personas entre 5 y 17 años o 15 a 17 años para los análisis de matrícula escolar, y personas de 18 a 64 años para el análisis de oferta laboral.

Adicionalmente, en la estimación de discontinuidad con primeras diferencias, la muestra puede ser aún más reducida, ya que se requiere personas con las mismas características etarias en ambos periodos (2008 y 2014). Esto afecta particularmente a los indicadores de educación, donde los grupos etarios son más restringidos.

Otra consideración operativa importante es la normalización de la variable de puntaje RS, que se normaliza a 0 en el punto de corte. Para ello, se resta a la variable original el valor de corte (36,6), de modo que el punto de corte sea igual a 0.

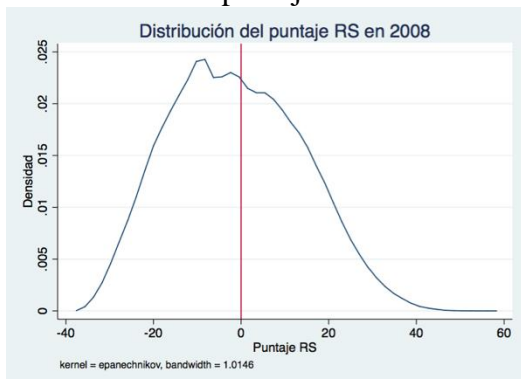
Con todo estos criterios operativos y especificidades de los modelos de regresión, a continuación, se analizan los resultados, tanto desde una perspectiva descriptiva y gráfica, como desde una perspectiva más formal y relacional basada en regresiones discontinuas paramétricas y no paramétricas.

### **c. Resultados: Análisis descriptivo**

En esta sección se hará un análisis de tipo descriptivo utilizando gráficos para constatar la distribución de la variable de *score* o del puntaje RS, verificar la discontinuidad en el tratamiento en el punto de corte, y, finalmente, mirar visualmente los efectos del BDH en las variables de resultado consideradas, tanto las centrales de la investigación (condiciones de vida y educación) como las adicionales (oferta laboral, déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, e índice de activos) que ayudan a complementar el análisis de la situación encontrada.

En primer lugar, en la **Error! No s'ha trobat l'origen de la referència.** se muestra cómo se distribuye el puntaje RS en el periodo previo a la asignación del tratamiento. Con esta ilustración se busca constatar que tanto antes como después del punto de corte no existe una aglomeración inusual de observaciones que sugiera una manipulación del puntaje por parte de los potenciales beneficiarios. Como se puede observar, en efecto, se muestra una distribución aparentemente normal del puntaje RS en el 2008.

Figura 32  
Distribución del puntaje RS en 2008



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014.

En segundo lugar, la **Error! No s'ha trobat l'origen de la referència.** muestra el nivel de exposición de las observaciones que ingresan en el análisis en una ventana más acotada al punto de corte, definida entre +/- 5 puntos del puntaje RS desde el punto de corte de 36,6<sup>67</sup>. Se observa que, en general, la mayoría de hogares receptores del BDH en esta ventana se conglomeran en un único valor. Este valor corresponde a haber recibido el BDH desde 2009 hasta 2013. Se debe tomar en cuenta que, en el 2013 se cambió el punto corte de 36,6 a 32,5. De este modo, los hogares con puntajes RS 2008 superiores a 32,5 fueron separados del BDH como política adoptada por el gobierno ecuatoriano para una mejor focalización en el 2013. Este hecho permite que el análisis se enfoque sin problema en una sola variable de tratamiento. La variable de elección es la variable dicotómica que es 1 si el hogar recibió el BDH y 0 en caso contrario, independiente del monto de exposición. En general, como se observa en la figura 33, el nivel de exposición es muy homogéneo dentro de cada grupo de esta variable, por ello existe una mayor aglomeración alrededor de un valor.

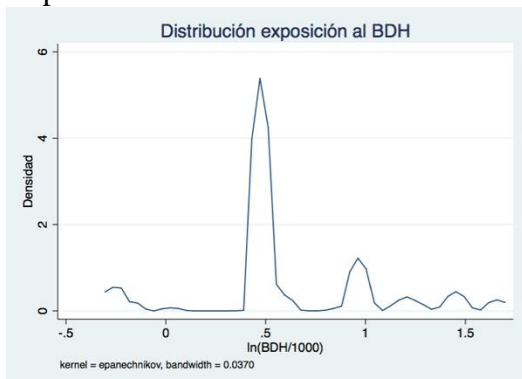
---

<sup>67</sup> En la **Error! No s'ha trobat l'origen de la referència.** se evidenciaron los distintos niveles de exposición al BDH. A diferencia de esa distribución, en la Figura 33 se acota la distribución de la exposición al BDH a una ventana cercana al punto de corte.



Figura 33

Exposición al BDH en observaciones +/-5 puntos alrededor del punto de corte



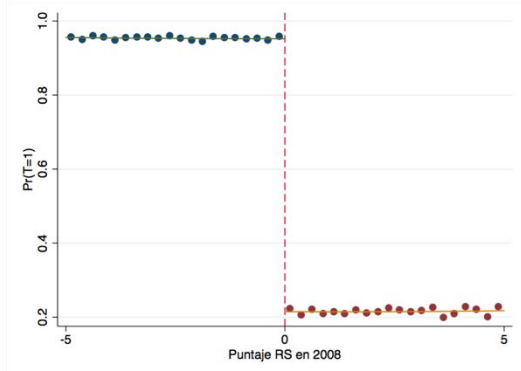
Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

En tercer lugar, se analiza el salto en la probabilidad de recibir el tratamiento asociado a la variable de puntaje y su punto de corte. Como se observa en la figura 34, existe un cambio fuerte en la probabilidad de recibir el tratamiento de aproximadamente 0,70 justo en el punto de corte. Como se explicó previamente, dado que el salto no es de 1 a 0, enfrentamos el diseño de un modelo difuso. De aquí en adelante se trabaja con una ventana de +/- 5 puntos del índice RS desde el punto de corte y con un ancho de banda de 0.25 para cada grupo<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Esto significa que cada punto del gráfico representa el promedio para un grupo con un rango del puntaje de 0,25. Así, el primer punto representa el promedio de T para aquellos hogares con puntaje RS en el 2008 de -5 a -4,75 (considerando que el puntaje está normalizado a 0 en el 36,6).

Figura 34  
Probabilidad de recibir el BDH según el puntaje RS



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

La asociación observada en la Figura 34 también puede observarse en el cuadro siguiente.

Cuadro 23  
Distribución de receptores del BDH según su puntaje RS

Total de la población			
	RS > 36,6	RS <= 36,6	Total
No recibe BDH	156,972	9,184	166,156
Recibe BDH	38,493	224,75	263,243
Total	195,465	233,934	429,399
RS +/- 5 puntos desde RS=36,6			
	RS > 36,6	RS <= 36,6	Total
No recibe BDH	35,762	2,301	38,063
Recibe BDH	9,802	46,900	56,702
Total	45,564	49,201	94,765

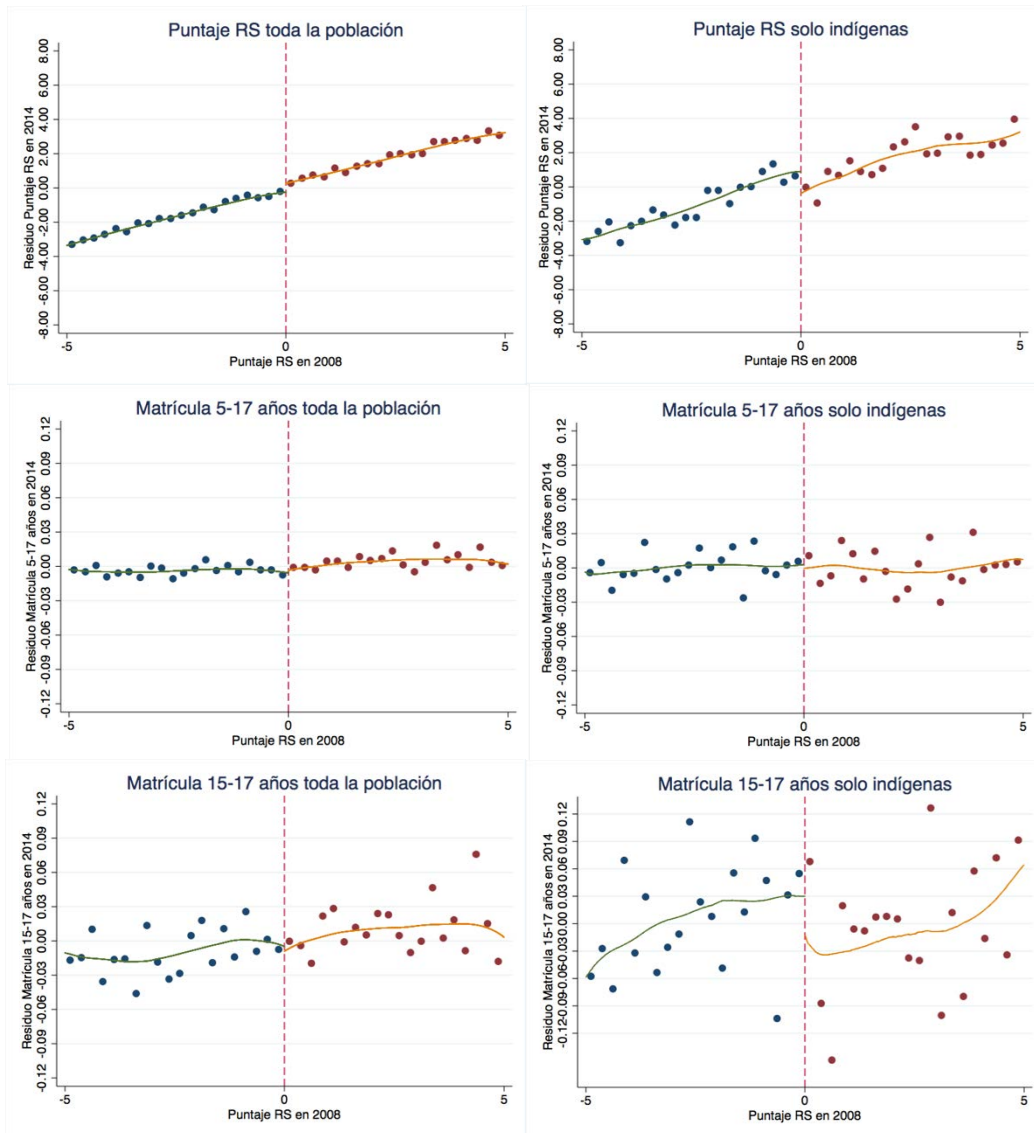
Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

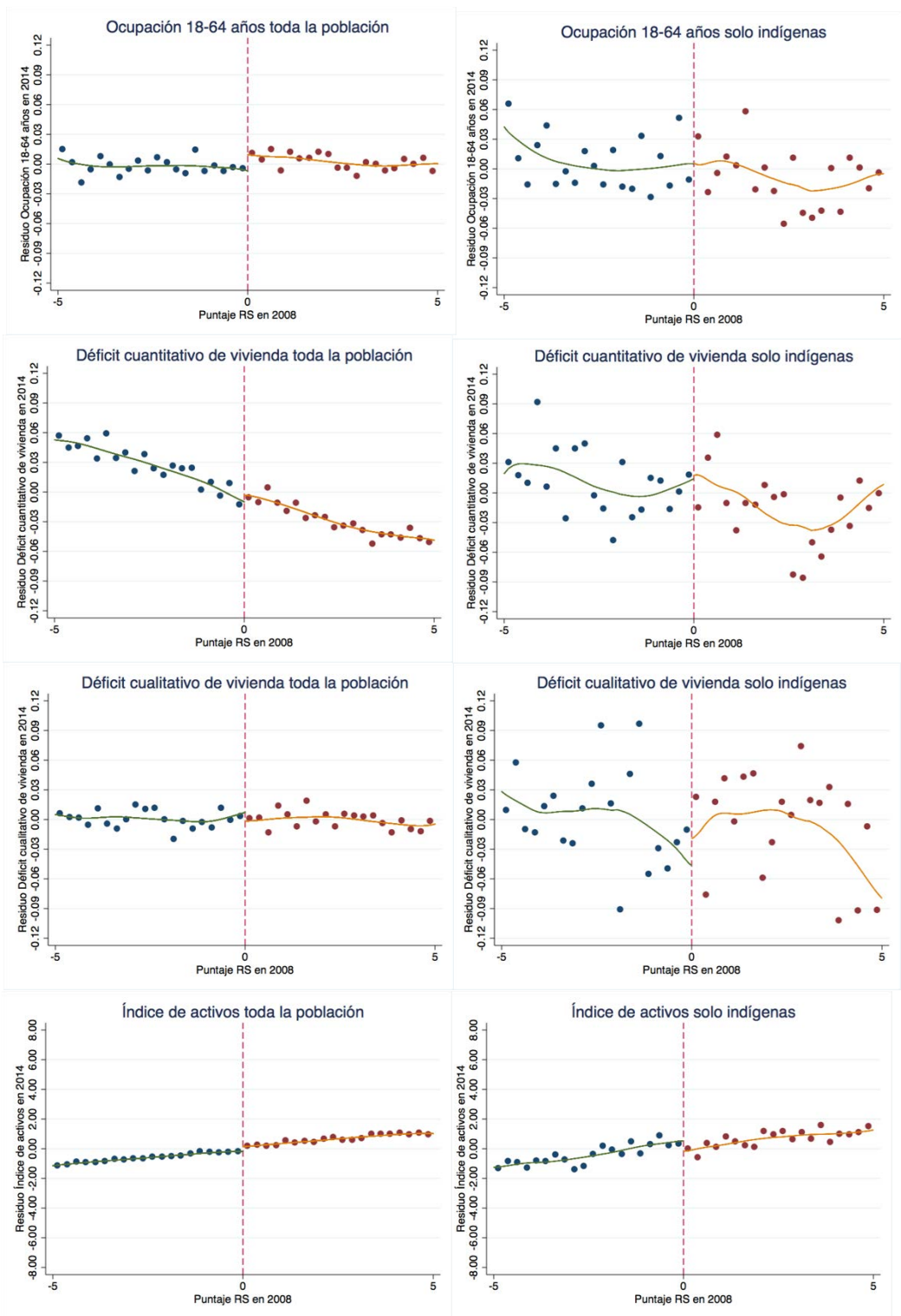
El cuadro 23 muestra que la población beneficiaria del BDH se aglutina en un índice RS menor o igual a 36,6, en tanto que cuando el índice RS es superior a 36,6 la mayoría de la

gente no recibe el RS. La asociación, de todos modos, no es perfecta, por tanto, la estimación del efecto del BDH requiere un diseño de regresión discontinua difuso. Corroborando lo que se observó en las figuras 33 y 34.

En la figura 35 se muestra la primera identificación gráfica del efecto del BDH sobre cada una de las variables de resultado, aquellas estratégicas para el estudio como el índice RS (*proxy* a ingresos) y la tasa de matrícula, y aquellas variables adicionales como ocupación laboral, déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda, e índice de activos. Es importante anotar que las discontinuidades encontradas en el análisis gráfico no reflejan aún la estimación final del efecto, dado que es un diseño difuso, es necesario ajustar por el nivel de obediencia a la asignación de la intervención BDH, que ya observamos no es perfecta.

Figura 35  
 Estimación gráfica de efecto del BDH sobre variables de resultado





Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

Cabe anotar que la figura 35 muestra los resultados de los residuos de la regresión ( $y_i = \alpha + x_i'\psi + u_i$ ) estimada mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios, MCO<sup>69</sup>. En otras palabras, la figura 35 muestra la relación entre el puntaje RS en el momento de la asignación del BDH y las variables de resultado, una vez controlado por el índice de dependencia, la etnia, el área de residencia, el tamaño del hogar, el sexo, la edad y el nivel de instrucción del jefe del hogar.

Los primeros resultados de estas estimaciones observados en la figura 35, muestran que, en el bienestar general, medido por el índice RS, el programa de transferencias monetarias tuvo un impacto positivo para los indígenas, si bien para el total de la población no aparece ese efecto, al contrario, aparece un efecto negativo, aunque bastante leve. Estos cambios suscitados sobre el puntaje RS parecen estar relacionados con los cambios en el índice de activos que siguen las mismas tendencias para indígenas y el total de la población en el puntaje total RS.

En cuanto a matrícula escolar, los principales efectos se pueden encontrar en la matrícula del bachillerato (niños de 15 a 17 años), donde los efectos tanto para indígenas como para el total de beneficiarios aparecen positivos.

En el resto de variables, no se evidencian efectos relevantes. No existe un incentivo o un desincentivo al trabajo para los indígenas, y para el total de la población pareciera haber un desincentivo, pero leve. Tampoco se observan efectos importantes sobre los déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda para el total de la población, excepto para la población indígena que aparece un incentivo leve en déficit cualitativo de vivienda.

Todos estos primeros encuentros requieren ser corroborados a través de un método más formal y riguroso para medir el impacto del BDH, que, por una parte, ajuste el nivel de obediencia de la asignación de la intervención del BDH, y, por otra parte, revele si son estadísticamente significativos o no los efectos observados.

#### **d. Resultados: Análisis de regresión discontinua**

---

<sup>69</sup> Es un método de estimación que busca la forma de ajustar el modelo a los datos, maximizando la explicación del modelo o minimizando la parte no explicada, que lo hace a partir de minimizar la suma de los cuadrados de los errores.

Considerando los criterios operativos advertidos en la sección b), en esta sección se analizan los resultados de tres estimaciones:

- Una estimación paramétrica por MCO de dos etapas, que considera un polinomio de tercer nivel en la variable de índice RS en 2008 con interacción con el estado de tratamiento (ecuaciones 1 y 2, ya referidas en la sección b). Los resultados se pueden observar en el cuadro 23.
- Una estimación no paramétrica mediante un estimador local de Wald (ecuaciones 3 y 4 ya referidas en la sección b). Los resultados se anotan en el cuadro 24
- Una estimación no paramétrica mediante un estimador local de Wald para las variables en primera diferencia (considera las mismas ecuaciones 3 y 4, pero para las variables de resultado diferenciadas). Los resultados se pueden observar en el cuadro 25.

Las tres estimaciones controlan por las mismas variables de control consideradas en la sección anterior:

- Índice de dependencia
- Etnia
- Tamaño del hogar
- Sexo del jefe de hogar
- Instrucción del jefe de hogar
- Área urbana/rural
- Edad del jefe de hogar
- Nivel de educación del jefe del hogar

Las estimaciones se acompañan con análisis de sensibilidad, y para ello se incluyen las mismas estimaciones, pero para la mitad y el doble de la ventana que se consideró inicialmente para el análisis (+/-5). En el caso del análisis paramétrico, se presentan los resultados para las ventanas:

- +/- 5
- +/- 2,5
- +/- 10

Para las estimaciones no paramétricas, la selección de la ventana es automática y se describe en las respectivas tablas. Todas las estimaciones que usan las ventanas adicionales, esto es la mitad y el doble de la ventana original que es  $\pm 5$ , se muestran en los Anexos 15, 16 y 17.

Asimismo, en las estimaciones paramétricas y como referencia también para las no paramétricas, se muestran los resultados de la primera etapa. Específicamente se muestra el coeficiente asociado al instrumento (D: dicotómica de estar a la izquierda del punto de corte) y el resultado del estadístico t del test de relevancia del instrumento, donde si es mayor a la raíz de 10 (3.16), el instrumento es relevante. Finalmente, para referir la significación estadística del coeficiente del efecto marginal de tratamiento (MTE), se usa el z-stat. Para efectos del análisis, se toma en cuenta las significaciones estadísticas del 5% equivalente a un z-test desde 1,96 para arriba, y del 10% equivalente a un z-test entre 1,645 y 1,95.

Tomando en cuenta estos criterios y acotaciones sobre lo trabajado, a continuación, se analizan los resultados.

Como se observa en el cuadro 23, considerando a la población total, se encuentra lo que ya se registró, aunque levemente en el análisis gráfico, una desmejora en el puntaje RS, que parece estar relacionada con una desmejora en los activos al 5% de significación estadística. En matrícula escolar no se encuentra efecto significativo. Y tampoco se encuentra efectos significativos en el resto de variables de resultado, excepto un leve efecto negativo en la ocupación laboral. Considerando este mismo análisis con una ventana más acotada al  $\pm 2,5$  pierden significación estadística el resultado en el puntaje RS, aunque se mantiene la de activos y empleo. Con una ventana mayor del  $\pm 10$  se mantienen todos los resultados originalmente obtenidos (Ver Anexo 15). En el resto de variables no se encuentra efectos con significación estadística en todos los casos.

Considerando el efecto de la intervención en la población indígena (cuadro 24), se corrobora el resultado gráfico de un efecto positivo significativo estadísticamente (10%) en la mejora del puntaje RS y también en los activos. No existe efecto con significación estadística en el resto de variables de resultado. No es significativa tampoco la mejora en la matrícula de bachillerato que se observaba en la parte gráfica. Al cambiar las ventanas, a la mitad y al doble de los  $\pm 5$  puntos considerados al inicio, los resultados de mejora en el puntaje RS y de activos pierden significación a la mitad de la ventana, pero ganan significación estadística



cuando se usa el doble de la ventana, como se puede observar en el Anexo 15, ratificando los hallazgos iniciales en la mejora del puntaje RS y los activos.

En todos los casos, el estadístico t de relevancia de la variable instrumental D muestra su relevancia,<sup>70</sup> por tanto la variable instrumental es válida, y así los resultados.

Hasta aquí, se encuentra evidencia sobre un efecto del BDH, favorable para la población indígena en el puntaje RS, y los activos, pero no en matrícula escolar como se esperaba. En el caso de la población total se advierte una desventaja en esas mismas variables, pero bastante menor a la mejora que se advierte en la población indígena en dichas variables. Se enfrenta, por tanto, claramente, un resultado diferenciado en positivo para la población indígena, que bien puede haber apoyado a aliviar las brechas interétnicas al menos en el grupo de la población pobre.

En relación a la falta de impacto en matrícula escolar, cabe señalar que otros estudios previos si encontraron resultados positivos en matrícula escolar para períodos anteriores más concentrados en extrema pobreza (Schady y Araujo, 2006; Oosterbeek, Ponce y Schady, 2008). Una posible explicación puede ser que al usar el método de regresión discontinua este estudio solo puede concluir sobre las observaciones cercanas al punto de corte del índice de bienestar del Registro Social, y no sobre los puntos más apartados como extrema pobreza. Oosterbeek, Ponce y Schady (2008), tampoco encontraron efectos en matrícula escolar en la población beneficiaria cercana al punto de corte del índice de bienestar, mientras si encontraron un efecto positivo, usando un método aleatorio, en la población en situación de extrema pobreza. Una posible explicación puede ser que al usar el método de regresión discontinua este estudio solo puede concluir en las observaciones cercanas al punto de corte del índice de bienestar del Registro Social, y no sobre los puntos más apartados como extrema pobreza. Otra posible explicación sería que, el efecto positivo en matrícula escolar se habría ido perdiendo en el tiempo, dado que la gran mayoría de niños acceden a las escuelas. En todo caso, es indispensable mejorar el monitoreo y control de las condicionalidades del BDH

---

<sup>70</sup> La variable instrumental D es relevante si el test t-stat tiene un valor mayor a 3,16 como se definió anteriormente.

en educación de los hijos de los hogares beneficiarios, y no solo para la población indígena sino para la población total en general.

Cuadro 24

Resultados de estimaciones econométricas paramétricas del efecto marginal de tratamiento

Total de la Población							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
MTE	-0.709	-0.004	-0.005	-0.023	-0.010	0.013	-0.432
z-stat	-2.497	-0.529	-0.150	-2.155	-0.723	0.784	-2.657
N	94,766	59,543	15,426	94,543	94,766	94,766	94,766
Coef Instrumento 1» etapa	0.737	0.803	0.768	0.739	0.737	0.737	0.737
t-stat Relevancia	94.294	89.012	41.438	94.598	94.294	94.294	94.294
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
MTE	2.040	-0.005	0.075	-0.015	0.021	-0.070	1.098
z-stat	1.896	-0.218	0.904	-0.398	0.414	-1.060	1.740
N	5,545	3,806	964	5,535	5,545	5,545	5,545
Coef Instrumento	0.784	0.851	0.853	0.784	0.784	0.784	0.784
t-stat Relevancia	24.658	24.318	11.856	24.644	24.658	24.658	24.658

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

Considerando esta vez los resultados de las estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento que se observan en el cuadro 25, se observan resultados muy similares a los obtenidos en la población total para las estimaciones paramétricas. Se observa, significación estadística para un efecto negativo en el puntaje RS y Activos, y un efecto negativo pero muy leve (al 10% de significación) en ocupación laboral. Estos datos se ratifican con el uso de una ventana inferior (50%) y superior (200%), excepto en ocupación laboral, que pierde significación con una ventana más reducida (Ver Anexo 16).

En el caso de la población indígena, también se corrobora los resultados obtenidos en la estimación paramétrica. Esto es, una mejora significativa estadísticamente en el puntaje RS

y en activos. Estos encuentros se mantienen con una ventana superior (200%) a la inicialmente considerada, pero se pierden con una ventana inferior (50%).

Cuadro 25

Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento

Total de la Población							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald	-0.583	-0.004	0.004	-0.021	-0.004	0.009	-0.355
z-stat	-2.724	-0.434	0.137	-1.731	-0.279	0.501	-2.981
Ventana	2.75	1.23	1.83	1.23	1.19	1.46	2.90
N	429,399	275,929	71,212	428,528	429,399	429,399	429,399
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald	1.838	0.012	0.075	-0.004	0.006	-0.048	0.983
z-stat	2.646	0.505	0.957	-0.121	0.139	-0.908	2.407
Ventana	3.76	1.69	2.49	1.98	1.96	2.31	3.67
N	36,699	27,62	6,548	36,636	36,699	36,699	36,699

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

En definitiva, con estos hallazgos se confirma lo fundamental de los resultados advertidos con la estimación paramétrica, sobre todo, un efecto del BDH, favorable para la población indígena en el puntaje RS, y los activos, pero no hay efecto en matrícula escolar como se esperaba. En el caso de la población total se advierte una desventaja en esas mismas variables, pero bastante menor a la mejora que se advierte en la población indígena en dichas variables.

Considerando esta vez los resultados de las estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento, pero ahora con una primera diferencia en la variable de resultado, que se registran en el cuadro 26, se ratifica los efectos ya encontrados en la población total, en la desmejora del puntaje RS y activos, pero pierde significación estadística la desmejora en ocupación laboral. Estos resultados se mantienen con el cambio en las

ventanas aplicado también a las anteriores estimaciones (Ver Anexo 17). En el caso de la población indígena, nuevamente es significativa la ganancia en puntaje RS, pero pierde significación estadística el efecto en activos. Contrastando con un escenario de una ventana más alta, se mantiene este resultado, pero con una ventana más pequeña pierden significación estadística los resultados.

Cuadro 26

Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento, en la primera diferencia de la variable de resultado

Total de la Población							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald	-0.583	-0.009	-0.093	-0.016	0.016	-0.009	-0.455
z-stat	-2.725	-0.575	-1.493	-1.326	0.856	-0.411	-3.340
Ventana	2.75	1.46	2.06	1.38	1.45	1.53	2.57
N	429,399	177,854	20,586	407,824	429,399	429,399	429,399
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald	1.824	-0.058	-0.357	0.020	0.122	-0.063	0.448
z-stat	2.647	-1.045	-1.572	0.550	2.035	-0.885	1.134
Ventana	3.83	1.97	2.76	2.10	1.84	2.16	4.44
N	36,699	16,078	2,466	35,849	36,699	36,699	36,699

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

Adicionalmente, como método de verificación de robustez de las estimaciones y exogeneidad del punto de corte, se realizan las mismas estimaciones sobre las variables de control en el año 2008. Los resultados se muestran en el Anexo 18. De las catorce dimensiones analizadas, solo tres muestran una discontinuidad significativa en el punto de corte<sup>71</sup>. De las tres dimensiones donde hay discontinuidades significativas, una hace referencia a un nivel

<sup>71</sup> Lo que quisiera encontrarse es que no existe ninguna discontinuidad en variables exógenas y mucho menos en la línea de base.

particular de estudios, sin embargo, en las demás dimensiones educativas no hay diferencias, por lo que puede descartarse que sea un problema. Las otras dos dimensiones son el sexo del jefe de hogar y la edad del mismo. Dado que en las demás dimensiones no hay problemas, se puede asumir que es por aleatoriedad que en esas dos dimensiones existen brechas. En todo caso, al controlar las estimaciones por estas variables, los problemas potenciales de sesgo se eliminan.

Finalmente, el último mecanismo de análisis de robustez implicó realizar un experimento falso considerando otro punto de corte aleatorio al 36,6, que fue el punto corte del índice RS considerado en el análisis como umbral para recibir el beneficio del BDH. Así, se tomó como si el punto de corte fuese la mitad, 18,3 (se puede tomar cualquier valor) en lugar de 36,6 y se asumió un diseño *Sharp*.<sup>72</sup> Esto último significa que, a diferencia del diseño difuso, todos bajo el punto de corte toman el tratamiento y sobre el punto de corte, nadie lo hace.

En este experimento falso se espera que no se encuentre tampoco ninguna discontinuidad significativa en las variables de resultado. Si se encontrara alguna discontinuidad, no existiría garantía de que los resultados de los cuadros 24, 25 y 26 se deban al tratamiento y no a la casualidad. En la Anexo 18 se muestran los resultados del experimento falso y se confirma la no existencia de discontinuidades (todos los test t-stat son menores a 1,96 en valores absolutos, por tanto, los resultados son irrelevantes). Esto confirma que los resultados obtenidos previamente no se deben a la casualidad, sino efectivamente están asociados al tratamiento.

Con todas estas estrategias de estimación, distintos escenarios de ventanas de contraste, y constataciones de robustez en los resultados, se puede concluir que existe evidencia con resultados significativos en el puntaje RS para los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias del gobierno ecuatoriano. Los resultados muestran un efecto negativo, aunque leve, pero estadísticamente significativo para el total de la población. En tanto que, para la población indígena, el efecto es positivo, y estadísticamente significativo (al 10% paramétricamente y 5% no paramétricamente). El efecto positivo para la población

---

<sup>72</sup> Diseño *Sharp* ocurre cuando el punto de corte cambia totalmente la probabilidad de tratamiento de 1 a 0 o viceversa, como se explicó previamente,

indígena en el puntaje de RS, es, por otra parte, mayor en valor absoluto a la pérdida experimentada en ese puntaje por el total de la población receptora del BDH. También se puede decir, que, para el total de la población existe un efecto negativo y significativo en el índice de activos, mientras que existe evidencia mixta (en unos casos es significativamente positivo, en otros casos no tiene significación estadística) sobre un efecto positivo sobre activos para los indígenas. En las demás dimensiones analizadas no se encontraron efectos significativamente diferentes de cero.

De aquí podemos colegir, que la mejora en la calidad de vida, que en definitiva representa la subida del puntaje del RS en los indígenas, revela un efecto diferenciado respecto al total de la población. Parte de la explicación como se ha visto, es una mejora en los activos, pero detrás de ello puede estar una capacidad diferenciada para aprovechar el BDH entre indígenas y no indígenas. A diferencia de lo que ocurriría en la educación superior, donde el capital social o cultural de los indígenas jugaba un rol desfavorable, pareciera que, en la población pobre, este capital social y cultural (redes de apoyo mutuo, estrategias organizadas de supervivencia, organización social, por ejemplo), los ayuda a gestionar sus recursos monetarios y no monetarios de mejor manera, siendo la transferencia del BDH mejor usada. En Ecuador, existe literatura sobre las estrategias de sobrevivencia y movilidad de las poblaciones indígenas campesinas que dan cuenta sobre la organización social y comunitaria, los procesos de auto capacitación, comunicación, redes de apoyo mutuo, entre otros, que conforman el capital social que les ha apoyado a resistir las condiciones de pobreza, de explotación y exclusión que han tenido que vivir durante siglos (Sánchez-Parga, et al, 1984, Carroll, 2002). A diferencia de ello, la población blanco mestizos en situación de pobreza más urbanos se encuentra más dispersa e individualizada. En todo caso, es un campo en el que habría que profundizar mejor con futuras investigaciones.

En todo caso, esta intervención, claramente requiere de medidas adicionales y complementarias para que las respuestas sean más adecuadas. La pobreza por consumo, o la baja calidad de vida, por supuesto no se resuelve con una simple medida. Y tanto para la población indígena como para la población general, es importante considerar estrategias más integrales de intervención. Una mejor educación y una mejor protección social, son claramente insuficientes en estos grupos poblacionales. Hace falta adicionalmente estrategias

de promoción social, fomento productivo, acceso a activos productivos, impulsar mejoras en la productividad, en términos generales, y, particularmente para los indígenas si se quiere luchar contra las brechas interétnicas. Estas políticas socioeconómicas deben ir acompañadas con políticas activas contra la discriminación en el mercado laboral y otros mercados de bienes y servicios, así como políticas culturales que revaloricen las culturas de los pueblos indígenas, y permitan construir en la diversidad étnica y cultural mayores relaciones de igualdad.

## Capítulo 5. Conclusiones

Ecuador ha sido y sigue siendo una sociedad multiétnica jerarquizada heterogéneamente. Los indígenas están a la cola de la jerarquía y tienen el peor desempeño social. Ha sido así, por muchos años, desde el choque del coloniaje español, a partir del siglo XVI, que sometió a estas poblaciones. Actualmente, según el último censo de población, la población indígena es el 7% de la población ecuatoriana. La población mayoritaria es la población mestiza (71,9%). La población blanca, que se asume básicamente es aquella población con ascendencia española, representa el 6,1%. Se escoge estos grupos, la población indígena y la población blanco mestiza<sup>73</sup>, pese a que existen otros grupos étnicos, porque ambos expresan con mayor fuerza la inercia en la relación de dominación y desigualdad heredada del periodo de la colonia española, que es lo que se busca interpretar.

Existe por otra parte, un punto de inflexión en las políticas públicas del Ecuador contemporáneo, que se expresa en el fortalecimiento del Estado social en los últimos años. Luego de que, en las últimas dos décadas del siglo XX, con diferentes énfasis, el país mantuvo un Estado debilitado por las crisis económicas y las políticas de corte neoliberal, que causaron un frágil desempeño en los indicadores sociales y económicos, en el presente siglo, particularmente durante el período de estudio de esta tesis 2007-2014, se tomaron importantes medidas redistributivas, al abrigo de un gobierno estable, con voluntad política y recursos para la transformación social. Si bien las políticas implementadas fueron muchas, la presente tesis se concentró en dos de ellas: la política de educación y la de transferencias monetarias. Dado que, la población indígena ha estado históricamente excluida del sistema educativo, y ha estado sobre representada entre la población pobre, fue particularmente beneficiada de esas medidas. De este modo, la presente investigación analiza si el Estado Ecuatoriano, a través de las políticas de educación y protección social que se implementaron entre los años 2007 y 2014, favorecieron la convergencia interna interétnica, medida por la

---

<sup>73</sup> La agrupación entre la población blanca y mestiza obedece más a consideraciones de significación estadísticas.



disminución de las brechas de ingresos entre la población indígena y la población blanca y mestiza.

La investigación académica si bien abundante en los temas de desigualdad, y también en los estudios sobre etnicidad, ha investigado más sobre los factores determinantes de la desigualdad y menos sobre los procesos de convergencia interétnica y las políticas públicas que pueden apoyar a la reducción de las brechas interétnicas existentes por distintas variables como ingresos, educación, entre otros. De este modo, esta tesis pretende hacer un aporte, tanto en la dimensión analítica y metodológica como en la dimensión normativa para apoyar la construcción de políticas públicas que favorezcan la convergencia en ingresos, y, en definitiva, en bienestar de grupos sociales que se han desarrollado históricamente de manera desigual y jerarquizada, basada en el estudio del caso ecuatoriano.

A través del capítulo 1, la tesis hace una revisión sobre la literatura académica existente en relación a los temas del Estado, la desigualdad y la etnicidad, así como sobre la educación y los programas de transferencias monetarias. La tesis asume que, Ecuador cuenta con un Estado con autonomía relativa, basado en un régimen de bienestar mixto para el período de estudio (2007-2014), definido en parte desde el poder público, y complementado por las familias y comunidades desde regímenes de seguridad más informal, siguiendo los aportes de estudiosos del tema como Skocpol, 1985, Wood y Gough (2006), Esping-Andersen, 1993 y 2002, Martínez, 2007, y Ubasart-González y Minteguiaga, 2013 y 2017. La complementariedad de familias y comunidades es particularmente cierta en el caso de la población rural y particularmente indígena que tradicionalmente ha estado más excluida de la política pública. En este contexto teórico, en el período de estudio, se consideran también los análisis de avances y límites de la intervención pública referidos por Ubasart-González y Minteguiaga (2013 y 2017) para el período de estudio, que las autoras reconocen como el post-Consenso de Washington en Ecuador y en la región. Es en este contexto que se investiga lo que las políticas de educación y de transferencias monetarias han aportado hacia una mayor igualdad de la población indígena con respecto a la población blanca y mestiza.

La desigualdad que trata la tesis es la desigualdad horizontal por criterio de etnicidad (Stewart, 2002) en la que básicamente se contrasta la población indígena, que se encuentra a la cola de la distribución, versus la población blanco mestiza, por su relación histórica en el

proceso de dominación colonial y sus secuelas contemporáneas, como se advirtió previamente. La categoría de etnicidad se construye de la manera en que las estadísticas ecuatorianas tratan este tema, en virtud de una autodefinición de la población. Otras definiciones, como la lengua, no han podido ser consideradas, porque las lenguas de los pueblos indígenas se han ido perdiendo paulatinamente sobre todo en las nuevas generaciones; y, la definición hecha por terceros podría acarrear mayores dificultades por sus propios sesgos de interpretación frente a rasgos culturales.

En este contexto y con estas categorías en mente, el presente trabajo analiza si existe una convergencia de ingresos de los indígenas respecto a los blancos y mestizos. Los mayores aportes teóricos y empíricos sobre convergencia operan en los niveles territoriales; se ha trabajado menos en las convergencias interétnicas, donde el énfasis de los estudios está sobre todo en analizar los factores que la producen, y menos en analizar posibles políticas que apoyen a esas convergencias, como se mencionó previamente. En ese sentido, esta tesis hace un aporte, con el análisis de un caso concreto como es Ecuador, pero los temas teóricos y metodológicos considerados pueden hacerse extensivos a otras realidades multiétnicas y jerarquizadas con características socio económica relativamente similares.

Un primer acercamiento a los datos de la población indígena en Ecuador, cuestión que se analiza en el capítulo 2, muestra que esta población tiene los indicadores sociales más desfavorables, (pobreza, educación, ingresos, trabajo infantil) respecto a poblaciones como la blanca y la mestiza. Si bien en el período de estudio se observa una mejora en el desempeño social de todos los grupos, ciertas desigualdades interétnicas persisten o se exacerbaban (pobreza por ingresos, pobreza por consumo), no por un deterioro en la calidad de vida de la población indígena, sino porque ha mejorado más rápido la población blanca y mestiza, pero otras desigualdades tienden a disminuir (brecha relativa de ingreso laboral, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, nivel de educación). De todos modos, para el 2014, y pese a los avances en el desempeño social, incluyendo a la población indígena, ocurridos en la última década, los indígenas registraron una incidencia de pobreza por ingresos más del doble (49,1%) que la población blanca (19,5%) y mestiza (12,7%), y un promedio de años de escolaridad (6.51 años) cerca de la mitad de la escolaridad de la población blanca (11,23

años) y mestiza (10,6 años). Reflexionar sobre las políticas públicas que mejoren esas condiciones y reduzcan las brechas interétnicas se vuelve un tema crucial.

La CEPAL (2012) advierte que hay factores estructurales que permiten la reproducción de la desigualdad y exclusión de grupos en situación de pobreza como la población indígena, debido a que estos grupos se encuentran en sectores económicos de menor productividad, y por tanto reciben menos ingresos del trabajo, y por tanto están menos incluidos en el sistema de protección social, particularmente en la seguridad social, y tienen menos oportunidad de calificarse. De este modo, mientras se perpetúe esa heterogeneidad estructural se perpetuará la desigualdad en ingresos. Los indígenas en Ecuador están claramente entre los sectores de menor productividad, sobre todo en el sector agrícola y en el trabajo por cuenta propia, y por tanto están más afectados en sus ingresos y más desprotegidos socialmente. Frente a esta realidad, y, pese a importantes avances en la reducción de la desigualdad vertical, entre distintas clases sociales y grupos de ingresos, que se dieron en la pasada década, en un contexto de un ciclo económico favorable y políticas sociales y económicas activas, las desigualdades horizontales, es decir aquellas que ocurren entre distintos grupos, como entre los grupos étnicos, todavía enfrentan desafíos mayores.

De todos modos, la misma CEPAL (2012), en un análisis de la región latinoamericana encuentra que las políticas públicas destinadas a cerrar brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, incluyendo las transferencias monetarias no contributivas han influido en una mejor distribución en la última década. Puesto que Ecuador fue muy activo en ese tipo de políticas, la tesis buscó verificar si al menos las políticas de educación y transferencias monetarias, de las que fueron particularmente beneficiarios los indígenas por estar previamente excluidos, favorecieron, en ese contexto, a una reducción de las desigualdades interétnicas. En este sentido, y pese al escepticismo que plantea Figueroa (2003, 2010), derivado de la constatación de otros factores como la desigual dotación inicial de capital social, político y cultural para los indígenas, también analizado por otros autores como Card (1999); Levin (2011); Gardín (2010); Birdsall, De la Torre y Meneses (2008), Piketty (2015) y Kanbur y Sitglitz (2015), que consideran otras categorías analíticas relacionadas como las herencias, los entornos, las conexiones sociales y laborales, la presente tesis asume que un Estado con autonomía relativa y con un rol más activo e institucional en

el régimen de bienestar, a través de políticas públicas puede ocasionar *shocks* exógenos y puntos de inflexión que afecten las desigualdades interétnicas en la sociedad.

En el caso ecuatoriano, existe información estadística y documental que fundamenta la decidida voluntad política de asignar recursos y desarrollar activamente políticas de educación y de protección social, particularmente a través del manejo de transferencias monetarias, conocidas en términos genéricos como el Bono de Desarrollo Humano, en el periodo de estudio 2007-2014. Por otra parte, si bien el crecimiento económico que acompañó dicho periodo, ha sido un factor que contribuyó a reducir la pobreza monetaria de consumo e ingresos, fue la redistribución, la que contribuyó de manera más importante a esa reducción, y en ello las políticas educativas y de transferencias monetarias han jugado un rol.

La población indígena se ha visto beneficiada de diversa manera por las políticas escogidas para el estudio. En el caso de educación, porque la población indígena que estuvo particularmente excluida del sistema escolar, pudo aprovechar más del beneficio de la inversión pública en educación en su inclusión al sistema. En el caso de las transferencias monetarias, porque al ser una población relativamente más pobre que el resto de grupos sociales, fue beneficiada en mayor medida por este programa.

En virtud de la problemática planteada y de las acciones de política emprendidas, particularmente en las políticas escogidas en esta tesis, la investigación se estructura con la finalidad de responder dos preguntas:

1. ¿Ha existido una disminución de brechas en los ingresos de la población indígena con relación a los otros grupos de población en el período 2007-2014 que pueda asociarse a la política de educación?
2. ¿La política de transferencias ha apoyado a la población indígena a mejorar sus condiciones de vida y a favorecer la educación de sus hijos en el período de estudio, reduciendo las brechas respecto al resto de la población?

Para responder a la primera pregunta, cuyo análisis se desarrolla a lo largo del capítulo 3, la tesis contextualiza el debate teórico de la relación entre educación e ingresos.

Un grupo importante de autores considera el rol de la educación como un factor clave, si bien no suficiente, para la movilidad social ascendente de la población y para mejorar no solo sus ingresos, sino para mejorar las condiciones de la sociedad en general (Becker, 1993; Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Keeley, 2007; Levin, 2011; Piketty, 2015). La educación sin embargo no explica todo el desempeño de los ingresos. Las herencias, el origen social, la discriminación, los contactos, y el entorno de crianza y educación que moldean el capital humano también cuentan (Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Levin, 2011; Gardín, 2010; Birdsall, De la Torre y Meneses, 2008; Piketty, 2015; y, Kanbur y Sitglitz, 2015). También influyen determinaciones sociales como los sindicatos o el poder de los empleadores (Kanbur y Sitglitz, 2015), así como desigualdades de partida como las condiciones nutritivas y el entorno afectivo y de estimulación temprana de los niños, o la distinta calidad de los profesores o de oferta educativa (Levy y Schady, 2013). Por esta compleja conjugación de factores entre la relación educación e ingresos laborales, algunos autores hablan del *Matthew effect* o el efecto de las ventajas acumulativas como mecanismo que favorece la desigualdad (Merton, 1968; DiPetre, Eirich, 2005), que implica que el rico se haga más rico, y el pobre más pobre, pese a que se pudiera acceder a mayor educación.

La población indígena en Ecuador al tener menores condiciones para educarse por varios de los criterios aludidos por los autores en mención, muchos de los cuales podrían resumirse en el capital social, político o cultural que refieren Figueroa (2010) o Bourdieu (1986), más el acceso a una buena calidad educativa, requeriría cambios en todos esos niveles para tener mejores oportunidades en el mercado laboral y en los ingresos. Por ello, Solga (2014), al cuestionar el sobre optimismo del Estado de la inversión social altamente centrado en la educación, plantea que es necesario acompañar la mejora educativa con otras políticas sociales, y de redistribución para confrontar la pobreza y la desigualdad.

En todo caso, y, como bien destaca la CEPAL (2012), para el contexto regional, la educación sí jugó un rol, en el contexto de la emergencia de un ciclo económico favorable, y junto a varias políticas sociales y redistributivas, contribuyó en la reducción de la desigualdad de ingresos que experimentó en la última década. Frente al aumento en cantidad y calidad de la inversión en educación observado en Ecuador, y la dinámica de las políticas desde el lado de la oferta y de la demanda educativa, en el periodo de estudio 2007-2014, la presente tesis

analiza la relación entre educación y brechas de ingreso interétnicas. No se trata de un análisis de causalidad, difícil de probar en una política tan compleja, con tantos factores influyentes, sino del análisis de una asociación más bien limitada de las variables clave (educación e ingresos) en un contexto particular, que, de todos modos, considera proposiciones teóricas específicas, que siguen básicamente el modelo interpretativo de Figueroa (2010), y otras metodologías complementarias.

Para Figueroa (2010), en sociedades multiétnicas, influenciadas por procesos de coloniaje que han condicionado históricamente el mantenimiento de sociedades heterogéneas y jerárquicas, la manera como se transforma la inversión en educación en ingresos se diferencia entre clases y etnias. Para el autor, si no se altera la desigualdad inicial en la dotación de activos no solo económicos sino políticos y sociales, la inversión en educación no bajará las brechas de ingresos, y lo prueba para el caso peruano (2003). La presente tesis adopta esta interpretación teórica e histórica, pero debido a la gran inversión hecha en educación y otras políticas públicas universales y focalizadas como las transferencias monetarias, en el caso ecuatoriano, espera otro resultado: la reducción de las brechas no solo educativas sino también de ingresos, suponiendo que se habría logrado sobreponer algunas rigideces de los activos políticos respecto a derechos ciudadanos y bienes públicos.

En esta dirección, y, para responder más directamente a la pregunta planteada se hacen tres entradas metodológicas: 1) un análisis de estadística descriptiva para verificar la convergencia no condicional<sup>74</sup> en ingresos y en educación entre la población indígena y la población blanco mestiza; 2) un análisis condicionado de convergencia y prueba de discriminación del grupo indígena en el tiempo a través del modelo Blinder-Oaxaca<sup>75</sup>; y, 3)

---

<sup>74</sup> El criterio de un análisis condicionado o no condicionado se refiere al hecho de que se cuente o no con un filtro de variables de control que pueden afectar la explicación de un efecto entre la variable dependiente, como en este caso, ingresos, y la variable explicativa fundamental, como puede ser educación o la intervención de las transferencias monetarias. Las variables de control para los análisis condicionados en esta tesis han sido sobre todo experiencia, sexo, lugar de origen, área urbano o rural, y la categoría del trabajador. Es decir, lo que se quiere asegurar es que el cambio en ingresos se explique por la variable de estudio (educación y transferencias monetarias) y no por otras características socioeconómicas de los individuos.

<sup>75</sup> El modelo Blinder-Oaxaca (Oaxaca, 1973; Jann, Zurich y Switzerland, 2008) es una técnica de descomposición contrafactual que se usa para verificar diferencias entre medias de ingresos por grupos de población y ver si esa diferencia se explica por variables que dan cuenta de las características del capital humano como educación, experiencia, entre otros, o si se explica por otros factores externos, como factores culturales y políticos que, en parte, podrían estar asociados a la discriminación

la aplicación de la regresión condicionada de Mincer<sup>76</sup> para verificar si existen distintos retornos económicos de la educación entre etnias, y si esta diferenciación ha cambiado en el tiempo. Con los insumos teóricos y estadísticos descritos, las principales conclusiones son las siguientes.

En primer lugar, cabe destacar el contexto de la política educativa, como algo relevante y diferenciador en el periodo de estudio del 2007 al 2014 respecto a los años previos. Lo que se destaca es una importante inversión, que obedece no solo al crecimiento económico de la época, sino a la voluntad política de impulsar la educación, lo que se materializa en la duplicación de la participación del gasto en educación en el Producto Interno Bruto, que pasa de 2,3 % en 2006, a 4,8 % en 2014. Este importante aumento de la inversión que se utilizó en adecuar la oferta educativa, ampliando y mejorando la infraestructura y aumentando los salarios de los maestros, estuvo acompañado de políticas desde la demanda para mejorar el acceso, como el mismo Bono de Desarrollo Humano, las becas estudiantiles, y políticas complementarias que buscaron mejorar la calidad de la educación, e introdujeron importantes reformas legales, tanto para la educación básica y el bachillerato, como para la educación superior y sistemas de evaluación y mejoramiento de la calidad de los programas educativos y de los docentes.

En segundo lugar, la población indígena, tradicionalmente excluida de la educación, fue particularmente beneficiada de la política educativa. Ello se hace evidente en la reducción de las brechas absolutas y relativas de educación entre la población indígena y la población blanca y mestiza entre 2007 y 2014. Al mismo tiempo, se observa una disminución de las brechas relativas en los ingresos del trabajo, entre los trabajadores indígenas y los blanco-mestizos, considerando los mismos niveles de educación. Este análisis más bien descriptivo y no condicionado, permite concluir que existe movilidad en educación e ingresos para los trabajadores indígenas y para los trabajadores blanco-mestizos, con una reducción de brechas, particularmente entre los más jóvenes.

---

<sup>76</sup> La regresión condicionada de Mincer es una regresión que relaciona ingresos con la educación, donde se espera que una mayor educación se exprese en un mayor nivel de ingresos, en la tesis se usa como variables de control en esta regresión, sexo, lugar de origen, área urbano o rural, y la categoría del trabajador.

En tercer lugar, para relacionar educación con ingresos y ver sus diferencias entre los distintos grupos sociales en el tiempo, en un análisis condicionado, que sin ser de causalidad, busca correlación, se usa el modelo Blinder-Oaxaca, con variables de control como experiencia, experiencia al cuadrado, sexo, área (urbano-rural), provincia, categoría de trabajo (público, privado, tercerizado, jornalero) y mes de la encuesta. La principal conclusión de este análisis es que entre el 2003-2006 y el 2014, bajan las diferencias entre los ingresos de los trabajadores asalariados indígenas y de los asalariados blanco-mestizos con las mismas características socioeconómicas, disminución que parece darse porque mejoran relativamente más las características del capital humano de los trabajadores indígenas, por lo que éstas explican cada vez menos el mantenimiento de las diferencias de ingresos. De todos modos, todavía subsiste un margen menor de diferenciación que puede ser atribuible, según la literatura económica, entre otros factores externos, a la discriminación o falta de conexiones y entornos adecuados, o capital social como plantea Figueroa (2010), o a lo que otros autores refieren como capital cultural (Bourdieu, 1986), condiciones de origen social (Piketty, 2015 y Kanbur y Sitglitz, 2015), o herencias (Hamilton, et al, 2016).

En cuarto lugar, los resultados del método de la regresión de Mincer, controlado por las mismas variables de control usadas en el modelo de Blinder-Oaxaca, permiten concluir en la reducción del castigo para los ingresos de los trabajadores indígenas en general en el período de estudio con una significación estadística del 10%. No se registran diferencias estadísticamente significativas en el período entre los retornos económicos de los asalariados indígenas con niveles de educación inferior al nivel secundario y los asalariados blanco-mestizos con el mismo nivel de educación y de las mismas características. Pero, entre quienes tienen educación superior, se sigue manteniendo en el tiempo un castigo al retorno económico de los indígenas, respecto a los blanco-mestizos con las mismas características de capital humano. Así, existe una respuesta doble a la pregunta de investigación planteada: por un lado, la gran inversión y la dinámica de las políticas en educación sí están relacionadas con una reducción de las brechas de ingresos entre los indígenas y los blanco-mestizos en el período de estudio; pero, por otro lado, en aquellos con educación superior no se cumple esta conclusión. Pese a ser un importante movilizador social, todavía no juega un rol nivelador de ingresos entre los trabajadores asalariados indígenas y los blanco mestizos. Al parecer como sugiere la teoría (Figueroa 2010, Bourdieu, 1986, DiPetre, Eirich, 2005, Piketty, 2015 y



Kanbur y Sitglitz, 2015, Hamilton, et al, 2016), el capital social o cultural de los indígenas juega un papel desfavorable en el nicho de mercado laboral de trabajadores de alta calificación. Finalmente, cabe destacar que la distribución de la educación de calidad todavía es un desafío para la población indígena que es eminentemente rural en Ecuador, y llega con desventaja a los niveles superiores de educación y a las carreras de profesionalización.

En quinto lugar, estos resultados sobre la relación entre la educación y las brechas interétnicas de ingresos, sugieren la necesidad de mejorar la calidad de la educación a la que accede la población indígena, desde la educación básica a la educación superior, esto es, mejores profesores, mayores estándares y pertinencia de la educación ofrecida en los ámbitos rurales donde normalmente se desempeña la población indígena. Otro elemento importante es promover una amplia gama de oferta de profesionalización para este grupo social. Por otra parte, los resultados encontrados sugieren la necesidad de resolver las desigualdades de partida relacionadas con los activos económicos, sociales, culturales y políticos de la población indígena, que, pese a las mejoras encontradas, todavía dista de ser un contexto que permita igualdad de oportunidades. Si se quieren mayores logros en la disminución de la desigualdad de ingresos interétnica, es importante consolidar la política social, incluyendo las políticas redistributivas, las políticas distributivas que afecten los activos y las retribuciones al capital y trabajo, y las políticas productivas que mejoren las productividades de la producción campesina e informal principalmente. Ello por supuesto implica contar con instituciones fortalecidas capaces de mantener en el tiempo tales políticas. Finalmente, es importante incidir política y culturalmente en el sistema de dominación prevalente y discriminatorio, y en sus instituciones como el mercado laboral, para lograr una mayor convergencia de resultados en ingresos, entre la población indígena y la población blanco-mestiza en Ecuador.

En relación a la segunda pregunta, analizada en el capítulo 4, la tesis empieza por contextualizar el programa de transferencias monetarias que tuvo Ecuador, mayormente conocido como Bono de Desarrollo Humano, en el ámbito histórico regional y en el debate académico.

Las políticas de transferencias monetarias como parte de las políticas de protección social no contributiva tuvieron gran difusión en América Latina desde fines de los años noventa,

destinadas básicamente a la mujer de la familia en situación de pobreza, con hijos menores de edad, con condición de que lleve a los hijos a las escuelas y centros de salud, y a adultos mayores, y personas con discapacidad, en distintos sectores, no solamente los más pobres. Estas políticas emergieron como políticas residuales y compensatorias para la población más pobre frente a ajustes fiscales, luego de las crisis de la deuda externa que sufrió toda la región, durante la década de los ochenta, en un contexto de Estados relativamente débiles (recursos, capacidades institucionales y voluntad política) y frágiles desempeños socio económicos (CEPAL, 2002, 2005). Por ello, estas políticas fueron identificadas como políticas compensatorias y residuales, correspondientes a Estados de bienestar poco institucionalizados. Estas políticas, sin embargo, han ido cambiando mucho en el tiempo, en términos de alcances y articulaciones con la política social y económica, particularmente en la última década. Los cambios al interior de estos programas también ocurrieron en Ecuador, y la población indígena, siendo parte desproporcionada de la población más pobre del país, ha sido particularmente beneficiaria.

La literatura académica ha debatido mucho sobre la pertinencia y efectividad de estos programas, tanto en la región latinoamericana como fuera de ella y no siempre hay acuerdos. Uno de los debates centrales ha sido la disputa de políticas universales versus políticas focalizadas, que para algunos autores denota una disputa mayor que da cuenta del tipo de Estado de Bienestar buscado. En la una orilla están quienes critican estos programas, por su alcance residual y su naturaleza estratificadora, y por preservar los roles de la mujer en el cuidado y la familiarización del bienestar (Ubasart-González y Minteaguiaga, 2013 y 2017, y, Piñero y Fernández, 2014). En la otra orilla están quienes creen que estos programas son necesarios porque el mercado por sí solo no resuelve los problemas de pobreza, incluso en condiciones de crecimiento, y por tanto son necesarios para redistribuir ingresos a los más pobres, y proveer de bienes públicos como la educación y los servicios de salud (Friszbein y Schady, 2009), facilitando las transiciones demográficas y del mercado laboral (Hemerijck, 2014). La CEPAL (2016b), incluso plantea que hay una falsa dicotomía entre focalización y universalización, en la medida en que los programas de transferencias monetarias estén inmersos en una visión integral y sistémica de la protección social con enfoque de derechos. La focalización, en este sentido, sería solo un instrumento redistributivo para reducir

desigualdades, mientras que la universalización de la protección social sería el objetivo final, así como es la universalización de la educación, la salud, y la seguridad social, entre otros. Adicionalmente, se discute sobre la efectividad de los resultados de estos programas, sobre sus mecanismos de implementación y sus debilidades frente al paternalismo, el clientelismo y la corrupción (Barrientos, Hinojosa-Valencia, 2009; Valencia Lomelí, 2008). Hay quienes destacan la falta de inversión en la oferta de servicios clave como la educación y la salud, que debilitan su eficacia, incluso desde el punto de vista de la propuesta de inversión social en el largo plazo, relacionado con la permanencia escolar y el acceso al mercado de trabajo (Solga, 2014, Nelson y Sandberg, 2016). Finalmente, están quienes plantean, que estos programas deben garantizar un ingreso mínimo, para aquellos que padecen de ciertas vulnerabilidades, y quienes plantean que la política de transferencias monetarias debe ser una política universal, sin ninguna condicionalidad de medios, y hablan del ingreso básico universal (Seccareccia, 2016). Estas propuestas, por cierto, enfrentan el dilema de cómo estimular el pleno empleo al mismo tiempo, en estructuras de mercados laborales heterogéneas (Papadopoulos, 2016 y Seccareccia, 2016).

En todo caso, las evaluaciones de impacto de estos programas muestran que, en general, en la región, éstos han sido exitosos en mejorar el consumo, reducir la pobreza y en incentivar a los padres de los hogares pobres a invertir en la educación y salud de sus hijos (Cecchini y Madariaga, 2011 y Friszbein y Schady, 2009). Los resultados son más mixtos y menos efectivos en salud (Pérez, Veras e Issamu, 2008). En general, no se encuentran efectos desfavorables en empleo (Banjeree, Hanna, Kreindler y Olken, sf.; Bastagli et al, 2016), y existen muchos casos de impactos positivos en la reducción del trabajo infantil (Bastagli et al, 2016). Para el caso de Ecuador, Bosch, Maldonado y Schady (2013), encontraron una reducción, aunque modesta, en el empleo formal de las mujeres jóvenes, que refleja problemas más estructurales de la división del trabajo en el hogar y del mercado laboral. Los problemas de inequidad de género en el mercado laboral y en los servicios de cuidado, sin embargo, como lo reconocen Mideros y O'Donoghuen (2013) deben ser abordados, por otras políticas complementarias.

En el fondo, y más allá de los temas técnicos y de implementación queda planteado el dilema sobre si las políticas de transferencias monetarias, incluso en su versión del ingreso básico universal, debilitan o no el Estado de Bienestar (McGahey, 2016).

Para el caso ecuatoriano, y durante el período de estudio (2007-2014), en virtud de los cambios que se dieron no solo al interior del programa de las transferencias monetarias, donde se incrementaron los montos y se expandieron las coberturas más allá de pobreza en la población de adultos mayores y personas con discapacidad, y se articularon medidas de inserción laboral y productiva de las mujeres, entre otros, sino en el fortalecimiento del Estado en sus roles de regulación económico y fortalecimiento del bienestar, con el impulso de las políticas sociales universales como educación, salud y seguridad social se habría fomentado el Estado de bienestar, si bien quedan desafíos pendientes en los temas de estratificación y familiarización del bienestar, como bien observan Ubasart-González y Minteaguiaga (2013).

En este contexto, la presente tesis, buscó analizar si este programa, independientemente de si tuvo un enfoque particular sobre los temas étnicos, han tenido algún efecto en aminorar las brechas de capacidades e ingresos de la población indígena respecto al resto de la población, y de este modo favorecer la convergencia interétnica.

Para enfrentar esta cuestión y tratar de responder en definitiva la segunda pregunta de investigación de la tesis, sobre si las transferencias monetarias han apoyado a la población indígena a mejorar sus condiciones de vida y a favorecer la educación de sus hijos en el período de estudio, reduciendo las brechas con el resto de la población, se utilizan dos estrategias metodológicas. Una primera estrategia se asienta en el análisis más agregado del efecto de las transferencias monetarias en los indicadores nacionales de desigualdad, para lo que se usa sobre todo un método de análisis de descomposición de factores<sup>77</sup> con criterio de etnicidad. Una segunda estrategia considera un análisis más acotado al efecto de las

---

<sup>77</sup> El método de análisis de descomposición de factores es un análisis contable que permite analizar los factores asociados a ciertos cambios en bienestar, o en ingresos, como es el caso de estudio, expresados en indicadores de pobreza y desigualdad. En la tesis se mira el efecto del ingreso laboral, el BDH y otras transferencias en esos indicadores. Para una explicación más detallada ver el anexo 14.

transferencias en cada hogar receptor del Bono de Desarrollo Humano, versus los que no lo reciben, para lo que se usa un método de evaluación de impacto basado en un modelo de regresión discontinua<sup>78</sup>. Las principales conclusiones de estos análisis son las siguientes:

En primer lugar, es importante resaltar que en el periodo de estudio el programa de transferencias monetarias, supera la visión compensatoria con la que nació a fines de los años noventa. Se dan cambios importantes en su concepción, alcance y en su integración a políticas socioeconómicas más amplias. Los montos y las coberturas de las transferencias monetarias también sufren cambios importantes, el BDH casi duplica su participación en el ingreso total de los hogares beneficiarios entre 2006 y 2014 de 5,5% al 11,7%, y se amplía la cobertura de las Pensiones Asistenciales a adultos mayores y personas con discapacidad. La población indígena es relativamente más representada entre los beneficiarios del BDH, con una tasa de incidencia de casi el doble (13% en 2014) respecto a blancos y mestizos (7% en 2014) tanto en el 2006 como en el 2014. Se esperaría que esa protección a través de un ingreso mínimo apoye no solo a bajar la pobreza y la desigualdad en general sino a reducir las brechas interétnicas.

En segundo lugar, considerando un análisis contable, a través del método de descomposición de factores, se observa que, si bien ha sido sobre todo el ingreso laboral el responsable de la reducción de la pobreza en Ecuador entre 2006 y 2014, el BDH también ha jugado un rol importante. El incremento del ingreso laboral tiene que ver tanto con la ampliación de los trabajadores asalariados como con el mejoramiento de los ingresos medios laborales ocurrido en el periodo, lo que se explica no solo por un ciclo económico favorable, sino también por la política activa de subir salarios mínimos y las mejoras en educación. Las transferencias también contribuyeron a esa reducción, y, sobre todo, contribuyeron a bajar la pobreza al interior del grupo indígena. En el grupo indígena la contribución del BDH a la reducción de

---

<sup>78</sup> El método de regresión en discontinuidad es una regresión que utiliza el hecho de que una variable continua tenga un punto o valor de corte, donde la probabilidad de que la persona u hogar reciba un tratamiento, como en este caso el BDH, cambia drásticamente. Si la probabilidad de recibir un tratamiento tiene una discontinuidad, es de esperar que la variable de resultado también muestre una discontinuidad en el punto de corte. De este modo, en el punto de corte se estima un efecto de tratamiento marginal. Una mayor descripción sobre este método puede ser encontrada en el capítulo 4.

la pobreza en el periodo 2006 a 2014 fue del 24%, en tanto que estas transferencias solo contribuyeron en un 6% a reducir la pobreza en el total de la población en ese período.

En tercer lugar, si bien, este tipo de análisis no permite verificar directamente la contribución de las transferencias en los cambios de las brechas interétnicas de ingresos, sí se puede argumentar que esta política redistributiva ha apoyado a bajar la desigualdad en general, y la desigualdad al interior de cada grupo poblacional. Los resultados del método de descomposición de factores para analizar los factores que contribuyeron a bajar la desigualdad de ingresos, revelan, como en el caso anterior, que fueron los ingresos laborales los que en mayor medida explican la reducción de la desigualdad en la población total (39,7%) en el periodo de estudio. Pero en este caso, las transferencias jugaron un rol mayor en la reducción de la desigualdad que en el total de la población, con una contribución del 24,1%. Cabe resaltar que al interior del grupo indígena aumentó la desigualdad por ingresos en el período de estudio, lo que puede deberse al alto componente de trabajadores por cuenta propia, que representó, en el 2014, a 58% de sus trabajadores, alrededor de 20 puntos más que en el total de los trabajadores blanco mestizos, y, a la baja calificación generalizada en esta población, pese a los avances logrados. En estas condiciones las mejoras en el ingreso laboral no ocurrieron generalizadamente, sino que se concentraron en ciertos sectores de mayor calificación relativa al interior del grupo de población indígena, como se observó en el capítulo 3. De este modo, los ingresos laborales, lejos de tener un efecto igualador en el mercado laboral como sí lo tuvieron en el resto de la población, al interior del grupo indígena provocaron mayor desigualdad. En cambio, el BDH, sí jugó un rol igualador, pues fueron las transferencias monetarias públicas las que hicieron el contrapeso a la contribución desigualadora del ingreso laboral con un aporte importante (21,7%), aunque prevalece el efecto negativo del ingreso laboral y las jubilaciones que se acota a una reducida población privilegiada dentro del grupo.

En cuarto lugar, las transferencias monetarias han sido claramente una medida redistributiva importante, y, al llegar proporcionalmente más a los indígenas, han apoyado a contrarrestar las brechas interétnicas. En este sentido y considerando que fue un periodo activo en políticas sociales, incluyendo las políticas universales, se podría concluir, en virtud del desafío planteado por McGahey (2016), que, la política de transferencias monetarias en Ecuador no

ha debilitado el Estado de bienestar. Estas políticas fueron complementarias a estrategias más integrales para confrontar la desigualdad y la pobreza, que afectan desproporcionadamente a los indígenas, fortaleciendo, de este modo, el Estado de bienestar. Si bien quedan pendientes los límites de esta intervención que observan Ubasart-González y Minteguiaga (2013 y 2017), en relación a su carácter residual y a la perpetuación los roles de las mujeres, las familias y la comunidad en el bienestar, que requieren ser más profundamente analizados.

En quinto lugar, la evaluación de impacto realizada por el método de regresión discontinua, a través de regresiones paramétricas y no paramétricas y considerando distintos análisis de sensibilidad y robustez, demuestra que entre 2008 y 2014, existe un impacto positivo en las condiciones de vida de la población indígena, expresado en el índice de bienestar del Registro Social, asociado con un incremento en los activos, mientras que, por el contrario, para el total de la población beneficiaria se observa una leve desmejora, asociada con una desmejora en activos. El efecto del BDH en el bienestar diferenciado entre los indígenas y el resto de la población parece advertir, que, a diferencia de lo que ocurría con la educación superior, donde el capital social parecía actuar desfavorablemente en la población indígena respecto a la población blanco mestiza con ese nivel de educación, en la población pobre el capital social parece actuar a favor. Los hogares pobres de la población indígena que reciben el BDH, con iguales características socioeconómicas que el resto de la población beneficiaria, parecen aprovechar de mejor manera las transferencias monetarias. Una posible explicación es que el capital social, como las asociaciones y redes de apoyo, que existen particularmente en las poblaciones indígenas, por sus prácticas comunitarias, propician un mejor uso de las transferencias. Este es, en todo caso, un aspecto que requiere mayor estudio en el marco de otra investigación.

En sexto lugar, no se observan impactos significativos en matrícula escolar y otras variables de resultado como empleo, déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas entre 2008 y 2014. Esto es verdad tanto para la población total como para la población indígena beneficiaria del BDH. Cabe señalar que otros estudios previos sí encontraron resultados positivos en matrícula escolar para períodos anteriores, pero más concentrados en extrema pobreza (Schady y Araujo, 2006; Oosterbeek, Ponce y Schady, 2008). Una posible explicación puede ser que al usar el método de regresión discontinua este estudio solo puede concluir sobre las

observaciones cercanas al punto de corte del índice de bienestar del Registro Social, y no sobre los puntos más apartados como extrema pobreza. Oosterbeek, Ponce y Schady (2008), tampoco encontraron efectos en matrícula escolar en la población beneficiaria cercana al punto de corte del índice de bienestar, mientras si encuentran un efecto positivo, usando un método aleatorio, en la población en situación de extrema pobreza. Otra posible explicación sería que, el efecto positivo en matrícula escolar se habría ido perdiendo en el tiempo, dado que la gran mayoría de niños acceden a las escuelas. En todo caso, es indispensable mejorar el monitoreo y control de las condicionalidades del BDH en educación de los hijos de los hogares beneficiarios, y no solo para la población indígena sino para la población total en general, sin que medie un castigo que desfavorezca su bienestar.

En suma, tanto la política educativa como el BDH han apoyado a mejorar las capacidades, la educación, y las condiciones de vida y a bajar los niveles de pobreza y desigualdad interétnica de ingresos. Sin embargo, son políticas insuficientes si se quiere reducir las brechas históricas que distancian a la población indígena de la población blanco mestiza. Hacen falta adicionalmente estrategias de promoción social, fomento productivo, acceso a activos productivos, impulsar mejoras en la productividad, en términos generales, y, particularmente para la población indígena si se quiere luchar contra las brechas interétnicas. Estas políticas socioeconómicas deben ir acompañadas con políticas activas contra la discriminación en el mercado laboral y otros mercados de bienes y servicios, así como políticas culturales que revaloricen las culturas de los pueblos indígenas, y permitan construir en la diversidad étnica y cultural mayores relaciones de igualdad.

Como agenda de investigación pendiente a futuro, cabe incorporar la dimensión de género que no se consideró en esta tesis en el análisis de impacto interétnico, por limitaciones en la información estadística. Sin embargo, sería importante una investigación que retome este tema aprovechando otras metodologías de análisis más cualitativo. Por otra parte, la dimensión familiar y comunitaria y su rol en la provisión de servicios de bienestar y seguridad sobre todo en la población indígena que es una población mayoritariamente rural, donde los arreglos comunitarios y asociativos tienen lugar, merece un análisis aparte. Este análisis debe atender además el rol del capital social y cultural en las estrategias de supervivencia y



movilidad social de este grupo poblacional frente a los procesos estructurales excluyentes de la socioeconomía ecuatoriana.

En la dimensión normativa y de la política pública, aparte de los elementos ya referidos en cada política tratada, salta como un evidente vacío que es necesario llenar, la consideración del criterio de etnicidad en los programas públicos. Se ha mostrado que los efectos de un mismo programa pueden ser diferenciados según este criterio, por tanto, es muy importante, en países multiétnicos como Ecuador, la incorporación de este factor en el diseño e implementación de las políticas públicas. Por otra parte, como lo alertan los aportes de las críticas feministas a las políticas públicas, es importante que las intervenciones no sobrecarguen en las mujeres los roles del cuidado y bienestar. Sin perder el sentido de una adecuada y no sobrecargada corresponsabilidad familiar y comunitaria, las políticas públicas dirigidas a reducir las brechas interétnicas deben llegar a un equilibrio de mayor justicia y sostenibilidad.

Finalmente, el debate entre universalismo y focalización parece operar en distintas dimensiones, si se toma en cuenta una visión amplia de derechos. Cuando los tipos de desigualdad como la desigualdad interétnica conllevan aspectos estructurales en el marco de inercias históricas es fundamental provocar puntos de inflexión en la política pública, con políticas especializadas que atiendan la problemática de la desigualdad étnica, siendo la educación de calidad y las transferencias monetarias, herramientas necesarias en la transición hacia una sociedad más igualitaria. Por su puesto, adicionalmente, las políticas laborales y de fortalecimiento de la institucionalidad laboral, las políticas de acceso a activos productivos, las políticas de transformación productiva inclusiva, las políticas fiscales progresivas, y políticas culturales de reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas que revaloricen su cultura y luchen contra la discriminación, deben ayudar a incidir en la desigualdad interétnica.

## Bibliografía

Acuerdo Ministerial No.293 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, 31 de marzo de 2010.

Acuerdo Ministerial No 844 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, 22 de noviembre de 2011.

Acuerdo Ministerial No 000014 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, 3 de mayo del 2012.

Acuerdo Ministerial No. 197 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito 28 de marzo de 2013

Acuerdo Ministerial 213 del Ministerio de Inclusión Económica y Social Registro, Quito, 3 de junio de 2013.

----- (2010a). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.

Acuerdo Interministerial No 002, Quito, 25 de marzo de 2008.

Araujo, M., Bosch, M. & Schady, N. (2016). Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap? NBER Working Paper No. 22670.

Arcos, C. (2008). Política pública y reforma educativa en el Ecuador. En Arcos, C y Espinosa, B. (coordinadores), *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: FLACSO.

Arnson, C., Jara, J., y Escobar, N. (2009). Pobreza, desigualdad y la “nueva izquierda” en América Latina. Gobernabilidad democrática y la “Nueva Izquierda” No. 6. Woodrow Wilson International for scholars. Latin American Program.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador 2008. Recuperado el 1 de agosto de 2015 en: [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolillo.pdf)

Atuesta, B., Cuevas, F. & Zambonino. (2016). ¿Qué impulsó la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador en la década pasada? Una historia del mercado laboral urbano. En *Reporte de Pobreza por Consumo, Ecuador 2006-2014*. Quito: INEC-Banco Mundial.

Azevedo, J., Sanfelice, V. & Minh Cong, N. (2012). Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure. World Bank. (mimeo)

Azevedo, J. P.; Inchaust, G.; & Sanfelice, V. (2013a). Decomposing the Recent Inequality Decline on Latin America. *Policy Research Working Paper 6715*, World Bank.

Azevedo, J.P.; Inchauste, G.; Olivieri, S.; Saavedra, J. & Winkler, H. (2013b). Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction. *Policy Research Working Paper* 6414, World Bank.

Ballas, C. (2016). Financiamiento de la educación superior en Ecuador. En Ramírez, R (coord.). *Universidad urgente para una sociedad emancipada* (pp 87-113). Quito: SENESCYT, UNESCO-IESALC.

Banco Central del Ecuador. Cuentas provinciales 2007-2014. Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Banegas-González, I. y Mora-Salas, M. (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 93, 41-60. Recuperado el 4 de abril de 2015 de [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/93RevistaEuropea/93-Banegas&Mora-ERLACS-ISSN-0924-0608.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/93RevistaEuropea/93-Banegas&Mora-ERLACS-ISSN-0924-0608.pdf)

Banjeree, A., Hanna, R., Kreindler, G., Olken, B. (sf.). Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide. Recuperado el 14 de noviembre de 2016 en <http://economics.mit.edu/files/10861>

Barrientos, A. & Hinojosa-Valencia, L. (2009) A review of social protection in Latin America. Centre for Social Protection - IDS, Sussex.

Barrientos, A. & Villa, J. (2013). Evaluating antipoverty transfer programmes in Latin America and sub-Saharan Africa. Better policies? Better politics? *WIDER Working Paper* No. 2013/009. United Nations University-World Institute for Development Economics Research.

Bastagli, F. et al. (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of program impact and of the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute.

Becker, G. y Tomes, N. (1979). An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility. *Journal of Political Economy*. 87,6, 1153-1189. Chicago: University of Chicago Press.

Becker, G. (1993, tercera edición). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: The University of Chicago Press.

Béjar, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. En Boletín Económico de ICE N° 2803. Recuperado el 20 de noviembre de 2016 de [http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE\\_2803\\_19-38\\_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf](http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2803_19-38_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf).

Birdsall, N.; de la Torre, A.; y Meneses, R. (2008). *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and middle-Income Majority*. Washington D. C.: Brooking Institutions Press.

Birdsall, N., Lustig, N., McLeod, D. (2011). Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics. Working Paper 251, May 2011. Center for Global Development.

Bosch, M., R. Maldonado and N. Schady (2013). The Effects of the 'Bono de Desarrollo Humano' on the Labor Market. Photocopy.

Bourdieu, P. (1986) The forms of capital. In J. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, Greenwood, 241-258.

Bustelo, E. (2009). La política social sin política. En MIES, INNFA, UASB. Políticas sociales e institucionalidad pública. Quito: Corporación Editora Nacional.

Caballero, J. F. (2006). "La teoría de la Justicia de John Rawls". En Ibero Forum, Vol. 1, No. 2.

Card, D. (1999). The causal effect the education on earnings. *Handbook of Labor Economics*, Vol.3, 1801–1863. Elsevier Science.

Carroll, Th. (2002). *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones indígenas de la Sierra ecuatoriana*. Quito: Editor-Autor

Castillo, Robert y Andrade, José. (2016). Pobreza en Ecuador, perfiles y factores asociados 2006-2014. En *Reporte de Pobreza por Consumo, Ecuador 2006-2014*. Quito: INEC-Banco Mundial.

Cecchine, S. y Madariaga, A. (2011). Programa de Transferencias Condicionas, Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Cevallos, E. y Bramwell, D. (2015). Ecuador, 2007-2014: Attempting a Radical Educational Transformation. En Schwartzman, S (ed.). *Education in South America* (pp. 329-361). London, New Delhi, New York and Sydney: Editorial Bloomsbury Academic.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (1996). *América Latina y el Caribe quince años después de la década perdida a la transformación económica 1980-1995*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A

Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Bases de datos sobre Programas de Transferencias Condicionadas recuperado el 28 de noviembre de 2016 de <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>

----- (2002). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2005). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2010a). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2014a). *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2014b). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de política para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2016). *La Matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.

Cornia, G. (2010). Income Distribution under Latin America's New Left Regimes. *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (1), 85-114.

Corporación de Desarrollo para el Pueblo Africano, CODAE, Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, CODENPE, Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio, CODEPMOC. (2014). Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017. En Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, MRE, Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, Consejo Nacional de la Niñez y la Familia, CNNA, Consejo Nacional de la Discapacidad, CONADIS, Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio, CODEPMOC, Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, CODENPE, (2014). *Agendas Nacionales para la Igualdad. Políticas y lineamientos para la igualdad 2013-2017* (pp. 47-66). Quito: Autores.

Chiriboga, Manuel. (2004). Desigualdad, exclusión étnica y participación política. *Alteridades*, vol.14 (28), 51-64. Recuperado el 15 de febrero de 2015 en <http://www.redalyc.org/pdf/747/74702805.pdf>

Datt, G. y Ravillion, M. (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures decomposition with applications to India in the 1980s. *Journal of Development Economics* 30, 275-295. North Holland.

Decreto Ejecutivo 129, publicado en Registro Oficial Suplemento 29, Quito, 18 de septiembre de 1998.

Decreto Ejecutivo No 486-A, publicado en Registro Oficial No 99, Quito, 15 de junio del 2000.

Decreto Ejecutivo No. 347, publicado en Registro Oficial No. 76, Quito, 7 de mayo de 2003.

Decreto 535, publicado en el Registro Oficial N° 114, Quito, 30 de junio de 2003.

Deler, J., Gómez, N. and Portais, M. (1983). *El Manejo del espacio en el Ecuador: Etapas Claves*. Quito: CEDIG-IGM.

DiPetre, Th. y Eirich, G. (2005). Cumulative Advantages as a mechanism for inequality. A review of Theoretical and Empirical Developments. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de [http://www.columbia.edu/~tad61/CA\\_AR112205.pdf](http://www.columbia.edu/~tad61/CA_AR112205.pdf)

Dworkin, Ronald (2003). *Virtud soberana: teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.

Emmons, W y Noeth, B. (2015). Why Didn't Higher Education Protect Hispanic and Black Wealth? En *In the Balance, Perspective on Household Balance Sheets*, 18. Center for Household Financial Stability.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Esping-Andersen, G. (2002) “¿Towards the Good Society, Once Again? en Esping-Andersen, Callie, Herijck, y, Myles. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25.

Ferreira, F. & Robalino, D. (2010) *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations* [Online] The World Bank, Policy Research Working Paper 5305. Available from: <http://core.ac.uk/download/pdf/6230376.pdf>

Figuroa, A. (2003). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica.

Figuroa, A. (2010). ¿Mejora la distribución del ingreso con la educación? El caso del Perú. *Revista CEPAL*, 102, 115-136. Santiago, Chile: CEPAL

Filgueira, F., Fernando E., y Rubén K. (2008). *Las Metas del Milenio y sus enemigos: La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Avance de investigación No. 24. Madrid: Fundación Carolina.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). Transferencias monetarias condicionadas, reducción de la pobreza actual y futura. En Informe del Banco Mundial sobre investigaciones en políticas de desarrollo 47603. Washington D.C.: Banco Mundial

Gardin, C. (2010). Race and income distribution: Evidence from the US, Brazil and South Africa. Working Paper 179. ECINEQ. Recuperado el 15 de enero de 2015 en <http://www.ecineq.org/>

Gertler, P. et al. (2010). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Mundial.

Guendel, L. (2009). De la retórica a la acción y de la norma a la institucionalidad: repensando la vigilancia y exigibilidad ciudadanas. En MIES-INNFA, *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Guerrero, A. (2000). El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura. *Antología: Etnicidades*. Quito: FLACSO -ILDIS.

Hamilton, D., Darity, W, Price, A., Sridharan, V., y Tippette, R. (2016). Umbrellas Don't Make it Rain: Why Studying and Working Hard Isn't Enough for Black Americans. The New School, Duque Center for Social Equity, Insight, Center for Community Economic Developmente. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de <http://ww1.insightccd.org/uploads/CRWG/Umbrellas-Dont-Make-It-Rain8.pdf>

Hayek, Friedrich. (2008). Camino de servidumbre. Unión editorial S.A. Recuperado el 6 de junio de 2015 de <http://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>

Heckman, J. (2003). Human Capital Policy. En Heckman, J and Krueger, A. (eds.). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* (pp. 23-35). Cambridge: MIT Press.

Hidalgo, D., Onofa, M., Oosterbeek, H., y Ponce, J. (2013). ¿ Can provision of free school uniforms harm attendance? *Journal of Development Economics* 103 (2013), 43-51.

ICCI-ARY Rimay. (2003). El “Pinchazo” económico del nuevo gobierno. Editorial del Boletín ICCI-ARY Rimay, Año 5, No. 46, enero del 2003. Recuperado el 27 de octubre de 2016 de <http://icci.nativeweb.org/boletin/46/editorial.html>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Encuestas de empleo, subempleo y desempleo de varios años.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (2010a). Censo de Población y Vivienda 2010. Quito: INEC

----- (2010b). Aspectos metodológicos: Encuesta de empleo, desempleo y subempleo. Estadísticas de hogares. Vigésima séptima ronda - área urbana. Quito: INEC. Quito: INEC

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Banco Mundial. (2016). *Reporte de Pobreza por Consumo Ecuador 2006-2014*. Quito: INEC-BM.

Instituto Nacional de Evaluación, INEVAL. (2015). Historia del INEVAL. Recuperado el 20 de julio del 2015 de: <http://www.evaluacion.gob.ec/historia/>

Jann, B; Zurich, E; y Switzerland, Z. (2008). The Blinder–Oaxaca decomposition for linear regression models. *The Stata Journal* 8(4), 453–479.

Kanbur, R. y Stiglitz, J. (2015). Wealth and income distribution: new theories needed for a new era. Recuperado el 20 de agosto de 2015 de <http://www.voxeu.org/article/wealth-and-income-distribution-new-theories-needed-new-era>

Keeley, B. (2007). *Capital humano. Cómo influye en su vida, lo que usted sabe*. París: Ediciones Castillo, OCDE.

Kilcullen, J. (1996). Robert Nozick: Against distributive justice. Disponible en: [www.humanities.mq.edu.au/Ockham/y64117.html](http://www.humanities.mq.edu.au/Ockham/y64117.html).

Larrea, Carlos, y Fernando Montenegro. (2004). *Indigenous Peoples and Poverty in Ecuador*. Washington D.C.: World Bank

Levin, H. (2011). The economics of Education. *Albany Government Law Review*. Vol. 4, 394-426.

Levy, S. y Schady N. (2013). Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution. *Journal of Economic Perspectives* 27 (2), 193-218.

Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial No. 417. Quito, 31 de marzo de 2011.

Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social. Registro Oficial No. 847. Quito, 10 de diciembre del 2012.

Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Registro Oficial No. 483. Quito, 20 de abril de 2015.

Lustig, N., López-Calva, L., Ortiz-Juárez, O. (2011). The decline in inequality in Latin America: How much, since when and why. ECINEC 211. Recuperado el 20 de mayo de 2014 en: <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2011-211.pdf>

Martínez, D. (2014). Sistematización, documentación y Estimación de Información relacionada con el Bono de Desarrollo Humano (BDH), su implementación, “timing” y la base de datos. Consultoría con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para la sistematización del BDH. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Política Económica y Banco Interamericano de Desarrollo.

Martínez Franzoni, J. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. En *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, vol. 4 núm. 2.

Martínez Franzoni, J. (2007). Regímenes de bienestar en América Latina. Documento de trabajo No. 11. Fundación Carolina.



- McGahey, R. (2016). Universal Basic Income and Welfare State. Working Paper—SSRN 2863954.
- Mendieta, R. (2015). “La hipótesis de la convergencia condicional en Ecuador: un análisis a nivel cantonal”, *Revista Retos*, 9 (1), 13-25.
- Merton, R. 1968. The Mathew effect in Science. *Science*, 159 (3810): 56-63. Recuperado el 28 de agosto de 2016 de <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>
- Mideros, A. y O’Donoghue, C. (2013). The effects of non-contributory social protection on adults’ labour decisions. Fifth Bolivian Conference on Development Economics. Santa Cruz: s/e.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2009). Reformulación del Índice de clasificación socioeconómica del Registro Social. Quito: MCDS
- (2010). Agenda Social 2009 2011. Quito: MCDS.
- (2011). *Informe de Rendición de Cuentas 2007-2010*. Quito: MCDS
- (2012). Agenda Social 2012-2013. Quito: MCDS.
- (2014). Agenda Social al 2017. Quito: MCDS.
- (2014a) Metodología y evolución de selección de beneficiarios.
- (2014b) Índice de clasificación socioeconómica del Registro Social. Quito: MCDS.
- (2016). Sistema de Indicadores Sociales de Ecuador. Recuperado el 11 de mayo de 2016 en <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>
- Ministerio de Educación (2006). *Plan Decenal de Educación 2006-2015*. Quito: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2014). *Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe*. Quito: Ministerio de Educación.
- Mincer, J. (1975). Education, Experience, and the Distribution of Earnings and Employment: An Overview. En Juster, Th. (ed.), *Education, Income, and Human Behavior*. (pp. 71-94). NBER.
- Minteguiaga, A. & Ubasart-González, G. (2013). Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012). Informe de proyecto de CLACSO. Recuperado el 10 de noviembre de 2016 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219050537/informe.pdf>
- Nagel, Thomas (1991). *Equality and Partiality*. Oxford University Press, New York.

Naranjo, M. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. CEPAL, Santiago de Chile.

Nelson, M. & Sandberg, J. (2016) From perspectives to policy contingencies: Conditional cash transfers as social investments. *Global Social Policy*, pp.1-17.

Osorio, C. (2014). *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990 – 2010*. Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Oaxaca, R. 1973. Male-Female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, 14(3), 693-709.

Papadopoulos, T. (2016) Two Decades of Social Investment in Latin America: Outcomes, Shortcomings and Achievements of Conditional Cash Transfers. *Journal Social Policy and Society*, 15 (3).

Piketty, Th. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Argentina: Siglo veintiuno editores

Ponce, J. y Bedi, A. (2008). The impact of a Cash Transfer Program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. Documento de discusión 3658. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor. Recuperado el 15 marzo de 2015 de <http://ftp.iza.org/dp3658.pdf>.

Ponce, J. (2010). Políticas educativas y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador. Quito: FLACSO.

Ponce, J. y Falconí, F. (2011). *El trabajo infantil en el Ecuador: Marco institucional, evolución histórica, y análisis costo beneficio de su erradicación*. Quito: MIES-INFA.

Ponce, J. y Carrasco, F. (2016). Educación Superior y Postgrado en Ecuador. Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://www.uasb.edu.ec/documents/10181/1204037/Ponencia+de+Juan+Ponce%2C+de+FLACSO+en+Foro+sobre+Educaci%C3%B3n+Superior/e878c2e8-2f72-44a4-9c44-6fedc21d356f>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Editorama, S.A., Costa Rica.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL, Fundación Ecuador, y Grupo Faro. 2010. *¿Cambio educativo o educación para el cambio? Informe de Progreso Educativo*. Recuperado el 12 de julio del 2015 de: [http://www.grupofaro.org/sites/default/files/archivos/publicaciones/2011/2011-06-24/IPE\\_2010.pdf](http://www.grupofaro.org/sites/default/files/archivos/publicaciones/2011/2011-06-24/IPE_2010.pdf)

Pyatt, G. (1976). On the Interpretation and Disaggregation of Gini Coefficients. *The Economic Journal*, 86, (June), pp. 243-255.

- Ramírez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.
- Ramírez, R. (2016). Universidad urgente para una sociedad emancipada. En Ramírez, R. (coord.). *Universidad urgente para una sociedad emancipada* (pp 17–66). Quito: SENESCYT, UNESCO-IESALC.
- Resolución del Consejo Directivo del IESS No. 492. Quito, 28 de Julio de 2015.
- Robles, C. (2012). Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate. En 5to Seminario Internacional de Política Social: La Agenda Social para el Desarrollo de Guatemala. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar; y, Konrad Adenauer Stiftung
- (2009). Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Serie Políticas Sociales 156. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, J. G. (2004). Descomposición factorial de la desigualdad de la renta. *Revista de Economía Aplicada*, 36 (vol. XII), pp. 25 – 46
- Rossel, C., Courtoise, D. y Marsiglia, M. (2014). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay. Series Políticas sociales 215. Santiago de Chile: CEPAL, UNICEF.
- Oosterbeek, H., Ponce, J. y Schady, N. (2008). The impact of cash transfers on school enrollment: Evidence from Ecuador. Recuperado el 25 de octubre de 2016 en: <http://www.economists.nl/files/20080226-OosterbeekPonceSchadyFeb08.pdf>
- Osorio, C. (2014). *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990 – 2010*. Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.
- Perez, R., Veras, F. & Issamu, G. (2008). The Impact of CCTs, What We Know and What We are Not Sure About. En *Poverty Infocus*. Brasilia: International Poverty Center.
- Piñero, F, y Fernández, E. (2014). La política social en la actualidad latinoamericana: hacia una política asistencial “pos-neoliberal”?: un análisis de la Transferencias Monetarias Condicionadas. *Revista Cátedra Paralela*, No. 11.
- Ponce, J. & Bedi, A. (2008). The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. IZA Discussion Paper No. 3658. The Hage: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor.
- Robles, Claudia. (2012). Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate. En 5to Seminario Internacional de Política Social: *La Agenda Social para el Desarrollo de Guatemala*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar; y, Konrad Adenauer Stiftung

----- (2009). Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Serie Políticas Sociales 156. Santiago de Chile: CEPAL

Rosero, J y Martínez, D. (sf.). *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Sánchez, J. 2005. Inequality, Ethnicity and Social Disorder: the Ecuadorian case. Recuperado el 12 de abril del 2015, en [http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIWB\\_Conference\\_Inequality\\_Ethnicity\\_and\\_Social\\_Disorder.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIWB_Conference_Inequality_Ethnicity_and_Social_Disorder.pdf)

Sánchez, J. (2012). “Equidad y Políticas Sociales, algunas reflexiones para el caso ecuatoriano”. En Serrano, A, Coordinador, *¡A (Re)distribuir! Ecuador para todos*. Quito: SENPLADES.

Sánchez, J. (2015). Sistemas de protección social para adultos mayores en América Latina: agenda pendiente en el sistema de pensiones en Ecuador. *En Revista Economía: El trabajo a debate, perspectivas transdisciplinarias sobre el trabajo en América Latina*. Volumen 67, No. 106. Quito: Instituto Superior de Investigaciones y Posgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador.

Sánchez-Parga, et al. (1984). *Estrategias de Supervivencia en la Comunidad Andina*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Sánchez-Parga, J. (1989). Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes. Quito: CAAP

Sánchez-Parga, J. (2007). “Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento”. En *Ecuador Debate* 70: 49-86. CAAP, Quito-Ecuador.

Sánchez-Parga, J. (2013). Los indígenas y la política. Representación y participación electorales: Ecuador 2013. Quito: Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana.

Schady, N. y Araujo, M. (2006). Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador. *Policy Research Working Paper* 3930. Washington: World Bank

Schady, N. y Rosero, J. (2007). Are cash transfers made to women spent like other sources of income? *Policy Research Working Paper Series* 4282. Washington: World Bank.

Seccareccia, M. (2016). Ingreso Básico y Pleno empleo. Lecciones de Polanji, Keynes y Minsky. *Análisis*, 23. S.e.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES

----- (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES

----- (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES

----- (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito: SENPLADES.

Serrano, A. (coord.). (2012). *¡A (Re)distribuir! Ecuador para Todos*. Quito: SENPLADES.

Sen, A. (1992, reimpresión 2006). *Unequality Reexamined*. New York: Oxford University Press.

Sen, Amartya (1992, reimpresión 2006). *Unequality Reexamined*. New York: Oxford University Press.

Skocpol, Th. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in current Research". En Evans, P, Rueschemeyer, D, y Skocpol, Th. (editores). *Bringing the State Back In*. University of Cambridge Press- United Kingdom.

Skoufias, E. (2005). Progreso and its Impacts on the Welfare of rural Households in Mexico. Informe de investigación 139. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute. Recuperado el 13 de marzo de 2015 en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr139.pdf>

Soares, S., Guerreiro, R., Veras, F., Madeiros, M., Zepeda, E. (2007). Conditional cash transfers in Brazil, Chile and México: impacts upon inequality. International Poverty Center, Working Paper 35. Brasilia: International Poverty Center, UNDP.

Solga, H. (2014). Education economic inequality and the promises of social investment state. *Socio-Economic Review* (2014) 12, 269-297.

Stewart, F. (2002). Horizontal Inequalities: A neglected Dimension of Development. CRISE Working Paper Number 81. University of Oxford. Recuperado el 20 de agosto de 2014, de <http://www3.geh.ox.ac.uk/pdf/gehwp/gehwps81.pdf>

Stewart, F. (2016). Changing perspectives on inequality and development. *Studies in Comparative International Development*, April 2016. Recuperado el 20 de septiembre de 2016 en [https://www.researchgate.net/publication/301601531\\_Changing\\_Perspectives\\_on\\_Inequality\\_and\\_Development](https://www.researchgate.net/publication/301601531_Changing_Perspectives_on_Inequality_and_Development)

Stiglitz. (2012). *El precio de la desigualdad*. Editorial Taurus.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. ,y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España, Barcelona: Editorial Ariel, S. A.

Stiglitz. (2012). *El precio de la desigualdad*. Colombia: Editorial Taurus.

Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El Estudio de los regímenes de bienestar. En *Política y gobierno*, Vol XXIV núm. 1 pp. 213-236.

UNESCO. 2008. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Recuperado el 10 de junio del 2015 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160659s.pdf>

UNESCO. 2014. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Recuperado el 10 de junio del 2015 de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Primera-Entrega-TERCE-Final.pdf>

Valencia Lomelí, E. (2008) Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations. *Annual Review of Sociology*, 34 (1), pp.475-499.

Vargas, L. (2011). Chile solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011). *Revista del Centro de Investigación Social de un techo para Chile*. Santiago de Chile.

Veras, S. et al. (2006). Cash Transfer Programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. *Working Paper No 21*. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Villatoro, P. (2005). Programas de Transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL* 86, 87-101. Santiago de Chile: CEPAL.

Vos, R. et al. (2000). *Ecuador 1999: Crisis económica y protección social*. Quito: SIISE-Abya Yala

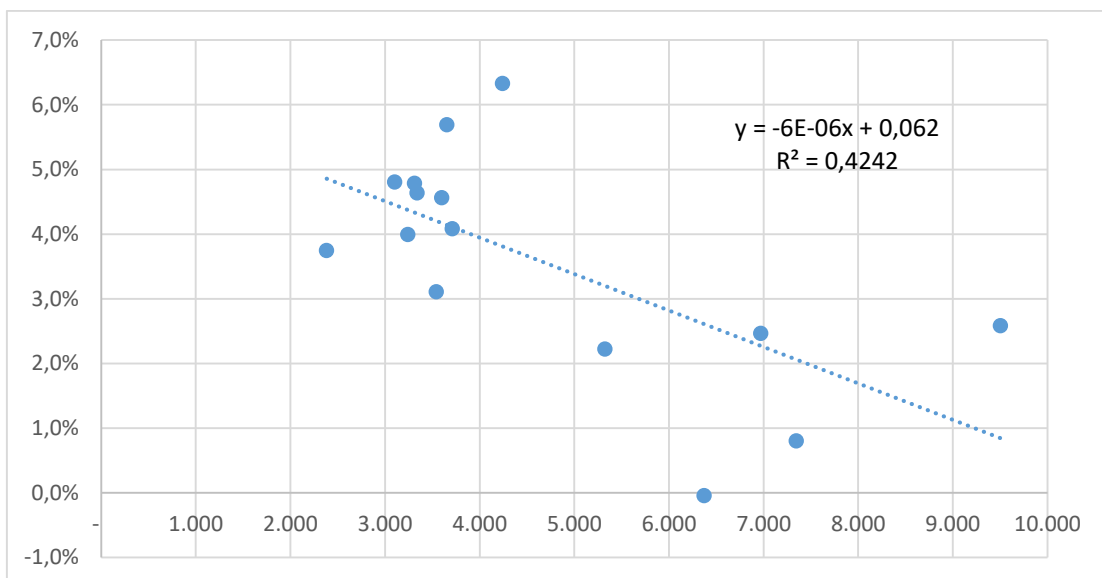
Wood, G. y Gough, I. (2006). A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy (versión electrónica). *World Development*, 34, 10, 1696-1712. DOI: 10.1016/j.worlddev.2006.02.001

Wooldridge, J. (2009). *Introducción a la Econometría, un enfoque moderno*. México, DF: Cengage Learning Editores.



## Anexo 1

### Ecuador: Crecimiento del PIB per cápita 2007-2014 versus nivel del PIB per cápita 2007\*



Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Provinciales varios años. INEC, proyecciones de población 2010-2020. MCDS-SIISE, proyecciones de población 2007-2009.

\* No incluye la Amazonía y Galápagos



**Anexo 2****Ecuador: Incidencia de Pobreza por ingresos según etnia (%)**

Años	Indígena	Blanco	Mestizo	Brechas absolutas		Brechas relativas	
				Indígena-Blanco	Indígena-Mestizo	Indígena-Blanco	Indígena-Mestizo
2003	70.78	41.24	48.08	29.5	22.7	1.7	1.5
2004	74.20	36.95	42.00	37.3	32.2	2.0	1.8
2005	66.77	36.13	40.06	30.6	26.7	1.8	1.7
2006	65.64	29.27	35.00	36.4	30.6	2.2	1.9
2007	63.46	32.10	34.00	31.4	29.5	2.0	1.9
2008	66.70	27.15	32.33	39.6	34.4	2.5	2.1
2009	68.39	27.23	33.51	41.2	34.9	2.5	2.0
2010	65.60	21.46	28.81	44.1	36.8	3.1	2.3
2011	60.90	21.54	24.10	39.4	36.8	2.8	2.5
2012	62.53	18.68	23.00	43.8	39.5	3.3	2.7
2013	51.09	14.26	22.24	36.8	28.8	3.6	2.3
2014	49.13	12.73	19.46	36.4	29.7	3.9	2.5

Fuente: INEC, ENEMDU, varios años

**Anexo 3****Ecuador: Incidencia de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, según etnia**

Años	Porcentaje			Brechas absolutas		Brechas relativas	
	Indígena	Blanco	Mestizo	Indígena-Blanco	Indígena-Mestizo	Indígena-Blanco	Indígena-Mestizo
2005	82.2	44.5	48.8	37.7	33.4	1.8	1.7
2008	79	43.7	43.2	35.3	35.8	1.8	1.8
2009	74.5	35.4	42.7	39.1	31.8	2.1	1.7
2010	77.2	25.3	36.3	51.9	40.9	3.1	2.1
2011	73.7	29.2	33.2	44.5	40.5	2.5	2.2
2012	75.8	25.6	30.5	50.2	45.3	3.0	2.5
2013	66.2	23.4	34.6	42.8	31.6	2.8	1.9
2014	60.7	27.5	31.6	33.2	29.2	2.2	1.9

Fuente: INEC, ENEMDU, varios años

**Anexo 4:**  
**Resumen de las pruebas estadísticas 2014**

Prueba de diferencia en el promedio de años de escolaridad

	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Indígena-Mestizo	4.00	3.73	4.27	830.21	0.00
Indígena-Blanco	5.50	4.83	6.16	264.45	0.00
Mestizo-Blanco	1.50	2.09	0.91	24.79	0.00

Prueba de diferencia en el promedio de ingresos del trabajo por hora

Nivel de educación	Grupos sociales	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Ninguno	Indígena-Mestizo	0.82	0.46	1.17	20.45	0.00
Primaria	Indígena-Mestizo	0.70	0.47	0.93	35.25	0.00
	Indígena-Blanco	0.54	0.29	1.37	1.61	0.21
	Mestizo-Blanco	0.16	0.65	0.97	0.15	0.70
Secundaria	Indígena-Mestizo	1.02	0.62	1.42	25.18	0.00
	Indígena-Blanco	1.91	0.95	2.87	15.38	0.00
	Mestizo-Blanco	0.89	1.76	0.01	3.97	0.05
Superior	Indígena-Mestizo	0.67	0.83	2.17	0.77	0.38
	Indígena-Blanco	3.39	1.07	5.70	8.24	0.00
	Mestizo-Blanco	2.71	4.47	0.96	9.22	0.00

Prueba de diferencia en el promedio de ingresos del salario por hora

Nivel de educación	Grupos sociales	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Primaria	Indígena-Mestizo	0.15	0.07	0.36	1.70	0.19
Secundaria	Indígena-Mestizo	0.02	0.59	0.55	0.01	0.94
Superior	Indígena-Mestizo	0.25	1.37	1.86	0.09	0.76

Prueba de diferencia en el promedio de ingreso por trabajo por cuenta propia, por hora

Nivel de educación	Grupos sociales	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Ninguno	Indígena-Mestizo	0.63	0.26	1.00	11.21	0.00

Primaria	Indígena-Mestizo	0.64	0.31	0.97	14.71	0.00
Secundaria	Indígena-Mestizo	1.30	0.83	1.78	29.12	0.00

Prueba de diferencia de valores medios entre los ingresos por salarios y los ingresos del trabajo por cuenta propia

#### Indígenas

	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Primaria	- 1.67	- 2.04	- 1.31	82.91	0.00
Secundaria	- 3.47	- 4.20	- 2.74	87.46	0.00

#### Mestizos

	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Ninguno	- 1.03	- 1.42	- 0.65	27.35	0.00
Primaria	- 1.18	- 1.35	- 1.01	195.37	0.00
Secundaria	- 2.14	- 2.36	- 1.92	368.23	0.00
Superior	- 5.11	- 5.61	- 4.61	398.25	0.00

## Anexo 5

### Ecuador: Nivel de educación según etnia, 2003-2006

(en miles de personas y porcentajes)

Nivel de educación	Indígenas		Blancos		Mestizos		Total	
	N	porcentaje	N	porcentaje	N	porcentaje	N	porcentaje
Ninguno	148	34%	26	5%	412	8%	585	9%
Primaria	217	50%	192	38%	2410	44%	2,818	44%
Secundaria	53	12%	157	31%	1635	30%	1,845	29%
Superior	16	4%	127	25%	1020	19%	1,163	18%
Total	433	100%	501	100%	5477	100%	6,412	100%
Porcentaje horizontal	7%		8%		85%		100%	
Media Escolaridad	4.68		10.37		9.26		9.04	
Mediana Escolaridad	4.00		10.00		7.00		7.00	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, diciembre de 2004, diciembre 2005 y diciembre 2006.

N: Población de 24 años y más (muestra expandida) en miles de personas

#### Prueba de diferencia en el promedio de escolaridad

	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Indígena-Mestizo	4.58	4.34	4.81	1,492.10	0.00
Indígena-Blanco	5.69	5.36	6.03	1,105.25	0.00
Mestizo-Blanco	- 1.12	- 1.37	- 0.86	75.15	0.00

## Anexo 6

### Ecuador: Ingreso medio del trabajo por nivel de educación y etnia, 2003-2006

(En miles de personas, dólares por hora y porcentajes)

Nivel de educación	Indígena		Blanco		Mestizo		Total	
	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora
Ninguno	75	2.27	10	3.17	176	3.29	262	2.99
Primaria	145	3.20	107	4.03	1407	4.13	1658	4.04
Secundaria	36	4.86	93	6.76	1067	5.80	1197	5.85
Superior	12	9.48	89	14.13	776	11.38	877	11.64
Total	269	3.45	300	7.86	3426	6.25	3995	6.18
Porcentaje horizontal	7%		8%		86%		100%	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, diciembre 2004, diciembre 2005 y diciembre 2006

N: Población ocupada de 24 años y más (muestra expandida) en miles de personas

1) los ingresos se encuentran deflactados en base al Índice de Precios al Consumidor, IPC, del 2003.

#### Prueba de diferencia en el promedio de ingresos del trabajo

Nivel de educación	Grupo social	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Ninguna	Indígena-Mestizo	1.02	0.78	1.26	71.17	0.00
	Indígena-Blanco	0.90	0.46	1.34	15.99	0.00
	Mestizo-Blanco	0.12	- 0.33	0.57	0.28	0.60
Primaria	Indígena-Mestizo	0.93	0.75	1.12	100.57	0.00
	Indígena-Blanco	0.84	0.57	1.10	38.29	0.00
	Mestizo-Blanco	0.10	- 0.12	0.32	0.75	0.39
Secundaria	Indígena-Mestizo	0.94	0.48	1.39	16.07	0.00
	Indígena-Blanco	1.90	1.21	2.58	29.72	0.00
	Mestizo-Blanco	- 0.96	- 1.49	- 0.43	12.72	0.00
Superior	Indígena-Mestizo	1.90	- 0.12	3.92	3.40	0.07
	Indígena-Blanco	4.65	2.12	7.18	12.99	0.00
	Mestizo-Blanco	- 2.75	- 4.33	- 1.17	11.58	0.00

## Anexo 7

### Ecuador: Ingreso medio del salario por nivel de educación y etnia, 2003-2006 (1)

(En miles de personas, dólares por hora y porcentajes)

Nivel de educación	Indígena		Blanco		Mestizo		Total	
	N	salario/hora	N	salario/hora	N	salario/hora	N	salario/hora
Ninguno	16	2.55	4*	3.52	61	3.05	81	2.98
Primaria	46	3.55	44	3.68	605	3.92	695	3.88
Secundaria	19	5.39	49	6.35	589	5.62	657	5.67
Superior	8	8.51	61	13.91	565	11.19	634	11.41
Total	88	4.22	157	8.45	1821	6.70	2066	6.73
Porcentaje horizontal	4%		8%		88%		100%	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre de 2003, diciembre de 2004, diciembre 2005, diciembre 2006

N: Población asalariada de 24 años y más (muestra expandida) en miles de personas

\* número de observaciones de muestra menor a 250

(1) los ingresos se encuentran deflactados en base al Índice de Precios al Consumidor, IPC, del 2003.

#### Prueba de diferencia en el promedio de ingresos del salario por hora

Nivel de educación	Grupo social	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Ninguno	Indígena-Mestizo	0.51	0.09	0.92	5.64	0.02
Primaria	Indígena-Mestizo	0.38	0.18	0.58	13.35	0.00
	Indígena-Blanco	0.14	- 0.13	0.40	1.03	0.31
	Mestizo-Blanco	0.24	0.04	0.44	5.77	0.02
Secundaria	Indígena-Mestizo	0.23	- 0.33	0.79	0.65	0.42
	Indígena-Blanco	0.96	0.15	1.76	5.41	0.02
	Mestizo-Blanco	- 0.73	- 1.33	- 0.12	5.48	0.02
Superior	Indígena-Mestizo	2.68	1.60	3.75	23.93	0.00
	Indígena-Blanco	5.39	3.48	7.31	30.63	0.00
	Mestizo-Blanco	- 2.72	- 4.32	- 1.12	11.09	0.00

## Anexo 8

### Ecuador: Ingreso medio del trabajo por cuenta propia, por nivel de educación y etnia, 2003-2006 (1)

(En miles de personas, dólares por hora y porcentajes)

Nivel de educación	Indígena		Blanco		Mestizo		Total	
	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora	N	Ingreso/hora
Ninguno	56	2.16	5*	2.68	97	3.26	159	2.85
Primaria	88	3.01	48	3.78	627	4.01	763	3.88
Secundaria	14	4.01	32	6.38	359	5.63	405	5.63
Superior	3*	8.00	18	11.36	141	9.90	161	10.04
Total	161	2.89	103	5.87	1224	5.10	1488	4.92
Porcentaje horizontal	9%		6%		82%		100%	

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, diciembre 2004, diciembre 2005, diciembre 2006

\* número de observaciones de muestra menor a 250

(1) los ingresos se encuentran deflactados en base al Índice de Precios al Consumidor, IPC, del 2003.

Prueba de diferencia en el promedio de ingreso por trabajo por cuenta propia, por hora

Nivel de educación	Grupo social	Diferencia	Lim Inferior	Lim Superior	F-stat	p-valor
Ninguna	Indígena-Mestizo	1.10	0.80	1.40	51.13	0.00
Primaria	Indígena-Mestizo	0.99	0.76	1.23	68.61	0.00
	Indígena-Blanco	0.76	0.40	1.12	17.32	0.00
	Mestizo-Blanco	0.23	0.08	0.55	2.08	0.15
Secundaria	Indígena-Mestizo	1.62	0.99	2.25	25.40	0.00
	Indígena-Blanco	2.37	1.26	3.48	17.53	0.00
	Mestizo-Blanco	-	-	0.20	2.42	0.12
Superior	Mestizo-Blanco	-	-	1.25	1.11	0.29



## Anexo 9

### Ecuador: años de escolaridad por tramo de edad y etnia, 2003-2006 (en miles de personas, y años de escolaridad)

Etnia	Tramos de edad								Total	
	24-34		35-44		45-54		55-65			
	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E
Indígena	74	8	67	6	48	5	50	3	239	5
Blanco	89	12	85	12	61	11	45	9	280	11
Mestizo	1071	11	956	11	677	10	501	8	3205	10
Total	1234		1108		785		596		3723	
Ind/Blanco		0.64		0.53		0.42		0.30		0.47
Ind/Mestizo		0.68		0.58		0.47		0.36		0.52

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, diciembre de 2004, diciembre 2005, diciembre de 2006.

N: ocupados de 24 años y más en miles de personas

E: años de escolaridad promedio

## Anexo 10

### Ecuador: ingreso medio del trabajo por tramo de edad y etnia, 2003-2006 (miles de personas, dólares por hora)

Grupo social	Tramos de edad								Total	
	24-34		35-44		45-54		55-65			
	N	y	N	y	N	y	N	y	N	y
Indígena	74	3.58	67	3.73	48	3.78	50	2.93	239	3.45
Blanco	89	6.53	85	7.95	61	8.74	45	8.65	280	7.86
Mestizo	1071	5.58	956	6.57	677	7.22	501	6.39	3205	6.25
Total	1234		1108		785		596		3723	
Ind/Blanco		0.55		0.47		0.43		0.34		0.44
Ind/Mestizo		0.64		0.57		0.52		0.46		0.55

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo, ENEMDU, diciembre 2003, diciembre de 2004, diciembre 2005, diciembre de 2006.

N: ocupados de 24 años y más en miles de personas

y= ingreso medio por hora en dólares deflactado en base a IPC 2003

## Anexo 11

### América Latina y El Caribe (19 países): Programas de Transferencias Condicionadas, población cubierta y presupuesto

País	Programa	2000		2009			2014	
		Porcentaje de la Población total	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la Población total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del Gasto Social	Porcentaje de la Población total	Porcentaje del PIB
Argentina	Asignación Universal por hijo para Protección Social			8,3	0,2	0,88	8,07	0,44
Bolivia	Bono Juancito Pinto			17,5	0,33	2,05	20,12	0,18
Brasil	Bolsa Familia			26,4	0,47	1,91	27,1	0,48
Chile	Chile Solidario			6,8	0,11	0,87		
Colombia	Familias en Acción			25,2	0,39	3,14	9,81	0,3
Costa Rica	Avancemos			3,3	0,39	2,27	3,25	0,19
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	32,7	0,58*	44,3**	1,17	18,37	33,04	0,71
El Salvador	Comunidades Solidarias			8,2	0,02	0,2	8,58	0,28
Guatemala	Mi familia Progresá			22,6	0,32	4,29	29,88	0,87
Honduras	PRAF			8,7	0,24	2,12	36,09	0,35
Jamaica	Programa de Avance mediante la salud y la educación			11,3	0,4	4,69	12,08	0,35
México	Oportunidades (1997-2014), Prospera (2014--)			24,6	0,51	4,52	24,06	0,43
Nicaragua	Red de Protección Social (2000-2006)			2,5	0,14	1,22		
Panamá	Red Oportunidades			10,9	0,22	2,33	8,84	0,09
Paraguay	Tekopora			8,6	0,36	3,21		
Perú	Juntos			7,6	0,14	1,68	6,77	0,17
República Dominicana	Solidaridad			21,2	0,51	6,3	3,14	0,44
Trinidad Y Tobago	Programa de Transferencias monetarias condicionadas focalizadas			2,4	0,19	2,15	13,16	0,15
Uruguay	Asignaciones Familiares			11,6	0,45	2,11	14,42	0,42
Promedio ALC		5,7	0,19	19,3**	0,4			

Fuente: Para 2000 y 2009 Tomado de Cecchine y Madariaga (2011), del cuadro 1 del Anexo. Para 2014 tomado de las bases de datos de CEPAL sobre Programas de Transferencias Condicionadas recuperado el 28 de noviembre de 2016 de <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>

Nota: \* Corresponde a 2002

\*\* Corresponde a 2010

## Anexo 12

### Resumen de corresponsabilidades del BDH, 2013

Condición	Descripción
<b>Salud madres embarazadas</b>	Dos controles en el primer cuatrimestre
	Dos controles en el segundo cuatrimestre
	Un control al final del embarazo
<b>Salud menores de 1 año</b>	Dos controles de cero a 4 meses de edad
	Dos controles entre 5 y ocho meses
	Dos controles entre 9 y 12 meses de edad
<b>Salud menores de 5 años</b>	Mínimo dos controles anuales de salud
<b>Hombres y mujeres BDH en edad fértil</b>	Asistencia a al menos una charla anual sobre planificación familiar.
<b>Educación</b>	Niños matriculados y asistiendo regularmente a educación básica y de bachillerato
<b>Vivienda</b>	Quienes reciban el Bono de Desarrollo Humano, se abstendrán de construir todo tipo de edificación en zonas inundables, de deslaves, o de invasión, además deberán, dar buen uso y mantener el ornato de viviendas y de barrios.
<b>Trabajo y Mendicidad</b>	Los niños menores de 15 años tienen prohibido realizar actividades de trabajo o mendicidad

Fuente: Tomado de Martínez (2014)

## Anexos 13

### VARIABLES usadas para estimar el Índice de Bienestar del Registro Social 2008

	VARIABLE
1	cantidad de carros en el hogar
2	cantidad de líneas telefónicas en el hogar
3	cantidad de computadoras en el hogar
4	Nivel de instrucción del jefe del hogar
5	ubicación de los servicios de agua e higiénico
6	cantidad de lavadoras de ropa en el hogar
7	Disponibilidad de ducha
8	material del piso
9	tiene servicio de internet o tvcable en el hogar
10	cantidad de hornos en el hogar
11	tipo de servicio higiénico
12	cantidad de refrigeradoras en el hogar
13	vía de acceso principal a la vivienda
14	tiene gas para calefón
15	cantidad de TV y DVD en el hogar
16	lugar geográfico en el que viven
17	material del techo
18	tratamiento que se le da al agua
19	cantidad de personas en el hogar
20	cantidad de niños hasta 14 años en el hogar
21	cantidad de planchas en el hogar
22	Hacinamiento
23	estado general de la vivienda
24	cantidad de licuadoras en el hogar
25	forma eliminación basura
26	Tipo de establecimiento al que asisten a clases los niños de 5 a 15 años
27	fuentes de obtención del agua
28	cantidad de celulares en el hogar
29	hogar recibe ingresos por becas/pensiones o alquileres
30	material de las paredes

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2009). Reformulación del Índice de clasificación socioeconómica del Registro Social. Quito: MCDS

## Anexo 14

### Nota Técnica para la descomposición de factores

El método de descomposición y el código para su implementación en el programa stata para la descomposición es de la autoría de Azevedo, Sanfelice y Cong Nguyen (2012) planteada en su memo *Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure*.

El proceso de descomposición considera que el ingreso per cápita puede escribirse como:

$$Y_{pc} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

Si se define  $n_A$  como el número de adultos y se asume que solo los adultos (mayores de 15 años) son perceptores de ingreso, el ingreso per cápita puede escribirse como:

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left( \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i \right)$$

Al mismo tiempo, el ingreso individual puede provenir de fuentes laborales como no laborales:

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left( \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^L + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^{NL} \right)$$

Para efectos del análisis propuesto, de hecho, puede provenir de ingresos laborales (L), transferencias públicas (TP), pensiones (P) y transferencias privadas (NL), por lo que la anterior ecuación luciría como:

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left( \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^L + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^{TP} + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^P + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^{NL} \right)$$

Dado que no todos los adultos trabajan, la última ecuación puede reescribirse como:

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left( \frac{n_o}{n_A} \left( \frac{1}{n_o} \sum_{i=1}^n y_i^L \right) + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^{TP} + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^P + \frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i^{NL} \right)$$

De este modo, el ingreso per cápita es una función del tamaño del hogar, la proporción de adultos en los hogares, la tasa de ocupación entre los adultos a nivel de hogar y de cada fuente

de ingreso. De este mismo modo, cualquier medida de desigualdad que se base en el ingreso per cápita, se la puede descomponer en función de estas mismas dimensiones.

Se puede definir  $F(\cdot)$  como la distribución acumulada del ingreso per cápita en función de los mismos componentes:

$$F(\cdot) = Y_{pc} \left( n, \frac{n_A}{n}, \frac{n_o}{n_A}, y_{PO}^L, y_{PA}^{NL}, y_{PA}^P, y_{PA}^{TP} \right)$$

Donde PA significa por cada adulto y PO por cada ocupado, en promedio. Así cualquier medida de desigualdad que se base en la distribución acumulada del ingreso per cápita, luciría como:

$$\vartheta = G \left( F \left( Y_{pc} \left( n, \frac{n_A}{n}, \frac{n_o}{n_A}, y_{PO}^L, y_{PA}^{NL}, y_{PA}^P, y_{PA}^{TP} \right) \right) \right)$$

Para el análisis realizado  $\vartheta$  es la pobreza por ingresos o el coeficiente de Gini.

Así, para entender la contribución de cada componente sobre el cambio en  $\vartheta$ , se puede sustituir cada elemento por lo que es en la realidad alternativa. Así, por ejemplo, si se analiza el cambio desde el año 2006 al año 2014, se puede estimar el Gini en 2014, asumiendo que todo lo de 2006 se mantiene fijo, excepto el ingreso laboral, como:

$$\hat{\vartheta} = G \left( F \left( Y_{pc} \left( n, \frac{n_A}{n}, \frac{n_o}{n_A}, \hat{y}_{PO}^L, y_{PA}^{NL}, y_{PA}^P, y_{PA}^{TP} \right) \right) \right)$$

donde  $\hat{y}_{PO}^L$  es el ingreso laboral por ocupado de 2013 en lugar del de 2014, mientras los demás indicadores corresponden al 2006. Se hace esto uno por uno de los componentes a la vez. Así, la contribución del cambio en el Gini entre 2006 y 2014 equivaldría a la diferencia entre el Gini original de 2014  $\vartheta$  y su contrafactual  $\hat{\vartheta}$ . Sería lo mismo para la pobreza por ingresos.

Dado que no se cuenta con datos de panel, no se puede sustituir la información a nivel de hogar. Para esto, se divide a la población en cuantiles en cada periodo (no está determinado el número exacto de cuantiles) y se los ordena de menor a mayor. Luego se estima el promedio de cada componente del ingreso per cápita para cada cuantil y se sustituye el valor del cuantil correspondiente para todos los hogares en el otro periodo de análisis.

Esto asume que los hogares en general no sufrieron grandes transiciones entre cuantiles. Mientras menor sea el número de cuantiles, más probable es que el supuesto sea cierto, pero se pierde variabilidad que se requiere para una buena medición de pobreza o desigualdad.

Finalmente, el proceso de descomposición se describe en el siguiente cuadro, donde cada componente entra acumuladamente. Esto es, primero entra la participación de adultos sobre el total del hogar, luego entra la anterior variable más la proporción de ocupados entre los

adultos, etc. Sin embargo, los resultados pueden variar dependiendo de si primero ingresa una y otra variable (path dependence). Para evitar que el orden sea un determinante de los resultados, se siguen todos los caminos posibles y luego se promedian los resultados para cada componente. Así, si se tuviesen solo dos componentes, primero entra el contrafactual 1 y luego el dos y luego se hace la misma estimación, primero entra el contrafactual 2 y luego el 1.

<b>Box 2. Proposed Methodology along One possible path</b>		
1.	$\vartheta_0 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{n_A}{n}, \frac{n_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{NL} \right) \right) \right)$	Initial inequality rate
2.	$\widehat{\vartheta}_1 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{\widehat{n}_A}{n}, \frac{n_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{NL} \right) \right) \right)$	Contribution of share of household adults is $\widehat{\vartheta}_1 - \vartheta_0$
3.	$\widehat{\vartheta}_2 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{\widehat{n}_A}{n}, \frac{\widehat{n}_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{NL} \right) \right) \right)$	Contribution of the share of occupied adults is $\widehat{\vartheta}_2 - \widehat{\vartheta}_1$
4.	$\widehat{\vartheta}_3 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{\widehat{n}_A}{n}, \frac{\widehat{n}_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{\widehat{Pens}}, Y_{PA}^{\widehat{Trans}}, Y_{PA}^{Cap}, Y_{PA}^{Oth NL} \right) \right) \right)$	Contribution of pensions is $\widehat{\vartheta}_3 - \widehat{\vartheta}_2$
5.	$\widehat{\vartheta}_4 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{\widehat{n}_A}{n}, \frac{\widehat{n}_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{\widehat{Pens}}, Y_{PA}^{\widehat{Trans}}, Y_{PA}^{Cap}, Y_{PA}^{Oth NL} \right) \right) \right)$	Contribution of transfers is $\widehat{\vartheta}_4 - \widehat{\vartheta}_3$
6.	$\widehat{\vartheta}_5 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{\widehat{n}_A}{n}, \frac{\widehat{n}_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{\widehat{Pens}}, Y_{PA}^{\widehat{Trans}}, Y_{PA}^{\widehat{Cap}}, Y_{PA}^{Oth NL} \right) \right) \right)$	Contribution of capital income is $\widehat{\vartheta}_5 - \widehat{\vartheta}_4$
7.	$\widehat{\vartheta}_6 = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{\widehat{n}_A}{n}, \frac{\widehat{n}_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{\widehat{Pens}}, Y_{PA}^{\widehat{Trans}}, Y_{PA}^{\widehat{Cap}}, Y_{PA}^{\widehat{Oth NL}} \right) \right) \right)$	Contribution of other non-labor income is $\widehat{\vartheta}_6 - \widehat{\vartheta}_5$
8.	$\vartheta_F = \Phi \left( F \left( Y_{pc} \left( \frac{n_A}{n}, \frac{n_O}{n_A}, Y_{PO}^L, Y_{PA}^{NL} \right) \right) \right)$	Final inequality rate. Contribution of labor income is $\widehat{\vartheta}_F - \widehat{\vartheta}_3$

Fuente: Tomado de Azevedo, Inchaust & Sanfelice, V. (2013a). Decomposing the Recent Inequality Decline on Latin America. *Policy Research Working Paper 6715*, World Bank, p. 9.

Para la estimación particular de esta investigación, no se incluyeron los efectos de la composición demográfica del hogar, sino únicamente la distribución ingreso en cuatro componentes. Así el número de caminos diferentes es 24 (4!). Asimismo, se hace el ejercicio desde t=0 a t=1, como de t=1 a t=0.

**Anexo 15****Resultados de estimaciones econométricas paramétricas del efecto marginal de tratamiento. Considera ventanas 50% y 200% del puntaje +/-5**

Total de la Población							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
MTE (50)	-0.558	-0.004	0.009	-0.029	-0.004	-0.007	-0.551
z-stat (50)	-1.422	-0.332	0.191	-1.954	-0.213	-0.275	-2.439
N (50)	47,822	30,095	7,723	47,695	47,822	47,822	47,822
Coef Instrumento 1» etapa (50)	0.732	0.804	0.768	0.734	0.732	0.732	0.732
t-stat Relevancia (50)	66.348	62.299	28.802	66.587	66.348	66.348	66.348
MTE (200)	-0.422	-0.001	0.016	-0.024	-0.009	-0.000	-0.353
z-stat (200)	-2.072	-0.169	0.699	-3.121	-0.940	-0.006	-3.020
N (200)	189,042	119,576	30,774	188,63	189,042	189,042	189,042
Coef Instrumento 1» etapa (200)	0.740	0.805	0.774	0.741	0.740	0.740	0.740
t-stat Relevancia (200)	134.099	126.857	58.609	134.504	134.099	134.099	134.099
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
MTE (50)	1.628	0.007	0.081	-0.033	0.039	-0.019	0.838
z-stat (50)	1.140	0.225	0.381	-0.627	0.567	-0.207	0.982
N (50)	2,792	1,937	490	2,785	2,792	2,792	2,792
Coef Instrumento 1» etapa (50)	0.750	0.853	0.754	0.750	0.750	0.750	0.750
t-stat Relevancia (50)	16.158	16.278	6.874	16.154	16.158	16.158	16.158
MTE (200)	1.892	0.005	0.100	-0.027	-0.041	-0.031	0.847
z-stat (200)	2.287	0.285	1.389	-0.947	-1.155	-0.663	1.783
N (200)	11,595	8,025	1,985	11,576	11,595	11,595	11,595
Coef Instrumento 1» etapa (200)	0.802	0.846	0.838	0.803	0.802	0.802	0.802
t-stat Relevancia (200)	36.633	34.510	16.590	36.721	36.633	36.633	36.633

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014



## Anexo 16

### Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento

Estimador Wald (50)	-0.688	-0.008	-0.016	-0.018	-0.005	-0.010	-0.502
z-stat (50)	-2.284	-0.604	-0.401	-1.053	-0.215	-0.384	-2.983
Ventana (50)	1.38	0.62	0.92	0.62	0.60	0.73	1.45
N (50)	429,399	275,929	71,212	428,528	429,399	429,399	429,399
Estimador Wald (200)	-0.442	-0.002	0.008	-0.019	-0.009	0.005	-0.337
z-stat (200)	-2.942	-0.326	0.409	-2.173	-0.835	0.391	-4.028
Ventana (200)	5.51	2.46	3.67	2.46	2.38	2.91	5.80
N (200)	429,399	275,929	71,212	428,528	429,399	429,399	429,399
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald (50)	1.501	0.018	0.005	-0.043	0.071	-0.039	0.846
z-stat (50)	1.568	0.536	0.056	-0.918	1.181	-0.521	1.474
Ventana (50)	1.88	0.84	1.24	0.99	0.98	1.16	1.83
N (50)	36,699	27,62	6,548	36,636	36,699	36,699	36,699
Estimador Wald (200)	0.972	-0.000	0.085	-0.019	-0.023	-0.037	0.555
z-stat (200)	1.968	-0.006	1.413	-0.804	-0.765	-0.993	1.945
Ventana (200)	7.52	3.37	4.98	3.95	3.93	4.62	7.34
N (200)	36,699	27,62	6,548	36,636	36,699	36,699	36,699

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

## Anexo 17

**Resultados de estimaciones econométricas no paramétricas del efecto marginal de tratamiento, en la primera diferencia de la variable de resultado.**

**Considera ventanas 50% y 200% del puntaje RS +/-5**

Total de la Población							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald (50)	-0.688	-0.003	-0.159	-0.013	0.026	-0.043	-0.539
z-stat (50)	-2.281	-0.115	-1.847	-0.758	0.992	-1.337	-2.790
Ventana (50)	1.38	0.73	1.03	0.69	0.73	0.77	1.29
N (50)	429,399	177,854	20,586	407,824	429,399	429,399	429,399
Estimador Wald (200)	-0.442	-0.009	-0.045	-0.013	0.002	0.003	-0.355
z-stat (200)	-2.941	-0.779	-0.979	-1.486	0.147	0.197	-3.720
Ventana (200)	5.50	2.91	4.13	2.75	2.90	3.06	5.14
N (200)	429,399	177,854	20,586	407,824	429,399	429,399	429,399
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald (50)	1.501	-0.027	-0.449	-0.031	0.226	-0.141	0.259
z-stat (50)	1.580	-0.359	-1.726	-0.589	2.684	-1.405	0.463
Ventana (50)	1.91	0.98	1.38	1.05	0.92	1.08	2.22
N (50)	36,699	16,078	2,466	35,849	36,699	36,699	36,699
Estimador Wald (200)	0.956	-0.060	-0.254	0.008	0.028	0.003	0.295
z-stat (200)	1.949	-1.501	-1.595	0.321	0.668	0.066	1.069
Ventana (200)	7.65	3.93	5.51	4.19	3.68	4.32	8.87
N (200)	36,699	16,078	2,466	35,849	36,699	36,699	36,699

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

## Anexo 18

### Experimentos falsos sobre variables de control en la línea de base

	Tamaño del Hogar	Índice de dependencia	Indígena	Afroecuatoriano	Montubio
Estimador	-0.026	0.032	0.007	0.016	-0.002
z-stat	-0.520	1.367	0.768	1.870	-0.212
Ventana	2.210	1.606	1.097	1.147	1.034
N	429,399	429,399	429,399	429,399	429,399
	Mestizo	Blanco/otro	Área urbana	Sin Educación	Primaria
Estimador	-0.010	-0.011	0.014	-0.007	-0.024
z-stat	-0.674	-1.384	0.771	-0.954	-1.330
Ventana	1.466	1.057	1.211	1.184	1.363
N	429,399	429,399	429,399	429,399	429,399
	Secundaria	Edu. Superior	Hombre	Edad	
Estimador	0.040	-0.005	-0.036	-0.648	
z-stat	2.126	-0.758	-2.398	-1.982	
Ventana	1.177	1.109	1.446	3.624	
N	429,399	429,399	429,399	429,399	

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014

## Anexo 19

### Experimentos falsos sobre variables de resultado en un distinto punto de corte. Estimación paramétrica por MCO

Total de la Población							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald	0.144	-0.005	0.007	0.002	-0.017	-0.002	-0.046
t-stat	0.646	-0.701	0.220	0.181	-1.151	-0.153	-0.388
N	74,024	54,251	11,311	73,89	74,024	74,024	74,024
Solo Indígenas							
	Puntaje RS	Matrícula 5-17	Matrícula 15-17	Ocupación 18-64	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Activos
Estimador Wald	0.256	-0.011	-0.003	0.012	0.006	-0.030	0.263
t-stat	0.434	-0.637	-0.034	0.495	0.148	-0.771	0.883
N	10,491	7,93	1,437	10,469	10,491	10,491	10,491

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Registro Social 2008 y 2014, Listados de habilitados para el cobro de la transferencia de enero del 2009, y, diciembre del 2010, 2012 y 2014