

Estado de bienestar, políticas públicas y desigualdad interétnica: reflexiones teóricas para un análisis aplicado a Ecuador¹

Welfare state, public policies and interethnic inequality: Theoretical reflections for an applied analysis to Ecuador

Jeannette Sánchez Zurita

Directora de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile

Correo electrónico: jeannette.sanchez@cepal.org

Recibido: 14-julio-2017. Aceptado: 11-septiembre-2017.

Resumen

Este artículo recoge parte del debate teórico y referencial sobre Estado de bienestar, políticas de educación y transferencias monetarias y sus posibles efectos en la desigualdad interétnica. Ecuador habría contado con un Gobierno con autonomía relativa y voluntad política a favor de la igualdad en el período 2007-2014, considerando el incremento en el gasto social y la activación de políticas socioeconómicas hacia el desarrollo social. La población indígena, excluida históricamente de los servicios sociales fue beneficiada de esas políticas, el punto de la reflexión es si ello ha afectado las brechas interétnicas. Se analiza desde la implicación teórica y la evidencia referencial de otros países, lo que las políticas de educación y de transferencias monetarias pueden aportar para una mayor igualdad interétnica por medio de mejoras en la educación y el ingreso. Los referentes teóricos analizados orientan la formulación de hipótesis sobre el efecto de las políticas de educación y transferencias monetarias para un estudio aplicado al caso ecuatoriano en un período activo de políticas socioeconómicas.

Palabras claves: Estado de bienestar, políticas públicas, educación, protección social, transferencias monetarias, etnicidad, población indígena.

¹ Este artículo es una versión ajustada del capítulo I de la tesis doctoral de la autora denominada "Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en Ecuador, 2007-2014", preparada para el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y aprobada en mayo del 2017.

Abstract

This article shows part of the theoretical and referential debate on the welfare state, education and monetary transfers policies and their possible effects on interethnic inequality. Ecuador would have had a government with relative autonomy and political will in favor of equality during the period 2007-2014, considering the increase in social spending and the activation of socioeconomic policies towards social development. The indigenous population, historically excluded from the social services has benefited from these policies. The point of reflection is whether this has affected interethnic gaps. The theoretical references analyzed in this work guide the formulation of hypotheses on the effect of education and monetary transfers policies for a study applied to the Ecuadorian case in an active period of socioeconomic policies.

Keywords: Welfare state, public policies, education, social protection, monetary transfers, ethnicity, indigenous population.

1. Introducción

Ecuador ha sido históricamente un país con alta desigualdad general e interétnica, esta última originada en la historia del coloniaje español. Pese al mejor desempeño social de la última década, la sociedad ecuatoriana sigue siendo socialmente jerarquizada, con la población indígena en la parte baja de la jerarquía. El Estado ecuatoriano en ciernes y mayoritariamente captado por los grupos de poder económico, nunca pudo provocar una transformación que permitiera una mayor igualdad entre la población blanco mestiza y la población indígena. Sin embargo, en la última década del presente milenio, el Gobierno ecuatoriano impulsó un Estado social con un mayor rol en la regulación económica y en el bienestar. En este contexto, es importante preguntarse si las políticas públicas pueden haber provocado algún cambio en la inercia histórica de la desigualdad interétnica.

La reflexión se centra en los debates y vínculos teóricos entre Estado de bienestar, políticas públicas e igualdad. Se escoge dos políticas específicas que apoyan el fortalecimiento de capacidades de la población: educación y protección social, particularmente transferencias monetarias. La igualdad considerada es la igualdad horizontal con criterio de etnicidad. El objetivo de este artículo es generar un andamiaje teórico que sugiera hipótesis sobre los efectos que han podido tener políticas como la educación y las transferencias monetarias condicionadas sobre la desigualdad entre la población blanca y la población indígena en Ecuador durante la última década.

En términos metodológicos se acude a la revisión de literatura académica relevante o de documentos de trabajo más aplicados sobre análisis referenciales en las políticas de interés. En un primer nivel se trata la reflexión teórica sobre el Estado, las políticas públicas y la igualdad, y particularmente la discusión sobre la

política social y el Estado de bienestar. En este nivel se consideran las reflexiones clásicas de autores como Esping-Andersen (1993, 1999), Sckocpol (1985), Wood y Gough (2006), reflexiones aplicadas a la realidad regional como Martínez (2007) y Filgueira F., Erradonea F. y Kaztman R. (2008), y reflexiones aplicadas al caso ecuatoriano como las de Ubasart-González y Minteguiaga (2017) y Minteguiaga y Ubasart-González (2013). Sobre las reflexiones en políticas públicas y desigualdad interétnica son muy relevantes los trabajos de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), y Figueroa (2010), y los aportes más institucionales de organismos como la Cepal (2010, 2012, 2014).

En el nivel de los debates sobre la educación, los ingresos y la etnicidad, se considera los debates clásicos que vinculan positivamente la educación y la movilidad social bajo la teoría del capital humano con los trabajos de Becker (1979, 1993) y críticos como Figueroa (2010), y se revisa los trabajos más contemporáneos como los de Kanbur y Stiglitz (2015), Piketty (2015), y otros trabajos más relacionados a la vinculación educación y retornos económicos por criterios de etnicidad, como los de Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippet (2016) o de Emmons y Noeth (2015). Particular atención se pone a los trabajos de Figueroa (2010) dado que este autor desarrolla un modelo más aplicado al mundo andino y vincula la educación y los ingresos con criterio de etnicidad, preocupado particularmente con la desigualdad que atraviesa la población indígena.

Finalmente, se discute sobre los análisis de políticas de transferencias monetarias y sus posibles efectos en educación, bienestar y desigualdad. En este caso, la literatura revisada trata sobre análisis más aplicados y empíricos de los programas existentes. Se analiza los debates de quienes están a favor o en contra, y de aquellos que critican pero sugieren modificaciones readecuando los mismos programas. Se consideran sobre todo los trabajos que han hecho balances más regionales con autores como Cecchini y Madariaga (2011), Friszbein y Schady (2009) y Bastagli *et al.* (2016). En esta parte, se busca especialmente contextualizar el debate y destacar la limitación observada en evaluaciones centradas en los temas distributivos con criterio de etnicidad.

El artículo se estructura en seis secciones incluyendo la introducción. La segunda trata sobre los debates entre Estado, política pública e igualdad, considerando autores clásicos y autores contemporáneos que han discutido los temas referidos en la región y particularmente en el caso ecuatoriano. La tercera se centra en los debates de desigualdad, exclusión y etnicidad, para el caso de sociedades multiétnicas y jerarquizadas, como la ecuatoriana. La cuarta y quinta tratan particularmente las políticas y variables de interés en el campo teórico y en algunos referentes de análisis aplicado: educación, ingresos y etnicidad, y políticas de transferencias monetarias respectivamente. En ambos casos se busca ver la relación entre la política pública y las brechas de desigualdad interétnica, considerando tanto la teoría como los análisis aplicados. Finalmente, se formulan algunas conclusiones del análisis realizado para orientar la investigación empírica sobre la relación entre las políticas de educación y transferencias monetarias y sus efectos en las brechas interétnicas.

2. Estado, políticas públicas e igualdad

En este acápite se analiza y relaciona los temas del Estado, las políticas públicas y la igualdad desde la óptica de las distintas teorías. De partida, se escoge el concepto de Estado de bienestar con autonomía relativa de cualquier clase o grupo social, con capacidad de plantearse objetivos y acuerdos frente al bien público (Skocpol, 1985). Por supuesto, esa capacidad puede variar en el tiempo y en función de los gobiernos de turno y corresponde por tanto a arreglos políticos en circunstancias históricas específicas, que pueden condicionar variaciones en ese Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1999).

Se asume la categoría de Estado de bienestar, como categoría analítica contextual, que da cuenta de la forma como se organiza el Estado para apoyar la producción y distribución de bienestar, y régimen de bienestar como una categoría más amplia que incluye, por un lado, no solo la política social sino la política económica (Esping Andersen, 1993), y, por otro lado, la acción conjunta e interdependiente no solo del Estado, sino del mercado² y la familia para promover el bienestar (Esping-Andersen, 1999).

El Estado de bienestar del que trataremos, por otro lado, no es el clásico Estado de bienestar de los países desarrollados que desde el poder político apoya a cubrir las necesidades de seguridad de los ciudadanos basada en beneficios generalizados de protección social, servicios sociales y regulaciones del mercado laboral. El Estado de bienestar tratado en el caso ecuatoriano, en el contexto de una década de auge económico y estabilidad política correspondiente al período 2007 al 2014, es un Estado en transición en el cual conviven varios regímenes de bienestar. Primero, existe un régimen de bienestar que progresivamente va activando más políticas de Estado para favorecer el bienestar de sus ciudadanos, y en este sentido es un régimen de bienestar más institucional, menos mercantilizado (Ubasart-González y Minteguiaga, 2013). Segundo, convive un régimen de seguridad informal (Wood y Gough, 2006), impulsado por redes familiares y comunitarias, o régimen de bienestar familiarista (Martínez, 2005, 2007).

Wood y Gough (2006) consideran a los regímenes de bienestar de distinto alcance en países con bajo nivel de desarrollo relativo, mercados laborales y financieros imperfectos, y con baja capacidad del Estado para compensar los resultados inequitativos de estos mercados clave en sociedades con puntos de partida de alta desigualdad. En estas condiciones ni el Estado, ni el mercado, ni las comunidades logran por sí solos generar estructuras suficientes para satisfacer las necesidades humanas de medios de vida. Así, los autores referidos plantean dos regímenes de metabienestar adicionales, a los que correspondería un régimen de bienestar real o potencial (de mayor presencia estatal), que interactúan de distinto modo en los países de menor desarrollo relativo: regímenes de seguridad informal en los cuales prevalecen las relaciones familiares y comunitarias para

2 Mercado se entiende, en este contexto, por un lado, como la provisión de bienes y servicios por parte de empresas privadas, y, por otro lado, como el acceso al bienestar social mediante la incorporación de los individuos al mercado laboral.

satisfacer las necesidades de seguridad de los ciudadanos; y regímenes de inseguridad que ni siquiera cuentan con mecanismos informales estables para mitigar la ausencia de seguridad de los medios de vida.

La manera como se consolidan los Estados y su rol en la protección de los ciudadanos depende de procesos históricos concretos. En la práctica, los autores observan una interacción entre estos regímenes. En el caso de Latinoamérica se sitúa dos grupos de países con distintos índices de desarrollo humano y participación del gasto público en educación y salud en el producto interno bruto (PIB), y distinto nivel de flujos internacionales provenientes de la cooperación y las remesas. Con base en estos indicadores se define un grupo de países con regímenes de Estados de bienestar real o potencial que tienen índices de desarrollo humano alto y alta participación del Estado en los servicios sociales claves referidos (educación y salud); aquí incluyen sobre todo los países del cono sur de Latinoamérica.

Entretanto, se define a un grupo de países que interactúan con regímenes de seguridad informal más efectiva, que tienen índices de desarrollo humano medio o alto, relativamente baja o mediana participación del gasto social en los servicios referidos en el producto interno bruto, y baja presencia de flujos internacionales. En ese grupo se sitúa a Ecuador que corresponde a un país de más tardía industrialización, con amplias capas de población rural de pequeña producción campesina —no toda proletarizada— y un amplio sector de trabajadores urbanos informales con acceso limitado a la seguridad social. En Ecuador, el acceso a la educación y a la salud ha sido limitado en el tiempo, si bien se han registrado importantes avances, particularmente en los últimos años.

En el caso de América Latina, autores como Huber (2002) analizan los modelos emergentes de la región en las décadas de 1980 y 1990, identificando una tendencia global hacia modelos neoliberales con una reducción del Estado en las políticas económicas y sociales. Otros autores como Martínez (2005, 2007) al analizar el caso latinoamericano, también observan características compartidas de los regímenes de bienestar en la región, que se resumen en mercados laborales ineficientes, débiles políticas públicas y un importante rol de las familias y de las mujeres. Estas características dan el carácter informal a los regímenes de bienestar en la región. Se identifican tres tipos de regímenes de bienestar, considerando cuatro dimensiones que son el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo y la protección; el grado de desmercantilización del bienestar, es decir el acceso a servicios básicos públicos; el grado de familiarización, es decir el grado de dependencia del trabajo no remunerado de la mujer; y el desempeño en términos de las condiciones de vida. Estos regímenes son el estatal-productivista, en el cual el Estado solo interviene cuando el mercado falla, el estatal proteccionista, en el cual el Estado interviene incluso donde el mercado actúa, y el familiarista, en el cual el rol de la mujer, la familia y la comunidad es muy importante para cubrir los faltantes del Estado en la atención a los riesgos sociales. De acuerdo con esta clasificación, Ecuador estaría considerado en el grupo de países con un régimen de bienestar familiarista (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

Los estudios comparativos de Martínez (2007) hacen referencia, sin embargo, a los años previos al período de estudio planteado para Ecuador. Durante el período del 2007 al 2014, el Estado jugó un rol mucho más activo, y más que se duplicó la importancia macroeconómica del gasto social (de 4,2% del PIB en el 2007, al 9,1% en el 2014). Por eso, en este análisis, como se mencionó previamente, se considera que en Ecuador habrían interactuado dos regímenes de bienestar, uno más institucional, definido desde el poder público y otro más informal activados por las familias y comunidades. El segundo tipo de régimen está particularmente presente en el caso de la población rural e indígena, tradicionalmente más excluida de la política pública.

Ubasart-González y Minteguiaga (2017) analizan los regímenes de bienestar en América Latina en la última década, que denominan el período del Post-Consenso de Washington. El Consenso de Washington, que aparece como tal en la década de 1980 implicaba políticas neoliberales de un Estado más acotado, con poca participación en la economía, presupuestos equilibrados, y una política social residual focalizada en los más pobres, que encargaba al mercado y a las familias la resolución de los riesgos sociales y el bienestar. El período Post-Consenso de Washington se da en el presente milenio y se caracterizaría por una importante presencia de gobiernos autodenominados de izquierda que recuperaron la función social del Estado, con avances heterogéneos frente a las dimensiones como la mercantilización del mercado laboral y la desmercantilización del bienestar, debido a que se incrementaron los presupuestos y coberturas de las principales políticas sociales sobre todo universales, pero con avances más limitados en la desfamiliarización del bienestar, es decir, las mujeres, las familias y comunidades todavía siguieron jugando un rol importante en mitigar los riesgos sociales. Ecuador estaría en este grupo de países.

Las autoras evitan tipificar el régimen de bienestar en Ecuador respecto al resto de la región (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013), pero al caracterizar las políticas sociales en el Ecuador contemporáneo (2007-2012) comparándolo con el del período neoliberal previo encuentran que se ha avanzado en la desmercantilización de ciertas intervenciones sociales, sobre todo las universales como educación, salud, y seguridad social, al tiempo que subsisten intervenciones residuales de la política social que estratifican y reproducen el rol de la familia y la mujer, como las transferencias monetarias, y las intervenciones en niñez, que requieren comprobación de medios.

Tomando en cuenta este contexto y estos límites en el régimen de bienestar ecuatoriano, el análisis que se presenta se concentra en las políticas públicas estatales, porque es su rol lo que interesa valorar. Se entenderá el análisis de las políticas públicas como el estudio de la acción de los poderes públicos en la sociedad (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Interesa la implicación teórica de los criterios normativos de la política pública en los temas de igualdad, que es lo que se propone analizar, con criterio de etnicidad. Sobre el tema más amplio de la igualdad, se puede observar al menos tres grandes tendencias analíticas.

En un extremo están las posiciones de la igualdad utópica, que interpretan al sistema capitalista como factor determinante y reproductor permanente de la desigualdad, con un Estado de clase con autonomía mínima para hacer cambios al *statu quo* (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Solo un cambio radical del sistema puede superar tal situación. En esta corriente se puede identificar a autores como Rousseau y Marx (Sánchez Parga, 2007), o en general, lo que Skocpol (1985) reconoce como las corrientes estructural-funcionalistas, entre tanto Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) lo identifican como el enfoque neomarxista. En el otro extremo están aquellas posturas que casi naturalizan la desigualdad, con un correlato práctico que inhibe la acción pública, salvo para la asistencia de la extrema vulnerabilidad. Aquí se puede ubicar a Nozick (Kilcullen, 1996) y Hayek (2008), por ejemplo. En el medio están aquellas posturas que proponen una defensa activa de la igualdad o límites de tolerancia hacia la desigualdad mediante políticas públicas que modifiquen la distribución. En esta tendencia hay una gama muy amplia de autores y posiciones como Rawls (Kilcullen, 1996), Sen (1999), Dworkin (2003), Nagel (1991), Lafer (Guendel, 2009); esta corriente asume la idea de un Estado con autonomía relativa y capacidad de fijar y alcanzar objetivos de largo plazo. Pese a que los orígenes de esta corriente pueden ser muy diversos, interesa la mayor autonomía relativa asignada al Estado frente a cualquier clase o grupo social. En ese sentido hay una influencia del pensamiento weberiano del Estado, donde este puede fijarse objetivos y llegar a acuerdos frente al bien público, más allá del mero trámite de las distintas demandas sociales (Skocpol, 1985).

En el contexto de estos debates, la investigación propuesta toma partido por la posición intermedia que supone, por una parte, que la disminución de la desigualdad es deseable para la sostenibilidad de una sociedad democrática, y que, por otra parte, como se aclaró al inicio de este acápite, el Estado puede lograr autonomía relativa para, con Gobiernos y funcionarios públicos independientes de los poderes económicos particulares, planificar y apoyar dinámicas más solidarias en la sociedad y la economía, mejorar la distribución, regular el mercado y reducir los efectos indeseados en desigualdad. Este tipo de Estado requiere, sin embargo, no solo la voluntad política de sus gobernantes sino la capacidad, legitimidad, recursos y fortalezas de sus instituciones para lograr resolver los problemas de la desigualdad (Filgueira, Erradonea y Kaztman, 2008).

La posibilidad de alcanzar objetivos como el de la igualdad, no obstante, enfrenta rigideces estructurales, y es lo que se pondrá a prueba con las políticas. Por un lado, está el alto condicionamiento del nivel de educación e ingresos de los padres (Stiglitz, 2012); por otro lado, están los activos económicos, políticos y sociales con los que cuenta cada persona de partida (Figuroa, 2010). Cuánto puedan las políticas públicas romper con estos condicionamientos e inercias dependerá de la fuerza y la integralidad de acciones que confronten dichos condicionamientos.

3. Desigualdad, exclusión y etnicidad

La desigualdad puede ser analizada desde varias dimensiones. Puede ser vista desde los derechos y acceso a bienes y servicios básicos; las dotaciones de activos económicos y sociales; las capacidades; el reconocimiento; las oportunidades de desarrollo; o los resultados como los ingresos, el nivel de educación, el consumo, entre otros (Cepal, 2010). También se puede analizar la desigualdad entre territorios o grupos según género, etnia, edad, clase u otra condición. La desigualdad considerada en esta reflexión es la desigualdad por grupo de población según el criterio de etnicidad, para lo cual se considera la desigualdad en capacidades, sobre todo en educación; y la desigualdad en resultados, particularmente en ingresos. Para el estudio aplicado se sugiere analizar a la población indígena y su contraste con la población blanca o blanco-mestiza, es decir, lo que Stewart (2002) llama desigualdad horizontal, entre distintos grupos étnicos, a diferencia de la desigualdad vertical, que es una desigualdad entre clases sociales, básicamente trabajadores versus capitalistas. Figueroa (2003, 2010) define al grupo de población indígena en su modelo teórico como una infraclase, pues no solo hay diferencia de activos económicos como entre las clases sociales sino también entre los activos sociales y políticos, que hace referencia a aspectos como la valoración de su cultura, el tratamiento como ciudadanos y su acceso a los bienes públicos, que considera más limitado.

La Cepal (2012) alerta que la desigualdad en la región se explica fundamentalmente por la heterogeneidad estructural existente, se transmite por intermedio del mercado de trabajo y se refleja en el nivel de protección social. Los grupos excluidos son aquellos que están en los sectores de menor productividad, reciben menos ingresos del trabajo, por tanto, son los sectores más pobres y de menor calificación, y están menos incluidos en el sistema de protección social, particularmente en la seguridad social. Mientras se perpetúe esa heterogeneidad estructural se perpetuará la desigualdad en ingresos. Los indígenas están en el lado de los sectores de menor productividad y por tanto están más afectados en sus ingresos y en la posibilidad de recibir beneficios de la seguridad social. De acuerdo con Cepal (2014), la mayoría de la población indígena de Ecuador se encuentra sobre todo en el sector primario de la economía, a diferencia de los no indígenas que mayoritariamente están en el sector terciario. Por otra parte, la gran mayoría de indígenas trabaja por cuenta propia. Todos estos sectores están asociados a productividades más bajas en la economía.

Según Cepal, políticas dirigidas a mejorar el acceso a activos productivos, a mejorar la calificación de la población, políticas de protección social, políticas de transformación productiva, políticas tributarias progresivas, fortalecimiento de la institucionalidad laboral pueden incidir en la desigualdad, pero ello requiere de un gran pacto social. Finalmente, observando la evolución de la desigualdad en la región se encuentra que, si bien esta disminuyó, todavía sigue siendo muy alta, y que las políticas públicas destinadas a cerrar brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, incluyendo las transferencias monetarias no

contributivas, han influido en la mejor distribución personal del ingreso (Cepal, 2012: 238). Aquí interesa particularmente las políticas educativas y las transferencias no contributivas por su peso gravitante en las capacidades y las posibilidades de movilidad social, y pese a que por sí solas no son políticas suficientes para enfrentar la grave desigualdad estructural, podrían apoyar un proceso de mayor convergencia interna.

Se entiende por convergencia a la reducción de las brechas de ingresos y de educación entre estos grupos poblacionales. En general, las reflexiones sobre convergencia a nivel teórico se han concentrado en la convergencia entre países, y a nivel interno entre sectores productivos (productividad) o entre regiones (Cepal, 2014). El análisis teórico sobre los procesos de convergencia entre grupos poblacionales está menos extendido, más se habla sobre los factores que explican las diferencias o las desigualdades. Para ello, se tomará como marco referencial, la propuesta teórica de Figueroa (2003), que plantea una teoría sobre desarrollo económico para una sociedad multiétnica, heterogénea y jerarquizada con grupos sociales dotados de distinta provisión de activos económicos y sociales. Este modelo teórico representa a países que tuvieron historias coloniales, donde las poblaciones dominadas —como la indígena— han sido constantemente excluidas mediante complejas barreras de acceso hacia la movilidad social en el tiempo.

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

De acuerdo con este modelo, mientras la desigualdad entre los activos económicos permite la existencia de clases sociales, la desigualdad entre activos sociales permite la existencia de infraclases. La población indígena es una infraclase y se constituye en ciudadanos de segunda categoría. Ellos están sobrerrepresentados entre los pobres y existen barreras para su movilidad social, dadas fundamentalmente por la exclusión social que tiene una explicación histórica. La pobreza de este grupo poblacional explica la debilidad de su capital humano, que a la vez explica su precaria capacidad de hacer acción colectiva para demandar mayor atención y provisión de bienes públicos. Tampoco existe mayor rédito político y

por tanto motivación por parte de los Gobiernos para provocar estos cambios. De este modo, según Figueroa (2003) no existe un mecanismo endógeno para cambiar la situación de desigualdad, y se requiere un *shock* exógeno que afecte su dotación inicial y que incida particularmente sobre los activos humanos y sociales, lo que con el tiempo podría modificar la dinámica de exclusión y la desigualdad de estos grupos. Por tanto, políticas públicas que afecten esas dotaciones iniciales y esa dinámica podrían, en principio, contrarrestar las desigualdades en la sociedad.

Sobre la exclusión social de la población indígena en la región se ha analizado y documentado ampliamente (Cepal, 2016; Banco Mundial, 2015; Lustig, 2017). En el caso de la población indígena ecuatoriana,³ se puede afirmar que se trata de una población excluida, pues, luego de tres siglos en que ocurrió el coloniaje español, y casi dos siglos de vida republicana, sigue siendo la población más pobre y menos educada, por tomar solo dos indicadores sociales. La población indígena está sobrerrepresentada en la población pobre; según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), mientras esta representa el 7% de la población total de acuerdo al último censo poblacional del 2010, casi la mitad de su población fue pobre por ingresos en el 2014, lo que representa más del doble de la incidencia de pobreza de la población mestiza (19,5%) y muy superior a aquella de la población blanca (12,7%). Asimismo, mientras un blanco tiene un promedio de 11,2 años de escolaridad, un indígena tiene solo 6,5 años Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS] (2016).

Esa exclusión, en tanto menoscaba su acceso a derechos sociales y económicos, bien puede entenderse como una ciudadanía de segundo orden. Con la precaución de que, en términos políticos, pudiera existir un mayor nivel de ciudadanía, considerando, por ejemplo, los procesos de votación (igual al promedio del votante ecuatoriano), o los procesos de individualización y modernización que también se ha dado en la población indígena (Sánchez-Parga, 2013). Una vez vinculadas teóricamente las categorías desigualdad y etnicidad, el siguiente paso es analizar la relación de las políticas públicas, particularmente aquellas de interés en este estudio: la educación y las transferencias monetarias, en la disminución de las brechas de ingresos interétnica.

4. Educación, ingresos y etnicidad

Existen muchos debates sobre el rol de la educación en los ingresos de los individuos y un grupo importante de autores la considera como un factor clave, si bien no suficiente, para la movilidad social ascendente de la población y para mejorar tanto sus ingresos como las condiciones de la sociedad en general (Becker, 1993; Becker y Tomes, 1979; Card, 1999; Keeley, 2007; Levin, 2011). La educación permite no solo mejorar la capacidad de realización de las personas y su condición

3 Se considera población indígena con fines operativos y estadísticos a la población que se autorrefiere como tal en los censos de población y encuestas de hogares.

de ciudadanos, sino también acceder a un mejor trabajo, de mayor remuneración, porque se espera obtener mayor productividad de un trabajador calificado.

La educación, sin embargo, no explica toda la complejidad de la desigualdad y la movilidad social. Influyen otros factores como las condiciones de partida de los niños, la calidad de la educación y otras características como género y etnia, que deben tomarse en cuenta para que la educación cumpla su rol y apoye en la equiparación de oportunidades. Becker (1993), autor clásico de la teoría de capital humano, interpretó las diferencias salariales en función de las diferencias en capital humano, esto es, las diferencias en calificaciones, experiencia y demás características relevantes para el proceso productivo. Becker y Tomes (1979) plantean que el ingreso de los hijos aumenta cuando reciben más capital humano y no humano de sus padres. También influyen en el incremento de los ingresos otras características como las étnicas, reputación familiar, conexiones y habilidades. Piketty (2015) constata que las mejoras salariales dadas por las mejoras en las calificaciones y productividad de los trabajadores ocurren históricamente. También observa que las diferencias entre los salarios de los trabajadores de los países desarrollados y aquellos de los países con menor desarrollo relativo encuentran una explicación en distintos niveles de calificación y productividad de los trabajadores.

Cuando se ha dado un rápido desarrollo de formación y educación masiva, bajando las brechas de calificación, y al mismo tiempo ha existido una amplia demanda de trabajadores calificados, la desigualdad salarial ha bajado en los países desarrollados (finales del siglo XIX). Contrariamente, cuando la demanda de trabajo calificado ha sido más selectiva (cambio tecnológico sesgado), la desigualdad salarial ha aumentado, y la mayoría de trabajadores ha quedado relegado a sectores de más baja productividad y menores salarios relativos. Dado que muchos de los factores de la desigualdad en capital humano están fuera del control de los individuos como el origen social, los dones naturales, las dotaciones iniciales de capital, la discriminación, y demás determinaciones sociales como los sindicatos o el poder de los empleadores, el autor aboga por la redistribución fiscal.

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

Para el caso de la región latinoamericana, Levy y Schady (2013) observan que si bien se han dado muchos avances en la última década en la política social en general, y en la educación en particular, es importante corregir las desigualdades de partida al menos en dos dimensiones clave: las condiciones nutritivas y de entorno de los niños, y la calidad de los profesores, cuya debilidad afecta mayormente a

los más pobres. Implicaciones de política parecidas, pero más acotadas al ámbito educativo, se derivan de los análisis de Heckman (2003) en el contexto de Estados Unidos, el cual sugiere que intervenciones adecuadamente focalizadas en las familias de mayor riesgo en las etapas tempranas del ciclo de vida pueden dar mejores resultados en sus logros educativos y en el mercado laboral.

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

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

En esa línea, autoras como Solga (2014) critican los fundamentos de lo que se reconoce como la teoría de modernización funcionalista, o del estado de la inversión social altamente centrada en la educación, que predice que las mejoras educativas suben la calificación de los trabajadores y disminuyen la desigualdad. El argumento fundamental de esta teoría es que si la mejora en el nivel de educación y calificación afecta a muchos, se reducirían las diferencias salariales y por tanto la desigualdad. Para la autora, sin embargo, la educación es un factor de reproducción del estatus social de los grupos y de las clases sociales, en tanto, el acceso a una buena educación requiere no solo activos económicos, sino capital cultural que está detrás de la transmisión hereditaria del capital en general (Bourdieu, 1986). Por otro lado, las regulaciones del trabajo y los salarios limitan el traslado inmediato de una mejora en educación en una mejora salarial. De este modo, para la autora, no basta la educación, sino altos niveles de efectividad e igualdad de los resultados de esa mejora educativa, y para ello se requiere políticas de protección social, políticas salariales y políticas redistributivas.

En el caso de América Latina, la Cepal (2012) plantea que detrás de la mejora en la distribución de los ingresos que se dio en la última década de bonanza económica de la región, están las políticas públicas destinadas a cerrar las

brechas educativas y salariales, así como las políticas redistributivas, que incluyen las transferencias no contributivas, los aumentos en los salarios mínimos y la negociación salarial. En el caso ecuatoriano se puede advertir que la política educativa estuvo inserta en un contexto más amplio de políticas sociales, y que la redistribución ha jugado un rol importante en disminuir la pobreza en el período de estudio (Castillo y Andrade, 2016), si bien la acumulación de capital social y cultural desigual sigue siendo un dilema pendiente. En este contexto es preciso analizar la relación entre educación y brechas de ingreso interétnicas para el caso ecuatoriano, no desde un análisis de causalidad, difícil de probar, sino desde el análisis de una asociación teórica de estas variables en un período particular.

En esta dirección, un referente teórico importante, es el trabajo de Figueroa (2010) que relaciona la distribución del ingreso con la educación, considerando la etnicidad, en un análisis aplicado al caso peruano. Como vimos en el punto anterior, Figueroa (2003) analiza la dinámica de exclusión de la población indígena en su teoría sobre desarrollo económico para una sociedad multiétnica y jerarquizada con historia colonial. Considerando el factor educativo, el autor pone distancia con la teoría de modernización funcionalista y del estado de la inversión social fuertemente centrado en la educación, aunque sigue manteniendo la concepción clásica de capital humano, cuestionado por autores como Sen (1999) y la Cepal (2016), que prefieren plantear la categoría desde la interpretación de capacidades, oportunidades y derechos.

En el modelo de Figueroa (2010), los activos económicos son los activos productivos, el capital físico y el capital humano (talento y capacidades, acervo de conocimientos y destrezas productivas de los individuos), y los activos sociales están relacionados con bienes públicos y culturales. La desigualdad en los activos económicos da lugar a las clases sociales. La desigualdad en los activos políticos, que están relacionados con los derechos de los ciudadanos, hace que exista una jerarquía de ciudadanos: ciudadanos de primera y de segunda categoría. La desigualdad de derechos culturales que tiene que ver con el derecho a ejercer la diversidad cultural crea una jerarquía en las etnicidades que se transmite intergeneracionalmente. La estructura social de la sociedad abstracta planteada en su modelo se define alrededor del tema étnico, de clase y de ciudadanía, y está dada por la desigualdad inicial. Existen dos clases sociales: capitalistas y trabajadores; dos tipos de ciudadanos: de primera y segunda categoría; y tres grupos étnicos que, para el caso del análisis empírico, serían: blancos, mestizos e indígenas.

Dentro de un grupo social, mientras mayor educación, mayor ingreso. En cambio con determinado nivel de educación, mientras mayor rango del grupo social, mayor será el ingreso. La desigualdad subyace al grupo social. Por tanto, la desigualdad en el ingreso no solo depende del nivel medio de educación sino de la dotación de activos implícita en cada grupo social. Según Figueroa (2010), mientras la desigualdad de partida de los grupos sociales y el nivel de educación siga igual no cambiará el ingreso, ni la distribución del mismo. Y si cambia el nivel de educación, el ingreso no necesariamente cambiará del mismo modo en todos los grupos sociales, y tendrá menos efecto en el grupo de menor rango. El autor

constata esta predicción teórica, considerando la población indígena, en el caso peruano en un análisis hecho para el 2003.

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

A una conclusión parecida para la población afrodescendiente de EE. UU., llegan autores como Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippette (2016) o Emmons y Noeth (2015). Estos autores encuentran que la educación y el esfuerzo no son suficientes para mejorar los ingresos de los afroamericanos frente al resto de la población, y que para ello influyen las dotaciones iniciales de activos que tienen los unos y los otros, heredadas de sus antecesores, si bien lo acotan a los activos económicos.

De ese modo, el modelo de Figuroa y los otros análisis aplicados referidos sugieren que mientras no se altere la desigualdad inicial en la dotación de activos no solo económicos sino políticos y sociales, la inversión en educación no bajará las brechas de ingresos. Esta implicación teórica requiere, sin embargo, de una adecuada contextualización de la política educativa, para develar si dicha política en cierto contexto histórico de mayor dinamismo y simultaneidad en políticas distributivas y redistributivas pudiera superar esa implicación teórico estructural y permitir contrarrestar la grave desigualdad interétnica. Para el caso ecuatoriano, en el cual la importancia macroeconómica del gasto social más que duplicó, y el gasto en educación casi duplicó en el período de estudio (del 2,3% del PIB en el 2006 al 4,7% del PIB en el 2014, según el Sistema Integrado de Conocimientos y Estadística Social de Ecuador [Sices], 2017), en el contexto de políticas socioeconómicas activas, se podría esperar un resultado más favorable en términos de la reducción de brechas por ingresos interétnica. Es esta hipótesis la que se pondría a prueba en un análisis aplicado.

5. Políticas de transferencias monetarias y etnicidad

Las políticas de transferencias monetarias condicionadas como parte de las políticas de protección social no contributiva⁴ tuvieron gran difusión en América Latina e incluso fuera de la región. Estas consisten en la entrega de dinero generalmente dirigido a la madre de la familia en situación de pobreza, con hijos menores de edad, a cambio de que los lleve a la escuela y al centro de salud (Cecchini y

4 Protección social no contributiva consiste en la prestación de servicios de protección, incluyendo transferencias monetarias, sin que la población beneficiaria deba contribuir o cotizar al sistema.

Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009). Además, se expandieron programas de transferencias monetarias que se dirigen a adultos mayores y personas con discapacidad en situación de pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas buscan no solo confrontar los efectos de la pobreza de corto plazo en el hogar, sino también confrontar parte de las causas de la transmisión de la pobreza intergeneracional que se da por la perpetuación de las bajas capacidades de la población pobre, como salud y educación. Estas transferencias monetarias se entregan a las mujeres, en el supuesto de que ellas administran más eficientemente los recursos del hogar (Villatoro, 2005).

Estas políticas emergieron desde finales de la década de 1990 como políticas residuales y compensatorias para la población más pobre frente a ajustes fiscales, en un contexto de Estados sociales relativamente débiles (recursos, capacidades institucionales y voluntad política). Sin embargo, han cambiado mucho en el tiempo, en términos de alcances y articulaciones con la política social y económica. La población indígena, que es parte desproporcionada de la población más pobre en Ecuador, ha sido particularmente beneficiaria de estos programas.

Estas políticas han estado inmersas en una serie de debates. Por una parte, está el debate sobre si son las políticas sociales universales o las políticas sociales focalizadas las que mejor aportan al bienestar, la igualdad y la construcción de ciudadanía. Ello se asocia con un debate entre Estados de bienestar institucionales o residuales (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017: 216). Las primeras políticas, en el contexto de Estados de bienestar institucionales estarían dirigidas a toda la población y a sus diferentes estratos, con un pacto institucional sobre la protección social, mientras, las segundas políticas en el contexto de Estados de bienestar residuales se acotarían a intervenir donde existen fallas del mercado o de la familia. Ubasart-González y Minteguiaga (2017: 216) critican los programas de transferencias monetarias como políticas sociales residuales y estratificadoras, al ser dirigidas solo a la población pobre. Adicionalmente, se observa que estos programas preservan los roles de la mujer con responsabilidad sobreproporcionada en el bienestar de los hijos, y por tanto favorecen la familiarización del bienestar. Otros autores como Nelson y Sandberg (2016), desde el enfoque de la política de inversión social, cuestionan la existencia de efectos de estos programas en el largo plazo, por la insuficiencia y no pertinencia de la oferta educativa y las barreras estructurales que existen para terminar la escuela, lograr una profesión e integrarse adecuadamente en el mercado laboral.

Para Friszbein y Schady (2009), sin embargo, estos programas son necesarios porque el mercado por sí solo no resuelve la pobreza, incluso en condiciones de crecimiento (fallas de mercado); por tanto son necesarias las políticas destinadas a redistribuir ingresos a los más pobres, y proveer de bienes públicos como educación y salud. La Cepal (2016: 83), por su parte, considera que una visión integral y sistémica de la protección social con enfoque de derechos, permite superar la falsa dicotomía entre focalización y universalización. La focalización solo sería un instrumento redistributivo para reducir desigualdades, mientras que la universalización de la protección social sería el objetivo final. De este modo,

con la ampliación del Estado social, experimentada en la última década en varios países de Latinoamérica, los programas de transferencias monetarias, no se contradicen con políticas sectoriales de corte universal como educación, salud, seguridad social, e incluyen no solo acceso a servicios, sino también, aunque de manera heterogénea, inclusión laboral y productiva. Por otro lado, los programas de transferencias monetarias como parte de una política amplia de protección social, deben integrarse a políticas de mercado laboral, y de transformación productiva, que combatan la heterogeneidad estructural que permite la reproducción permanente de sectores de baja productividad y bajos ingresos junto a sectores de altos ingresos y productividad, lo que explica en el fondo la reproducción de la desigualdad (Cepal 2012; 2014).

Existen también varios debates normativos sobre las transferencias monetarias. Por un lado, están quienes plantean que se debe garantizar un ingreso mínimo para aquellos que padecen de ciertas vulnerabilidades, particularmente población que requiere asistencia social, seguros de desempleo, pensiones no contributivas, lo cual debe ocurrir incluso sin ninguna condicionalidad de desempeño de las madres y sus hijos (Rossel, Courtoise y Marsiglia, 2014). Por otro lado, están aquellos que plantean que la política de transferencias monetarias debe ser universal, sin ninguna condicionalidad de medios, y hablan del ingreso básico universal (Seccareccia, 2016). También existe debate sobre si esta política debilitaría el Estado de bienestar, mediante un *trade off* con las otras políticas sociales, o las complementaría y fortalecería (McGahey, 2016). Por supuesto, el uso de los recursos en estos programas tiene un costo de oportunidad en el financiamiento de otros servicios sociales, y puede generar incentivos inadecuados para países con débiles bases tributarias.

Por otra parte, existen críticas desde la perspectiva de los problemas de implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas como la inadecuada focalización, baja calidad en la provisión de servicios, debilidad institucional, clientelismo y corrupción (Barrientos, Hinojosa-Valencia, 2009; Valencia, 2008). Más allá de sus límites y beneficios, la realidad es que estos programas se propagaron en Latinoamérica y otras partes del mundo (Cecchini y Madariaga, 2011; Friszbein y Schady, 2009). Actualmente, alrededor de 19 países en América Latina y el Caribe incluyen programas de transferencias no contributivas como parte de sus políticas sociales (Robles, 2012). Ya sea por su bajo costo, por su gran cobertura, por la posibilidad inmediata de dar acceso a ingresos a los hogares en situación de pobreza (Robles, 2012; Cecchini y Madariaga, 2011), o por los importantes procesos de difusión que lograron actores internacionales (Osorio, 2014), estos programas hoy son una realidad en la región, la cual, sin embargo, ha ido modificando contenidos en el tiempo. Ecuador ha sido uno de los países con un amplio uso de programas de transferencias monetarias, por lo que es conveniente preguntar si estos apoyaron o no a bajar las brechas de educación e ingresos de la población indígena con respecto al resto de la población blanca y mestiza.

Los programas de transferencias monetarias buscaron complementarse con otras intervenciones sociales y económicas, atendiendo a la naturaleza multi-dimensional de la pobreza. La cuestión pendiente es si estos programas junto a la inversión social pueden generar mejoras sostenibles y de largo plazo en las condiciones sociales (Papadopoulos, 2016; Nelson y Sandberg, 2016). Claramente las transferencias monetarias condicionadas no son suficientes.

Los cambios en la visión de estos programas también han incluido objetivos que buscan promover el acceso universal de los ciudadanos a derechos sociales y económicos, al margen de su situación de pobreza, como por ejemplo aquellos que buscan promover un ingreso garantizado para todos, o un ingreso básico ciudadano como lo analiza McGahey (2016), que debe empatar con otros objetivos de bienestar trascendentes como la universalización del acceso a la educación, la salud, la seguridad social, y en particular el sistema de pensiones jubilares. Para Papadopoulos (2016) se requiere además la integración de los trabajadores al empleo formal. Estas propuestas, por cierto, enfrentan el dilema de cómo lograr y estimular el pleno empleo al mismo tiempo, en estructuras de mercados laborales heterogéneas como las latinoamericanas. En todo caso, los desafíos de política de transferencias monetarias, pensadas como ingreso básico ciudadano, son cómo evitar que el ingreso básico limite el empleo y el debido crecimiento de los salarios mínimos (Seccareccia, 2016). Si bien la igualdad no ha sido un objetivo explícito, en la mayoría de casos, este ha estado siempre implícito en la medida en que es una política redistributiva que busca apoyar sobre todo a la población en situación de vulnerabilidad para que acceda a derechos sociales y económicos básicos, de los cuales ha estado excluida, y permitir así que operen los factores de movilidad social ascendente como la educación y el trabajo.

Piñero y Fernández (2014) son escépticos sobre cambios de fondo en la parte relacionada a las políticas de asistencia, si bien la región avanzó, aunque heterogéneamente, en las políticas sociales universales (aumentó más la cobertura que la calidad). Además, no encuentran un punto de inflexión ya que la mayoría sigue focalizándose en la población pobre con un ingreso mínimo que no resuelve en lo fundamental su reproducción social, y replica la lógica neoliberal del gerenciamiento del riesgo social. Minteguiaga y Ubasart (2013) observan en los programas de las transferencias monetarias un continuismo de las políticas residuales neoliberales, que perpetúan junto a otros programas centrados en la población más pobre los roles de la familia y las mujeres en el cuidado y en la provisión de bienestar. En contraste, Robles (2012), Cecchini y Madariaga (2011) y Cepal (2016) encuentran que fortalecen el Estado de bienestar (McGahey, 2016), en tanto no son programas solos, ni mayoritarios, sino que están integrados y favorecen políticas sociales más amplias. En todo caso, el debate está abierto.

Interesa analizar también las propuestas que buscaron combatir la pobreza, no solo mirando las situaciones de crisis y riesgos, sino de acumulación de activos y de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Robles, 2012), y mirar si existe un efecto distributivo entre los grupos sociales, particularmente

sobre grupos de poblaciones excluidas como los indígenas respecto al resto de la población.

La vulnerabilidad afecta diferenciadamente a los distintos grupos de la población, siendo las poblaciones indígenas, las más afectadas. Los programas de transferencias condicionadas, sin embargo, no cuentan con un enfoque étnico, salvo pocas excepciones como ocurre en Colombia, México, Panamá. Tampoco se han incluido criterios como la pertinencia de los servicios sociales, los recursos culturales y sociales de los pueblos indígenas, la participación de las organizaciones, comunidades y autoridades indígenas en las etapas de implementación de los programas, la cobertura de la oferta de servicios sociales en zonas dispersas y rurales donde se asientan las comunidades indígenas (Robles, 2012).

Pese a ello, es por la circunstancia de que esas poblaciones están sobrerrepresentadas entre los pobres, que reciben también más que proporcionalmente los beneficios de los programas de transferencias monetarias. Se esperaría, por tanto, que estos programas ayuden a bajar las brechas de educación e ingresos. De hecho, las transferencias monetarias son una importante medida de redistribución del ingreso y se esperaría que reduzcan las brechas de ingresos de la población indígena respecto al resto de la población. Interesa, por tanto, investigar si las transferencias monetarias condicionadas y las políticas de educación podrían afectar las dotaciones iniciales de capital humano y apoyar a romper las inercias estructurales de la desigualdad interétnica, en especial la de ingresos. Los programas de transferencias monetarias no contributivas tal vez han sido los más evaluados entre los programas sociales (Friszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Banegas-González y Mora-Salas, 2012; Villatoro, 2005; Schady y Araujo, 2008; Skoufias, 2005; Ponce y Bedi, 2008). Para ciertos autores, los impactos son limitados y en ciertos casos debatibles con relación a pobreza y desigualdad (Robles, 2012; Banegas-González y Mora-Salas, 2012; Mkandawire, 2005). Mientras otros autores encuentran, en general, resultados positivos, aunque heterogéneos según el caso, y se asiente que el impacto es mayor cuando la transferencia es mayor (Robles, 2012) y cuando esta está adecuadamente focalizada y estructurada (Friszbein y Schady, 2009).

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

Los análisis sobre ingreso y desigualdad se han enfocado en los efectos directos sobre los ingresos de los beneficiarios o en los indicadores nacionales de pobreza y desigualdad (Cecchini y Madariaga, 2011). Soares *et al.* (2007), usando indicadores nacionales, encuentran resultados pequeños en la reducción de la desigualdad del ingreso en Brasil, México y Chile. Los resultados, en general, dependen de la cobertura y de la adecuada focalización de beneficiarios.

Las transferencias monetarias pueden llegar a ser parte relevante de los ingresos de un hogar pobre. De acuerdo con la Cepal (2010a), pueden representar

el 10,3% de los ingresos per cápita y duplicar el ingreso del decil más pobre que recibe este beneficio. Según Cecchini y Madariaga (2011), los montos máximos pueden llegar a representar el 39,9% y el 53,4% del déficit mensual de recursos de la población pobre urbana y rural, respectivamente.

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

En virtud de estas consideraciones, los mecanismos por medio de los cuales estos programas pueden producir efectos sobre la desigualdad son varios. En primer lugar, el direccionamiento directo de los ingresos fiscales para redistribuir a la población más pobre, y entre ellos, a la población indígena, como efecto de corto plazo. En segundo lugar, la reducción de los niveles de pobreza, en el caso de tener impacto, donde estaría sobrerrepresentada la población indígena. Finalmente, el apoyo al fortalecimiento de capacidades, si existe impacto en la atención escolar, apoyaría a una inserción laboral más adecuada en el mediano y largo plazo, y a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Todo ello suponiendo una oferta adecuada de servicios sociales y una política más integrada que actúe en los temas distributivos y redistributivos.

Sobre la base de esa discusión, la tarea pendiente es evaluar, en el caso ecuatoriano, si, a pesar de que las transferencias monetarias no han tenido un enfoque particular sobre los temas étnicos, han aminorado las brechas de capacidades e ingresos de la población indígena respecto al resto de la población.

6. Algunas conclusiones

Ecuador es una sociedad multiétnica y jerarquizada, en la cual la población indígena se encuentra particularmente afectada, lo que se explica en parte por la historia del coloniaje español. Es importante pensar las posibilidades de intervenciones públicas que rompan las inercias históricas y las dinámicas que reproducen permanentemente la desigualdad. El análisis sobre los debates teóricos del Estado de bienestar y de las políticas públicas que combatan la desigualdad interétnica es crucial para respaldar y orientar estudios aplicados sobre las posibilidades concretas de las políticas para solucionar los problemas referidos. Una conclusión relevante desde la perspectiva teórica es que el Estado de bienestar puede funcionar con autonomía relativa de cualquier clase o grupo social, con capacidad de plantearse objetivos y acuerdos frente al bien público. Si bien esta capacidad puede variar en el tiempo y depender de los Gobiernos de turno, no se la puede ignorar ya que implica que una política puede resolver un problema público.

En Ecuador convive un régimen de bienestar más institucionalizado y más informal o familiarizado, en el cual las políticas de Estado se complementan con esquemas de seguridad informal impulsados por redes familiares y comunitarias. En particular, se considera que Ecuador habría contado con un Gobierno con autonomía relativa y voluntad política a favor de la igualdad en el período 2007-2014, e interesa analizar si sus políticas de educación y de transferencias monetarias aportaron a una mayor igualdad interétnica en términos de capacidades e ingresos.

Las corrientes teóricas que interpretan la desigualdad son diversas, pero se las puede clasificar en tres grandes grupos. En un extremo están las posiciones de la igualdad utópica, que interpretan al sistema capitalista como factor determinante y reproductor permanente de la desigualdad, con un Estado de clase con autonomía mínima para hacer cambios. En el otro extremo están aquellas posturas que casi naturalizan la desigualdad, limitando la acción pública, en el ámbito social, para la asistencia de la extrema vulnerabilidad. En el medio, están aquellas posturas que buscan favorecer la igualdad, si bien las políticas o los caminos para lograr ello pueden diferir. En este trabajo se escoge la posición intermedia y se piensa que es deseable y posible disminuir la desigualdad mediante las políticas públicas.

La investigación académica se ha centrado más en los análisis de las causas de la desigualdad interétnica, que en las políticas para corregirla. En esta dirección los aportes teóricos sobre la educación de autores como Figueroa (2010), Stiglitz (2012), Hamilton, Darity, Price, Sridharan y Tippette (2016) o Emmons y Noeth (2015), entre otros, ayudan a orientar hipótesis de trabajo para un estudio entre educación y desigualdad interétnica.

Si bien no existe mayor análisis específico de los efectos de las transferencias monetarias condicionadas sobre las brechas interétnicas, los análisis aplicados en otros ámbitos ayudan como referentes metodológicos para este propósito. Estos estudios serán una importante contribución para considerar los temas étnicos en la política de protección social y reducción de las desigualdades.

Para consideración de otras investigaciones, este análisis debe ser adecuadamente contextualizado en el período de estudio, en términos de las condiciones económicas generales y del entorno de las políticas públicas vigentes que pueden afectar los resultados. Las reflexiones teóricas sobre el Estado y las políticas públicas frente a la desigualdad no pierden relevancia con un cambio del ciclo económico, y de lo que se trata, en términos de la praxis de la política pública, es de conservar lo avanzado y optimizar el uso de los recursos públicos en una situación de mayor restricción, para lo cual el análisis de la pertinencia y efectividad de las políticas públicas, como el sugerido en este artículo, sin duda aporta a la toma de decisiones

7. Bibliografía

- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banegas-González, Israel y Minor Mora-Salas (2012). “Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 93: 41-60. Recuperado el 4/4/2017 de http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/93RevistaEuropea/93-Banegas&Mora-ERLACS-ISSN-0924-0608.pdf.
- Barrientos, Armando & Leonith Hinojosa-Valencia (2009). *A review of social protection in Latin America*. Sussex: Centre for Social Protection/IDS.
- Bastagli, Francesca *et al.* (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of program impact and of the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute.
- Becker, Gary & Nigel Tomes (1979). “An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility”. *Journal of Political Economy*. 87,6: 1153-1189. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, Gary (1993). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 3.ª ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Meneses (2008). *Fair Growth: Economic Policies for Latin America’s Poor and middle-Income Majority*. Washington, D. C.: Brooking Institutions Press.
- Bourdieu, Pierre (1986). “The forms of capital”. In J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood: 241-258.
- Bosch, Mariano, Rosario Maldonado & Norbert Schady (2013). *The Effects of the “Bono de Desarrollo Humano” on the Labor Market*. Photocopy.
- Card, David (1999). “The causal effect the education on earnings”. *Handbook of Labor Economics*, vol. 3: 1801-1863. Elsevier Science.
- Castillo, Robert y José Andrade (2016). “Pobreza en Ecuador, perfiles y factores asociados 2006-2014”. *Reporte de pobreza por consumo, Ecuador 2006-2014*. Quito: INEC/Banco Mundial.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011). “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. *Cuadernos de la Cepal 95*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Cepal.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2014). *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago, Chile: Cepal.
- DiPetre, Thomas & Gregory Eirich (2005). “Cumulative Advantages as a mechanism for inequality: A review of Theoretical and Empirical Developments”. Recuperado el 20/8/2016 de http://www.columbia.edu/~tad61/CA_AR112205.pdf.

- Dworkin, Ronald (2003). *Virtud soberana: teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- Emmons, William & Bryan Noeth (2015). “Why Didn’t Higher Education Protect Hispanic and Black Wealth?”. In *In the Balance, Perspective on Household Balance Sheets*, 18. Center for Household Financial Stability.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Mananim.
- _____ (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Figueroa, Adolfo (2003). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2010). “¿Mejora la distribución del ingreso con la educación? El caso del Perú”. *Revista Cepal*, 102: 115-136. Santiago, Chile: Cepal.
- Filgueira, Fernando, Fernando Erradonea y Ruben Kaztman (2008). “Las metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina”. *Avance de investigación* n.º 24. Madrid: Fundación Carolina.
- Friszbein, Ariel y Norbert Schady (2009). “Transferencias monetarias condicionadas, reducción de la pobreza actual y futura”. *Informe del Banco Mundial sobre investigaciones en políticas de desarrollo 47603*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Carlos Grardín, C. (2010). “Race and income distribution: Evidence from the US, Brazil and South Africa”. *Working Paper* 179. ECINEQ. Recuperado el 15/1/2015 de <http://www.ecineq.org/>.
- Guendel, Ludwig (2009). “De la retórica a la acción y de la norma a la institucionalidad: repensando la vigilancia y exigibilidad ciudadanas”. En MIES-Innfa, *Políticas sociales e institucionalidad pública*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Hamilton, Darrick, William Darity, Anne Price, Vishnu Sridharan & Rebecca Tippet (2016). “Umbrellas Don’t Make it Rain: Why Studying and Working Hard Isn’t Enough for Black Americans”. The New School, Duque Center for Social Equity, Insight, Center for Community Economic Development. Recuperado el 10/5/2016 de <http://ww1.insightcced.org/uploads/CRWG/Umbrellas-Dont-Make-It-Rain8.pdf>.
- Hayek, Friedrich (2008). *Camino de servidumbre*. Unión editorial S.A. Recuperado el 6/6/2015 de <http://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>.
- Heckman, James (2003). “Human Capital Policy”. En J. Heckman & A. Krueger, ed. *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* Cambridge: MIT Press.
- Huber, Evelyn (2002). *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Kanbur, Ravi & Joseph Stiglitz (2015). *Wealth and income distribution: new theories needed for a new era*. Recuperado el 20/10/2015 de <http://www.voxeu.org/article/wealth-and-income-distribution-new-theories-needed-new-era>.
- Keeley, Brian (2007). *Capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe*. París: Ediciones Castillo, OCDE.

- Levin, Henry (2011). "The economics of Education". *Albany Government Law Review*, vol. 4: 394-426.
- Levy, Santiago & Norbert Schady (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution". *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218.
- Lustig, Nora (2017). "Fiscal Redistribution and Ethnoracial Inequality in Bolivia, Brazil, and Guatemala". *Latin American Research Review*, 2017; 52(2): 208-220.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005). "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Flacso, vol. 2, n.º 2.
- _____ (2007). "Regímenes de bienestar en América Latina". *Documento de trabajo* n.º 11. Fundación Carolina.
- McGahey, Rick (2016). "Universal Basic Income and Welfare State". Working Paper-SSRN 2863954.
- Merton, Roberto (1968). "The Mathew effect in Science". *Science*, 159 (3810): 56-63. Recuperado el 28/8/2016 de <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2016). Base de indicadores sociales.
- Minteguiga, Analía y Gemma Ubasart-González (2013). "Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)". Informe de proyecto Clacso. Recuperado el 10/11/2016 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/be-cas/20131219050537/informe.pdf>.
- Mkandawire, Thandika (2005). "Targeting and Universalism: Social Policy and Development Programme". Paper n.º 23. Geneva: UNRISD.
- Nagel, Thomas (1991). *Equality and Partiality*. New York: Oxford University Press.
- Nelson, Moira & Johan Sandberg (2016). "From perspectives to policy contingencies: Conditional cash transfers as social investments". *Global Social Policy*: 1-17.
- Osorio, Cecilia (2014). "La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010". Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.
- Papadopoulos, Theodoros (2016). "Two Decades of Social Investment in Latin America: Outcomes, Shortcomings and Achievements of Conditional Cash Transfers". *Journal Social Policy and Society*, 15(3).
- Piketty, Thomas (2015). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Piñero, Fernando y Emiliano Fernández (2014). "La política social en la actualidad latinoamericana: hacia una política asistencial 'pos-neoliberal': un análisis de la Transferencias Monetarias Condicionadas". *Revista Cátedra Paralela*, n.º 11.
- Ponce, Juan y Arjun Bedi (2008). "The impact of a Cash Transfer Program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador". Documento de discusión 3658. Bonn: Institute for the Study of Labor. Recuperado el 15/3/2015 de <http://ftp.iza.org/dp3658.pdf>.

- Robles, Cecilia (2012). "Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate". En V Seminario Internacional de Política Social: La Agenda Social para el Desarrollo de Guatemala. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar/Konrad Adenauer Stiftung.
- Rossel, Cecilia, Denise Courtoise y Magdalena Marsiglia (2014). "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso del Uruguay". *Series Políticas Sociales* 215. Santiago de Chile: Cepal/Unicef.
- Sánchez, Jeannette (2017). "Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en Ecuador, 2007-2014". Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sánchez-Parga, José (2007). "Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento". *Ecuador Debate*, 70: 49-86. Quito: CAAP.
- _____ (2013). *Los indígenas y la política: representación y participación electorales: Ecuador 2013*. Quito: Abya-Yala/Universidad Politécnica Salesiana.
- Seccareccia, Mario (2016). "Ingreso básico y pleno empleo: lecciones de Polanji, Keynes y Minsky". *Análisis*, 23.
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- _____ (2011). *Nuevo examen de la desigualdad*. España: Alianza Editorial.
- Schady, Norbert y María Caridad Araujo (2008). "Cash Transfers, Conditions and School Enrollment in Ecuador". *Economía* 8(2): 43-70.
- Sistema Integrado de Conocimientos y Estadística Social de Ecuador [Sices] (2017). Recuperado el 20/9/2017 de <http://www.conocimientosocial.gob.ec/>.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in current Research". En P. Evans, D. Rueschemeyer & Th. Skocpol, ed. *Bringing the State Back In*. United Kingdom: University of Cambridge Press.
- Skoufias, Emmanuel (2005). "Progesa and its Impacts on the Welfare of rural Households in Mexico". Informe de investigación 139. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute. Recuperado el 13/3/2015 de <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr139.pdf>.
- Soares, Sergei, Rafael Guerreiro, Fabio Veras, Marcelo Medeiros, & Eduardo Zepeda (2007). "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and México: impacts upon inequality". *International Poverty Center, Working Paper 35*. Brasilia: International Poverty Center, UNDP.
- Solga, Heike (2014). "Education economic inequality and the promises of social investment state". *Socio-Economic Review*, 12: 269-297.
- Stewart, Frances (2002). "Horizontal Inequalities: A neglected Dimension of Development". CRISE Working Paper n.º 81. University of Oxford. Recuperado el 20/8/2014 de <http://www3.geh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps81.pdf>.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*. Bogotá: Editorial Taurus.

- Ubasart-González, Gemma y Analía Minteguiaga (2017). “Esping-Andersen en América Latina: el estudio de los regímenes de bienestar”. En *Política y gobierno*, vol. XXIV, n.º 1: 213-236.
- Valencia, Enrique (2008). “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations”. *Annual Review of Sociology*, 34(1): 475-499.
- Villatoro, Pablo (2005). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. *Revista de la Cepal* 86: 87-101. Santiago de Chile: Cepal.
- Wood, Geof & Ian Gough (2006). “A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy”. Versión electrónica. *World Development*, 34(10): 1696-1712. DOI: 10.10116/j.worlddev.2006.02.001.