

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
ECUADOR**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Disertación previa a la obtención del título de
Economista**

***Bono de Desarrollo Humano y su efecto en
la cuantificación de la incidencia, brecha,
severidad de la pobreza y desigualdad en el
Ecuador, período 2003-2013***

Patricia Gabriela Velásquez Cruz
pgvelasquez91@gmail.com

Directora: M. Cristhina Llerena
cllerena@economica.com.ec

Quito, diciembre de 2015

Resumen

La presente disertación aborda la política social de transferencias monetarias condicionadas hacia las familias más pobres del país y su efecto en la cuantificación de la pobreza por ingresos, brecha, severidad y desigualdad medida a través del coeficiente de Gini. El documento contiene la revisión de la literatura económica sobre el Estado y su papel como creador de políticas de bienestar social. Abarca la problemática de la pobreza en el Ecuador y las políticas que el Ecuador ha considerado, en concreto, la implementación del Bono de Desarrollo Humano –BDH-. Utilizando la metodología oficial del Instituto de Estadística y Censos –INEC- se estimó el agregado del ingreso de los hogares considerando el escenario en el cual se imparte el BDH; y, simulando un escenario donde la transferencia del BDH es nula. Así mismo, se estimó un escenario en el cual el BDH se encuentra totalmente focalizado. Con los distintos agregados del ingreso, se calculó la incidencia, brecha y severidad de la pobreza, así como la desigualdad en el ingreso a través del coeficiente de Gini. De la investigación realizada, y a través de los escenarios propuestos, se obtuvieron resultados que permiten visualizar los posibles efectos de una focalización eficiente de dicha transferencia y su efecto en la cuantificación de la pobreza.

Palabras clave: Pobreza por ingresos, brecha, severidad, coeficiente de Gini, Bono de Desarrollo Humano, política social, gasto social.

"¿Cuál es el mejor gobierno? Aquel que nos enseña a gobernarnos a nosotros mismos"

Johann Wolfgang von Goethe

A ti, que desde donde estés me cuidas.

Bono de Desarrollo Humano y su efecto en la cuantificación de la incidencia, brecha, severidad de la pobreza y desigualdad en el Ecuador, período 2003-2013

Introducción.....	9
Metodología de Trabajo	11
Fundamentación Teórica	14
Estado y bienestar social	14
Transferencias Monetarias Condicionadas	30
Capítulo 1: Entorno económico del Ecuador.....	38
1.1. Evolución de la economía ecuatoriana	38
1.2. Pobreza y políticas públicas de apoyo	40
1.3. Implementación y evolución del Bono de Desarrollo Humano	43
Capítulo 2: Pobreza por ingresos y Bono de Desarrollo Humano	47
2.1. Metodología de cálculo para la pobreza por ingresos.....	47
2.2. Incidencia de pobreza por ingresos con y sin Bono de Desarrollo Humano	51
2.3. Otros análisis del Bono de Desarrollo Humano	57
Conclusiones	100
Recomendaciones.....	102
Referencia bibliográfica.....	103
Anexos	108

Índice de tablas

Tabla 1: Políticas de desarrollo y políticas de combate a la pobreza.....	17
Tabla 2: Clasificación de los programas sociales de reducción de la pobreza por líneas de acción.....	31
Tabla 3: América Latina y el Caribe (19 países): Programas de transferencias condicionadas.....	36
Tabla 4: Cambios en el programa del Bono de Desarrollo Humano.....	44

Índice de gráficos

Gráfico 1: Enfoques medición de la pobreza	24
Gráfico 2: Evolución de la pobreza por ingresos: Población en situación de indigencia y pobreza según área geográfica.....	42
Gráfico 3: Pobreza por ingresos	51
Gráfico 4: Pobreza nacional.....	52
Gráfico 5: Pobreza por área	53
Gráfico 6: Pobreza por etnia	54
Gráfico 7: Pobreza por provincias.....	56
Gráfico 8: FGT (1).....	57
Gráfico 9: FGT (1) – Área.....	58
Gráfico 10: FGT (1) – Etnia	59
Gráfico 11: FGT (1) – Provincia	60
Gráfico 12: FGT (2).....	61
Gráfico 13: FGT (2) - Área.....	62
Gráfico 14: FGT (2) – Etnia	63
Gráfico 15: FGT (2) - Provincia	64
Gráfico 16: Coeficiente de Gini	65
Gráfico 17: Coeficiente de Gini – Área	65
Gráfico 18: Coeficiente de Gini - Etnia.....	66
Gráfico 19: Coeficiente de Gini - Provincia.....	67
Gráfico 20: Pobreza nacional - Simulación 1.....	69
Gráfico 21: Pobreza por área - Simulación 1	70
Gráfico 22: Pobreza por etnia - Simulación 1	71
Gráfico 23: Pobreza por provincias – Simulación 1	72
Gráfico 24: FGT (1) - Simulación 1	73
Gráfico 25: FGT (1) – Área - Simulación 1.....	74
Gráfico 26: FGT (1) – Etnia - Simulación 1.....	74
Gráfico 27: FGT (1) – Provincia - Simulación 1.....	75
Gráfico 28: FGT (2) - Simulación 1	77
Gráfico 29: FGT (2) – Área - Simulación 1.....	77
Gráfico 30: FGT (2) – Etnia - Simulación 1.....	78

Gráfico 31: FGT (2) – Provincia - Simulación 1.....	79
Gráfico 32: Coeficiente de Gini – Simulación 1.....	80
Gráfico 33: Coeficiente de Gini – Área – Simulación 1.....	81
Gráfico 34: Coeficiente de Gini – Etnia – Simulación 1.....	81
Gráfico 35: Coeficiente de Gini – Provincia – Simulación 1.....	83
Gráfico 36: Pobreza nacional - Simulación 2.....	84
Gráfico 37: Pobreza por área - Simulación 2.....	85
Gráfico 38: Pobreza por etnia - Simulación 2.....	86
Gráfico 39: Pobreza por provincias – Simulación 2.....	87
Gráfico 40: FGT (1) - Simulación 2.....	88
Gráfico 41: FGT (1) – Área - Simulación 2.....	89
Gráfico 42: FGT (1) – Etnia - Simulación 2.....	90
Gráfico 43: FGT (1) – Provincia - Simulación 2.....	91
Gráfico 44: FGT (2) - Simulación 2.....	92
Gráfico 45: FGT (2) – Área - Simulación 2.....	92
Gráfico 46: FGT (2) – Etnia - Simulación 2.....	93
Gráfico 47: FGT (2) – Provincia - Simulación 2.....	94
Gráfico 48: Coeficiente de Gini – Simulación 2.....	95
Gráfico 49: Coeficiente de Gini - Área – Simulación 2.....	96
Gráfico 50: Coeficiente de Gini – Etnia – Simulación 2.....	97
Gráfico 51: Coeficiente de Gini – Provincia - Simulación 2.....	98

Glosario de términos¹

Brecha de pobreza: Medida que representa cuan pobres son los pobres y, por tanto, proporciona una idea de la profundidad de las carencias de ingreso que definen una situación de pobreza.

Coefficiente de Gini: Mide el grado de desigualdad de una variable en una distribución. Comprende valores desde cero (perfecta igualdad) hasta uno (perfecta desigualdad).

Incidencia de pobreza: Es el cociente entre el total de la población pobre y la población total.

Índice de precios al consumidor (IPC): Es un indicador mensual nacional y para ocho ciudades que mide los cambios en el tiempo del nivel general de los precios, correspondientes al consumo final de bienes y servicios de los hogares de estratos de ingreso alto, medio y bajo, residentes en el área urbana del país. La variable principal que se investiga es el precio, para los 299 artículos de la canasta fija para esta investigación.

Ingreso per cápita familiar: Es una medida de bienestar económico que capta todos los ingresos corrientes disponibles del hogar y los asigna proporcionalmente para el número de miembros de la familia.

Hogar: Unidad social conformada por una persona o grupo de personas que se asocian para compartir el alojamiento y la alimentación. Conjunto de personas que residen habitualmente en la misma vivienda o en parte de ella (viven bajo un mismo techo), unidas o no por lazos de parentesco, y cocinan en común para todos sus miembros.

Línea de pobreza: Nivel de ingreso mínimo disponible que necesita un individuo para no ser considerado pobre. Para la presente disertación, presenta un valor de USD \$ 56.64 fijado como referencial en base a la Encuesta de Condiciones de Vida 2006; mismo que se actualiza periódicamente con el valor del IPC.

Pobreza por ingresos: Una persona es pobre por ingresos cuando su ingreso per cápita familiar está por debajo de la línea de pobreza.

Severidad de pobreza: Indica cuánto ingreso les falta a las personas (hogares) para satisfacer sus necesidades básicas (la brecha de la pobreza), toma en cuenta las desigualdades o diferencias de ingreso de los pobres.

¹Las definiciones presentadas se obtuvieron de: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Junio2015/Presentacion_pobreza_y_desigualdad_junio15.pdf

Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), transfieren efectivo a hogares pobres, con la condición que éstos realicen inversiones, previamente determinadas; constituyéndose en una estrategia contra la pobreza (Fiszbein et al, 2009). El efecto de este tipo de política se puede medir a través de varios índices, uno de ellos es la cuantificación del *Índice de pobreza Foster Greer Thorbecke* - FGT, que mide la pobreza existente en una economía, tomando como referencia una determinada línea de pobreza; es así que, si los ingresos de los individuos varían, existirán variaciones en la incidencia, brecha y severidad de la pobreza.

Asimismo, se sostiene que este tipo de políticas constituyen una alternativa para redistribuir el ingreso a favor de los pobres; es decir, disminuir la desigualdad. El efecto en la desigualdad del BDH se lo mide mediante el Coeficiente de Gini.

Para plantear un programa que reúna las condiciones suficientes para cumplir sus objetivos, es necesario tener en cuenta ciertas consideraciones en materia de economía política, con el fin de atraer mayor apoyo por parte de la sociedad, en especial de los contribuyentes que verán a las TMC más eficaces que las transferencias monetarias no condicionadas, debido a que las primeras están relacionadas con el mejoramiento de condiciones de vida y el bienestar de los niños (Fiszbein et al, 2009).

Para este trabajo, se utilizó la metodología del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para el cálculo de la pobreza por ingresos, y así poder establecer los efectos del Bono de Desarrollo Humano (BDH) sobre la cuantificación de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza; así como, la desigualdad; y, cuál es la dinámica entre estas variables. Se realizó también micro-simulaciones para poder observar cuán focalizado se encuentra el BDH y qué efecto tendría éste sobre la incidencia, brecha y severidad de la pobreza; y, la desigualdad, en caso de que su transferencia este focalizada.

En primera instancia se planteó la metodología de trabajo, junto con los objetivos y preguntas a ser cumplidos en el desarrollo de esta disertación. A continuación se presenta la fundamentación teórica del papel que juega el Estado en las políticas públicas sobre la pobreza y las TMC. De esta manera, se busca definir el panorama de trabajo de esta investigación y la orientación que tiene.

Dentro del primer capítulo se estableció un panorama económico general del Ecuador, para conocer los acontecimientos que llevaron al establecimiento del Programa del Bono de Desarrollo Humano como transferencia monetaria

condicionada; y, cómo ha ido evolucionando hasta el día de hoy, así como los cambios en la economía ecuatoriana y en las políticas sociales.

En el segundo capítulo consta la información relacionada con la metodología utilizada para el cálculo de la pobreza por ingresos y el efecto cuantificado del BDH en el mismo. Posteriormente, se estima el efecto sobre incidencia, brecha, severidad de la pobreza y desigualdad; y, se presentan los resultados de las micro-simulaciones asumiendo que la transferencia del BDH se encuentra totalmente focalizada.

A continuación, en el apartado final, se presentan las conclusiones y recomendaciones a partir de los datos obtenidos en las simulaciones y la comparación con la teoría mostrada en capítulos anteriores.

Los resultados que se alcanzaron indican un efecto positivo del programa del BDH sobre la incidencia, brecha y severidad de la pobreza; así como, en la desigualdad. Adicionalmente, se observa la necesidad de una focalización más rigurosa de este beneficio con la finalidad de que los beneficiarios sean familias que se encuentran bajo la línea de pobreza² y tengan la necesidad de esta transferencia, al realizar controles se podría excluir a las personas que no lo necesiten y de esta manera mejorar su efectividad y la de los recursos destinados a este programa.

²Más información: <http://www.inclusion.gob.ec/objetivos-bdh/>

Metodología de Trabajo

El presente trabajo es de carácter descriptivo, con el fin de conocer las motivaciones de un gobierno para aplicar una política de ayuda social en beneficio de un grupo determinado o vulnerable; así como cumplir con el objetivo de visualizar el efecto que este beneficio genera sobre la pobreza e indicadores de brecha, severidad y concentración del ingreso, tanto en la focalización actual como en un escenario (simulado) en el cual la focalización sea eficiente.

Este tipo de investigación permiten el análisis de los datos disponibles para llegar a construir una relación descriptiva entre las variables propuestas, es decir el monto del BDH; la incidencia, brecha y severidad de la pobreza; y, desigualdad, de esta manera, se podrá obtener los resultados necesarios que permitan responder a las preguntas y objetivos planteados, es por esto que se utilizó un método de investigación analítico, que permitió analizar la relación descriptiva entre indicadores de pobreza por ingresos, desigualdad y transferencias monetarias condicionadas. Esta relación se respalda en la teoría económica.

Para este trabajo las principales fuentes de información estadística, de las cuales se obtuvieron los datos necesarios fueron proporcionados por el INEC y el Sistema Nacional de Información (SNI), específicamente la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural (ENEMDUR), así como el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), además de la información facilitada por otras entidades, como: Ministerios y organizaciones nacionales e internacionales.

Además, las fuentes secundarias fueron obtenidas, en su mayoría, de libros y documentos de trabajo. De estas fuentes se obtuvo la información necesaria para tener un escenario claro de la incidencia de las transferencias monetarias condicionadas en la economía y la cuantificación de los índices FGT y desigualdad, medido a través del coeficiente de Gini.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas inciden en la cuantificación de la pobreza por ingresos en una economía. Lo que busca el presente estudio es medir la relación que existe entre la entrega del BDH y la cuantificación de la incidencia, brecha, severidad de la pobreza; y, la concentración del ingreso para poder determinar el beneficio de este programa. Así mismo, se identifica el cambio en las variables mencionadas en un escenario en el cual el BDH se encuentra correctamente enfocado en los quintiles de más bajos ingresos.

Desde el 2003 las ENEMDUR presentan el mismo marco muestral para las encuestas de diciembre, tienen representación nacional, urbana, rural; provincial; así como representatividad a nivel de zonas de planificación y cinco ciudades auto representadas³. Se recopila, entonces, información de las bases de datos provenientes de la ENEMDUR de todos los diciembrees desde el 2003 hasta el 2013, un período significativo de diez años en el cual se pueden observar cambios en las variables de interés.

La metodología presentada es la que el INEC maneja como oficial para el cálculo de pobreza por ingresos, que considera todos los ingresos⁴ de una familia divididos para los integrantes de la misma para poder obtener el ingreso per cápita y colocar a las personas por encima o debajo de las líneas de pobreza. Se realizaron cambios en la sintaxis para poder determinar la pobreza por ingresos si no se entregara el BDH y poder determinar su relación, con las variables antes nombradas.

Asimismo, se elaboraron sintaxis para la simulación de escenarios, los cuales se centraron en la focalización del BDH hacia las familias con ingresos más bajos, es decir los dos primeros quintiles, y su efecto sobre la cuantificación de la pobreza, así como en los indicadores de brecha y severidad de la pobreza; y, concentración de ingreso, medido a través del coeficiente de Gini.

Todos los cálculos se efectuaron a través del paquete de software estadístico Stata.

Pregunta General:

¿Cómo influye la entrega del Bono de Desarrollo Humano en la cuantificación de la incidencia, brecha, severidad de la pobreza y concentración de ingreso a nivel desagregado (etnia, provincia y área) en el Ecuador en el período 2003-2013?

Preguntas Específicas:

1. ¿Cuál es la evolución de la pobreza por ingresos en el Ecuador en el período 2003-2013?
2. ¿Cuál es la variación de la incidencia, brecha, severidad de la pobreza y concentración de ingresos con y sin Bono de Desarrollo Humano entregado por parte del Gobierno Central del Ecuador, en el período 2003-2013?

³ Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y Ambato.

⁴ El detalle de los ingresos considerados se puntualizan en la sección **2.1. Metodología de cálculo para la pobreza por ingresos.**

3. ¿Cuáles serían los cambios en la incidencia, brecha, severidad de la pobreza y concentración de ingresos si la transferencia del Bono de Desarrollo Humano estuviera focalizada, en el período 2003-2013?

Objetivo General:

Analizar la influencia del Bono de Desarrollo Humano en la cuantificación de la incidencia, brecha, severidad y concentración de ingresos a nivel desagregado (etnia, provincia y área) en el Ecuador en el período 2003-2013.

Objetivos Específicos:

1. Realizar un análisis de la evolución de la pobreza por ingresos en el Ecuador en el período 2003-2013.
2. Determinar la variación de la incidencia, brecha, severidad de la pobreza y concentración de ingresos con y sin Bono de Desarrollo Humano entregado por parte del Gobierno Central del Ecuador, en el período 2003-2013.
3. Establecer los cambios en la incidencia, brecha, severidad de la pobreza y concentración de ingresos si la transferencia del Bono de Desarrollo Humano estuviera focalizada, en el período 2003-2013.

Fundamentación Teórica

Existe una amplia literatura acerca del Estado y su función como proveedor de bienestar social, desde varios puntos de vista y de cómo las decisiones en materia de política pueden afectar ampliamente a la sociedad en general. Es necesario establecer un punto de partida con el fin de vincular la teoría de la provisión de servicios o programas por parte del Estado, como políticas que buscan el bienestar social, reduciendo pobreza y desigualdad, que son el tema central.

En este capítulo se recogen las teorías más relevantes, acerca del papel del Estado en la provisión de bienestar social a través de políticas; para poder cumplir con los objetivos y preguntas de la presente disertación.

Estado y bienestar social

“Solo si se aleja a los individuos de su condición de ciudadanos ocupados en la defensa organizada de sus intereses y se los posiciona como consumidores individuales se vuelve posible un Estado que delegue o incluso abandone sus responsabilidades en el bienestar social para transferirlas al mercado y a la filantropía privada.”

(Del Valle, 2008:177)

El papel de un Estado ha ido acoplándose a su sociedad como lo ilustra Tanzi (2000:8): “A medida que las sociedades se vuelven más complejas, [...] el Estado debe ir asumiendo nuevas responsabilidades si desea promover plenamente el bienestar de los individuos que las componen.”

Los objetivos que debe cumplir un Estado no son estáticos ni los mismos alrededor del mundo, puesto que no se tienen las mismas necesidades ni los mismos recursos. Por lo tanto, es necesario el contar con un sector público (reglamentos, leyes e instituciones – no solo empleados) eficiente que pueda contribuir al Estado a cumplir las metas planteadas.

“El papel del Estado ha evolucionado con el tiempo y en forma diferente en distintos países” (Van Creveld, 1999, citado en Tanzi 2000:10), debido en parte a visiones cambiantes y a la evolución de las tecnologías que afectan a la acción estatal.

Entre las varias funciones que cumple un Estado se encuentran: regular la economía, procurar crecimiento económico, velar por el bienestar de la sociedad a la que sirve, estabilización económica, crecimiento económico, empleo y redistribución del ingreso (Tanzi, 2000). Para alcanzar bienestar es necesario satisfacer las necesidades que tiene la población que, al ser muchas y

diversas, el Estado debe priorizar, para lo que crea instituciones que le ayudan a cumplir con esta tarea.

Como lo cita Tanzi (2000:8): "Todo conglomerado de individuos exige la existencia de instituciones, por rudimentarias que sean, que cumplan estas funciones y que puedan considerarse como un Estado mínimo [...]".

Las instituciones creadas deben generar programas que permitan la reasignación de los ingresos, para lo cual es necesario utilizar recursos que provocan el incremento del gasto público y por tanto el Estado debe buscar mayores ingresos, una forma de conseguir dichos recursos es a través de impuestos o tributos.

En este sentido, según Del Valle (2008), la unión de instituciones estatales a cargo de dotar políticas sociales con el fin de mejorar las condiciones de vida, sería lo que se conoce como Estado del Bienestar, encargado de disminuir los conflictos sociales que no permiten una cohesión social.

Este bienestar es un aspecto del bien común (Cano y Giménez, 2004) al cual se quiere llegar mediante las acciones políticas, mismas que los gobiernos adoptan y comunican a sus ciudadanos para que sean parte de la definición y el concepto de lo que es su propio bienestar social; puesto que está implícito que si los individuos están bien, por ende también lo estará la sociedad.

"...el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales. A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente." (Banco Mundial, 1997:3)

A continuación se muestran "modelos clásicos" de bienestar social, según los describe Del Valle (2008):

- ***El régimen conservador***

Es un estado de bienestar compensatorio, en el que se da prioridad a la familia, que debe encargarse de sí misma, cuyo ingreso y status ocupacional está dado por el Estado. El mercado tiene un espacio marginal aunque sigue siendo la principal fuente para satisfacer necesidades sociales, y las instituciones juegan un papel accesorio respecto del mismo.

Este sistema está basado en políticas sociales de tipo contributivo, su núcleo es la seguridad social y está dirigido a trabajadores y organizaciones sindicales. Las contribuciones se presentan como transferencias y subsidios al consumo privado con el objetivo de premiar la productividad del trabajador y satisfacer necesidades. Su principal problema es que, en el caso de que se presente desempleo alto, autoempleo e informalidad, se profundizaría la separación entre los que están dentro y los que están fuera del mercado debido a la existencia de seguros sociales de alto costo y por el hecho de que aquellos que están fuera del mercado laboral tienen su sustento en aquellos que trabajan y en el sistema de seguridad social.

- ***El régimen socialdemócrata***

En este régimen el centro está ocupado por el Estado y su rol dentro de la economía y de los individuos, por lo que busca potenciar al máximo las capacidades de dichos individuos para mantener su independencia y no requiera de asistencias sociales, sin embargo, se ha solucionado el desempleo mediante el empleo público, logrando que éste no sea de larga duración.

- ***El sistema británico***

En este sistema un estado de bienestar busca reducir la pobreza y la desigualdad con el fin de llegar a una cohesión social, en base a la provisión de medios públicos y lograr un nivel de vida básico. Las instituciones del bienestar, como las llaman, aportarán a mejorar el nivel de vida mediante el trabajo y la producción, así como la provisión de servicios. Consideran a la seguridad social como una política de progreso social.

- ***El sistema sueco***

Está caracterizado porque las prestaciones sociales (pensiones, sanidad y beneficencia) son un derecho ciudadano financiado por los impuestos generales. Es un sistema universal, aunque como primeros beneficiarios se encuentran los trabajadores. Constan regulaciones en áreas prioritarias; amplia participación del sector público en la producción de servicios (salud, educación, atención infantil y tercera edad), a precios con altos subsidios.

- ***El régimen liberal***

Se diferencia de los demás debido a que antepone la individualidad, por lo que el sistema de mercado es su centro y el Estado casi no interviene a nivel privado. Para que tengan éxito, la política social debe atacar al desempleo y

lograr que los individuos se mantengan trabajando, de ahí que se base en pleno empleo y Estado mínimo. La seguridad social tiene un papel secundario.

Políticas Públicas

Las políticas públicas son decisiones y estrategias que las autoridades tienen potestad de implementar con el fin de resolver problemas públicos complejos; mismas que sirven para modificar ciertas situaciones y se dan de acuerdo a las prioridades que tenga el gobierno; éstas permiten al gobernante garantizar derechos, eliminar desigualdades y tener una directriz para su mandato.

Política Social.

Dentro de las políticas públicas, se encuentran la política social que, según Kliksberg (2003), es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza; cuando se tiene una visión correcta las políticas son efectivas, pero si no, las políticas son débiles y aisladas, contribuyendo al deterioro social.

La política social se define según Viteri (2007: 3) como: “[...] el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.”

Para Sojo (2013) las políticas sociales forman el cimiento de la legitimidad en una sociedad democrática: elegir vale la pena si conduce al aumento del bienestar relativo, no obstante las políticas pueden diferenciarse por el objetivo que buscan alcanzar, como lo resume Sojo (Véase la tabla 1):

Tabla 1: Políticas de desarrollo y políticas de combate a la pobreza

	Políticas de desarrollo	Políticas para combatir la pobreza
Objetivo	Equidad social	Aumento del ingreso de los pobres
Agentes	Centralidad del mercado en la distribución de recursos	Centralidad del Estado en la redistribución (impuestos y gasto social progresivo)
Mecanismos	Enfoque integrado de política pública (coordinación intersectorial)	Políticas sectoriales
Tiempo político	Largo	Corto (anual o referido al ciclo gubernamental)

Fuente y elaboración: Sojo, Carlos (2013:7).

En la actualidad, el debate sobre el desarrollo es menos integrado y queda en cierto modo sesgado a segmentos sectoriales de políticas económicas o

sociales; o bien en efectos concretos como crecimiento, pobreza y desigualdad (Sojo, 2013).

La distribución de la riqueza está entre las principales tareas de los gobiernos con el objetivo de disminuir la pobreza y la desigualdad, empezando a pensar en una cohesión social que lleve a una sociedad ideal, sin discriminaciones de ningún tipo. Para esto, los gobiernos tienen a su disposición varias herramientas con las cuales llegar a cumplir dichos objetivos, como lo son la política fiscal o la política monetaria, sin embargo, no todas las políticas son aplicables en todos los territorios ni tienen los mismos resultados debido a las diferentes realidades de cada país, por lo que sus resultados son motivo de debate.

Política Económica.

Como parte de las políticas públicas se encuentra la política económica, la cual necesita de otras ciencias sociales para su estudio.

Para la política económica existen diferentes visiones, en general es la intervención gubernamental en la economía con el fin de alcanzar objetivos y resolver problemas con el uso de los instrumentos adecuados. Jordán (s/f), en su texto *Aspectos básicos de la política económica*, menciona que, sus objetivos van acorde a las preferencias de los individuos que se expresan mediante el voto que representa la orientación de cada gobierno por lo que se usa la regla de la mayoría para definir los objetivos; por su parte Scarone y Scarone (2004) precisan que si éstos fueran independientes la autoridad podría ser más eficiente en el uso de los instrumentos y la atención de múltiples objetivos aunque con dificultad de alcanzarlos todos.

Para lo cual el Estado garantizará un escenario donde se respeten las leyes y funcione el mercado, corrigiendo y superando sus fallos regulando la operación económica privada e interviniendo en el proceso económico (James et al, 2006).

Según Jordán (s/f) la política económica es la intervención deliberada del Gobierno en la actividad económica para alcanzar ciertos fines u objetivos mediante el manejo de determinados medios o instrumentos.

Es una elaboración de decisiones en el ámbito económico, cuyas categorías o elementos fundamentales son los sujetos de actuación (los poderes públicos o *policy-makers*), fines u objetivos y medios o instrumentos. Ésta debe reflejar la realidad económica, al menos un conocimiento básico.

Spiegel (2007:7) dice: “[...] el objetivo de la política económica consiste en maximizar el bienestar social duradero de manera equitativa y sostenible”. De manera que el Estado debe utilizar las herramientas que tenga a su disposición con el fin de llegar a ese bienestar social; partiendo de la política económica lo

que se debe hacer en primera instancia es identificar los problemas económicos para poder plantear las metas a alcanzar, así como las herramientas respectivas, por lo que éstas deben adaptarse a las primeras. Con todo, la orientación de la política económica puede estar dada por la orientación del partido político que este en el poder.

Con los problemas identificados, las metas planteadas y las herramientas necesarias, las autoridades pueden influir en la economía de varias maneras, tanto directa como indirectamente. Un ejemplo de influencia indirecta son los bancos centrales que manejan las tasas de interés y modifican la oferta monetaria. Asimismo, los gobiernos influyen en la economía a través de los impuestos, el gasto público y el endeudamiento (Spiegel, 2007).

Instrumentos de intervención del Estado

Un Estado tiene tres instrumentos estándar de política macroeconómica para estabilizar la macroeconomía, son: política fiscal, política monetaria y política de tipos de cambio (Spiegel, 2007). En cambio, según Horton y Asmaa (2009, junio) para los gobiernos las herramientas principales con las que pueden influir en la economía son la política fiscal y la política monetaria. El Ecuador al adoptar el dólar como moneda oficial perdió su capacidad de manejar política monetaria, por lo que solo puede adoptar medidas de política fiscal; es por esto que se abarca en mayor medida lo que representa la política fiscal y a breves rasgos la política monetaria.

Política Fiscal.

La política fiscal se utiliza para la administración del gasto público y la tributación a fin de llegar a un crecimiento económico estable, usándola como herramienta para intervenir en la economía y fijar el bienestar económico ya que puede incentivar o desincentivar el crecimiento.

Algunos elementos de la política son indiferentes a los auges pero se profundizan en las crisis, es por esto que sus objetivos varían según las prioridades de cada país y el plazo. Un correcto uso de la política fiscal se transformará en estabilidad y crecimiento, así como reducción de la pobreza. Por otra parte, un elemento importante a considerar es que, como lo ilustran Horton y Asmaa (2009, junio), la política fiscal es el resultado del momento político en el que se desarrolla.

Para Otálora (2009), los conceptos de política fiscal han evolucionado al igual que las funciones que se le atribuyen al Estado. Así como menciona que el ambiente político es importante al momento de diseñar los instrumentos fiscales, porque las decisiones colectivas revelan las preferencias y así se incrementa la eficiencia y efectividad del Estado, disminuyendo costos.

En este sentido, el papel del Estado tiene gran relevancia en virtud de que dispone del mayor y más importante número de instrumentos para el logro de los fines que han de alcanzarse (López, 1989).

La política fiscal, siendo parte de la política económica, utiliza el gasto público y los impuestos para el manejo de la estabilidad económica, con el fin de aminorar los efectos de los ciclos económicos, que la economía crezca con pleno empleo y poca inflación. Así lo ilustran Horton y Asmaa (2009, junio: 52): "La política fiscal es el uso del gasto público y la tributación para influir en la economía. Generalmente los gobiernos la utilizan para promover un crecimiento fuerte y sostenible y reducir la pobreza". Asimismo, la política fiscal ayuda a reactivar economías estancadas.

Toda política tiene ventajas y desventajas, en el caso de la política fiscal el gasto público es el principal eje; sin embargo, se presentan problemas cuando existe una desaceleración económica ya que se debe recurrir al déficit, lo cual resulta difícil y costoso para los gobiernos, incluso de países desarrollados, que deban pedir prestados los fondos suficientes para cubrir el gasto público, sin que esto garantice ganancias a futuro, por lo que su efectividad es cuestionada.

El diseño de la política fiscal requiere la identificación del objetivo o de los objetivos que se pretendan lograr a través de las herramientas que dispone. Según López (1989:30) "existe una relación de dependencia directa entre los instrumentos y los objetivos de una política fiscal; pero en un esquema teórico válido en una generalización de circunstancias se pueden plantear una gama de metas asequibles de política fiscal".

Doménech (2004), especifica que las vías a través de las cuales la política fiscal afecta al crecimiento económico son muy diversas, se especifican tres:

- El sector público: mediante la provisión de bienes públicos productivos afectan a la productividad marginal del capital privado.
- Mayores impuestos: a las rentas del trabajo o del capital, desincentivando la acumulación de los factores productivos privados, al reducir la rentabilidad neta de impuestos.
- Subsidios: a las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), incentivan la inversión del capital físico y humano corrigiendo externalidades o imperfecciones de mercado.

Desde un enfoque keynesiano, a mayor gasto público mayor aumento del PIB, como consecuencia del efecto multiplicador; sobre todo en los denominados países pobres en los que no existe mucho margen para el ahorro, por lo que la

mayor parte del ingreso se destina a consumo, lo que mejora el efecto multiplicador y permite que el gasto público sea efectivo (Spiegel, 2007). Asimismo, en estos países, el acceso a crédito y efectivo es poco, el efecto es aún mayor ya que todo el dinero que lograsen conseguir estará destinado al consumo logrando un efecto multiplicador mayor.

Las reacciones de parte del sector privado también son importantes, debido a la inversión que éste haga a la economía dependiendo de cómo el gasto público mejore la misma o de cómo se complementen entre ambas. No obstante, el aumento del gasto público puede tener el efecto contrario si el aumento del déficit provoca desconfianza en los inversores y en los consumidores privados, anulando el efecto que pueda tener en la demanda agregada.

El sector privado no es el único en el que se deben centrar las decisiones, el sector público es igual de importante; cuando se amplía el sector público, por medio de ayuda se debe prever si el gasto será sostenible en el futuro en caso de que los flujos entrantes de dinero disminuyan. Los responsables de las políticas deben tener en cuenta también el largo plazo cuando se tomen sus decisiones, así como diseñar políticas que reduzcan la dependencia de la ayuda exterior, aumentando los ingresos nacionales de una manera sostenible.

En este sentido, Baldacci et al (2003), exponen que los ajustes fiscales que tienen como principal herramienta el recorte de las subvenciones, las transferencias y las remuneraciones del sector público suelen ser más duraderos y pueden tener efectos expansivos, mientras que cuando se elevan los impuestos y se reduce el gasto público los efectos suelen ser contractivos e insostenibles.

Por lo que, reasignar del gasto público hacia fines más productivos y en la reducción de los déficit presupuestarios permiten aumentar el crecimiento en países con un eterno macroeconómico desfavorable.

Las políticas fiscales con una finalidad redistributiva pueden tener efectos positivos o negativos, reduciendo imperfecciones en los mercados de crédito (Galor y Zeira, 1993, Benabou, 1996, citados en Doménech 2004), asegurando derechos de propiedad o mitigando los conflictos sociales que pueden surgir como consecuencia de la desigualdad en el reparto de los recursos productivos y la riqueza .

Dentro de su texto, Spiegel (2007:27) expone ejemplos del éxito del gasto público frente a una crisis: China e India:

“Una parte del éxito registrado por este país consistió en que los gastos corrientes se concentraron en una serie de planes de inversión estratégicos centrados en la mejora de las infraestructuras”.

Este gasto logró potenciar el rendimiento de las inversiones privadas, así como fomentó las inversiones productivas, estimulando de esta manera el crecimiento a largo plazo.

La India con la estabilización y el ajuste, tras su crisis de la deuda exterior de comienzos de los años 90, tuvo una experiencia diferente a la de China; aun así también proporciona una prueba de las complementariedades entre la inversión pública y la inversión privada.

Es importante saber cómo se divide el presupuesto de un Estado, el cual consta de dos partes esenciales:

1. **Gasto público:** Dinero que el Gobierno utiliza para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos, así como transferencias de dinero (ayudas sociales).
2. **Ingresos públicos:** Impuestos, tasas, ingresos patrimoniales y endeudamiento.

En resumen, la política fiscal, como rama de la política económica, tiene como herramienta de control de la economía al presupuesto de un Estado, buscando asegurar y mantener estabilidad económica y evitar inflación y desempleo.

Política Monetaria.

La política monetaria, utiliza el dinero como base para el control de la estabilidad económica, mediante el manejo de la cantidad de dinero que circula en la economía, o con los tipos de interés, decisiones que son tomadas por las autoridades. Cuando se aumenta la masa monetaria se dice que es un política monetaria expansiva, cuando se la reduce se la denomina política monetaria restrictiva. Así la describe Mathai (2009, septiembre: 46): "La política monetaria ha adoptado muchas formas distintas, pero básicamente consiste en ajustar la oferta de dinero en la economía para conjugar la estabilización de la inflación y del producto."

Al igual que la política fiscal, la efectividad de la política monetaria depende de la corriente desde la que se la estudie, por ejemplo para los ortodoxos es ineficaz debido a que la economía funciona cerca del pleno empleo, por lo que un cambio positivo en la demanda agregada no aumenta la producción y solo varía los precios, y de hecho el pleno empleo no es una condición que pueda llegar a cumplirse en los países en desarrollo. Por otro lado, la corriente keynesiana considera que la política monetaria es una herramienta importante para la macroeconomía.

En general, la política monetaria tiene mayor efecto para enfriar una economía acelerada que para la expansión de una economía en recesión.

Como toda política, la monetaria presenta diferentes resultados dependiendo del país en el que se la aplique, sin embargo, se sabe que mientras menos desarrollado el sistema bancario de un país menor será el efecto de ésta, puesto que las empresas dependen de su propio financiamiento, al ser el sistema bancario fundamental para la oferta de crédito.

A favor de la política monetaria se tiene que es más rápida de aplicar que la política fiscal, debido a las trabas de los procesos políticos.

Pobreza y sus dimensiones

“La pobreza es uno de los problemas más difíciles para los responsables de la política económica.” (Mankiw, 2002:276)

La pobreza puede interpretarse de diferentes maneras, dependiendo de cómo se la quiera entender; su definición abarca varios aspectos desde teóricos hasta ideológicos, por esta razón no existe una sola definición de lo que es la pobreza; sin embargo, puede ser medida por necesidades básicas insatisfechas, por consumo o, la más común, por el ingreso. Asimismo se pueden establecer varias causas que la provoquen.

“El desempleo y el subempleo son dos de las fuentes más importantes de pobreza y desigualdad; sin un trabajo, los individuos de la mayor parte de los países en desarrollo están condenados a llevar una vida de pobreza y exclusión” Spiegel (2007:16).

Son muchas las razones por las cuales se presenta pobreza y desigualdad en un país. Dependiendo del enfoque, pueden determinarse distintas causas; la falta de empleo es considerada como una, siendo el factor más común y principal que afecta, en gran medida, a las personas menos capacitadas que pierden sus trabajos frente a personas con mayor capacitación, por lo que tienen más probabilidades de atravesar por períodos de desempleo.

Cuando se produce desempleo no solo se traduce en falta de trabajo sino también reducción de sueldos, provocando mayor pobreza y mayor desigualdad en la sociedad, puesto que no todos los Estados están en capacidad de brindar un seguro de desempleo, y las familias no tienen ahorros que les permitan sobrellevar una crisis, llevándolos incluso a perder sus bienes. Es por esto, y dadas estas condiciones, que es preciso implementar políticas que fomenten el empleo, para lograr reducir la pobreza y la desigualdad.

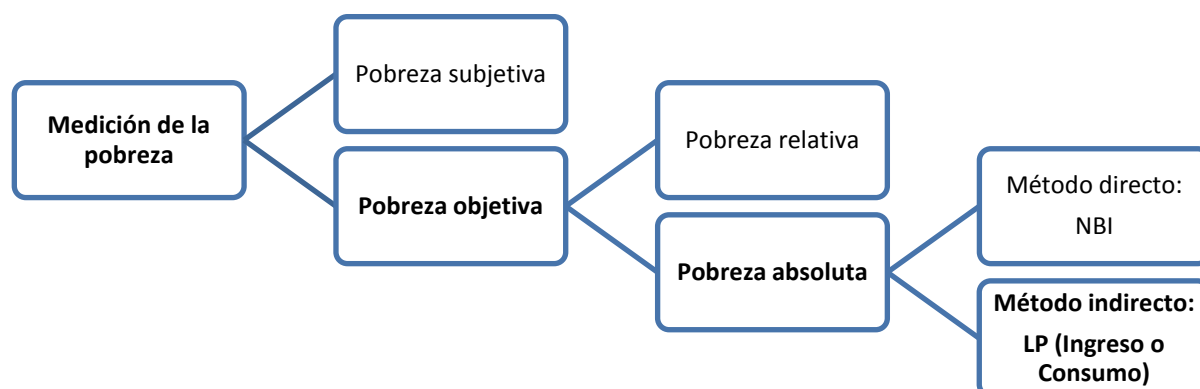
Sen (2000) define a la pobreza no solo como la falta de recursos económicos, sino como la privación de capacidades básicas, que pueden estar dadas por la falta de dichos ingresos. Respecto a esta privación de capacidades se puede decir lo siguiente:

- La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; se basa en las privaciones que son intrínsecamente importantes.
- Otros factores influyen en la privación de capacidades y en la pobreza real además de la falta de ingresos.
- La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades no es constante en ningún caso, varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros.

Enfoques de medición de la pobreza

Medir la pobreza no es un trabajo fácil pues existen diferentes metodologías desde el enfoque que se le quiera dar; no obstante, el gráfico 1 resume los métodos de mayor uso al momento de cuantificar el fenómeno de la pobreza.

Gráfico 1: Enfoques medición de la pobreza



Fuente y elaboración: Instituto de Estadística y Censos – INEC (Marzo, 2015)

El INEC (Marzo, 2015), describe a la medición de la pobreza desde dos perspectivas (objetiva y subjetiva) de la siguiente manera:

Pobreza Subjetiva.

Ésta se basa en la percepción propia de los propios individuos u hogares sobre una satisfacción mínima de necesidades (Ferrer, 2010, citado en INEC, marzo, 2015: 8). Es decir, es la apreciación de su situación actual, ya sea económica o de bienestar.

Pobreza Objetiva.

Esta metodología tiene como herramientas variables de medición continua (censos o encuestas) de características específicas observables de la población. En esta clasificación, existen dos tipos de pobreza que determinan a las personas como pobres o no, según ciertos umbrales definidos:

1. Pobreza Relativa: se sitúa a la persona como pobre cuando su situación es de desventaja en comparación a quienes lo rodean, tanto económica como socialmente. Puede medirse a través de quintiles o del ingreso promedio, su categorización como pobre o no pobre dependerá de su posición relativa dentro de éstas distribuciones.
2. Pobreza Absoluta: a diferencia de la pobreza relativa, la pobreza absoluta se determina a través de parámetros establecidos, ya sea según la insatisfacción un conjunto de necesidades y oportunidades; o la escasez de un ingreso/gasto mínimo que permita la satisfacción de necesidades. Así, no depende de en qué posición relativa se encuentra el individuo o el hogar; puede estar dentro del quintil de más bajo ingreso y cubrir sus necesidades. Existen dos formas de medición:
 - a. Método Directo (NBI): Necesidades Básicas Insatisfechas. Se lo designa directo pues se recolectan datos de características puntuales de un hogar, y las cuales efectivamente satisfacen las necesidades básicas del mismo.⁵
 - b. Método Indirecto (LP): Línea de Pobreza. Se lo cuantifica a través del dinero; se divide en pobreza por ingresos o pobreza por consumo. Se lo denomina indirecto pues no mide las carencias, sino la falta de recursos para cubrir esas carencias, contrario al anterior método.

Pobreza por Ingresos.

Este trabajo se basa en la cuantificación de la pobreza por ingresos pues es el método que incluye al BDH como ingreso, variable principal de estudio. Además, sus resultados se basan en la información recolectada en la ENEMDUR y presentada por el INEC, mismos que tienen una periodicidad que permiten disponer de mayor número de datos y realizar una comparación en el tiempo de las variables (pobreza e ingreso).

Este modelo consta de dos cálculos principales:

1. Ingreso necesario para cubrir una canasta básica de bienes y servicios.
2. Línea de pobreza

⁵ Los componentes que conforman la estimación de la pobreza por NBI, según el INEC, son:

1. Características físicas de la vivienda.
2. Disponibilidad de servicios básicos de la vivienda.
3. Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo.
4. Dependencia económica del hogar.
5. Hacinamiento.

Para determinar si un individuo es pobre, se compara el ingreso de cada individuo con respecto a la línea de pobreza; en caso de no sobrepasarla, se lo considerará pobre.

Estos cálculos se detallan posteriormente en el apartado 2.1. *Metodología de cálculo para la pobreza por ingresos.*

Índice Foster – Greer – Thorbecke (FGT)

El índice de pobreza Foster, Greer y Thorbecke (FGT) debe su nombre a los profesores que lo desarrollaron, James Foster, Joel Greer y Erik Thorbecke, quienes introdujeron medidas de pobreza que generan tres indicadores: Proporción de pobres, brecha de pobreza y severidad de pobreza.

Éstos indicadores permiten cuantificar cuán lejos se encuentran los ingresos de los pobres de la línea de pobreza y además el grado de desigualdad entre el grupo de personas pobres.

La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{N-1}^q \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]^{\alpha}$$

Donde:

y_i = Ingreso per cápita (estimado como el total del consumo del hogar dividido para el número de miembros) del individuo i ($i = 1, 2, \dots, q$), considerando solo a quienes cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza

N = Población total,

q = Número total de pobres,

z = Línea de pobreza; y

α = Parámetro, valores entre 0, 1 y 2.

P es un promedio de las distancias entre los individuos y la línea de pobreza, ponderada por un exponente. El valor de dicho exponente es el que permite que existan resultados diferentes, con una interpretación cada uno, así por ejemplo cuando α es igual a dos, el resultado será la severidad de la pobreza.

El índice FGT considera el número de pobres, así como el grado de su condición; en otras palabras, miden incidencia, brecha y severidad de la pobreza; y, complementan el estudio de la misma. Dependiendo del valor de alfa se obtiene un resultado, como se explica a continuación:

1. FGT (0) $\alpha=0$

Corresponde a la incidencia de la pobreza o la proporción de personas cuyo nivel de ingresos se ubica por debajo de la línea de pobreza.

Éste resultado es el equivalente a la **Pobreza por ingresos** detallada en un apartado anterior.

2. FGT (1) $\alpha=1$

Se interpreta como intensidad de la pobreza a la cantidad de ingreso que sería necesaria para que todos los pobres se ubicasen justo sobre la línea de pobreza.

Conocida también como brecha, es la proporción de ingreso que les falta a los pobres respecto al ingreso mínimo definido como línea de pobreza, es decir el monto necesario para salir de su condición de pobres; determinar cuán lejos se encuentran de la línea de pobreza.

Una de las maneras de interpretar el resultado es saber cuan pobres son los pobres, es decir la magnitud de la falta de ingresos representado como un promedio simple del déficit de ingreso, de todos los considerados pobres, hasta llegar a la línea de pobreza, mientras para los no pobres el resultado es cero.

3. FGT (2) $\alpha=2$

Es similar a una medida de severidad de la pobreza, al considerar la desigualdad de ingresos al interior del grupo de personas pobres. No tiene interpretación económica.

Manifiesta la desigualdad entre los pobres, es decir cuan separados están unos de otros, por lo que a mayores valores de este indicador mayor será la cantidad de pobres que estén lejos de llegar a la línea de pobreza.

Se expresa como porcentaje, equivale a la suma ponderada de las diferencias con el fin de otorgar mayor peso a los más pobres; se expresa como proporción de la línea de pobreza. Es un indicador que permite conocer si la pobreza empeora con el tiempo.

Distribución y concentración de la riqueza

"Un indicador de la distribución de la renta que se utiliza habitualmente es la tasa de pobreza" Mankiw (2002:272). Se entiende por tasa de pobreza el porcentaje de la población cuyo ingreso familiar se encuentra por debajo de cierto nivel conocido como *umbral de pobreza*, mismo que es fijado por cada gobierno según distintos factores.

A pesar de que un gobierno se esfuerce en elevar el crecimiento económico de un país y se consiga aumentar el ingreso familiar, si existe desigualdad la tasa de pobreza no se reducirá puesto que las familias menos favorecidas no serán parte de este aumento en la renta familiar debido al buen momento por el que atraviesa su país. Esto debido a que la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres se mantendrá, e incluso aumentará conforme la renta de las familias aumente, excepto de aquellas que no superen la pobreza por las limitaciones a las que están sometidas.

"La pobreza es un mal económico que afecta a todos los grupos de la población, pero no afecta a todos con la misma frecuencia" Mankiw (2002:272). Dentro de las familias pobres existe aún más desigualdad, esto debido a su etnia, edad, grupo familiar, entre otros factores. Por ejemplo en Estados Unidos, a pesar de ser una de las mayores economías, la pobreza está relacionada con los siguientes factores:

- **Etnia:** Personas negras e hispanas tienen el triple de probabilidades que los blancos de vivir en la pobreza.
- **Edad:** Los niños tienen más probabilidades de pertenecer a familias pobres, y los ancianos tienen menos probabilidades de ser pobres.
- **Composición familiar:** Familias cuyo miembro principal es una mujer adulta sin marido tienen más del doble de probabilidades de vivir en la pobreza que la familia media.

"Para evaluar la desigualdad de los niveles de vida de una sociedad, es más relevante la distribución de las rentas a lo largo del ciclo vital que la distribución de las rentas anuales. [...] La renta varía a lo largo de la vida de las personas no sólo debido a la variación predecible que experimenta a lo largo del ciclo vital, sino también a las fuerzas aleatorias y transitorias." Mankiw (2002: 273).

Cuando la distribución de la renta arroja resultados se empieza a visualizar una movilidad económica de las personas, que se trasladan a otro nivel de renta. Incluso pueden situarse por debajo de la línea de pobreza, aunque temporalmente, mientras se vuelva a dar la movilidad económica, esta situación no ocurre con todas las familias o personas, en algunos casos la pobreza no se logra superar y se convierte en una característica casi permanente.

Al considerarse estos factores temporales, las políticas sociales deberían focalizarse dependiendo el tipo de pobreza por el que está atravesando la población, puesto que no se puede atacar problemas distintos de una misma manera, no sería eficiente y no se lograrían los resultados esperados, desaprovechando recursos y tiempo.

“Los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene considerarlo como un instrumento para realizar políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.” (Lahera, 2004: 34)

La distribución de la riqueza a través de diferentes políticas públicas debe llevar a aliviar la pobreza y alcanzar, al menos, un nivel de vida básico para los individuos que conforman un país. Esto puede lograrse a través de la creación de distintos programas o instituciones, sin embargo, esto conlleva una organización que garantice la eficiencia de los mismos, creados para este fin, lo cual no puede asegurarse.

Según las palabras de Tanzi (2000:9), “Los programas destinados a la redistribución del ingreso a menudo exigen cuantiosos recursos e instituciones encargadas de administrarlos.”; ésta es una de las razones por las que se llega a incrementar el gasto público, mismo que debe solventarse a través del pago de impuestos generales, algo que no siempre es bien visto, pues se duda de la eficiencia de las instituciones públicas y por ende del Estado, cuando en realidad el sector público debería ser un eje para se lleven a cabo las políticas públicas.

Las posturas acerca del papel del Estado son tan diversas que incluso crean discrepancias, no obstante se llega al consenso de que al menos debe ayudar a los menos beneficiados; entre éstos a los más pobres que por encontrarse en dicha situación son más propensos a sufrir de distintos problemas sociales como drogadicción, embarazo adolescente, analfabetismo, falta de empleo, violencia, delincuencia, entre otros. Las acciones del Estado para erradicar la pobreza deben diferenciar las causas que la originan.

Al conocer acerca de la distribución de la riqueza, también es importante considerar una medida que permita visualizar cuán concentrada está; existen varios métodos que facilitan la medición de la concentración del ingreso; sin embargo, uno de los más conocidos y utilizados es el coeficiente de Gini.

Coeficiente de Gini.

El coeficiente de Gini es una de las medidas de concentración del ingreso más utilizadas debido a su fácil interpretación, ya que permite conocer la desigualdad de un país y comparar el resultado con otros países.

Se calcula a partir de la Curva de Lorenz y toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso, es decir que mientras más cerca esté de 1, más desigualdad existe.

La Curva de Lorenz representa el porcentaje acumulado de ingreso recibido por un determinado grupo de población ordenado en forma ascendente de acuerdo a la cuantía de su ingreso.

Este coeficiente mide la proporción del área entre la diagonal que representa la distribución y la curva de Lorenz.

$$G = 1 + \left(\frac{1}{n}\right) - \left(\frac{2}{n^2\bar{y}}\right)(y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n) \text{ donde } y_1 \geq y_2 \geq y_n$$

Donde:

n = Número de miembros de la población,

Y = Ingresos corrientes para los grupos de individuos; y

\bar{Y} = Ingreso medio de la población.

A pesar de ser la forma más conocida de cálculo de la concentración del ingreso, esta medida por sí sola no permite conocer el bienestar social ni la forma en la que está concentrado el ingreso.

Transferencias Monetarias Condicionadas

“En América Latina hasta 1990 prevalecieron los estudios sobre políticas y creación de instituciones sociales y, posteriormente pasaron a tener mayor importancia los estudios de las políticas públicas frente a la pobreza por lo que se puede afirmar que existe un reduccionismo tendencial tanto de las políticas públicas como de su investigación ya que centra la acción en los programas frente a la pobreza diluyendo una visión más global de las políticas e instituciones sociales.”
Filgueira, 2006, citado en Del Valle, 2008:15)

Hay distintas maneras en las que un Estado puede brindar ayuda a los grupos sociales que más lo necesitan, una forma son las transferencias que se hacen a los pobres, éstas pueden ser en especie o monetarias.

Entre los principales destinos del gasto público, está la cobertura de servicios básicos como salud y educación, además de solventar los programas sociales que busquen ayudar a los más necesitados, como lo son el caso de las pensiones o transferencias monetarias o en especie.

Dichos programas sociales suelen tener un objetivo común: reducir la pobreza. Existen diferentes líneas de acción por las cuales atacar al fenómeno de la pobreza, la tabla 2 resume algunos ejemplos de programas sociales de diferentes países de la región.

Tabla 2: Clasificación de los programas sociales de reducción de la pobreza por líneas de acción

Categorías o tipos	Descripción	Líneas de acción	Ejemplos
1. Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas permanentes y de corte asistencial. • Objetivo: cubrir los déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural. • Larga tradición en la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias directas de ingresos no condicionadas. • Transferencias directas de ingresos condicionadas. • Transferencias de alimentos • Transferencias de otras especies. • Subsidios de precios o tarifas reducidas. • Programas de vivienda social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de transferencias condicionadas. • Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal. • Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: transferencia de especies no alimentarias. • Misión "Mercal", República Bolivariana de Venezuela: creación de establecimientos para venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados.
2. Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos. • Plazo definido. • Concentración en medidas paliativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones de desempleo. • Programas de emergencia vinculados al empleo. • Protección social en crisis económica. • Asistencia social directa. • Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de emergencia vinculados al empleo. • Red de Solidaridad Social y Fondo de Inversiones para la Paz de Colombia: asistencia humanitaria a población desplazada por violencia interna. • Asistencia a familias afectadas por el huracán Mitch en Nicaragua.
3. Programas orientados a grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: atender necesidades de grupos considerados vulnerables. • Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil). • Jóvenes. • Mujeres jefas de hogar. • Grupos con discapacidades. • Adultos mayores. • Grupos étnicos. • Sectores productivos deprimidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las más pobres). • Programa de salas cuna, Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano,

	hogares, comunidades).		<p>nutrición y controles de salud).</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar, Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales. Beca para estudiantes de origen indígena, Chile
4. Programas públicos orientados a la producción y el empleo	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente. Mitigación de la pobreza a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> Habilitación laboral y capacitación. Proyectos productivos. Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> Crédito productivo solidario, Ecuador; orientado a mujeres y personas discapacitadas beneficiarias del bono solidario; provisión por medio de organizaciones no gubernamentales, de servicios de crédito, asistencia y capacitación.
5. Orientación comunitaria y fondos de inversión social	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan. Desarrollar capacidad local de gestión. Desarrollar capital social de las comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Autoconstrucción de infraestructura social básica. Formalización y regularización de tierras y viviendas. Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> Fondo participativo de inversión social, Argentina; desarrollo de capacidad local de gestión en áreas con población predominantemente indigente, comedores gratuitos en proyectos comunitarios. "Vivir mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano. "Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de la población en estado de pobreza extrema. Titulación de tierras, Costa Rica.

Fuente y elaboración: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2003:156).

Las transferencias en especie no entran dentro de la medición de la distribución de la renta y de la tasa de pobreza, ya que se basan en la renta monetaria de las familias; y las transferencias en especie son artículos no monetarios a través de algunos programas públicos, entre los que se encuentran los cupones de alimentación, las ayudas a la vivienda y los servicios médicos. Como las transferencias en especie son recibidas principalmente por los miembros más pobres de la sociedad, el hecho de que no se incluyan afecta a la tasa de pobreza media. El importante papel que desempeñan las transferencias en especie dificulta la evaluación de los cambios de la pobreza.

“La distribución de la ayuda entre transferencias en efectivo y transferencias en especie cambia con el paso del tiempo, a medida que evolucionan las medidas de los gobiernos destinadas a ayudar a los pobres. Algunas de las fluctuaciones de la tasa de pobreza medida reflejan, pues, el tipo de ayuda del Estado, más que el verdadero grado de privación económica” (Mankiw, 2002:273).

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) son ayudas que prestan los Estados a las personas más necesitadas con el fin de mejorar su situación, para lo cual deben cumplir ciertos parámetros, mismos que son establecidos por cada gobierno.

Experiencias de TMC - Programas en América Latina

“Los programas de transferencias condicionadas promueven la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes, con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, y lo hacen creando incentivos para que las familias inviertan en capital humano educacional, nutricional y de salud. Estos programas surgen de un enfoque que privilegia la acción sobre las causas de la pobreza para lograr su superación en el largo plazo, a diferencia de los programas tradicionales de asistencia que se centran en la redistribución y la reducción de la pobreza en el corto plazo.” (Villatoro, 2006:28)

Los programas de TMC deben observarse desde una perspectiva de protección social e inversión en capital humano, tratando de que la pobreza no afecte a más familias ni se herede a las siguientes generaciones.

En su artículo Villatoro (2006), analiza la experiencia de cinco programas, en cuatro países, que apuntan a reducir la pobreza y fomentar el capital humano en educación, salud y nutrición.

Es necesario realizar una diferenciación de estos estudios y el tema de esta disertación, pues éstos son Evaluaciones de Impacto y la metodología utilizada en ellos responde a objetivos diferentes a los de este ejercicio académico en el cual se cuantifican los efectos, en las diferentes simulaciones, en los FGT y en la concentración de ingresos medida por el Gini; y no los efectos causales.

A continuación se detallan sus principales características:

1. Programa Nacional de Bolsa Escola - Brasil

El Programa Bolsa Escola fue creado con el fin de disminuir el abandono escolar de primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad (así como el trabajo infantil) cuyas familias contarán con un ingreso mensual per cápita de hasta 90 reales. Las transferencias se entregan con la condición de que los niños tengan una asistencia escolar de mínimo 85%.

Se considera que la focalización del programa es la correcta, pero no llega a cubrir a toda la población objetivo, lo que se atribuye a los escasos recursos financieros de las municipalidades más pobres. También se ha observado que disminuye la brecha de pobreza que existe en las familias más no la pobreza, lo que se debe al monto transferido y a la situación económica de las familias beneficiarias.

A pesar de los esfuerzos y de que se espera que el programa incremente el capital humano educacional de los niños y así reducir la pobreza en el largo plazo, las encuestas realizadas a las familias dentro del programa reflejan otra realidad; apenas el 1% de aquellos que fueron beneficiados han logrado mejorar su economía y ninguna familia resolvió sus problemas económicos. Esta situación se atribuye a que no hay una articulación adecuada para insertarlos en el mercado laboral.

2. Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) - Brasil

En un inicio estaba destinado a las áreas rurales pero se extendió también a las zonas urbanas con el objetivo de sacar a 266 mil niños de entre 10 y 14 años del trabajo infantil, debido a que en las calles se encontraban las peores formas de explotación como prostitución, tráfico de drogas, recolección de basura y venta callejera.

Una encuesta realizada para medir su impacto reveló que se duplicaron las horas dedicadas a la escuela y redujo significativamente el trabajo infantil, sin embargo, algunos autores han señalado que si bien ha disminuido el trabajo infantil para quienes acceden al programa, han aumentado las probabilidades de trabajo para aquellos que no están incluidos, lo que se conoce como "efecto derrame".

También se ha señalado que al ser las madres quienes reciben el beneficio, éstas han adquirido mayor independencia y esto a su vez se ha transmitido en mayor protagonismo en la familia y mayores responsabilidades, esto debido a que pudieron trabajar más tiempo al estar sus hijos en la escuela, así como han destinado las transferencias a la adquisición de bienes de primera necesidad.

Con el fin de complementar el programa y obtener mejores resultados se lo unificó con el Fondo de Garantía de la Renta Mínima, pasando a llamarse Alborada.

3. Programa Familias en Acción - Colombia

Éstas TMC se destinaron originalmente a aminorar el impacto de la recesión en los hogares pobres, fomentando las inversiones en salud, nutrición y educación para la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años. Se basa en dos componentes, el primero es educación y el segundo es salud y nutrición.

El primer componente entrega el equivalente al costo directo que supone para las familias más pobres el hecho de que sus hijos de 7 a 18 años asistan a la escuela. El segundo componente es para familias pobres con niños de 0 a 6 años de edad; las ayudas monetarias se entregan a la madre de familia a fin de garantizar que se invierta en el niño, y a su vez dar más autonomía a las mujeres. En ambos casos se deben cumplir ciertas condiciones para no perder los beneficios.

Los resultados del programa muestran efectos favorables en ambos componentes: se aumentó la asistencia a la escuela entre los niños rurales y urbanos de 12 a 17 años; se incrementó el porcentaje de niños menores de 48 meses con controles preventivos al día y redujo la proporción de niños rurales con diarrea, así como un aumento considerable el consumo de alimentos, principalmente en zonas rurales.

4. Red de Protección Social (RPS) - Nicaragua

El desarrollo del capital humano educacional, nutricional y de salud en familias rurales extremadamente pobres es el objetivo de este programa que consta de dos componentes: salud/seguridad alimentaria y educación. El primero beneficia a familias con niños menores de 5 años, mientras el segundo es para familias con niños de 7 a 13 años. En ambos casos es necesario el cumplimiento de ciertas condiciones como llevar a los niños a controles médicos o cumplir con el 85% de asistencia a clases.

Las transferencias varían de acuerdo al componente, para alimentos alcanza un 13% del gasto anual de las familias beneficiarias y para la educación representa un 8%, dando como resultado un incremento de 21% del consumo de las familias que reciben el beneficio.

Como resultado se ha obtenido que aumentó el número de niños que asistieron a controles de salud así como el interés en el consumo de una alimentación más diversa, tanto en cantidad como en calidad. En la parte de educación, el impacto más representativo se presentó en la matrícula escolar, sobretodo en niños de 7 a 9 años.

5. Programa Oportunidades - México

Su inicio se dio en 1997 como un apoyo a las familias rurales extremadamente pobres, más tarde en el 2001 sus servicios a poblaciones urbanas. Esta ayuda es entregada a las madres de familia y se estima que representa el 22% de los ingresos mensuales de las familias participantes. El objetivo es que las familias

reciban este beneficio durante tres años pero pueden solicitar la renovación de su beneficio. Los montos de las transferencias se calculan según la familia y se incrementan según crecen los niños.

El propósito es incrementar las capacidades de familias extremadamente pobres, a través de la inversión en capital humano con los tres componentes del programa: educación, salud y nutrición. El primero es para familias con niños menores de 18 años de edad. Los otros dos componentes están destinados para familias con niños menores de 5 años.

Los efectos del programa han sido positivos en cuanto se ha incrementado la matrícula escolar y se ha disminuido el trabajo infantil; también han cambiado los patrones de consumo de alimentos gracias a las charlas educativas de nutrición. Sin embargo, no todo es bueno, debido a que las mujeres adquieren mayor independencia por las transferencias ha habido separaciones y abandonos por parte de los hombres.

Si bien estos casos han tenido diferentes resultados, no son los únicos en cuanto a transferencias condicionadas; en la tabla 3 se pueden conocer otros programas a nivel de América Latina y el Caribe. En ésta se puede observar el caso de Ecuador, presente tanto en *Programas en operación* como en *Programas finalizados*, debido al cambio de concepto de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano.

Tabla 3: América Latina y el Caribe (19 países): Programas de transferencias condicionadas

País	Programas en operación (año inicio)	País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Paraguay	Tekoporâ (2005); Abrazo (2005)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	Perú	Juntos (2005)
Brasil	Bolsa Família (2003)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)

		País	Programas finalizados (años)
Costa Rica	Avancemos (2006)		
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	Brasil	Bolsa Escola (2001-2003); Bolsa Alimentação (2001-2003)
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente y elaboración: Cecchini, Simone y Madariaga Aldo (2011: 11).

Al finalizar este capítulo se puede tener un concepto básico sobre el papel del Estado en el aseguramiento del bienestar social de los individuos, además de los instrumentos y herramientas que posee para lograr esta meta y sus implicaciones. Es así que ahora se debe vincular esta teoría a la realidad de un país.

Capítulo 1: Entorno económico del Ecuador

Las políticas sociales que ha implementado el Estado ecuatoriano han buscado mejorar los niveles de vida de la población y de esta manera generar bienestar social, pese a estas medidas la historia muestra la falta de efectividad al momento de implementar dichas políticas.

La economía ecuatoriana se ha desarrollado en gran medida en los últimos años, teniendo como punto de partida el cambio de moneda que ocurrió en enero del 2000, fecha en la cual se adoptó como moneda nacional el dólar estadounidense. Antes de este gran cambio el país estaba inmerso en una de las peores crisis de la historia que dejó como efectos el cierre de la mayoría de bancos privados del país y fuga de capital humano.

1.1. Evolución de la economía ecuatoriana

La economía ecuatoriana, desde sus inicios, ha tenido que afrontar una serie de duras transformaciones, como lo dice Larrea (2005): "A partir de 1948, con el inicio del boom bananero, la economía y sociedad ecuatorianas experimentan un conjunto de cambios económicos, sociales y demográficos sin precedentes en la historia, cuyos ejes fundamentales han configurado la situación actual."

El Ecuador ha vivido varios auges o "booms" que han traído grandes ingresos al país, así como cambios en su sociedad. A pesar de mejorarse los niveles de vida, no se ha logrado que se erradiquen la pobreza y la desigualdad, debido a varios factores, tanto endógenos como exógenos. Por ejemplo, entre los años 1987 y 1998, las constantes caídas del precio del petróleo afectaron en gran medida a las exportaciones ecuatorianas, además de verse afectadas por el terremoto de 1987, que provocó la suspensión por seis meses de las mismas. El país también fue afectado por desastres naturales, como el fenómeno del Niño en 1983, 1997 y 1998 que causó inundaciones y grandes pérdidas económicas por la destrucción de gran parte de la producción agrícola. Éstos, sumados a otros factores, han limitado la capacidad de los gobiernos para erradicar la pobreza y la desigualdad.

Larrea (2005) menciona que, ante una inminente crisis el Estado implementó una serie de políticas de ajuste, divididas en tres etapas. La primera etapa se desarrolló en los años ochenta, caracterizada por las políticas de estabilización económica, liberación del tipo de cambio y tasas de interés, austeridad fiscal, y reducción de subsidios.

La segunda etapa inició en 1990, en la cual se implementaron medidas de cambio estructural, como la desprotección arancelaria y la liberación de las importaciones. Se introdujo el impuesto al valor agregado y se realizaron varios cambios en el impuesto a la renta, ambos como reformas impositivas que no mejoraron la capacidad de recaudación fiscal. En 1995 se re negoció la deuda externa. La austeridad fiscal y la reducción del tamaño del Estado tomaron consistencia y ayudaron a reforzar las medidas de control de la inflación. La privatización de las empresas públicas había iniciado.

Cabe recalcar que esta fase tuvo varios obstáculos e inconsistencias patrocinadas, en parte, por la administración del presidente de turno, Abdalá Bucaram, cuyo período se caracterizó por la corrupción, déficit fiscal y aumento de la inflación. Por otro lado, está la crisis política ocasionada por la renuncia y fuga del vicepresidente Dahik, acusado de corrupción en 1995; así como el conflicto bélico contra el Perú, iniciado el mismo año. Estos acontecimientos generaron efectos negativos en la economía del país.

La tercera etapa del proceso tuvo lugar a partir de 1998, año en el que aumentó la crisis económica del país y, los ajustes debieron tomar otro rumbo, cuyo evento más trascendental fue la dolarización de la economía ecuatoriana adoptada en enero del 2000.

Durante el desarrollo de la década de los años 90 tuvieron lugar varios acontecimientos que llevaron al país a sufrir de una profunda crisis económica y financiera, así como de inestabilidad política, a finales de este período. De entre estos hechos los que más repercusión tuvieron en el país fueron: la guerra con el Perú (1995) y, a pesar de la victoria, la posterior firma del Acuerdo de la Paz (1999) con lo cual una significativa parte de la superficie nacional pasó a formar parte del territorio peruano; también se presentó el Fenómeno de El Niño, el deslave de la Josefina, los estiajes en la Sierra y otros eventos externos.

La profundización de la crisis acrecentó el temor popular, contribuyendo al desgaste de la confianza de la gente en el sucre y aumentando su preferencia por los dólares, con el fin de evitar mayores pérdidas frente a las constantes devaluaciones. Se vivía en una dolarización no oficial, por lo que al dolarizarse se eliminó el riesgo cambiario y empezó a reducirse las presiones inflacionarias y a estabilizarse la economía.

La dependencia fiscal hacia el petróleo se mantuvo constante hasta el 2007, en parte, por la falta de políticas que fomentaran un cambio en la estructura de los ingresos y egresos. A partir de este año, se reflejan esfuerzos por cambiar esta realidad, a través del fomento de actividades productivas con valor agregado y, al manejo de políticas para la reducción de la evasión fiscal; pero no sólo se han evidenciado cambios en este aspecto, como lo menciona el Banco Central:

“Las prioridades de la política fiscal empiezan a cambiar considerablemente a partir de 2007. Es así que la inversión en educación se triplica pasando de USD 1.088,5 millones en 2006 (2,6% del PIB) a USD 2.932 millones en 2009 (5,7% del PIB) y la inversión en salud se duplica de USD 504,5 millones (1,2% del PIB) a 974,5 millones (1,9% del PIB) en el mismo período. Además del gasto social, existe una transformación en la estructura de los ingresos y egresos fiscales. La composición de los gastos durante el año 2009 fue la siguiente: alrededor de 68% gastos corrientes, 13% pre-asignaciones de capital y 19% gastos de capital. Por el lado de los ingresos, los ingresos petroleros representaron 27% del total, el IVA 19%, el impuesto a la renta 16%, las contribuciones sociales 12%, los aranceles 5%, otros impuestos 18% y el superávit de las empresas públicas 3%.”(Banco Central del Ecuador, 2005:76-77)

1.2. Pobreza y políticas públicas de apoyo

Según Acosta (2009), las ideas clásicas sobre el desarrollo se centraron sobre la riqueza en recursos naturales para alcanzar mejores niveles de vida. No obstante, en Ecuador como en otros países con abundante riqueza natural y donde radican problemas sociales como pobreza y desigualdad principalmente pareciera que esta abundancia de recursos no asegura el desarrollo.

Las políticas sociales que se han implementado en el Ecuador en las últimas décadas han tenido cambios significativos en su enfoque y objetivos, sin embargo, los cambios en los instrumentos, modalidades de intervención, mecanismos de operación y resultados, no han sido drásticos; esto ha significado que el Estado continúe garantizando gratuidad en educación y salud, entre otros servicios.

Cornejo, Boris et al (s/f) han sintetizado estas políticas públicas desde los años 70 hasta antes de la dolarización con el fin de entender su evolución:

Años setenta: Dentro de los objetivos y estrategias del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo” se detallaron los propósitos y funciones del Estado para el ámbito social. El rol del sector público se volvió preponderante, creando más de 40 nuevas instituciones y agencias gubernamentales, de las cuales al menos 15 estaban destinadas al área social. Se llevaron a cabo tres tipos de políticas:

- a) Políticas sociales sectoriales regulares: Tenían énfasis en el desarrollo del modelo educativo, así como buscaban aumentar la cobertura, extensión y mejoramiento de los servicios de salud, seguridad social, bienestar social y desarrollo campesino.
- b) Políticas sectoriales para áreas de desarrollo y segmentos productivos estratégicos: Promovían el modelo sustitutivo de importaciones, el

proceso de reforma agraria y colonización se profundizó y a su vez se llevó adelante una importante reforma del sector público orientada a fortalecerlo e incrementar su poder.

- c) Políticas de distribución de ingresos y generación de empleo: Se basaron en subsidios generales y específicos a industriales y productores agrícolas, subsidios generales a precios de productos básicos y a tarifas públicas.

Años ochenta: A medida que se aplicaron políticas macroeconómicas que afectaron la capacidad adquisitiva de las familias, las autoridades se mostraron de acuerdo en crear programas que compensaran los costos sociales de las políticas implementadas; especialmente en las áreas de salud, educación, desarrollo infantil y vivienda. Es así que para complementar las intervenciones de los ministerios, la política social estuvo basada en dos ejes principales:

- a) Políticas sociales sectoriales tradicionales para educación, salud, seguridad social y desarrollo rural.
- b) Intervenciones especiales con el fin de compensar los costos de los ajustes.

A pesar de los beneficios que estos programas (como Plan Techo, Plan Empleo Emergente, entre otros) generaron, no fueron soluciones a largo plazo y se limitaron al tiempo del gobierno de turno sin llegar a detener el avance de la pobreza.

Años noventa: El Estado se esforzó por cambiar su enfoque de atención social, sin embargo, las actividades realizadas seguían priorizándose en sectores tradicionales de atención (educación, salud y seguridad social) y centralizados por los ministerios correspondientes.

No hubo mayores cambios en la provisión de servicios de salud y educación, aunque en el sector salud se intentó poner en marcha la descentralización de los procesos administrativos y presupuestarios, pero sin un panorama claro, lo que provocó incertidumbre y abandono de funciones por parte del Ministerio de Salud.

Los problemas sociales que se presentaron, y su magnitud, pusieron en evidencia que las políticas públicas habían dejado de ser eficientes, en consecuencia no arrojaban la respuesta esperada; no se lograba frenar la pobreza ni se desarrollaba el capital humano. (Banco Mundial, 2001)

Un ingreso per cápita ajustado a las crisis macroeconómicas de los países en desarrollo se suelen asociar con aumentos de la pobreza y de la desigualdad de

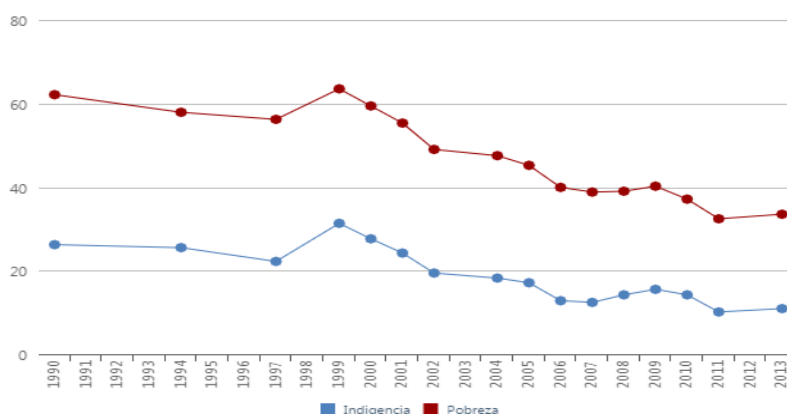
ingresos; y, entre 1998 y 1999, Ecuador no fue la excepción en cuanto a paridad adquisitiva (desigualdad) y se encontró entre las cuatro más bajas de las dieciséis principales economías de América Latina. Los efectos de la crisis fueron, en verdad, devastadores, llevando al país a niveles nunca antes registrados de pobreza y desigualdad.

La pobreza de las zonas urbanas aumentó como resultado del derrumbe del sistema bancario y del deterioro de las condiciones del mercado laboral; otra consecuencia fue que los hogares de clase media y baja urbanos vieron desaparecer sus ahorros de toda una vida, viéndose a menudo obligados a convertir en dinero una parte significativa de sus bienes. En términos más generales, la caída en picada de las tasas de empleo y de salarios reales ocasionaron la caída del ingreso familiar; afectando, en primer lugar, a los trabajadores informales y las personas con menos educación.

En respuesta a la crisis, y aunque intentó proteger parte del gasto social, el Gobierno no logró mitigar el efecto de la coyuntura económica sobre los sectores sociales; a medida que el retraso en el pago de los salarios en los sectores sociales tenía consecuencias graves para la prestación de servicios sociales básicos. (Banco Mundial, 2004) Si bien las políticas de gobiernos anteriores habían logrado una expansión de la infraestructura social, mejora en los niveles de educación y salud de la población, no pudieron tener un efecto redistributivo significativo.

Los efectos de la crisis de finales de los 90 se pueden observar en el gráfico 2, en estos años existe un claro aumento de la pobreza e indigencia; sin embargo, en los años posteriores existe un descenso de estos indicadores.

Gráfico 2: Evolución de la pobreza por ingresos: Población en situación de indigencia y pobreza según área geográfica



Fuente y elaboración: CEPALSTAT – Base de Datos y Publicaciones Estadísticas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=ECU&idioma=spanish

1.3. Implementación y evolución del Bono de Desarrollo Humano

El Bono de Desarrollo Humano es el programa pilar del sistema de protección social del Ecuador. Creado en 1998 bajo el nombre de Bono Solidario, fue diseñado como una medida de compensación social otorgada por el Estado ante la eventual reducción y eliminación de los subsidios generalizados energéticos altamente regresivos en la gasolina, el gas y la electricidad.

Conocido como el Bono de la Pobreza, se constituyó como un subsidio directo que tenía el objeto de proteger el consumo mínimo de las personas pobres del país que se verían afectadas por esta eliminación de subsidios. Posteriormente, y dada la crisis económico-política que afectó al país entre 1999 y 2000, se transformó como la principal herramienta del gasto social del país para combatir los efectos de la crisis y proteger a la población más vulnerable.

Este programa se inició como un mecanismo de compensación y no para combatir la pobreza como se pueda pensar; sin embargo, Vásconez (2007:45) menciona que: “[...] es considerado por muchos analistas como una política progresista y pro-pobre, hay quienes critican su naturaleza y la estrategia de focalización por el riesgo de que pueda convertirse en un elemento acusante de trampas de pobreza [...]”, debido al debate acerca de la efectividad de este tipo de políticas en la reducción de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo.

La forma de selección de las y los beneficiarios del programa se basaba en un proceso de auto-focalización en el cual las personas que se creían potenciales beneficiarias y que cumplían los requisitos mínimos de no afiliación a la seguridad social y de no contar con una fuente permanente de ingresos por encima de cierto nivel, se acercaban a los procesos de inscripción que se prepararon a nivel nacional.

“Esta focalización, aunque progresiva, adolecía de problemas de subcobertura con respecto a la población pobre y de filtración hacia la no pobre.”(Vos et al, citados en Martínez y Rosero, 2003:4)

En vista de que el monto del beneficio, originalmente en sucres, no estaba indexado por el efecto inflacionario, éste fue perdiendo poder adquisitivo razón por la cual el gobierno decretó varios aumentos que no lograban conservar el valor real de la transferencia.

El programa Bono Solidario se consolidó con los programas Beca Escolar y Programa de Alimentación Escolar, de esta manera nació el Bono de Desarrollo Humano -BDH-, con el fin de que las familias pobres invirtieran en incrementar su capital humano para las siguientes generaciones. Éstas fueron condicionadas

a enviar a la escuela a los niños entre 5 y 18 años y cumplir con más del 75% de asistencia, pese a esto el control que verificara el cumplimiento de esta condición fue efectivo a partir del 2007. El monto de la transferencia se ha incrementado con el paso del tiempo hasta llegar al monto actual de \$50 dólares.

Los cambios que ha sufrido el programa se resumen en la tabla 4:

Tabla 4: Cambios en el programa del Bono de Desarrollo Humano

Fecha publicación	Acción	Decreto
18 de septiembre de 1998	Se crea el Programa Bono Solidario como medida para compensar a los pobres por la eliminación de los subsidios a la electricidad y los combustibles.	Decreto ejecutivo No. 129, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 29.
7 de mayo de 2003	Se cambia el Bono Solidario por Programa Bono de Desarrollo Humano , que consiste en la entrega de un subsidio monetario condicionado al cumplimiento de requisitos que establezca el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social.	Decreto ejecutivo No. 347 de 25 de abril del 2003 publicado en el Registro Oficial No. 76.
7 de agosto de 2003	Se expide el Manual Operativo del Programa Bono de Desarrollo Humano BDH.	Acuerdo ministerial No. 512 de 4 de julio del 2003, publicado en el Registro Oficial No. 142.
7 de septiembre de 2006	Se crea la Pensión Asistencial para personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza, como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano, consistente en una transferencia monetaria mensual de treinta dólares, sin ningún requisito adicional, dirigida a las personas de sesenta y cinco años de edad en adelante, que se hallen ubicados en el 40% más pobre de esta población o con una discapacidad igual o mayor al 40%, acreditadas con el carné del Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS y que se encuentren en el quintil 1 y 2, conforme al índice de focalización de beneficios que será determinado por la Secretaría Técnica del Frente Social.	Decreto ejecutivo No. 1824 de 1 de septiembre del 2006, publicado en el Registro Oficial No. 351.
25 de enero del 2007	Se incrementa el valor del Bono de Desarrollo Humano a la suma de USD 30,00 al mes, para las familias que se ubiquen en los quintiles 1 y 2, según el índice de bienestar establecido por la Secretaría Técnica del Frente Social (SELBEN). Se condiciona al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa de	Decreto ejecutivo No. 12 de 17 de enero del 2007, publicado en el Registro Oficial - Suplemento 8.

	Protección Social del Ministerio de Bienestar Social.	
20 de julio de 2009	Se establece el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad en USD 35,00.	Decreto ejecutivo No. 1838, publicado en el Registro Oficial No. 650.
24 de julio de 2009	Se norman los procesos de incorporación y exclusión de los nuevos beneficiarios de los subprogramas Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad.	Acuerdo ministerial No. 0037.
14 de enero de 2013	Se establece el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y las pensiones dirigidas, en USD 50,00.	Decreto ejecutivo No. 1395, publicado en el Registro Oficial No. 870.

Fuente: Registro Oficial

Elaboración: Patricia Velásquez

En el Boletín del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), publicado en agosto de 2012, la Ministra Soliz precisa que el BDH ya no es considerado como un subsidio a los más pobres del País sino una oportunidad de progresar y poder salir de la pobreza, por ende mejorar su calidad de vida, esto debido a que esta transferencia monetaria no está dirigida a la persona sino a la familia. El programa hoy en día tiene corresponsabilidad en salud y educación, por lo cual los beneficiarios deben llevar a los niños a la escuela y a centros de salud para su continuo control. Sin embargo, se hacen varios cuestionamientos a este programa social, cuyo objetivo es una compensación y no una manera de combatir la pobreza.

Mediante el Acuerdo Ministerial No. 213 (30 de abril de 2013), el MIES estableció las corresponsabilidades a las que están ligados quienes reciben el BDH, entre las principales están:

- Mujeres en estado de gestación deberán realizarse cinco controles médicos prenatales en cualquier Centro de Salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), durante el período del embarazo. Éstos deberán realizarse de la siguiente manera: dos durante el primer cuatrimestre, dos durante el segundo y uno al final del período gestante.
- Niños y niñas menores a un año, deberán ser llevados a mínimo seis controles médicos en cualquier Centro de Salud del MSP, por el representante de su familia.
- Niños y niñas entre uno y cinco años de edad deberán registrar como mínimo dos controles de salud anuales.

- Mujeres y hombres que se encuentren en edad fértil, deberán asistir a una charla de planificación familiar en cualquier Centro de Salud del MSP, al menos una vez al año.

En cuanto a educación, los niños y niñas deberán estar matriculados y asistir regularmente a clases en el nivel de educación que corresponda, ya sea educación general básica y/o bachillerato.

Así mismo, los integrantes familiares menores de 15 años no podrán realizar ningún tipo de trabajo.

El Acuerdo establece que quienes no cumplan con estos condicionamientos podrán perder el derecho a este beneficio.

Capítulo 2: Pobreza por ingresos y Bono de Desarrollo Humano

La realidad económica y social del Ecuador no ha permitido que se cumplan los objetivos iniciales con los que se creó el BDH y que las personas salgan paulatinamente del programa una vez hayan encontrado la manera de superar la pobreza utilizando como medio las ayudas que brinda el gobierno.

Es importante conocer los beneficios que está generando el mantener activo este programa de TMC, para lo cual se presentarán los resultados de la investigación.

2.1. Metodología de cálculo para la pobreza por ingresos

En el Ecuador los datos oficiales de pobreza están a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC-, sin embargo, para su cálculo existe una comisión de homologación integrada por técnicos del INEC, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador -SIISE-, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -Senplades- y Centro de Investigaciones Sociales del Milenio -CISMIL, quienes acordaron homologar el cálculo de la variable ingreso total, mediciones de pobreza y extrema pobreza, para así obtener un índice oficial de incidencia para la pobreza, extrema pobreza y desigualdad por ingresos.

Se utilizan los resultados oficiales publicados por el INEC, a partir de la encuesta de condiciones de vida – 5ª Ronda – (ECV-5ª Ronda) para la determinación de la línea de pobreza y extrema pobreza, al igual que los resultados oficiales se usa la información de ingresos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural -ENEMDUR-.

Conceptos y Definiciones

A partir del documento publicado por el INEC se citan los siguientes conceptos y definiciones para entender la base de datos de la ENEMDUR.

- Panel: Se considera panel a un grupo de cuatro viviendas (tres originales y una de reemplazo) que tienen características similares.
- Vivienda: Es el espacio delimitados por paredes y techo, de cualquier material de construcción con entrada independiente, destinada para ser habitado por una o más personas; la que aun cuando no haya sido

construida originalmente para tales fines, esté destinada a ser utilizada como vivienda.

- Vivienda efectiva: Es la que ha sido elegida por método de muestreo, para que en ella se realice el levantamiento de la información, éste se realiza en la vivienda original o en la de reemplazo.
- Hogar: Es la unidad social conformada por una o más personas que se asocian para compartir el alojamiento y la alimentación, es decir, es un conjunto de personas que residen habitualmente en la misma vivienda o en parte de ella, siempre que sea bajo el mismo techo y cocinen en común para todos sus miembros, sin que sea necesario que tengan relación de parentesco.

Diseño Muestral de la ENEMDUR

1. Universo y unidades de análisis

El universo de la muestra está conformado por todos los hogares particulares, dentro de los dominios establecidos para el estudio, dependiendo del nivel de desagregación que se requiera para las estimaciones con respecto a la población.

Se consideran tres niveles de estimación: nacional, nacional urbano y nacional rural. Los datos para la pobreza nacional se calculan a partir de la ENEMDUR que se realiza en el mes de diciembre de cada año.

2. Criterio de Urbano

Para encuestas de hogares y en el marco del convenio entre países andinos, se normaliza la definición demográfica de urbano, considerando como "Área Urbano" a los centros poblados de 2.000 y más habitantes, sin distinción de ser cabecera cantonal, parroquia o localidad amenazada.

Cálculo de la Línea de Pobreza

La línea de pobreza y extrema pobreza es una actualización mediante el Índice de Precios al Consumidos -IPC- de la línea de pobreza por consumo calculada a partir de la ECV – 5ª ronda.

Para calcular la incidencia de pobreza por ingresos se compara el ingreso total per cápita con la línea de pobreza por consumo, si es menor a ésta entonces se los considera pobres y se los compara frente a la población total.

Para determinar la línea de pobreza se utiliza el IPC del mes anterior al mes que se levanta la encuesta, como se utilizan los meses de diciembre se debe

utilizar el IPC correspondiente a noviembre de cada año. El procedimiento es el siguiente:

El promedio del IPC de abril, mayo y junio del 2006 se utiliza para determinar la línea de pobreza por consumo en la ECV – 5ª Ronda:

$$\frac{105,45 + 105,30 + 105,06}{3}$$

El IPC de noviembre 2006 es 106,47 y la línea de pobreza es USD 56,64. La actualización por IPC de la línea de pobreza para el mes de diciembre del 2006 es:

$$56,64 \times \frac{106,47}{\frac{105,45+105,30+105,06}{3}} = 57,29$$

La línea de extrema pobreza para el mes de diciembre es USD 31,92. La actualización por IPC de la línea de extrema pobreza para el mes de diciembre del 2006 es:

$$31,92 \times \frac{106,47}{\frac{105,45+105,30+105,06}{3}} = 32,28$$

Si el ingreso total per cápita es menor de USD 57,29, el individuo se considera pobre, si es menor a USD 32,28, la persona se considera extremadamente pobre.

Este procedimiento se ha realizado para todos los diciembres en el período 2003 – 2013, se eligieron los diciembres pues tienen representatividad tanto urbana como rural.

Sintaxis

Para elaborar la sintaxis se utiliza la información recolectada en la sección **Ingresos** de la ENEMDUR (2003-2013), misma que está dirigida para personas de 5 años y más. Esta sección divide a los ingresos, según su origen, en:

- Ocupación Principal: Patronos y Cuenta Propia; y, Asalariados y Empleados Domésticos
- Ocupación Secundaria: Asalariados e Independientes
- Ingresos Derivados del Capital o Inversiones

- Transferencias y Otras Prestaciones Recibidas
- Bono de Desarrollo Humano
- Bono por Discapacidad

De éstos, se excluye el Bono por discapacidad.⁶

La sintaxis se formula de la siguiente manera:

- Se genera la variable *Ingreso Trabajo Principal*, que corresponde a la suma de los ingresos de patronos y cuenta propia, retiro de bienes del negocio, ingreso asalariados y/o empleados domésticos, descuento asalariados, ingreso en especies de asalariados; menos el monto gastado en funcionamiento del negocio.
- Se crea la variable *Ingreso Ocupación Secundaria*, que es igual a la suma del ingreso de la ocupación secundaria y el pago en especies del trabajo secundario.
- Al tener estas dos variables, se las suma en una nueva variable: *Ingreso Laboral*.
- Se genera el *Ingreso Total*, como la suma del *Ingreso Laboral* más los ingresos derivados del capital, jubilación o pensiones, regalos o donaciones, dinero del exterior y el monto del BDH.
- Cuando se tiene el *Ingreso Total*, se calcula el *Ingreso Total por familia* por el **id hogar**; y, el *Ingreso Total per cápita*, que corresponde al ingreso dividido para el número de personas de la familia.
- Se procede a calcular la *Línea de Pobreza*, (asumiendo que es para el 2013, el IPC a Noviembre es 145,16) con la siguiente fórmula:

$$\text{Línea de pobreza} = (28,32075 \times 2) \times \left(\frac{145,16}{\frac{105,45+105,30+105,06}{3}} \right)$$

vii) Una vez se tiene el valor de la *Línea de Pobreza*, se puede diferenciar qué personas son pobres:

- Son pobres cuando el *Ingreso Total per cápita* es menor que la *Línea de Pobreza* y mayor que cero (0).

⁶ El Programa Joaquín Gallegos Lara consiste en la entrega de una ayuda económica de 240 dólares a un familiar cuidador o persona que se haga responsable del cuidado de una persona que padece de discapacidad física o intelectual severas; por lo que no es considerado como un ingreso familiar si no, para la persona con discapacidad y la satisfacción de sus necesidades básicas.

- b) Son no pobres cuando el *Ingreso Total per cápita* es mayor que la *Línea de Pobreza*.

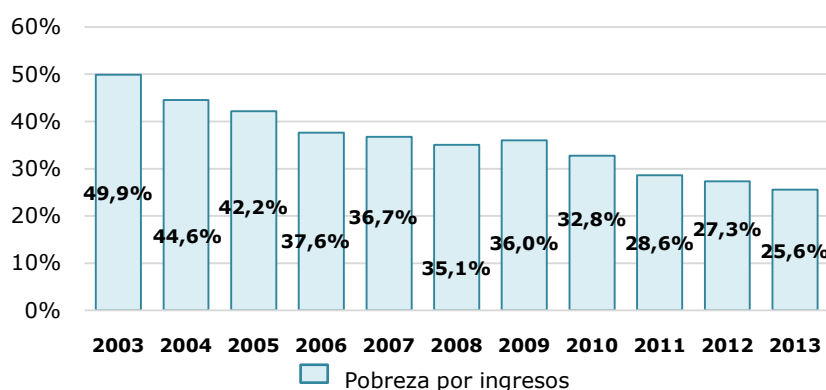
En los anexos se detallan las sintaxis utilizadas para las estimaciones de la pobreza por ingresos.

2.2. Incidencia de pobreza por ingresos con y sin Bono de Desarrollo Humano

La pobreza por ingresos es el cálculo de pobreza más utilizado al momento de realizar análisis sobre la efectividad de las políticas sociales que implementan los gobiernos. El BDH pasó de ser una medida compensatoria frente a la crisis, a concebirse como una manera de combatir la pobreza.

La efectividad de este programa puede medirse desde varios factores, por ejemplo en la educación o en la salud, para lo cual se han realizado varios estudios de Evaluación de Impacto; sin embargo, esta investigación es de carácter descriptivo, por lo que se centra en medir la diferencia que existe en la cuantificación de la pobreza por ingresos cuando se elimina el monto del BDH como ingreso, para las desagregaciones de sexo, etnia, provincia y área.

Gráfico 3: Pobreza por ingresos



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Como lo muestra el gráfico 3, en el 2003 prácticamente la mitad del país vivía en situación de pobreza (pobreza por ingresos, en adelante pobreza), es decir que su ingreso per cápita era menor a la línea de pobreza; diez años después, en el 2013, la pobreza se redujo al 25,6%, es decir la cuarta parte de los ecuatorianos son pobres, esto significa que se ha logrado reducir la pobreza en 24,3 puntos porcentuales en una década, esperando que esta tendencia continúe a la baja y alcanzar una pobreza deseada de un dígito.

También podemos observar que hubo un pequeño incremento de la pobreza en el 2009, de 0,9 puntos porcentuales con comparación al año anterior, lo cual se explica en parte a la crisis financiera y económica del 2008, que afectó a nivel mundial a las economías y Ecuador no fue la excepción.

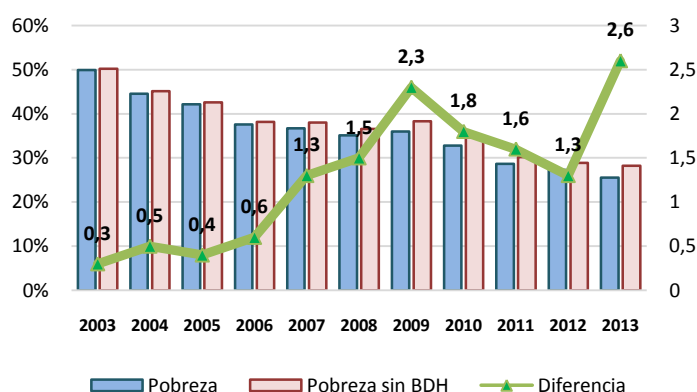
Es importante saber si existe una variación significativa en la pobreza al retirarles el beneficio monetario del BDH a las familias.

Para poder cuantificar la variación en la pobreza fruto de la implementación del BDH, se calculó la pobreza con la sintaxis determinada por la comisión de homologación antes mencionada; y, después se realizó el cálculo del ingreso per cápita sin tomar en cuenta el monto transferido por concepto del bono.

Un punto que es significativo aclarar es que, dado que se manejaron encuestas, los datos que se presentan son estimaciones y no se recomienda utilizar valores absolutos, como número de personas, pues no son datos certeros como los que se podrían obtener de un censo.

Se denominó **Pobreza**⁷ al cálculo que considera el monto del Bono como un ingreso, es decir, la estimación oficial; cuando no lo considera como ingreso se lo denominó **Pobreza sin BDH**⁸. Por cuestiones de visualización, y suponiendo que el cálculo de *Pobreza sin BDH* será mayor a la calculada con Bono, la diferencia se realizó, para todas las desagregaciones, restando los resultados de la *Pobreza sin BDH* de los resultados de la *Pobreza con BDH*.

Gráfico 4: Pobreza nacional



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

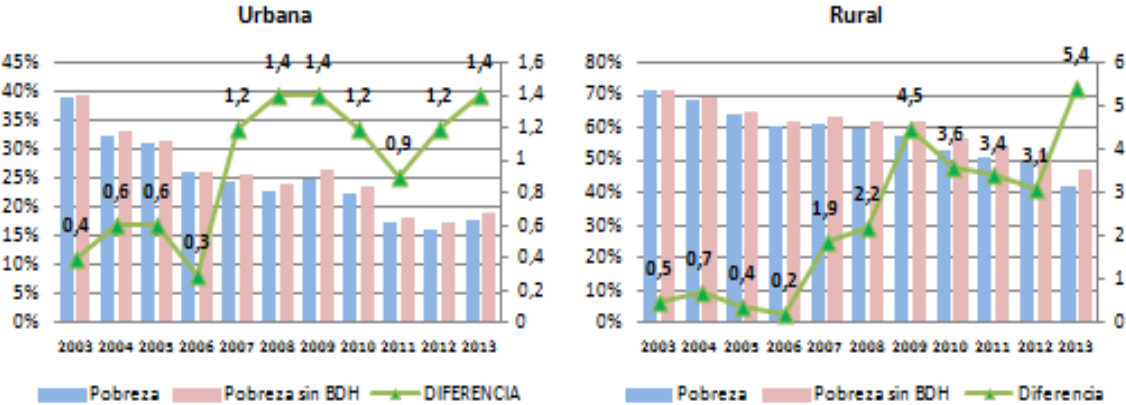
Elaboración: Patricia Velásquez

⁷Para más detalles del cálculo dirigirse al anexo A.

⁸Para más detalles del cálculo dirigirse al anexo B.

El gráfico 4 muestra los valores arrojados del cálculo de la pobreza, tanto si incluye el bono como si no, y la diferencia de puntos porcentuales entre ambos. En promedio distan por 1,3 puntos porcentuales, lo que en valores absolutos podría constituir una cantidad considerable de personas cuyos ingresos se basan en el BDH y, de esta manera, logran superar la línea de pobreza, al ser retirado este beneficio vuelven a ser pobres. Es decir, el BDH ayuda a las familias a salir de la pobreza; no obstante, estas familias son vulnerables; ya que al eliminar el BDH automáticamente, regresan a la condición de pobreza.

Gráfico 5: Pobreza por área



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

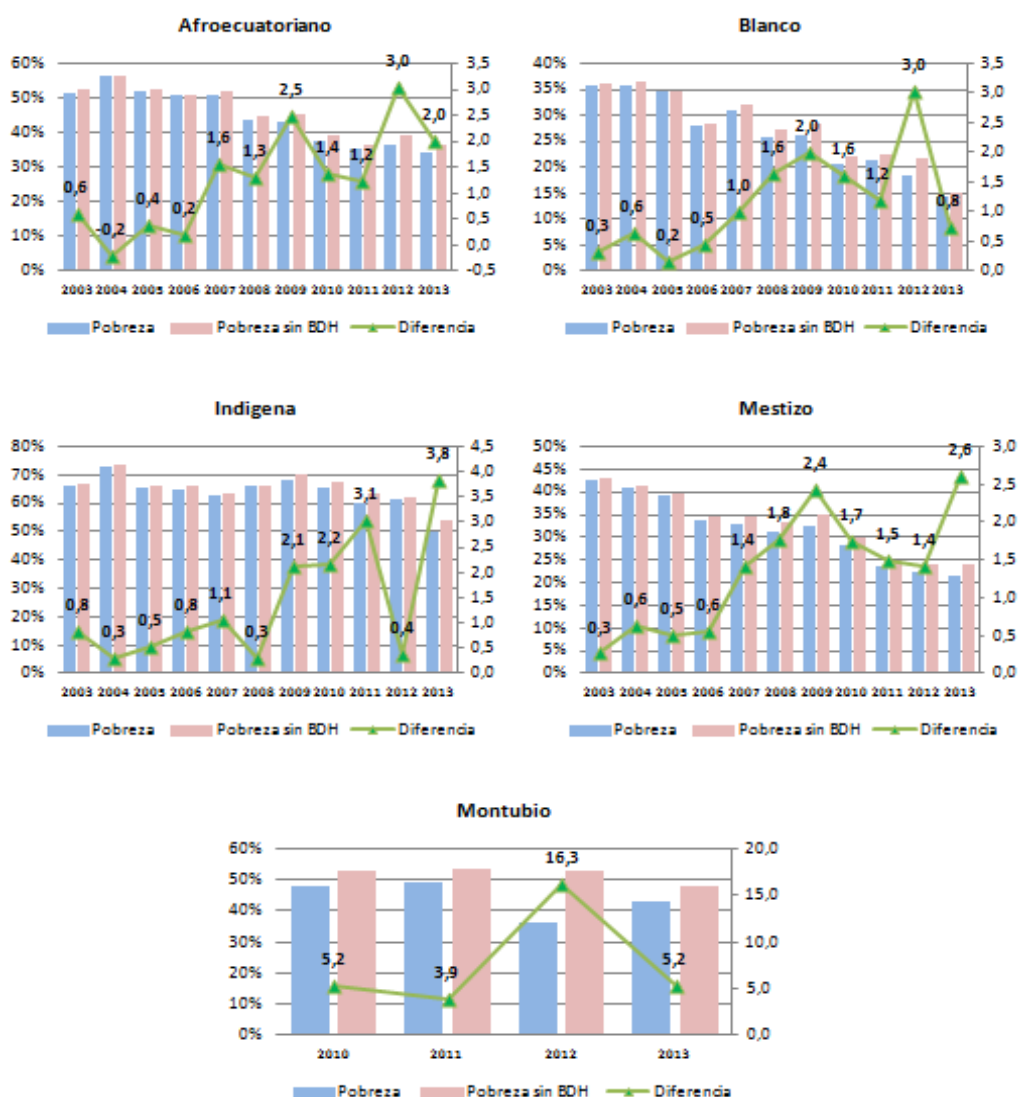
En el gráfico 5 se puede observar que durante los primeros años no existían diferencias notables entre ambos cálculos, pues apenas representó, para el área urbana un 0,4 y para el área rural un 0,5; sin embargo, a partir del 2007 se ve un importante aumento en estos valores.

El área rural siempre se ha visto más afectada que el área urbana en cuanto a la incidencia de la pobreza, para el 2003 se situaba en 71,3%, mientras que para el área urbana el valor era de 38,8%, es decir 32,5 puntos porcentuales de diferencia, revelando la gran desigualdad en la que vivía el país.

Para el 2013, la incidencia de la pobreza en el área rural se situó en 42,0%, mientras que para la parte urbana fue de 17,6%, una diferencia de 24,4 puntos porcentuales, un valor menor que el presentado diez años antes pero que continúa evidenciando alta desigualdad.

Asimismo, se puede observar que el efecto que tiene el Bono es mayor en el área rural, es decir que reduce una mayor proporción de pobreza en comparación al efecto que tiene en el área urbana, esto debido a que la pobreza se concentra más en el área rural.

Gráfico 6: Pobreza por etnia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

La población ecuatoriana se auto-identifica, aproximadamente, como: 80% mestizos, 7% indígenas, 5% blancos, 4% afroecuatorianos y 4% montubios, según los resultados arrojados por las ENEMDUR: de éstos, quienes menos se ven afectados por la pobreza son los blancos y mestizos.

Al observar el gráfico 6, podemos ver que los valores para los mestizos se asemejan a los datos los datos nacionales, disminuyendo 21,3 puntos porcentuales en un período de 10 años siendo entre los años 2005 y 2006 el momento en el que más se redujo la pobreza, 5,1 puntos porcentuales. En cuanto a la pobreza calculada sin Bono en el último año se puede observar el valor más alto en cuanto a la diferencia entre ambos resultados con 2,6 puntos porcentuales a diferencia del 2003 en el que la diferencia era de apenas 0,3.

Para el caso de quienes se auto-identifican como blancos, su situación de pobreza siempre ha estado por debajo de las cifras nacionales, es así que aun sin bono la incidencia de pobreza en el 2003 era de 36,0% y pasó a 15,0%, es decir 21 puntos porcentuales menos en un período de diez años. Entre el 2012 y el 2013 se redujo la pobreza en 6,6 puntos porcentuales, y entre 2005 y 2006 se redujeron 6,5 puntos porcentuales en los resultados en los que se incluye al BDH.

En cuanto al efecto que tiene el BDH en la pobreza, se puede observar que en los montubios existe mayor diferencia cuando se retira este beneficio, la incidencia de la pobreza crece en mayor proporción en comparación a otras etnias. Al observar los datos de otras etnias las diferencias no son tan marcadas, es decir, que el pertenecer a una u otra etnia no es un elemento determinante para que aumente la pobreza al momento de retirar el Bono; sin embargo, si se observa que en indígenas y afroecuatorianos existe una mayor pobreza al no contar con este beneficio.

Para la desagregación a nivel de provincias no se han incluido en un cuadro o gráfico a todas las provincias debido a la cantidad de datos, sin embargo, en el anexo E se encuentran todos los valores para todas las provincias que tienen representatividad en la ENEMDUR, para el período 2003-2013. Las provincias de la Amazonía, antes del 2014, no tenían representatividad individual dentro de la ENEMDUR, se manejaban como un solo dominio, por lo que sus estimaciones están dentro de la categoría "Amazonía", pues el período de estudio no abarca el 2014, por lo que no afecta a la comparación

Para efectos de comparación, se han tomado las provincias que el 2003 presentaron el mayor valor de pobreza, siendo éstas: Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí. También se incluyó a Guayas debido a su tamaño y el de su población, así como a Pichincha pues en el 2003 tenía la incidencia de pobreza más baja entre las provincias. (Véase el gráfico7)

Al observar las provincias con más incidencia de pobreza podremos notar que son provincias en las que su población tiene gran representatividad indígena, afro ecuatoriana o montubia, guardando relación con los datos expuestos para la pobreza por etnia.

Las provincias que más han reducido pobreza en el período 2003 – 2013 son Cotopaxi y Manabí, con 34 y 30 puntos porcentuales respectivamente. Las provincias que menos pobreza han reducido son Esmeraldas y Pichincha con 17,6 y 16,9 puntos porcentuales respectivamente; en el caso de Pichincha esto se puede explicar debido a que su pobreza ya era baja en comparación a otras provincias, por lo que las medidas de política direccionadas a reducir la pobreza son cada vez menos efectivas en esta provincia dado que están hechas en general para todo el país.

En general, al observar los resultados obtenidos de los cálculos realizados muestran que el BDH afecta la cuantificación de la pobreza, en promedio 1,5 puntos porcentuales. Sin embargo, se podría analizar a profundidad aquellos casos en los que se presenta mayor diferencia.

Gráfico 7: Pobreza por provincias



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

2.3. Otros análisis del Bono de Desarrollo Humano

Los análisis de cómo influye el BDH en los resultados de pobreza no pueden limitarse al escenario en el cual se retira este beneficio a las familias, sino también en cómo influye en otros indicadores de pobreza. En este caso se han seleccionado los siguientes indicadores: Coeficiente de Gini y el Índice de pobreza Foster Greer Thorbecke –FGT–.

Con el fin de direccionar correctamente las políticas de protección social, las autoridades necesitan conocer exactamente quiénes son pobres y en qué grado de severidad se encuentra, así como la desigualdad a la que están expuestos. Para tener una noción más clara de cómo se encuentra la situación de las personas consideradas pobres existen índices que permiten estudiar la realidad desde otra perspectiva.

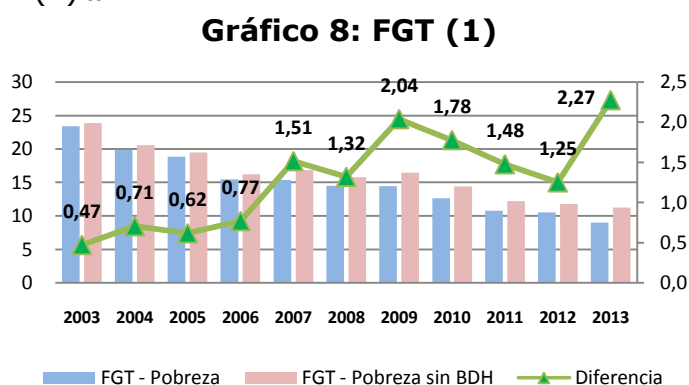
Estimaciones

Se realizaron las estimaciones del coeficiente de Gini y FGT (brecha y severidad) en base a los ingresos, tanto para los que incluyen el monto del BDH como para el cálculo sin esta transferencia.

Los resultados⁹ que se obtuvieron fueron los siguientes:

1. FGT – Pobres

a) Brecha: FGT (1) $\alpha=1$



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

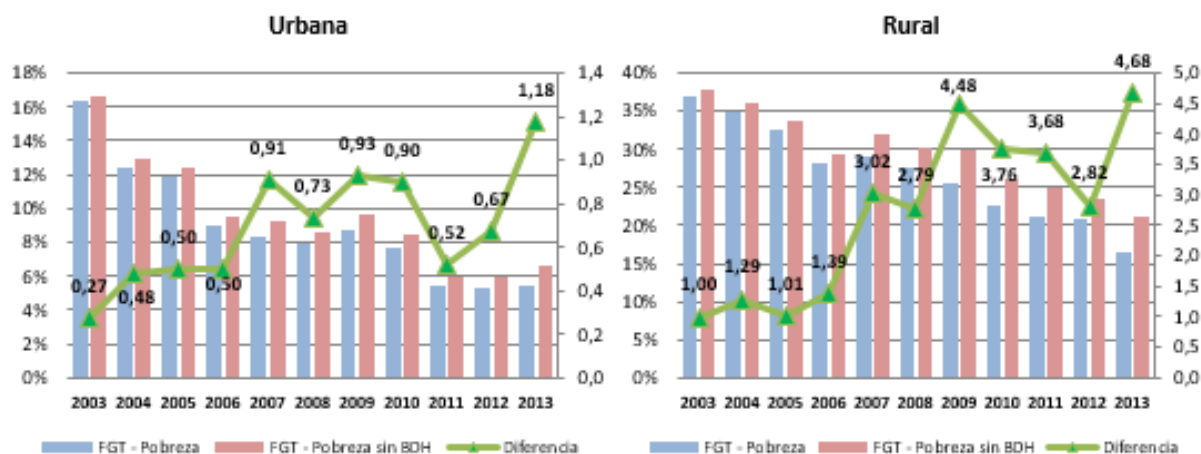
⁹Debido a que los resultados que se obtienen cuando $\alpha=0$ representan la incidencia de la pobreza, no se los presentará nuevamente pues son iguales a los mencionados en el apartado anterior como **Pobreza con BDH**.

El gráfico 8 refleja que la brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza ha disminuido considerablemente a nivel nacional, cuando se mantiene el bono como ingreso. Cuando el escenario resta este beneficio, la brecha disminuye aunque en menor proporción, como se observa en la diferencia de ambos cálculos; esta reducción muestra un crecimiento en los ingresos per cápita de la población y cómo han logrado superar el fenómeno de la pobreza.

Para el valor de $\alpha = 1$ (brecha), los valores muestran que sin BDH la cantidad de ingreso necesaria para que los pobres superen la línea de pobreza es mayor. Este gráfico muestra la comparación del FGT (1), es un escenario de cómo se comportaría la brecha entre los ingresos y la línea de pobreza, en base a estos resultados se debería buscar plantear una política para que las personas en situación de pobreza puedan aumentar sus ingresos y superar la línea de pobreza, sin necesidad de recurrir al beneficio del BDH.

Al retirar el BDH, la proporción de ingresos que les falta a los pobres para dejar esta condición es mayor; se puede observar que conforme avanzan los años, la brecha va disminuyendo aunque la diferencia entre tener o no el Bono va en aumento, es decir que, al retirar el beneficio, la cantidad necesaria de ingresos necesaria para superar la línea de pobreza es mayor, lo que coincide con el aumento en el monto del BDH.

Gráfico 9: FGT (1) – Área

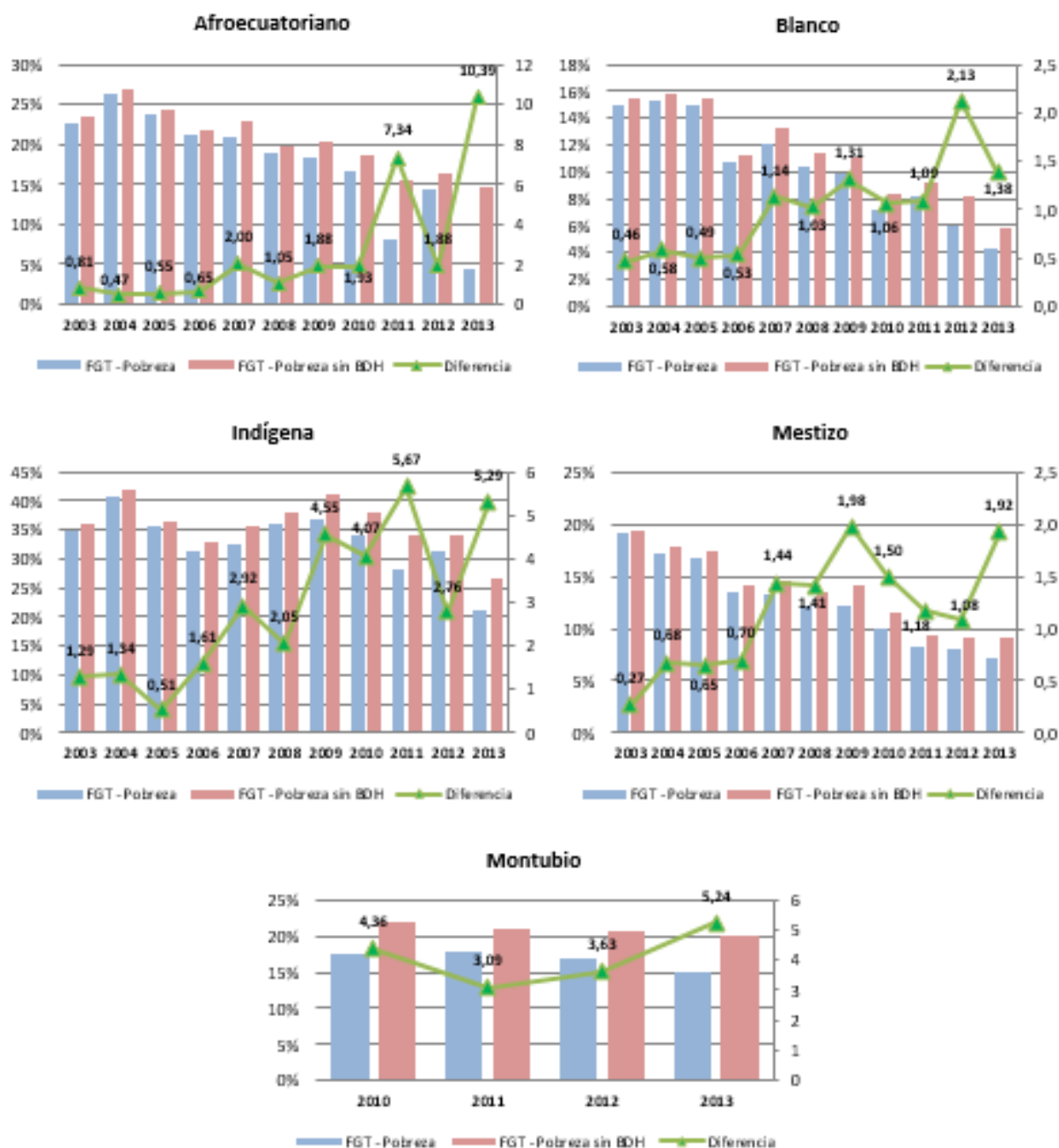


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

En el gráfico 9 se representa los resultados de la brecha para el área, podemos observar que la ésta ha ido disminuyendo con los años, aunque no en la misma magnitud para ambas áreas. Los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza en el área rural son el doble de los necesarios en el área urbana, al igual que las diferencias entre recibir o no el Bono; es decir que en área rural existe mayor déficit de ingresos, lo que concuerda con que exista mayor incidencia de pobreza en dicha área.

Gráfico 10: FGT (1) – Etnia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Los resultados del FGT (1) para auto-identificación étnica muestran que los indígenas son quienes se encuentran más lejos de la línea de pobreza pues la brecha es mayor, seguidos de los afroecuatorianos; lo cual es lógico si tenemos en cuenta que ambas etnias presentan mayor incidencia de pobreza en comparación a las demás.

Al retirar el beneficio del Bono, la brecha es aún mayor para todas las etnias. La diferencia entre las brechas al recibir o no el bono es mayor en los últimos

años; en especial para indígenas y montubios, mientras en el otro extremo se encuentran los blancos. (Véase el gráfico 10)

Gráfico 11: FGT (1) – Provincia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

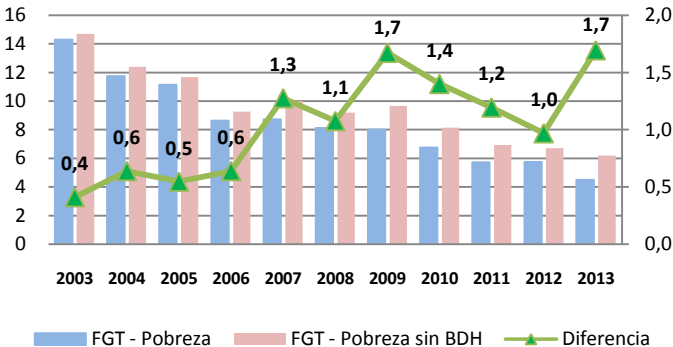
Los valores de obtenidos cuando $\alpha = 1$ para las provincias seleccionadas se muestran en el gráfico 11. En las provincias de Bolívar y Chimborazo los valores de intensidad de la pobreza son mayores que para el resto de provincias, siendo Pichincha la provincia con menores valores.

Al retirarse el BDH a todos los beneficiarios, se observa que los valores del FGT (1) aumentan en todos los casos; es decir que el BDH disminuye la cantidad de ingreso necesaria para que los pobres puedan ubicarse sobre la línea de pobreza, por esta razón al no percibir esta ayuda social, la brecha de ingreso aumenta, alejando más a los pobres de la línea de pobreza. Este efecto tiene mayor magnitud en las provincias de Bolívar, Chimborazo y Manabí; mientras para las provincias de Pichincha y Guayas el efecto es de menores proporciones.

b) Severidad: FGT (2) $\alpha=2$

En el caso de FGT (2) los valores muestran que el BDH ayuda a disminuir la severidad de la pobreza a nivel nacional, aunque los valores que se han obtenido no son concluyentes para afirmar que las transferencias son determinantes al momento de reducir la severidad de la pobreza.

Gráfico 12: FGT (2)



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

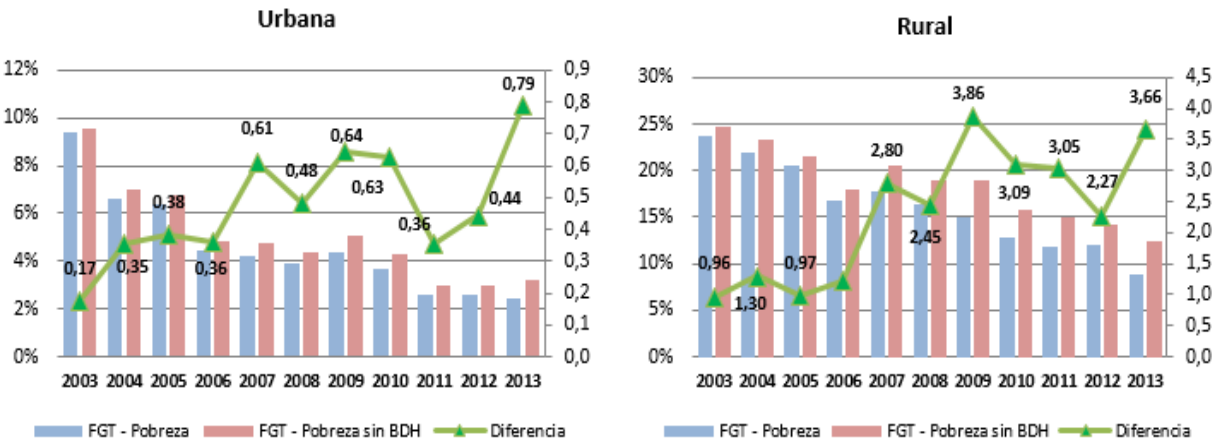
Elaboración: Patricia Velásquez

El valor de la severidad para la *Pobreza* en el 2003 se ubicaba en 14,30%, disminuyendo a 4,50% para el 2013; mientras para el cálculo sin BDH, estos valores fueron de 14,71% y 6,20% respectivamente. Se puede observar que el BDH es un factor que influye en la severidad de la pobreza de manera positiva, es decir que ayuda a disminuirla.

Tal como se puede observar en el gráfico 12, si bien existe una diferencia entre ambas pobrezas, éstas no son muy elevadas, por lo que es recomendable profundizar el análisis de más variables relacionadas con la severidad y la incidencia de la pobreza por ingresos.

Para la desagregación de área, en el gráfico 13 se visualiza que en el área rural existe mayor severidad de la pobreza; es decir, existe mayor cantidad de pobres lejos de poder alcanzar y superar la línea de pobreza; consistente con los resultados de la brecha ($\alpha = 1$), ya que para esta área era mayor la cantidad de ingresos necesaria para llegar a la línea de pobreza.

Gráfico 13: FGT (2) - Área



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Al retirar el BDH se observa que los valores aumentan y por ende la severidad se profundiza. Este efecto es mayor en el área rural, cuyos valores de severidad para el 2013 son mayores que los valores para el área urbana en el 2003; esto expone una falta de mejoramiento en las condiciones de las personas que viven en el área rural y la desigualdad que existe entre ambas áreas; mientras la severidad para el área urbana es de aproximadamente 3% en el 2013, para el área rural es un valor de casi 13%. Si bien la pobreza ha disminuido con el tiempo, la severidad no ha logrado mermarse de la misma manera en ambas áreas.

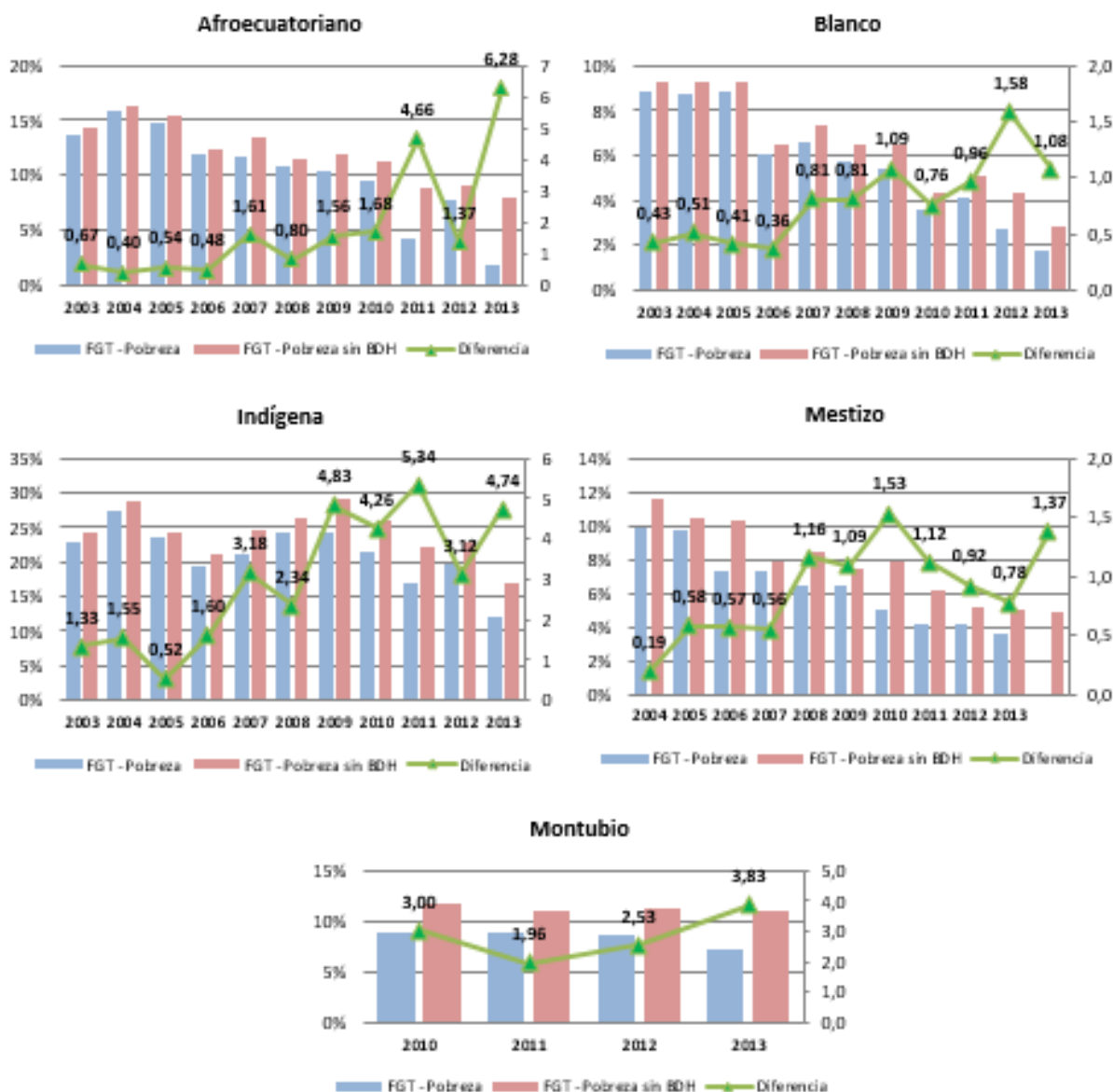
El gráfico 14 refleja que los indígenas son quienes se encuentran mayormente afectados por la severidad de la pobreza, seguidos de los afroecuatorianos. Si se observan los datos cuando $\alpha = 2$, la severidad aumenta en todos los casos al retirarse el Bono de Desarrollo Humano; lo que demuestra que este beneficio permite reducir la desigualdad entre los pobres de cada etnia.

A mayores valores en los resultados de cada étnica, mayor proporción de pobres estarán lejos de alcanzar la línea de pobreza.

El BDH contribuye a disminuir la severidad de la pobreza, si bien los indígenas son quienes se ven mayormente afectados, también son quienes más se benefician al recibir esta transferencia, pues disminuye en mayor proporción la medida de severidad; al contrario de los blancos en los cuales se ve menor

reducción al retirar el Bono, aunque hay que tener en cuenta que son quienes se encuentran menos afectados por la severidad.

Gráfico 14: FGT (2) – Etnia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Cuando $\alpha = 2$ se observa que al retirar el BDH de los ingresos de las personas, el nivel de severidad aumenta en todos los casos, en especial en las provincias de Bolívar, Chimborazo y Manabí, en las que aumenta la desigualdad entre los pobres pues al no tener un ingreso extra más lejos se sitúan de la línea de pobreza; a pesar de este incremento la severidad ha ido disminuyendo con el tiempo, es decir que existe menor cantidad de pobres lejos de llegar y sobrepasar la línea de pobreza.

El BDH contribuye a reducir la severidad de la pobreza, pues al aumentar los ingresos de las personas, éstas se sitúan más cerca de la línea de pobreza y disminuye la desigualdad entre ellos, como se puede observar en el gráfico 15.

Gráfico 15: FGT (2) - Provincia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

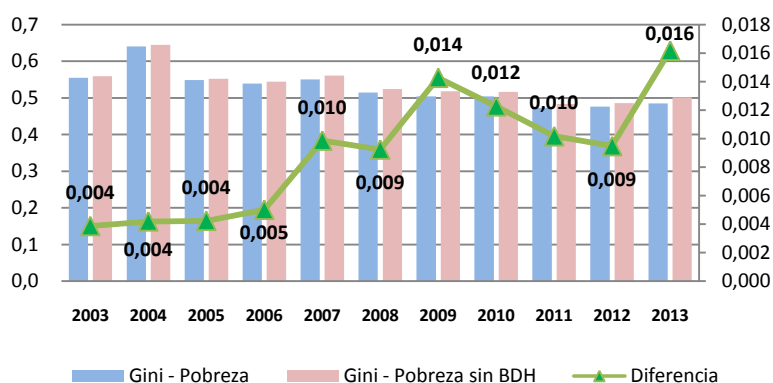
Elaboración: Patricia Velásquez

2. Coeficiente de Gini

El Gini obtenido a partir del cálculo normal de los ingresos, muestra que aún existe desigualdad en el país, a pesar de que en 10 años se redujo de 0,56 a 0,49.

Al hacer la comparación entre el Gini obtenido a partir de los ingresos normales y los que no consideran el BDH, obtenemos que se generan diferencias al retirar este beneficio. En general el coeficiente que se obtiene al no tener en cuenta este monto es mayor a cuando se lo considera, quiere decir que el BDH permite que exista menor desigualdad, como se muestra en el gráfico 16.

Gráfico 16: Coeficiente de Gini

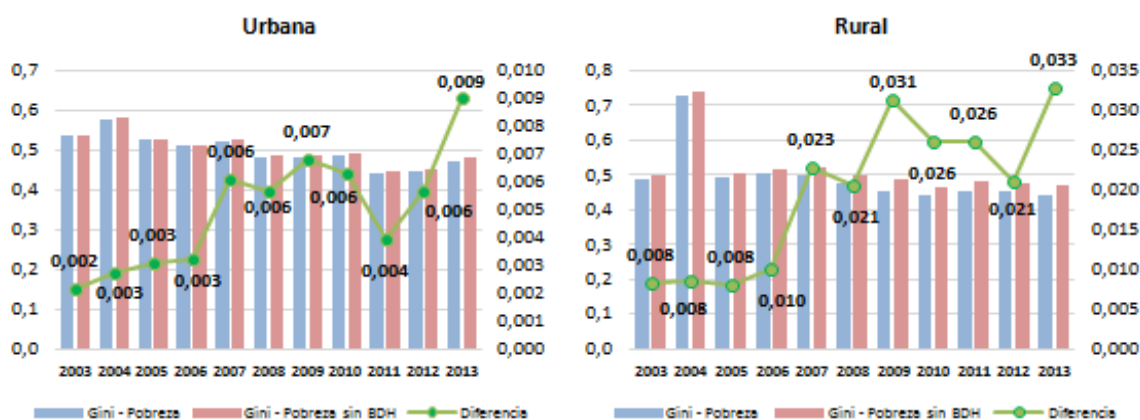


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

En el gráfico 17 se observa que la desigualdad es mayor en el área urbana en contraste con el área rural, asimismo se muestra la disminución que se ha ido dando conforme pasan los años; es decir, que se ha mejorado la igualdad de ingresos.

Gráfico 17: Coeficiente de Gini – Área



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Al retirar el BDH la desigualdad aumenta en todos los años, siendo este incremento de mayor proporción en el área rural; lo que indica que en el área rural existen más beneficiarios del Bono y por esta razón al no contar con este beneficio sus ingresos disminuyen y aumenta la desigualdad.

Gráfico 18: Coeficiente de Gini- Etnia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

La concentración de ingresos comparando etnias es, en promedio, mayor en las personas auto-identificadas como blancos seguidos de mestizos, indígenas,

afroecuatorianos y montubios, con valores de 0,57; 0,51; 0,50; 0,50 y 0,43 respectivamente.

Gráfico 19: Coeficiente de Gini- Provincia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Cuando se calcula el coeficiente de Gini sin tener al BDH como un ingreso, la desigualdad aumenta para todas las etnias, pasando al segundo lugar los indígenas, desplazando a los mestizos, en otras palabras, en el caso de los indígenas es mayor el efecto de retirar esta transferencia; sin embargo, el valor del Gini es menor en el 2013 en comparación al 2003, existe una mejoría en la igualdad. (Véase el gráfico 18)

Para las provincias seleccionadas, el coeficiente de Gini muestra un comportamiento similar a los anteriores casos, pues ha disminuido su valor para el año 2013 en comparación al año 2003. Además se puede determinar que al retirar el Bono existe un aumento en su valor, en otras palabras, aumenta la desigualdad de ingresos.

Este aumento tiene mayor magnitud en las provincias de Bolívar, Chimborazo y Manabí; en éstas se puede observar un claro aumento en el valor del Gini a pesar de que no son las provincias con mayor desigualdad.

Simulaciones

El programa del BDH podría estudiarse desde diferentes perspectivas, por ejemplo realizar una evaluación de impacto en la educación de niños y adolescentes o en la salud de mujeres en estado de gestación. Con el fin de complementar los resultados obtenidos en primera instancia y así tener un panorama distinto de cómo podría mejorarse la eficiencia del BDH y aportar a la disminución de la pobreza, se realizaron simulaciones de posibles escenarios en los cuales la transferencia del bono estuviese focalizada y poder observar el efecto de este cambio en los valores de los FGT y en la concentración del ingreso, como ejercicio académico.

Estos escenarios permitirán visualizar el fenómeno de la pobreza desde otros supuestos¹⁰.

Simulación 1.

Se creó una variable en la cual se retiró el monto del BDH a aquellas personas que se encontraran en los quintiles 3, 4 y 5; dado que el programa está destinado a las personas de los primeros dos quintiles, quienes por sus bajos ingresos se encuentran en estas categorías, es decir la población más pobre; por lo que personas de ingresos más altos no tendrían derecho a este beneficio, aún así se registran casos de personas que reciben el bono incluso estando en el quintil 5, el de más alto ingreso.

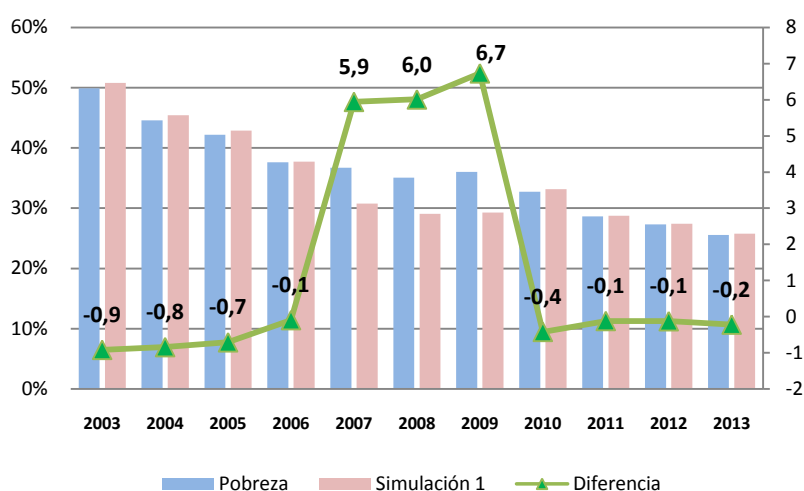
Con estos datos se volvió a calcular el ingreso total y el ingreso per cápita para poder obtener, nuevamente, el coeficiente de Gini y los índices FGT, así como la

¹⁰Para ambas simulaciones se utilizaron los quintiles calculados en base a la sintaxis homologada del INEC.

pobreza con sus desagregaciones, con el fin de compararlos con los resultados obtenidos para la **Pobreza** y analizar los efectos de este cambio en la base. Para efectos de visualización se nombrará a la variable de resultado como **Simulación 1**¹¹.

El gráfico 20 indica los valores obtenidos inicialmente para la pobreza, en este caso podemos observar que ésta tiene, en general, un pequeño aumento, en promedio de 1,4 puntos porcentuales; es decir, que existe un porcentaje de personas que gracias a este beneficio pueden ubicarse por encima de la línea de pobreza.

Gráfico 20: Pobreza nacional - Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

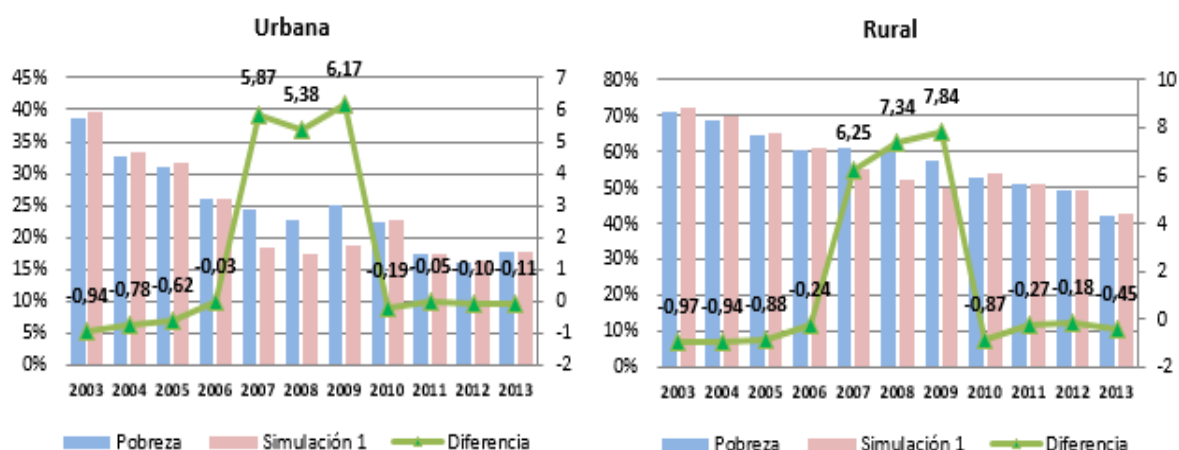
Este comportamiento de la variable es similar al presentado en el primer cálculo, en el cual se retiraba el BDH a todos los beneficiarios, llevando a aumentar la pobreza, aunque en este caso, en menor proporción.

En el gráfico 21 se visualizan los datos referentes a la pobreza por área, los cuales guardan relación con los datos nacionales, dado que los datos de la simulación son mayores que a los de *Pobreza*.

La diferencia promedio que se presenta en el área urbana es de 1,3 puntos porcentuales, mientras para el área rural es de 1,5 puntos, lo que se interpreta como un mayor aumento de la pobreza en las zonas rurales, que en el 2003 presentaba un valor de 72,3% de incidencia de pobreza, y en el 2013 este valor cayó 29,8 puntos, llegando al valor de 42,5%, casi la mitad de la gente que trabaja en áreas rurales vive en la pobreza.

¹¹Para más detalles del cálculo dirigirse al anexo C.

Gráfico 21: Pobreza por área - Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Por otro lado, el valor del 2003 para el área urbana fue 39,7% y para el 2013 fue 17,7%, una disminución de 22 puntos, una reducción menor que la del área rural, en términos de diferencia.

El gráfico 22 muestra las diferencias existentes entre los resultados del primer escenario *Pobreza* y la *Simulación 2*, en el cual se puede apreciar que los valores del segundo escenario son mayores, es decir que la pobreza aumenta al retirar el BDH, indistintamente del grupo étnico al que pertenezcan los individuos, la diferencia es la magnitud del aumento de la incidencia.

El grupo que menos pobreza ha reducido es el de los indígenas, que son la etnia más afectada por la pobreza, tanto en el 2003 como en el 2013, si bien el indicador cayó, más de la mitad de las personas indígenas aún es pobre; los valores que presentaron en el 2003 fueron 66,1% para *Pobreza* y 67,3% para la *Simulación 2*, para el 2013 los datos fueron 50,0% y 50,5% respectivamente.

Seguido se encuentran los afroecuatorianos, quienes tienen altos valores de pobreza en ambos escenarios, siendo los datos para el 2003 de 51,6% y 52,5%, mientras para el 2013 la pobreza disminuyó a 34,4% y 34,6% en cada uno de los escenarios.

Si bien los montubios registran una alta incidencia de pobreza, no se puede comparar con años antes del 2010 por su tardía inclusión en las categorías de auto identificación étnica, por lo que se utilizarán los datos del 2010. Al igual que en otras categorías, se ha reducido la pobreza.

Para el primer escenario el valor fue de 47,9% en el 2010 y 49,1% para el segundo escenario; para el 2013 estos valores habían descendido a 43,0% y 43,3% respectivamente.

Gráfico 22: Pobreza por etnia - Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

La misma situación se presenta para blancos y mestizos, las etnias que menos pobreza registran. Para el primer caso los valores pasaron de 35,7% a 36,4% en el 2010 y en el 2013 el cambio fue de 14,2% a 14,3% al momento de retirar el BDH. Para el segundo caso estos datos saltaron de 42,7% a 43,7% en el 2003; y, de 21,4% a 21,6% en el 2013.

Dentro del gráfico 23 se encuentran los resultados de la *Pobreza* y la *Simulación 1*, para la desagregación de provincias.

La provincia que más cambio presentó en el 2003 fue Esmeraldas, que pasó de 63,7% a 65,8%, una diferencia de 2,03 puntos entre ambos valores.

Gráfico 23: Pobreza por provincias – Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

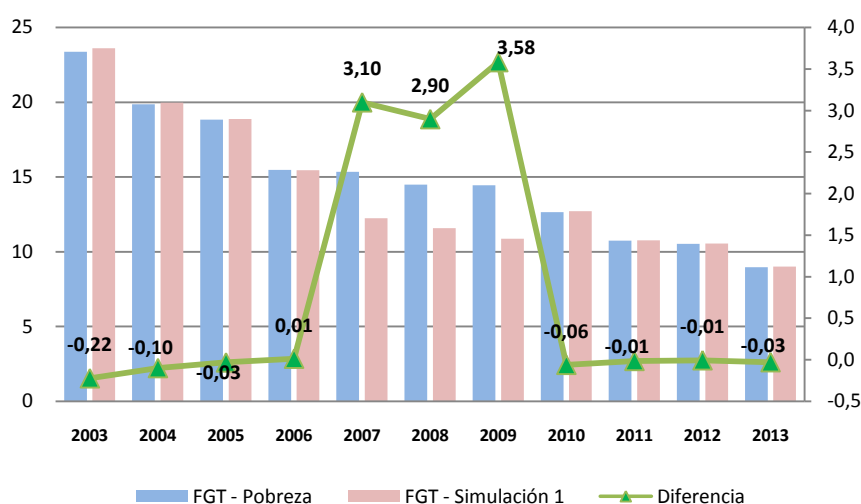
Durante el 2003 el promedio de las diferencias entre los valores de ambos escenarios fue de -0,9, esto quiere decir que la pobreza aumentó al no tener en cuenta el bono como ingreso.

Para el año 2013 la situación no varía, la pobreza aumenta al disminuirse los ingresos, no obstante el promedio de las diferencias es de -0,3 lo que supone una menor magnitud en el cambio que podría interpretarse como una menor incidencia del BDH al momento de cuantificar la pobreza por ingresos, en el escenario de la *Simulación 1*.

1. Índice FGT

En el gráfico 14 se presentan los resultados obtenidos al calcular el ingreso retirando el Bono a las personas de los quintiles diferentes a 1 y 2, pues no deberían beneficiarse de esta transferencia, y del nuevo cálculo para los FGT con dicho ingreso, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfico 24: FGT (1) - Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Para FGT (1) los datos muestran que la brecha de la pobreza, en general, casi no difiere cuando se retira el beneficio monetario; este valor pasó de ser 23,38% en el 2003 a 8,98% en el 2013, en el primer caso, mientras para la *Simulación 1* estos valores fueron de 23,61% y 9,01% respectivamente.

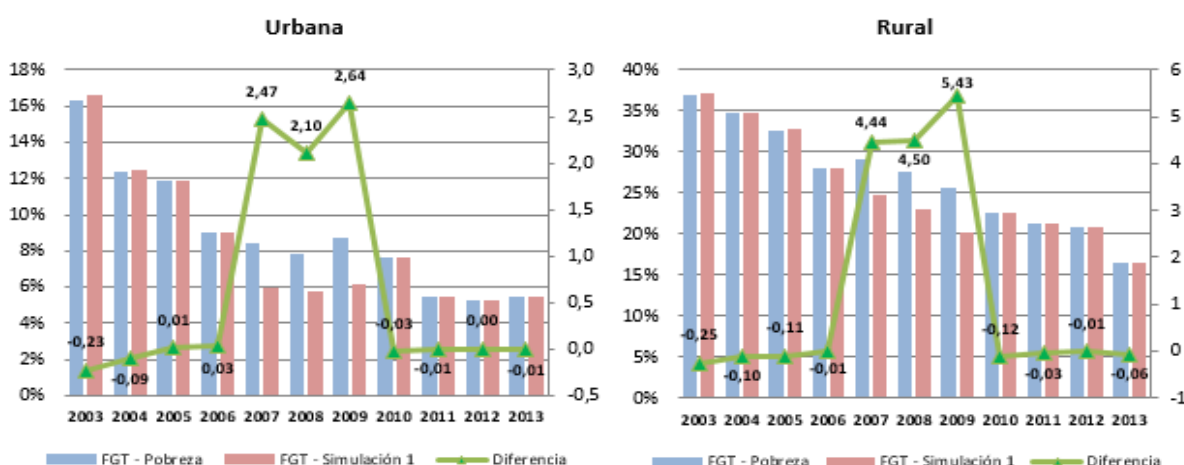
Estos datos sugieren que son pocas las personas situadas en los quintiles 3, 4 y 5 que se benefician del BDH y lo tienen como una fuente de ingreso per cápita considerable como para hacerlas salir de la pobreza, los casos que se registren de individuos que gracias al bono logren pasar la línea de pobreza pueden estar dentro del quintil 3 que es el más cercano a los de más bajos ingresos.

Para el cálculo de la desagregación de área, en la *Simulación 1*, cuando $\alpha = 1$, en el área rural se evidencia mayor intensidad de la pobreza en comparación al área urbana; los valores de brecha para el área urbana son aproximadamente la mitad de los resultados que se presentan en el área rural, durante los primeros años; pero a partir del año 2006 las diferencias empiezan a ser más marcadas en el área rural con datos que triplican los arrojados para el área rural.

Esta situación se repite al retirarse el beneficio de la transferencia monetaria a las personas que no pertenecen a los dos primeros quintiles. Si bien estas diferencias no son tan marcadas, si hay cambios en los valores de la brecha de la pobreza. (Véase el gráfico 25)

Al retirarse el Bono según lo señalado en los cálculos, los resultados para FGT (1) aumentan; mostrando el efecto que este beneficio tiene sobre la intensidad de la pobreza.

Gráfico 25: FGT (1) – Área - Simulación 1



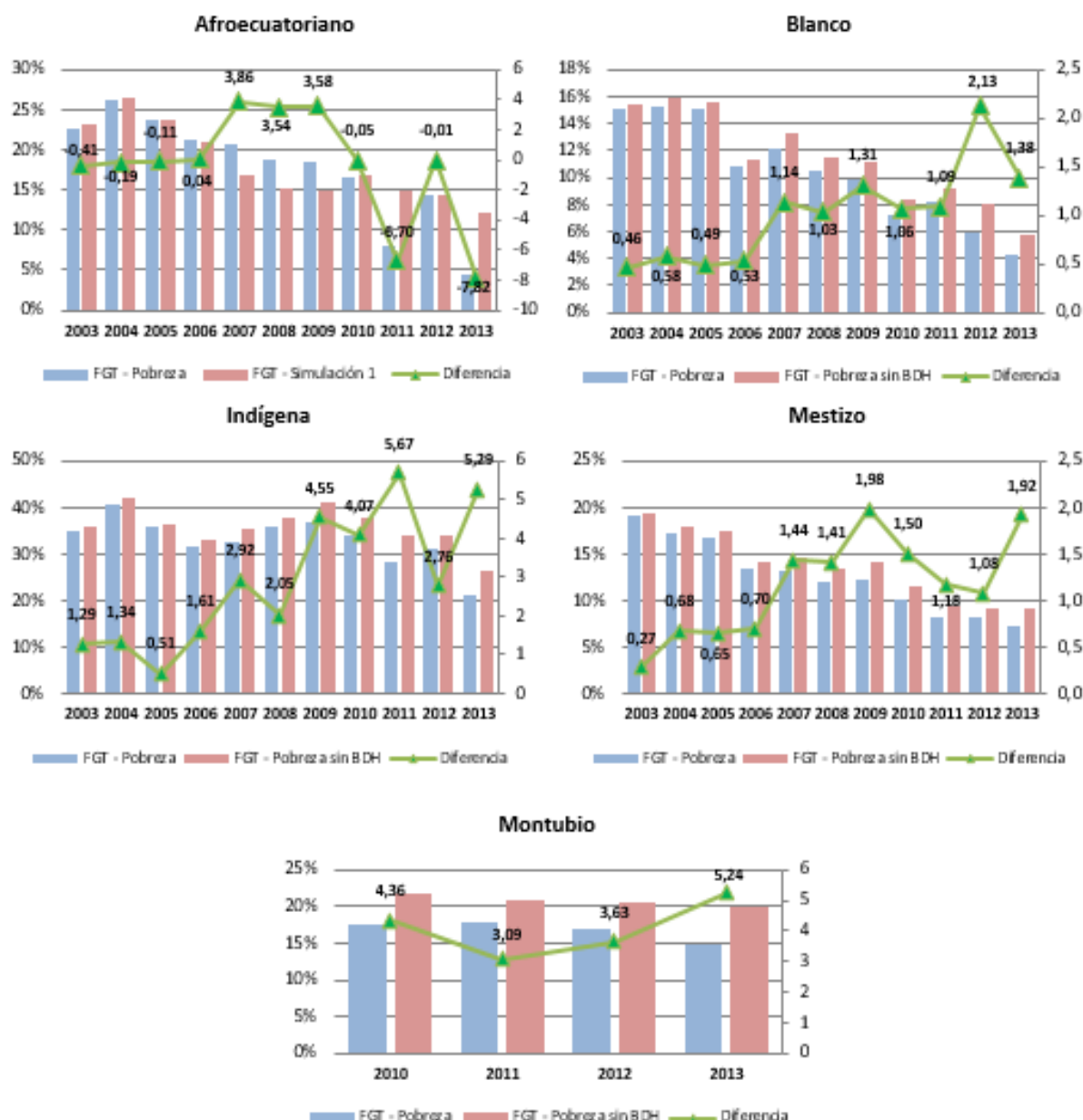
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

En el gráfico 26 se visualizan los datos obtenidos para la desagregación de etnia cuando $\alpha = 1$, se revela que aquellos que se auto-identifican como indígenas son quienes se ven más afectados por la intensidad de la pobreza, seguidos de los afroecuatorianos; mientras los blancos son quienes obtienen menores valores.

Al realizar el cálculo de la brecha cuando se elimina el Bono para las personas de los quintiles 3, 4 y 5; se obtiene que ésta incrementa su valor; es decir, que el monto necesario para llegar a la línea de pobreza es mayor pues no cuentan con un ingreso adicional para la familia que les permita abandonar su condición de pobreza; tal como se evidenció antes en los datos mostrados para las áreas urbana y rural.

Gráfico 26: FGT (1) – Etnia - Simulación 1



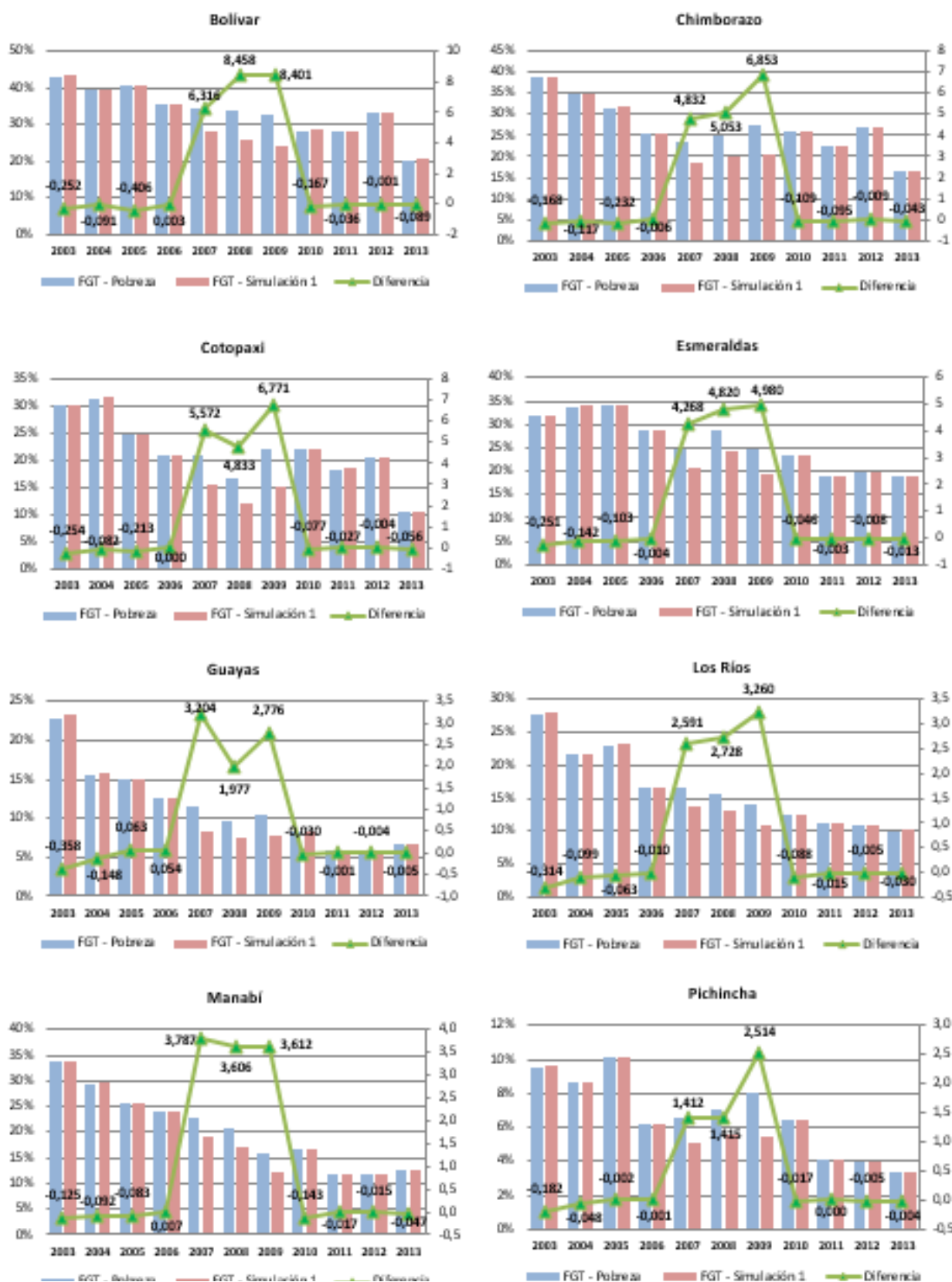
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Cuando se realiza el cálculo de FGT (1) para las provincias, se obtiene que la provincia de Bolívar es en la cual la brecha de ingresos es mayor. Asimismo se observa que la magnitud de la falta de ingresos es menor en Pichincha, lo cual concuerda con que sea la provincia con menor incidencia de la pobreza.

En todas las provincias se visualiza que el retirar el Bono promueve una mayor brecha, lo que se entiende como una mayor falta de ingresos de los pobres para lograr salir de esta condición; entendiéndose que aquellas personas que se situaron fuera de los dos primeros quintiles lo lograron al contar con el BDH.

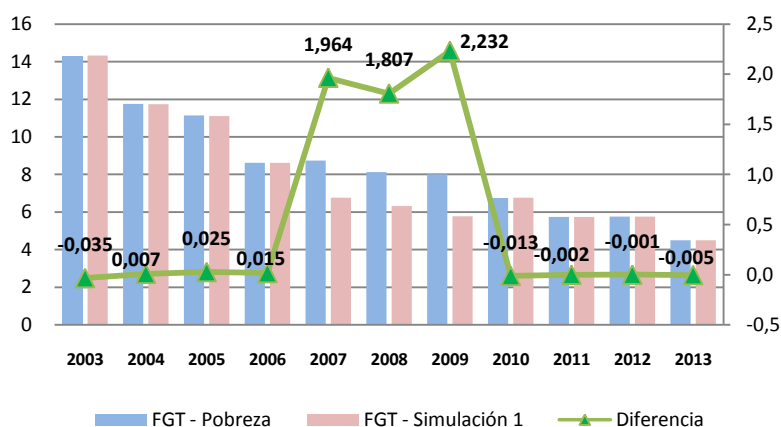
Gráfico 27: FGT (1) – Provincia - Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Gráfico 28: FGT (2) - Simulación 1

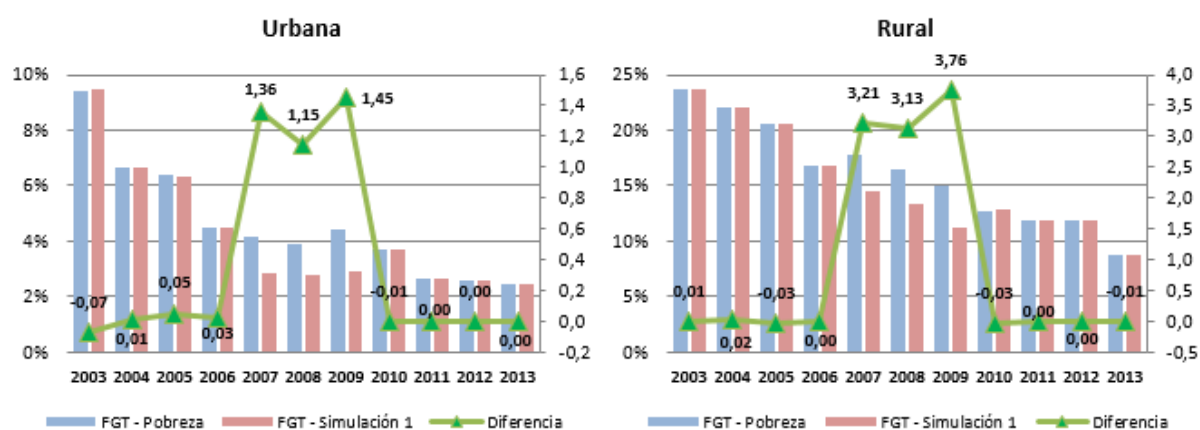


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Al observarse el gráfico 28, para $\alpha=2$, la diferencia entre ambos escenarios no profunda, pues los datos muestran que la severidad de la pobreza, no varía sustancialmente al no incluir el BDH como ingreso, este valor fue 14,30% en el 2003 y pasó a 4,50% en el 2013, en el primer caso, mientras para la simulación estos valores fueron de 14,33% y 4,51% respectivamente; es decir, que la severidad de la pobreza, si bien aumenta, no se ahonda al retirar este beneficio a quienes, en teoría, no lo necesitan; no obstante esto no es concluyente debido a que las necesidades son diversas dependiendo de la situación de cada individuo, algunos podrían ver como necesario esta transferencia.

Gráfico 29: FGT (2) – Área - Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

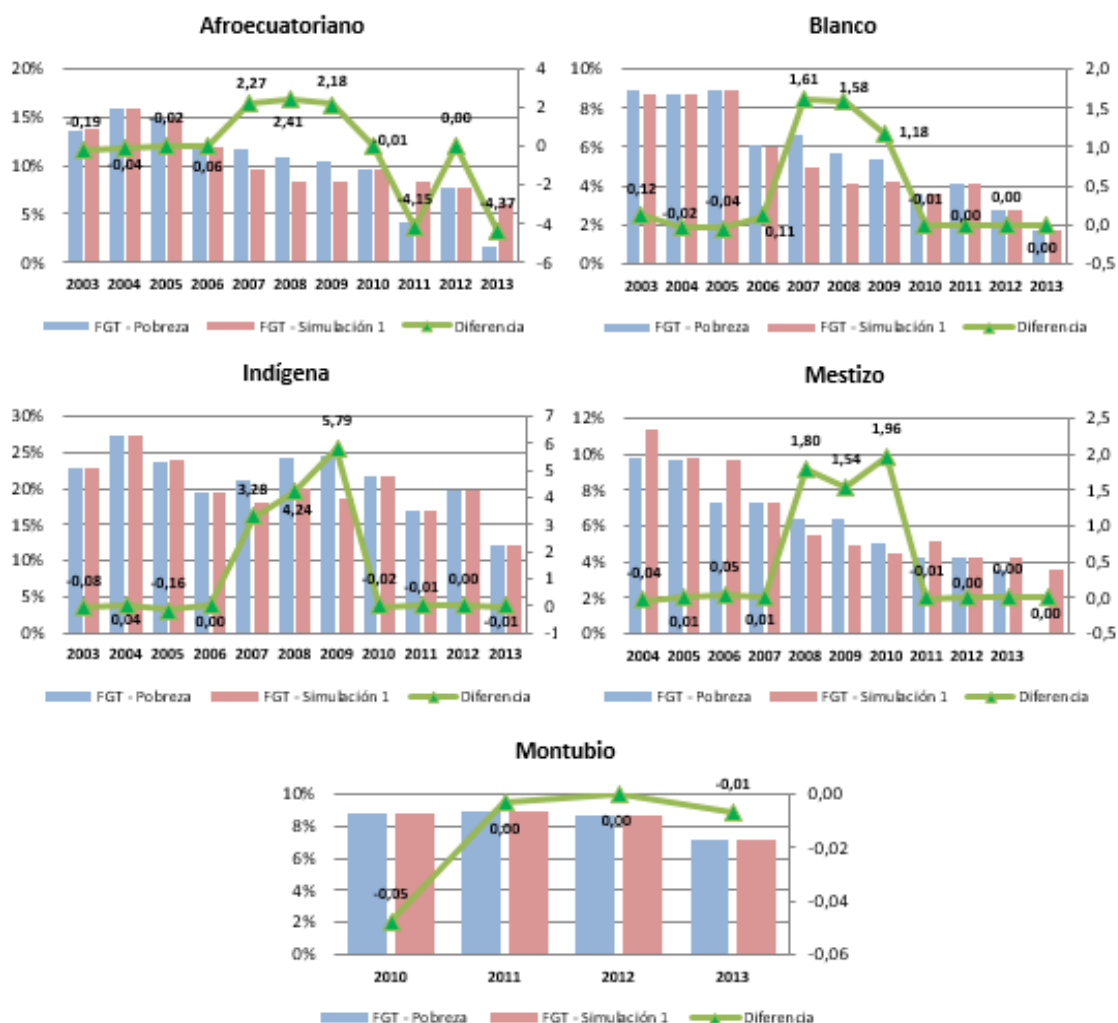
Elaboración: Patricia Velásquez

Para la *Simulación 1*, cuando $\alpha = 2$, la severidad de la pobreza disminuye con el tiempo; aunque, cuando se retira el BDH a las personas que no se ubican en los

quintiles de ingreso 1 y 2, ésta aumenta. Si bien existe un aumento de la medida de severidad, éste no es muy grande, lo que se podría interpretar como que son pocas las personas que reciben esta transferencia monetaria y que no se iban en los dos primeros quintiles.

Asimismo se observa que el área rural existe mayor desigualdad entre los pobres, ya que los valores obtenidos son mayores en comparación a los resultados arrojados para el área urbana, en la cual existe menor proporción de personas pobres lejos de alcanzar la línea de pobreza.

Gráfico 30: FGT (2) – Etnia- Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Respecto a los datos obtenidos en la *Simulación1* para etnias, cuando $\alpha = 2$, se observa que al retirarse el Bono a aquellos fuera de los primeros dos quintiles de ingreso, existe mayor severidad de la pobreza en todas las desagregaciones. Asimismo se tiene que son los indígenas y los afroecuatorianos quienes presentan mayores cambios al realizarse el cálculo de esta simulación, bajos los

parámetros establecidos. Estos resultados manifiestan que la transferencia del Bono acorta las diferencias que existen entre los pobres y mejora las condiciones de estos, acercándolos a la línea de pobreza.

Gráfico 31: FGT (2) – Provincia- Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Los valores cuando $\alpha = 2$ para las provincias seleccionadas reflejan que la severidad de la pobreza tiende a aumentar cuando se retira el BDH, en otras palabras aumenta la desigualdad de ingresos al interior de cada grupo de personas pertenecientes a una determinada provincia.

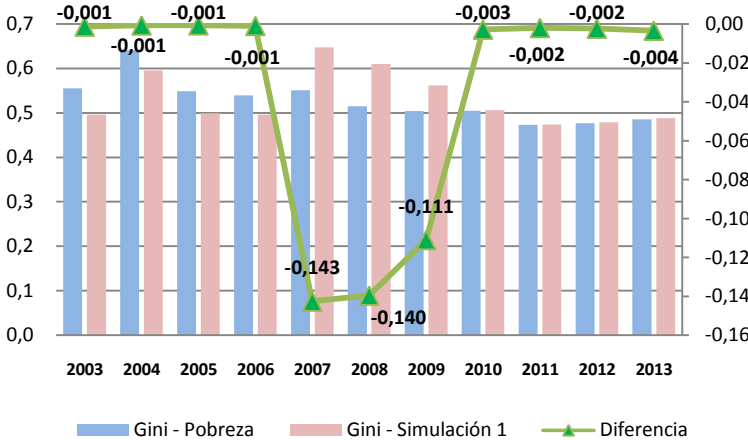
Asimismo se observa que en las provincias de la sierra es mayor el valor de la severidad, entendiéndose como que en éstas las personas pobres están más separadas unas de otras debido a sus ingresos; mientras en la costa los valores son menores y por ende menor cantidad de pobres están lejos de alcanzar la línea de pobreza.

Con estos datos se entiende que el Bono ayuda a las personas a acercarse y superar la línea de pobreza, de ahí que al retirarse el beneficio, la severidad aumente. (Véase el gráfico 31)

2. Coeficiente de Gini

Al retirar el monto del BDH a aquellos individuos de los quintiles 3, 4 y 5 se está cumpliendo con la focalización con la que el programa fue creado y que no se está verificando, pues incluso individuos situados en el quintil 5 reportaron recibir la transferencia.

Gráfico 32: Coeficiente de Gini– Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales- ENEMDUR

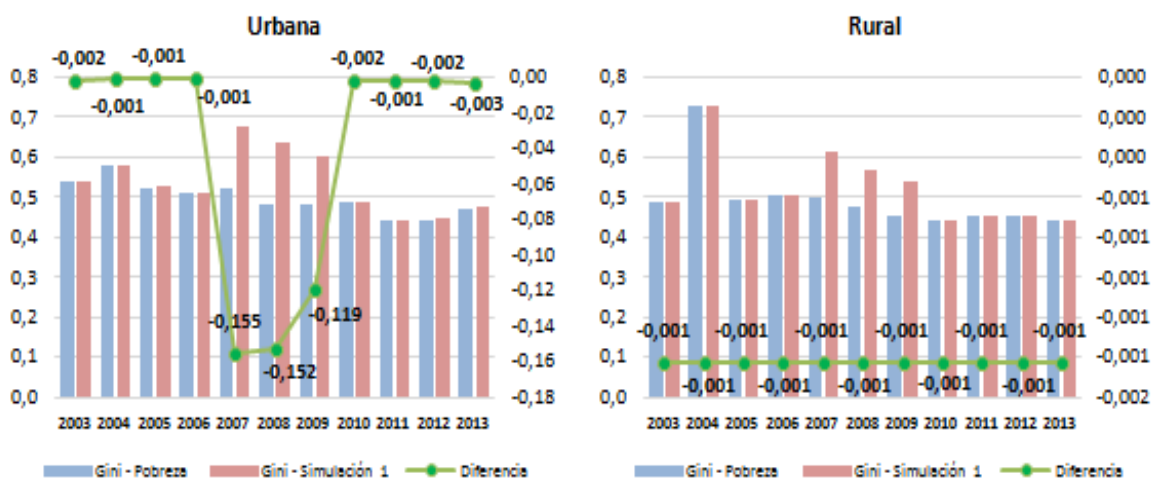
Elaboración:Patricia Velásquez

Al observar el gráfico 32 podemos concluir que la desigualdad casi no varía, a excepción de los años 2007, 2008 y 2009 en los que sí existe una diferencia considerable entre ambos cálculos.

Por medio de estos resultados se puede deducir que el bono no afecta significativamente a la distribución del ingreso y su concentración, pues al retirar este monto de los ingresos, la medida de desigualdad utilizada no presentó mayor variación.

En el gráfico 33 se pueden observar los valores del coeficiente de Gini para la desagregación de área, en la parte urbana existe mayor desigualdad según los valores arrojados para la *Simulación 2*. Los datos del área urbana pasan de 0,54 a 0,47 en un período de diez años, mientras para el área rural estos datos son 0,49 y 0,44 respectivamente.

Gráfico 33: Coeficiente de Gini– Área – Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

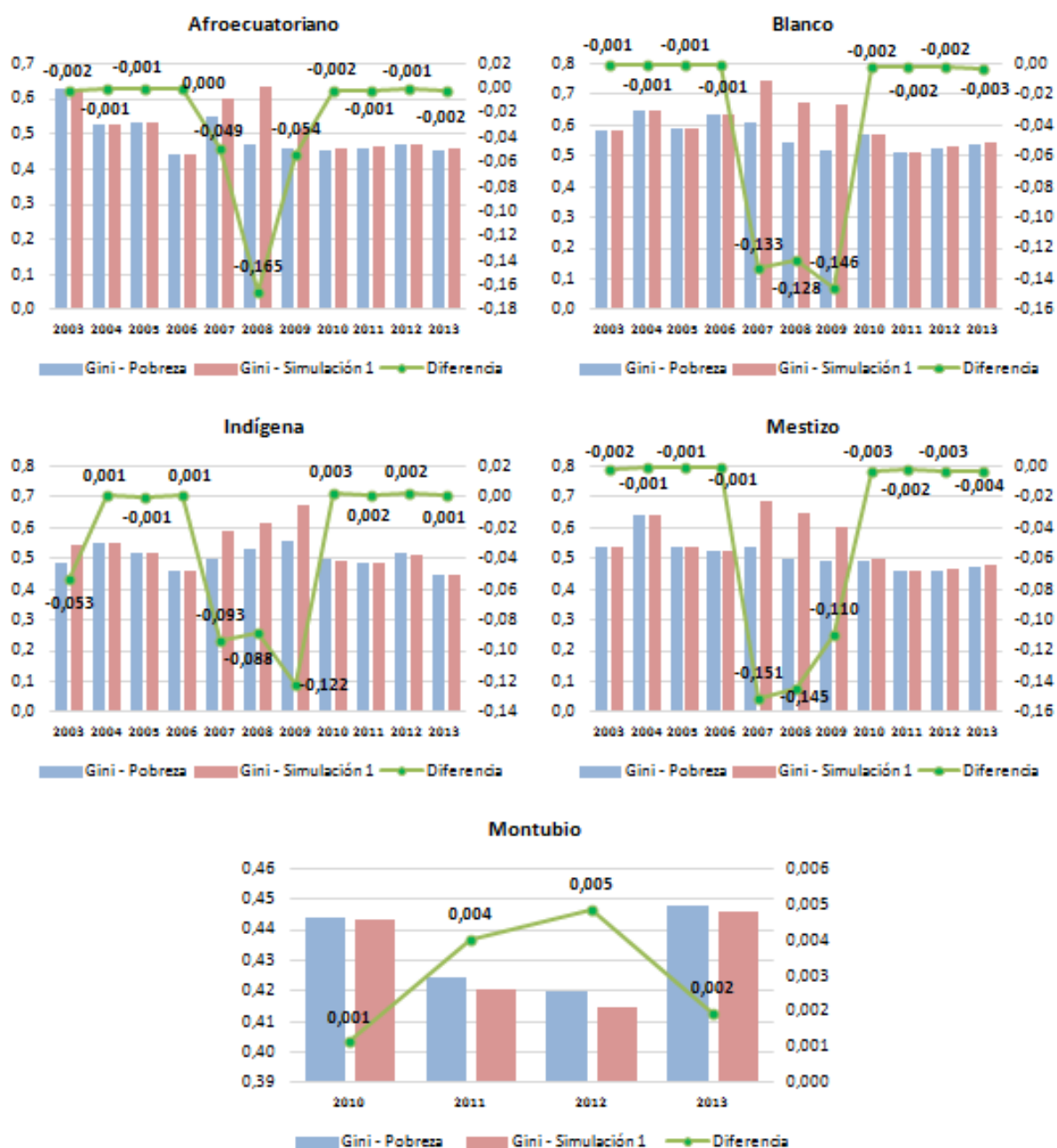
El escenario al retirar el BDH a las personas que no pertenecen a los quintiles 1 y 2, muestra valores mayores para el Gini, es decir que aumenta la desigualdad de ingresos, este aumento es mayor en el área urbana en comparación al área rural, pues pasa de, en promedio durante los diez años de estudio, 0,498 a 0,538 es decir 0,04 puntos de diferencia; en cambio en el área rural pasa de 0,495 a 0,520 el equivalente a 0,025 puntos de diferencia; esto demuestra que el Bono tiene un efecto positivo para reducir la desigualdad.

Los resultados del cálculo de Gini en la *Simulación 1* para la desagregación de etnia reflejan que, por un lado, entre quienes se auto-identifican como blancos existe mayor desigualdad, seguidos de mestizos, indígenas, afroecuatorianos y montubios. (Véase el gráfico 34)

Por otro lado, al realizar el cálculo sin BDH para personas fuera de los quintiles 1 y 2, los datos demuestran que, en general, aumenta el coeficiente de Gini, en especial en blancos y mestizos, a pesar de que con el tiempo los valores son menores.

Estos valores muestran el efecto del Bono sobre la desigualdad de ingresos, al tratarse de una transferencia monetaria es un ingreso para el hogar y eso mejora sus condiciones, así como disminuye la desigualdad.

Gráfico 34: Coeficiente de Gini- Etnia – Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

En el gráfico 35 se encuentran los resultados para el coeficiente de Gini, según los parámetros de la *Simulación 1*, para las provincias seleccionadas; se puede ver que Esmeraldas, Chimborazo y Bolívar tienen los mayores valores, lo que equivale a que en estas provincias existe mayor desigualdad de ingresos en comparación a las otras.

En este caso, como en los anteriores, el Bono ha ayudado a reducir la desigualdad, pues al retirarse este beneficio a ciertas personas, los valores del

Gini aumentar a pesar de que, en general, los valores del coeficiente disminuyen con los años.

Gráfico 35: Coeficiente de Gini- Provincia – Simulación 1



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales- ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Simulación 2.

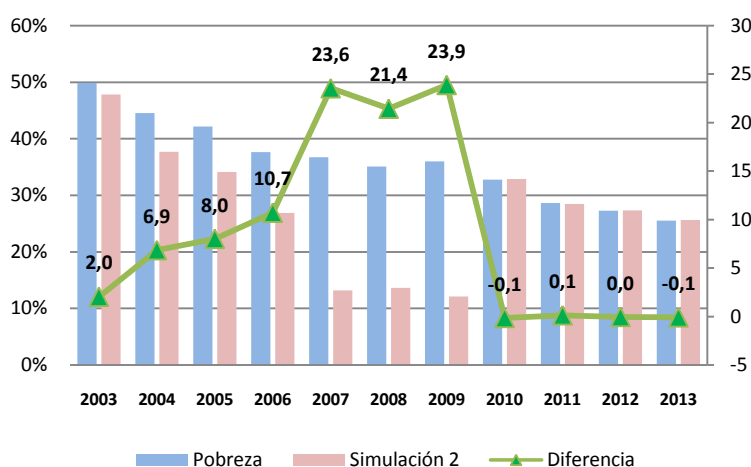
Para la segunda simulación¹² se creó una variable de ingreso en la que se asignaba el monto del bono¹³ única y exclusivamente a aquellas personas que se encontraran dentro de los quintiles 1 y 2, es decir los de más bajos ingresos.

A diferencia de la primera simulación, en ésta se busca que todas las personas de los dos primeros quintiles sean beneficiarias del BDH; mientras en la primera se mantuvo a los beneficiarios originales, excepto para aquellos de los 3 quintiles superiores a los cuales se les retiró el bono en caso de percibir este beneficio. De esta manera se busca conocer el efecto de una focalización total de este beneficio económico.

Una vez obtenidos estos datos procedemos a calcular el ingreso total y el ingreso per cápita para poder obtener el coeficiente de Gini y los índices FGT para su comparación; así como los valores de pobreza para las distintas desagregaciones.

Para facilitar la visualización se nombrará a la variable de resultado como **Simulación 2¹⁴**.

Gráfico 36: Pobreza nacional - Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

En el gráfico 36 se puede observar la diferencia entre los valores obtenidos para *Pobreza* y para la *Simulación 2*; ésta es mayor en los primeros años y disminuye en los últimos, acorde a las tendencias mostradas anteriormente en

¹²Para ambas simulaciones se utilizaron los quintiles calculados en base a la sintaxis homologada del INEC.

¹³El monto asignado corresponde al valor oficial para cada año de estudio.

¹⁴Para más detalles del cálculo dirigirse al anexo D.

otros escenarios; no obstante, es importante señalar que dichas diferencias son mayores en este escenario, interpretándose que si esta TMC estuviera focalizada tendría un aporte significativo para la reducción de la pobreza.

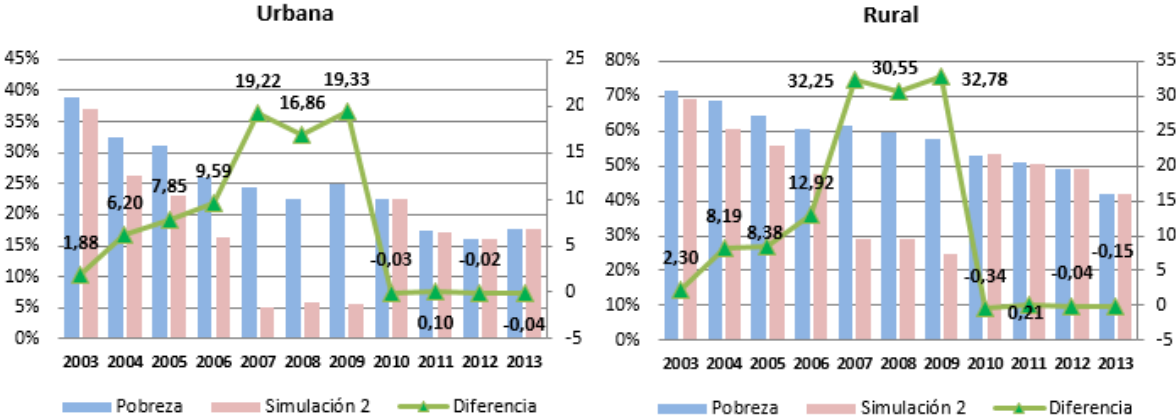
En promedio existe una diferencia de 3,4 puntos entre los resultados de ambos escenarios, sin tener en cuenta los valores de los años 2007, 2008 y 2009, pues se muestran como valores atípicos.

La pobreza pasó de 49,9% a 47,8% en el 2003, para el 2013 estos valores fueron 25,55% y 25,63% respectivamente, lo que supone un aumento en la pobreza, contrario a lo que se esperaría al asignar una TMC a todas las personas de más bajos ingresos, pero que plantea nuevas preguntas acerca de la efectividad del BDH como política para combatir la pobreza por ingresos en el país.

Para tener un panorama más amplio es importante observar el comportamiento de los demás resultados, esto con el fin de corroborar esta tendencia.

Continuando con el análisis se encuentra el gráfico 37 en el cual se encuentran los resultados obtenidos para la *Simulación 2* para la desagregación por área. En este se puede observar que, tanto para el área urbana como para el área rural, la incidencia de la pobreza ha disminuido conforme pasan los años, en ambos escenarios.

Gráfico 37: Pobreza por área - Simulación 2



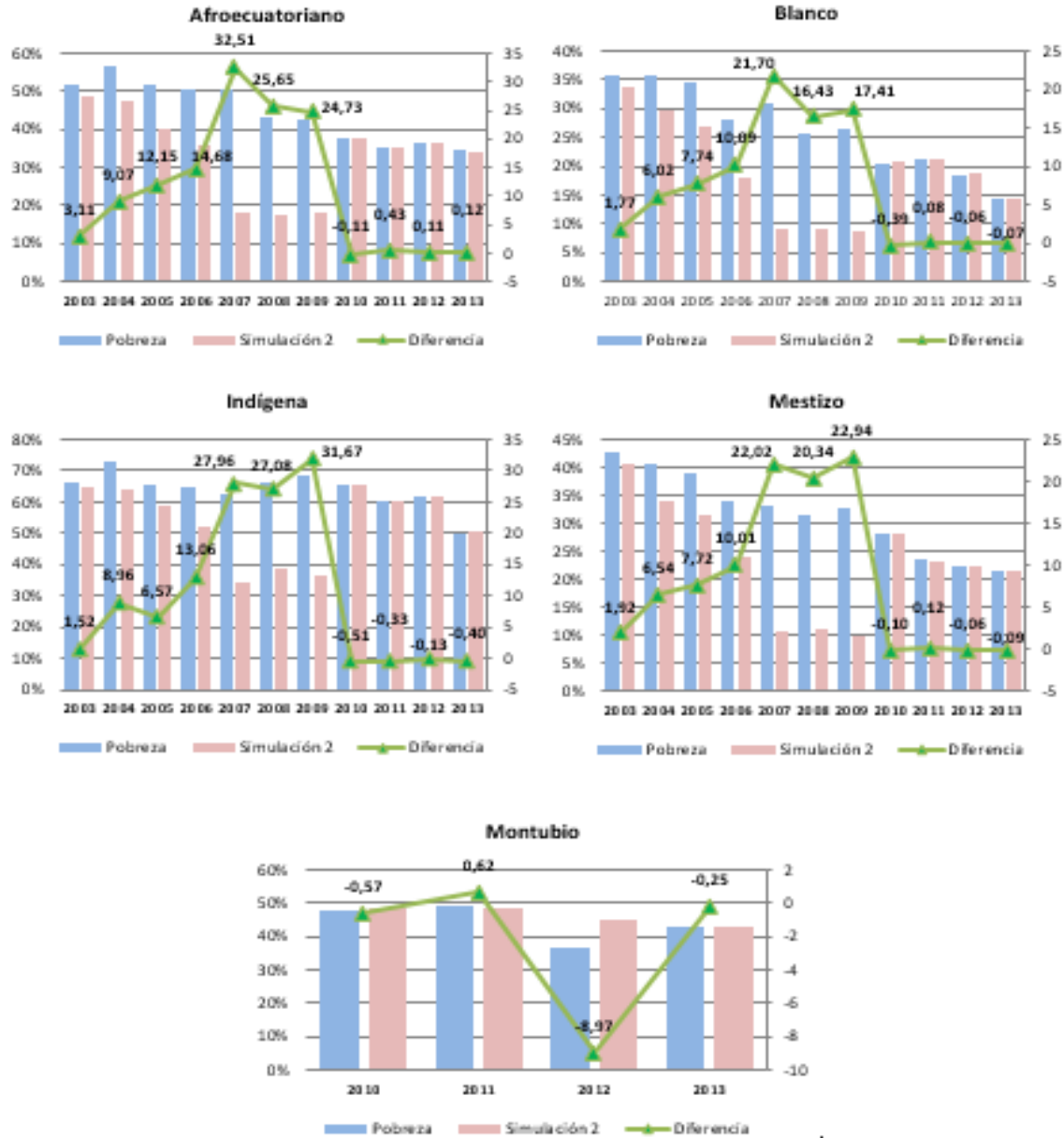
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Para el área urbana en el año 2003 la pobreza fue de 38,8%, al aplicarse el bono para todos los individuos de los dos primeros quintiles, ésta pasó a 36,9%, una diferencia de 1,9 puntos porcentuales. Durante los años siguientes continuó esta tendencia en cuando a que el escenario de *Simulación 2* sea menor que el de *Pobreza*, pero en el 2010 se registró un cambio, el valor del segundo escenario se volvió mayor, lo mismo ocurrió para los años siguientes,

excepto en 2011. El BDH dejó de reducir la pobreza por ingresos como en años anteriores. Lo mismo sucedió en el caso del área rural, en el 2003 registró una pobreza de 71,3% y pasó a 69,0%, mientras en el 2013 los datos fueron 42,0% y 42,2% respectivamente.

Gráfico 38: Pobreza por etnia - Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Para la desagregación de etnia se registran tendencias similares a las de escenarios anteriormente presentados. El efecto del bono en la cuantificación de la pobreza es mayor durante los primeros años de estudio, mientras en los últimos años empieza a perder su efecto y la incidencia empieza a aumentar, como lo demuestra el gráfico 38.

Gráfico 39: Pobreza por provincias – Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

La etnia que más descenso registra en sus valores iniciales de incidencia es la de los afroecuatorianos, en el 2003 registraron un valor de 51,6% que pasó a 48,5%, 3,11 puntos, al otorgarse el bono a los quintiles 1 y 2. Seguidos se encuentran los indígenas con 66,1% y 64,6%, 1,52 puntos.

Para el 2013, en el primer caso, la diferencia fue de 0,12 puntos a favor de la *Simulación 2*, mientras para los indígenas el caso fue diferente pues la pobreza no disminuyó y aumentó en 0,40 puntos.

Para blancos y mestizos la situación es similar, en el 2003 la pobreza se redujo, pero en el 2013 la incidencia aumentó. El caso de los montubios es diferente pues en solo un año se registra disminución de la pobreza, lo cual difiere de las demás desagregaciones por lo que se debería analizar más a detalle el porqué de esta situación.

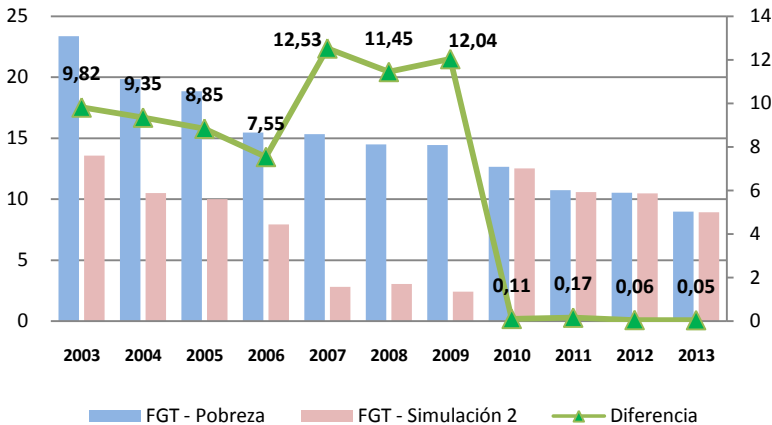
Continuando el análisis de lo que ocurre con la pobreza cuando se asigna el BDH a todas las personas de los quintiles 1 y 2, se encuentra el gráfico 39, en el cual se resumen los valores obtenidos para las provincias seleccionadas y la comparación de ambos escenarios.

Se observa que esta asignación eficiente del Bono reduce la incidencia de la pobreza, pues más personas pueden alcanzar la línea de pobreza gracias a la transferencia monetaria que realiza el gobierno. Este efecto es mayor, en promedio, en las provincias de la Sierra, las cuales presentan mayores niveles de pobreza en comparación a las de la Costa.

Estos cambios en la incidencia de la pobreza reflejan el efecto que tiene el BDH sobre ésta, así como sobre otros indicadores que se analizarán más adelante.

1. Índice FGT

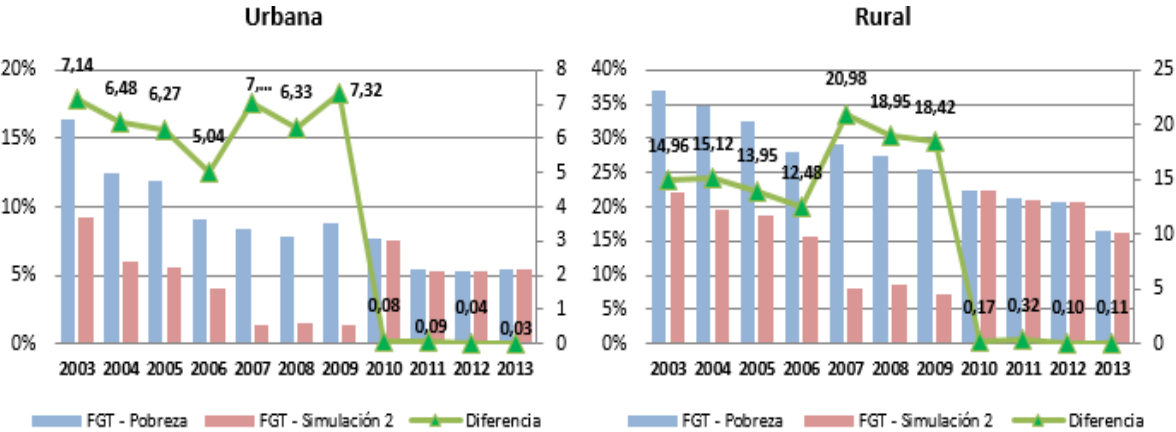
Gráfico 40: FGT (1) - Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR
Elaboración: Patricia Velásquez

Para FGT (1) se ven reducciones significativas (Véase el gráfico 40), de hasta 12,53 puntos porcentuales como el caso del 2007. Se entiende así que la cantidad de dinero necesaria para superar el nivel de pobreza es menor cuando se asigna el BDH a todas las personas de los primeros dos quintiles. A pesar de que hay reducciones significativas, las diferencias entre ambos resultados disminuyen conforme pasa el tiempo, en el 2003 era 9,82 puntos mientras en el 2013 fue de apenas 0,05 puntos; el efecto del beneficio comienza a ser menor.

Gráfico 41: FGT (1)– Área - Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Al otorgarse el Bono a todas las personas de los quintiles 1 y 2, los resultados para urbano y rural, cuando $\alpha = 1$, manifiestan que la intensidad de la pobreza disminuye en gran proporción, aunque este efecto disminuye conforme pasan los años. (Véase el gráfico 41)

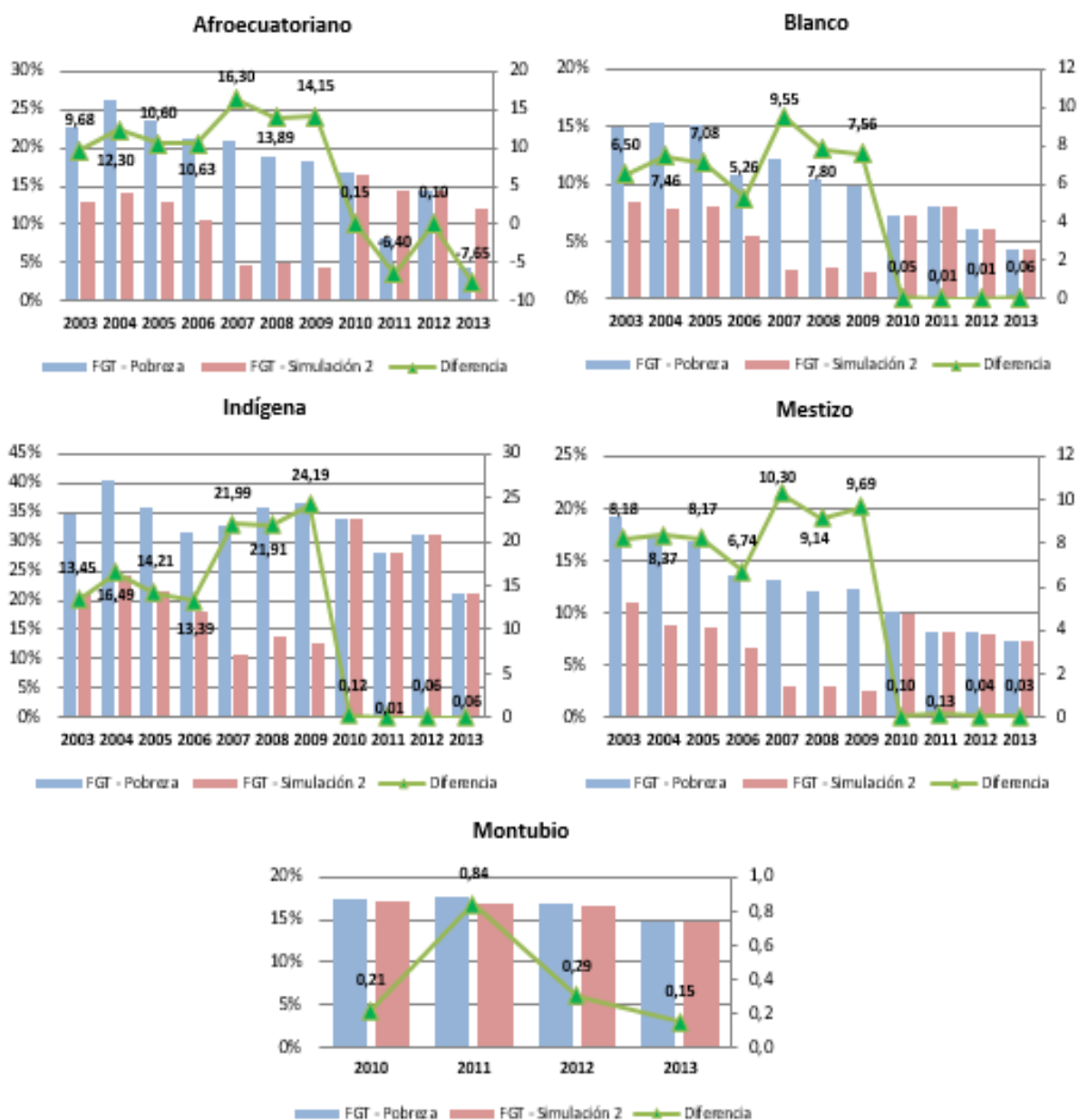
En el área rural se ve un efecto más amplio de esta asignación eficiente del BDH pues la disminución de los valores de brecha es mayor en comparación al área urbana, a pesar de esta reducción de brechas, los niveles del 2013 del área rural son equivalentes a los valores que presentaba el área rural en el 2003.

Los valores cuando $\alpha = 1$ muestran que el efecto de asignar el BDH a todas las personas de los dos primeros quintiles es mayor para indígenas y afroecuatorianos, seguidos de mestizos, blancos y montubios. Este efecto va disminuyendo con el tiempo.

Una asignación eficiente del Bono logra que la intensidad de la pobreza disminuya dado que aumenta el ingreso de las personas y les permite alcanzar la cantidad de ingreso necesaria para que los pobres superen la línea de pobreza; a pesar de esta reducción en la intensidad de la pobreza, los valores

que se presentan para indígenas continúan siendo los más altos dentro de las etnias. (Véase el gráfico 42)

Gráfico 42: FGT (1)– Etnia - Simulación 2

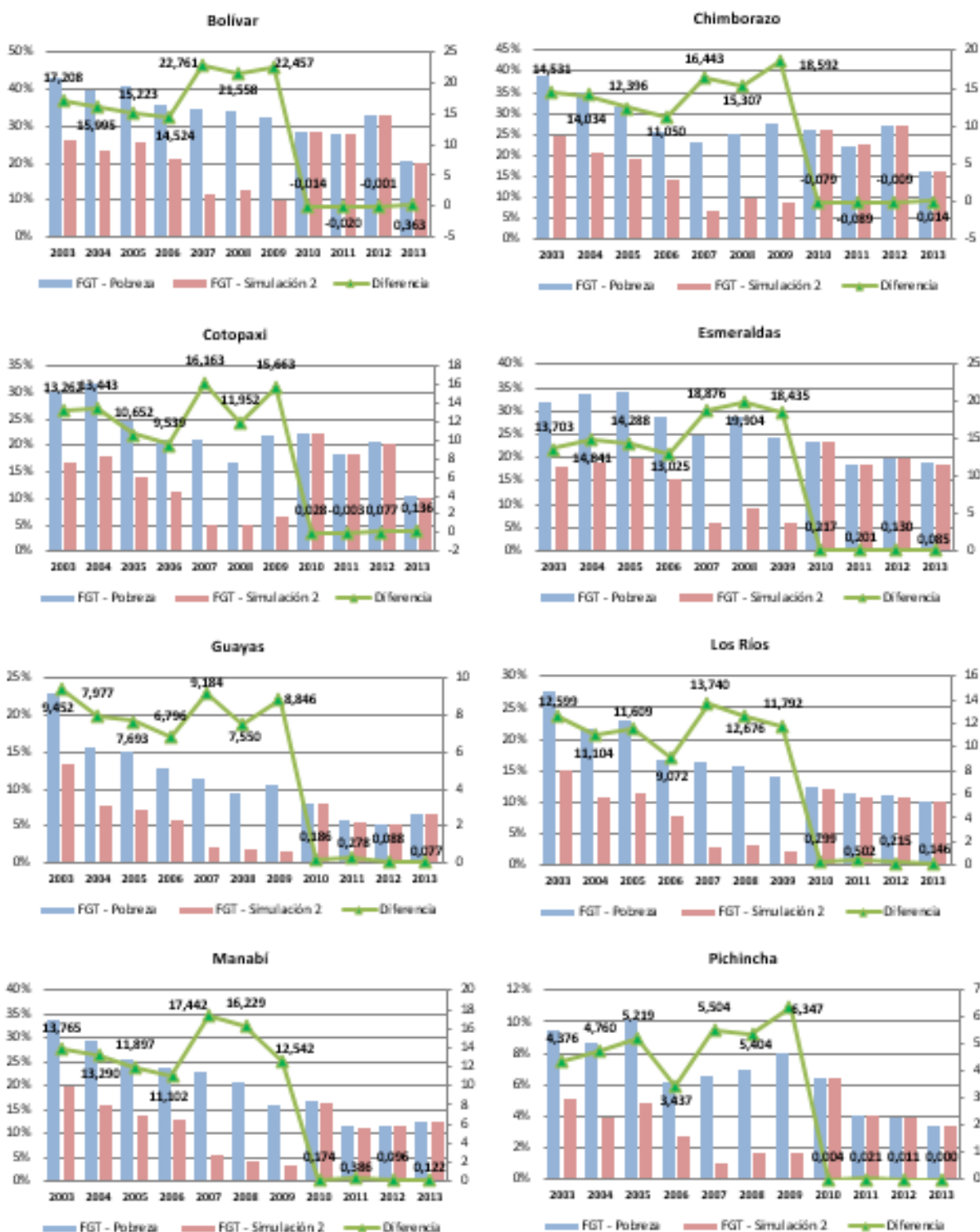


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Los valores obtenidos a partir de la *Simulación 2* para las provincias cuando $\alpha = 1$ arrojan que una asignación eficiente de recursos puede lograr acabar con la incidencia de la pobreza y otros indicadores, como es el caso de la brecha. Se lo puede comprobar al observar el gráfico 43 en el cual se visualiza la caída drástica de la intensidad de la pobreza, no obstante se observa que dicho efecto va perdiendo fuerza conforme se avanza en el tiempo.

Gráfico 43: FGT (1)– Provincia - Simulación 2



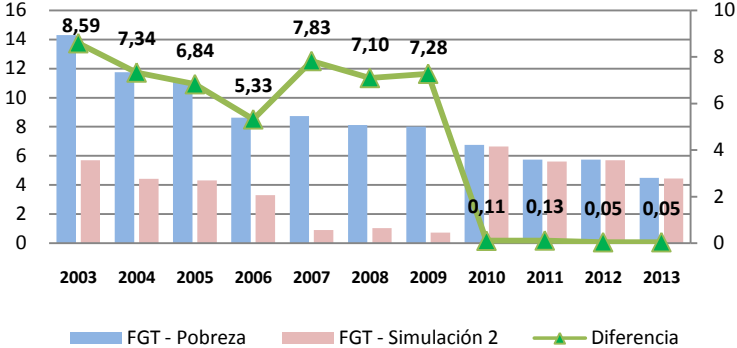
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Para el FGT (2) los resultados muestran diferencias notables en cuanto a la severidad de la pobreza entre ambas partes; por ejemplo para el 2003 el valor fue de 14,30%, al incluir el bono para todos los individuos de los quintiles 1 y 2 el valor cayó a 5,71% es decir una reducción de 8,59 puntos porcentuales. No

obstante la diferencia para el 2013 es mínima, de 0,05 puntos, similar al comportamiento de la brecha de la pobreza.

Gráfico 44: FGT (2) - Simulación 2

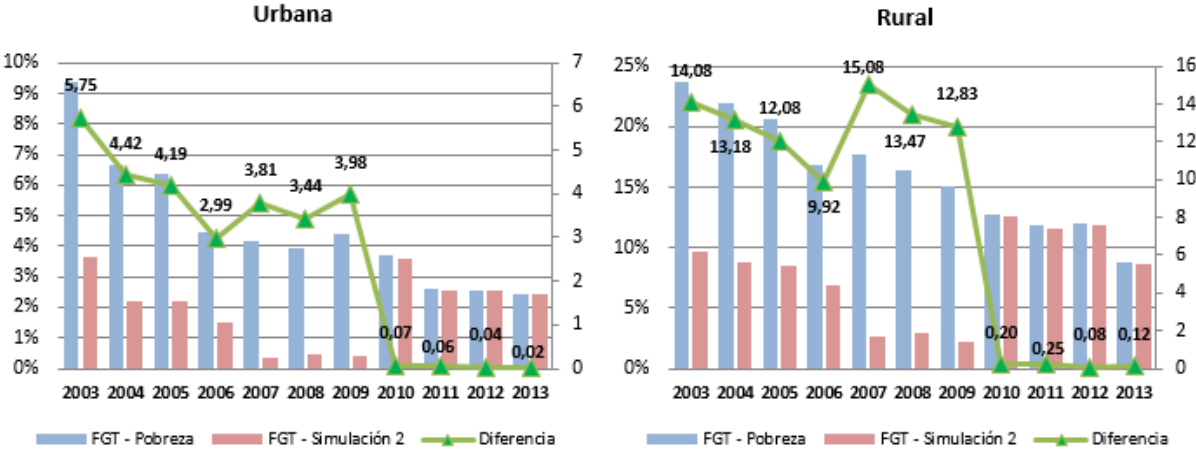


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Los valores que se obtienen para la desagregación de área, cuando $\alpha = 2$, para la *Simulación 2* muestran que al asignarse el BDH a todas las personas de los quintiles 1 y 2 reduce ampliamente la severidad de la pobreza, es decir que existe menor cantidad de pobres lejos de alcanzar la línea de pobreza; no obstante, al pasar el tiempo esta proporción va disminuyendo.

Gráfico 45: FGT (2)- Área - Simulación 2

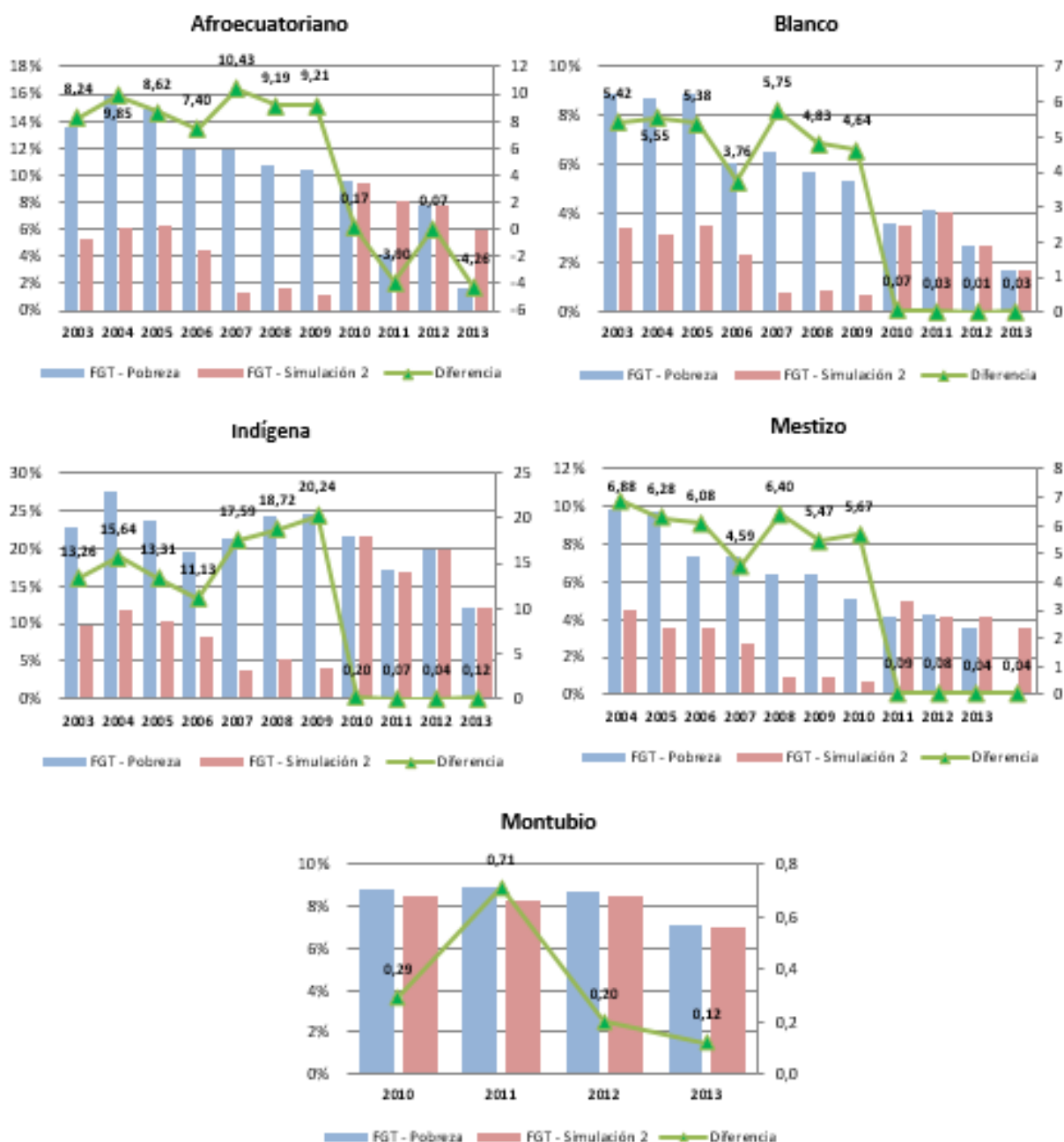


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Este efecto del Bono sobre la severidad de la pobreza tiene mayor magnitud para el área rural, aunque no logra alcanzar los niveles que se presentan en el área urbana. Los resultados de este indicador permiten conocer que los niveles de pobreza no han empeorado con el tiempo.

Gráfico 46: FGT (2)– Etnia - Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

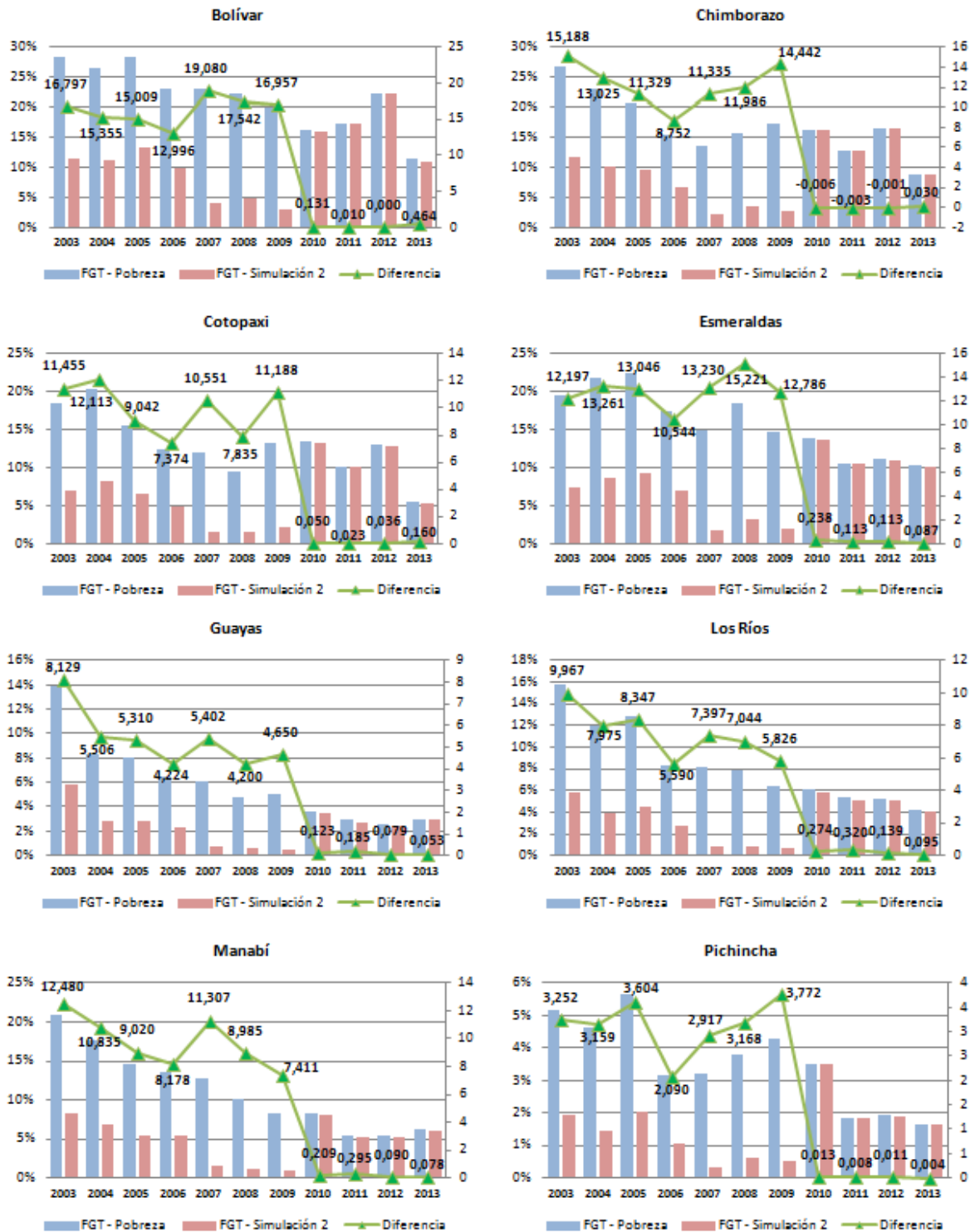
Elaboración: Patricia Velásquez

En el gráfico 46 se muestran los resultados obtenidos a partir de la *Simulación 2*, cuando $\alpha = 2$, para las distintas etnias; se observa que la mayor disminución de severidad se presenta en los indígenas, seguidos de los afroecuatorianos, mestizos, blancos y; por último, montubios. Esta disminución se da a partir de la asignación del Bono a todas las personas de los quintiles 1 y 2.

Estos resultados demuestran que el BDH disminuye la desigualdad entre los pobres, pues los valores disminuyen al realizarse el cálculo acorde a lo planteado para la *Simulación 2*. Este efecto que tiene el Bono sobre la cantidad de personas

que están lejos de la línea de pobreza disminuye conforme pasan los años, es decir que el programa comienza a perder efectividad sobre la severidad de la pobreza.

Gráfico 47: FGT (2)– Provincia - Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

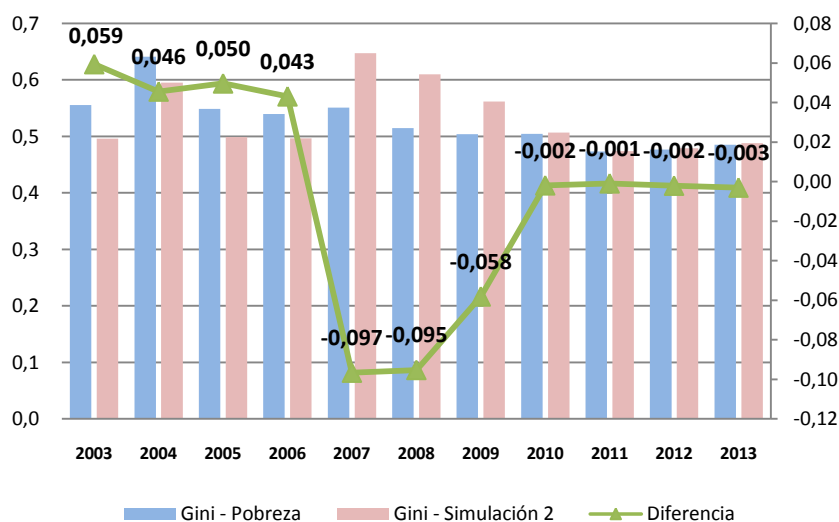
Cuando se calcula el FGT (2) para las provincias, se obtienen los datos que se presentan en el gráfico 47. La severidad de la pobreza tiene una gran disminución cuando se asigna el Bono a todas las personas de los dos primeros quintiles; que significa que esta TMC disminuye la cantidad de pobres lejos de la línea de pobreza, en su lugar disminuye la desigualdad entre los pobres.

Las provincias de la Sierra son las más beneficiadas del BDH pues, en promedio, la variación que existe entre ambos escenarios es mayor a la de las provincias de la Costa.

Aquellas provincias con mayor incidencia de la pobreza son las mismas en las que el efecto de una focalización eficiente es de mayor proporción, entendiéndose que deben ser en las que mayor número de beneficiarios del Bono existan.

2. Coeficiente de Gini

Gráfico 48: Coeficiente de Gini–Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

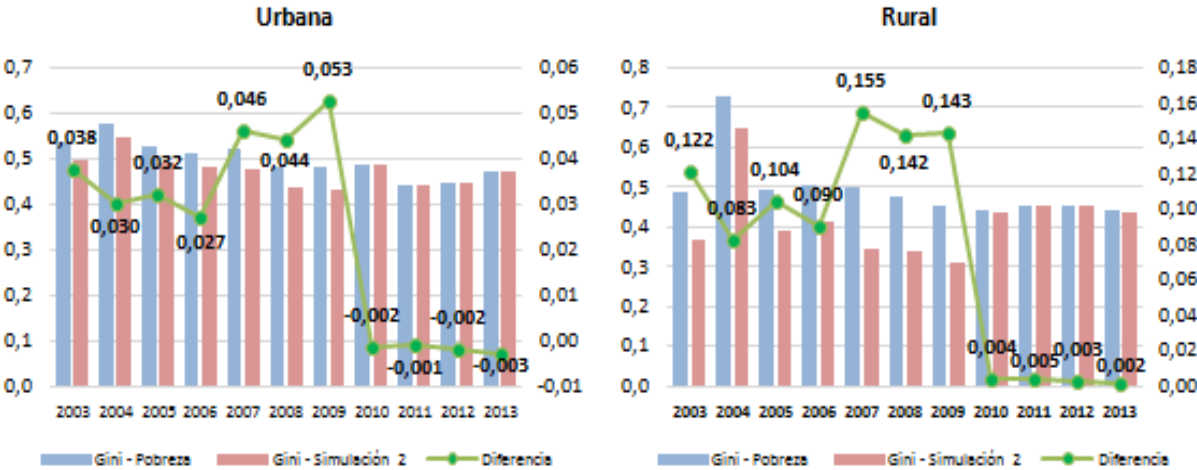
Elaboración: Patricia Velásquez

Al asignar el monto del bono a todas las personas de los quintiles 1 y 2 se observa que el coeficiente de Gini es menor hasta el 2006 (véase el gráfico 48); y los últimos cuatro años esta disminución de la desigualdad casi no se nota debido a que es muy pequeña, esto lleva a pensar que el programa del BDH empieza a perder capacidad de reducir desigualdad como lo hacía en años anteriores.

El gráfico 49 acopla todos los resultados obtenidos para el coeficiente de Gini a partir de la *Simulación 2*, para la desagregación por áreas. Se observa que, en

general, los valores para el área urbana son mayores que los valores para el área rural; de la misma manera, la diferencia que se genera cuando se asigna el BDH a todas las personas de los quintiles 1 y 2, es mayor en el área rural, es decir que existe más personas de estos quintiles en el área rural y al asignarse el Bono como ingreso empieza a disminuir la desigualdad que existe entre los ingresos.

Gráfico 49: Coeficiente de Gini - Área-Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR
Elaboración: Patricia Velásquez

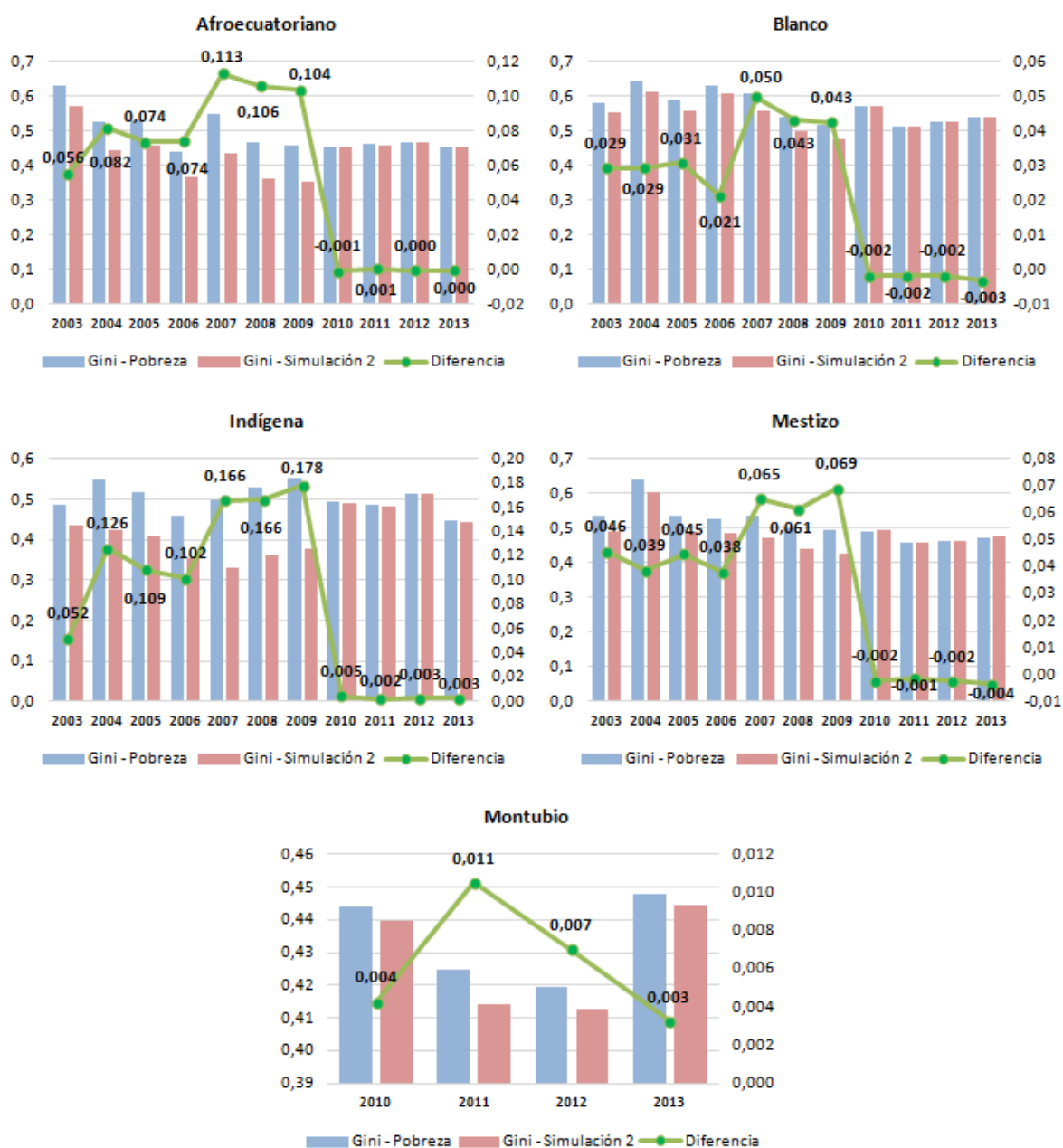
También se puede evidenciar que el efecto del Bono disminuye con en los años finales, esto podría deberse a que este beneficio empieza a ser ineficiente y deja de ser una herramienta para disminuir la desigualdad.

Continuando el análisis, cuando se calcula el coeficiente de Gini para la desagregación de etnia, se obtiene que la desigualdad es mayor en los auto-identificados como blancos, al igual que en los escenarios vistos anteriormente.

A pesar de que se asignó el monto del Bono como ingreso a todas las personas de los quintiles 1 y 2, en los blancos se observa una menor reducción de desigualdad; esto podría interpretarse que existen menor cantidad de beneficiarios del BDH que se identifiquen como blancos.

En todos los casos se observa que una asignación eficiente del BDH podría disminuir la desigualdad de ingresos; a pesar de esta disminución, no se puede asegurar que siempre tendrá este efecto pues en los últimos años se observa que la diferencia es mucho menor en comparación a los primeros años; el Bono deja de ser efectivo en la reducción de desigualdad.

Gráfico 50: Coeficiente de Gini– Etnia –Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

En cuanto a los valores que se obtienen para las provincias seleccionadas, el coeficiente de Gini es mayor, en general, en la provincia de Pichincha, seguida de Chimborazo. El comportamiento que presenta el coeficiente de Gini muestra una tendencia a reducir su valor conforme avanza el tiempo.

Cuando se asigna el BDH según los lineamientos para la *Simulación 2*, el efecto antes visto se repite para la desagregación de provincias; la desigualdad se

reduce en todos los casos; no obstante, los último años se nota un menor efecto en la reducción de desigualdad. (Véase el gráfico 51)

Gráfico 51: Coeficiente de Gini- Provincia -Simulación 2



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en hogares Urbanos y Rurales-ENEMDUR

Elaboración: Patricia Velásquez

Los datos obtenidos en las dos formas de cálculo planteadas para la pobreza así como del Gini y los FGT, y las simulaciones arrojan resultados interesantes en cuanto a la influencia del Bono de Desarrollo Humano en la medición de la pobreza, así como de indicadores de desigualdad, brecha y severidad; mostrando ser eficaz al reducir la brecha y la severidad que afecta a las personas consideradas pobres por su nivel de ingresos; sin embargo, los datos muestran que conforme avanzan los años esta TMC empieza a perder su efecto en la mitigación de la pobreza.

Conclusiones

La finalidad de la presente disertación fue realizar un estudio sobre la incidencia del BDH en la cuantificación de la pobreza por ingresos en el Ecuador durante el período 2003 – 2013, en el cual se ha evidenciado que el país ha experimentado una considerable disminución de la pobreza por ingresos a nivel nacional ya que esta se redujo, aproximadamente, a la mitad y por consiguiente la pobreza disminuyó en todas las desagregaciones planteadas, no obstante esta disminución no tuvo la misma magnitud en todos los grupos. Por ejemplo, en el caso de etnias, indígenas y afroecuatorianos continúan registrando altos niveles de pobreza y los menores porcentajes de reducción de la misma.

La reducción de la pobreza en el Ecuador tiene como uno de sus pilares al crecimiento económico que ha experimentado el país, además de las políticas de distribución y redistribución de los ingresos que han permitido la disminución de la brecha de ingresos, así como la implementación de una serie de programas sociales y sobre todo inversión en el capital humano del país, la suma de estas medidas han mostrado ser eficientes al momento de combatir el fenómeno de la pobreza en el país.

A corto plazo el crecimiento económico funciona como medida para disminuir la pobreza, por otro lado la disminución de la pobreza a mediano plazo obedece a la adecuada distribución de ingresos en la población, y largo plazo la inversión en capital humano es un método eficaz a la hora de fortalecer los cimientos del Estado, asegurando una mejor calidad de vida y brindando las mismas oportunidades a toda la niñez y juventud del país, que un futuro se transformará en el motor que impulsara el desarrollo del Ecuador. Estos tres elementos son el resultado de la correcta implementación de políticas públicas en el país.

En respuesta a las crisis y a la profundización de las carencias económicas, sobretodo de los grupos más vulnerables de la sociedad, nace el programa del Bono de Desarrollo Humano - BDH como parte de una serie de políticas sociales que tienen como objetivo generar oportunidades que permitan a los beneficiarios superar su condición de pobreza por medio de varias alternativas, en este caso un incentivo económico mensual, si bien esta iniciativa ha demostrado ser una herramienta efectiva en la lucha de erradicar la pobreza en el país también ha mostrado evidencia de ser un atenuante al momento de cuantificarla, lo que puede causar cierta tergiversación al plantear nuevas políticas contra la pobreza.

Con base en la información obtenida en el transcurso de la presente disertación se puede determinar que el BDH influye directamente en la medición de la pobreza por ingresos debido a que se aumenta el ingreso total y el ingreso per

cápita, los cuales superan la línea de pobreza gracias a este beneficio monetario. A pesar de que las diferencias entre los cálculos no sean muy grandes, a niveles absolutos los resultados pueden verse de otra manera.

Los resultados alcanzados durante este trabajo indican que el BDH ha logrado generar un impacto positivo desde su implementación en el país al reducir brechas de pobreza así como la desigualdad. Al asignar el BDH a todas las personas de los quintiles 1 y 2 se está focalizando el beneficio y es lo que los reglamentos deberían hacer cumplir, que sean beneficiadas las personas que en verdad tienen la necesidad de serlo.

Se puede fortalecer la opinión de que un programa de transferencias monetarias al estar bajo ciertas condiciones, puede arrojar resultados positivos en un país como Ecuador, que no ha logrado mitigar completamente la situación de pobreza en la que vive una parte de su población; sin embargo, es importante aclarar la necesidad de orientar esfuerzos para afinar sus condiciones y su focalización, con el objetivo de obtener un incremento de los resultados alcanzados y que las metas planteadas sean alcanzables en un periodo inferior del tiempo previsto.

Con estos resultados y con toda la información obtenida durante el trayecto de esta investigación se determina que es necesario cuantificar el impacto en el nivel de consumo de hogares pobres, que de acuerdo a los parámetros de eficiencia, deberían ser los beneficiados del programa. En otras palabras medir el encarecimiento del costo de vida de los hogares más pobres y la manera en la que se debería subsanar el incremento de los costos o a su vez dirigir beneficios únicamente a este grupo.

Por último, es de suma importancia detenerse a analizar sobre las preferencias futuras que tendrá el gobierno ecuatoriano en relación con la política social, debido a las transformaciones regulatorias e institucionales concebidas en los últimos años pues están generando las condiciones y configurando los medios para generar un nuevo modelo de política social, que se direcciona a cambios esenciales en tres materias específicas del quehacer social: en su intervención, en las formas de financiamiento y en el papel que cumplan como actores.

Recomendaciones

El BDH se ha convertido en una de las cartas más importantes de los últimos gobiernos del país en materia de políticas sociales, y este lineamiento difícilmente cambiara. Por tal razón es de vital importancia mencionar varias recomendaciones al respecto, basadas específicamente en el impacto que tienen las políticas sociales en el desarrollo económico, social y político del país, fundamentado con los resultados obtenidos en esta investigación.

Podría plantarse una nueva medición de la pobreza en la cual se excluya el monto del BHD en el cálculo del ingreso per cápita, tal como sucede con el Bono Joaquín Gallegos Lara. De esta manera se obtendría cifras más certeras de la pobreza.

Además, a pesar de que el programa del BDH implementado en Ecuador representa un gran avance en la forma de concebir la política social y un avance en las condiciones de vida de una cantidad significativa de la población, todavía existen varios aspectos que podrían mejorarse, comenzando por las fuentes de financiamiento del programa, hasta la inserción de un premio por invertir un porcentaje determinado en la alimentación y educación de los niños, niñas y adolescentes del hogar.

Por otro lado se debería crear un mecanismo de información, seguimiento y control que permita disponer de una base de datos unificada de beneficiarios actuales y potenciales. Esta propuesta por una parte, tiene por objetivo lograr aplicar el conjunto de políticas sociales de forma consciente y de manera controlada, y por otro lado servirá de directriz para la correcta distribución de los recursos oficiales a quienes más lo necesiten.

Además, se debe tener en cuenta que la fuente primaria de información para el cálculo de la pobreza por ingresos de cada año en el país es la encuesta a hogares ENEMDUR, la misma que no está diseñada para medir pobreza pues como su nombre lo indica es para cuantificar indicadores de empleo, por lo que se debería buscar una manera alternativa de recolectar información para la medición de pobreza por ingresos y evitar datos atípicos como los presentados para los años 2007, 2008 y 2009.

Referencia bibliográfica

- Acosta, Alberto (2009). **La Maldición de la abundancia**. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP.
- Baldacci, Emanuele; Benedict, Clements y Sanjeev, Gupta (2003, diciembre). Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento. **Finanzas y Desarrollo**. Washington, DC. Fondo Monetario Internacional.
- Banco Central del Ecuador (2010). **La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización**. Quito.
<http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anios.pdf>
- Banco Mundial (1997). **Informe Sobre El Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo en Transformación**. Washington, DC. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2001). **Informe Sobre El Desarrollo Mundial 2000/2001: El Lucha contra la pobreza**. Washington, DC. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004). **Ecuador: Evaluación de la pobreza. Finanzas y Desarrollo**. Washington, DC. Fondo Monetario Internacional.
- Cano, Ana y Giménez, Ma. Dolores (2004). Democracia, bienestar social y participación social. **Portularia: Revista de Trabajo Social**. Vol. 4, 2004.
- Castro, Ana Belén (2011, septiembre). Ser pobre o excluido... beneficiario de las políticas de transferencia monetaria... **Margen**, (63), Argentina.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. **Cuadernos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL**. No. 95, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2003). Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina. **Serie de Estudios estadísticos y prospectivos**. No. 20, Santiago de Chile.
- Cornejo, Boris; Naranjo, Mariana; Pareja, Francisco y Montufar, Marcelo (Octubre, 1999). **Gasto público en servicios sociales básicos en**

América Latina y el Caribe: Desde la perspectiva de la iniciativa 20/20. CEPAL – Publicaciones. Santiago de Chile.

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/ecuador.pdf>

Del Valle, Alejandro (2008). ***Estado, ciudadanía y bienestar.*** (Primera edición). Buenos Aires: Elaleph.

Doménech, Rafael (2004). ***Política Fiscal y Crecimiento Económico.*** Universidad de Valencia.

http://www.uv.es/rdomenec/fiscal_growth.pdf

Fiszbein, Ariel; y, Schady, Norbert; con Ferreira, Francisco; Grosh, Margaret; Keleher, Niall; Olinto, Pedro y Skoufias, Emmanuel (2009). ***Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura.*** Washington, D.C: Banco Mundial.

Horton, Mark y Asmaa, El-Ganaint (2009, junio). ¿Qué es la política fiscal? ***Finanzas y Desarrollo.*** Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/06/pdf/basics.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC. ***Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural - ENEMDUR.*** Años 2003 al 2013.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC (2008). ***Medidas de pobreza y extrema pobreza por ingresos.*** Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC.

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-ingreso/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC (2015, marzo). ***Metodología de construcción del agregado del consumo y estimación de línea de pobreza en el Ecuador.*** Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC.

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Pobreza%20por%20Consumo-2015/2.%20150410%20ECVMetodologia.pdf>

James, Daniel; Davis, Jeffrey; Fouad, Manal y Van Rijckeghem, Caroline (2006). ***Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento.*** Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional (Serie de folletos, No. 55).

<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/pam/pam55/pam55s.pdf>

- Jordán, Josep (s/f). **Aspectos básicos de la política económica**. Universidad de Valencia.
<http://www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf>
- Kliksberg, Bernardo (2003). **Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando Mitos**. BID – Etica y Desarrollo.
- Lahera, Eugenio (2004). Economía política de las políticas públicas. **Economía**, (002), México: Universidad Autónoma de México.
- Larrea, Carlos (2005). **Hacia una Historia Ecológica del Ecuador: Propuestas para el debate**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- López, Jaime (1989). **Bases de Política Fiscal y Derecho**. México: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí.
- Mankiw, Gregory (2002). **Principios de economía**. (2da ed. en español). España: Interamericana de España.
- Martínez, José y Rosero, José (s/f). **Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil**. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Mathai, Koshy (2009, septiembre). ¿Qué es la política monetaria? **Finanzas y Desarrollo**. Vol. 46, (3). Washington, DC. Fondo Monetario Internacional.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES (s/f) **Bono de Desarrollo Humano**.
<http://www.inclusion.gob.ec/programas-y-servicios/servicio-de-proteccion-social/bono-de-desarrollo-humano/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES (2012, Agosto) El Bono es la puerta a otras oportunidades de desarrollo. **Boletín del Ministerio de Inclusión Económica y Social**, (03), Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES (2013, Abril) **Acuerdo Ministerial No. 213**.
- Otálora, Carlos (2009). **Economía Fiscal**. La Paz: Plural Editores.
- Registro Oficial No. 29, 18 de septiembre de 1998 (Decreto ejecutivo No. 129).
- Registro Oficial No. 76, 7 de mayo del 2003 (Decreto ejecutivo No. 347).

- Registro Oficial No. 142, 7 de agosto del 2003 (Decreto ejecutivo No. 512).
- Registro Oficial No. 351, 7 de septiembre del 2006 (Decreto ejecutivo No. 1824).
- Registro Oficial Suplemento 8, 25 de enero del 2007 (Decreto ejecutivo No. 12, 17 de enero del 2007).
- Registro Oficial Decreto Ejecutivo No. 1838, 20 de julio de 2009.
- Registro Oficial Acuerdo Ministerial No. 0037, 24 de julio de 2009.
- Registro Oficial No. 870, 14 de enero del 2013 (Decreto Ejecutivo No. 1395).
- Scarone, Carlos y Scarone Elbio (2004). **Fundamentos de una base de datos cualitativos sobre estrategias y políticas de desarrollo productivo**. Santiago de Chile.
<http://www.eclac.org/ddpe/noticias/paginas/9/23739/ScaroneBasededatos.pdf>
- Sen, Amartya (2000). **Desarrollo y Libertad**. Buenos Aires: Editorial Planeta S.A.
- Sistema Nacional de Información – S.N.I. Datos de pobreza – Portal Web.
<http://sni.gob.ec/inicio>
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE (s/f). **Indicadores del SIISE: Programa Bono de Desarrollo Humano – BDH**. Ecuador: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS.
<http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#>
- Sojo, Carlos (2013). **Bienestar Social: Desafíos actuales del Desarrollo en América Latina**.
<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Bienestar-Social-desaf%C3%ADos-actuales-del-desarrollo-en-AL-CSojo.pdf>
- Spiegel, Shari (2007). **Políticas macroeconómicas y de crecimiento**. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – ONU DAES.
- Tanzi, Vito (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. **Revista de la CEPAL**, (71), Chile.

Vásconez, Alison (2005). Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador. ***Asedios a lo imposible: Propuestas económicas en construcción***. Quito: FLACSO.

Villatoro, Pablo (2006, Agosto). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. ***Revista de la CEPAL***, (86), Chile.
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/22213/g2282evillatoro.pdf>

Viteri, Galo (2007). ***Política Social: elementos para su discusión***.
www.eumed.net/libros/2007b/297/

Anexos

Anexo A

Sintaxis Cálculo Pobreza por Ingresos

```
clear
use "C:\Users\Patty\Documents\TESIS\BASES ENEMDUR\Dic2003.dta",
clear

destringarea ciudad zona sector panelm vivienda hogar, replace
sort ciudad zona sector panelm vivienda hogar
egenidhogar=group(ciudad zona sector panelm vivienda hogar)
sort ciudad zona sector
egenupm=group(ciudad zona sector)

dropprov
genprov=int(ciudad/10000)
generateprovincia = prov if prov<14
replaceprovincia = prov if prov==17 | prov==18
replaceprovincia=100 if prov==14 |prov==15 | prov==16 |prov==19 |
prov==21 | prov==22
replaceprovincia=prov if prov==90
labelvar provincia "dominios provinciales"
label define provincia 1 "Azúay" 2 "Bolívar" 3 "Cañar" 4 "Carchi" 5
"Cotopaxi" 6 "Chimborazo" 7 "El_Oro" 8 "Esmeraldas" 9 "Guayas" 10
"Imbabura" 11 "Loja" 12 "Los_Rios" 13 "Manabí" 17 "Pichincha" 18
"Tungurahua" 100 "Amazonia" 90 "No_delimit", add
labelvalues provincia provincia

generatreg_nat=1 if (provincia==1 | provincia==2 | provincia==3 |
provincia==4 | provincia==5 | provincia==6 | provincia==10 |
provincia==11 | provincia==17 | provincia==18 )
replacereg_nat=2 if (provincia==7 | provincia==8 | provincia==9 |
provincia==12 | provincia==13 | provincia==90)
replacereg_nat=3 if (provincia==100)
replacereg_nat=4 if (provincia==20)

*En la ENEMDUR no se encuesta a Galápagos
label define reg_nat ///
1 "Sierra" ///
```

2 "Costa" ///
3 "Amazonia" ///
4 "Insular"
label values reg_nat reg_nat

generate ciu=int(ciudad/10000)
generate indicador=1 if ciudad==170150 & area==1
replace indicador=1 if ciudad==90150 & area==1
replace indicador=1 if ciudad==10150 & area==1
replace indicador=1 if ciudad==70150 & area==1
replace indicador=0 if indicador==.

generate dominio=1 if ciudad==170150 & area==1
replace dominio=2 if ciudad==90150 & area==1
replace dominio=3 if ciudad==10150 & area==1
replace dominio=4 if ciudad==70150 & area==1

*Resto Sierra Urbano

replace dominio=5 if ciu>=1 & ciu <=6 & indicador!=1 & area==1
replace dominio=5 if ciu>=10 & ciu<=11 & area==1
replace dominio=5 if ciu>=17 & ciu<=18 & indicador!=1 & area==1

*Resto Costa Urbano

replace dominio=6 if ciu>=7 & ciu<=9 & indicador!=1 & area==1
replace dominio=6 if ciu>=12 & ciu<=13 & area==1
replace dominio=6 if ciu==90 & area==1

*Amazonía Urbano

replace dominio=7 if ciu>=14 & ciu<=16 & area==1
replace dominio=7 if ciu>=19 & ciu<=22 & area==1

*Resto Sierra Rural

replace dominio=8 if ciu>=1 & ciu<=6 & indicador!=1 & area==2
replace dominio=8 if ciu>=10 & ciu<=11 & area==2
replace dominio=8 if ciu>=17 & ciu<=18 & indicador!=1 & area==2

*Resto Costa Rural

replace dominio=9 if ciu>=7 & ciu<=9 & indicador!=1 & area==2
replace dominio=9 if ciu>=12 & ciu<=13 & area==2
replace dominio=9 if ciu==90 & area==2

***Amazonía Rural**

```
replacedominio=10 if ciu>=14 &ciu<=16 & area==2  
replacedominio=10 if ciu>=19 &ciu<=22 & area==2
```

```
label define dominio 1 "Quito" 2 "Guayaquil" 3 "Cuenca" 4 "Machala" 5  
"Resto Sierra Urbano" 6 "Resto Costa Urbano" 7 "Amazonia Urbana" 8  
"Sierra Rural" 9 "Costa Rural" 10 "Amazonia Rural"
```

```
labelvalues dominio dominio  
svyset [pweight=fexp], strata(dominio) psu(upm)  
egenpersonas=count(sexo), by(idhogar)  
recode pe13 (5=4)
```

***Para el Ingreso**

```
dropingrl  
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b  
pe72b  
gennorespuesta=1 if (pe61==999999 | pe63==999999 | pe61==99999  
| pe63==99999 | pe61==9999 | pe63==9999 | pe61==999 | pe63==999)  
recode pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b  
pe71b pe72b (999999=.) (99999=.) (9999=.) (999=.) (222211=.)  
(300222=.) (222222=.) (150222=.)  
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b  
pe72b
```

```
egeningr=rsum(pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b)  
replaceingr=. if (pe61==. & pe62b==. & pe63==. & pe64==. &  
pe65b==.)  
replaceingr=. if (pe61==. & pe63==.)
```

```
egeningrls=rsum(pe66 pe67b)  
replaceingrls=. if (pe66==. & pe67b==.)  
replaceingrls=. if pe66==.
```

```
egen ingrl=rsum(ingrls ingr)  
replaceingrl=ingrls if ingr<0  
replaceingrl=. ifingrls==. &ingr==.  
replaceingrl=. ifnorespuesta==1
```

```
egeningrltot=rsum(ingrl pe68b pe69b pe70b pe71b pe72b)  
replaceingrltot=. ifingrl==. & pe68b==. & pe69b==. & pe70b==. &  
pe71b==. & pe72b==.
```

```
replaceingrltot=. ifnorespuesta==1
recodeingrltot (0=.)
```

***Ingreso per capita**

```
egeningtot=sum(ingrltot), by(idhogar)
replaceingtot=. ifingtot==0
gen x=1
egen n= sum (x), by (idhogar)
geningtot_pc=ingtot/n
recodeingtot_pc (0=.)
```

***Linea de Pobreza y Extrema Pobreza**

```
*IPC a Nov_03 es 98.45
genlipobre= (28.32075*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))
genliexpobre= (15.96*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))
```

***Personas pobres y extremadamente pobres**

```
gen pobre=1 ifingtot_pc<lipobre&ingtot_pc>0
replace pobre=0 ifingtot_pc>=lipobre&ingtot_pc!=.
```

```
genexpobre=1 ifingtot_pc<liexpobre&ingtot_pc>0
replaceexpobre=0 if ingtot_pc>=liexpobre&ingtot_pc!=.
```

***Quintiles de Ingreso**

```
sumdist ingtot_pc [aw=fexp] if ingtot_pc!=. &ingtot_pc>0, n(5)
qgp(quintil)
```

***Peso**

```
gen peso=round(fexp)
```

***Gini**

```
ineqerringtot_pc [fw=peso] if ingtot_pc>0 &ingtot_pc!=.
```

***Indicadores FGT**

```
povdecoingtot_pc [aw=fexp] if ingtot_pc>0 &ingtot_pc!=. , varpl(lipobre)
povdecoingtot_pc [aw=fexp] if ingtot_pc>0 &ingtot_pc!=. ,
varpl(liexpobre)
```

Anexo B

Sintaxis Cálculo Pobreza por Ingresos -Sin BDH-

(A partir de aquí sólo se modifica el cálculo del ingreso)

*Para el Ingreso

```
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b
recode pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b
pe71b (999999=.) (99999=.) (9999=.) (999=.) (222211=.) (300222=.)
(222222=.) (150222=.)
```

```
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b
```

```
egen ingr1=rsum(pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b)
replace ingr1=. if (pe61==. & pe62b==. & pe63==. & pe64==. &
pe65b==.)
replace ingr1=. if (pe61==. & pe63==.)
```

```
egen ingrls1=rsum(pe66 pe67b)
replace ingrls1=. if (pe66==. & pe67b==.)
replace ingrls1=. if pe66==.
```

```
egen ingrl1=rsum(ingrls1 ingr1)
replace ingrl1=ingrls1 if ingr1<0
replace ingrl1=. if ingrls1==. & ingr1==.
replace ingrl1=. if norespuesta1==1
```

```
egen ingrltot1=rsum(ingrl1 pe68b pe69b pe70b pe71b)
replace ingrltot1=. if ingrl1==. & pe68b==. & pe69b==. & pe70b==. &
pe71b==.
replace ingrltot1=. if norespuesta1==1
recode ingrltot1 (0=.)
```

*Ingreso per capita

```
egen ingtot1=sum(ingrltot1), by(idhogar)
replace ingtot1=. if ingtot1==0
gen x=1
egen n= sum (x), by (idhogar)
gen ingtot_pc1=ingtot1/n
recode ingtot_pc1 (0=.)
```

***Línea de Pobreza y Extrema Pobreza**

*IPC a Nov_03 es 98.45

gen lipobre1= (28.32075*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))

gen liexpobre1= (15.96*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))

***Personas pobres y extremadamente pobres**

gen pobre1=1 if ingtot_pc1<lipobre1 & ingtot_pc1>0

replace pobre1=0 if ingtot_pc1>=lipobre1 & ingtot_pc1!=.

genexpobre=1 if ingtot_pc1<liexpobre1 & ingtot_pc1>0

replace expobre1=0 if ingtot_pc1>=liexpobre1 & ingtot_pc1!=.

***Quintiles de Ingreso**

sumdist ingtot_pc1 [aw=fexp] if ingtot_pc1!=. & ingtot_pc1>0, n(5)

qgp(quintil1)

***Gini**

ineqerr ingtot_pc1 [fw=peso] if ingtot_pc1>0 & ingtot_pc1!=.

***Indicadores FGT**

povdeco ingtot_pc1 [aw=fexp] if ingtot_pc1>0 & ingtot_pc1!=. ,

varpl(lipobre1)

povdeco ingtot_pc1 [aw=fexp] if ingtot_pc1>0 & ingtot_pc1!=. ,

varpl(liexpobre1)

Anexo C

Sintaxis Cálculo Pobreza por Ingresos –SIMULACIÓN 1-

BONO SOLO PERSONAS DENTRO DE LOS QUINTILES 1 Y 2

* Para el Ingreso

```
gen pe72c=pe72b
```

```
replace pe72c=. if quintil==3 | quintil==4 | quintil==5
```

```
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b  
pe72c
```

```
recode pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b  
pe71b pe72c (999999=.) (99999=.) (9999=.) (999=.) (222211=.)  
(300222=.) (222222=.) (150222=.)
```

```
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b  
pe72c
```

```
egen ingr2=rsum(pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b)
```

```
replace ingr2=. if (pe61==. & pe62b==. & pe63==. & pe64==. &  
pe65b==.)
```

```
replace ingr2=. if (pe61==. & pe63==.)
```

```
egen ingrls2=rsum(pe66 pe67b)
```

```
replace ingrls2=. if (pe66==. & pe67b==.)
```

```
replace ingrls2=. if pe66==.
```

```
egen ingrl2=rsum(ingrls2 ingr2)
```

```
replace ingrl2=ingrls2 if ingr2<0
```

```
replace ingrl2=. if ingrls2==. & ingr2==.
```

```
replace ingrl2=. if norespuesta2==1
```

```
egen ingrltot2=rsum(ingrl2 pe68b pe69b pe70b pe71b pe72c)
```

```
replace ingrltot2=. if ingrl2==. & pe68b==. & pe69b==. & pe70b==. &  
pe71b==. & pe72c==.
```

```
replace ingrltot2=. if norespuesta2==1
```

```
recode ingrltot2 (0=.)
```

*Ingreso per capita

```
egen ingtot2=sum(ingrltot2), by(idhogar)
```

```
replace ingtot2=. if ingtot2==0
```

```
gen x=1
egen n= sum (x), by (idhogar)
gen ingtot_pc2=ingtot2/n
recode ingtot_pc2 (0=.)
```

***Linea de Pobreza y Extrema Pobreza**

```
*IPC a Nov_03 es 98.45
gen lipobre2= (28.32075*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))
gen liexpobre2= (15.96*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))
```

***Personas pobres y extremadamente pobres**

```
gen pobre2=1 if ingtot_pc2<lipobre2 & ingtot_pc2>0
replace pobre2=0 if ingtot_pc2>=lipobre2 & ingtot_pc2!=.
```

```
gen expobre2=1 if ingtot_pc2<liexpobre2 & ingtot_pc2>0
replace expobre2=0 if ingtot_pc2>=liexpobre2 & ingtot_pc2!=.
```

***Quintiles de Ingreso**

```
sumdist ingtot_pc2 [aw=fexp] if ingtot_pc2!=. & ingtot_pc2>0, n(5)
qgp(quintil2)
```

***Gini**

```
ineqerr ingtot_pc2 [fw=peso] if ingtot_pc2>0 & ingtot_pc2!=.
```

***Indicadores FGT**

```
povdeco ingtot_pc2 [aw=fexp] if ingtot_pc2>0 & ingtot_pc2!=. ,
varpl(lipobre2)
povdeco ingtot_pc2 [aw=fexp] if ingtot_pc2>0 & ingtot_pc2!=. ,
varpl(liexpobre2)
```

Anexo D

Sintaxis Cálculo Pobreza por Ingresos –SIMULACIÓN 2-

BDH PARA TODAS LAS PERSONAS DENTRO DE LOS QUINTILES 1 Y 2

*Para el Ingreso

```
gen pe72d=pe72b
```

```
replace pe72d=15 if quintil==1 | quintil==2
```

```
replace pe72d=. ifquintil==3 | quintil==4 | quintil==5
```

```
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b  
pe72d
```

```
recode pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b  
pe71b pe72d (999999=.) (99999=.) (9999=.) (999=.) (222211=.)  
(300222=.) (222222=.) (150222=.)
```

```
sum pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b pe66 pe67b pe68b pe69b pe70b pe71b  
pe72d
```

```
egen ingr3=rsum(pe61 pe62b pe63 pe64 pe65b)
```

```
replace ingr3=. if (pe61==. & pe62b==. & pe63==. & pe64==. &  
pe65b==.)
```

```
replace ingr3=. if (pe61==. & pe63==.)
```

```
egen ingrls3=rsum(pe66 pe67b)
```

```
replace ingrls3=. if (pe66==. & pe67b==.)
```

```
replace ingrls3=. if pe66==.
```

```
egen ingrl3=rsum(ingrls3 ingr3)
```

```
replace ingrl3=ingrls3 if ingr3<0
```

```
replace ingrl3=. if ingrls3==. & ingr3==.
```

```
replace ingrl3=. ifnorespuesta==1
```

```
egen ingrltot3=rsum(ingrl3 pe68b pe69b pe70b pe71b pe72d)
```

```
replace ingrltot3=. if ingrl3==. & pe68b==. & pe69b==. & pe70b==. &  
pe71b==. & pe72d==.
```

```
replace ingrltot3=. ifnorespuesta==1
```

```
recode ingrltot3 (0=.)
```

*Ingreso per capita

```
egen ingtot3=sum(ingrltot3), by(idhogar)
```

```
replace ingtot3=. if ingtot3==0
gen x=1
egen n= sum (x), by (idhogar)
gen ingtot_pc3=ingtot3/n
recode ingtot_pc3 (0=.)
```

***Linea de Pobreza y Extrema Pobreza**

```
*IPC a Nov_03 es 98.45
gen lipobre3= (28.32075*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))
gen liexpobre3= (15.96*2)*(98.45/((105.45+105.30+105.06)/3))
```

***Personas pobres y extremadamente pobres**

```
gen pobre3=1 if ingtot_pc3<lipobre3 & ingtot_pc3>0
replace pobre3=0 if ingtot_pc3>=lipobre3 & ingtot_pc3!=.
```

```
gen expobre3=1 if ingtot_pc3<liexpobre3 & ingtot_pc3>0
replace expobre3=0 if ingtot_pc3>=liexpobre3 & ingtot_pc3!=.
```

***Quintiles de Ingreso**

```
sumdist ingtot_pc3 [aw=fexp] if ingtot_pc3!=. & ingtot_pc3>0, n(5)
qgp(quintil3)
```

***Gini**

```
ineqerr ingtot_pc3 [fw=peso] if ingtot_pc3>0 & ingtot_pc3!=.
```

***Indicadores FGT**

```
povdeco ingtot_pc3 [aw=fexp] if ingtot_pc3>0 & ingtot_pc3!=. ,
varpl(lipobre3)
povdeco ingtot_pc3 [aw=fexp] if ingtot_pc3>0 & ingtot_pc3!=. ,
varpl(liexpobre3)
```

Anexo E

Datos de Pobreza Con y Sin Bono para las provincias

PROVINCIA	AÑO	POBREZA CON BDH	POBREZA SIN BDH	DIFERENCIA	PROVINCIA	AÑO	POBREZA CON BDH	POBREZA SIN BDH	DIFERENCIA
Azúay	2003	43,2%	43,6%	-0,4%	Imbabura	2003	53,7%	54,3%	-0,6%
	2004	35,4%	35,8%	-0,4%		2004	55,2%	55,5%	-0,3%
	2005	35,0%	34,9%	0,1%		2005	48,0%	48,2%	-0,2%
	2006	27,7%	28,7%	-1,0%		2006	41,4%	42,0%	-0,6%
	2007	31,1%	31,6%	-0,5%		2007	43,5%	44,3%	-0,8%
	2008	28,2%	30,2%	-2,0%		2008	46,8%	45,7%	1,0%
	2009	29,9%	31,4%	-1,5%		2009	44,4%	45,9%	-1,5%
	2010	23,9%	25,4%	-1,5%		2010	37,3%	38,1%	-0,9%
	2011	23,4%	24,6%	-1,2%		2011	35,9%	35,7%	0,1%
	2012	23,6%	24,0%	-0,4%		2012	34,7%	35,5%	-0,8%
	2013	18,8%	21,6%	-2,7%		2013	28,5%	30,1%	-1,6%
Bolívar	2003	77,5%	77,7%	-0,2%	Loja	2003	62,3%	61,7%	0,6%
	2004	71,0%	72,0%	-1,0%		2004	55,8%	56,1%	-0,3%
	2005	70,5%	70,2%	0,3%		2005	51,1%	50,8%	0,3%
	2006	67,3%	67,8%	-0,4%		2006	51,7%	52,0%	-0,4%
	2007	64,6%	67,3%	-2,7%		2007	50,1%	51,7%	-1,6%
	2008	65,5%	66,8%	-1,3%		2008	51,6%	53,1%	-1,5%
	2009	64,9%	68,3%	-3,4%		2009	42,5%	45,3%	-2,9%
	2010	63,3%	67,3%	-4,0%		2010	41,5%	43,2%	-1,7%
	2011	57,5%	60,5%	-3,0%		2011	40,7%	42,8%	-2,1%
	2012	61,8%	62,2%	-0,4%		2012	38,7%	40,2%	-1,5%
	2013	49,1%	53,3%	-4,2%		2013	32,0%	36,7%	-4,7%
Cañar	2003	51,2%	51,1%	0,1%	Los Ríos	2003	62,7%	63,4%	-0,7%
	2004	47,4%	47,5%	-0,1%		2004	53,9%	54,2%	-0,3%

	2005	42,7%	42,9%	-0,3%		2005	54,4%	55,4%	-1,0%
	2006	37,1%	38,6%	-1,5%		2006	45,9%	47,5%	-1,6%
	2007	44,5%	46,4%	-1,9%		2007	45,0%	47,4%	-2,4%
	2008	49,2%	51,3%	-2,1%		2008	40,9%	43,4%	-2,5%
	2009	42,5%	47,1%	-4,6%		2009	40,8%	44,7%	-3,9%
	2010	39,1%	41,6%	-2,5%		2010	36,9%	39,9%	-3,1%
	2011	46,4%	48,3%	-1,8%		2011	34,7%	36,5%	-1,8%
	2012	42,1%	44,7%	-2,7%		2012	33,7%	37,0%	-3,3%
	2013	31,1%	35,1%	-4,0%		2013	34,4%	39,3%	-4,9%
Carchi	2003	58,1%	58,6%	-0,6%	Manabi	2003	66,6%	67,0%	-0,4%
	2004	58,3%	58,3%	0,0%		2004	62,0%	63,5%	-1,5%
	2005	59,8%	60,3%	-0,5%		2005	57,5%	58,3%	-0,9%
	2006	54,0%	54,7%	-0,6%		2006	55,5%	56,6%	-1,1%
	2007	46,2%	47,7%	-1,5%		2007	52,7%	55,7%	-3,0%
	2008	46,3%	47,1%	-0,8%		2008	54,9%	57,9%	-3,0%
	2009	52,8%	54,6%	-1,8%		2009	42,8%	47,6%	-4,9%
	2010	45,1%	46,8%	-1,7%		2010	44,3%	49,1%	-4,8%
	2011	44,4%	44,8%	-0,4%		2011	35,4%	39,2%	-3,8%
	2012	37,3%	40,6%	-3,3%		2012	35,0%	39,9%	-4,9%
	2013	29,0%	30,7%	-1,6%		2013	36,6%	41,2%	-4,6%
Chimborazo	2003	68,3%	68,4%	-0,1%	Pichincha	2003	26,0%	26,5%	-0,4%
	2004	65,0%	65,2%	-0,3%		2004	22,6%	22,6%	-0,1%
	2005	60,0%	60,5%	-0,5%		2005	24,5%	24,6%	0,0%
	2006	55,2%	56,1%	-0,9%		2006	17,7%	17,9%	-0,2%
	2007	51,5%	53,3%	-1,8%		2007	19,3%	20,3%	-1,0%
	2008	51,2%	52,1%	-0,9%		2008	18,9%	19,0%	-0,1%
	2009	54,9%	58,3%	-3,4%		2009	21,0%	22,1%	-1,1%
	2010	53,1%	54,5%	-1,4%		2010	16,5%	16,5%	-0,1%
	2011	51,9%	56,5%	-4,5%		2011	14,2%	15,0%	-0,8%
	2012	55,1%	53,3%	1,8%		2012	12,5%	13,1%	-0,6%

	2013	41,4%	46,4%	-5,0%		2013	9,1%	9,8%	-0,7%
Cotopaxi	2003	62,1%	62,4%	-0,3%	Santa Elena	2003	-	-	-
	2004	61,3%	61,8%	-0,5%		2004	-	-	-
	2005	50,3%	50,5%	-0,2%		2005	-	-	-
	2006	46,2%	46,3%	-0,1%		2006	-	-	-
	2007	49,2%	50,3%	-1,1%		2007	-	-	-
	2008	41,6%	44,5%	-2,9%		2008	-	-	-
	2009	48,3%	49,2%	-0,8%		2009	-	-	-
	2010	47,8%	50,2%	-2,4%		2010	43,4%	47,4%	-4,0%
	2011	44,3%	48,6%	-4,4%		2011	38,9%	42,7%	-3,8%
	2012	44,0%	44,3%	-0,4%		2012	39,0%	43,9%	-5,0%
	2013	28,1%	32,4%	-4,4%		2013	34,3%	40,2%	-5,8%
El Oro	2003	45,1%	46,1%	-0,9%	Santo Domingo de los Tsachilas	2003	-	-	-
	2004	38,1%	38,7%	-0,7%		2004	-	-	-
	2005	34,7%	35,9%	-1,2%		2005	-	-	-
	2006	32,4%	32,6%	-0,2%		2006	-	-	-
	2007	29,2%	30,9%	-1,7%		2007	-	-	-
	2008	27,9%	30,9%	-3,0%		2008	-	-	-
	2009	30,3%	33,9%	-3,6%		2009	-	-	-
	2010	24,6%	26,5%	-1,9%		2010	39,2%	41,0%	-1,8%
	2011	21,7%	22,7%	-1,0%		2011	30,8%	33,9%	-3,2%
	2012	15,7%	17,0%	-1,4%		2012	32,0%	34,7%	-2,7%
	2013	17,5%	19,9%	-2,4%		2013	33,3%	34,9%	-1,6%
Esmeraldas	2003	63,7%	65,6%	-1,8%	Tungurahua	2003	49,7%	50,5%	-0,9%
	2004	64,7%	64,5%	0,3%		2004	46,3%	46,0%	0,3%
	2005	64,2%	63,9%	0,3%		2005	39,5%	40,1%	-0,6%
	2006	59,7%	60,3%	-0,6%		2006	37,1%	37,4%	-0,3%
	2007	52,1%	53,2%	-1,0%		2007	34,8%	36,0%	-1,3%
	2008	56,3%	56,7%	-0,4%		2008	33,6%	34,5%	-0,9%
	2009	53,9%	55,1%	-1,2%		2009	33,3%	35,6%	-2,3%

	2010	51,3%	52,0%	-0,7%		2010	29,5%	30,6%	-1,1%
	2011	43,7%	43,8%	-0,2%		2011	31,8%	32,0%	-0,2%
	2012	46,2%	49,1%	-2,9%		2012	27,9%	27,4%	0,5%
	2013	46,1%	48,5%	-2,4%		2013	20,0%	23,0%	-3,1%
Guayas	2003	49,9%	50,1%	-0,2%	Amazonía	2003	59,5%	60,3%	-0,8%
	2004	40,7%	41,9%	-1,2%		2004	59,8%	59,9%	-0,1%
	2005	38,0%	39,0%	-0,9%		2005	53,0%	52,9%	0,1%
	2006	34,6%	35,0%	-0,4%		2006	45,7%	46,5%	-0,8%
	2007	31,3%	32,6%	-1,3%		2007	54,6%	54,2%	0,5%
	2008	26,7%	28,9%	-2,2%		2008	49,3%	49,9%	-0,5%
	2009	31,1%	33,6%	-2,5%		2009	59,0%	58,3%	0,7%
	2010	26,2%	28,3%	-2,1%		2010	48,6%	49,9%	-1,3%
	2011	18,4%	19,7%	-1,3%		2011	47,8%	48,4%	-0,6%
	2012	16,1%	18,0%	-1,9%		2012	47,1%	47,7%	-0,6%
2013	23,2%	25,4%	-2,2%	2013	35,6%	36,7%	-1,1%		

