



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

---

## Documentos de Trabajo

---

# **Evaluación de impacto de la política pública de inclusión a la educación secundaria a los pueblos y nacionalidades étnicas en el Ecuador**

**Periodo 2004 – 2016**

**Johanna Alexandra Narváez Jácome**

Documento de Trabajo Nro. 32

Junio 2019

ISSN 2618-4400

[www.mfp.econo.unlp.edu.ar](http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar)

## **Serie Documentos de Trabajo del CEFIP**

Staff Editorial  
Mg. Marcelo Garriga  
Dra. Natalia Porto  
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP  
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411  
La Plata (1900) Buenos Aires  
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar  
ISSN 2618-4400

Este documento corresponde a la versión final del Trabajo de Tesis de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.



# **Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales**

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de la Plata

TESIS DE MAESTRÍA

## **ALUMNO**

Johanna Alexandra Narváez Jácome

## **TITULO**

Evaluación de impacto de la política pública de inclusión a la educación secundaria a los pueblos  
y nacionalidades étnicas en el Ecuador.

Periodo 2004 - 2016

## **DIRECTOR**

Santiago Garganta

## **FECHA DE DEFENSA**

La Plata, 10 de diciembre de 2018

**Evaluación de impacto de la política pública de inclusión a la educación secundaria a los pueblos y nacionalidades étnicas en el Ecuador.**

**Periodo 2004 - 2016\***

Johanna Alexandra Narváez Jácome

Tesis de Maestría  
Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales  
Universidad Nacional de la Plata

Director: Santiago Garganta

Diciembre 2018

---

\* Este trabajo constituye mi tesis de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Universidad Nacional de la Plata. Quiero agradecer a Santiago Garganta por su valiosa guía, por su tiempo y colaboración como director a lo largo de este proceso. Y a mi familia y novio que son mis pilares y motivación fundamental. Cualquier error es de mi entera responsabilidad.

## **Resumen**

Los pueblos y nacionalidades étnicas del Ecuador son un grupo históricamente discriminado por la sociedad, por lo que han sido causa de exclusión de bienes y servicios públicos y privados, uno de ellos la educación. La educación es considerada una variable importante para el desarrollo y crecimiento del país, por lo que el Estado ecuatoriano ha ejecutado políticas focalizadas al sector educativo. En este trabajo se pretende medir el efecto potencial de la política de cuotas en la inserción de los pueblos afros ecuatorianos, indígenas y montubios a la educación secundaria en instituciones públicas y privadas, aplicando la Metodología de Diferencias en Diferencias, para el periodo 2004-2016. Esta tesis realiza un aporte en términos de evidencia empírica de la inclusión educativa secundaria, cuyos resultados muestran que la política pública tuvo un impacto positivo y significativo en la asistencia de los grupos minoritarios étnicos a partir del 2009 en el Ecuador, y sus efectos por heterogeneidades (de género, área, región y grupo de edad), robusteciendo su impacto por la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Sin embargo, los resultados sugieren la intervención de políticas más focalizadas que contrarresten los efectos negativos socioeconómicos que distinguen a los pueblos y nacionalidades étnicas y que afectan su asistencia a la educación secundaria.

**Campos temáticos (Clasificación JEL):** I21, I28

*Palabras claves:* discriminación, grupos minoritarios étnicos, política pública, inclusión, asistencia secundaria, Ecuador.

## **Abstract**

Ethnic nationalities of Ecuador, is a group historically discriminated by society, so they have been a cause of exclusion of public and private goods and services, one of them education. Education is consider an important variable for the development and growth of the country, for which the Ecuadorian State has implemented policies focused on the education sector. This paper aims to measure the potential effect of the quota policy on the insertion of afro Ecuadorian, indigenous and montubio peoples into secondary education in public and private institutions, applying the Differences in Differences Methodology, for the period 2004-2016. This thesis makes a contribution in terms of empirical evidence of secondary educational inclusion, whose results show that public policy had a positive and significant impact on the attendance of ethnic minority groups since 2009 in Ecuador, and its effects due to heterogeneities (gender, area, region and age group), strengthening its impact through the LOEI. However, the results suggest the intervention of more focused policies that counteract the negative socioeconomic effects that distinguish ethnic peoples and nationalities and that affect their attendance at secondary education.

**JEL Classification:** I21, I28

*Keywords:* discrimination, ethnic minority groups, public policy, inclusion, secondary assistance, Ecuador.

## 1. Introducción

Los pueblos y nacionalidades étnicas desde la época colonial hasta la actualidad han percibido actos de discriminación a través de la desigualdad y/o exclusión en los diferentes sectores económicos, sociales y políticos. Esto básicamente surge por la invención de las categorías raciales sobre una nación y ciudadanía, afirmando que las ideas de las razas han generando de forma subjetiva valores culturales de supremacía “blanca” e insubordinación “negra” e “india” (Witthen, 1999). Sánchez (2013:16) afirma que en América Latina y el Caribe la pobreza y desigualdad tienen un componente étnico racial muy alto, provocando que los pueblos indígenas y afro descendientes presenten tasas de escolaridad bajas, altas tasa de morbilidad y mortalidad infantil, bajos ingresos económicos, prejuicios raciales y exclusión social. En consecuencia, dada la exclusión social, los pueblos y nacionalidades étnicas no han disfrutado con plenitud sus derechos constitucionales, como por ejemplo la educación.

La educación juega un papel importante y determinante a la hora de eliminar las diferentes brechas de un país y permite que las personas tengan mayor probabilidad de salir de la pobreza, mejorando su bienestar socioeconómico. Asimismo, los beneficios a mediano y largo plazo sobre el mercado laboral son visibles. El estudio de Maresca (2013), menciona que las variables educación e ingresos laborales están netamente correlacionadas, es decir, a medida que sus años promedio de educación son mayores sus ingresos también lo son. Por otro lado, en el estudio de Ñopo (2009), se concluye que las desigualdades salariales son causa de la disparidad étnica educativa, esto para Brasil, Chile, Bolivia, Guatemala, Ecuador, Perú y Paraguay.

En general, es evidente que la educación es indispensable para una mejor distribución de ingresos, condiciones de estabilidad, no precariedad en el mercado laboral (Rangel, 2008:52), e incremento en el bienestar de las personas (calidad de vida).

En el Ecuador se vive un contexto social, en donde se percibe una *fractura étnica* y una *persistente desigualdad*. Estos factores han provocado una negación de los derechos a la ciudadanía, liderando la discriminación y exclusión hacia los diversos pueblos y nacionalidades étnicas (SENPLADES, 2013b: 99). La fractura étnica y la desigualdad son los reflejos en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios (grupo minoritario étnico), que, por ser discriminados, no han gozado de una igualdad de oportunidades y derechos, como, por ejemplo, el acceso a la educación (Sánchez, 2013:27).

En el caso de la educación inicial (primaria), la brecha de asistencia entre los grupos minoritarios y no minoritarios étnicos es mínima (la cobertura es relativamente universal) en el 2016, alcanzando un valor de 0,8 puntos porcentuales. Estas diferencias son considerablemente más bajas a las que se registran en la asistencia a la educación secundaria (Educación General Básica y Bachiller) y superior, que son de 7,4 y 8,6 puntos porcentuales respectivamente. Por tanto, se observa que la primera falencia en el sector de la educación hacia los pueblos y nacionalidades étnicas es la baja asistencia a la educación secundaria, provocando una desigualdad educativa con respecto al resto de la población.

Por todo ello, el Estado ha buscado institucionalizarse a través de políticas, leyes, normativas y decretos que minimicen las brechas de asistencia educativa en el nivel secundario. Es así que en el año 2009 se

expide la política pública (acción afirmativa) relacionada a un plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades étnicas en el sistema de educación media, la cual tiene como estrategia establecer “[...] una cuota no menor del 10% para garantizar el acceso a estudiantes afro ecuatorianos y nacionalidades y pueblos indígenas y montubios a instituciones educativas secundarias privadas y públicas” (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, 2009:27), lo que es probable que haya generado una incidencia en la asistencia. Por otra parte, se expide en el 2011 la LOEI, la cual podría reforzar la participación educativa de los grupos minoritarios étnicos, en particular sobre el nivel de educación secundaria.

A través de la acción afirmativa el Estado ecuatoriano busca garantizar la inclusión del grupo minoritario étnico al nivel secundario a través de cuotas. El Estado a su vez, ha destinado recursos monetarios a los centros educativos, como incentivo económico; todo esto para que las instituciones públicas y privadas garanticen el derecho a la educación a los grupos históricamente discriminados. Adicionalmente, para velar el cumplimiento de la política pública, se designa al Ministerio de Educación del Ecuador como la entidad competente en la supervisión y evaluación de la política, el cual ha establecido que en el caso de su incumplimiento la institución educativa asumirá la sanción correspondiente.

Por lo que, teniendo en cuanto esta iniciativa, la presente investigación tiene como objetivo estudiar el impacto sobre la asistencia en la educación secundaria potencialmente provocado por la política pública de inclusión a los pueblos y nacionalidades étnicas. Además, este estudio pretende contribuir a la literatura que analiza la inclusión educativa sobre los grupos minoritario étnicos, considerando la relevancia de los resultados en el ámbito de análisis socio económico nacional y en las finanzas públicas.

Para llevar a cabo la investigación se utilizaron los datos la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Ecuador (ENEMDU). La ENEMDU es considerada una de las principales encuestas en el Ecuador, por lo que presenta información socioeconómica, laboral y educativa a nivel nacional. Teniendo en cuenta el objetivo de este estudio, resulta importante mencionar que la ENEMDU permite distinguir a los diversos grupos étnicos del país. En base a la información de esta encuesta para el período 2004-2016, se aplicó la metodología de Diferencias en Diferencias con el propósito de evaluar el efecto potencial de la política pública en la inserción educativa secundaria de los adolescentes minoritarios étnicos. El período seleccionado (2004-2016) permite captar las diferencias educativas entre los grupos relevantes (minoritarios y no minoritarios), antes y después de la política.

Como resultado del estudio se evidencia un efecto positivo y significativo de la política pública sobre la tasa de asistencia secundaria de los grupos minoritarios étnicos. Asimismo, los efectos generales encontrados muestran ciertas heterogeneidades en función del sexo, la zona de residencia (región y área) y grupo de edad. Asimismo, los resultados reflejan que el efecto sobre la asistencia educativa del grupo minoritario se encuentra reforzado por la LOEI, normativa que garantiza el derecho y la obligatoriedad en el ámbito educativo bajo los principios interculturales y plurinacionales.

El resto de la investigación se organiza de la siguiente manera. La sección 2 se desarrolla el marco teórico sobre los aspectos de estudio de la investigación. En la sección 3 se analiza la composición demográfica de los pueblos y nacionalidades étnicas y se detalla la metodología implementada para la evaluación de

impacto, mientras que en la sección 4 se presentan los resultados obtenidos y concluyendo en la sección 5.

## **2. Fundamentación teórica**

Los pueblos o nacionalidades étnicas juegan un papel importante en el contexto socioeconómico, político y cultural de un país. Conceptualmente, etnia proviene de la noción griega *ethnos* que significa pueblo o nación, cuyo concepto se desarrolla en función de las diferencias culturales que existen dentro de un territorio. No obstante, se considera que el término etnia tiene vinculación a raza, con la diferencia que al hablar de raza se refiere a las características fenotípicas<sup>1</sup>, pero las dos terminologías son el reflejo de las construcciones culturales y sociales que se han desarrollado y manipulado en momentos de la historia y/o contexto de un país (Álvarez, Arrieta, Huamani, León y Sulca, s.f.). Sin embargo, son construcciones que tienen un grado de importancia en la sociedad, ya que la gente presenta comportamientos discriminatorios en base a ideas raciales y de etnicidad, esto provocando la creación de categorías sociales jerárquicas con las que utilizan para excluir e incluir (Wade, 2000:22).

Dentro de los grupos y nacionalidades étnicas se ha podido distinguir tres grupos grandes para este estudio, que son los indígenas, afros descendientes y montubios. En la historia ecuatoriana se conoce que los primeros pueblos habitantes en el territorio fueron los indígenas. Estos procedieron del continente de Asia y Oceanía, quienes a partir del SXVI fueron conquistados por los españoles imponiéndoles sus propias culturas, costumbres, religiones, leyes, entre otras. Este choque cultural entre los españoles e indígenas dio origen a una nueva identidad cultural y a los grupos mestizo, como una entidad principal en el territorio ecuatoriano (Mora, 2002:8). Conceptualmente a los indígenas se los conoce como (Ochoa, 2002:133):

Comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales [...]

Para la actualidad, en el Ecuador habitan 14 nacionalidades indígenas, las cuales se han identificado por su ubicación geográfica, actividad económica, dialecto, costumbre, cultura, ideología y religión.

En cuanto a los afros ecuatorianos, la historia marca su nacimiento a partir de que los colonizadores trajeron a manera de esclavos a negros, de origen africano, destinados a realizar actividades en la región Costa y en los lugares más cálidos de la región Sierra (ídem). Al grupo afro se les considera como (Sandoval, Solano y Minott, 2010: 24-25):

[...] a las distintas culturas “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, las cuales sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista [...] Históricamente han sido víctimas de racismo, discriminación racial y esclavitud, con la consecuente negación reiterada de sus derechos humanos,

---

<sup>1</sup> Fenotipo se refiere a las características físicas y/o conductuales de los individuos, como por ejemplo el color de la piel.

condiciones que se encuentran en la base de la marginación, la pobreza y la exclusión que expresan la profunda desigualdad social y económica en la que viven [...]

Por lo demás, surgen los grupos montubios que, si bien fueron considerados dentro del pueblo mestizo hasta antes del 2008, a partir del año posterior fueron distinguidos por su identidad propia cultural, diferente al del mestizo. De acuerdo al Consejo Nacional del Pueblo Montubio del Ecuador, montubio es:

Un conjunto de individuos organizados y autodefinidos como montubios, con características propias de la región litoral y zonas subtropicales, que nacen naturalmente como una unidad social orgánica dotada de espíritu e ideales comunes, poseedores de una formación natural y cultural que los autodetermina como resultado de un largo proceso de acondicionamiento espacio-temporal, quienes conservan sus propias tradiciones culturales y saberes ancestrales.

Los pueblos y nacionalidades étnicas por ser grupos que históricamente han sido discriminados, perciben comportamientos negativos, como la exclusión social. La exclusión ha negado al grupo minoritario el acceso a determinados bienes y servicios públicos y privados, dado que consideran la existencia de un grupo superior que los domina (Velásquez, 2016:31). En otras palabras, existe discriminación hacia el colectivo minoritario, la cual atrae oportunidades y tratamientos negativos en la sociedad (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, 2009:64).

Los pueblos y nacionalidades étnicas se han visto relegados a menores oportunidades. Como por ejemplo el no poder acceder al sector educativo, conllevando a una exclusión social (Ministerio de Cultura, 2017:67). Jiménez, Luego y Taberner (2009:33) manifiestan que la exclusión escolar y la exclusión social son dos fenómenos que están estrechamente vinculados. Si existieron procesos de vulnerabilidad social e institucional que provocaron la no inserción de determinados colectivos sociales, esto posteriormente se verá reflejado en la poca o nula integración en el ámbito profesional, formativo, económico y laboral.

En otras palabras, la *desigualdad en la trayectoria educativa*, se traducirá a la amplitud de las *desigualdades sociales*. La desigualdad educativa existe cuando el individuo no puede acceder a la educación, indistintamente al nivel que corresponda; esto por lo general, se da cuando existe: discriminación o prejuicios raciales, hogares pobres a los cuales los jóvenes deben dejar de estudiar para empezar a trabajar (trabajo temprano juvenil) o una desigualdad en la calidad de la educación (Vera, 2009:10). De ahí que, en un mediano a largo plazo en el mercado laboral los ingresos son diferentes (brecha salarial) por un déficit educativo (desigualdad social).

Adicionalmente la educación juega un papel importante en la brecha salarial, la cual ha sido explicada por varias teorías. Por ejemplo, la teoría de capital humano planteada por Gary Becker (1964). La misma se define como un “conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos” (Cardona, Montes, Vásquez, Villegas y Brito, 2007: 13). El individuo utiliza sus conocimientos y habilidades para la producción de bienes, servicios e ideas en el mercado (Westphalen, 1999:4) y poder obtener mejores ingresos laborales.

Resulta importante agregar, que la teoría del capital humano se correlaciona con las economías de aglomeración. La teoría ha demostrado que el número de años de educación se incrementa mientras más grande sean las ciudades y también con las diferencias de áreas urbano y rural (Beckstead, Brown, Guo y Newbold, 2010). En otras palabras, el colectivo étnico que vive en ciudades pequeñas o en zonas rurales

tiene menos posibilidades de invertir en su educación, por razones como: poca oferta educativa, difícil acceso, escasos recursos, entre otros.

Otra teoría es la de *señales*, en la cual la educación parte de ser una señal en el mercado laboral. Spence (1973) menciona que un individuo debe demostrar cuan productivo es a través de su educación. Por lo que, una mayor productividad es el reflejo de más años de escolaridad y por ende sus salarios serán altos.

Por todo esto, el fracaso escolar se convierte no solo en un problema educativo, sino “también un problema con enormes repercusiones individuales y sociales” (Marchesi, 2003:11). La discriminación y el prejuicio racial han jugado un papel importante sobre este grupo específico. El colectivo además de verse perjudicado en términos de salarios y de oportunidades en el empleo, tendrán pocas posibilidades de salir de la pobreza (Calero, Gil y Fernández, 2012:56).

En vista de que el grado de discriminación y prejuicio racial hacia los grupos minoritarios, ha provocado una exclusión en los sectores, como la educación, y a su vez, ha desencadenado varios problemas sociales, el Estado ecuatoriano ha buscado la manera de que el derecho y la inclusión a la educación de los grupos minoritarios se cumplan. Esto a través de la aceptación de normativa internacional y elaboración de instrumentos legales, los cuales fueron ratificados y firmados por el Ecuador, como son:

*La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (1965) de las Naciones Unidas, que en el artículo 5 y en uno de sus incisos establece “el derecho a la educación y a la formación profesional”

*El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales* (núm., 169), 1989, expedido por la Organización Internacional del Trabajo. En el artículo 23 del Convenio establece que se “Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”.

*La Declaración y el Programa de Acción de Durban* (2001) dictada por las Naciones Unidas señala, el de mejorar el acceso a la educación a través del desarrollo de sistemas y programas que promuevan una inclusión a los niveles educativos, ya que es la clave para mejorar la democracia, la equidad y evitar avances del racismo, xenofobia y las formas conexas de intolerancias.

A nivel nacional, la Constitución del Ecuador de 1998 marco avances en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades étnicas, estableciendo al país en el artículo 1 como un “[...] estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico [...] “. Por su parte, la Constitución del 2008 ratifica al país como un Estado plurinacional, pero al mismo tiempo reconoce como un país intercultural.

Adicionalmente, la Constitución del 2008, en el artículo 26, establece a la educación como un derecho prioritario de las personas, en la cual se constituye un área prioritaria para la ejecución de la “[...] política pública y de inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir”, y a su vez, en el artículo 28, menciona que:

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones [...]

Es así que a través del fortalecimiento normativo del Ecuador y el cambio del manejo económico político que existía en el país antes del 2007<sup>2</sup>, nace la gestión pública a través del acercamiento de las necesidades de la población, un mayor control en el cumplimiento de los derechos humanos y la inclusión de la sociedad a los bienes y servicios públicos y privados (SENPLADES, 2014:8).

A partir de la gestión pública y su fortalecimiento institucional, se desarrolló una política específica para intentar efectivizar la inclusión de los pueblos y nacionalidades étnicas en la educación secundaria. La teoría define a la política pública como “[...] conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas y buscan solucionar estas situaciones o – al menos- llevarles a niveles manejables” (Salazar s.f.:49).

Por todo esto, en septiembre del 2009 se expide la política pública de inclusión a la educación secundaria a los grupos minoritario étnicos. La misma nace mediante el Decreto N°60. La política consiste en un *“Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades en el sistema de educación media”* (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, 2009). Adicionalmente, se busca generar una influencia positiva en los individuos minoritarios étnicos en el sector de la educación para mejorar su calidad de vida.

La política pública tiene como estrategia establecer “[...] una cuota no menor del 10% para garantizar el acceso a estudiantes afro ecuatorianos y nacionalidades y pueblos indígenas y montubios a instituciones educativas secundarias privadas y públicas” (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, 2009).

El diseño de esta política es bajo un enfoque de acción afirmativa (medida eficaz e inmediata), ya que está dirigida a revertir la discriminación y a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación secundaria a los pueblos y nacionalidades étnicas. Colectivo que, por ser históricamente discriminado, ha sido restringida su participación en los sectores de la vida económica, social, política, institucional y cultural del país.

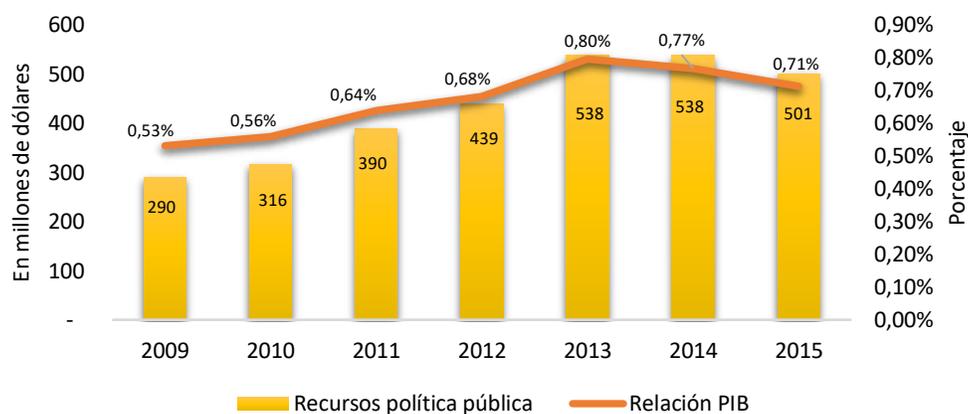
Como parte del programa de cuotas al sistema de educación media, el Ministerio de Finanzas a través del Ministerio de Educación, destinó recursos con el fin de dar paso a su ejecución. En el gráfico 1 se observa que los recursos entre el 2009 al 2015 presentaron un crecimiento promedio anual del 13%. En el año 2014 el presupuesto destinado fue decreciente, como respuesta a la coyuntura económica y disminución del precio del petróleo, lo que afectó al gasto social.

---

<sup>2</sup> Se conoce que solo existió “[...] modelos socioeconómicos y patrones de producción agro empresarial que minaba la identidad étnica de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos, así como la integridad de sus territorios [...]” (SENPLADES, 2013b:34), y poca iniciativa para la ejecución de proyectos y políticas públicas hacia los grupos minoritario étnicos.

Además, se aprecia que la política representó el 0,53% con relación al PIB en el 2009, y tuvo un incremento en los últimos años, alcanzando el 0,80% en el 2013.

**Gráfico 1 Recursos destinados para el cumplimiento de la política pública (en miles de dólares)**



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas - Registro Sistema de Administración Financiera - E-Sigef, Mineduc y Banco Central del Ecuador.

Si bien la política pública tiene como objetivo incrementar la tasa de asistencia secundaria del grupo minoritario étnico, a su vez es clasificada como una acción afirmativa en el sector educativo, por la razón que busca disminuir la discriminación al momento que el individuo solicita un cupo en el plantel educativo. Es por esto que, el Estado establece como obligatoriedad un porcentaje de cuotas en las instituciones públicas y privadas para el acceso de los pueblos y nacionalidades étnicas, mediante un incentivo económico por el lado de la oferta. Es decir, las instituciones deberán cumplir con el objetivo del programa dado que el Estado les transfiere recursos monetarios para el acceso del colectivo minoritario.

A pesar de que la política pública esta direccionada en la inclusión de los pueblos y nacionalidades étnicas y la disminución de la discriminación, aún existen limitantes para que el colectivo pueda asistir a un centro educativo. En otras palabras, el programa de acción afirmativa esta direccionada a incentivar a la oferta, pero no del todo a la demanda. Una cosa es que existan los cupos disponibles para el colectivo y otra es que el individuo no pueda solicitar por su lugar y/o zona de residencia, su nivel económico o su cultura.

Pongamos por caso un indígena de la región costa cuyo hogar presenta recursos económico bajos (quintil 1), pese a que pertenece al grupo minoritario étnico y tiene prioridad en ser parte del centro educativo, es una persona que por su característica socioeconómica tiene poca probabilidad en asistir al colegio. Siendo más específicos, el individuo al pertenecer a un hogar pobre decidirá ir a trabajar con el fin de traer recursos monetarios al hogar.

Otra cuestión se da en la falta de oferta educativa en las zonas rurales del país. En algunos casos el colectivo minoritario no tiene a su alcance un centro educativo, y menos el medio de transporte que le permita movilizarse; por consecuencia no podrá asistir al colegio. En el Ecuador, de acuerdo al Ministerio de Educación, en el año 2016 hay 2.295 centros educativos en la zona rural y 3.722 en la zona urbana.

Además, es importante mencionar que, en el año 2011, se expide la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). La LOEI tiene como finalidad, el orientar la educación bajo los principios de interculturalidad y de plurinacionalidad. Asimismo, profundiza las obligaciones, derechos y garantías constitucionales en el ámbito de la educación y regula la estructura, las modalidades, sus actores, los niveles y el modelo de gestión del Sistema Nacional de Educación. La LOEI dispone en el artículo 5, la obligación por parte del Estado de garantizar el derecho a la educación a todos los individuos que habitan en el territorio ecuatoriano. Adicional en el inciso c) del artículo 6 garantiza “[...] la universalización de la educación en sus niveles inicial, básico y bachillerato [...]”

En esa misma línea, la LOEI en el artículo 2 establece que uno de los principios de la educación es la universalidad, disponiendo que “[...] es un derecho humano fundamental y es deber ineludible e inexcusable del Estado garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación para toda la población sin ningún tipo de discriminación [...]”. Por otra parte, garantiza la ejecución de medidas de acciones afirmativas que permitan el ejercicio adecuado del derecho sin discriminación y reafirmando lo siguiente:

[...] permanencia y culminación en el Sistema Educativo. Garantiza la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas especiales y desarrolla una ética de la inclusión con medidas de acción afirmativa y una cultura escolar incluyente en la teoría y la práctica en base a la equidad, erradicando toda forma de discriminación.

En adición, en la misma ley establece como obligación a la institución educativa el “garantizar la utilización de medidas de acción afirmativa a favor de los titulares de derechos que se encuentran en condición de desigualdad, para el acceso y permanencia en el servicio de educación que están autorizados a brindar”

Por el contrario, en el artículo 13 de la misma ley establece como obligación a que los padres, madres y/o representantes de los estudiantes garanticen la asistencia regular a los centros educativos de sus representados, durante el periodo de educación obligatoria.

Por todo ello se infiere que, la LOEI pudo haber reforzado el efecto de la política pública antes analizada, por ser constituida un peso normativo para el fiel cumplimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades étnicas, y las obligaciones de los centros educativos. Además, garantiza la ejecución de medidas de acciones afirmativas que permitan al colectivo la inclusión al nivel educativo sin la presencia de discriminación.

Ejemplificando a nivel de la región, algunos países como Argentina y Bolivia a través de políticas públicas buscan incrementar la tasa de asistencia secundaria en los grupos minoritarios. En el caso de Argentina a mediante la Asignación Universal por hijo (AUH) y en Bolivia por medio de la “Educación de la niña indígena”. La AUH se caracteriza por ser un programa de transferencia condicionada, que está dirigida a jóvenes menores de 18 años de edad que viven en hogares con características de pobreza e informalidad. Una de las condiciones para percibir el recurso monetario, es que los niños entre 5 a 18 años asistan a la escuela. Edo, Marchionni y Garganta (2017) demostraron que: el programa de AUH incrementó la tasa de asistencia secundaria en 3.09 puntos porcentuales en los jóvenes entre 15 a 17 años de edad. Adicionalmente, a través de modelos heterogéneos, muestran que el impacto es mayor en los hombres (5.8 puntos porcentuales) que en las mujeres.

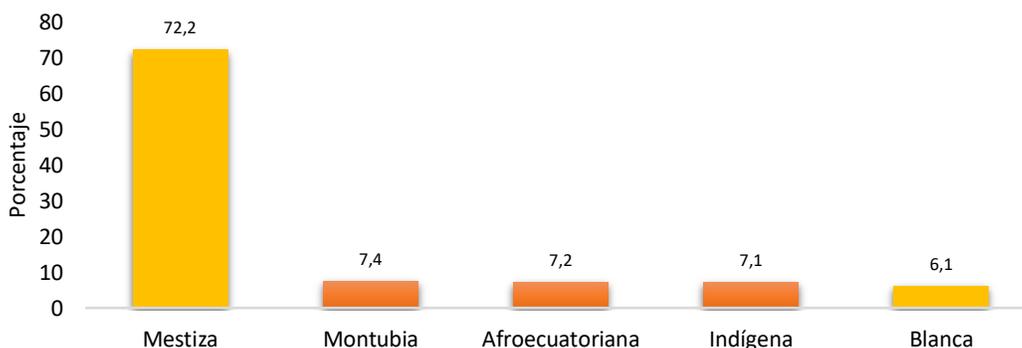
Por otra parte, nace en Bolivia la política pública “Educación de la niña indígena” como consecuencia a la gestión educativa integral (EGEI). La política pública busca la inclusión y fortalecimiento en el acceso, calidad y permanencia de las niñas indígenas del Chaco de Chuquisaca, Norte de Potosí y Zona Alta de Cochabamba (Alzérreca, Enríquez y Flores, 2016:26). De manera que el impacto de la política pública fue positiva tanto en el acceso, permanencia, terminación de la escuela primaria e inicio de la educación secundaria; siendo de gran importancia la política por la alta probabilidad de mejoras en la situación socioeconómica de la población que reside en las zonas rurales de Bolivia (Alzérreca, Enríquez y Flores 2016:48).

En general, se percibe que a nivel de regiones las políticas de inclusión de los niños y adolescentes en la educación secundaria, tienen una probabilidad alta de impacto positivo; por lo que ha incentivado a los gobiernos a dar seguimiento para mejorar los resultados de las condiciones socioeconómicas de las familias.

### 3. Datos y Metodología

De acuerdo a las estadísticas demográficas de los grupos minoritarios étnicos y no minoritarios del último Censo de Población y Vivienda realizado en el Ecuador en el año 2010, se observa que la población minoritaria étnica representa el 21,7% del total, porcentaje representativo dentro de la población ecuatoriana. Véase en el gráfico 2, que los autos considerados montubios, afros ecuatorianos e indígenas son relativamente similares sobre el porcentaje del total de la población.

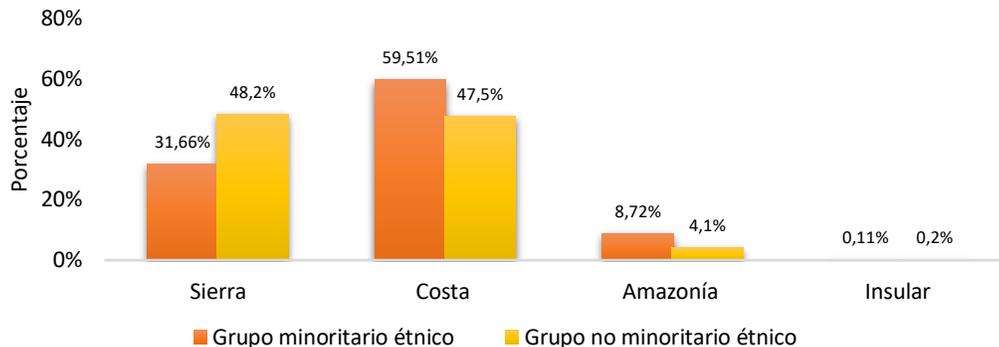
**Gráfico 2 Porcentaje con relación al total de la población de los pueblos y nacionalidades étnicas**



Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población y Vivienda 2010.

El Ecuador está compuesto por 4 regiones: Costa, Sierra, Amazonía e Insular. El grupo minoritario étnico se distribuye en cada una de las regiones de la siguiente manera: Sierra 31,66%, Costa 59,51%, Amazonía 8,72% e Insular 0,11% (véase el gráfico 3). En cuanto a la importancia de este grupo en cada región, se evidencia una gran incidencia en Amazonia: el 37% de la población total de esta región se encuentra conformada por el grupo minoritario. Por su parte, la incidencia para el resto de las regiones es menor: Costa 25,75%, Sierra 15,40% e Insular 14,32%.

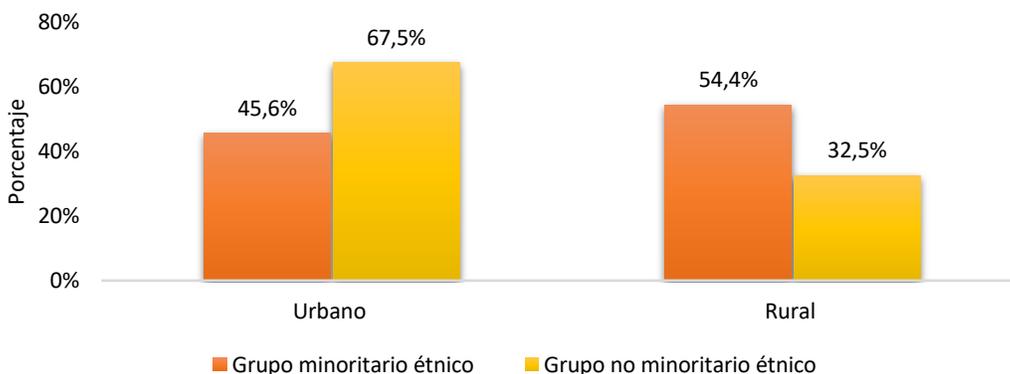
**Gráfico 3 Distribución de grupo minoritario y no minoritario por región ecuatoriana.**



Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población y Vivienda 2010

Analizando la distribución por área, en el gráfico 4 se observa que el 54,4% de los pueblos y nacionalidades étnicas residen en el área rural, mientras que el 67,5% de los grupos no minoritarios étnicos se encuentran en la parte urbana del país. Asimismo, el 31,88% de la población rural es grupo minoritario étnico, mientras que el 15,77% de la población urbana es de nacionalidad étnica.

**Gráfico 4 Distribución de grupo minoritario y no minoritario por área**



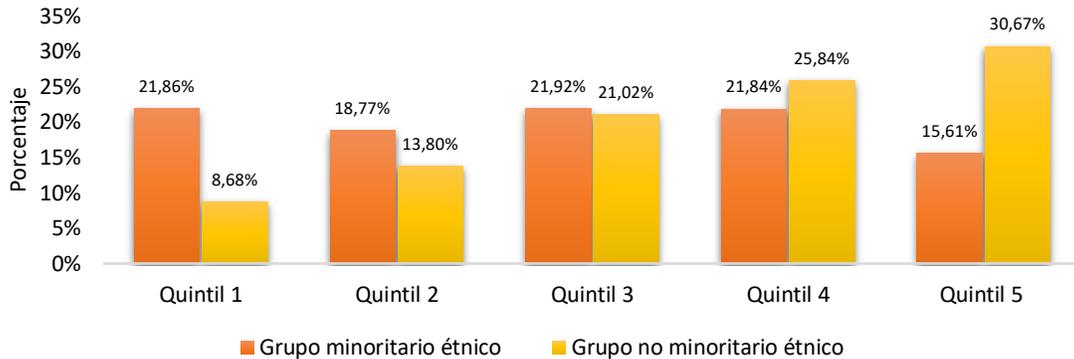
Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población y Vivienda 2010

El origen, contexto histórico y composición geográfica de los grupos minoritarios étnicos en el Ecuador ha provocado la existencia de altas tasas de pobreza y un escaso acceso a bienes y servicios públicos y privados. De acuerdo al INEC el índice de pobreza multidimensional<sup>3</sup> para los indígenas, montubios y afro ecuatorianos es de 38,5%, 30,7% y 20,7% respectivamente, las cuales están por encima del índice nacional (16,9%).

<sup>3</sup> El índice de pobreza multidimensional (IPM) es una medida sintética que combina la tasa de pobreza multidimensional (número de personas pobres multidimensionalmente) más la intensidad de la pobreza entre los pobres. El índice refleja la proporción de pobres multidimensionales ajustada por las privaciones promedio que sufren los pobres multidimensionales. [...] Las dimensiones consideradas para la estimación de la pobreza multidimensional son: i) educación, ii) trabajo y seguridad social, iii) salud, agua y alimentación, y iv) hábitat, vivienda y ambiente sano, respecto del total de la población (Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador, 2017).

Bajo este análisis, en el gráfico 5 se observa que, en el año 2016, más del 50% de los grupos minoritarios étnicos se encuentran en el 60% más pobre de la población, al contrario del grupo no minoritario, donde más de la mitad de su población se ubican en los quintiles 4 y 5 de ingresos.

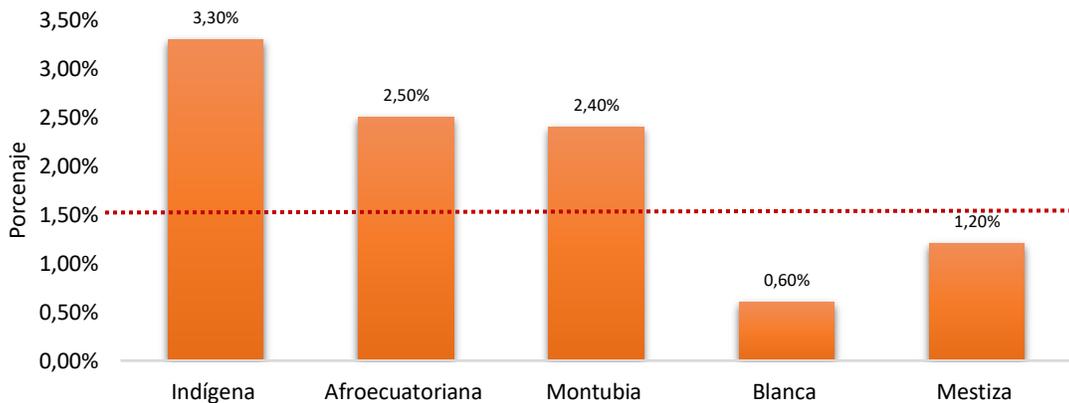
**Gráfico 5 Porcentaje de grupo minoritario y no minoritario por quintil de ingresos, año 2016**



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

De donde se infiere que, dado que la mayoría del grupo minoritario étnico se encuentra en los quintiles más bajos de ingresos, los niños/as y adolescentes deben ir a trabajar y no asistir a la escuela. En el gráfico 6 se observa que, en el año 2016, los pueblos y nacionalidades étnicas están por encima del porcentaje nacional del trabajo a tempranas edades.

**Gráfico 6 Porcentaje de niños/as y adolescentes que trabajan y no asisten a la escuela, año 2016**



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

Por lo que se refiere a la metodología a desarrollar en la presente investigación, es importante señalar que se utilizan los datos de la ENEMDU, realizada por el INEC, con periodicidad trimestral, tomando únicamente la encuesta del último trimestre, a partir del año 2004 al 2016. Cabe indicar que la ENEMDU, constituye una de las principales encuestas del Ecuador que permite identificar características socioeconómicas, así como la dinámica laboral y educativa de la sociedad ecuatoriana, identificando por grupos minoritarios y no minoritarios étnicos.

En primer lugar, se procedió a construir una base homogénea que comprenda todos los años de análisis, de tal forma que permita tener información comparable en el tiempo, y a su vez facilite analizar el comportamiento de los principales indicadores del país. Dentro de estas dimensiones comparables existen las características educativas de los individuos, como son las tasas de asistencia a los niveles educativos, los años aprobados y tasas de analfabetismo. Cabe mencionar que para este estudio la información de la ENEMDU se filtró por grupo minoritario étnico y no minoritario.

Una vez analizada y homologada la base, en segundo lugar, se procedió a calcular dos paneles de análisis. El primero previo a la implementación de la política pública, abarcando el periodo 2004-2008 y el segundo, después de la política, años 2009 al 2016. Cada periodo de análisis cuenta con 393.721 y 729.789 observaciones respectivamente.

Con el fin de cumplir con el objetivo de la investigación, se utilizará el “Modelo de evaluación de impacto de diferencias-en-diferencias (DD)”. Modelo que consiste en medir el cambio esperado en la variable Y entre el periodo posterior y anterior a la implementación de la política pública en el grupo de tratamiento, menos el cambio esperado en Y del grupo de control para el mismo periodo de análisis. Este tipo de modelo tiene la ventaja de eliminar diferencias preexistentes entre los grupos de tratamiento y de control, ya que suele pasar que al seleccionar los grupos existe algún sesgo por variables que no fueron observadas previamente (Bernal y Peña, 2014:72).

Por lo que, el grupo de tratamiento son los minoritario étnico entre los 12 a 17 años y por el contrario los niños/as que pertenecen al grupo de control comparten las mismas características, pero la única diferencia es que son del grupo no minoritario étnicos. Se debe agregar que, se consideró a los individuos que pertenecen al 60% más pobre de la población (Quintil 1, 2 y 3), con la finalidad de minimizar sesgos entre los grupos de estudio. En el cuadro 1 se observa las estadísticas descriptivas de ciertas variables observables para cada grupo. Si bien existen mínimas diferencias, las mismas se mantienen en el tiempo.

Traduciendo el estimador de DD a manera de regresión lineal acorde al estudio es:

$$TAS_{it} = \alpha + \beta_1 E_i + \beta_2 Post_t + \beta_3 E_i Post_t + \theta X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

Donde  $TAS_{it}$  representa el resultado el cual vamos a evaluar que es la tasa de asistencia secundaria,  $E_i$  es la variable que nos indica si el individuo pertenece al grupo de tratamiento o al grupo de control, la variable  $Post_t$  se relaciona al periodo posterior de la implementación de la política (2009-2016) y al periodo anterior (2004-2008), y  $E_i Post_t$  representa la interacción de las dos variables descritas anteriormente. Es importante mencionar, que para este último término, dado que la asignación a la política no resulta aleatoria, esto nos permite inferir que  $\beta_3$  se convierte en el parámetro de interés. En otras palabras, la estimación de  $\beta_3$  es el resultado principal del modelo, el cual muestra el potencial efecto de la política pública.

Por otra parte, se identifica como supuesto principal de esta metodología, que, ante la ausencia de la política pública, las trayectorias de asistencia secundaria del grupo minoritario étnico (grupo de tratamiento) hubiera sido similar a la del grupo no minoritario étnico (grupo de control).

En el modelo se incluirá regresores adicionales  $X_{it}$  a los antes visto, correspondientes a variables observables que permitan medir las características preexistentes antes de la aplicación de la política, que de acuerdo a Bernal y Peña (2014:77), esto podría mejorar la eficiencia del estimador  $TAS_{it}$ .

Por lo que, solo considerando los dos periodos de análisis, uno previo y posterior a la implementación de la política pública, Post=1 (2009-2016) y Post=0 (2004-2008), la diferencia de promedio entre grupo de tratamiento y de control de su DD es el siguiente (Garganta y Gasparini, 2012: 11).

$$DD = (TAS_1^T - TAS_0^T) - (TAS_1^C - TAS_0^C) \quad (2)$$

Y en el caso de la regresión lineal:

$$DD = \beta_3 + (\mu_1^T - \mu_0^T) - (\mu_1^C - \mu_0^C) \quad (4)$$

Para este último caso si la esperanza de los dos últimos términos es igual a 0 el estimador DD es consistente del efecto tratamiento.

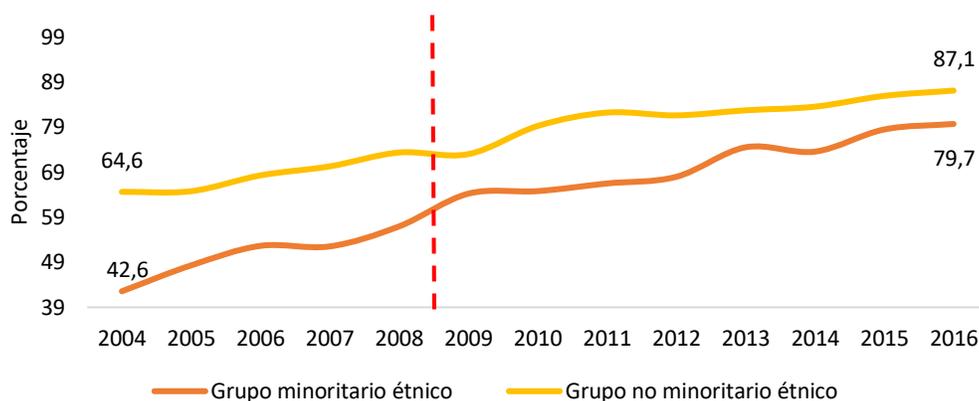
## 4. Resultados

En la presente sección se mostrarán los principales resultados obtenidos a partir de la evaluación de la política pública “Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades en el sistema de educación media”, aplicando la metodología descrita en la sección anterior. El primer resultado será la estimación sin controles, para luego aplicar el análisis del estimador con regresores adicionales. Además, se medirá la robustez del supuesto inicial de evaluación de impacto a través de experimentos falsos, y por último se analizará modelos heterogéneos.

Durante el período estudiado, la tasa neta de asistencia a la educación secundaria en Ecuador muestra una tendencia general creciente, tanto para el grupo minoritario como no minoritario. Sin embargo, la evolución en dicho resultado educativo de interés muestra diferencias considerables entre grupos. En este sentido, el gráfico 7 refleja que las trayectorias de asistencia escolar secundaria eran relativamente similares entre grupos hasta 2009, mientras que luego de ese año las trayectorias divergen. En particular, la tasa de asistencia secundaria del grupo minoritario crece con mayor intensidad luego de 2009, llevando a que las brechas entre grupos alcancen valores significativamente más bajos al final del período analizado: la brecha promedio entre los dos grupos antes del 2009 era de 17,7 puntos porcentuales, y luego de ese año alcanza un valor promedio de 10,7 puntos porcentuales. En este sentido, resulta importante destacar que en 2009 se puso en vigencia la política pública de cuotas.

Si bien estos datos se corresponden con un análisis no condicionado, constituyen sin embargo un resultado importante del estudio que será luego profundizado con las estimaciones que surgen del análisis de regresión multivariado. De esta manera, se presentan a continuación los resultados del trabajo que se desprenden de la aplicación de los modelos de diferencias en diferencias bajo un enfoque condicionado.

**Gráfico 7 Tasa neta de asistencia secundaria 2004-2016 por tipo de grupo étnico**



Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

La metodología nos arroja que la estimación obtenida en el cuadro 2 (modelo 1), sugiere que la política habría generado un aumento en la probabilidad de asistir al nivel secundario por parte del grupo minoritario. Dicho efecto representa un incremento de 5.45 puntos porcentuales en la probabilidad de asistencia. En este caso, la política de acción afirmativa provocó un impacto positivo en la asistencia del grupo minoritario étnico al nivel secundario, cumpliendo su propósito inicial.

Como segundo ejercicio se evaluó el impacto de la política con controles, con el fin de observar si existen características preexistentes que afectan a la tasa de asistencia secundaria. En el modelo 2 del cuadro 2, se obtiene que el impacto de la política pública es de 5,73 puntos porcentuales para el grupo tratamiento, cuyo efecto es significativo. Nótese que el impacto de la política sin controles apenas está subestimado por 0,003 puntos porcentuales, es decir el impacto es relativamente mínimo si consideramos las características preexistentes. Este último modelo se convierte en el principal resultado de la investigación, en otras palabras, el efecto principal de la política pública sobre la tasa de asistencia secundaria de los pueblos y nacionalidades étnicas en el Ecuador.

Continuando con el análisis de la evolución de la tasa neta de asistencia secundaria, se tiene que la misma partir del año 2004 presentó una evolución creciente, sin embargo, las brechas entre grupos minoritario étnicos y no minoritarios aun eran significativas, pero a partir del año 2012 las mismas se redujeron con mayor intensidad (véase en el gráfico 7). Por tanto, con el fin de obtener una aproximación empírica de este comportamiento, se realizó un ejercicio considerando los años 2009-2011 para observar el efecto de la política en dicho periodo de tiempo. En el cuadro 3, se obtuvo que la incidencia de la política en la asistencia secundaria en el periodo antes mencionado fue de 3,9 puntos porcentuales, menor a la totalidad del periodo de análisis 2009-2016 (posterior a la política); esto quiere decir, que relativamente el impacto de la política fue mayor para los años posteriores al 2011. Este comportamiento se argumenta, por la fuerza que tomó la política para el cumplimiento de la LOEI, ley que provocó la existencia de mayor presión por parte del Estado hacia las instituciones públicas y privadas en el uso a las cuotas establecidas para el colectivo minoritario y en la disminución de actos discriminatorios que impida el acceso de los mismos a los centros educativos. Pero es importante mencionar que, pese a que la política pública fue reforzada por una normativa, existen barreras o factores socioeconómicos que aun impiden la asistencia de los

adolescentes al sistema educativo secundario, las cuales no permiten cerrar por completo las brechas entre grupos.

Por otra parte, se considera la validación del supuesto principal del modelo de evaluación de impacto, en el cual sabemos que ante la ausencia de la política el comportamiento del grupo de tratamiento y de control hubiera sido el mismo. Por lo que se pretende dar robustez a este supuesto a través de experimentos falsos. El experimento consiste en evaluar la política en un periodo anterior (2004-2008) al que realmente se implementó. En el cuadro 4 se observa el resultado; en el panel A se propone que la política fue implementada en el 2007, y en el panel B se plantea un experimento similar, pero suponiendo que la política fue ejecutada en el 2006. Para los dos casos el efecto no es significativo, por tanto, se reafirma el principal supuesto del estudio.

Se realizó otro experimento falso en el cual se evaluó los efectos sobre la asistencia primaria, considerando que el objetivo inicial de la política de acción afirmativa está enfocado en la educación secundaria, por lo que no debería tener incidencia sobre la educación primaria. Por tanto, siendo el grupo de tratamiento los niños y niñas entre 6 a 11 años de edad, minoritarios y pertenecientes al 60% de la población más pobre, y el grupo de control los no minoritarios con las mismas características, se obtuvo que: el efecto causado sobre la asistencia al nivel primario no es significativo, por lo que se confirma que la política únicamente presenta incidencia a nivel secundario. Es importante destacar dicho resultado, por la razón que permite reafirmar el objetivo inicial de la política pública y su focalización correcta hacia el grupo de estudio.

Por otra parte, se procedió a realizar varios ejercicios considerando modelos con condiciones fijas (heterogéneos) como: género, zona de residencia (área y región) y grupos de edad. En primer lugar, al condicionar por género se esperaría que el mayor impacto de la política pública fuese sobre los hombres, por ser un género que usualmente no es visto para hacer actividades no remuneradas dentro del hogar y por presentar mayores oportunidades en el ámbito socioeconómico. En el caso de las mujeres, presentan menos oportunidades en el acceso de bienes y servicios públicos y privados en la sociedad por su estructura de roles dentro del hogar o por razones de embarazos a tempranas edades, que obligan a la adolescente a no asistir a un centro educativo. No obstante, de acuerdo al resultado de la evaluación de impacto por género (véase el cuadro 6), se obtiene que en el caso de ser mujer el efecto es más significativo con una diferencia de 2,05 puntos porcentuales. Esto básicamente resulta, porque la mano de obra temprana recae sobre los hombres, siendo en el 2016 el 1,6% de niños y adolescentes que inician el trabajo a muy tempranas edades y dejan de estudiar. El sexo masculino es considerado en el mercado laboral el colectivo con mayores oportunidades para realizar diferentes actividades en comparación de la mujer. Y, en el caso de los pueblos y nacionalidades étnicas, la idea se refuerza más por sus creencias culturales y las actividades que históricamente han caracterizado al colectivo, como, por ejemplo, las relacionadas a la agricultura.

En el caso del área en donde habita la población minoritaria, se espera que el efecto incida con menor medida en el área rural. La parte rural es considerada un área relativamente más pobre y con pocos accesos a los servicios y bienes públicos y privados. Más aún, los centros educativos secundarios son escasos, por lo que la oferta (centros educativos) no logra cubrir toda la demanda (niños/as y adolescentes). Si analizamos bajo el contexto empírico se obtiene que, el efecto sobre el área rural es menor que en la parte urbana. La política pública tuvo incidencia en la asistencia al nivel secundario de la

población minorita étnico urbano de 3,5 puntos porcentuales, sin embargo, la diferencia es mínima si comparamos con la población minoritaria que vive en la parte rural (véase el cuadro 7).

Siguiendo la misma línea del párrafo anterior pero condicionado por región, se obtiene que: el impacto en la Sierra y Amazonía es positivo y significativo con 8,5 y 5,3 puntos porcentuales respectivamente, mientras que en la Costa el efecto es menor. Hay que considerar que las características para esta última región no son favorables, por la razón que la misma presenta tasas altas de pobreza y un bajo nivel de excelencia educativa, lo que genera pocos incentivos para que los estudiantes culminen sus niveles educativos. De acuerdo a las estadísticas del INEC, en el año 2016 la población de 12 años y más edad con primaria completa es relativamente mayor en la región Sierra y Amazonía, mientras que la Costa se encuentra por debajo del porcentaje nacional. Y, por último, la Costa es una región con el mayor porcentaje de niños/as y adolescentes (5 a 17 años) que trabajan y reciben un ingreso laboral, 31,2% con relación a la población nacional 17,5%.

Para culminar, se esperaría que el efecto de la política pública en todos los adolescentes sea por igual independientemente a la edad, por el mismo propósito de la política pública. No obstante, en el cuadro 8 se analiza el efecto por grupos de edad, en el cual se obtiene que el impacto es mayor para aquellos cuyo costo de oportunidad es menor para estudiar, es decir para aquellos adolescentes minoritarios étnico entre 12 a 14 años; mientras que para los adolescentes entre 15 a 17 años el efecto es menor, pero significativo. La explicación para dicho resultado deriva en el costo que el Estado debe asumir para incentivar a los jóvenes entre 15 a 17 años para que asistan a un centro educativo, por la razón que se considera un colectivo con mayores incentivos en dedicarse a trabajar y no estudiar. En el Ecuador, según el Ministerio de Educación la tasa de deserción en el 2016 de los adolescentes entre 15 a 17 años fue de 4,74%, mayor al grupo entre 12 a 14 años, la cual fue de 3,64%. Estas últimas estadísticas muestran que para el último grupo de adolescentes deberán existir políticas más focalizadas que minimicen los factores que afectan a que la tasa de abandono sea mayor.

## ***Conclusión***

En esta investigación se estudia el impacto de la política pública de inclusión de los pueblos y nacionalidades étnicas del Ecuador al nivel secundario, la misma que se ejecutará a través de una cuota no menor del 10% con el fin de garantizar su acceso a las instituciones públicas y privadas. Se analizan si a través de la política hubo un efecto significativo en el incremento de la tasa neta de asistencia secundaria del colectivo minoritario. Para ello se utilizó la metodología de Diferencias en Diferencias, bajo una asignación no aleatoria de los beneficiarios, identificando a los grupos minoritarios y a los no minoritarios entre los 12 a 17 años de edad y se seleccionó al colectivo 60% más pobre (quintil 1 al quintil 3), con el fin de minimizar el sesgo entre grupos. Para la evaluación se utilizaron la información de la ENEMDU para el periodo 2004-2016, considerando que a partir del 2009 se ejecuta la política.

Los resultados generales de esta investigación, exponen un efecto positivo y significativo de la política pública considerando las características preexistentes de los grupos minoritarios étnicos. Por tanto, existe un crecimiento en la tasa de asistencia neta secundaria, por consiguiente, una reducción de las brechas educativas. Por otro lado, los efectos por heterogeneidades, muestra que el ser de género femenino, vivir en la zona urbana y región Sierra, y pertenecer al grupo entre 12 a 15 años, el efecto tiende a ser más alto

en cuanto la inserción al nivel secundario del grupo minoritario único. Si bien la política juega el rol principal en el estudio, existe la normativa legal LOEI, la cual provocó mayor robustez en el efecto de la política a partir de su vigencia.

La evidencia sugiere que aun existen brechas en la tasa de asistencia secundaria en los últimos años. Esto se puede inferir ante la ausencia de políticas focalizadas que no solo estén destinadas a la inclusión por discriminación, sino que permitan solucionar las barreras socioeconómicas que impiden la inserción de los grupos y nacionalidades étnicas al nivel secundario. Por lo que estos resultados permiten conocer la efectividad de la implementación de la política pública en la tasa de asistencia secundaria de los grupos minoritarios, no obstante, el campo de análisis e investigación queda abierto para la discusión de posibles políticas que permitan una mayor reducción de la brecha de asistencia secundaria y una mejora del desempeño educativo.

Por último, se conoce que la educación es fundamental para el desarrollo de capacidades continuas de aprendizaje, competencias y habilidades de la persona, y a su vez juega un papel determinante en el crecimiento, desarrollo económico de un país. Lo que resulta importante destacar la incidencia que tiene la educación en el sector laboral, siendo un factor determinante para determinar las condiciones y oportunidades que el individuo presentará al momento de insertarse en dicho sector. Por todo esto queda latente un posible estudio que evalúe el comportamiento y seguimiento de los grupos minoritarios étnicos que han sido beneficiados por el sistema de cuotas en el mercado laboral ecuatoriano.

## Referencias

Álvarez, Marjorie, Arrieta, Víctor, Huamani, Jair, León, Josselin y Sulca, Yosellin (s.f) **Raza y etnia** (Monografía). Perú: Universidad Alas Peruanas.

Alzérreca Mauricio, Enríquez Ninoska y Flores Susana (2016) **Evaluación de impacto de las estrategias de gestión educativa integral para el ámbito municipal**. Bolivia.

Beckstead Desmond, Brown Mark, Guo Yusu y Newbold Bruce (2010) **Cities and the growth: earnings levels across urban and rural areas: the role of human capital**. Economic Analysis Division (Research Paper No. 020).

Cardona, Marleny, Montes, Isabel C., Vásquez, Juan J., Villegas, María N., y Brito, Tatiana (2007) **Capital Humano: Una mirada desde la educación y la experiencia laboral** (Documento número 56 – 042007). Universidad EAFIT, Medellín. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=18&ved=0ahUKEwjemamjilvZAhWPrFkKHRmYDdEQFgiCATAR&url=http%3A%2F%2Fpublicaciones.eafit.edu.co%2Findex.php%2Fcuadernos-investigacion%2Farticle%2Fdownload%2F1287%2F1166&usg=AOvVaw0wLZNnGZ6c1OTJeA2Ntttd7>

Calero Jorge, Gil María y Fernández Marcos (2012) **Los costes monetarios del abandono escolar prematuro. Revisión de Literatura**. Los costes del abandono escolar prematuro. Una aproximación a las pérdidas monetarias y no monetarias causadas por el abandono prematuro en España, 191, (pp. 53-58). España: Secretaria General Técnica. Recuperado en [https://fracasoacademico.files.wordpress.com/2013/12/coste\\_abandono\\_escolar.pdf](https://fracasoacademico.files.wordpress.com/2013/12/coste_abandono_escolar.pdf)

**Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** (2010) En Registro Oficial No. 306 22 de octubre de 2010.

**Constitución Política de la República del Ecuador 1998** (1998) En Registro Oficial No. 1 de agosto de 1998.

**Constitución de la República del Ecuador 2008** (2008) En Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Edo, María, Marchionni, Mariana, y Garganta, Santiago (2017) **Compulsory education laws or incentives from conditional cash transfer programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina**. En Education Policy Analysis Archives, 25(76). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2596>

Garganta, Santiago y Gasparini Leonardo (2012) **El Impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: El caso de la AUH en Argentina**. Universidad Nacional de la Plata: CEDLAS, Documento de trabajo 33. Recuperado de <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/doc-cedlas133-pdf/>

Jiménez Magdalena, Luengo Julián y Taberner José (2003) **Exclusión Social y exclusión educativa como fracasos. Conceptos y líneas para su comprensión e investigación**. En Revista de currículum y formación del profesorado, (13), pp. 12-49. Recuperado en <https://www.ugr.es/~recfpro/rev133ART1.pdf>

**Ley Orgánica de Educación Intercultural** (2011) En Registro Oficial No. 417 de 31 de marzo de 2011.

Marchesi, Álvaro (2003) **El fracaso escolar en España**. Madrid: Laboratorio de alternativas. Recuperado en <https://www.nodo50.org/movicaliedu/fracasoescolarespana.pdf>

Maresca, Luciana (2013) **El mercado de trabajo y las variables que determinan el ingreso per cápita familiar**. Recuperado de: *Encuesta de Indicadores del Mercado de Trabajo, EIMTM. Rocha, P., y Vera, DA*

(2014). *Cuando las mujeres son las que mandan: efecto del ahorro en el empoderamiento de la mujer boliviana*. Bolivia.

Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (2009) ***Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural***. Quito- Ecuador.

Ministerio de Cultura (2017) ***Discriminación étnico-racial en el ámbito laboral. Diagnostico situacional***. Lima.

Mora, Enrique Ayala (2002) ***Ecuador: Patria de todos. La nación ecuatoriana, unidad de la diversidad. Universidad Andina Simón Bolívar***, Quito.

Naciones Unidas (1965) ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial***. Recuperado en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

Naciones Unidas (2001) ***Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Declaración y Programa de Acción de Durban***. Nueva York. Recuperado en [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/DurbanDecProgAction\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf)

Naciones Unidas (2007) ***Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena***. Recuperado en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Ñopo, Hugo (2009) ***Nuevo Siglo, viejas disparidades: Brechas de ingresos por género y etnicidad en América Latina y el Caribe***. BID. Washington.

Ochoa, Carlos (2002) ***Derecho consuetudinario y pluralismo jurídico***. Guatemala: Cholsamaj

Organización Internacional del Trabajo (1989) ***Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes***. Ginebra. Recuperado en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314)

Rangel, Marta (2008) ***Discriminación étnico-racial, género e informalidad en Ecuador*** (pp. 53-84). En Zabala, María del Carmen (2008) *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores y Clacso. Recuperado en [http://www.alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/pobrezaexclusio%CC%81n-y-discriminacio%CC%81n-e%CC%81tnica-racial1\\_0.pdf](http://www.alertacontraelracismo.pe/sites/default/files/pobrezaexclusio%CC%81n-y-discriminacio%CC%81n-e%CC%81tnica-racial1_0.pdf)

Salazar, Carlos (s.f.) ***La definición de política pública***. DOSSIER, (47–52). Recuperado en [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf)

Sánchez, John (2013) ***Desigualdad étnica y pobreza en Ecuador, los intentos de reducir la exclusión social en los afro ecuatorianos***. Recuperado en <http://www.cea2.unc.edu.ar/africa-orientemedio/contrapdfs/10/01SANCHEZ.pdf>.

Sandoval, Irma, Solano, Ana Sofía y Minott, Carlos (2010) ***Percepción de los costarricenses sobre la población afrodescendiente***. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado en <http://hdl.handle.net/11056/7350>

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2013a) ***Agenda Nacional para la igualdad de nacionalidades y pueblos 2013-2017***. Quito-Ecuador. Recuperado en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-la-igualdad-de-Nacionalidades-y-Pueblo.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013b) **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. SENPLADES**. Quito-Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014) **Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012**. Quito-Ecuador. Recuperado en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Construcci%C3%B3n-de-un-Estado-democr%C3%A1tico-para-el-Buen-Vivir.pdf>

Velásquez, Valeria (2016) **Discriminación étnica y exclusión. Una investigación sobre las percepciones de las personas de nacionalidad boliviana en la ciudad de Comodoro Rivadavia 2013-2015** (Tesis de grado). Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina.

Vera, Alejandro (2009) Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de trabajo 25.

Wade, Peter (2000) **Raza y etnicidad en Latinoamérica**. Quito - Ecuador: ABYA-YALA

Westphalen, Sven (1999) **Reporting on human capital; objectives and trends**. Simposium internacional Measuring and Reporting intellectual capital: experience, issues and prospec. Amsterdam. Recuperado en <http://www.oecd.org/industry/ind/1948014.pdf>

Whitten, Norma (1999) Los paradigmas mentales de las conquistas y el nacionalismo. Cervone, Emma (ed.) **Ecuador nacista: imágenes e identidades**. Quito-Ecuador. FLACSO- Sede Ecuador (pag. 45-70). Recuperado en <http://www.flacso.org.ec/docs/sfracwhitten.pdf>

**Cuadro 1**  
**Estadísticas descriptivas del grupo de control y de tratamiento**

Variables	2004-2008		2009-2016	
	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
	Media <sub>T</sub>	Media <sub>C</sub>	Media <sub>T</sub>	Media <sub>C</sub>
Área rural	73,46%	51,19%	77,55%	48,72%
Área urbana	26,54%	48,81%	22,45%	51,28%
Tamaño del Hogar	6,63	5,67	6,14	5,145
Mujer	49,56%	48,65%	49,30%	48,12%
Sierra	55,93%	49,57%	42,03%	48,75%
Costa	33,85%	46,40%	34,35%	41,89%
Amazonía	10,22%	4,03%	23,61%	9,34%
Insular	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%
Quintil 1	54,54%	42,19%	38,16%	24,79%
Quintil 2	28,48%	33,27%	34,33%	35,11%
Quintil 3	16,98%	24,55%	27,51%	40,11%

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 2**  
**Impacto de la política pública destinada al incremento de la tasa de asistencia secundaria de los grupos minoritarios étnicos.**

Variables	(1) Tasa neta de educación secundaria	(2) Tasa neta de educación secundaria
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0,0545***</b> <b>(0,000618)</b>	<b>0,0573***</b> <b>(0,000708)</b>
Grupo minoritario étnico	-0,142*** (0,000497)	-0,0837*** (0,000631)
Periodo posterior a la política	0,144*** (0,000252)	0,105*** (0,000552)
Controles socioeconómicos	No	Si
Observaciones	101.925	77.283
Pseudo R2	0,033	0,167
() Errores estándares		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 3**

**Impacto de la política pública destinada al incremento de la tasa de asistencia secundaria de los grupos minoritarios étnicos (Periodo post-política 2009-2011).**

Variables	(1) Tasa neta de educación secundaria	(2) Tasa neta de educación secundaria
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0.0362*** (0.000809)</b>	<b>0.0394*** (0.000879)</b>
Grupo minoritario étnico	-0.142*** (0.000520)	-0.0694*** (0.000677)
Periodo posterior a la política	0.105*** (0.000337)	0.102*** (0.000593)
Controles socioeconómicos	No	Si
Observaciones	64.505	42.913
Pseudo R2	0.021	0.164
() Errores estándares		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 4**

**Experimentos falsos periodo 2004-2008**

VARIABLES	Panel A (Post: 2007-2008) Tasa neta de educación secundaria	Panel B (Post:2006-2008) Tasa neta de educación secundaria
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0,0006385 (0,00109)</b>	<b>0.00182 (0.00170)</b>
Grupo minoritario étnico	-0,143*** (0,000685)	-0.0949*** (0.00128)
Periodo posterior a la política	0,0664*** (0,000412)	0.0964*** (0.000806)
Observaciones	42.824	42.824
Pseudo R2	0,015	0,015
() Errores estándares		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 5**

**Experimento falso: impacto de la política pública destinada al incremento de la tasa de asistencia primaria de los grupos minoritarios étnicos.**

VARIABLES	Tasa neta de educación primaria
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0,000758</b> <b>(0,000289)</b>
Grupo minoritario étnico	0,00146*** (0,000228)
Periodo posterior a la política	0,0275*** (0,000123)
Observaciones	101.961
Pseudo R2	0,004
Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 6**

**Impacto de la política pública condicionada por género.**

VARIABLES	Hombre	Mujer
	(1)	(2)
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0,0478***</b> <b>(0,00102)</b>	<b>0,0683***</b> <b>(0,000977)</b>
Grupo minoritario étnico	-0,0718*** (0,000910)	-0,0947*** (0,000871)
Periodo posterior a la política	0,120*** (0,000792)	0,0903*** (0,000767)
Observaciones	39.048	38.235
Pseudo R2	0,147	0,195
() Errores estándares *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 7**  
**Impacto de la política pública condicionada por área y región**

VARIABLES	Área urbano	Área rural	Región Sierra	Región Costa	Región Amazonía
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0,0354***</b> <b>(0,00109)</b>	<b>0,0324***</b> <b>(0,000994)</b>	<b>0,0849***</b> <b>(0,000975)</b>	<b>0,0258***</b> <b>(0,00121)</b>	<b>0,0530***</b> <b>(0,00220)</b>
Grupo minoritario étnico	-0,0664*** (0,000948)	-0,0762*** (0,000888)	-0,121*** (0,000845)	-0,0517*** (0,00110)	-0,0821*** (0,00195)
Periodo posterior a la política	0,0615*** (0,000680)	0,176*** (0,000913)	0,111*** (0,000811)	0,0988*** (0,000787)	0,109*** (0,00239)
Observaciones	35.638	41.645	36.524	32.969	7.782
Pseudo R2	0,142	0,165	0,146	0,180	0,164
() Errores estándares *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016

**Cuadro 8**  
**Impacto de la política pública condicionada por grupo de edad.**

VARIABLES	Edad entre 12 a 14 años	Edad entre 15 a 17 años
	(14)	(15)
<b>Grupo minoritario étnico * Posterior</b>	<b>0,0609***</b> <b>(0,000939)</b>	<b>0,0518***</b> <b>(0,00107)</b>
Grupo minoritario étnico	-0,0958*** (0,000838)	-0,0634*** (0,000958)
Periodo posterior a la política	0,105*** (0,000758)	0,107*** (0,000799)
Observaciones	43.724	33.559
Pseudo R2	0,159	0,183
() Errores estándares *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fuente: Elaboración propia en base a la ENEMDU 2004-2016