

LA VULNERABILIDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN ECUADOR FRENTE A LA CUARENTENA

DOCUMENTOS DE TRABAJO NO.1

Por: Pablo Samaniego P. Profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y coordinador del Laboratorio de Estudios de la Niñez y Adolescencia, proyecto que se realiza con el apoyo de Unicef y la PUCE. El documento contó con la colaboración de José Caicedo. Las opiniones expresadas reflejan los puntos de vista del autor y no necesariamente las políticas ni la visión de Unicef y la PUCE.

Mayo - 2020



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Economía

1. Introducción y metodología

Una de las preocupaciones de los efectos de la cuarentena, establecida para combatir el covid-19, es la influencia que puede tener sobre los ingresos de los hogares en los que habitan niñas, niños y adolescentes, pues no en todos ellos quienes contribuyen económicamente tienen empleos fijos que pueden garantizar un consumo adecuado o, al menos, mínimo para superar este período.

Los ingresos dependen, principalmente, de la modalidad de empleo que consiguen las personas. Es conocido que el Ecuador tiene segmentos importantes de la población económicamente activa que solo genera ingresos trabajando por horas, lo que de por sí vuelve inciertos los pagos en momentos de crisis, laborando en condiciones de inestabilidad por menos que el salario mínimo, o también formando parte del gran segmento de personas que se autoemplean o, en otros términos, encuentran la forma de generar recursos para su supervivencia, estableciendo negocios que, por lo general, son pequeños y dependen de las ventas diarias. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en diciembre de 2019, el 77 % de los ocupados fue asalariado o tenía un negocio en una empresa con hasta 10 empleados.

La cuarentena implica una importante restricción al consumo que se realiza normalmente y de dicho consumo dependen los ingresos de muchos de esos negocios pequeños. Por ello, resulta crucial establecer en qué medida y cuál es el alcance de la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, en el marco del origen de los ingresos que reciben los hogares. Esos recursos pueden provenir de diferentes fuentes, pero se supondría que quienes están en un trabajo formal tienen mayores posibilidades de no caer en la vulnerabilidad, a menos que las empresas en las que trabajan comiencen a reducir personal.

Para conocer cuál es la fuente de ingresos de los miembros de cada hogar y el número de niñas, niños y adolescentes que son parte de esos hogares, se empleó la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) en la ronda de diciembre de 2019.

El proceso que se siguió se explica a continuación. En primer lugar, se seleccionó al grupo objetivo considerando que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) establece que son niñas y niños quienes tienen hasta 9 años, adolescentes tempranos quienes han cumplido entre 9 y 14 años, y adolescentes tardíos quienes están en una edad comprendida entre 15 y 19 años. Luego de esa selección, se sumó el número de niñas, niños y adolescentes en cada hogar.

Una vez seleccionados los hogares con niñas, niños y adolescentes, el siguiente paso consistió en tipificar el origen de los ingresos de los miembros del hogar, tomando como referencia la variable denominada “categoría de ocupación”, con el propósito de establecer supuestos sobre la estabilidad de los ingresos, para de esa manera conocer el grado de vulnerabilidad que presentan.

Se establecieron tres grupos de hogares de acuerdo con las condiciones de trabajo:

1. Los denominados **no vulnerables**, llamados así porque son hogares con al menos una persona empleada en el sector privado o en alguna entidad del sector público. Por tanto, se supone que tienen ingresos seguros en el corto plazo. Si se prolongara la cuarentena, se podrían esperar otros desenlaces como la pérdida de empleo de una parte de estos trabajadores.
2. El segundo grupo, los **potencialmente vulnerables**, lo conforman los hogares en los que sus miembros están empleados bajo las siguientes modalidades: patrono o empleado por cuenta propia. Son potencialmente vulnerables porque la forma en que se adapten a la crisis dependerá de los ingresos que poseen y de si están afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), pues en esa entidad opera el seguro de desempleo; o si pertenecen al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Issfa) o Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (Isspol). Se supondría que en estos momentos no operaría una reducción de personal en las Fuerzas Armadas ni en la Policía Nacional.
3. Al tercer grupo se lo ha denominado **vulnerables**. Está conformado por los jornaleros, los trabajadores no remunerados y el empleo doméstico. En los dos primeros casos la inclusión en este grupo no requiere de mayor explicación, pues los primeros realizan sus actividades por un jornal o paga que puede ser interrumpida por la suspensión del trabajo; los segundos, al ser trabajadores sin remuneración, deben recibir a cambio techo y comida, por lo que están en una situación de inseguridad severa. El empleo en el servicio doméstico ha sido incluido aquí porque una parte de los ocupados en esta condición lo hace por horas y, además, no se conoce si los patronos —en el caso de que sean empleos a tiempo completo— reconozcan sus salarios en el tiempo no trabajado.

Además de esos grupos que muestran la vulnerabilidad de los ingresos de los hogares a corto plazo, se los clasificó nuevamente de acuerdo a si son o no pobres por ingresos. De esa forma, se eliminó la posibilidad de que, a pesar de tener ingresos, estos sean insuficientes, aun cuando los hogares sean no vulnerables en los términos definidos anteriormente. La información sobre pobreza permite conocer, de aquellos hogares clasificados como potencialmente vulnerables, cuál es la proporción que tiene ingresos por debajo del umbral definido en el país, por lo que no tienen capacidad de ahorro y se podría esperar que no poseen ahorros. En cambio, a los hogares que son vulnerables pobres y no pobres se les ha incluido como vulnerables, pues la condición básica para esta clasificación es que los ingresos son inseguros o pueden estar en riesgo, debido a las restricciones que impone la cuarentena. Los hogares no pobres pero vulnerables tienen un ingreso por persona 36 % inferior a los potencialmente vulnerables y 40 % más bajo que los no vulnerables.

Finalmente, también se incluye la afiliación al IESS, Seguro Campesino, Issfa e Isspol, pues ello cambia significativamente la situación de los hogares, en tanto los afiliados a estos sistemas de protección social pueden acceder al seguro de desempleo. Como los hogares tienen distintos números de afiliados, se estableció una nueva categorización que permite conocer el porcentaje de afiliados con respecto al total de miembros del hogar, clasificándolos de la siguiente manera:

- Sin cobertura son aquellos hogares en que ningún miembro que tiene un empleo está afiliado a uno de estos seguros públicos.
- Cobertura baja, denominada así porque hasta el 33,33 % de los miembros del hogar están afiliados a seguros públicos.
- Cobertura media corresponde a los hogares en los que están afiliados entre el 33,33 % y 66,66 % de los miembros.
- Finalmente se ha denominado cobertura alta a los hogares en los que más del 66,66 % de los miembros tienen afiliación.

Así, para cuantificar qué podría pasar con la cuarentena, se combinan la vulnerabilidad laboral, la condición de pobreza y la cobertura de la red de los seguros sociales públicos (Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de los hogares y la población de niñas, niños y adolescentes, según vulnerabilidad de ingresos, nivel de pobreza de ingresos y cobertura de la seguridad social

Vulnerabilidad del hogar por el origen de ingresos	Pobreza de ingresos*	Vulnerabilidad por afiliación al IESS	Total de niñas, niños y adolescentes	Participación (%)	Número de hogares	Participación (%)
No Vulnerable	No Pobre	Sin cobertura	456.956	6,8	314.538	6,8
		Cobertura baja	388.379	5,8	185.732	4,0
		Cobertura media	501.622	7,4	419.614	9,1
		Cobertura alta	1.147.174	17,0	850.327	18,4
	Pobre	Sin cobertura	186.613	2,8	69.239	1,5
		Cobertura baja	48.380	0,7	12.638	0,3
		Cobertura media	32.237	0,5	11.288	0,2
		Cobertura alta	76.092	1,1	19.986	0,4

Vulnerabilidad del hogar por el origen de ingresos	Pobreza de ingresos*	Vulnerabilidad por afiliación al IESS	Total de niñas, niños y adolescentes	Participación (%)	Número de hogares	Participación (%)
Potencialmente vulnerable	No Pobre	Sin cobertura	982.712	14,5	965.634	20,8
		Cobertura baja	105.397	1,6	60.015	1,3
		Cobertura media	132.089	2,0	217.781	4,7
		Cobertura alta	321.775	4,8	459.276	9,9
	Pobre	Sin cobertura	1.295.604	19,2	484.155	10,4
		Cobertura baja	71.899	1,1	22.825	0,5
		Cobertura media	60.986	0,9	34.991	0,8
		Cobertura alta	162.789	2,4	73.700	1,6
Vulnerable	No Pobre	Sin cobertura	285.862	4,2	207.746	4,5
		Cobertura baja	17.155	0,3	7.489	0,2
		Cobertura media	30.752	0,5	28.845	0,6
		Cobertura alta	67.423	1,0	49.502	1,1
	Pobre	Sin cobertura	300.834	4,5	109.599	2,4
		Cobertura baja	28.632	0,4	8.506	0,2
		Cobertura media	17.467	0,3	5.161	0,1
		Cobertura alta	35.559	0,5	14.590	0,3
TOTAL			6.754.386	100,0	4.633.178	100,0

Fuente: INEC, Enemdu, diciembre de 2019.

Elaboración: El autor.

Nota: En la Enemdu de diciembre de 2019, provista por el INEC, el 1 % de hogares no está clasificado en pobreza por ingresos.

A partir de las consideraciones y clasificaciones mencionadas, se establece que las secuelas de la cuarentena decretada para detener la propagación del covid-19, a nivel nacional ,afectarían al 37 % de niñas, niños y adolescentes, 2,5 millones de individuos, pues están en hogares no vulnerables bajo la línea de la pobreza y sin cobertura o con cobertura baja de la seguridad social; son potencialmente vulnerables pobres; los vulnerables no pobres sin cobertura o con cobertura baja de la seguridad social; y, todos los vulnerables pobres (esos grupos aparecen resaltados en la Tabla 1).

El grupo mayoritario de niñas, niños y adolescentes en vulnerabilidad se concentra en los hogares potencialmente vulnerables pobres y que no tienen cobertura de la seguridad social pública; constituyen el 52 % de los infantes y adolescentes vulnerables, y equivalen a 1,3 millones de personas.

En lo que sigue de la exposición, toda vez que se conoce el tamaño y distribución de la vulnerabilidad, se hará referencia únicamente a los vulnerables globales, es decir, aquellos identificados en el párrafo precedente, pues interesa conocer otras características, como la distribución de niñas, niños y adolescentes que están en esa condición según área y en las principales ciudades del país y el tipo de hogar al que pertenecen.

2. Análisis de resultados

El porcentaje de hogares vulnerables globales es 22,7 % o 1.050.638. A partir de ese porcentaje se concluye que la población con posibles afectaciones derivadas de la inestabilidad para formar sus ingresos, o recibir el apoyo de la red de seguridad social, podría alcanzar los 2,5 millones de individuos de hasta 19 años.

Sin embargo, si nos referimos solamente a niñas y niños, 1,2 millones vive en hogares que están en riesgo, es decir, con insuficiencia de ingresos, o podría estarlo si el hogar no puede conseguir los medios para subsistir, porque los miembros del hogar económicamente activos realizan actividades que están restringidas y no están cubiertos por los sistemas públicos de seguridad social. Siendo todavía más específicos, en el grupo de edad de niñas y niños de hasta 5 años están cerca de 593 mil individuos; este grupo de edad es el que más cuidado requiere por estar en la etapa de desarrollo en la que se forma el sistema inmunológico, las conexiones neuronales, la talla y el peso.

Esta distribución a nivel nacional es diferente según se consideren el área urbana o rural (Tabla 2). Quienes habitan en el campo tienen las mayores tasas de vulnerabilidad (53,5 %), calculada como el número de niñas, niños y adolescentes vulnerables en el total de la población de esas edades y, además, concentran totales ligeramente superiores a los del área urbana.

Sin embargo, se podría esgrimir que, pese a lo delicado de la situación, los hogares del área rural, la mayoría de quienes se dedica a actividades agrícolas (71 % de la población económicamente activa, PEA), tienen una situación menos difícil, por la posibilidad de contar con algún tipo de alimento, en relación con niñas y niños del área urbana, porque sin dinero en la ciudad es mucho más difícil acceder a los bienes que cubren las necesidades básicas de alimentación, a menos que operen sistemas de cooperación social o programas específicos del Gobierno nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo, como señala el Observatorio Social del Ecuador (2018), la desnutrición crónica en el área urbana afecta al 20 % de niñas y niños menores de 5 años, y en el área rural al 32 %. De ahí se podría suponer que la calidad y cantidad de la alimentación de ese grupo poblacional no se modifique sustancialmente en el área rural, pero que crezca en la urbana por efecto de lo antes mencionado.

Tabla 2. Población ecuatoriana de niñas, niños y adolescentes vulnerables globales según área

Área	Grupo etario	Número	Tasa respecto al total del país (%)	Tasa respecto al total del área (%)
Urbana	Niños y niñas	562.440	22,4	48,1
	<i>Niñas y niños de hasta 5 años</i>	305.279	12,2	26,1
	Adolescentes tempranos	339.154	13,5	29,0
	Adolescentes tardíos	267.078	10,6	22,8
	Total urbano	1.168.672	46,5	100,0
Rural	Niños y niñas	587.832	23,4	43,8
	<i>Niñas y niños de hasta 5 años</i>	287.340	11,4	21,4
	Adolescentes tempranos	438.367	17,6	32,6
	Adolescentes tardíos	316.909	12,6	23,6
	Total rural	1.343.108	53,5	100,0
TOTAL PAÍS		2.511.780	100,0	

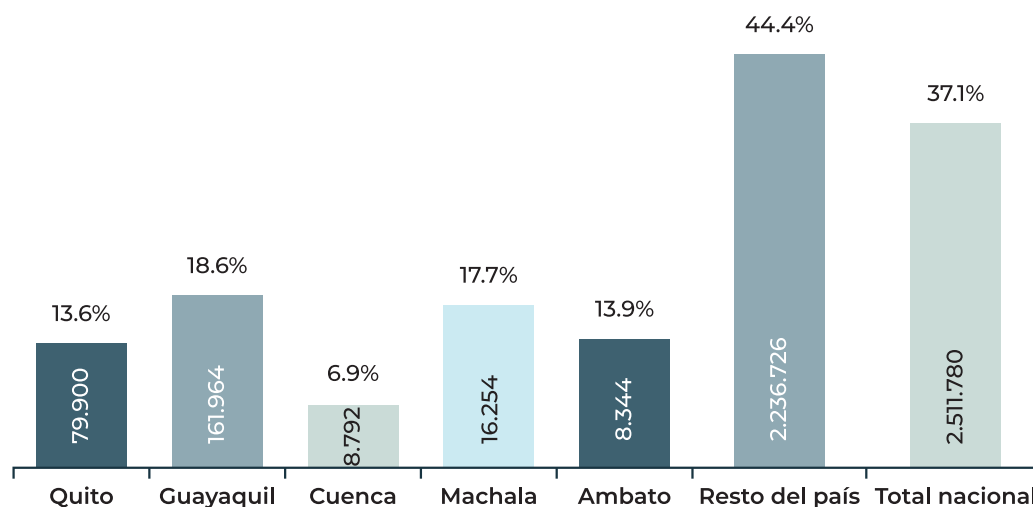
Fuente: INEC, Enemdu, diciembre de 2019.

Elaboración: El autor.

Nota: Las niñas y niños de hasta 5 años son un subgrupo del total de niñas y niños.

Por otra parte, si se pasa revista a la vulnerabilidad global en los centros urbanos con representación estadística individual, se concluye que las ciudades con cifras más alarmantes son Guayaquil y Machala (Gráfico 1). En efecto, en estas, alrededor del 18 % de la población de niñas, niños y adolescentes vive en hogares que por sus características tienen condiciones para verse afectados por insuficiencia e inseguridad de ingresos. Sin embargo, como núcleo poblacional concentrado, en Guayaquil está el mayor número de niñas, niños y adolescentes en riesgo.

Gráfico 1. Porcentaje y número de niñas, niños y jóvenes que viven en hogares con situación vulnerable o extremadamente vulnerable por dominios



Fuente: INEC, Enemdu, diciembre de 2019.

Elaboración: El autor.

La cifra más grande, tanto en términos de número como de tasa, está en el resto del país en el que están incluidos los centros urbanos sin autorrepresentación estadística y toda el área rural. La población con vulnerabilidad global en el resto del país es el 89 % de niñas, niños y adolescentes, es decir, quienes tienen mayores riesgos no habitan en esas cinco ciudades. Si se analiza más pormenorizadamente lo que pasa en el resto del país, se observa que el 60 % de los infantes y adolescentes vulnerables están en el área rural y que ellos tienen una tasa de vulnerabilidad global del 56 %. De esta manera, se llega a una conclusión que no es del todo sorprendente, pues los niveles de pobreza de ingresos son mucho mayores en el área rural en comparación con la urbana y, así mismo, la presencia del sistema de protección social es mucho más limitada en el área rural y las zonas dispersas.

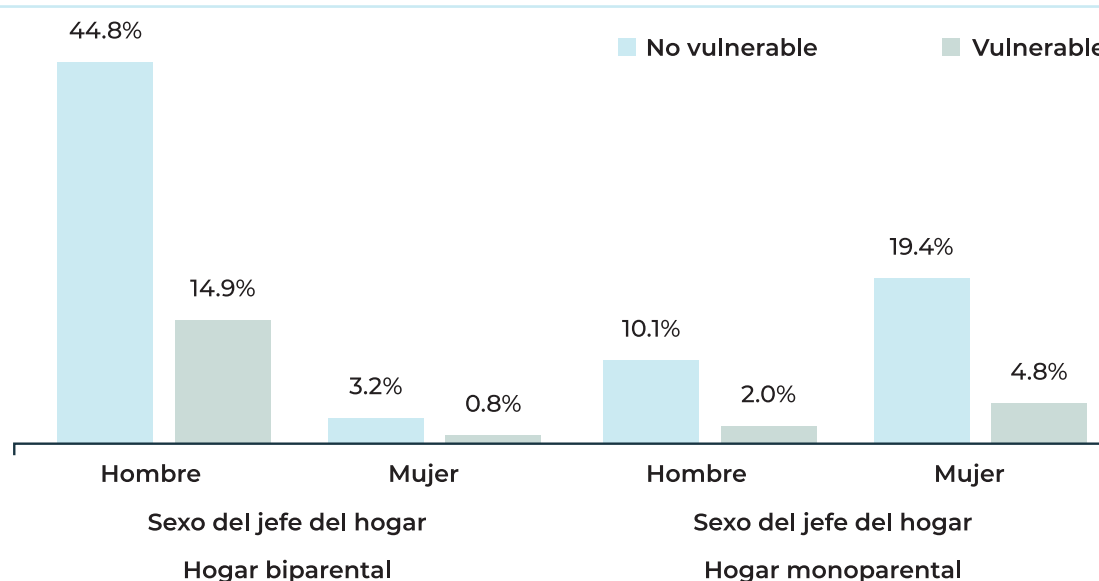
A partir de esta información, se puede concluir que las afectaciones a la población infantil y adolescente a causa del covid-19 están estrechamente relacionadas con la pobreza.

2.1 Características de los hogares

Otro tipo de vulnerabilidades puede provenir de la forma en que están conformados los hogares. A fin de tener un diagnóstico en este sentido, como categorías adicionales a las empleadas antes, se establecieron la existencia o no de una pareja en el hogar, el sexo del jefe o jefa del hogar y a la edad que tiene el jefe de familia.

En el primer caso se quiere observar si, además de la vulnerabilidad global, influye o qué relación tiene la condición de hogares biparentales y monoparentales, y cuál es el sexo de los jefes de hogar, pues ello puede añadir situaciones más complejas que no necesariamente se relacionan solo con los recursos que las personas llevan a su hogar fruto del trabajo.

Gráfico 2. Hogares con niñas, niños o adolescentes, según situación de vulnerabilidad global, según tipo de hogar y sexo del jefe de familia

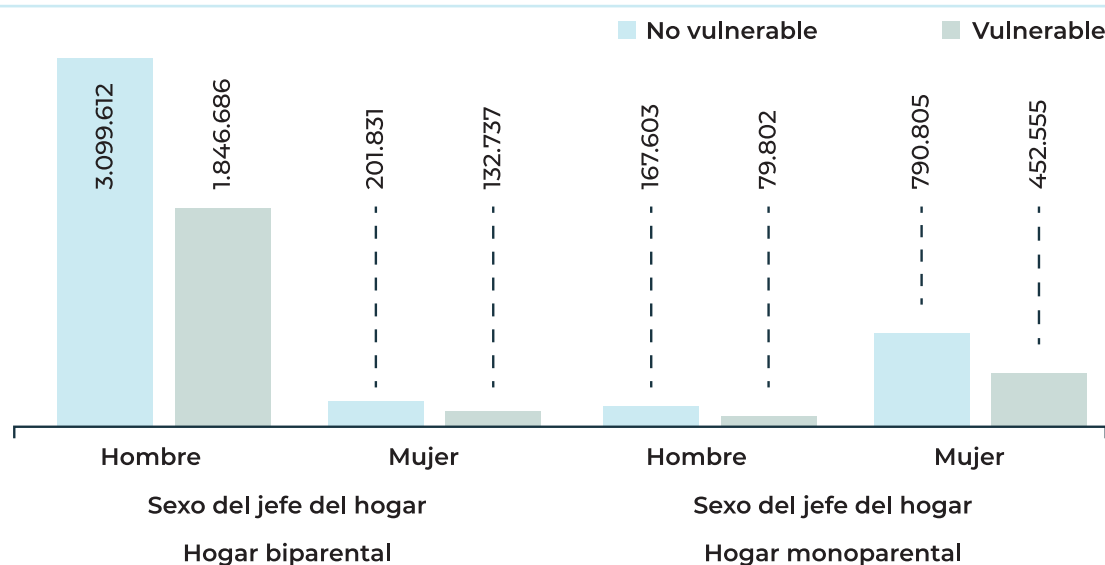


Fuente: INEC, Enemdu, diciembre de 2019.
Elaboración: El autor.

Los hogares biparentales cuyo jefe del hogar es hombre y, adicionalmente, tienen características de vulnerabilidad, son la mayoría, con cerca del 15 % (Gráfico 2) del total de los hogares que tienen en su seno a niñas, niños o adolescentes; en segundo lugar, en los hogares vulnerables, están los monoparentales, cuya jefa es una mujer con el 4,8 % del total de hogares del país. Es decir, a la situación insegura para obtener ingresos se añade que un importante porcentaje está en los hogares cuya jefa es mujer y no tiene cónyuge. Como es conocido, las mujeres reciben menores ingresos que los hombres por el mismo trabajo, teniendo la misma calificación; por lo que para ellas es más difícil enfrentar la situación actual.

Cuando se evalúa la misma distribución, pero esta vez incorporando al número total de niñas, niños y adolescentes, se producen algunos cambios (Gráfico 3). Los hogares biparentales vulnerables con jefatura masculina aumentan su participación en 12,4 puntos porcentuales, en tanto que en los hogares monoparentales con jefatura femenina el incremento es de 2 puntos porcentuales. La mayor concentración de población infantil y adolescente vulnerable está en los hogares biparentales con jefatura masculina y monoparentales con jefatura femenina.

Gráfico 3. Número de niñas, niños y adolescentes, según tipo de vulnerabilidad, tipo de hogar y sexo del jefe de familia (la altura de las barras muestra la participación respecto a la población total de niñas, niños y adolescentes)



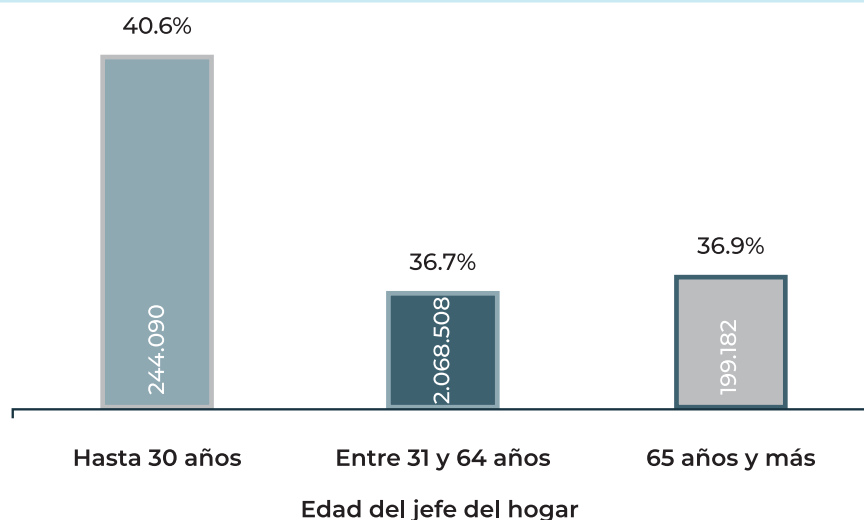
Fuente: INEC, Enemdu, diciembre de 2019.
Elaboración: El autor.

Por otra parte, la edad de los jefes de hogar puede ser otro ingrediente que se asocia con la vulnerabilidad, pues aquellas unidades familiares con jefes menores de 30 años o de 65 años y más podrían ser las que reúnen más casos de inseguridad en los ingresos. Las primeras porque la articulación al mercado de trabajo es compleja pues, al tener poca experiencia, podrían estar sujetos a incorporarse a actividades que no brindan todas las seguridades de un trabajo formal. En el segundo caso porque, a medida que la edad de las personas es mayor, la experiencia cuenta menos, y debido a que se encuentran próximos a retirarse pueden ser “desechados” de ocupaciones con ingresos seguros y verse obligados a realizar actividades por cuenta propia.

El 83 % de niñas, niños y adolescentes vulnerables vive en hogares en los que la o el jefe de hogar tiene entre 31 y 64 años. La más alta concentración en hogares cuyo jefe o jefa tiene esa edad se repite cuando se considera por separado a los tres grupos de infantes y adolescentes, aunque los hogares con jefas y jefes de hogar de hasta 30 años tienen más presencia de niñas y niños.

La tasa de vulnerabilidad global se diferencia, al incluir la edad de la jefa o jefe de hogar, especialmente en el grupo de cabezas de familia más jóvenes (hasta 30 años), mientras que en los otros dos grupos la incidencia es la misma (Gráfico 4). Sin embargo, en números absolutos, el mayor número de niñas, niños y adolescentes está concentrado (en aproximadamente 10 veces más), como se había mencionado, en aquellos hogares en los que la jefa o el jefe del hogar tiene entre 31 y 64 años.

Gráfico 4. Tasa de vulnerabilidad global y número de niñas, niños o adolescentes, según edad de la o el jefe del hogar (el alto de la columna representa la tasa de vulnerabilidad)



Fuente: INEC, Enemdu, diciembre de 2019.
Elaboración: El autor.

3. Lineamientos generales de política

Uno de los aspectos centrales que se destaca en este diagnóstico es la relevancia que tienen los sistemas públicos de seguridad social para la seguridad de ingresos de las personas en el corto plazo. Según los registros de la Enemdu, 4,5 millones pertenecen al Seguro General del IESS, 377 mil al Seguro Voluntario del IESS, 1 millón al Seguro Campesino del IESS y 194 mil al Issfa e Isspol. Es decir, es un sistema de protección social de alta incidencia en la población, lo que lo hace fundamental en estos momentos, pues es una pieza clave para superar la situación actual.

La propia definición de vulnerabilidad global empleada en este documento parte de que ese sistema protegerá los ingresos (tanto para los que se queden sin empleo como para los jubilados), permitirá hacer compensaciones (con préstamos quirografarios o retiro del fondo de reserva) y podrá sostener por unos meses el no pago de las cuotas por préstamos quirografarios e hipotecarios.

En esta perspectiva, la política que se requiere en este momento es que el IESS pueda ejecutarla y que disponga de los recursos necesarios para hacerlo, lo que implica que el Gobierno pague sus deudas, y también que las empresas, especialmente las medianas y grandes, sigan cumpliendo con las obligaciones que tienen.

Las posibilidades de recuperación de la economía luego de la cuarentena dependen del comportamiento de la demanda. En esta perspectiva, si por medio del IESS se logra mantener el consumo o evitar que caiga, este fondo de protección social no solo detendrá el empobrecimiento de muchos hogares, lo que incidirá sobre niñas, niños y adolescentes, sino que se crearán externalidades positivas porque, al evitar el desplome de la demanda, se hará que los empleados asegurados o con seguro de desempleo puedan requerir bienes y servicios, lo que equivale a crear empleos.

En segundo lugar, del diagnóstico se concluye que es indispensable que los hogares vulnerables globales reciban transferencias directas, con el propósito de paliar la insuficiencia de ingresos. Según la información recopilada por la Enemdu de diciembre de 2019, el 35,3 % de los hogares vulnerables globales recibió ayuda con el Bono de Desarrollo Humano (BDH), pero también lo obtuvo el 11,3 % de los no vulnerables globales¹. A esas cifras se debe agregar que el 1,44 % de los hogares vulnerables recibió el Bono Joaquín Gallegos Lara (BJG). El monto total aportado a los hogares vulnerables globales en diciembre de 2019 fue de 30,6 millones de dólares por concepto de los dos bonos, cifra que, como se analizará después, es insuficiente para hacer frente a la crisis.

En estos días muchos países (151) han aplicado programas de asistencia social (Gentilini, Almenfi, Orton y Dale, 2020), basándose en esquemas de transferencias directas, con distintas modalidades:

1. Transferencias directas en dinero a las empresas por un valor de la remuneración mensual de los trabajadores, a fin de que conserven su empleo.
2. Transferencia de dinero universal por una sola vez.
3. Transferencias directas en dinero dirigidas principalmente a trabajadores informales, trabajadores independientes, trabajadores por cuenta propia, trabajadores con niños y trabajadores que podrían ser despedidos.
4. Entrega de alimentos directamente o con base a cupones.
5. Pagos a los centros de educación.
6. Soporte para las obligaciones financieras: refinanciamiento y/o aplazamiento.

¹ Según las cifras de la Enemdu, de todos los hogares con niñas, niños y adolescentes, el 47,2 % de los clasificados como vulnerables globales y el 52,5 % de los no vulnerables globales recibieron el BDH. Además, el 14 % de los hogares vulnerables globales que percibió el BDH lo hizo más de una vez, es decir, más de un miembro del mismo hogar fue beneficiario. Esto muestra que pueden existir problemas de focalización.

Como en este reporte se ha seleccionado específicamente a los hogares que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza definida por el Ecuador y, por lo tanto, sin capacidad de poseer ahorros; los que tienen miembros en condiciones laborales inestables o muy inestables frente a la cuarentena; y, aquellos con baja protección del sistema de seguridad social, lo más adecuado sería optar por una solución similar a la presentada en el punto 3².

Una política de este tipo —conociendo que los hogares vulnerables con niñas, niños y adolescentes son 1.050.638— requerirá un monto significativo de recursos, aunque no tan relevante si se considera que estaría alrededor del 0,5 % del producto interno bruto (PIB). En efecto, si se destina el 50 % de la canasta vital (valorada en 507 dólares en diciembre de 2019) a cada uno de esos hogares el primer mes, el 75 % de la mitad de la canasta vital el segundo y 50 % el tercero, el monto ascendería a 600 millones de dólares. Se establece un monto decreciente pues se supone que la salida de la cuarentena va a ir restituyendo los ingresos de los hogares vulnerables globales. Esta cantidad sería parte de los 150 millones que el Gobierno nacional tiene previsto entregar por medio de los bonos antes nombrados. Restarían por financiar 450 millones que bien podrían provenir de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, o de otras medidas como eliminar el gasto tributario contenido en varias leyes, que suma 1,9 mil millones de dólares (King, Samaniego y Carranza, 2020).

Esta protegerá a la población, especialmente a niñas, niños y adolescentes, y evitará el declive violento de la economía a través de apoyar la recuperación de la demanda. Una inversión, que no es exorbitante, evitará un círculo vicioso de alimentación de la pobreza, con sus secuelas sobre la nutrición, problemas de crecimiento y desarrollo de las capacidades de esa población.

Las circunstancias actuales exigen la creación de mecanismos solidarios para que no terminen pagando la pandemia los más vulnerables y, por el contrario, que se estructure un programa que pueda evitar los efectos colaterales, en todos los órdenes, de ingresar al círculo de la pobreza; porque ese círculo conduce también a una recuperación más lenta de las empresas, lo que arrastra a una fuerte presión sobre el sistema financiero por el aumento de la cartera vencida y la reducción de los depósitos. Así mismo, implica menos ingresos para el Gobierno; por tanto, la inversión que haga ahora el sector público para no entrar en tal situación implica que podrá recuperar con mayor rapidez sus ingresos para ejecutar la política pública. Con independencia de las medidas nombradas, el principal mecanismo solidario consiste en establecer impuestos progresivos directos sobre los ingresos y el patrimonio, tema que debería ser parte de la discusión actual y futura en el país, pues se requiere contar con redes de protección social más sólidas que las existentes, sobre todo las que se destinen a precautelar salud, nutrición y educación de niñas, niños y adolescentes.

² Incluso el FMI (Kang y Rhee, 2020), en un análisis para Asia, propone actuar preferentemente con los grupos que presentan vulnerabilidades laborales y están fuera de los sistemas de protección social.

En términos operativos este programa debería tomar como punto de partida a las beneficiarias del BDH, y de un emparejamiento con fuentes de información que deberían provenir del Servicio de Rentas Internas (SRI), IESS, INEC, Ministerio del Trabajo y de los bancos y cooperativas, con el propósito de diseñar un mecanismo adecuado para identificar y llegar a los hogares vulnerables. Siempre se van a producir errores, pero las consecuencias de la inacción serán mucho mayores que las de los errores de identificación. Es decir, el costo de oportunidad de no realizar una transferencia es mucho mayor que el costo de entregar recursos a hogares que no están en situación de vulnerabilidad.

El mecanismo debe ser flexible, en el sentido de que se puede ir corrigiendo a medida que los registros administrativos de las entidades antes señaladas vayan mostrando los cambios en los recursos de que disponen los hogares identificados.

Referencias

- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I. y Dale, P. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper*. Washington DC: World Bank.
- Kang, K. y Rhee, C. (23 de abril de 2020). *A Post-Coronavirus Recovery in Asia—Extending a “Whatever it Takes” Lifeline to Small Businesses*. Obtenido de IMFBlog: <https://blogs.imf.org/2020/04/23/a-post-coronavirus-recovery-in-asia-extending-a-whatever-it-takes-lifeline-to-small-businesses/>.
- King, K., Samaniego, P. y Carranza, C. (2020). *Alternativa integral de medidas económicas ante el covid-19 en Ecuador*. Documento de trabajo. Proyecto Macroeconomía inclusiva, más allá de los dogmas.
- Observatorio Social del Ecuador. (2018). *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS*. Quito: Manthra Comunicación.