

Título: POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ECUADOR

Autor/a: Marina Zamora Yañez

Universidad de Valladolid

Tutor/a: Miguel Carrera Troyano

Curso 2016-17

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



Resumen:

El presente trabajo realiza una investigación sobre las políticas contra la pobreza centrándose en el caso de Ecuador, pero sin perder de vista el contexto del conjunto de América Latina, por ese motivo durante los primeros bloques del trabajo se analizan indicadores tanto para Ecuador como para el conjunto de la región.

En cuanto a Ecuador se hace un repaso de su situación económica y social, para después centrar el trabajo en analizar las políticas contra la pobreza implementadas en el país en la época del Gobierno de Rafael Correa de manera general.

Y por último especificar en una de estas políticas que es la transferencia condicionada de renta como política base de la lucha contra la pobreza en América Latina y también en Ecuador, para concluir con los impactos que esta política ha tenido sobre la población pobre de Ecuador.

Palabras clave:

Pobreza

Pobreza extrema

Transferencias condicionadas de renta.

Bono de Desarrollo Humano.

Índice

I. INTRODUCCIÓN	4
1. Justificación del tema.....	4
2. Metodología.....	5
3. Objetivos y Estructura del trabajo.....	5
II. POBREZA EN ECUADOR Y EN AMÉRICA LATINA.....	7
1. Evolución de algunos indicadores económicos básicos.....	7
2. Evolución de la pobreza en América Latina y Ecuador.....	8
2.1. Pobreza Multidimensional	15
2.2. Desigualdad y pobreza	19
2.3. Variables en la desigualdad.....	20
2.3.1. Educación	22
III. UNA INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA DE ECUADOR EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS. .	24
1. Gasto social en américa latina y ecuador.	27
1.1. Gasto público por sectores.	30
1.1.1 Gasto público en América Latina.	32
1.1.2 Gasto público por sectores en Ecuador.....	33
IV. LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA.....	38
1. Evolución de las políticas públicas contra la pobreza en Ecuador.	40
1.1. El Plan Nacional del Buen Vivir	44
V. LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE RENTA.....	48
1. Características de los programas de transferencias condicionadas de renta.	48
2. Transferencias condicionadas de renta en Ecuador.	50
2.1 Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH).....	51
2.2 Resultado del BDH.....	57
2.2.1 Movilidad social.....	57
2.2.2 Ingresos	58
2.2.3 Educación y Salud.....	59
2.2.4 Pobreza.....	61
BIBLIOGRAFÍA.	64
ANEXOS	68
Lista de abreviaturas:.....	68
Lista de figuras y tablas:.....	69

I. INTRODUCCIÓN

1. Justificación del tema

Pese a que a los países que forman América Latina están considerados por la literatura y los organismos internacionales como países “en desarrollo”, esta región sigue siendo uno de los continentes donde mayor desigualdad y pobreza existe.

Ecuador, aunque es un país de renta media y con gran riqueza de recursos primarios, mantiene cifras nada despreciables de pobreza. Los mayores datos de pobreza en Ecuador los encontramos en las zonas rurales; además esta pobreza se agudiza en las mujeres, feminizando la pobreza; también afecta en mayor número a los colectivos excluidos de los recursos gubernamentales, como por ejemplo los indígenas.

La sociedad ecuatoriana se ha caracterizado por presentar altos niveles de desigualdad y exclusión producto de procesos históricos en los que una importante parte de la población ha sufrido limitaciones al desarrollo de sus capacidades y oportunidades. Esta limitación de capacidades ha provocado que dicha población se sumerja en dinámicas de pobreza intergeneracional que ha perpetuado este problema social (Burgos y Cando, 2016).

Para luchar contra la pobreza en América Latina y Ecuador se han implementado los programas de transferencias condicionadas de renta. Los PTC desde que se implementaron por primera vez en Brasil en el año 90, se han expandido por numerosos países de América Latina como “instrumento privilegiado de la política para combatir la pobreza” (CEPAL, 2011).

Ecuador es uno de los países donde está presente un PTC como instrumento político de lucha contra la pobreza. Además, también es interesante analizar este país porque desde la llegada al Gobierno de Rafael Correa que se proclamó como un político con aires renovadores hizo de la lucha contra la pobreza y de las políticas sociales sus banderas políticas. Por tanto, considero apropiado investigar si de verdad los PTC, junto con un nuevo movimiento político han sido capaces de reducir la pobreza en Ecuador y mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios.

En cuanto a la Cooperación Internacional en este trabajo, voy a plantearlo como un estudio del marco social del lugar que la Cooperación Internacional podría tener en la lucha contra la pobreza en Ecuador.

2. Metodología

La metodología utilizada para realizar mi investigación ha estado basada en fuentes de literatura oficiales como CEPAL que elabora numerosos informes sobre las PTC, además de informes sobre la situación económica y social de América Latina y el Caribe, son informes dotados de fiabilidad y prestigio por ese motivo son una fuente base en la elaboración del trabajo.

A lo largo de la investigación como no podía ser de otra manera muchos de los datos están extraídos de fuentes oficiales del Gobierno de Ecuador, como informes que elaboran para la rendición de cuentas ante los ciudadanos; documentos justificativos de gastos son los PGE o informes de los ministerios donde dan cuenta de los resultados del BDH; también están presentes bases estadísticas como el INEC, donde se recogen numerosos datos sobre pobreza, desigualdad, educación, salud...

Por supuesto otros referentes bibliográficos han sido organismos internacionales como el Banco Mundial, e informes que se elaboran entre organismos internacionales y agencias de cooperación de países europeos, en los cuales dan cuenta de las evaluaciones de los PTC en diferentes países.

Y por último he acudido a autores que de manera independiente han tratado el tema de mi investigación con rigor.

3. Objetivos y Estructura del trabajo

El objetivo general del trabajo es realizar una investigación sobre las políticas públicas que se han implementado en Ecuador y que tienen o han tenido como propósito acabar con la pobreza existente en el país.

Partiendo del objetivo general, el trabajo tiene objetivos específicos, que son:

- Repasar y dar cuenta de las políticas contra la pobreza que ha llevado a cabo el gobierno de Rafael Correa, enmarcado en la Revolución Social y el Buen vivir.
- Investigar a un nivel más específico un tipo de política contra la pobreza concreta, las llamadas transferencias condicionadas de renta, implementada en Ecuador con el nombre de Bono de Desarrollo Humano. Con esto quiero comprobar sus resultados e

impactos que ha tenido en la reducción de la pobreza y en la mejora del bienestar de los beneficiarios.

La hipótesis de la investigación es verificar que efectivamente los programas de transferencias condicionadas ayudan a reducir la pobreza y a mejorar el bienestar de los beneficiarios en Ecuador.

De acuerdo con los objetivos la estructura que sigue el trabajo es de más generalista a menos. Empezando por una descripción de algunos indicadores que he considerado importantes para que sitúen al lector en el contexto económico y social en el que se encuentra Ecuador, para ello también he elaborado los mismos indicadores para América Latina, puesto que la región en la que se encuentra Ecuador es determinante.

Seguido he abordado de una manera amplia las políticas contra la pobreza que se han implementado en el Gobierno de Rafael Correa, sin entrar a detallar sus resultados. Y por último y puesto que el objetivo principal del trabajo era abordar una política en concreto, dar cuenta de los resultados del Bono de Desarrollo Humano como política contra la pobreza.

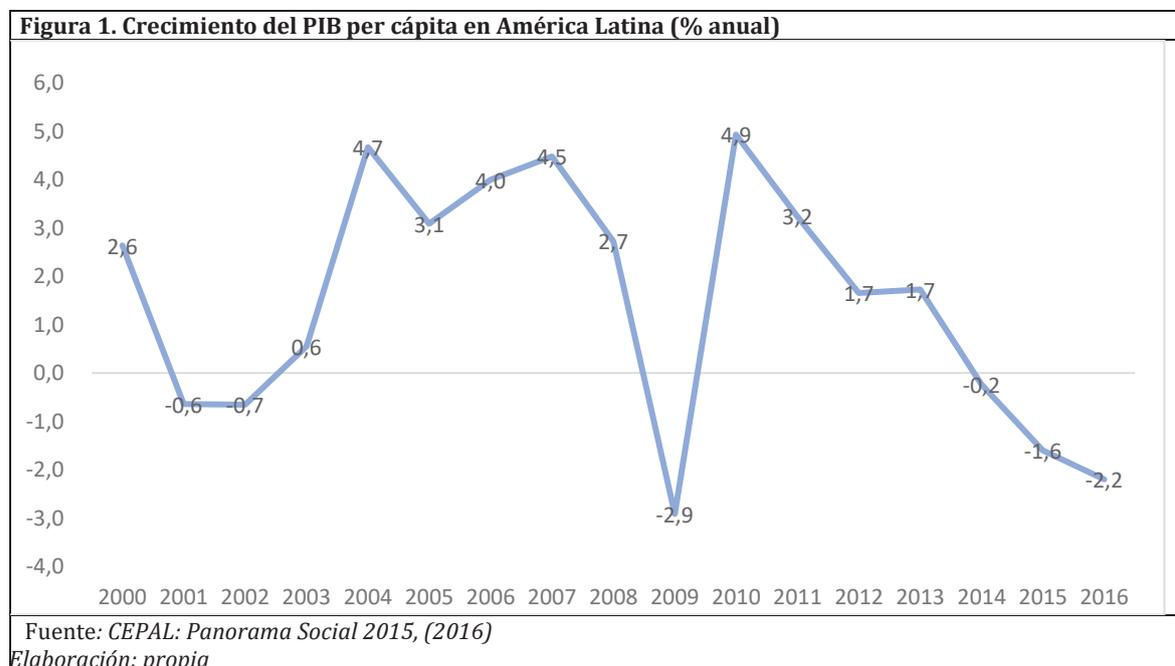
II. POBREZA EN ECUADOR Y EN AMÉRICA LATINA.

Para hablar de políticas contra la pobreza primero hay que hablar sobre la pobreza, mostrar sus indicadores y sus resultados. En este apartado me voy a centrar en medir la pobreza de dos maneras diferentes: una de ellas pobreza medida cómo la incapacidad de comprar una canasta básica de bienes; otra es la pobreza multidimensional. El hecho de dar cuenta de dos métodos de medición no es otro que la importancia de ver más de una metodología de medición.

1. Evolución de algunos indicadores económicos básicos.

Antes de profundizar en las tasas de pobreza e indigencia, voy a exponer algunos de los indicadores económicos básicos que dan una visión amplia y global de la situación económica de la región y del país.

Mientras que en los países desarrollados en el periodo 2010-2014 el crecimiento económico se aceleró una vez que superaron la crisis de 2009, en América Latina ocurrió lo opuesto. En términos generales en el conjunto de América Latina las tasas de crecimiento económico han sufrido una desaceleración que comenzó en 2011 y continúa hasta los últimos datos de 2016 (CEPAL, 2016).



En la figura 1 se puede observar cómo el promedio del crecimiento del PIB para el conjunto de América Latina ha disminuido considerablemente desde 2011, tras años de crecimiento desde

2003, con la excepción de 2009. Desde 2011 hasta 2016 la desaceleración ha continuado, situándose el crecimiento del PIB per cápita en cifras negativas, siendo 2016 el segundo peor resultado de lo que llevamos de siglo.

Esto se debe, como veremos en el capítulo siguiente a las variaciones que sufre el precio del petróleo. Hay una fase entre 2003 y 2013 donde los precios del petróleo aumentan y por ese motivo se produce el crecimiento del PIB; y luego otra fase a partir de 2014 donde comienza la caída del PIB debido al comienzo de la caída de los precios del petróleo. (ver figura 12 y 13)

Tras los datos negativos del PIB de los últimos años y la contracción de 0.6% del PIB en 2016 se prevé que se recupere y se registre un crecimiento del 1,6% en 2017. (FMI, 2016).

Debido a la disminución del crecimiento en América Latina desde 2010, las alternativas a la reducción de la pobreza ya no se pueden basar únicamente en la política de aumento del crecimiento económico, medida que por sí sola no es suficiente para reducir la pobreza (Vakis, Rigoliny y Lucchetti, 2015). Para que la reducción de la pobreza se haga de manera efectiva esta medida necesita ser complementada con otras medidas alternativas, como veremos en otros apartados del trabajo.

La desaceleración económica comenzó un año más tarde que en el conjunto de la región, en 2012, pero la tendencia es la misma. Desde 2011 hasta 2016 el PIB comienza a decrecer llegando en los dos últimos años a índices negativos de crecimiento, presentando los índices más bajos para Ecuador desde que comenzó en siglo XXI.

Según datos del FMI en 2016 la economía ecuatoriana se contrajo debido al terremoto que sufrieron en abril de ese año, además de los bajos precios del petróleo, la fortaleza del dólar de EE.UU., y el carácter restrictivo de las condiciones financieras. Es cierto que se preveía que la economía se contrajera, pero a un ritmo lento ya que los precios del petróleo se irían recuperando relativamente y aumentará la financiación externa. (FMI, 2016)

2. Evolución de la pobreza en América Latina y Ecuador.

En este apartado vamos a ver la evolución que ha tenido la pobreza y la indigencia tanto para el conjunto de América Latina, como el caso particular de Ecuador.

Los datos para ver esta evolución están en su gran mayoría obtenidos de CEPAL, por ello voy a explicar cómo se miden y calculan estos datos.

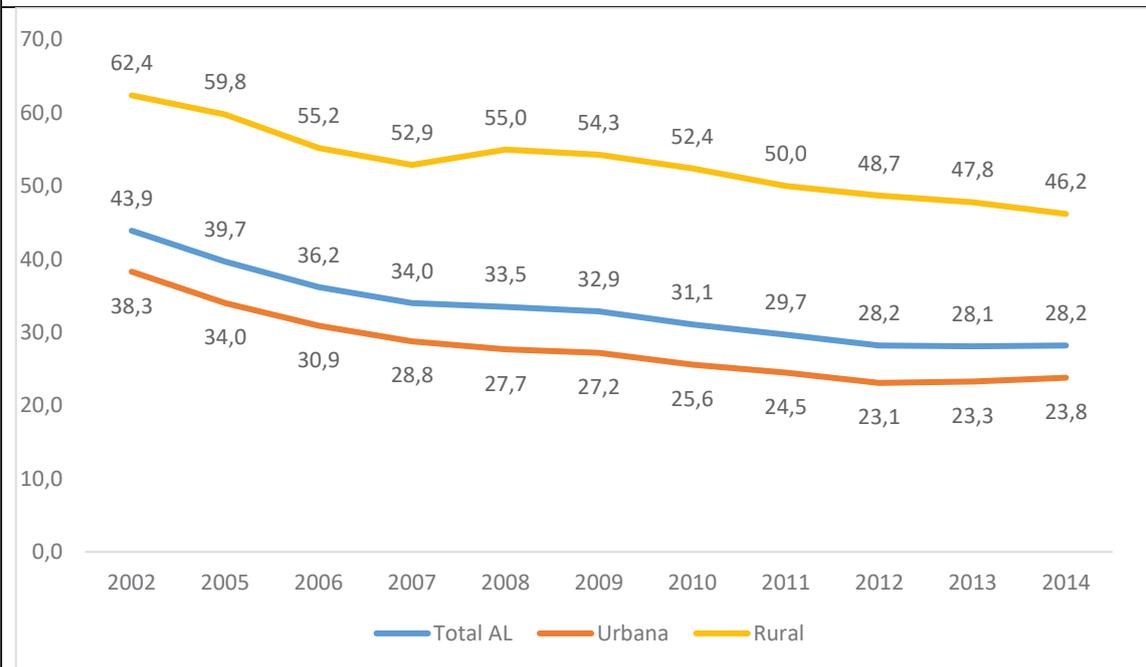
“Utiliza una medida de la pobreza extrema y la pobreza total basada en el costo de adquirir canastas básicas específicas a cada país, en lugar de la línea de “1 dólar por día”, que es la que por ejemplo utiliza el Banco Mundial (Naciones Unidas, 2010).

Partiendo de ese método de medición la CEPAL entiende por “pobreza extrema” o “indigencia” la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. Por un lado, tenemos la “pobreza extrema” las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinarán en su totalidad a dicho fin. Y “pobreza total” la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios (para CEPAL, el doble del coste de una canasta básica de alimentos).

Es importante destacar que las canastas básicas que dan lugar a las líneas utilizadas por la CEPAL son específicas a cada país y respetan las estructuras de consumo prevalecientes en ellos.

La justificación que da la CEPAL para optar por este método de medición es el hecho de que permite una clara vinculación con las realidades nacionales y por tanto una interpretación más intuitiva de sus resultados.

Los datos con los que voy a tratar en este apartado van a diferenciarse entre pobreza e indigencia, y éstas, a su vez, entre la zona urbana y la rural, en un primer lugar para el conjunto de América Latina y después para Ecuador.

Figura 2: Población bajo la línea de la pobreza en América Latina

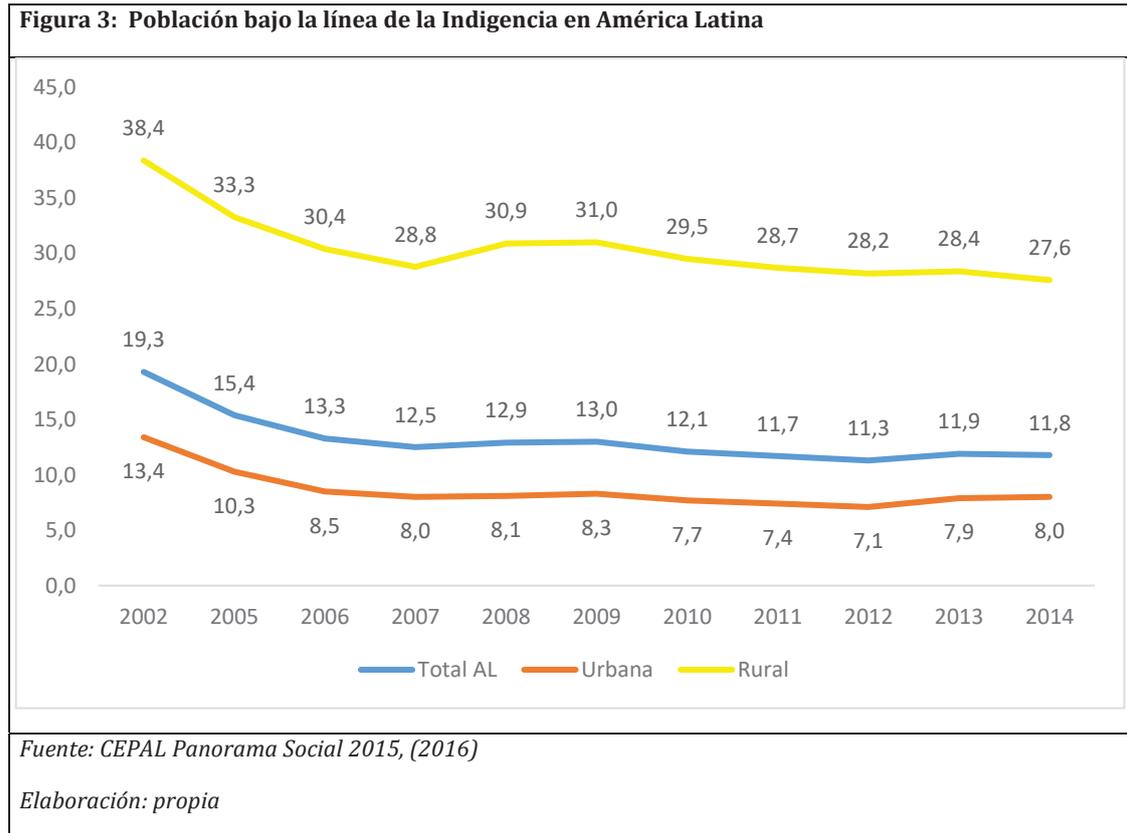
Fuente: CEPAL Panorama Social 2015, (2016)

Elaboración: propia

La tasa de pobreza en el conjunto de América Latina que se puede observar en la figura 2 es descendente, aunque a un ritmo bastante lento, ya que, aunque cada vez la tasa de pobreza es menor, apenas varía de unos años a otros un 0,1%, por tanto, el ritmo al que disminuyó la pobreza era muy lento y apenas significativo.

Aunque todavía no se ha hecho ninguna publicación oficial, en las proyecciones que tiene la CEPAL para los años siguientes, esta estima que la tasa de pobreza ha aumentado entre un 1 y unos 0,6 puntos debido al cambio del ciclo económico con la caída del precio de las *commodities*, lo que se traduce en que 175 millones de personas están en situación de pobreza.

En cuanto a las zonas, claramente hay un gran desequilibrio dependiendo de si hablamos de una zona rural o urbana, en las zonas rurales la tasa de personas bajo la línea de la pobreza es significativamente mayor comparada con las zonas urbanas, que llega a superar significativamente la suma del total de la población.

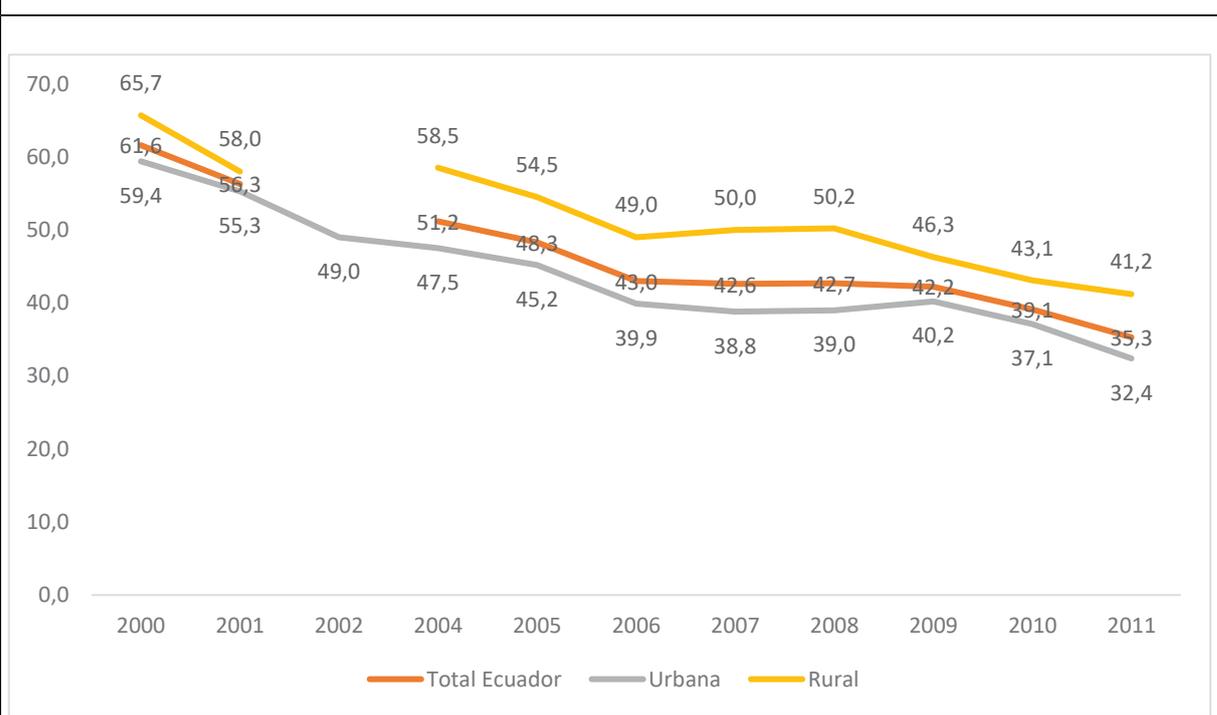


Si comparamos la población bajo la línea de la indigencia (figura 3) con la de la pobreza (figura 2), cuantitativamente la población que se encuentra bajo la línea de la indigencia es significativamente menor, pero no por ello los datos que nos ofrece son despreciables.

Las tasas son descendentes hasta 2014, salvo la pobreza urbana lo cual es significativo que en 2014 ya comienza a ascender. Las previsiones en cuanto a la indigencia siguen las mismas líneas que las de la pobreza, es decir el aumento en los años siguientes.

Al igual que ocurría con la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales al hablar de pobreza, la diferencia entre la zona urbana y la rural en la indigencia es abismal, debido a que, si anteriormente la pobreza se concentraba en las zonas rurales, esto se intensifica cuando hablamos de indigencia.

A continuación, se presentan estos mismos indicadores, pero en este caso los que la CEPAL nos da para Ecuador (figura 4).

Figura 4: Población bajo la línea de la pobreza en Ecuador

Fuente: CEPAL Panorama Social 2015, (2016)

Elaboración: propia

En el caso concreto de Ecuador, al igual que en el conjunto de la región, la línea de la pobreza es descendente, aunque de la misma manera el descenso es muy lento y apenas se traduce en cifras significativas cuantitativamente. Si diferenciamos entre población rural y urbana, la pobreza en líneas generales tiene más incidencia en las zonas rurales que urbana.

Los datos para después de 2011 son los que proporciona el gobierno de Ecuador, puesto que los datos de la CEPAL tenían un error y por ese motivo no se muestran.

Cómo ya he dicho la pobreza rural tiende a ser más elevada que la pobreza urbana. En Ecuador la pobreza urbana tiene como causas el desempleo y el subempleo, la pobreza rural en cambio algunas de sus causas son la baja productividad por el acceso limitado a las tierras y a otros medios de producción. (Sánchez-Paramos, 2015 citado en ENIEP, 2014)

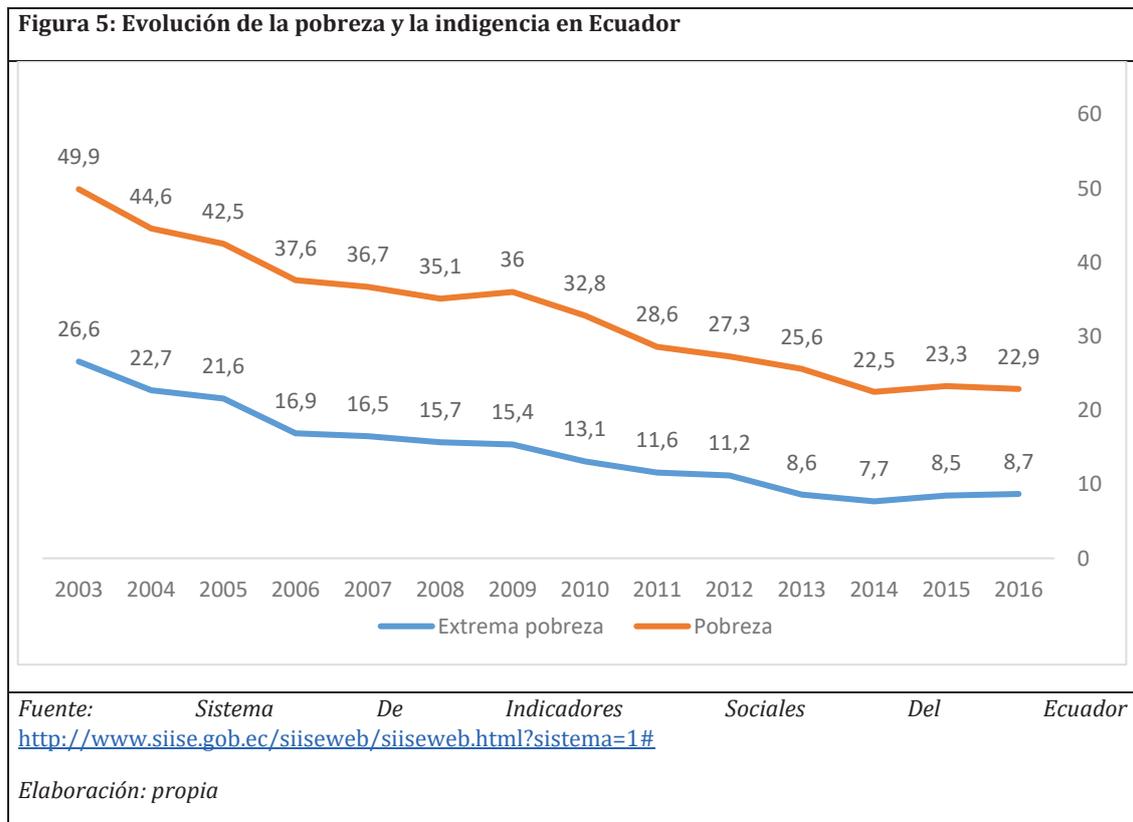
Los datos para Ecuador de los años siguientes que no se muestran en la figura 4 son proporcionados por el INEC. Estos datos son nacionales, no están diferenciándose entre rural y urbana.

El INEC tiene otro método diferente al de la CEPAL para medir la pobreza, la pobreza por ingresos se obtiene, actualizando la línea oficial de pobreza por consumo mediante el Índice

de Precios al Consumidor (IPC). Para tal efecto, aquellos individuos cuyo ingreso total per cápita sea inferior a la línea de pobreza son considerados pobres” (INEC).

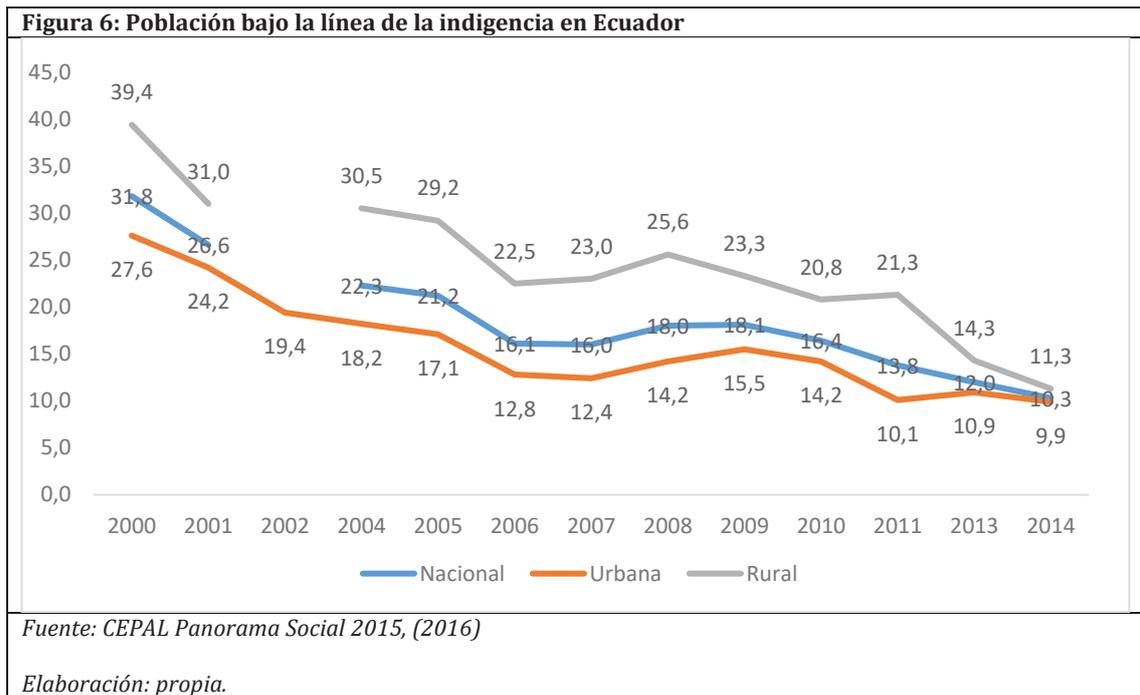
Cómo los dos organismos tienen métodos de medición diferentes a nivel cuantitativo los resultados no son comparables entre sí, pero sí que podemos ver si la tendencia es hacia una evolución o una disminución de la pobreza, viendo la evolución desde 2007 hasta los últimos datos, se usa el año 2007 porque es el primer año del gobierno de Correa.

El INEC en marzo de 2016 ubicó la línea de pobreza en US\$ 84,25 mensuales por persona, mientras que la línea de pobreza extrema en US\$ 47,48 mensuales per cápita.



En la figura 5, en este caso sí que muestra que hay un repunte de la pobreza en el año 2015, al igual que pasaba para el conjunto de América Latina, pero en 2016 comienza a disminuir ligeramente, solamente la pobreza

En cuanto a las tasas de indigencia ocurre lo visto para la pobreza, que los datos de la CEPAL solo están disponibles hasta el año 2014 (figura 6).



En cuanto a la pobreza extrema sigue la tendencia descendente hasta 2014, al igual que se muestra en la figura 6, pero desde 2014 hasta 2016 aumenta significativamente, casi un punto porcentual (figura 5).

La década del 2000 ha sido una de las más efectivas en cuanto al desarrollo económico de América Latina, debido a que las disparidades se redujeron notablemente, de manera comparada con décadas anteriores. (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015)

Para poder tener una visión más clara de lo que supone la reducción de la pobreza, que en la mayor parte de los países de América Latina la pobreza descendió sobre todo en el periodo de 2010 a 2014, se analiza la brecha de la pobreza. La brecha de la pobreza nos da la información del porcentaje de personas pobres por la distancia media entre sus ingresos y la línea de la pobreza, es decir mide el grado de pobreza. Si la brecha desciende más que la tasa de pobreza quiere decir que la situación de pobreza se alivia. Si desciende la brecha a la vez que desciende la línea de pobreza significa que las personas con menos ingresos dentro de la pobreza han mejorado en este aspecto. (CEPAL, 2016).

La CEPAL nos proporciona unos datos conjuntos de la variación de la tasa de la pobreza y de brecha de la pobreza por países, no para el total de América Latina donde se puede apreciar el descenso de ambas a lo largo del periodo 2010-2014.

Para el caso de Ecuador en el periodo 2010-2014 la tasa de pobreza se redujo en un 6,6% y la brecha de la pobreza un 9,4%, lo cual quiere decir que a la reducción de la pobreza le

acompaña un alivio de la situación de los pobres, sobre todo de los más pobres dentro de esta generalidad, lo cual a mi parecer es importante de destacar (CEPAL, 2016).

Es cierto que el descenso de la pobreza no afecta a todos por igual, hay unas grandes perjudicadas por la pobreza y estas son las mujeres. A pesar de que la pobreza si ha descendido, ha descendido en mayor medida para los hombres que para las mujeres, lo que ha hecho que se haya incrementado el índice de feminidad de la pobreza, esta tendencia que comenzó en 2002 sigue hoy en día. (CEPAL, 2016).

Según la CEPAL las variaciones de la tasa de pobreza pueden deberse a dos variables, una son los ingresos y la otra el mercado de trabajo. El 70% de la disminución de la tasa de pobreza en América Latina corresponde al crecimiento de los ingresos, en el caso de Ecuador ese porcentaje representa un 65% de la disminución de la pobreza. (CEPAL, 2016).

2.1. Pobreza Multidimensional

Es importante destacar la idea de que la pobreza no sólo está ligada a la falta de ingresos que te permiten acceder a una canasta básica de bienes en el mercado, cómo hemos visto en el apartado anterior en los métodos que usa la CEPAL y el Banco Mundial (Burgos y Cando, 2016).

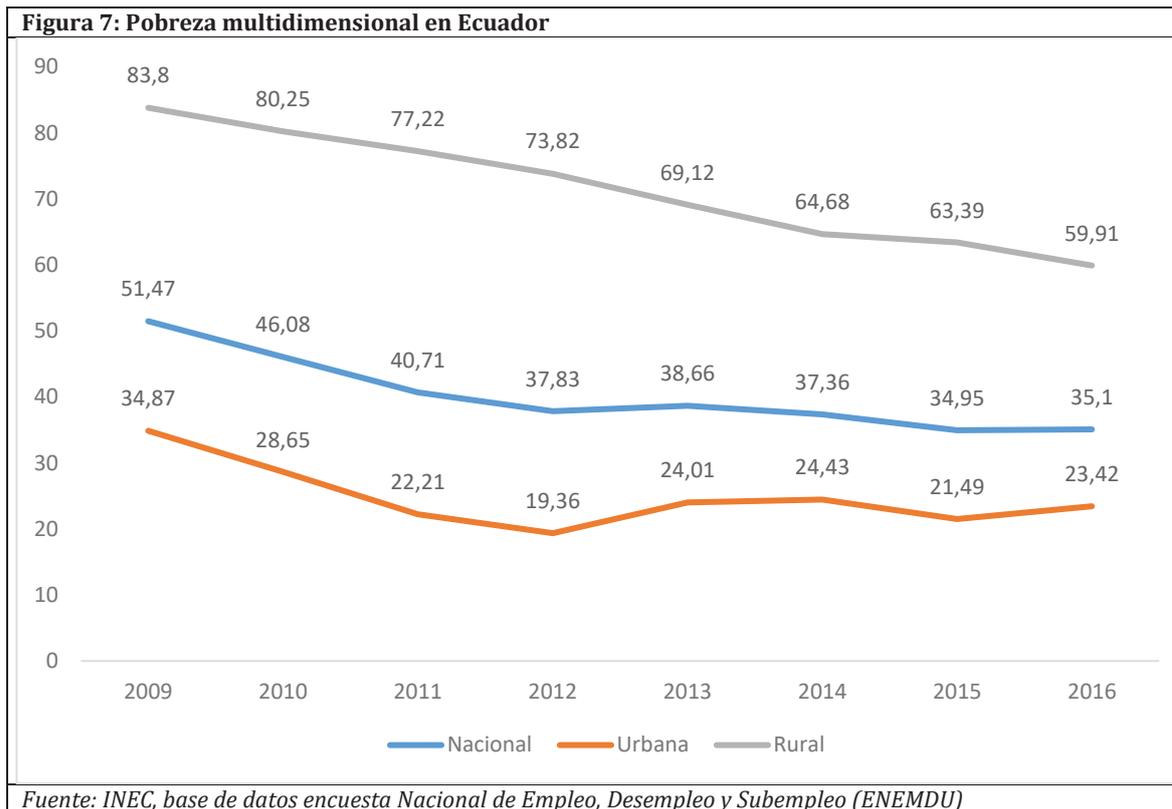
Para medir la pobreza categorizándola en un concepto más amplio se creó el concepto de pobreza multidimensional. Recientemente la CEPAL ha mostrado la importancia de introducir la medición de la pobreza multidimensional. Mostrando la “necesidad de que los países dispongan de mediciones multidimensionales de la pobreza, a fin de contar con información complementaria a la obtenida mediante los métodos convencionales, basados en los ingresos monetarios” y esto se debe a las “limitaciones de los indicadores monetarios cómo aproximaciones al estándar de vida, la necesidad de una mayor alineación entre los indicadores de pobreza y las políticas tendientes a superarla y las nuevas metodologías de medición multidimensional de la pobreza” (CEPAL, 2013).

En este apartado voy a mostrar los datos que Ecuador proporciona sobre la pobreza multidimensional (PM). Lo primero es ver cómo mide este índice, contiene 4 dimensiones y 12 indicadores (tabla 1) e identifica a una persona cómo pobre multidimensionalmente cuando “tiene privaciones en una tercera parte o más de los indicadores ponderados “y cómo pobreza extrema cuando “tiene al menos la mitad de las privaciones en los indicadores”. (Reporte de pobreza, 2016).

Tabla 1: Indicadores y ponderaciones del IPM Ecuador			
Dimensión	Pesos	Indicador	Población aplicable
Educación (25%)	8.30%	1. Inasistencia a educación básica y bachillerato	5 a 17 años
	8.30%	2. No acceso a educación superior por razones económicas	18 a 29 años
	8.30%	3. Logro educativo incompleto	18 a 64 años
Trabajo y Seguridad Social (25%)	8.30%	4. Empleo infantil y adolescente	5 a 17 años
	8.30%	5. Desempleo o empleo inadecuado	18 años y más
	8.30%	6. No contribución al sistema de pensiones	15 años y más
Salud, Agua y Alimentación (25%)	12.50%	7. Pobreza extrema por ingresos	Toda población
	12,50%	8. Sin servicio agua por red pública	Toda población
Hábitat, Vivienda y Ambiente sano (25%)	6,25%	9. Hacinamiento	Toda población
	6,25%	10. Déficit habitacional	Toda población
	6,25%	11. Sin saneamiento de excretas	Toda población
	6,25%	12. Sin servicio de recolección de basura	Toda población

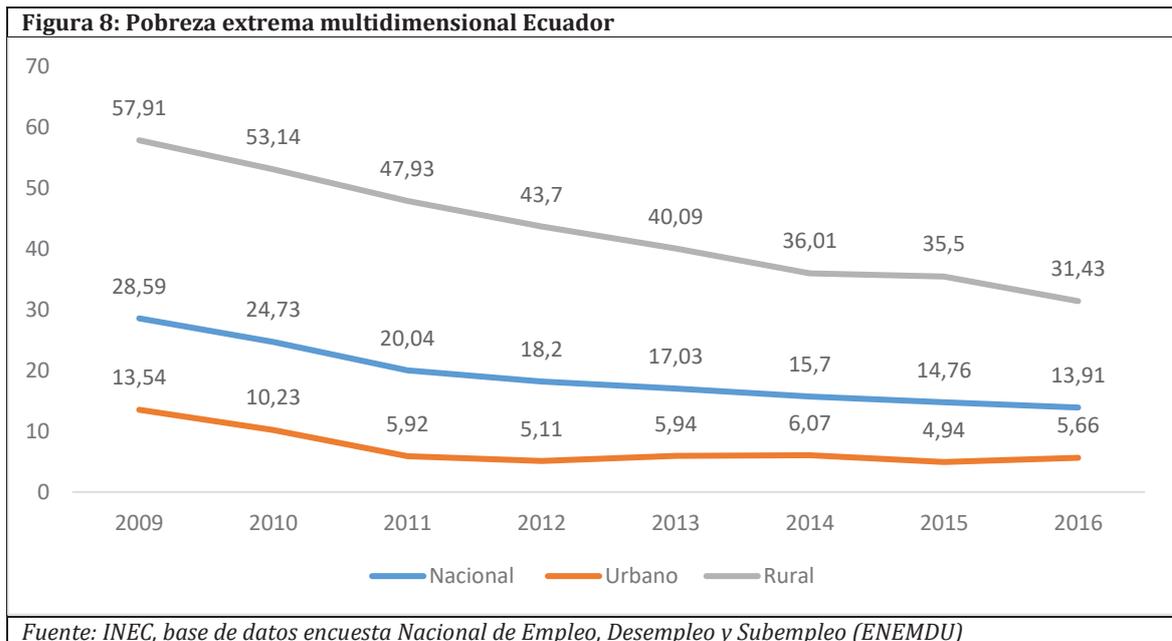
Fuente: Castillo y Jácome (2015) citado en INEC Reporte de Pobreza diciembre 2016 en Ecuador

Los resultados para Ecuador desde el año 2009 hasta el año 2016, que son los proporcionados por el INEC están representados en la figura 7 la pobreza multidimensional y en la figura 8 la pobreza extrema multidimensional.



Cómo se puede observar en la figura 7 la pobreza tanto nacional, urbana como rural tiene una tendencia de disminución constante, pero aun así los porcentajes siguen siendo altos, sobre todo en las zonas rurales.

“Hay que resaltar el hecho de que, en 2015, varios choques externos sacudieron a la economía ecuatoriana, sin embargo, la caída significativa de la incidencia de pobreza en ese año explica el importante incremento de cobertura de servicios del estado, dicho incremento no se vio afectado por los choques externos con lo que se puede tener en contrapartida una política de gasto social estable.” (Burgos y Cando, 2016)



La pobreza extrema multidimensional, al igual que la no extrema, también está en un descenso constante. Hay que destacar que en las zonas rurales la pobreza extrema es incluso más alta que la comparada con la pobreza multidimensional en las zonas urbanas. Y también es significativo el estancamiento del descenso de la pobreza extrema en las zonas urbanas, que apenas ha descendido significativamente en los últimos años.

Los indicadores donde mayores privaciones se dan, es decir los que representan un mayor porcentaje a lo largo de los años son, en primer lugar, la no contribución a un sistema de pensiones que representa aproximadamente entre un 70- 50% a lo largo de los años; seguido del empleo informal, es decir de un empleo inadecuado entre un 60-47%; el bajo logro educativo y el hacinamiento también representan unos altos porcentajes en torno al 30%.

Por tanto, esas son las privaciones en las cuales deberían centrarse para reducir la pobreza multidimensional porque son las que mayor porcentaje de privación representan en las personas a lo largo de los años. Por el contrario, la inasistencia escolar, es la que menor porcentaje representa apenas un 5-3 %, seguido del trabajo infantil que hay que destacar que ha pasado de representar en 2009 un 12% a 2015 apenas un 4,7%. (Burgos y Cando, 2016)

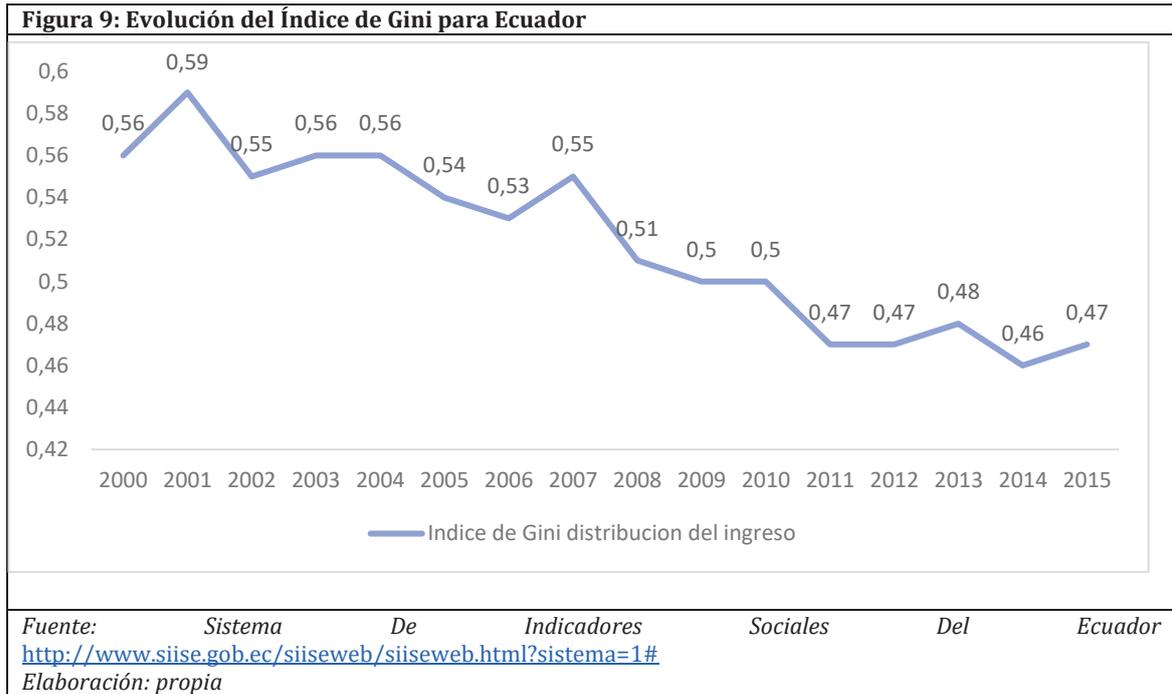
2.2. Desigualdad y pobreza

América Latina en conjunto presenta una gran desigualdad histórica, lo que también se traduce en una desigualdad en los ingresos (Banco Mundial, 2004), esto es importante debido a que como ya he explicado anteriormente la disminución de las tasas de pobreza se debe principalmente al aumento de los ingresos, pero la distribución de la renta tiene también un impacto importante. Pero América Latina, como bien dice el Banco Mundial y otros autores, se caracteriza por ser la región del planeta con mayores niveles de desigualdad lo cual está directamente relacionado con la pobreza (Burgos y Cando, 2016).

La alta desigualdad incrementa la pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico en la reducción de la pobreza. También afecta al crecimiento económico especialmente cuando está asociada con el acceso desigual por ejemplo a la educación, como veremos en este apartado. (Banco Mundial, 2004).

Por ello para hablar de pobreza es importante medir los índices de desigualdad, para medir la desigualdad utilizaré el Coeficiente de Gini.

En América Latina, durante el período 2002-2013, en 15 de los 17 países considerados se evidencian mejoras distributivas, reflejadas en la disminución del índice de Gini. Esta reciente tendencia a la baja es estadísticamente significativa y tuvo lugar en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza en la región. La tendencia a la reducción de la desigualdad ha sido más pronunciada a partir de 2008 (CEPAL, 2013).



El importante crecimiento del gasto social, en el cual me detendré en los capítulos siguientes, acompañado de nuevas normativas legales ha permitido mejores esquemas de redistribución de atributos en la economía desde 2007, así por ejemplo el coeficiente de Gini por ingresos tuvo una magnitud de 0,551 en 2007 mientras que en 2014 fue de 0,465. (Burgos y Cando, 2016)

Bien es cierto que la figura 9 nos muestra la evolución del Índice de Gini. La tendencia era de reducción del índice, pero los últimos datos muestran que la desigualdad se ha estabilizado en un valor que oscila entre 0,47 y 0,48.

2.3. Variables en la desigualdad.

Hay muchas variables que perpetúan la desigualdad, una de las más importantes, y de la que voy a hablar en este apartado es la Educación.

Los Estados juegan un papel crucial en cuanto que son los principales actores que tienen el poder de reducir la pobreza y la desigualdad, por otra parte, también el Estado puede perpetuar o agravar la pobreza y desigualdad, son su pasividad, “las fallas en la acción del Estado son típicamente regresivas, afectando desproporcionadamente a los pobres y débiles, además son inconvenientes para el desarrollo en general” (Banco Mundial, 2004).

Hay una serie de factores que hacen que la desigualdad se reproduzca generacionalmente, estos factores son la educación, la remuneración de los factores de producción y el papel que juegan los gobiernos.

Los bajos niveles de educación son uno de los factores que se transfieren intergeneracionalmente, los padres transmiten su bajo nivel de educación a sus hijos se cree que debido a la subestimación por los padres del valor de la educación; pero la causa de los bajos niveles de educación tiene cómo una de las causas la pobreza, la cual es una de las razones para el abandono o la no asistencia a la escuela. La pobreza se relaciona con la deserción escolar debido al importante coste que supone la asistencia a la escuela y además el coste que se deja de percibir si se asiste a la escuela, en lugar de trabajar (Banco Mundial, 2004). Por eso el Estado debe de ampliar su cobertura social para que no se tengan que pagar estos costes de asistencia a la escuela y no se transfiera generacionalmente los bajos niveles de educación que se convierten en un ciclo de pobreza.

Otro factor que perpetúa el ciclo de reproducción de la pobreza, son los sectores y ocupaciones laborales, de ellos depende la diferencia en los ingresos potenciales. Una menor educación limita el acceso a puestos laborales donde los ingresos son más elevados, las personas con un menor nivel educativo están más representadas en el sector informal de ocupación o en sectores donde el salario es más bajo, cómo el manufacturero, lo que hace que tengan una menor retribución salarial (Banco Mundial, 2004).

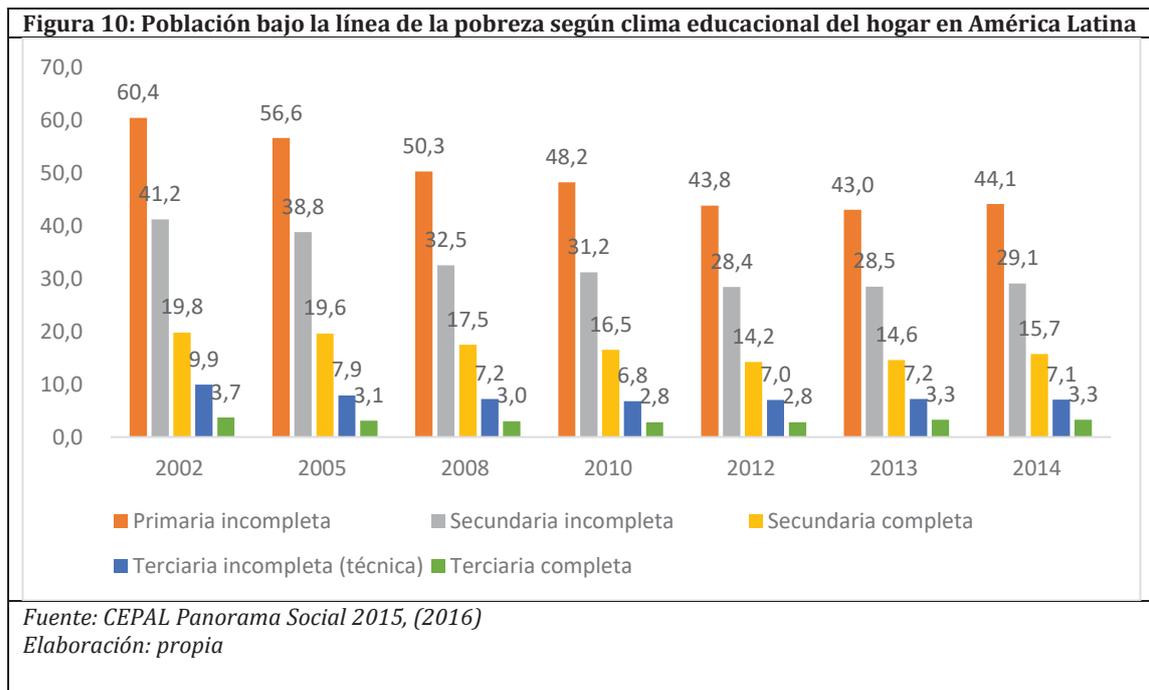
El gobierno juega un papel determinante en la reducción de la desigualdad, mediante la implementación de políticas indirectas que amplíen el acceso a las oportunidades económicas, sobre todo para la futura generaciones, así no se trasmite la pobreza de generación en generación. Tales políticas deberían incluir la extensión del acceso a la educación de calidad; promover el acceso más igualitario a la influencia política y a la protección de las leyes, pero para ello primero hay que tener un estado fuerte. La implementación de políticas para reducir la desigualdad, mediante la redistribución de activos o la producción de bienes públicos requiere de gran capacidad institucional del aparato del Estado (Banco Mundial, 2004).

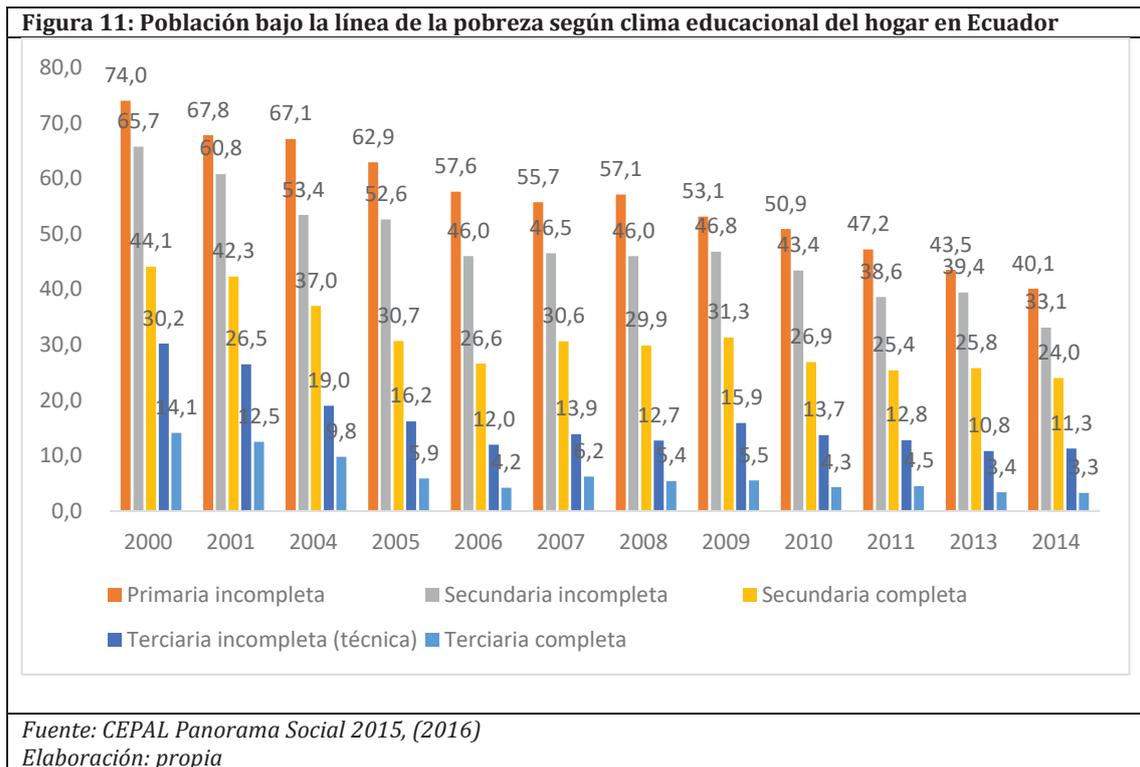
2.3.1. Educación

La educación yace en el centro de la perpetuación de la desigualdad que influye sobre las condiciones económicas, poder y posición social. Pero no solo eso, sino que la educación tiene el potencial para reducir las desigualdades (Banco Mundial, 2004).

Una distribución igual de la educación no garantiza una igualdad de ingresos directa, pero esta relación entre desigualdad e ingresos debe verse desde el punto de vista de la afirmación de que más educación puede resolver los altos niveles de desigualdad con respecto a los ingresos, poder y posición social. (Banco Mundial, 2004).

En la figura 10 se puede observar cómo a medida que aumentan los niveles educacionales del hogar la pobreza disminuye significativamente, y este comportamiento ocurre en todo el periodo representado. Por tanto, podemos decir que una de las variables independientes de la pobreza es la educación, debido a que ante la variación de la educación varía la pobreza.





Para el caso de Ecuador ocurre lo mismo que para el conjunto de América Latina (figura 10), que hay una relación de variables entre la educación y la disminución de la pobreza. A mayor clima educacional del hogar menores porcentajes de pobreza se tienen.

La CEPAL resalta la importancia de la educación en la reducción de la pobreza, ya que mejora las posibilidades de acceder a un empleo de mayor calidad, lo que va unido a la mejora de los salarios y todo ello contribuye a la movilidad social y un dato que es muy importante, quiebra la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además de ello cuanto más educación mayor capacitación tendrá la población para participar y ejercer sus derechos democráticos. (CEPAL, 2016).

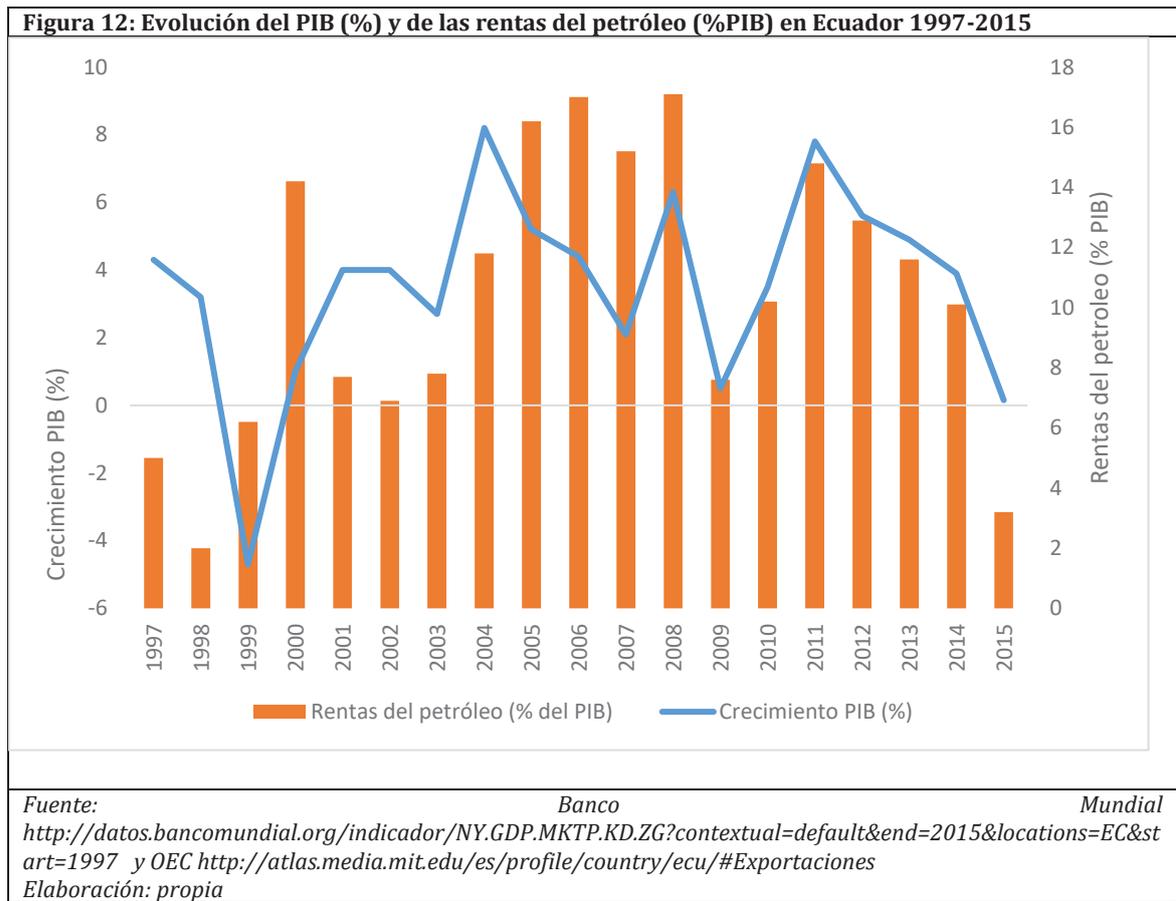
A pesar de que los resultados son buenos, aún existe una gran brecha educativa según los ingresos, sobre todo en la educación secundaria y postsecundaria, por ejemplo, en América Latina frente al 80% de los jóvenes más ricos que han acabado la secundaria, tenemos que, de los jóvenes más pobres, este porcentaje se reduce hasta el 30%. (CEPAL, 2016). Por tanto, aún sigue habiendo grandes diferencias educativas según el nivel de ingresos.

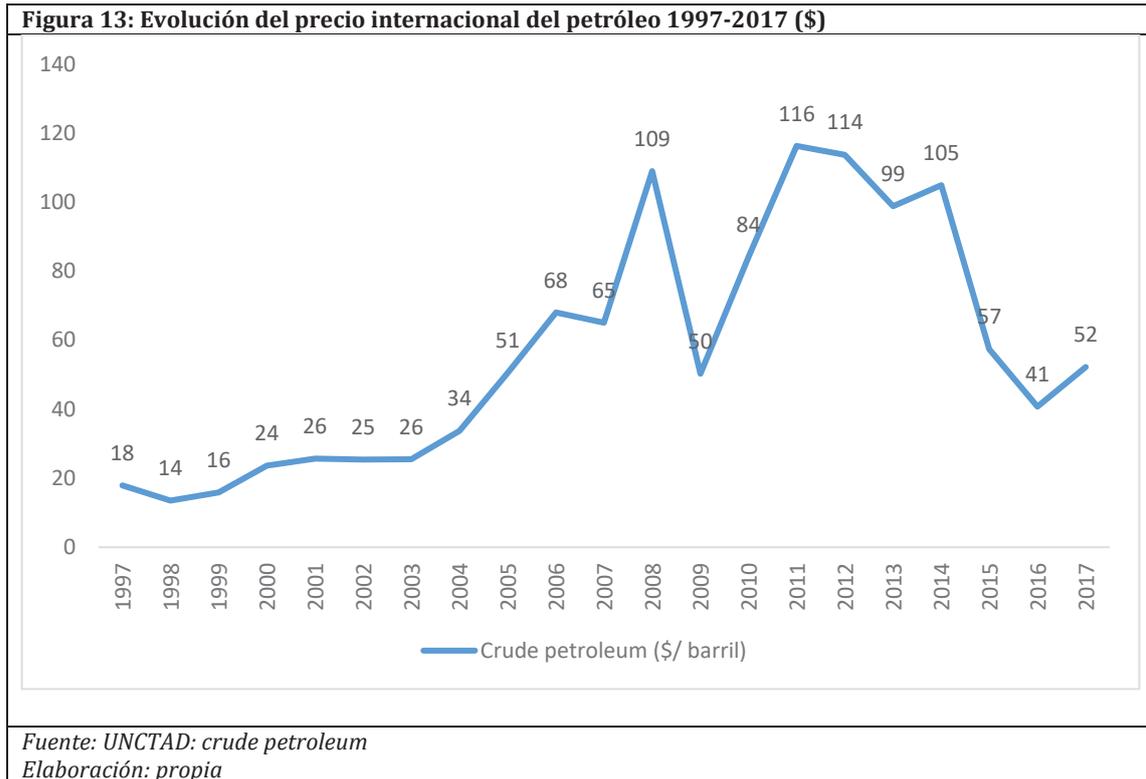
III. UNA INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA DE ECUADOR EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS.

En este apartado voy a exponer una pequeña línea temporal de la economía ecuatoriana en los últimos veinte años. Sobre todo, de dos factores importantes a tener en cuenta cuando se habla de la economía de Ecuador son su dependencia del petróleo y la dolarización en el año 2000.

El PIB de Ecuador es muy volátil y está altamente influenciado por las crisis económicas y financieras internacionales y por la variación en los precios del petróleo. Esto lleva picos y caídas abruptas de la actividad económica (BCE, 2010), cómo se puede observar en la figura 12.

Observando la figura 12 se ve una clara relación entre el PIB y la exportación del petróleo, en casi todos los momentos de la línea temporal siguen la misma tendencia para cada año, también destaca que la tendencia no es lineal, sino que hay cambios drásticos con grandes caídas y subidas.





Por ello voy a hacer un repaso de los llamados “shocks” que llevaron a esas cifras de PIB en Ecuador, a la variación del porcentaje que el petróleo representaba en el PIB y en las exportaciones.

En primer lugar, voy a hablar sobre un episodio que marca toda la economía de Ecuador y es su proceso de dolarización. El antecedente directo de la dolarización se sitúa entre 1997 y 1998. Debido a la crisis rusa y asiática junto con la caída de los precios mundiales de los *commodities* hicieron que los países dependientes de exportaciones de materias primas, cómo en este caso Ecuador, que tienen una gran dependencia de la exportación del petróleo, fueran los más perjudicados. Ecuador se vio afectado por la caída de sus términos de intercambio. (BCE, 2010). Y el petróleo pasó de representar un 5% del PIB en 1997 a un 2% en 1998 cómo se puede ver en la figura 12.

Este periodo de la caída del precio del petróleo coincidió en Ecuador con una crisis financiera y ambos fenómenos produjeron una gran caída del PIB hasta 1999, cómo se puede observar en el gráfico 3.1. La crisis financiera se debió a la inflación, la devaluación del sucre y el alto endeudamiento. (BCE, 2010). En 1999 el porcentaje que el petróleo representaba en el PIB se fue recuperando hasta representar un 6%.

En el año 2000 Ecuador se dolarizó, lo que hizo que su PIB aumentará hasta cifras positivas, pasando de un -4% de crecimiento negativo en 1999 a un 1% en el año 2000. La caída del PIB de 1999 fue la más importante en los últimos 10 años antes de la dolarización. (BCE, 2010).

La dolarización se decidió en este momento concreto debido a la mala situación económica que atravesaba Ecuador, se había retrasado en sus pagos con acreedores como el FMI. Como consecuencia de esto el FMI no abonó un pago que habría sido clave para la economía de Ecuador. Esto hizo que el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tampoco depositaran sus préstamos a Ecuador. (Banco Mundial, 2003).

La dolarización se justifica ante la grave crisis económica y política que sufría Ecuador, en 1999 el Gobierno de Ecuador decretó una congelación de los depósitos bancarios (Ayala, M. 2008). Además de esto el país estaba al borde de la “hiperinflación”, los precios habían aumentado cerca del 30%. (Banco Mundial, 2003). El sucre se encontraba en caída, el cambio de dólares a sucres era de 20.000 sucres por dólar (Ayala, M. 2008).

Sobre el precio del petróleo. Desde el año 2000 hasta el 2003 el precio del barril de petróleo se fue incrementando, en concreto debido a la guerra de Irak y al aumento de la demanda de países como China, India, Japón y EE. UU (BCE, 2010), esto hizo que el porcentaje del PIB que representaba en Ecuador y las exportaciones cayeran, aunque no drásticamente, manteniéndose en la línea del 30% de las exportaciones y representando un 6-7% del PIB.

En el año 2004 se produce uno de los mayores crecimientos del PIB, creciendo un 8%. Este crecimiento se debió al incremento del precio del petróleo (BCE, 2010).

A partir del año 2005 el crecimiento del PIB comenzó a decrecer hasta el año 2008 que comenzó a recuperarse, creciendo un 6%. Pese a que en 2008 comenzaba una crisis económica y financiera mundial, esto unido a una fuerte inversión pública del gobierno de Ecuador (BCE, 2010), hicieron que el PIB aumentará.

Estos buenos datos económicos cambiaron en 2009 cuando se redujeron los precios internacionales de los principales productos que Ecuador exportaba, entre ellos el petróleo (BCE, 2010), por lo que el PIB en 2009 creció un 0,5%, una caída drástica del crecimiento comparada con los niveles de crecimiento de 2008. A esto también hay que sumarle que la crisis financiera y económica se agudizaba, la economía mundial por primera vez en varias décadas mostró un decrecimiento, -2,3% en el año 2009 (BCE, 2001).

A partir del año 2010 la economía de Ecuador fue recuperándose y creciendo hasta 2011. Aumentando el crecimiento en estos años hasta un 7%, también aumentaron las exportaciones de petróleo que representaron un 50% del total de las exportaciones y un 14% del PIB.

Desde 2012 hasta los últimos datos del Banco mundial de 2015 el crecimiento del PIB de Ecuador cae aproximadamente un punto porcentual cada año, pero desde 2014 se agrava y pasa de crecer al 3% a solo crecer al 0.5%.

Estos últimos años se enmarcan dentro de un contexto internacional donde caen los precios del petróleo y la apreciación del dólar. Por tanto, ante esta desaceleración económica, que se agudiza en 2014 el gobierno de Ecuador se vio obligado a realizar una serie de ajustes fiscales debido, principalmente, al desplome de los ingresos por el petróleo (CEPAL, 2016). El porcentaje que representa el petróleo en el PIB decrece en igual manera, hasta solo representar un 3% en 2015. El peso del petróleo de las exportaciones también cae hasta un 30% y la economía de Ecuador para el año 2015 solo crece un 0,15%.

El año 2016 continuó con la desaceleración económica durante los primeros meses del año, debido a la persistencia de los bajos precios del petróleo durante el resto de 2016 y la falta de espacio fiscal, el crecimiento para 2016 es negativo. A estos malos datos económicos hay que añadir los efectos del terremoto del 16 de abril de 2016, requirieron aproximadamente 3.344 millones de dólares para reconstruir las zonas afectadas, lo que hizo que el crecimiento del PIB bajaran unos 0,7 puntos porcentuales, En suma 2016 obtuvo un crecimiento negativo del 2,5% (CEPAL, 2016).

Para 2017 las perspectivas económicas de Ecuador están mejorando pese a la recesión producida en 2016, esto se debe a un mayor acceso a los mercados de capitales internacionales, gracias a la recuperación de los precios del petróleo. Aun así, las perspectivas de crecimiento en 2017 siguen en cifras negativas por la apreciación del tipo de cambio y el poco espacio fiscal (FMI, 2017).

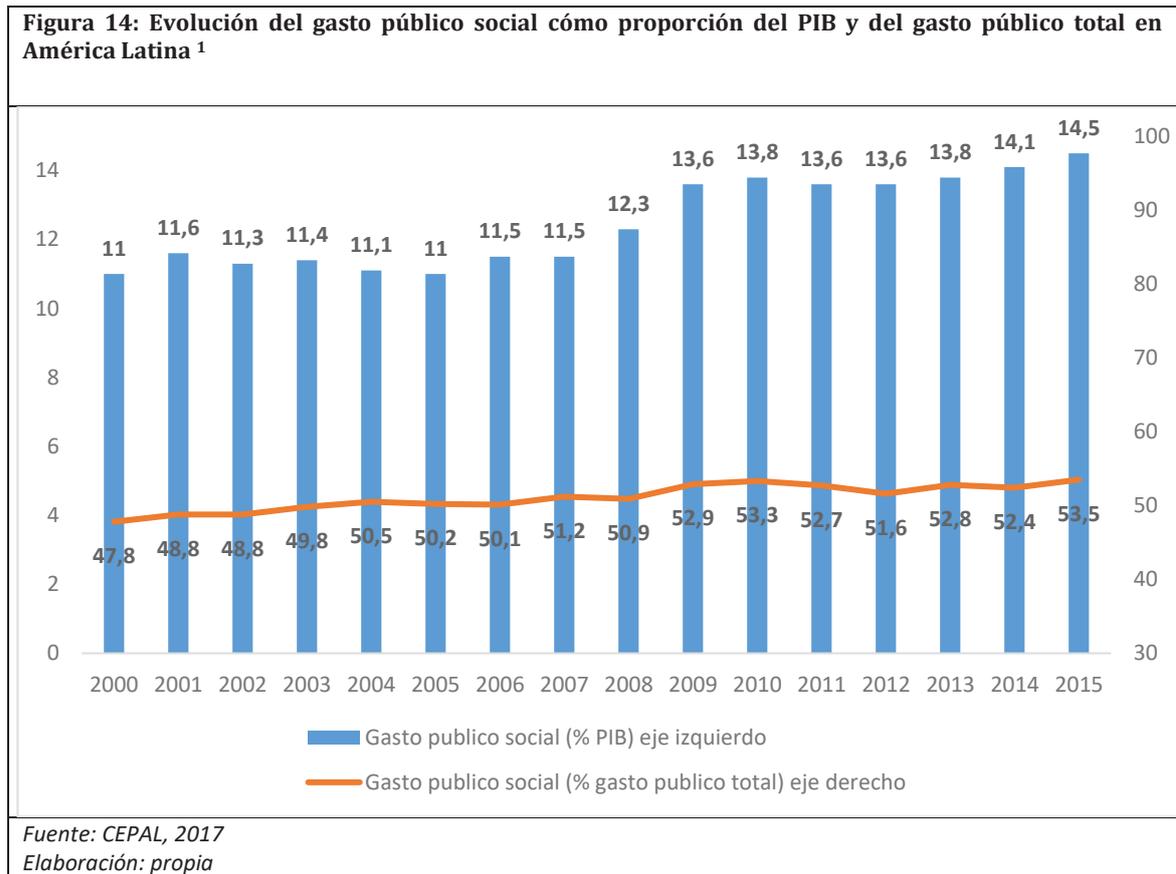
1. Gasto social en América Latina y Ecuador.

En este capítulo voy a tratar con datos sobre la inversión en políticas sociales tanto para el conjunto de América Latina y en más detalle para Ecuador.

Las políticas para luchar contra la pobreza son políticas sociales que se implementan gracias a los recursos destinados al gasto social, por ese motivo es importante poner en perspectiva, cuánto se destina a gasto social; que porcentaje del PIB; cuánto se destina por cada ciudadano y en qué ámbitos sociales se invierte más.

Primero voy a representar gráficamente la evolución que ha tenido el gasto social desde 2000 hasta los últimos datos disponibles, en este caso la fuente de información es la CEPAL.

Los datos para Ecuador serán contrastados con la información que proporciona el propio gobierno de Ecuador, para poder tener otras fuentes de información y también debido a que la CEPAL no dispone de datos para Ecuador de los años 2013 y 2014, para suplir esta falta de información he recurrido a los presupuestos generales de Ecuador de cada año en concreto.



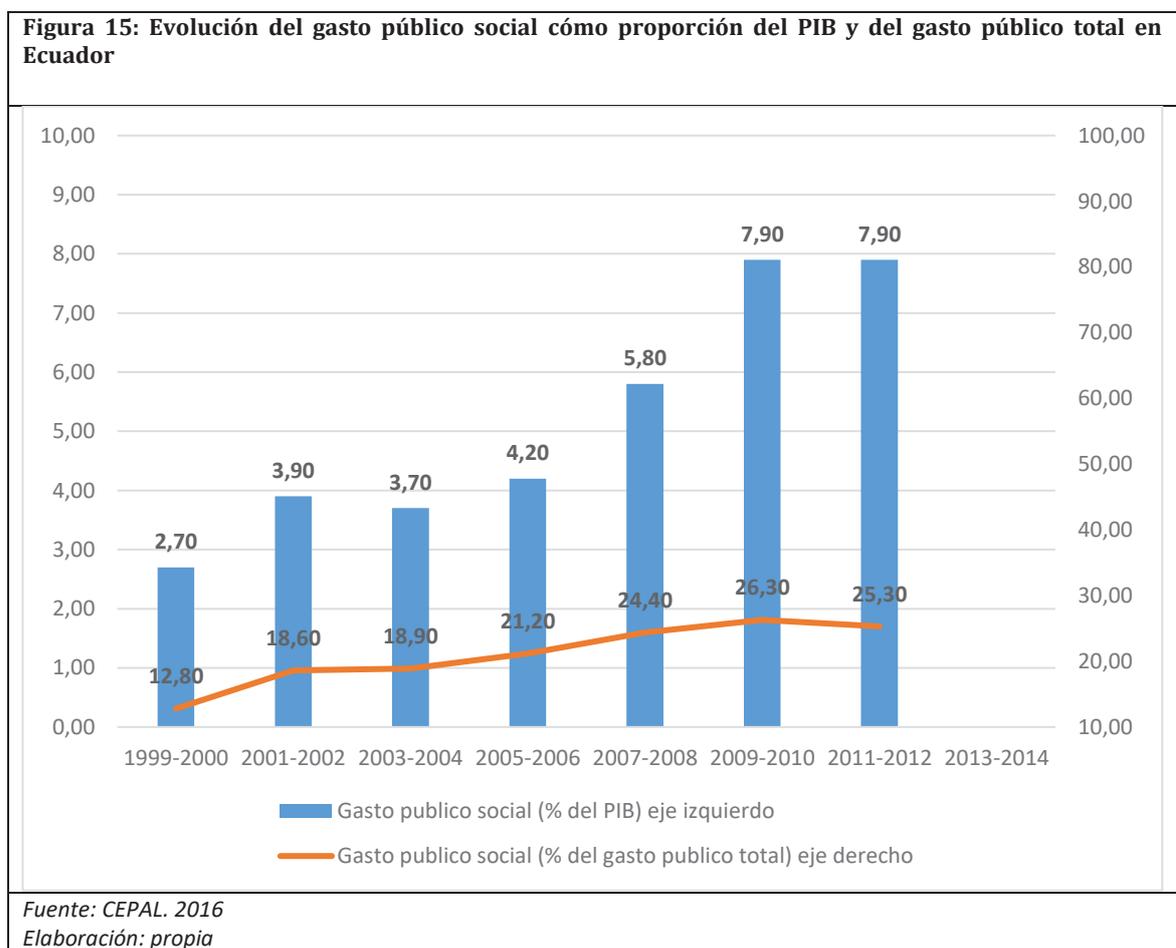
En todo el periodo que muestra la figura 14 se ve un aumento en el gasto público social de los dos ejes, ya sea para el porcentaje del PIB o del porcentaje del gasto público total. Bien es cierto que el aumento es relativamente bajo, pero el incremento es progresivo y sistemático.

En cuanto al gasto público como porcentaje del PIB en términos absolutos no es un porcentaje muy elevado teniendo en cuenta que pocos momentos supera el 10% del PIB. El año 2015, 10,5% del PIB es el primer momento en el que se supera los niveles que se alcanzaron en 2009, 10% del PIB. Este dato es significativo porque los altos niveles que se alcanzaron en el año 2009 se deben a una reacción frente a la crisis de las hipotecas de 2008 (CEPAL, 2017).

¹ Estas cifras están descompuestas en la figura 16, pero en los datos de la figura 14 se incluyen sectores como protección del medioambiente y actividades recreativas que no están incluidas en la figura 16, por ese motivo puede haber una variación de unas décimas en la suma de todos los porcentajes de la figura 14, comparándolos con la figura 16.

Después del año 2009 el gasto se contrae cómo porcentaje del PIB debido a que la mayoría de los países de América Latina hicieron ajustes en política fiscal entre los cuales se encontraba la reducción del gasto público en total, que cómo es obvio afectó al gasto social (CEPAL, 2016).

Ya entrada la crisis financiera mundial, los gobiernos latinoamericanos en general hicieron un gran esfuerzo por aumentar sus inversiones en programas de protección social, en educación, salud y vivienda (CEPAL, 2016), esto se ve en los gráficos del siguiente apartado tanto para Ecuador cómo para América Latina, que desde 2010 en adelante se aumenta significativamente el presupuesto destinado a estos sectores sociales.



En los años 2001-2002 Ecuador era de los pocos países, junto con Nicaragua y República Dominicana, de América Latina que destinaba menos del 7% del PIB al gasto social, todos los demás países superaban esa cifra e incluso la doblaban. Pese a que muchos países hicieron grandes esfuerzos por aumentar el gasto social Ecuador se encuentra, junto con otros países, en el grupo donde se registraron incrementos menores a 4 puntos porcentuales (CEPAL, 2016).

A simple vista se ve que, si comparamos la figura 16 con la 17, se ven grandes diferencias. Por ejemplo, en los años donde la mayoría, pese a estar en periodo de crisis económica, aumentaron las dotaciones de gasto social y en el conjunto de América Latina para el año 2010 destinaban más de un 19% del PIB total a gasto público, en Ecuador se destinaba apenas un 8%.

Al comparar estos datos también se ha de tener en cuenta que dentro del conjunto de América Latina hay países muy diferentes en cuanto a sus políticas económicas donde se encuentra un gran contraste con países que destinan una gran cantidad de recursos a gasto social y otros donde la cantidad es mínima.

En Ecuador el gobierno de Rafael Correa puso mucho énfasis en la implementación de políticas sociales. Las políticas basadas en el concepto del Buen Vivir que aplicó Correa durante su mandato tenían una especial atención en lo social, se implementaron numerosas políticas sociales, cómo el Bono de Desarrollo, el Bono de Vivienda, Hilando el Desarrollo...etc. No solo este énfasis se muestra en la creación de políticas sociales, sino también en la creación de nuevas instancias institucionales cómo el Ministerio de Coordinación de Desarrollo social o la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria. (Minteguiaga, 2007)

1.1. Gasto público por sectores.

Las principales inversiones que se realizan del gasto público son en cuatro sectores estratégicamente importantes para luchar contra la pobreza. Estos sectores son la educación, la salud, la vivienda y el bienestar social, donde se incluyen las prestaciones de la seguridad social y la asistencia social.

En este apartado los datos proporcionados por la CEPAL nos muestran para todos los sectores el porcentaje del PIB invertido en cada uno de ellos, además he considerado importante incluir la inversión que se hace en USD por cada habitante porque nos da una idea muy instantánea, quizás más que el porcentaje del PIB, del esfuerzo que se está destinando a cada uno de estos sectores.

Para los datos de Ecuador la CEPAL no posee datos de los años 2013 y 2014 por lo que, en la medida de lo posible, supliré esta falta de datos con los que proporcione el propio gobierno de Ecuador y los respectivos ministerios.

Cómo ya hemos visto en el apartado anterior la mayoría de países, que se refleja en la figura 16 ha hecho un gran esfuerzo por incrementar el gasto público social, también Ecuador. Pero

no todas las funciones sociales que vamos a ver (educación, salud, vivienda y bienestar social), se han beneficiado de la misma manera.

Cada una de estas funciones del sector público, cómo ya he dicho, tiene su importancia a la hora de reducir la pobreza.

La educación define cómo uno de los ejes centrales para reducir las desigualdades, y por tanto la pobreza, no la soluciona directamente, pero sí es un mecanismo para llegar a su reducción.

La CEPAL en su informe sobre desarrollo social inclusivo de 2015 mencionaba que “la educación es uno de los principales campos de reducción de las desigualdades y una vía para la superación intergeneracional de la pobreza, debido a los círculos que existen entre una mayor educación, movilidad socio ocupacional y mejora de los ingresos”.

En la ENIEP 2014 se señala la educación, y más en concreto a la escolaridad cómo uno de los factores determinantes para superar la pobreza por ingresos. Añadiendo que la educación en términos intergeneracionales es un factor decisivo para la movilidad social.

Por ese motivo apostar por la inversión pública en educación es un factor importante cuando se habla de políticas de lucha contra la pobreza.

La salud no es un sector que directamente a través de su mejora se reduzcan los niveles de pobreza, pero sí es un sector estratégico porque un inadecuado sistema de salud va a afectar en mayor proporción a las personas con menos recursos.

El principal problema que existe en el sector de la salud es la brecha social que existe en las condiciones de acceso a la atención sanitaria. La identificación de los rezagos y las brechas sociales en materia de condiciones y atención de la salud y las medidas para superarlos deben considerarse estratégicamente, cómo un componente esencial de la acción pública integral destinada a romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad y, en definitiva, alcanzar el desarrollo humano sostenible (CEPAL, 2015).

Por ese motivo es importante el aumento del gasto público social en el sector de la educación para poder disminuir la brecha que existe en el acceso a los sistemas de salud, y conjuntamente con el aumento del gasto la extensión de su cobertura.

La vivienda es otro factor muy importante cuando hablamos de pobreza, América Latina sigue teniendo un gran déficit habitacional, tanto en cantidad cómo en calidad y esto se da especialmente entre los sectores de la población pobre (Jordán y Martínez. 2009).

El entorno en el que viven las personas importa tanto cómo las destrezas y características de estas, si no más. Una política social óptima debería por lo tanto equilibrar el apoyo directo a los pobres crónicos con un aumento de las inversiones dirigidas a mejorar el entorno en el que habitan los pobres (Vakis, et all, 2015).

Y por último el apartado llamado bienestar social, en el cual se incluyen los gastos en seguridad social y asistencia social. De la asistencia social me ocuparé en el capítulo siguiente porque dentro de la asistencia social se encuentran los programas que se implementan para reducir la pobreza cómo los programas de transferencias condicionadas.

Estos programas tienen cómo objetivo redistribuir el ingreso y así reducir la pobreza actuando en áreas cómo la seguridad social, el mercado laboral y la asistencia social (PNUD, 2016).

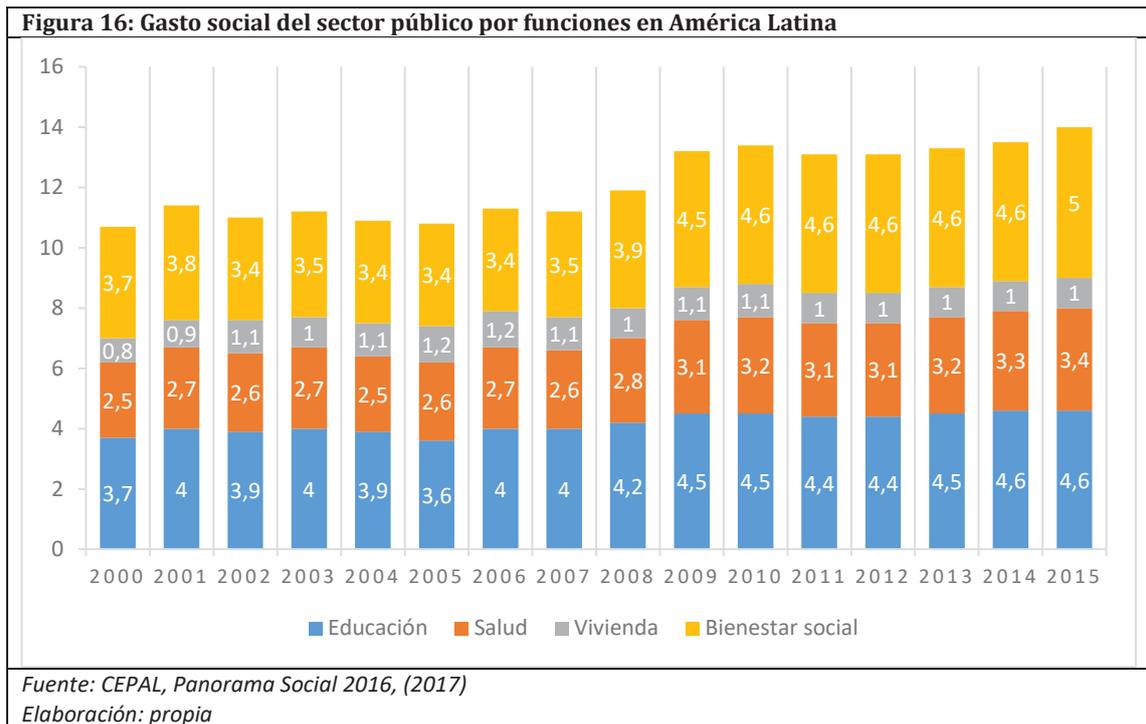
La importancia del gasto en bienestar social para reducir la pobreza viene dada porque estos programas no solo han constituido una gran innovación de la asistencia social orientada a reducir la pobreza presente, sino que al mismo tiempo tienen por objetivo interrumpir el ciclo de reproducción de este problema al colocar el ingreso de hoy al servicio de la formación del capital humano de mañana. (PNUD, 2016)

Según la OIT, las políticas de protección social desempeñan un papel determinante en la realización del derecho a la seguridad social para todos, en la medida en que contribuyen a la reducción de la pobreza y la desigualdad (OIT, 2015).

1.1.1 Gasto público en América Latina.

En líneas generales la tendencia de la inversión en América Latina en educación es ascendente, muy lentamente, pero de manera progresiva; en los quince años que representa la gráfica el aumento no llega ni a un 1% del PIB.

El gasto público que se invierte en salud para América Latina es más bajo que la inversión en educación, pero aun así la tendencia también es ascendente aumentando cada bienio una media de 0,2%.

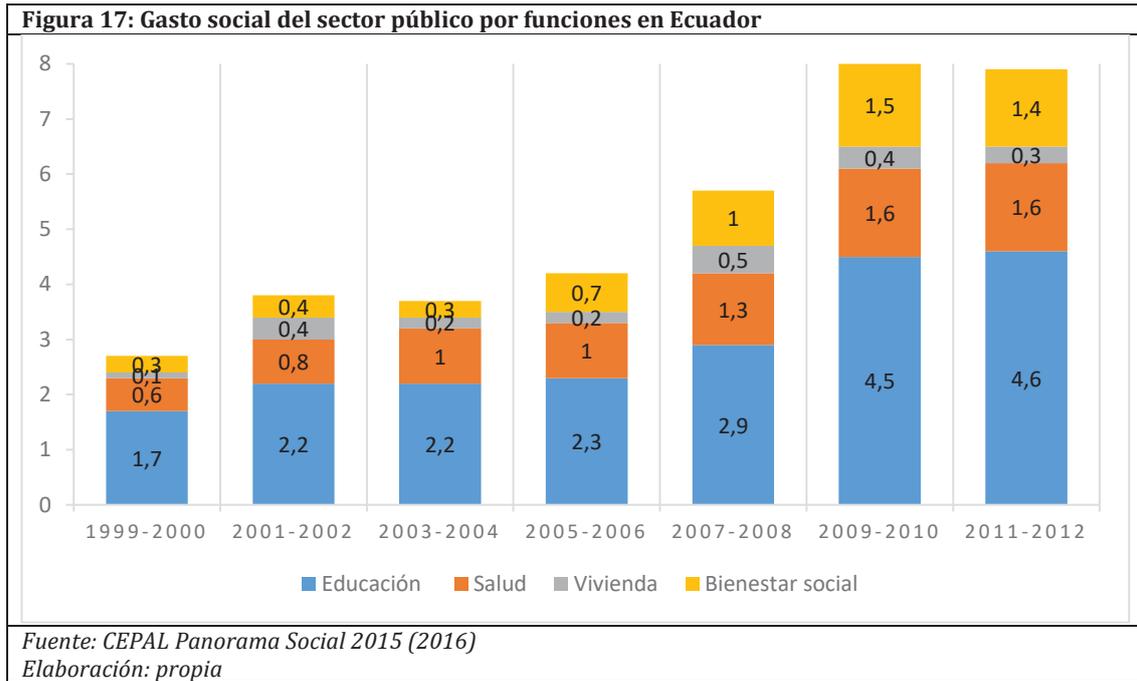


Cómo he dicho y se puede observar en la figura 16 América Latina destina muy poca cantidad de recursos de la inversión pública a la vivienda, en el sentido de que su porcentaje de PIB no supera ni el 1.5% y comparándolo con el resto de funciones del gasto social, es a la que menores recursos destina.

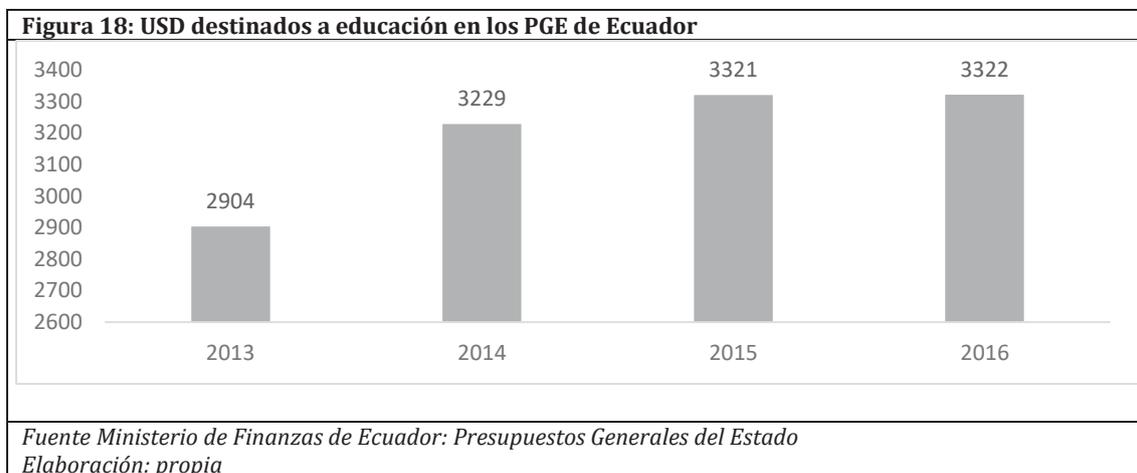
La inversión que hace el conjunto de América Latina en bienestar social refleja un gran esfuerzo económico, representa altos porcentajes respecto al PIB y respecto a los otros sectores que se explican en este punto, de los cuatro sectores es el que inversión recibe. Además de esto el gasto público en este sector se ha ido incrementando a medida que avanzaba el siglo.

1.1.2 Gasto público por sectores en Ecuador.

En Ecuador la línea de inversión en educación no es tan progresiva cómo en América Latina, ya que tiene un cambio muy brusco que se produce a partir del año 2008, donde sube significativamente la inversión en educación llegando a rozar cifras cercanas a las de América Latina en cuanto al porcentaje del PIB invertido

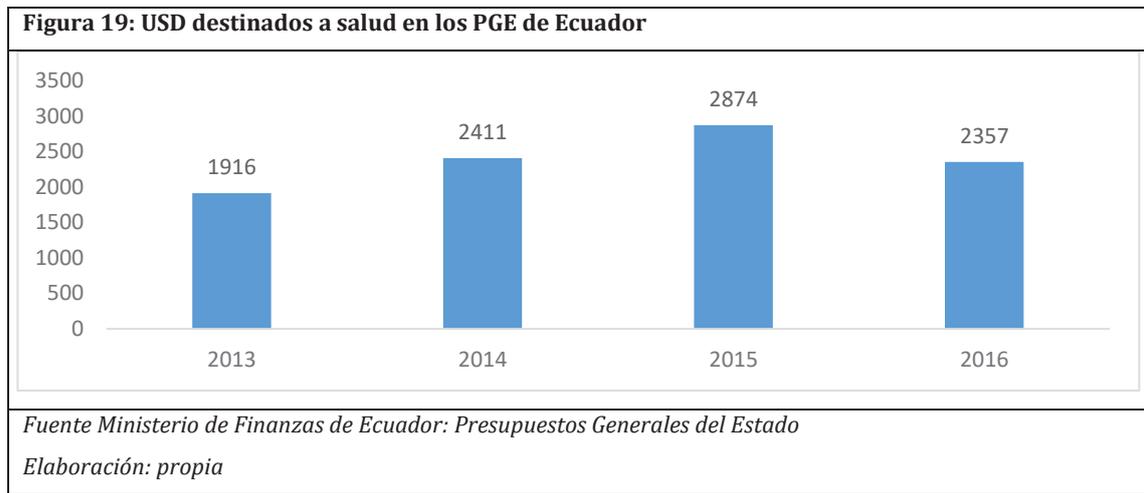


Debido a la falta de los mismos datos para Ecuador en los años posteriores a 2012, los presupuestos generales del estado de cada año nos muestran la inversión en bruto de millones de dólares que se invirtieron en educación, para que de esta manera podamos ver la evolución que ha tenido el gasto.



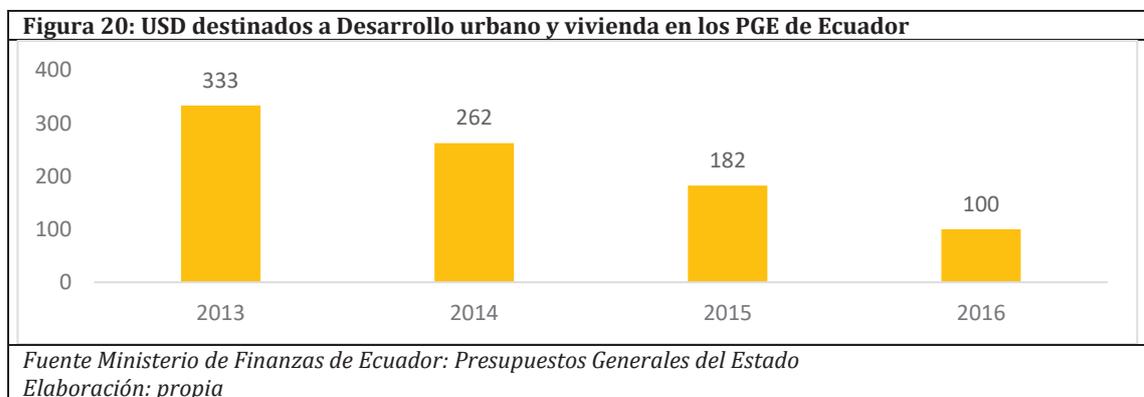
En la figura 18 se puede ver que la evolución en el gasto ha sido ascendente hasta 2016, con un gran aumento del presupuesto del año 2014 al año 2015 donde se aumentó en más cien millones el gasto en educación. En el año 2016 la cifra siguió en aumento, pero el aumento no fue nada significativo. Ecuador de los cuatro sectores que se analizan en este capítulo, es a la educación a la que mayores recursos destina con diferencia de la otras tres.

El gasto público en salud en Ecuador comparándolo con el gasto en América Latina, es considerablemente menor, no llegando ni al 2% del PIB ni superando los 100 \$ per cápita. También es considerable la diferencia de la inversión en educación en Ecuador y en salud, donde esta última no alcanza ni la tercera cifra más baja invertida en educación. Claramente se destinan menos recursos a la salud que a la educación de manera significativa y representativa.



El gasto en salud sigue una tendencia diferente a la de la educación en la figura 18, es decir aumenta hasta 2015, aunque no en las mismas cantidades que la educación, para luego disminuir en 2016.

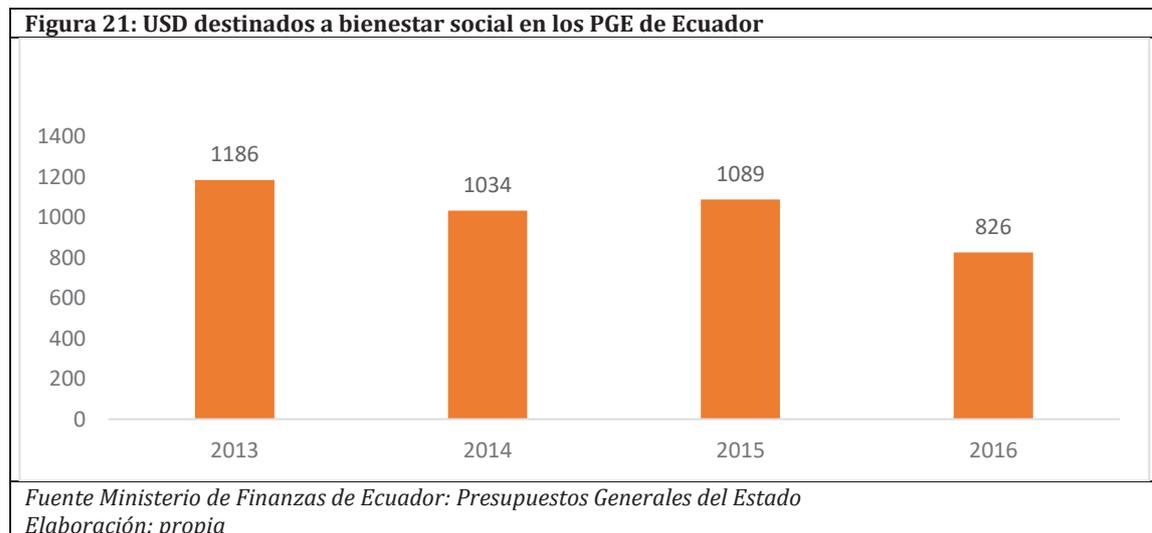
La inversión en vivienda en Ecuador representa un porcentaje del PIB mínimo, con una inversión per cápita superando escasamente los 20\$ y no llegando en ningún momento ni siquiera al 1% del PIB. Está claramente muy por debajo del gasto que se hace en el conjunto de la región, que, aunque también es bajo, los niveles de inversión de Ecuador en vivienda son insignificantes.



La inversión en desarrollo urbano y vivienda no sigue las líneas anteriores, sino que disminuye en 2015, al contrario que educación y salud, y su inversión no se recupera en 2016, sino que sigue disminuyendo.

El gasto en bienestar social que aquí se compone del gasto en seguridad social y asistencia social, comenzó la década en porcentajes mínimos, para después aumentar de una manera muy significativa, triplicando en muchos casos la inversión y superando la inversión que se hace en vivienda. Esto se debe al hecho de que a partir del año 2008 se empezaron a implementar programas relacionados con el aumento de los ingresos para reducir la pobreza, que veremos en apartados siguientes.

Aun así, los datos para América Latina reflejan un gran esfuerzo económico que no se ve reflejado en Ecuador.



El gasto en bienestar no sigue unas líneas generales, el pico más alto lo encontramos en 2013, para reducirse después. En 2015 vuelve a aumentar y en 2016 se reduce drásticamente, debido al ajuste fiscal que he mencionado anteriormente, al que el gobierno de Ecuador debe hacer frente debido a la desaceleración económica.

Cómo acabamos de ver el crecimiento del gasto público por sectores no se comporta de la misma manera para América Latina que para Ecuador. Mientras que en el conjunto de la región el aumento del gasto público social se ve reflejado en mayor medida en el sector del bienestar social (seguridad social y asistencia social) figura 18, Ecuador prioriza la inversión del gasto público social en Educación figura 17.

La CEPAL nos indica que en América Latina el gran incremento del gasto social en bienestar social se debe al envejecimiento de la población en un gran número de países, esto ha hecho que se tengan que destinar más recursos a pagar las prestaciones de la seguridad social.

Por el contrario, el sector que menos incrementos recibió fue la vivienda, pese a que unas condiciones inadecuadas de esta genera pobreza, segregación y marginalidad, ya que afecta a la población que tiene menos recursos e incide indirectamente en el aumento de demandas del sistema de salud (CEPAL 2016).

IV. LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA.

Las políticas sociales en América Latina, entre las que se incluyen las políticas para la lucha contra la pobreza, a lo largo de los años han ido cambiando, esto se debe a las distintas corrientes de pensamiento económico y social dependiendo de los momentos históricos (Cecchini y Martínez, 2011). Además, a esto hay que añadir que cada país vive su propio momento histórico, y no tiene por qué coincidir las políticas que se implementan en uno con las de los demás.

Para no extenderme mucho voy a pasar rápidamente por la historia dividida en cuatro momentos de la política social de manera muy breve (Cecchini y Martínez, 2011).

- “Principios S. XIX: el modelo de desarrollo era liberal primario exportador, se dieron los primeros ejemplos de seguridad social del sector formal de la economía; la asistencia se concebía como caridad; hay escasa regulación por parte del Estado, pero comienzan las políticas en los sectores de la educación y la salud.
- Crisis de 1929, Gran Depresión, posguerra y guerra fría: en este momento nos encontramos con el modelo de sustitución de importaciones; ya existe una seguridad social basada en el empleo del sector formal; la asistencia se convierte en subsidios a los alimentos y combustibles; crecen los sectores de la educación y la salud, la cual la provee el Estado.
- Crisis de la deuda de principios de 1980: debido a la crisis comienzan los recortes en el gasto; la seguridad social en algunos países se financia con capitalización individual de fondos; la asistencia se focaliza en los pobres y se comienzan a externalizar los servicios sectoriales.
- Siglo XXI: es el siglo de la competitividad como modelo de desarrollo, donde coexiste la protección como asistencia y acceso a la promoción y la protección como garantía ciudadana.”

Actualmente América Latina tiene mayormente como base de sus políticas sociales la protección social contributiva que depende del empleo formal (Cecchini y Martínez, 2011), esto supone un problema porque América Latina tienen un gran sector informal de empleo y según datos de Naciones Unidas, sólo el 19% de los trabajadores del sector formal en 2008 tenía cobertura de la seguridad social, a esto hay que añadir datos de la CEPAL que nos indican que en ese mismo año en América Latina, en una muestra recogía

para 12 países el 41% de los trabajadores no disponía de un contrato formal en 2006. Por tanto, este modelo deja unos altos números de personas sin protección social.

Frente a estas situaciones han tenido que buscar mecanismos de protección social no contributiva que permitieran el aseguramiento de las personas que no trabajaran en el sector formal de la economía, cómo son las transferencias de ingresos para luchar contra la pobreza.

En América Latina también se han implementado otras políticas no contributivas para luchar contra la pobreza, cómo los subsidios a la contratación de trabajadores que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad; subsidios específicos para el consumo; pensiones solidarias y no contributivas (Cecchini y Martínez, 2011).

Pero para superar la pobreza la CEPAL argumenta que no solo son suficientes las políticas focalizadas en las personas en situación de pobreza, sino que es necesario complementar estas con la inclusión de esa población en programas universales sectoriales. Sus argumentos son que las políticas focalizadas no se pueden establecer de manera aislada, ya que siempre tienen relación con servicios sociales básicos cómo salud o educación; cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es débil es básico el apoyo de los servicios sociales básicos para hacer frente a la pobreza. (CEPAL, 2015)

Actualmente en América Latina se han ido fortaleciendo los programas que vinculan focalización y universalización, cómo por ejemplo el hecho de introducir condiciones para acceder a beneficios de los programas, cómo en el caso de los programas de transferencias condicionadas. Esta política contra la pobreza está focalizada en los más pobres, pero su acceso está condicionado a la satisfacción de ciertas condiciones en los sectores de la salud, educación...

Con esto lo que se busca es que, debido al carácter multifacético de la pobreza, se quiere que las personas adquieran capacidades, destrezas y habilidades para superar la pobreza y que no se reproduzca intergeneracionalmente, no solo dar una cantidad de dinero al mes, sino que se busca romper con la pobreza a través de la adquisición por los prestatarios de una serie de obligaciones. (CEPAL, 2015)

Hilando con la descripción de los momentos de la política social a lo largo de la historia, me quiero centrar en el último porque es el actual. La protección cómo una garantía de derechos de los ciudadanos comienza a instaurarse en la región hacia el año 2000, entramos en un nuevo enfoque de las políticas sociales.

Desde este enfoque de derechos la implementación de políticas sociales no tiene que dejar a un lado las necesidades específicas de la pobreza, pero estas políticas deben estar disponibles para el conjunto de la población. Por ese motivo hay que desarrollar sistemas integrales de protección social universales. Por ello las políticas sociales deben garantizar la universalidad, solidaridad, igualdad, inclusión y la eficiencia. (CEPAL, 2015)

1. Evolución de las políticas públicas contra la pobreza en Ecuador.

Hay varios tipos de políticas sociales que se diferencian entre sí dependiendo de si quieren obtener resultados a corto o largo plazo, de sí son universales o focalizados

Los años 80, en cuanto a políticas sociales, se caracterizan por implementar un enfoque de protección frente a situaciones de emergencia, en este contexto nacieron los programas orientados a reducir la pobreza, entre ellos las transferencias monetarias o de ingresos que veremos a continuación. (Carranza y Cisneros, 2014).

Hay otro tipo de política sociales que también pretenden luchar contra la pobreza, pero a largo plazo, por lo que sus resultados también serán visibles en un plazo más amplio. La diferencia de estas políticas con las anteriores es que estas no pretenden hacer frente a una situación momentánea agudizada por las crisis económicas, sino que pretende sentar unas bases que puedan ser efectiva en el largo plazo. Este enfoque de protección considera la pobreza un problema dinámico que requiere de intervenciones complejas, cómo la regulación del mercado laboral, transferencias no contributivas o el aumento de los beneficiarios de desempleo (Cecchini y Martínez, 2011).

Por último, las políticas sociales que buscan la universalización y la protección integral de los ciudadanos, independientemente de sus contribuciones salariales. Este enfoque pretende asegurar para todos los ciudadanos unos niveles mínimos de protección no condicionados, cómo por ejemplo la seguridad social y la asistencia social (Cecchini y Martínez, 2011). Este tipo de enfoques también permiten luchar contra la pobreza porque cubren unas necesidades básicas, tanto de las personas en situación de pobreza cómo no, y por tanto no tienen que destinar recursos propios para satisfacer esas necesidades. Además, este enfoque es muy importante, porque cómo ya dije en el capítulo anterior un programa de salud universal pretende reducir la brecha que existe las condiciones de acceso a la atención sanitaria. La identificación de los rezagos y las brechas sociales en materia de condiciones y atención de la salud y las medidas para superarlos deben considerarse estratégicamente, cómo un

componente esencial de la acción pública integral destinada a romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad y, en definitiva, alcanzar el desarrollo humano sostenible (CEPAL, 2015).

En Ecuador entre el periodo que corresponde a 1935 y hasta finales de los años ochenta, principios de los noventa el modelo de políticas sociales imperante era el primero de los modelos, donde solo se daba acceso al IESS, y por tanto cobertura social, a los trabajadores del mercado laboral formal.

Los años noventa no se caracterizan por una mejora en las condiciones de acceso a las prestaciones de las políticas sociales, ya que se enmarca en una época de problemas fiscales y macroeconómicos, donde predominaron las privatizaciones y los ajustes estructurales, por tanto, la inversión en gasto social se redujo (Carranza y Cisneros, 2014). Esto tuvo como consecuencia que “aumentará la desigualdad entre los más ricos y los más pobres, se duplicó al pasar de 19,7 veces en 1990 a 41,2 veces en el año 2000” (Banco Central del Ecuador, 2010, pág. 68). Por otra parte, el aumento de la desigualdad también puede observarse a través de la fluctuación del coeficiente de Gini, que en 1990 fue 0,46 mientras que en 1999 alcanzó 0,57 (Banco Central del Ecuador, 2010).

Es importante el acontecimiento ocurrido en 1998 cuando se creó una nueva Constitución, en la cual se reconocía que la seguridad social era un deber del estado, y un derecho de todo ciudadano (Carranza y Cisneros, 2014). Este acontecimiento reconoce no tácita, pero sí implícitamente el carácter universal del acceso a la seguridad social.

El final de la década de los noventa y principios del nuevo S. XXI está marcada, cómo ya he explicado anteriormente, por la dolarización. Ante la mala situación económica que atravesaba Ecuador en esta época se implementaron programas sociales para intentar aliviar los efectos negativos de la económica. Ante la situación de crisis se elaboró un “plan social de emergencia” (Carranza y Cisneros, 2014)., este tipo de planes tienen su importancia para luchar contra la pobreza a corto plazo, consiste en poner en marcha programas o nuevas acciones que respondan a la crisis actual y den mayor protección a la población vulnerable, se trata por tanto de programas urgentes y de corto plazo (Vos et. al, 2000).

En este plan se elaboraron programas que actuarían en el sector de la salud (maternidad

gratuita y medicamentos genéricos), educación (Beca Escolar) y programas de transferencias en especie (programas de alimentación y nutrición) y en efectivo (Bono Solidario²). Estas iniciativas integraron lo que se denominó la Red de Protección Social (Carranza, 2010).

En el año 2001 se llevan a cabo reformas estructurales, estas reformas ya no consistían en programas a corto plazo para luchar contra la pobreza en situaciones de urgencia, sino que se trató de una reforma de la Ley de Seguridad Social en tres aspectos: estructural, paramétrico e institucional, y de control. Siguió manteniéndose el carácter de sistema público, pero dando la posibilidad al ahorro individual administrado por prestadores privados; se aumentó la edad de jubilación, de 55 a 60 años; se amplió los servicios de atención de salud a los cónyuges e hijos menores de 6 años de los afiliados y la libre elección del prestador de salud, que podían ser públicos o privados (Carranza y Cisneros, 2014). Esta reforma de la Seguridad Social no duró mucho, en 2004 fue declarada inconstitucional por el TC.

En el año 2004 se implementó la “Agenda Social Básica para Combatir la Pobreza-Juntos Podemos”, con esto se quería reducir la pobreza extrema y promover la redistribución en las zonas donde había menor desarrollo y mayor vulnerabilidad, se centró en el trabajo, educación, salud y vivienda y sobre todo en mujeres, niños y ancianos. (Carranza, 2010). Dentro de esta agenda también encontramos transferencias monetarias condicionadas, el Bono Solidario implementado en 1998, se siguió implementando en este plan, pero pasó a llamarse Bono de Desarrollo Humano (Carranza y Cisneros, 2014).

La tabla 2 nos muestran los porcentajes de personas que estaban bajo un seguro que les cubría la atención sanitaria.

CARACTERÍSTICAS	Total Nacional	Urbano	Rural
1999	20.87	20.69	21.13
2006	21.4	22.24	19.84
2014	41.44	43.45	37.21

Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida - ECV
Elaboración: propia

Cómo se puede ver había más gente sin seguro que con él, la población no asegurada aumenta cuando se habla de zonas rurales, al igual que la pobreza, salvo en el periodo de 1999 que la población rural tiene un mayor porcentaje de personas aseguradas que la zona urbana, esto

² Sobre el Bono Solidario hablaré más detenidamente en el capítulo siguiente.

se debe a que la población vivía mayoritariamente en zonas rurales. Además, entre los más pobres la cobertura con un seguro de salud estaba entre un 12 y un 18%, a medida que disminuía la pobreza esta cobertura aumentaba hasta un 25-35%. (PND, 2007). También a medida que han ido sucediéndose las reformas de la Seguridad Social la cobertura total nacional ha ido aumentando.

Este segundo periodo que acabamos de ver, en cuanto a políticas sociales, desde finales de los noventa, hasta mediados de la década 2000, se encuentra dentro del segundo enfoque que he explicado anteriormente (Carranza y Cisneros, 2014).

El tercer enfoque explicado se impone en Ecuador a partir del año 2007, sobre todo con la aprobación en 2008 de la nueva Constitución, este periodo se caracteriza por la presidencia de Rafael Correa y sus políticas para erradicar la pobreza. Marcaron el inicio de esta época el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y también el de 2013-2017, de los cuales hablaré en el siguiente apartado.

Actualmente en Ecuador se combinan cuatro tipos de intervenciones sociales (Naranjo, 2013):

- Protección social contributiva, esta es la seguridad social que incluye: pensiones, jubilaciones y seguros de enfermedad.
- Protección social no contributiva: son las transferencias monetarias y no monetarias para luchar contra la pobreza.
- Sectoriales:
 - Educación: en Ecuador la educación pública es laica, gratuita hasta el tercer nivel de educación superior, obligatoria para los niveles inicial, básico y bachillerato.
 - Sistema de salud: aunque ha sufrido varias reformas mantiene la gratuidad de los servicios de salud para todos los usuarios de la red y pretende llegar a lograr la universalidad, integralidad y equidad, porque depende de tres subsistemas que cubren la demanda: el IESS 40% de la demanda; MSP el 3%, el ISSFA e ISSPOL alrededor del 1% y luego los servicios municipales de salud preventiva y privados que no llegan al 1%.
 - Vivienda: Ecuador tiene un gran déficit habitacional y debe hacer aún muchos esfuerzos en esta materia. La principal política, que explico más adelante, es el “Bono de Vivienda”.

- Distribución ingresos:
 - Subsidios y controles de precios con propósito social. Existen numerosos subsidios para los consumidores de derivados del petróleo, electricidad, harina; productores agrícolas; al migrante.
 - Control de precios los bienes de la canasta básica: debido a la dolarización se impulsó el Programa Soco Tienda, incorpora a las tiendas productos básicos a precio referencial.

1.1. El Plan Nacional del Buen Vivir

El primero de estos planes es el de 2007-2010, en él se declaró cómo política prioritaria la implantación del aseguramiento universal de la salud, para que no se den exclusiones de cobertura como las mostradas en el cuadro 4, el plazo que se dio para lograr el aseguramiento universal fue de diez años (PND, 2007).

Dentro del plan para universalizar la seguridad social, se implementaron diferentes programas orientados a la población más vulnerable los jóvenes y las mujeres:

- Programa Integrado de Micronutrientes: tenía como objetivo la reducción de los problemas nutricionales. La cobertura era el total de las mujeres embarazadas, niños/as menores de 1 año y de 6 a 36 meses que acudan a consulta.
- Programa de Alimentación y Nutrición (PANN): se implementó para atender a las demandas nutricionales de niños/as hasta 36 meses, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia: ampliar la ley en vigencia desde 1994, sobre todo a las zonas rurales, ampliar la cobertura a la población indígena, además de incluir a las parteras indígenas y no indígenas.

En cuanto a la vivienda en el plan se reconoce la importancia que juega en la calidad de vida de las personas, ya vimos que es uno de los estándares de medición del IPM y también la relación que tiene con la pobreza explicado en el apartado 3.2.2., la pobreza agudiza que las condiciones de habitabilidad de las viviendas sean más precarias.

En el plan se reconoce que las condiciones y la calidad de vida también tienen relación con las condiciones personales de salud, “Los casos de enfermedades transmitidas por vectores están asociados con hábitos no saludables y el precario entorno de la vivienda, falta de drenaje,

calles llenas de lodo y basura. Intervenciones dirigidas a construir asentamientos humanos urbanos y rurales [...] mejorarán la calidad de vida de las familias.” (PND, 2007)

De entre los programas que se implementaron en el sector de la vivienda destaca el bono de vivienda: Impulso al sector vivienda mediante la sociabilización del bono de la vivienda del Estado en las distintas provincias del país. (PND, 2007)

Este bono se compone de varias partes, según el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda a fechas actuales (2017):

- “Bono de Adquisición de vivienda: consiste en la entrega por parte del Gobierno Nacional un incentivo económico para financiar la adquisición de una vivienda que forme parte de un Proyecto Inmobiliario de Interés Social. El valor del incentivo económico depende del valor de la vivienda y de la capacidad económica del núcleo familiar. El bono oscila entre los 4000 USD y los 6000 USD, dependiendo del valor de la vivienda a adquirir.
- Bono para mejoramiento de vivienda: este tipo de bono también se trata de un incentivo económico, pero en este caso para la mejora, la terminación o ampliación de la vivienda ya existente. Los requisitos del valor del bono son iguales que los anteriores. El bono es de 2000 USD, sin diferenciar si la vivienda es urbana o rural.
- Bono para Construcción de Vivienda Nueva en Terreno Propio: también consta de la entrega de un incentivo económico, en este caso para la construcción de una vivienda en un terreno propio. El bono oscila entre los 6.000 USD si la vivienda es en terreno urbano o rural, y los 8000 USD si el terreno es amazónico.”

En cuanto a la Educación se continuó con el Plan Decenal de Educación 2006-2015 (Ministerio de Coordinación de Patrimonio de Ecuador y UNICEF, 2015), mediante el cual se querían incrementar los recursos destinados a este sector:

- Aumentar el porcentaje de PIB invertido
- Universalizar la Educación General Básica y la Inicial
- Lograr cubrir al menos al 75% de la matrícula de bachillerato
- Erradicación del analfabetismo y dar educación continua para adultos
- Mejorar la calidad de la educación

- Mejoramiento de la formación, revalorización del rol y el ejercicio docente, a través de mejoramiento de la formación inicial y la capacitación permanente

También se implementó otra política “Hilando el Desarrollo”, mediante el cual se pagaba los uniformes de los alumnos de las escuelas públicas y fomentar la asociación de pequeños artesanos en microempresas textiles para la fabricación de los uniformes de la localidad. (PND, 2007).

El PNBV 2013-2017 al igual que el plan anterior propuso numerosas reformás en materia de política social, pero yo quería destacar la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, 2014).

Esta estrategia es de suma importante porque lo que hace es realizar una intervención política intersectorial y también entre los diferentes niveles de gobierno. Se propone varias metas en relación con la erradicación de la pobreza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, 2014):

- La erradicación de la pobreza extrema por ingresos en el año 2017, esta meta tiene como objetivo que se garantice el consumo de una canasta mínima de alimentos.
- Reducir la pobreza multidimensional³: se pretende reducir a un 15,9% la pobreza multidimensional a través del cumplimiento de la cobertura de agua potable, alcantarillado, vivienda adecuada y erradicación de la pobreza extrema.

En cuanto a los sectores que en este plan se consideran cómo bienes superiores y que son algunos de los factores explicados en el capítulo 3, salud, educación y vivienda también se proponen una serie de metas a alcanzar:

- Salud: reducir la mortalidad; erradicar la desnutrición infantil; eliminar las infecciones de VIH en recién nacidos...
- Educación: incrementar las tasas de asistencia y matriculación en todos los niveles educativos y reducir el analfabetismo de la población indígena.
- Vivienda: reducir los hogares que viven en hacinamiento y disminuir el déficit habitacional nacional y rural.

³ La pobreza multidimensional a la que se refieren en la ENIEP no es la misma que la usada por la OPHI que explique en el capítulo 2, si no que usa unas mediciones propias del gobierno de Ecuador.

El PNBV 2013-17 realiza más reformas que la ENIEP, cómo la reforma de la seguridad social y del Bono de Desarrollo Humano al que dedicaré un capítulo completo.

En cuanto a la reforma de la seguridad social, se han realizado modificaciones en la relación que existía entre el aseguramiento a la seguridad social y el trabajo formal. Debido a que Ecuador tiene altas tasas de empleo informal, la cobertura de la seguridad seguía siendo baja, en 2012 solo el 41% de la población estaba asegurada, por ese motivo en esta reforma se pretende universalizar el derecho a la salud a través de la vinculación con instrumentos no contributivos (Carranza y Cisneros, 2014).

Se ha ampliado la cobertura a sectores que cómo he dicho anteriormente estaban incluidos porque pertenecían al sector informal, cómo son el trabajo doméstico, por cuenta propia y también se amplía a la cobertura a los familiares del afiliado. (Carranza y Cisneros, 2014).

V. LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE RENTA.

Los programas de transferencias de ingresos han sido una de las políticas más populares y una de las más implementadas en toda América Latina para luchar contra la pobreza. Si bien ha sido una política implementada en muchos países, cada país la ha adaptado y aplicado de una manera diferente, además de que ha ido evolucionando con el paso de los años

El programa de transferencia de ingresos o también llamado transferencia condicionada, surgió en los años 90 en Brasil, como un programa para entregar dinero en efectivo a familias en situación de pobreza, a cambio del compromiso de las familias con la escolarización de los hijos (CEPAL, 2011).

Desde entonces un gran número de países, entre ellos Ecuador han usado la transferencia condicionada de ingresos como un mecanismo para luchar contra la pobreza. En Ecuador se llama Bono de Desarrollo y se implementó por primera vez en 2003 (CEPAL, 2011).

1. Características de los programas de transferencias condicionadas de renta.

Cómo ya he dicho en cada país la implementación de los PTC ha sido diferente, pero todos ellos tienen características comunes. Tienen como base común que todos los PTC consisten en la entrega de un monto monetario y no monetario (cómo pueden ser material escolar o alimentos), a familias bajo situación de pobreza / pobreza extrema, a cambio de que estas familias cumplan ciertas condiciones. Las condiciones suelen estar ligadas a sectores como la educación, salud... (CEPAL, 2011).

Tengo que destacar el papel que juegan las mujeres en los PTC, generalmente son las receptoras de las transferencias, y las encargadas de administrar los recursos que se le proporcionan y también están al cargo de que se cumplan las condicionalidades asociadas a la transferencia de los recursos (CEPAL, 2011).

Ya hemos visto la característica que tienen en común, las variaciones que puede haber dentro de cada PTC son mayores, haciendo de cada PTC único (CEPAL, 2011):

- *Población a la que va destinada:* el destino de los PTC puede estar orientado a familias en situación de pobreza o extrema pobreza; pero también pueden incorporar un concepto de familia más amplio que incluye también un mayor número de carencias, no solamente pobreza por consumo. También pueden variar las edades a la que van dirigidas las condiciones, por ejemplo, si hablamos de condicionantes educacionales

puede variar la edad de los niños que deben asistir a la escuela, ampliándose a los adolescentes de un nivel educativo superior.

- *Selección de destinatarios*: es importante el método mediante el cual se seleccionan los beneficiarios de los PTC. Cómo ya he dicho depende de la definición que se dé de familia y si la selección se hace mediante pobreza por consumo o pobreza multidimensional.
- *Criterios de salida del PTC*: normalmente los criterios utilizados para decidir que ya no son beneficiarios del PTC está en relación con el cumplimiento de los objetivos. Esta parte es especialmente importante, porque se han de asegurar que si alguien ya no es beneficiario de la prestación sea porque no volverá a necesitar de la asistencia social. Esto no siempre es así, normalmente se deja de ser beneficiario porque ya no cumple las condiciones de elegibilidad, cómo por ejemplo que los hijos hayan superado la edad condicionante para recibir la prestación. Otra regla puede ser marcar un número máximo de años de los cuales una familia puede beneficiarse del PTC.

Otra de las características es que los PTC ofrecen no solo transferencias monetarias, sino que juegan un papel muy importante las transferencias no monetarias. Hay dos tipos de PTC, los que entregan beneficios demandados por las familias (demanda), y los que entregan beneficios demandados por los proveedores de servicios (oferta) (CEPAL, 2011).

Las prestaciones a la demanda pueden ser: transferencias monetarias, no monetarias y servicios, dependiendo de la función del PTC implementado.

Las transferencias monetarias: consistentes en dinero, característica común en todos los PTC (CEPAL, 2011). Tiene como objetivo asegurar a las familias pobres un nivel mínimo de recursos para poder realizar un consumo básico y poder facilitar el acceso a las prestaciones sociales (Cecchini y Martínez, 2011). Estas transferencias monetarias pueden ser de uso libre, cuando se dispone del dinero a voluntad de los destinatarios; o pueden tener un uso predeterminado, cuando no puede elegir dónde invierte este dinero, sino que ya tiene un destino específico antes de su transferencia. También existe una categoría mixta donde se mezclan ambos elementos donde el destinatario puede elegir dentro de un grupo predeterminado de bienes y servicios (CEPAL, 2011).

Las transferencias no monetarias: están presentes en los programas que quieren poner más énfasis en los componentes de desarrollo humano. Las transferencias no monetarias o en

especie suelen ser suplementos alimenticios, estos constituyen la mayoría de las transferencias no monetarias de los PTC, el objetivo es suplir las carencias nutricionales. En el plano educativo también es muy común que los PTC opten por la “mochila escolar”, donde se entregan utensilios escolares a las familias al comienzo del curso.

Provisión de servicios y acceso a otros programas: suelen facilitar la inserción laboral y la generación de ingresos; fomentar las capacidades básicas y el desarrollo humano; orientación familiar y trabajo psicosocial; mejoramiento de las infraestructuras;

La exigencia de condicionalidades es una característica básica y común de todos los PTC, están se justifican por la falta de concienciación de las familias pobres para invertir en la educación de los hijos y en los controles de salud, por ese motivo se intenta incentivar esas carencias a través de las condicionalidades; la necesidad de reforzar el ejercicio de los derechos de salud y educación y otro argumento económico-político que dice que la incorporación de condicionalidades permite lograr mayores apoyos a las transferencias por parte de los ciudadanos (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010).

2. Transferencias condicionadas de renta en Ecuador.

Los PTC se constituyen como una de las estrategias más importantes enmarcadas dentro de las políticas de protección social, con el objetivo de reducir la pobreza.

Los PTC existían en Ecuador anteriormente a la llegada de Rafael Correa, pero respondían a una lógica muy diferente a cómo lo planteó su gobierno.

Inspirado en la Revolución Ciudadana se repensó el PTC que tenía Ecuador, y se le dio una mayor relevancia a la potencial capacidad que tienen los PTC “para generar valor social, las posibilidades de favorecer el desarrollo de habilidades para la movilidad social, generar estructuras sociales equitativas y reducir la vulnerabilidad de aquellos grupos que históricamente han sido relegados por el mercado”

Por tanto, se fija cómo objetivos de la nueva política de transferencia condicionada (Ministerio De Inclusión Económica y Social, 2016):

- Formación de capital humano, especialmente de la niñez y la juventud, en lo que se refiere a salud, educación y nutrición.
- “Incrementar los ingresos de la población pobre, entendiendo que no sólo el ingreso es el mecanismo de salida de la situación de vulnerabilidad; sino que se robustece con

programas complementarios que incrementan las posibilidades de una salida de la pobreza de manera definitiva.”

2.1 Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH).

La mayoría de PTC de mayor alcance han tenido anteriormente otros programas de gran importancia para luchar contra la pobreza (CEPAL, 2011), en este caso para Ecuador el Bono Solidario era el predecesor del BDH, una transferencia monetaria no condicionada (CEPAL, 2011), por lo que no exigía el cumplimiento de ciertas condiciones para poder ser beneficiario. y por supuesto tampoco sanciones; operó entre 1998 y 2003 cómo compensación monetaria por la eliminación de los subsidios de los precios del gas para uso doméstico, la gasolina y la electricidad (Cecchini y Vargas, 2014).

El BDH pese a que se empezó a diseñar en 1999, no se implementó hasta 2003 y surgió de la fusión del Bono Solidario y la Beca Escolar CITAR. Se creó con la finalidad de dar una compensación monetaria, a la población más pobre pero únicamente a las madres, de 7 \$ al mes inicialmente. Este PTC ha sufrido múltiples reformas ampliando su cobertura y su compensación monetaria a 50\$/ mes (Naranjo, 2013).

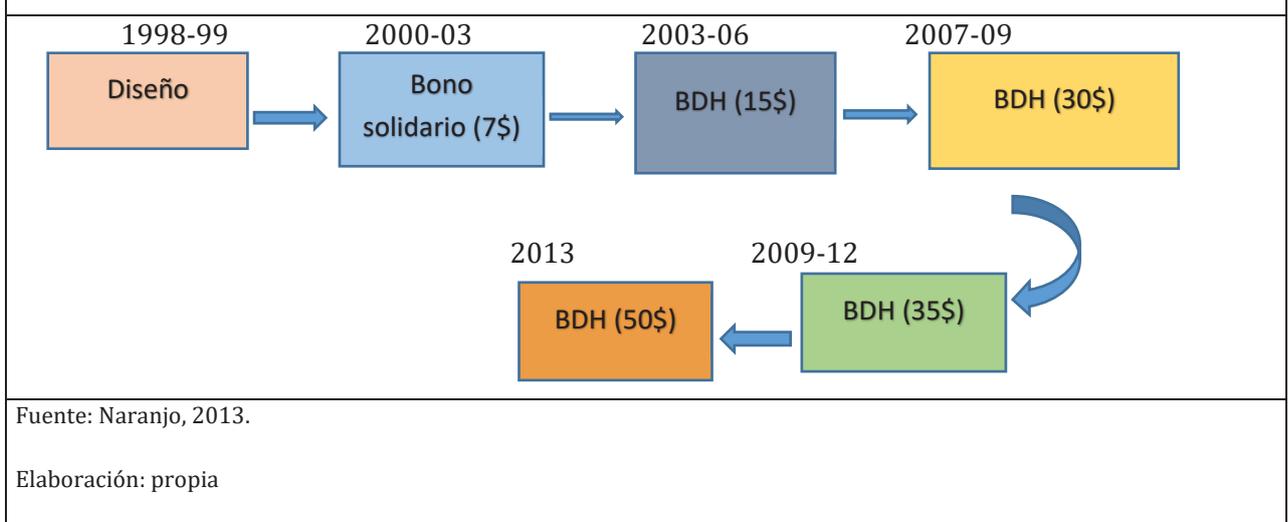
Además, el BDH es parte del Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y está vinculado a programas de microcrédito y capacitación profesional (Crédito Productivo Solidario) y protección ante emergencias y catástrofes naturales (Bono de Emergencia) (Cecchini y Vargas, 2014).

.

Procura dar un enfoque de desarrollo humano, como bien dice el nombre, pero la lógica de esta política sigue siendo asistencialista hasta el año 2007. A partir de ese año se reconfigura el BDH que va de la mano de la nueva Constitución de 2008. Por tanto, se configura el BDH cómo un instrumento de “protección para la promoción”, vinculando la política social con la inclusión económica, de forma que aporte en la construcción de un piso de protección social que apunte a la erradicación de la pobreza en el corto plazo, y a su sostenibilidad en el mediano plazo (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, s/f).

En este cuadro se puede observar una línea del tiempo sobre la evolución de la aplicación del BDH.

Figura 22: Evolución del Bono de Desarrollo Humano



La población objetivo de este PTC son las familias que cumplan las condicionalidades en educación y salud, explicadas más abajo. La transferencia la recibe el representante del núcleo familiar, pero con preferencia las mujeres. Los criterios que tienen que cumplir las familias para acogerse al BDH son (Ministerio De Inclusión Económica y Social, 2016).

- Usuario con índice de bienestar del Registro Social 2013 menor o igual a 28.2 puntos; o, con índice de bienestar del Registro Social 2008 menor o igual a 29 puntos.
- Usuario con niños menores de 5 años.
- Usuario con niños con discapacidad dentro del hogar.
- Usuario con Crédito de Desarrollo Humano vigente.

Una de las críticas a la mayoría de PTC es que se deja fuera a familias pobres o indigentes que no tienen a su cargo hijos, ya que se excluye del programa a un gran número de personas que siguen en situación de pobreza y que de la misma manera necesitan de ayuda estatal para salir de ella (CEPAL, 2011). En este caso en el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador esta exclusión desaparece ya que el PTC se amplía a personas que reciben una pensión por discapacidad, un 40% o más de discapacidad, en cuyo caso ellos mismos son los receptores de la prestación; y también existe una pensión asistencial para adultos mayores de 65 años que carezcan de seguridad social, donde también son ellos mismos los receptores de la

transferencia (Naranjo, 2013). Desde el año 2007 se dio mayor apertura a las personas con discapacidad, y a personas adultas mayores, considerando las particularidades de estos grupos tradicionalmente excluidos de la política pública (Ministerio De Inclusión Económica y Social, 2016). Inicialmente los adultos y las personas con discapacidad percibían una ayuda menor, por tanto, se les igualó la ayuda a 50\$ al mes, además de ampliarles la cobertura (Carranza y Cisneros, 2014).

Otras características importantes del BDH son (Cecchini y Vargas, 2014):

- *El método de focalización:* es decir cómo se elige cual es la población beneficiaria. En este caso se hace mediante una comprobación indirecta, las familias que están en los niveles 1 y 2 del Registro Social. La selección se realiza mediante la aplicación del Registro Social (que reemplazó al Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SELBEN)).
- *Método de egreso o salida:* cómo vimos anteriormente hay diferentes condiciones por las que las familias dejan de ser beneficiarios de los PTC. En Ecuador para el BDH el método utilizado es la pérdida de las condiciones de elegibilidad.

En cuanto a las condicionalidades del Bono de Desarrollo Humano, adoptó las llamadas condicionalidades leves, pero tienen una lógica particular porque en la práctica no se verifica el cumplimiento de las condicionalidades, aunque sí existen, lo que no existen son sanciones. Esta práctica tiene su argumentación en el hecho de que basta con que los usuarios de las prestaciones perciban que deben cumplir con las condicionalidades para que generen un efecto en su cumplimiento, por tanto, no es necesario su verificación y, por supuesto, menos aún la sanción en caso de no cumplirlas (Schady y Araujo, 2006).

Las condicionalidades existentes son (CEPAL, 2011 y Naranjo, 2013):

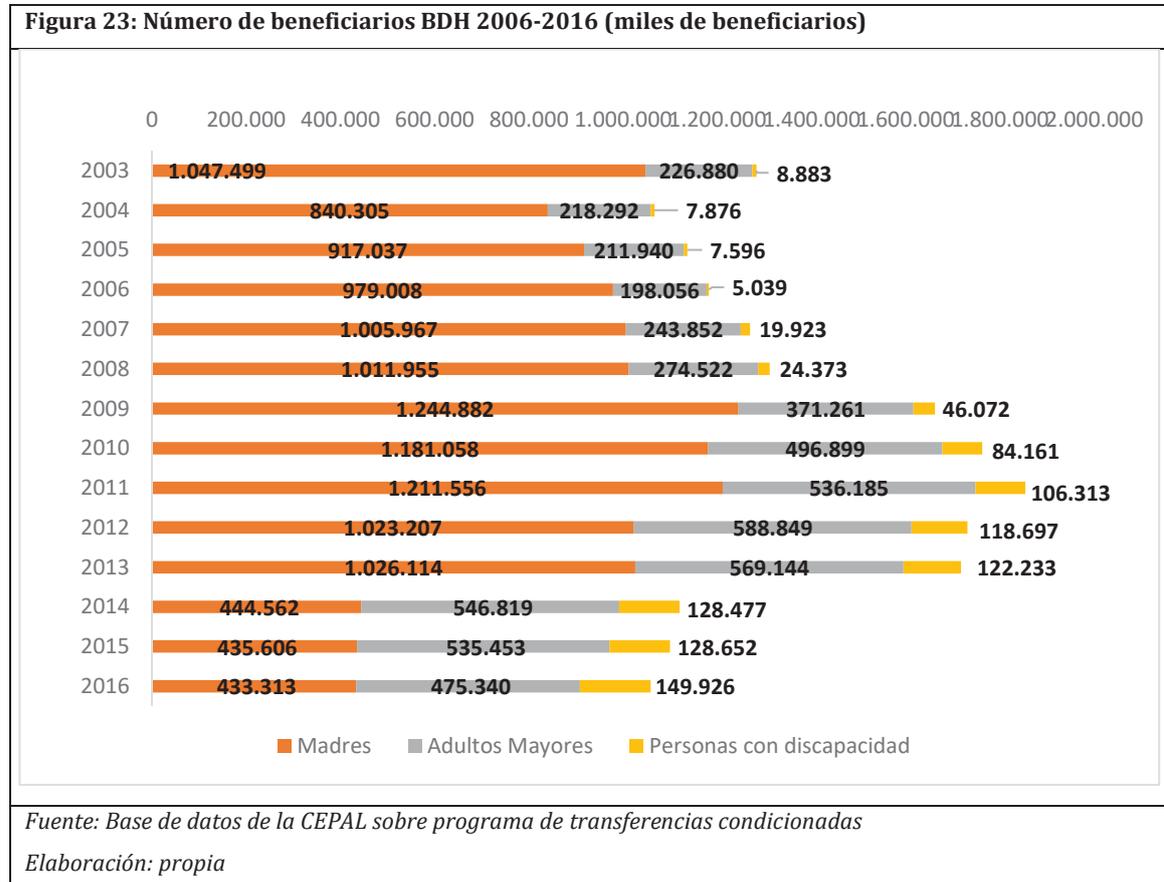
- *Educación:* niños/as entre 5 y 17 años deben estar matriculados en la escuela y un mínimo de asistencia del 90%.
- *Salud:* niños/as menores de 1 año deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada dos meses y niños/as entre 1-5 años deben hacerse el mismo control preventivo cada seis meses.

En el año 2013 se volvió a repensar el BDH y se transformó en una transferencia monetaria temporal con unas condiciones de movilidad y promoción en dos ejes (Carranza y Cisneros, 2014):

- Aseguramiento con corresponsabilidad o condicionalidad para los beneficiarios bajo la línea de pobreza.
- Movilidad a través de la vinculación a servicios sociales y a procesos de inclusión financiera (acceso a crédito).

El BDH pretende centrar su acción en diferentes campos: garantizar un nivel mínimo de ingresos; el acceso a los servicios de educación y salud; dignificación del trabajo y generar una movilidad social ascendente (Ministerio De Inclusión Económica Y Social, 2016). Esto se debe a que considera necesario establecer un piso de protección social en el que las transferencias monetarias sean una herramienta para eliminar las restricciones que genera la pobreza (SETEP, 2014).

En cuanto al número de beneficiarios cubiertos por el BDH, lo podemos encontrar en la figura 23.



Cómo se puede observar desde 2009 hasta 2013 fueron los años con mayores cifras de beneficiarios, con una considerable bajada en el año 2014 que no se ha recuperado los años siguientes.

En 2010 Ecuador era el país con el mayor porcentaje de población cubierta por un PTC, un 44%; en términos de porcentajes de PIB también es uno de los programas que más presupuesto destina a un PTC, 1,7% PIB. (CEPAL, 2011).

Esta tendencia cambia a partir del año 2013, cuando se produce una gran reducción de beneficiarios en el grupo de “madres”, esta reducción es muy significativa se trata de un descenso en más de un millón de beneficiarias a no alcanzar el medio millón en 2014.

Esta caída en el monto de beneficiarios se debe a las modificaciones que ha tenido el programa Bono de Desarrollo Humano (BDH), que se han enfocado en corregir errores de inclusión y en la puesta en marcha de un proceso de salida de hogares del programa (Cecchini y Atuesta, 2017).

En 2012 comienza un nuevo “proceso de focalización y egresamiento de personas que han superado la línea de pobreza, pero a su vez se fortalece el ingreso de adultos mayores y personas con discapacidad que anteriormente no eran incluidos como población objetivo del programa. Como parte de ello, en 2013 se aplica una actualización del Registro Social, optimizando el destino de la transferencia a aquellas personas que aún no han superado las condiciones de pobreza” (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016).

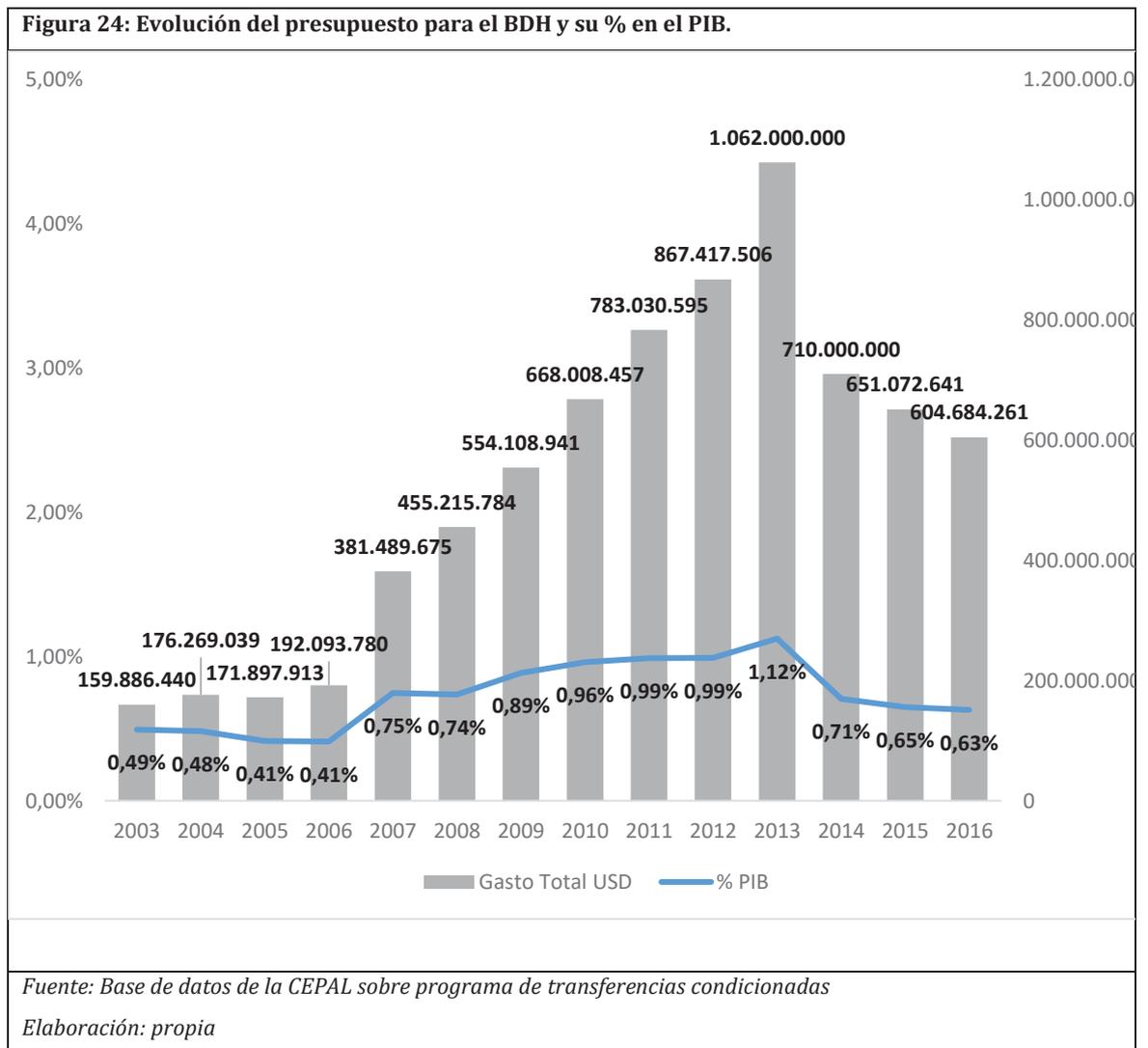
Se ha cambiado la política de focalización, el cambio de medición mediante los primeros quintiles en la distribución de la riqueza, y teniendo en cuenta que la pobreza se redujo intensa y constantemente durante los últimos años, el número de madres que mantenían las condiciones básicas para ubicarse como elegibles del BDH se redujo. La selección ya no dependía de la posición dentro de dichos quintiles, sino que se refocalizaba para abarcar poco a poco al sector de la sociedad que se encuentra en situación de pobreza extrema. Se están reestructurando los beneficiarios a través de una nueva definición del punto de corte de la pobreza, en 2009 se utilizaban los quintiles de pobreza y ahora se utilizan los de pobreza extrema, debido a la reducción de la pobreza (Malandra, 2016)

Otra de las explicaciones de esta reducción, según fuentes oficiales del gobierno en 2014, se deben a la revisión de las condiciones de salida del bono debido a una reducción de la pobreza; además se explicó que la mayoría de las salidas del bono se debe a que los beneficiarios mejoraron su bienestar o encontraron trabajo estable mayor de 280 USD/ mes. (Verónica Legarda entrevista en El Comercio, 16 junio 2014).

En cuanto a la exclusión de adultos mayores y personas con discapacidad que también se ha visto reducida, pero no de manera significativa debido a que “ el BDH mejoró los esquemas de seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades y se reformuló dando prioridad a adultos mayores y personas con discapacidad, incrementando la cobertura para estos grupos de población, los cuales son atendidos bajo el enfoque de una pensión asistencial no contributiva” ((León, 2013b) citado en Carranza y Cisneros, 2014)

Este proceso de relocalización ha logrado incrementar la transferencia, de 35\$ a 50\$ optimizando el uso de los recursos públicos y entregando las transferencias a las personas que realmente se encuentran en situación de pobreza (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016). Debido a estas reducciones Ecuador fue uno de los países con las mayores disminuciones absolutas en la cantidad de hogares destinatarios de un PTC (Cecchini y Atuesta, 2017).

La reducción de los beneficiarios también se refleja en la reducción del presupuesto que se destina al BDH, que se puede ver en la figura 24.



Cómo se puede observar desde el año 2013 el presupuesto que se destino fue cayendo el más alto de la historia del BDH, desde ese año el presupuesto se redujo drásticamente

Las reducciones en el BDH afectaron significativamente al conjunto de la región, por la gran magnitud que representaba el BDH. Las series de cobertura regional muestran un aumento sostenido hasta 2010, estabilizándose en el último quinquenio, pero con disminuciones en 2014 y 2015. Según datos preliminares, la cobertura sigue disminuyendo también en 2016. La tendencia a la baja que se observa en 2014 y 2015 parece así representar un punto de inflexión y es explicada principalmente por la disminución de la cobertura del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador (-582 mil madres en el bienio) (Cecchini y Atuesta, 2017).

2.2 Resultado del BDH

2.2.1 Movilidad social

El proceso de movilidad social ascendente conceptualizado cómo los desplazamientos crecientes entre diferentes niveles socioeconómicos o de bienestar, son los que el programa persigue en el largo plazo. Tal es así que en el estudio sobre la incidencia del BDH en la pobreza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, S/F) se menciona que la transferencia tiene un efecto positivo en el desarrollo humano.

Un reciente estudio de la Universidad de las Naciones Unidas (2017) donde analizan la movilidad social en relación con el BDH, también constatan el efecto positivo.

El crecimiento del bienestar de los hogares, es decir el aumento de la movilidad en los percentiles de pobreza aumentó, pasó de un 77.4% en el año 2009 a un 82.6% en el año 2014. La movilidad muestra que la mayoría de los hogares han mejorado su nivel de bienestar.

En cuanto a la vulnerabilidad y las posibilidades de salir del umbral de la pobreza. Entre los años 2003 y 2009 la probabilidad de salir de la pobreza era de un 29,3%, aumentando a un 44,8% entre 2009 y 2014; la vulnerabilidad de caer en la pobreza pasa de un 24,2% en el primer periodo a un 10,9% en el segundo. Por tanto, concluye que la movilidad social es positiva en Ecuador.

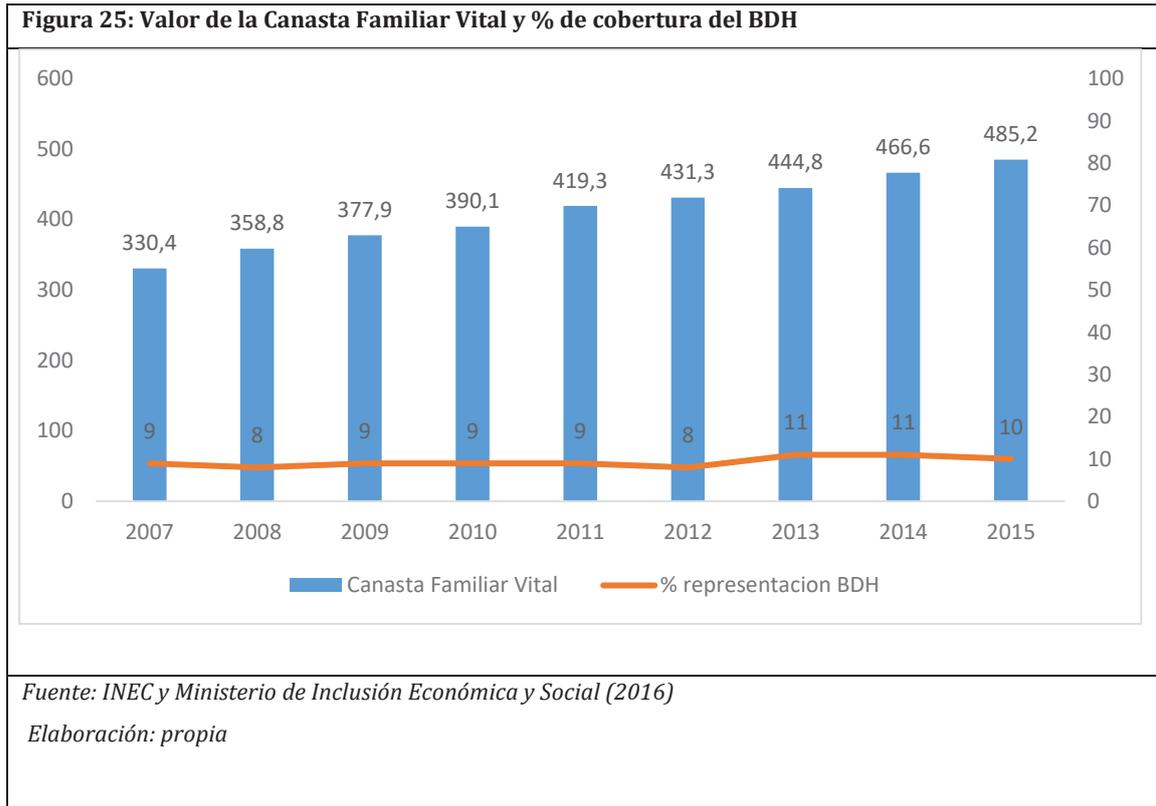
Lo hogares que recibieron entre 2009 y 2014 el BDH su índice de bienestar aumentó entre un 12% y un 13,6% más que el de las personas que no lo recibieron. Además, el aumento de la transferencia en dólares del BDH (un aumento del 10% o 3 USD mes) supone un aumento de bienestar entre 0.79-0.86%.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo corrobora estos datos, puesto que, si comparamos datos de 2008 y 2014, las personas que se encontraban en extrema vulnerabilidad pasaron de ser un 59% a un 38%, lo cual tiene efectos positivos en la movilidad social. En cuanto a las personas no vulnerables, el 91% de ellas se mantuvo en esa esfera social en 2014. “Podemos afirmar que la inversión social a través del BDH produce una movilidad social ascendente con pocas probabilidades de revertirse” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, S/F).

2.2.2 Ingresos

En cuanto al ingreso los resultados del BDH son positivos, pues en muchas ocasiones la transferencia monetaria representa entre un 40-50% del ingreso familiar, convirtiéndose así en una renta fija (Martínez y Rosero, 2007, citados por Almeida, 2009). En las familias bajo el umbral de la pobreza, el hecho de tener una transferencia mensual asegurada incrementa el nivel de consumo incidiendo en la reducción de la pobreza extrema hasta un 20% (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, S/F).

También el BDH tiene una incidencia importante en la canasta familiar, en 2017 se concluyó que por primera vez el ingreso familiar era capaz de cubrir al 100% el valor de la canasta básica (Senplades, 2017). En lo que respecta al ingreso familiar, la transferencia monetaria representa un alto porcentaje dentro de la canasta familiar vital, lo que permite asegurar un consumo mínimo de la población que recibe el bono (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016).



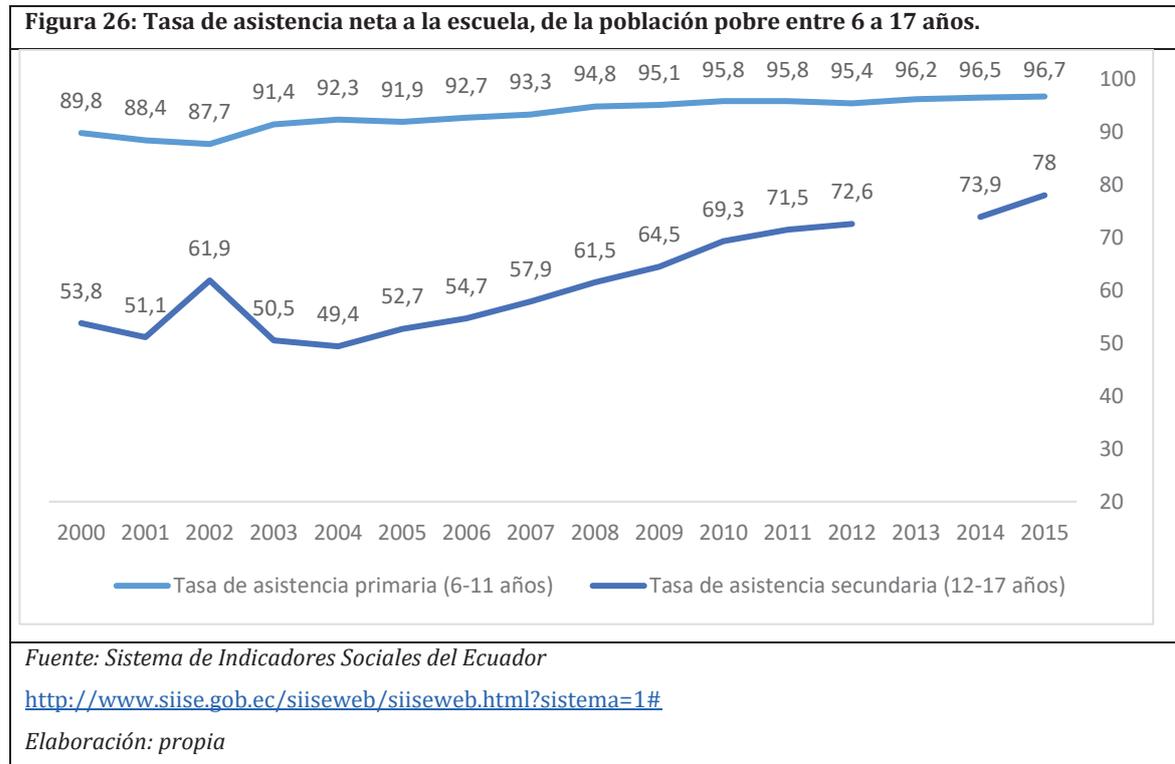
En la figura 25 podemos apreciar el porcentaje que representa la transferencia dentro de la canasta básica. Pese a que desde 2013 se redujera el número de beneficiarios y el presupuesto destinado al BDH, el porcentaje que representa la transferencia en la canasta básica ha aumentado, porque la transferencia aumentó de 35\$ a 50\$ al mes.

2.2.3 Educación y Salud.

El BDH tiene una incidencia positiva en cuanto a la educación de los niños y sobre todo en la reducción del trabajo infantil de estos, al aumentar su asistencia escolar. La reducción del trabajo infantil y su relación con el BDH es doble, una por el hecho de que las familias beneficiarias de la transferencia tienen la condicionalidad de que sus hijos tengan una asistencia escolar de un 90%; y otra porque al aumentar el ingreso familiar con la transferencia, los hogares pueden permitirse que sus hijos dejen el trabajo y asistan a la escuela (Ministerio De Inclusión Económica y Social, 2016).

Se ha detectado un efecto positivo del programa en la disminución de la probabilidad de participación en el mercado del trabajo para los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años (17,2 puntos porcentuales de reducción) (Schady y Araujo, 2006).

En cuanto a la asistencia escolar que era una de las condiciones era que la asistencia de los niños de entre 5 y 17 años a la escuela fuera del 90%.



También se ha aumentado la matrícula escolar gracias al BDH, lo cual genera capital humano que indirectamente ayuda a reducir la pobreza (Mideros y O'Donoghue, 2015).

Además, las tasas de finalización escolar en Ecuador han alcanzado en la actualidad niveles universales.

En cuanto a la salud del BDH abarcan dos tipos de resultados: hay un aumento (4,2 puntos porcentuales) para los niños y niñas de 3 a 7 años del cuartil más pobre de la distribución de ingresos que realizan controles de crecimiento en los últimos seis meses, pero no resulta estadísticamente significativo. Por otra parte, existe un incremento significativo de 0,38 puntajes Z de la hemoglobina en niños y niñas de 3 a 7 años residentes en zonas rurales y en hogares que pertenecen al cuartil más pobre; sin embargo, el impacto atribuible al programa en la variación de la desnutrición crónica no resulta estadísticamente significativo (Paxson y Shady, 2007) citado en (Carranza y Vargas, 2014).

2.2.4 Pobreza.

El porcentaje de personas en hogares destinatarios del BDH en 2015 en Ecuador era de más del 100% para la población extremadamente pobre y del 43,9% para la población pobre. Para la población extremadamente pobre hay un número de personas que viven en hogares destinatarios del BDH mayor que la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza (Cecchini y Atuesta, 2017). Para ver la tasa de pobreza y extrema pobreza ver figura 5.

De todos los países de América Latina que comprende el estudio, Ecuador es en el único país donde los cambios en la pobreza por el impacto del BDH no son limitados. Presenta un descenso de la pobreza como consecuencia de la transferencia monetaria de 2,4 puntos, esto se traduce en una reducción de 3% de la pobreza debido a la PTC (Amarante y Brun, 2016).

Pese a que cómo vemos si ha sido capaz de reducir la pobreza por ingreso, no la pobreza por consumo. El BDH no parece haber tenido impactos sobre el incremento de los niveles de consumo (Banco Mundial, 2009)

En cuanto a la reducción de la desigualdad, el BDH de Ecuador también es el que mayor impacto redistributivo presenta. Esto también afecta al índice de Gini, que en Ecuador gracias al impacto redistributivo el índice de Gini se ha reducido (Amarante y Brun, 2016).

El índice de Gini en Ecuador según los últimos datos de la CEPAL, entre los años 2007 y 2015 ha disminuido (figura 9), pasando de un 0.5 en el año 2008 a un 0.47 aproximadamente. Si comparamos estos datos con los de América Latina que está en un 0.46, vemos que la desigualdad es ligeramente superior que en Ecuador, ya que los datos varían desde 0 (ausencia de desigualdad) y 1 (máxima desigualdad). Solo es superado por Argentina, Venezuela, Uruguay y El salvador (CEPAL, 2017).

VI. CONCLUSIONES

De acuerdo con los objetivos que se planteaban en la introducción, a lo largo de este trabajo he hecho un repaso por la situación económica y social que atraviesa Ecuador. Un repaso de los acontecimientos más importantes y que han marcado la historia de Ecuador, como por ejemplo la dolarización o la elección de Rafael Correa como presidente. Este repaso he creído que sería crucial para dar una visión del panorama económico y social y poner en contexto a las políticas que más tarde se van a describir.

Los procesos históricos descritos en un primer momento han llevado a Ecuador a tener unos niveles de pobreza y desigualdad, por supuesto no los más altos de la región, pero sí significativos para tratarse de un país de renta media con grandes recursos naturales para exportar.

Por ello he dado cuenta de las políticas contra la pobreza que se han implementado, no a lo largo de la historia de Ecuador, porque no es abarcable en este trabajo, sino que me he centrado en las legislaturas de Rafael Correa como presidente, como bien indicaba en la introducción.

Partiendo de esa recopilación de políticas, he querido centrar el trabajo en las PTC como política estelar de lucha contra la pobreza en América Latina y Ecuador. El objetivo de analizar la PTC en Ecuador, llamada Bono de Desarrollo Humano, era dar cuenta de si esta había sido capaz de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios.

En este sentido el Bono de Desarrollo humano ha sido capaz de reducir la pobreza en Ecuador y efectivamente elevar el bienestar de quienes lo reciben y lo que es más importante parar la reproducir generacional de la pobreza. Es importante destacar que uno de los logros del BDH ha sido generar estabilidad a las personas que salen de la pobreza, para que no vuelvan a caer en ella, además de generar movilidad social.

Los resultados han sido positivos en parte gracias a que Ecuador, dentro del conjunto de América Latina, es uno de los países que más recursos monetarios destinan a un PTC.

Pero no por ello debe de relajarse la lucha contra la pobreza, como he explicado recientemente el BDH tomó una senda diferente, y debido a la reducción de la pobreza, ha querido centrarse en reducir la pobreza extrema, por ello cambió la focalización de los beneficiarios del BDH.

Ese es el sentido que tienen que tener el BDH en Ecuador puesto que, pese a la reducción de la pobreza, la extrema pobreza sigue aún presente. Las zonas donde hay una mayor pobreza y pobreza extrema como hemos visto en los gráficos está más presente en las zonas rurales y afecta según la literatura en mayor medida a las mujeres e indígenas.

Además del BDH, se han implementado otras políticas específicas por sectores que también luchan contra la pobreza, como por ejemplo los bonos de vivienda que han contribuido a que los resultados del descenso de la pobreza sean positivos.

En cuanto a la Cooperación Internacional, bien es cierto que el programa está sustentado con fondos del gobierno de Ecuador y que actualmente la Cooperación Internacional no interviene en ningún ciclo de la ejecución política.

La Cooperación sí que interviene financiando la evaluación de los resultados de los PTC, junto a la CEPAL, realizando informes sobre los resultados de estas políticas implementadas en los diferentes países, y lo más importante dando las directrices sobre como continuar para seguir reduciendo la pobreza y aumentando el desarrollo humano. Resultados que por ejemplo Ecuador toma en gran consideración para revisar sus políticas actuales y que vayan en consonancia con las verdaderas necesidades de la población.

También es cierto que los objetivos del Bono de Desarrollo coinciden con los Objetivos de Desarrollo Sostenible o se podrían aunar los esfuerzos que hace el gobierno en el BDH con los recursos que la Cooperación Internacional destina para llevar a cabo el cumplimiento de los ODS, puesto que muchos objetivos son comunes, de hecho esta es una de las políticas estratégicas del PNVB 2013-2017: “Implementar mecanismos de interoperabilidad y armonización entre los sistemas de planificación, presupuesto, inversión pública y cooperación internacional, para optimizar los recursos del Estado y reducir los desequilibrios territoriales”. Puesto que Ecuador es un país de dimensiones muy grandes la Cooperación Internacional podría ser de utilidad en los lugares donde el gobierno no es capaz de llegar con sus recursos, de este modo se podrían conseguir los mismos objetivos aunando recursos y no duplicando proyectos.

Por último, decir que el BDH se plantea como un programa temporal, puesto que el Gobierno de Ecuador tiene como meta “Universalizar la salud, la educación, la inclusión y la seguridad social, mediante la ampliación de la protección social” PNVB 2013-2017”. Una vez que se consiga eso habría que replantearse de nuevo el BDH puesto que la pobreza sobre todo la multidimensional disminuiría considerablemente al proveer el Estado de ciertos recursos de manera gratuita, y muchas condicionalidades del BDH quedarían obsoletas.

BIBLIOGRAFÍA.

- Amarante, V y Brun, M. (2016). *Cash transfers in Latin America: Effects on poverty and redistribution*. UNU-WIDER.
- Ayala, M, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Banco Central del Ecuador. (2010). *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*.
- Banco Mundial. (2004). *Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* Alfaomega Colombiana. Bogotá, Colombia.
- Banco Mundial. (s.f). Crecimiento del PIB (% anual): Ecuador. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?contextual=default&nd=2015&locations=EC&start=1997>
- Banco Mundial. (s.f). Índice de Gini. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=EC>
- Banco Mundial. (s.f). Rentas del petróleo (% del PIB): Ecuador. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS?end=2015&locations=EC&start=1997>
- Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=15>. Datos de Excel
- Burgos Dávila, S y Cando Ortega, F. (2016). *Pobreza multidimensional: índice de Alkire y Foster para Ecuador*. Economía, XLI, 42 (julio-diciembre, 2016), pp. 11-52 ISSN 1315-2467.
- Carranza Barona, César. (2010). *Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador*. FLASCO. Quito, Ecuador.
- Carranza, C y Cisneros, M.V. (2014). *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir*. CEPAL. ONU. Santiago de Chile.
- Cecchini, S y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cecchini, S y Madariaga, A. (2011). *Programa de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cecchini, S y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cecchini, S y Vargas, L. H. (2014). *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. CEPAL. Santiago de Chile.

- CEPAL. (2015). *Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Lima.
- CEPAL. (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Ecuador*.
- CEPAL. (2017). *Panorama social de América Latina 2016*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (s.f). Programas de transferencias condicionadas. Base de datos. Recuperado de: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15>
- CEPAL. (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*.
- Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*.
- Enríquez, Francisco. 2011. *De las transferencias monetarias al sistema nacional de inclusión y equidad social*. En: *Hacia una Reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas Reflexiones*, Ponce, J., Molyneux, M., Thompson, M., & Enríquez, F
- El Comercio. Orozco, M. (2014) Un trabajo estable lo excluye de los beneficiarios del bono. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/bonodedesarrollo-mies-exclusion-beneficiarios.html>
- FMI. (Oct-2016). *América Latina y el Caribe: ¿Se prolongará el actual frente frío?* Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2017). *Perspectivas económicas. Las Américas: historia de dos ajustes*.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos y David Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press.
- INEC. Dic-2016. Reporte de Pobreza y Desigualdad.
- INEC. Maz-2014. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU: Indicadores de Pobreza y Desigualdad
- INEC. Maz-2016. Reporte de Pobreza
- Jordán, R y Martínez, R. (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe: situación actual y financiamiento de políticas y programas*. CEPAL. Santiago de Chile.
- León, M., (2013) *Historia del Bono de Desarrollo Humano: continuidad y ruptura I*. El Telégrafo, 30 de septiembre de 2013 [en línea] <http://www.telegrafo.com.ec/economia/másqmenos/item/historia-delbono-de-desarrollo-humano-continuidad-y-ruptura-i.html> León, Mauricio (2013b) *Historia del Bono de Desarrollo Humano: continuidad y ruptura II*. El Telégrafo, 07 de octubre de 2013 [en línea] <http://www.telegrafo.com.ec/economia/másqmenos/item/historia-del-bonode-desarrollo-humano-continuidad-y-ruptura-ii-2.html>

- Malandra, A. (2016). *Transformaciones en el Bono de Desarrollo Humano: entre el instrumento y las ideas*. (Tesis de máster). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador. Quito.
- Martínez Dobronsky, J y Rosero Moncayo, J. A. (S/F) *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
- Mideros Mora, A y Franziska Gassmann, (2017) *Fostering social mobility: The case of the 'Bono de Desarrollo Humano' in Ecuador*, UNU-MERIT Working Paper
- Mideros, A y O'Donoghue, C. (2014). *The effect of unconditional cash transfers on adult labour supply: A unitary discrete choice model for the case of Ecuador*. UNU-MERIT
- Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador. (2006). Plan decenal de educación (2006-2015).
- Ministerio de Finanzas de Ecuador. (2013). Presupuesto General del Estado.
- Ministerio de Finanzas de Ecuador. (2014). Presupuesto General del Estado.
- Ministerio de Finanzas de Ecuador. (2015). Presupuesto General del Estado.
- Ministerio de Finanzas de Ecuador. (2016). Presupuesto General del Estado.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2016). El Estado del Buen Vivir: Bono de Desarrollo Humano.
- Minteguiaga, A. (2007) *La política social del gobierno de Rafael Correa (Coyuntura)*. En: La Tendencia. Revista de Análisis Político. Golpes de Timón y cambio de régimen político. Quito: FES-ILDIS, pp. 56-62. ISSN: 13902571
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago
- Naranjo Bonilla. M. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. CEPAL. Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación*. OIT. Ginebra.
- PNUD. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*.
- Renos Vakis, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti. (2015). *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rob Vos, con la colaboración de Mauricio León, Juan Ponce, Pilar Troya, Margarita Velasco y Wladimir Brborich. (2000). *Ecuador: Crisis y protección social. Estudios e informes del SIISE*. Quito-Ecuador
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES -. (S/F). *Efecto del Bono de Desarrollo Humano en la pobreza*. SENPLADES. Quito, Ecuador.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. (2013.) Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito. ISBN-978-9942-07-448-5
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. (2007.) Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2010.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). Informe a la Nación 2007-2017.
- SOPLA. (2012) Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina.
- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. (2002). *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity* (versión española: Observatorio Social del Ecuador. (2003). Crisis y Dolarización en Ecuador: Estabilidad, Crecimiento y Equidad Social).
- The Observatory of Economic Complexity (OEC). (s.f). *Ecuador*. Recuperado de: <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/ecu/#Exportaciones>
- UNCTAD: UNCTADSTAR Recuperado de: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=30727>
- Vakis, R, Rigolini, J y Lucchetti, L. (2015). *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.

ANEXOS

Lista de abreviaturas:

- BDH: Bono de Desarrollo Humano
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- *ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
- INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
- IPM: Índice de pobreza multidimensional
- ISSFA: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
- ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
- MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social
- MSP: Ministerio de Salud Pública
- PANN: Programa de Alimentación y Nutrición
- PGE: Presupuestos generales del estado
- PND: Plan nacional de desarrollo
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PNVB: Plan nacional del buen vivir
- PTC: programa de transferencia condicionada
- SELBEN: Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales
- SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Lista de figuras y tablas:

- Figura 1: Crecimiento del PIB per cápita en América Latina (% anual) 7
- Figura 2: Población bajo la línea de la pobreza en América Latina..... 10
- Figura 3: Población bajo la línea de la Indigencia en América Latina.....11
- Figura 4: Población bajo la línea de la pobreza en Ecuador..... 12
- Figura 5: Evolución de la pobreza y la indigencia en Ecuador.....13
- Figura 6: Población bajo la línea de la indigencia en Ecuador..... 14
- Tabla 1: Indicadores y ponderaciones del IPM Ecuador.....16
- Figura 7: Pobreza multidimensional en Ecuador.....17
- Figura 8: Pobreza extrema multidimensional Ecuador.....18
- Figura 9: Evolución del Índice de Gini para Ecuador20
- Figura 10: Población bajo la línea de la pobreza según clima educacional del hogar en América Latina.....22
- Figura 11: Población bajo la línea de la pobreza según clima educacional del hogar en Ecuador.....22
- Figura 12: Evolución del PIB (%) y de las rentas del petróleo (%PIB) en Ecuador 1997-2015.....24
- Figura 13: Evolución del precio internacional del petróleo 1997-2017 (\$).....25
- Figura 14: Evolución del gasto público social como proporción del PIB y del gasto público total en América Latina28
- Figura 15: Evolución del gasto público social como proporción del PIB y del gasto público total en Ecuador.....29
- Figura 16: Gasto social del sector público por funciones en América Latina.....33
- Figura 17: Gasto social del sector público por funciones en Ecuador.....34
- Figura 18: USD destinados a educación en los PGE de Ecuador.....34
- Figura 19: USD destinados a salud en los PGE de Ecuador.....35
- Figura 20: USD destinados a Desarrollo urbano y vivienda en los PGE de Ecuador.....35
- Figura 21: USD destinados a bienestar social en los PGE de Ecuador.....36
- Tabla 2: Porcentaje de población con cobertura de salud.....42
- Figura 22: Evolución del Bono de Desarrollo Humano.....52
- Figura 23: Número de beneficiarios BDH 2006-2016

(miles de beneficiarios)	54
• Figura 24: Evolución del presupuesto para el BDH y su % en el PIB.	56
• Figura 25: Valor de la Canasta Familiar Vital y % de cobertura del BDH.....	59
• Figura 26: Tasa de asistencia neta a la escuela, de la población pobre entre 6 a 17 años.	60