

Desigualdades en tiempos de pandemia: la situación de los hogares con niñas, niños y adolescentes en Ecuador

DOCUMENTOS DE TRABAJO NO.2

Pablo Samaniego P. *Profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y coordinador del Laboratorio de Estudios de la Niñez y Adolescencia, proyecto que se realiza con el apoyo de UNICEF y la PUCE.*

Rosario Maldonado *Investigadora senior del proyecto Laboratorio de Estudios de la Niñez y Adolescencia.*

Quito, 5 de abril de 2021

* Las opiniones expresadas reflejan los puntos de vista de los(as) autor(as) y no necesariamente las políticas ni la visión de El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF- y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Introducción

En marzo de 2020 en el Ecuador se declaró estado de emergencia con el propósito de evitar la expansión del contagio de la Covid-19, virus altamente contagioso y que durante este año ha mostrado que, aun cuando afecta más a los adultos mayores, ha causado muertes en todos los grupos de edad. El estado de emergencia condujo al confinamiento casi total de la población, se excluyó a quienes prestan servicios esenciales como la salud, provocando un choque económico tanto de oferta como de demanda, puesto que la paralización de las actividades condujo, en muchos casos, al despido de quienes trabajaban en relación de dependencia y, adicionalmente, la paralización del medio de subsistencia de quienes desempeñan sus actividades laborales por cuenta propia.

La Covid-19 llega al Ecuador en un año en que se preveía la contracción del PIB como efecto de la errática política económica que había seguido el régimen inaugurado en mayo de 2017 y el impacto de mediano plazo que dejó la caída de los precios del petróleo del 2014 al 2016; pero también a causa de la política económica que se aplicó desde 2019 porque el gobierno firmó un Acuerdo de Servicio Ampliado con el FMI (King & Samaniego, 2020), el que además de incluir las acostumbradas medidas de recorte del gasto público, lo que condujo al debilitamiento de los principales servicios de protección social, generó un fuerte estallido de protesta social en octubre de 2019 en contra de esas. Por tanto, la pandemia se instala en un momento de desarticulación y del desprestigio de lo público levantado por el gobierno nacional (King & Samaniego, 2019), y del estrechamiento del espacio para contar con una adecuada gobernabilidad.

Ese retiro del Estado como eje de la protección social tuvo inmediatas consecuencias especialmente en Guayaquil, ciudad en la que en los primeros meses de la pandemia se produjo cerca de 6.000 muertes y se contabilizó un exceso de mortalidad cercana al 1.000% (Universidad de Cuenca - Unicef, 2020), pero además en medio de esa gravísima situación se profundizó el modelo de política económica liderada por el FMI y ampliada por la presión de ciertos sectores empresariales. De esa manera, se aprobó con la venia de la Asamblea Nacional la equivocadamente denominada Ley Humanitaria, la que, en lo sustancial, contenía medidas para flexibilizar el mercado laboral formal, es decir, el de aquellos empleados que tenían derechos legales de protección frente a despidos, reducciones salariales o de las horas de trabajo. Por otra parte, el gobierno aplicó un paquete de transferencias monetarias para beneficiar a la población que recibe el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y otros segmentos de la población en situación de vulnerabilidad con el propósito de ampliar la cobertura, pero el monto destinado fue de los más bajos de Latinoamérica (Cepal, 2021, pág. 136), solo luego de Uruguay, país que en esos momentos tenía un bajísimo nivel de contagio.

En este documento se presentan los resultados de la segunda ronda de la Encuesta sobre la situación de las niñas, los niños y los adolescentes en el Ecuador (Encovid-EC)¹, haciendo comparaciones con los resultados de la primera ronda, con el propósito de

¹ Las Encuestas Encovid-EC primera y segunda ronda son un esfuerzo del Laboratorio de Estudios sobre la Niñez y Adolescencia (Lesnia) de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Contó con el apoyo financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Unicef, la asesoría técnica del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (Equide) de la Universidad Iberoamericana de México en la elaboración del cuestionario y el cálculo muestral de Quantos® empresa mexicana especializada en investigación cuantitativa.

mostrar la evolución que ha tenido la situación de los hogares con o sin niñas, niños y adolescentes (NNA) evaluada en cuanto al empleo, ingresos, seguridad alimentaria, incidencia de los contagios, la atención en el sistema de salud, etc., pero principalmente para conocer el acceso de los NNA a los servicios del cuidado, educación y salud. Este conjunto de medidas orientadas a conocer la situación del bienestar de la población, se sintetizan en y son condicionadas por otras variables recolectadas para conocer el ánimo de los hogares y el estado emocional de los NNA.

El propósito de este trabajo, con el conocimiento de la evolución situacional de los hogares en Ecuador en el contexto de la pandemia de la Covid-19, especialmente de aquellas con niños, niñas y adolescentes, es aportar con información y análisis para el diseño de política pública que permita afrontar la crisis que el país se encuentra enfrentando.

En el centro de este trabajo se encuentran las familias con NNA porque están en una posición de más vulnerabilidad, dado que son hogares con un mayor número de miembros, menor educación de los jefes, jefes de hogar más jóvenes y porque se ubican más en el área rural.

1. Salud de los hogares

Aunque los primeros casos de Covid-19 aparecieron en diciembre de 2019, fue declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020. El primer caso detectado en Ecuador lo hizo público el Ministerio de Salud el 29 de febrero de 2020 y desde el 12 de marzo el Ecuador se declaró en emergencia sanitaria.

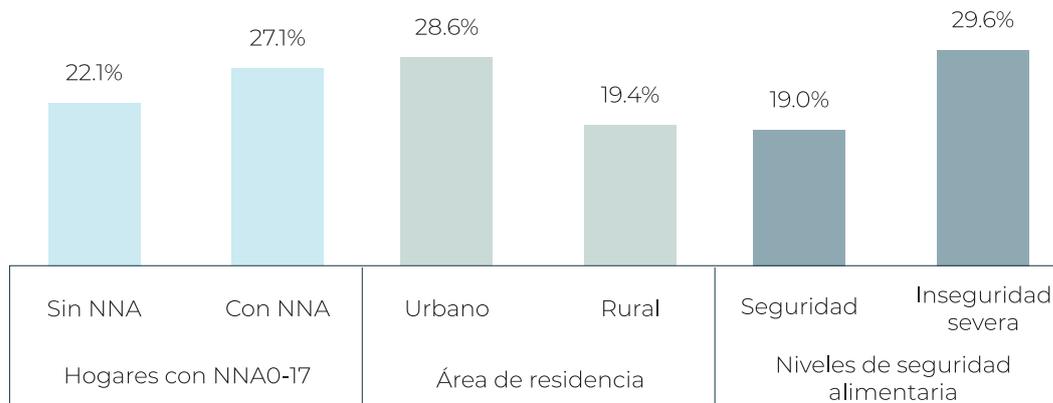
En este contexto, interesa conocer cómo ha afectado esta pandemia a la salud de los hogares y los medios que estos han tenido para afrontarla. Según la Encovid-EC primera y segunda ronda, uno de cada cuatro hogares indicó que al menos uno de sus miembros tuvo coronavirus o presentó fiebre, dificultad para respirar, pérdida del olfato o el gusto, tos o dolor de cabeza.

La forma de contagio de este virus se da a través del contacto cercano entre personas, por lo que la enfermedad tiene efectos diferenciados cuando se analiza los hogares de acuerdo con sus características sociodemográficas. En efecto, los hogares más castigados por la pandemia son los que tienen NNA, los que están ubicados en el área urbana y los que por efecto de la pérdida de empleo y la reducción de ingresos se encuentran en inseguridad alimentaria severa.

La situación se agrava si a esto se suma que los hogares con NNA tienen un mayor número de miembros y el hacinamiento² está concentrado en este tipo de hogares, por lo que potencialmente podrían tener un mayor nivel de contacto.

² Las cifras de hacinamiento fueron obtenidas de la Enemdu de diciembre de 2019 (INEC, 2019). El hacinamiento afecta al 7,3% y 11% de los hogares en el área urbana y rural, pero en ambos casos casi el 100% de ese problema habitacional está en hogares con NNA.

Gráfico 1. Porcentaje de hogares con personas con síntomas o contagiadas de la Covid-19 (segunda ronda)



Fuente: Encovid-Ec, segunda ronda.

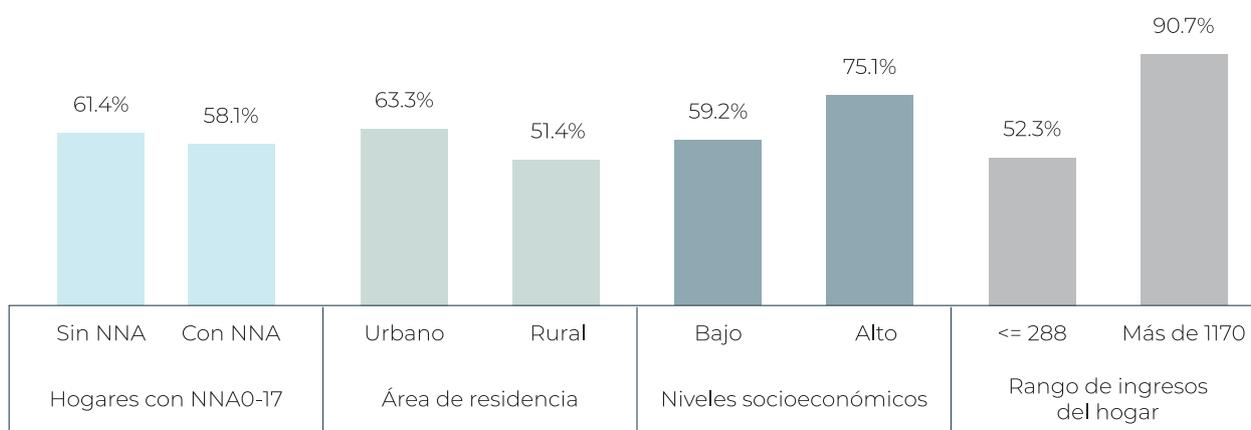
Los organismos especializados recomiendan que la mejor forma de conocer si la persona ha sido contagiada de Covid-19 es a través de pruebas de diagnóstico, las que además de ser útiles para realizar inmediatamente el tratamiento, pueden ayudar a detener la propagación. Sin embargo, el acceso a los exámenes es muy desigual debido al costo y disponibilidad. En la primera ronda de la Encovid-19 en el 47,9% de los hogares la persona contagiada o con mayores síntomas se había realizado la prueba y en la segunda ronda esa cifra mejoró alcanzando al 59,4% de los hogares. Pero las disparidades son varias, encontrándose las principales en que en el área urbana se realizan más test que en la rural, pero son mucho más notorias cuando se evalúa al acceso de los hogares según estrato socioeconómico³ o niveles de ingreso.

Esos contrastes, que se presentan en el Gráfico 2, básicamente muestran que en los hogares de menores ingresos y en aquellos de estrato socioeconómico bajo, las pruebas realizadas son muy inferiores a las que tienen acceso los hogares del estrato alto y los que tienen altos ingresos. De ahí se puede concluir que la detección a tiempo de la presencia de Covid-19, la búsqueda de tratamiento y el aislamiento consecuente, van a tener más probabilidades de realización en los hogares con menos limitaciones. En ese sentido, aunque hasta ahora no se ha demostrado que la pandemia por sí misma incida más en las personas con problemas de una adecuada alimentación y defensas, la forma como se está procesando el gobierno y la sociedad esta enfermedad, hace que tenga características heterogéneas y que termine afectando a los más pobres. Es por ello por lo que una oportuna intervención del gobierno central, así como de los GAD, podría haber evitado que la estructura de la sociedad se refleje también en la adopción de medidas de resguardo frente a la pandemia. La errática acción de un gobierno que tuvo financiamiento para hacer operaciones con la deuda externa y mantener altas sumas depositadas en el exterior⁴, pero no para establecer un plan de salud acorde con la emergencia, parecería que se manifiesta en la generación de desigualdades.

³ Los niveles socioeconómicos se construyeron a partir de varias características del hogar, lo que es diferente a la distribución de los hogares por niveles de ingreso. Por esa razón se presentan las dos desagregaciones.

⁴ Es un sinsentido que en medio de la pandemia el BCE deposite los recursos recibidos como préstamo en cuentas en el exterior (Agencia EFE, 2020) con el propósito de arreglar un problema del balance, porque tal descalce se podía posponer o arreglar en un plazo más largo, dado que había necesidades urgentes de la población. Esa política que está contenida en la carta de intención con el FMI, es analizada en King y Samaniego (2020)

Gráfico 2. . Porcentaje de hogares en los que la persona más afectada se realizó la prueba de Covid-19, según características sociodemográficas seleccionadas (segunda ronda)



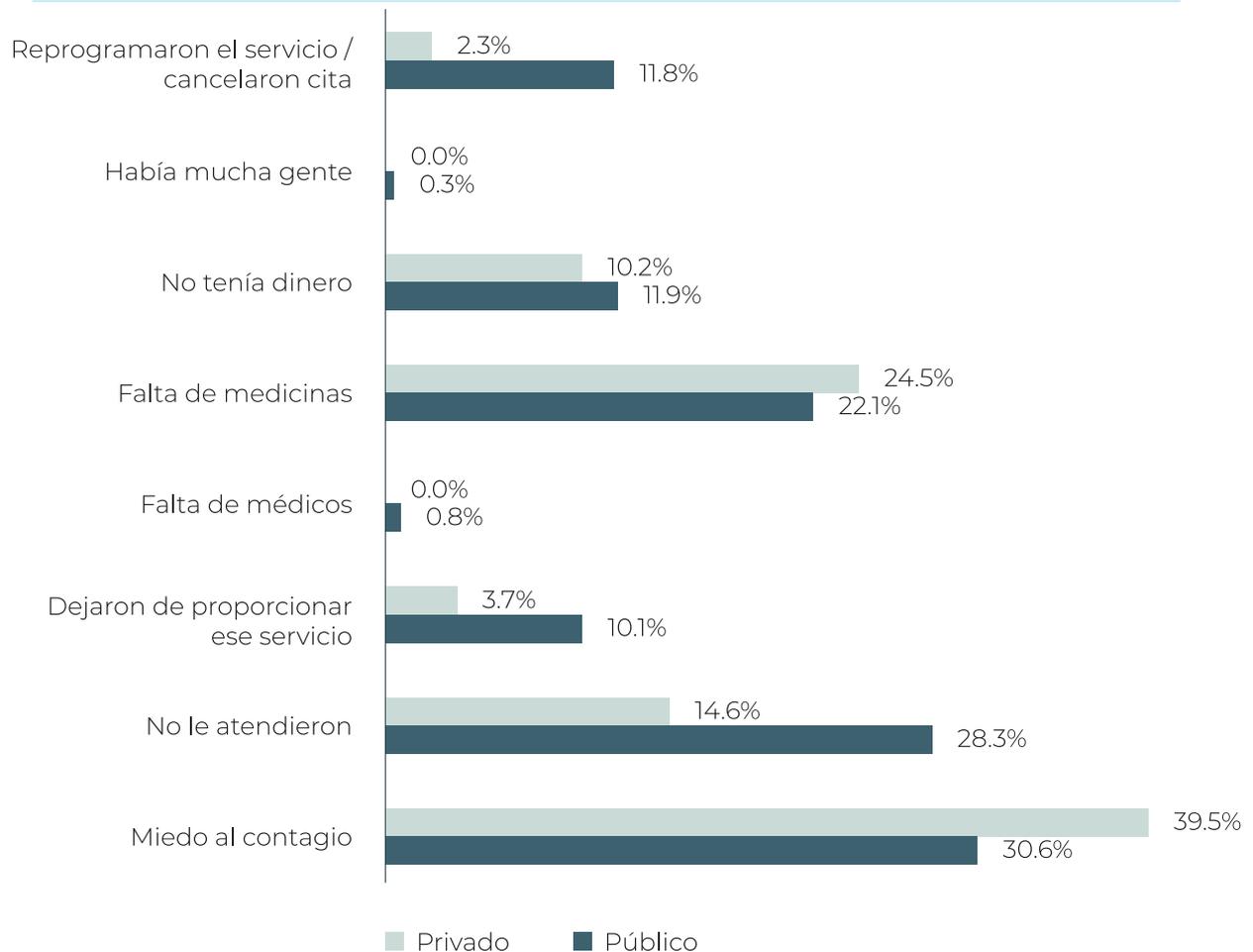
Fuente: Encovid-Ec, segunda ronda.

Otro elemento de preocupación en cuanto a la salud de los hogares es la atención de las personas con enfermedades graves, crónicas o catastróficas, puesto que requieren de cuidados continuos y las restricciones de movilidad, el miedo a la Covid-19 y las condiciones de las instituciones de salud podrían constituir un obstáculo para el acceso a los servicios que requieren. En efecto, la causa más frecuente para que se hayan paralizado los tratamientos es el miedo al contagio.

Se debe destacar que el 70% de los hogares con personas que sufren de enfermedades de este tipo se atiende en instituciones públicas de salud, por lo que la importancia que tiene este servicio público para la sociedad es determinante. Sin embargo, los que se atienden en los servicios de salud públicos mencionan como razones adicionales de no tratamiento de la enfermedad catastrófica a la falta de atención, la falta de medicinas, la cancelación y reprogramación de citas, así como la eliminación de la prestación del servicio.

De esta manera la crisis de salud provocada por el Covid-19 se manifiesta en otras crisis, como es el caso de los pacientes con enfermedades catastróficas, porque la atención pública en medio de esta extremadamente grave situación se restringió, o al menos así lo perciben las familias de quienes son usuarios del sistema público. La falta de medicinas no es algo exclusivo de este caso. Como se verá luego, también afectó al programa de vacunación, el que por décadas se mantuvo como prioridad o política de Estado. Parecería que la confusión entre conservar los llamados equilibrios macroeconómicos y buscar el bienestar de la población se convirtió en uno de los signos del gobierno al aplicar recortes en el personal y presupuesto de salud sin observar lo que ocurría alrededor.

Gráfico 3. Razones de no atención de las enfermedades catastróficas según tipo de servicio (segunda ronda)



Fuente: Encovid-Ec, segunda ronda.

2. Empleo e ingresos

Antes de la pandemia de la Covid-19, Ecuador se encontraba atravesando una crisis social importante, con incremento de la pobreza, aumento de la inequidad y deterioro de las condiciones de trabajo. Este contexto se agravó con la pandemia. Los resultados de la Encovid-Ec primera ronda presentados en enero de 2021, daban cuenta de una reducción de ingresos en los hogares producto de la pérdida de empleo por parte de los integrantes de las familias, siendo la situación más compleja en los hogares con NNA.

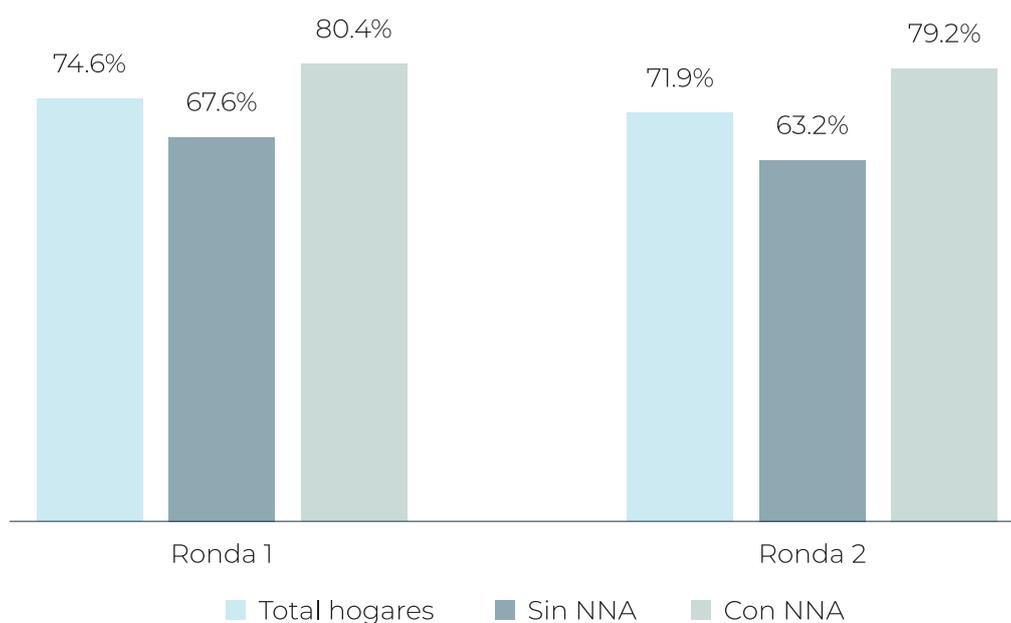
Los resultados de la segunda ronda de la Encovid-19 muestran que algunos indicadores se podrían estar recuperando. Sin embargo, se observa que los efectos negativos del contexto previo y de aquel generado por la pandemia se concentran en los hogares históricamente vulnerables ya sea por sus características educativas, étnicas o socioeconómicas.

Entre marzo y junio de 2020, los meses más críticos de la pandemia de la Covid-19, en el 66,9% de los hogares alguna persona perdió el empleo o dejó de trabajar. Mientras que, entre los meses de octubre-diciembre de 2020, el porcentaje de hogares con pérdida de empleo o reducción del trabajo fue del 48%; lo que a primera vista parecería un indicador de cierta recuperación, da cuenta de que aún persiste la inestabilidad del trabajo en uno de cada dos hogares, lo que es alarmante.

Si se profundiza en el análisis, esta situación en ambos momentos fue más profunda en los hogares con NNA. Así, mientras entre marzo-junio 2020 el porcentaje fue de 71,7%, entre octubre-diciembre 2020, en el 56,4% de los hogares con NNA alguna persona perdió el empleo o dejó de trabajar. Lo que evidencia la crítica situación por la que podrían estar atravesando los NNA en cuanto a seguridad económica.

La pérdida de empleo, antes mencionada, viene acompañada de la reducción de ingresos del hogar. Sin embargo, las consecuencias son mucho mayores de las que se podría suponer porque el porcentaje de hogares en el que los ingresos fueron menores en el momento de hacer la encuesta, en comparación con la situación que tenían antes de la pandemia, es mayor que la pérdida de empleo. Algunas de las medidas económicas que aprobó el gobierno para apoyar a las empresas, como la reducción de la jornada laboral y la suspensión de la jornada de trabajo, condujeron a la reducción de ingresos, sin que exista pérdida de empleo. Así mismo estaría pesando la inacción del gobierno al no estructurar un plan de transferencias a los hogares más pobres imposibilitados de realizar alguna actividad económica por la suspensión de actividades y consecuente recesión económica.

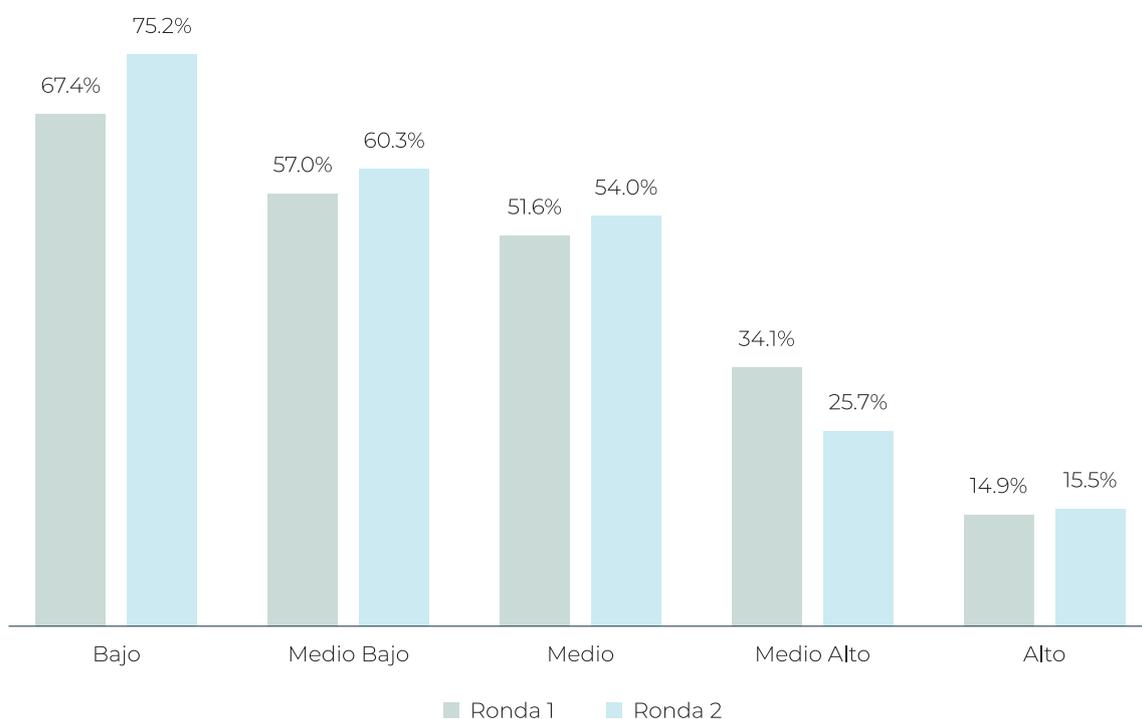
Gráfico 4. Porcentaje de hogares en que los ingresos actuales son menores que antes de la pandemia



Fuente: Encovid-Ec, primera y segunda ronda.

En el 71,9% de los hogares los ingresos actuales son menores que antes de la pandemia, siendo esa incidencia casi 10 puntos porcentuales más en los hogares con NNA. Esta situación en la que se encuentran sumidos los hogares ecuatorianos tiene una correspondencia directa con la situación de seguridad alimentaria. Mientras que en el estrato socioeconómico alto alrededor del 15% de los hogares tienen inseguridad alimentaria moderada o severa, ese porcentaje casi se quintuplica para los hogares del estrato socioeconómico bajo, observándose una clara correspondencia entre estratos e inseguridad alimentaria. Pero, adicionalmente, la inseguridad alimentaria moderada y severa aumentó en el caso de los hogares del estrato bajo, mientras que en los otros permaneció relativamente constante (las diferencias no son estadísticamente significativas). Por lo tanto, desde esta perspectiva de análisis también estamos observando afectaciones distintas, caracterizadas porque se va profundizando la inseguridad alimentaria en los hogares de los estratos bajos. En ese sentido podemos repetir lo mencionado en el acceso a la salud, es decir, que los efectos de la recesión económica y la pandemia tienen efectos especialmente duros para las familias de los sectores bajo, medio bajo y medio. Por tanto, también desde este ángulo se replican las desigualdades socioeconómicas por la inexistencia de políticas públicas concebidas desde la constitución de redes de protección social para los más afectados.

Gráfico 5. Inseguridad alimentaria* moderada y severa por estrato socioeconómico (porcentaje de hogares)



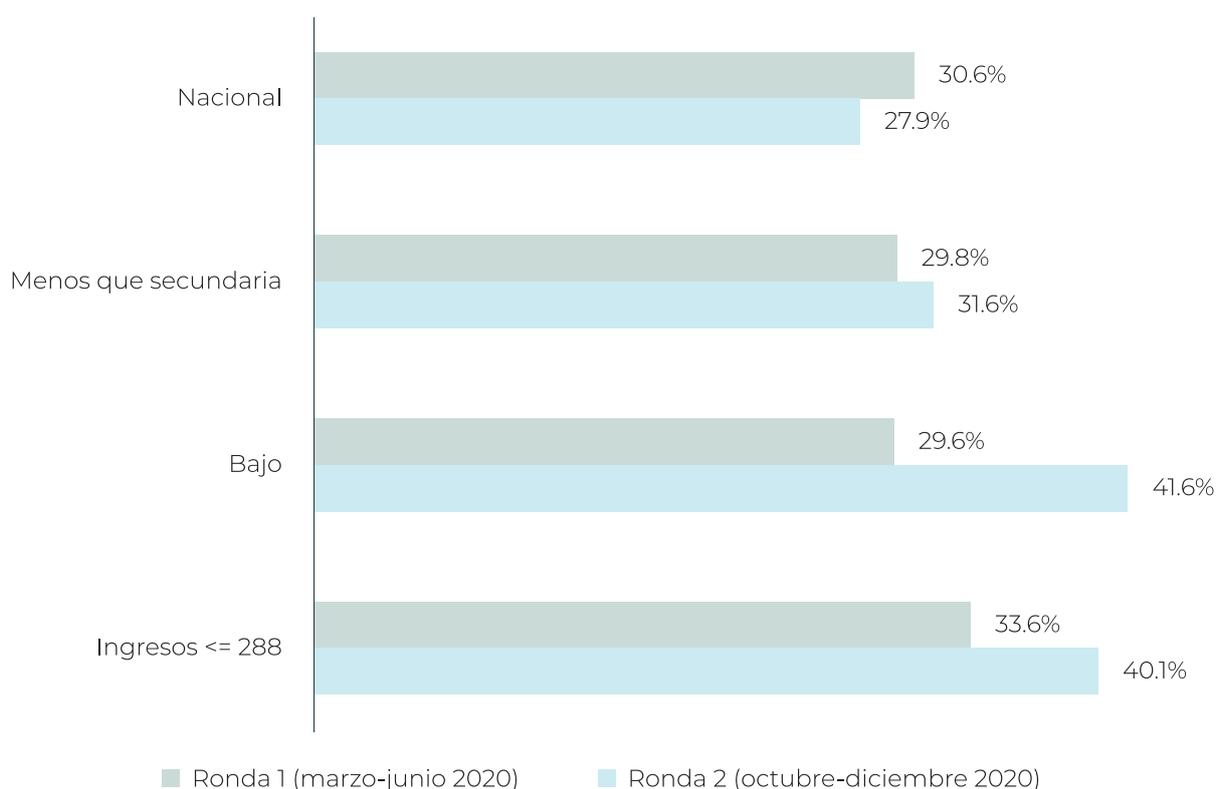
Fuente: Encovid-Ec, primera y segunda ronda.

*Nota: Medida a través de la escala ELCSA de la FAO (2012), utilizando 8 de las 15 preguntas que la conforman.

Los efectos de la Covid-19, tomando en consideración el canal del trabajo-ingreso y su correlato en la seguridad alimentaria de los hogares, dan cuenta de la vulnerabilidad generalizada en la que se encuentran los hogares. Sin embargo, existe un grupo de ellos

con características específicas que está llevando la peor parte de esta crisis y estas son las familias con jefes(as) con educación menos que secundaria, del nivel socioeconómico bajo y que tienen ingresos mensuales menores a USD 288 (aproximadamente el quintil 1 de ingresos). A pesar de que a nivel nacional el porcentaje de personas mayores de 18 años que perdió su empleo o dejó de trabajar se reduce entre las dos rondas de la Encovid-EC, en los hogares mencionados este porcentaje tiende a incrementarse. Situación similar ocurre con la seguridad alimentaria severa.

Gráfico 6. Porcentaje de personas mayores de 18 años que perdieron su empleo o dejaron de trabajar



Fuente: Encovid-Ec, primera y segunda ronda.

2.1 Condiciones laborales de las personas

Además de los hallazgos presentados hasta el momento, también es importante considerar las condiciones laborales de las personas que se encuentran trabajando, puesto que no sólo es la cantidad de trabajo la que afecta las condiciones de vida de las personas, sino la calidad de este, porque determina la satisfacción y la productividad laboral [(Böckerman & Ilmakunnas, 2012), (Freeman, 1977)].

Ante la falta de estadísticas rigurosas y metodológicamente completas sobre empleo⁵, en la Encovid-EC se realizó un esfuerzo por incorporar algunas variables que muestren, de manera agregada y directa, las condiciones de actividad, categoría de ocupación, horas de trabajo y satisfacción laboral de la población mayor de 18 años.

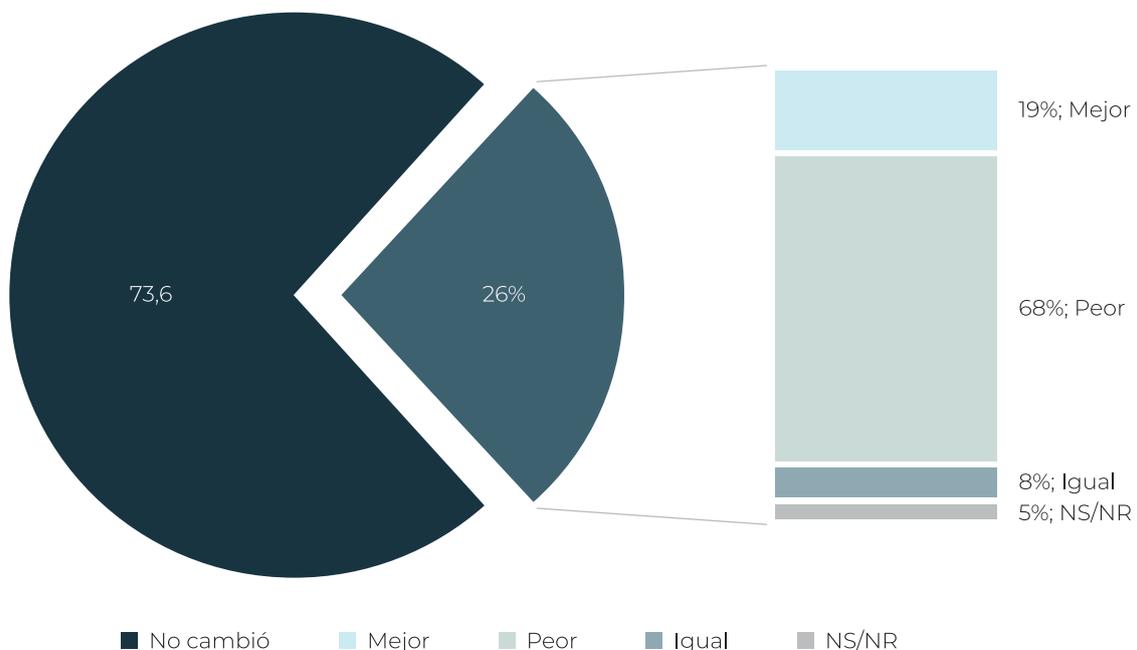
⁵ En el portal del INEC se señala que a partir de la encuesta de diciembre de 2020 "Existieron cambios metodológicos asociados al tamaño y distribución de la muestra, y representatividad estadística, por tanto, las cifras no son estrictamente comparables con los periodos anteriores." (INEC, 2021)

A pesar de que la Encovid-EC no es una encuesta especializada en empleo, la información recabada muestra que las personas en situación de desocupación y búsqueda de trabajo aumentó, ya que en la primera ronda (octubre de 2020) el porcentaje de personas en esta situación fue del 4,9%, mientras que en la segunda ronda (enero 2021) el 9,23% de personas mayores de 18 años en actividad económica⁶ contestó estar en esa situación.

También se observa el incremento del porcentaje de individuos que trabajan por cuenta propia (primera ronda 29,2%, segunda ronda 36,4%), reducción de los patronos (de 9,4% a 5,2%) y contracción de los trabajadores agrícolas de 8,5% a 4%. Estas últimas cifras son alarmantes porque podría indicar, entre otros aspectos, que la reducción de la demanda ha hecho inviable la situación de algunos productores, situación que debería merecer un constante monitoreo porque la migración campo-ciudad podría amplificar las cadenas de contagio y deteriorar la oferta agrícola en los próximos meses, lo que eventualmente ocasionaría mayores problemas de seguridad alimentaria.

En el contexto de la Covid-19 un importante grupo de trabajadores se quedó sin empleo o su trabajo se vio paralizado o reducido por lo que, con el fin de obtener ingresos, algunos tuvieron que cambiar de trabajo, intensificándose la rotación laboral. Para los que lograron colocarse en un nuevo trabajo se observa que el 26,4% tiene un empleo/trabajo diferente al que tenía antes de la pandemia y de estos el 68% indica que el trabajo es peor tomando en consideración el salario/ingreso, las horas de trabajo y los beneficios laborales.

Gráfico 7. Porcentaje de ocupados según percepción de su actual trabajo, en caso cambio de trabajo

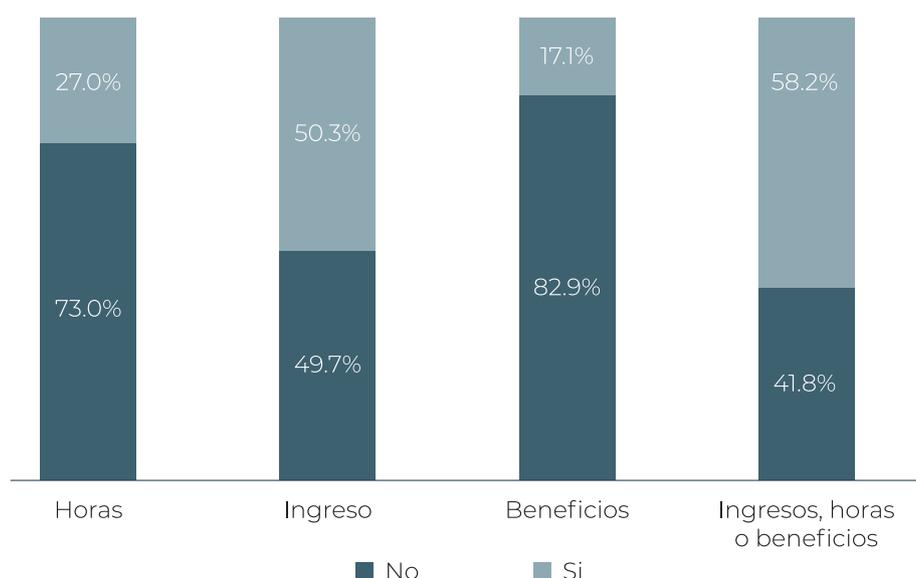


Fuente: Encovid-Ec, segunda ronda.

⁶ Se considera en actividad económica a las personas que no declararon ser estudiantes, jubilados o que se dedicaban a los quehaceres domésticos. Esas cifras no deben ser interpretadas como tasa de desempleo porque la información recolectada no permite tener todos los elementos para calcularla.

Así también, el 58% de los ocupados, que está empleado en relación de dependencia, indica que en el trabajo actual le ha ocurrido al menos una de las siguientes situaciones: reducción de horas laborales, reducción de ingresos o reducción de beneficios. Tanto la disminución de las horas como de los beneficios afectan a una gran mayoría de la población, lo que por una parte es una señal de la difícil situación económica general por la que está pasando el país puesto que se ha reducido la demanda por horas de trabajo. Por otra parte, la fuerte contracción de los beneficios puede ser una señal de la precarización de las relaciones laborales, en parte derivados de la aplicación de la Ley Humanitaria. Es decir, con independencia de si se han reducido o no los ingresos de las empresas, el ajuste se ha dado sacrificando las condiciones de vida de los empleados y sus familias, lo que además de ser parte de las consecuencias de las medidas de austeridad que acuerda el FMI (Kentikelenis, Stubbs, & King, 2016), tiene implicaciones directas sobre la recuperación de la economía pues en el momento menos apropiado se debilita la demanda a través de la limitación de la capacidad de compra.

Gráfico 8. Porcentaje de ocupados en relación de dependencia a los que le redujeron la calidad del empleo (segunda ronda)



Fuente: Encovid-Ec, segunda ronda.

3. Situación de los niños, niñas y adolescentes

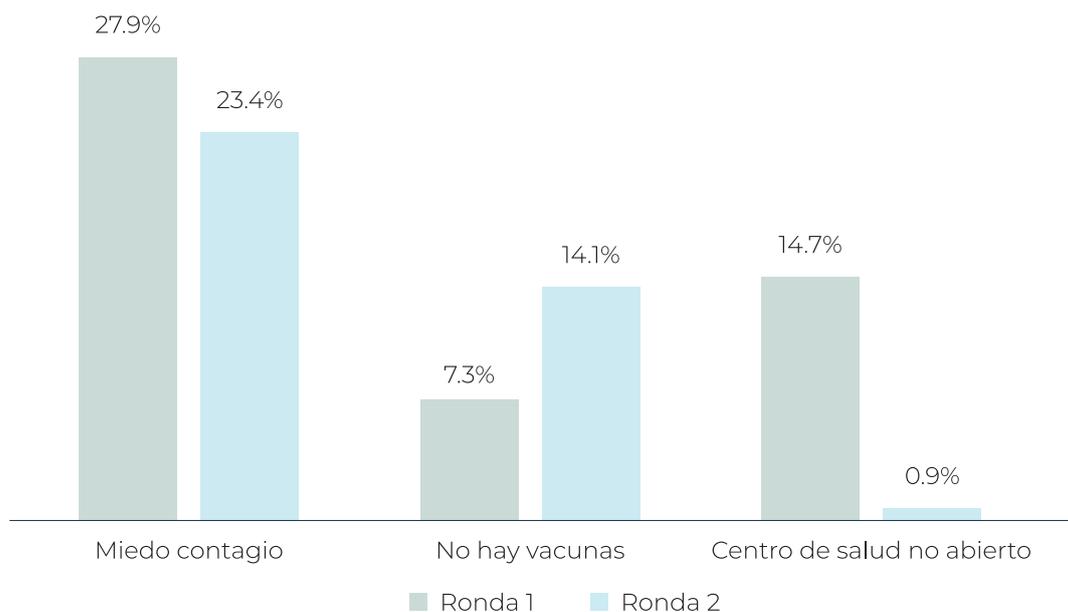
En el contexto de austeridad fiscal llevada adelante por el actual gobierno, en el que se encontraban en marcha reformas y recortes presupuestarios a los programas públicos, se presentó la pandemia de la Covid-19. Sin embargo, para aliviar los efectos de una pandemia, es imprescindible la continuidad de los servicios esenciales dirigidos a las poblaciones más vulnerables, entre ellas los NNA, para no afectar sus capacidades y condiciones de vida en el mediano y largo plazo.

La primera ronda de la Encovid-EC mostró que existía un grupo de hogares con NNA que no estaba accediendo a los programas de vacunación, desarrollo infantil, colación escolar y servicios educativos. En la segunda ronda de la Encovid-EC, luego de casi un año de iniciada la pandemia se encuentra que la situación no ha cambiado y, más bien, hay señales de deterioro.

El programa de vacunación pública en Ecuador ha sido tradicionalmente de cobertura universal. Sin embargo, en los meses más duros de la pandemia y de mayor restricción de movilidad el 70% de los hogares continuó con la vacunación de los NN de entre cero y cuatro años. Una vez relajadas las restricciones de movilidad se habría esperado un incremento del porcentaje de hogares que vacuna a sus NN. Sin embargo, el porcentaje tiende a reducirse ubicándose en el 65,6% de hogares. Esta disminución es generalizada por área de residencia, nivel educativo del jefe del hogar y niveles socioeconómicos. Es que además de los problemas propios que acarreo la pandemia y que se mencionan en seguida (Gráfico 9), el gobierno no pudo gestionar adecuadamente la provisión de vacunas para los NN por graves ineficiencias en los procesos de compra, como lo han denunciado investigaciones de varios medios de comunicación [(Basantes, 2021), (Machado, 2021), (Heredia, 2021)]

Entre las razones más comentadas en la primera ronda se encontraban el miedo al contagio y que el centro de salud estaba cerrado. En la segunda ronda de la Encovid-EC se observa que persiste el miedo al contagio (23,4%) y que ha tomado fuerza la falta de vacunas (14,1%). Según manifiestan los entrevistados, la imposibilidad de acceder al centro de salud porque estaba cerrado disminuyó significativamente entre la primera y segunda ronda, lo que mostraría que el servicio en los establecimientos públicos de salud se está recuperando.

Gráfico 9. Porcentaje de hogares según razón de no vacunación



Fuente: Encovid-Ec, primera y segunda ronda.

En cuanto a los servicios de desarrollo infantil, uno de cada tres hogares con NN de entre cero y cuatro años accede a ellos, porcentaje que ha permanecido prácticamente estable entre la primera (32,1%) y la segunda ronda (34,8%) de la Encovid-EC y de estos más del 90% accede a programas de desarrollo infantil públicos. Como en los ámbitos antes analizados, la dotación de servicios públicos es crucial porque la mayoría de la población accede a ellos. Por tanto, los centros de desarrollo infantil, al igual que los de salud o educación, son estratégicos tanto en términos del desarrollo de los NN como del alivio del tiempo destinado al cuidado dentro de los hogares. Pero el problema en este servicio en concreto es que aun cuando la oferta pública no se redujo (como tampoco lo hizo la privada), esta cambió sustancialmente debido a la pandemia. En entrevistas a funcionarios públicos encargados de esos servicios, ellos afirman haber continuado con él, pero de manera virtual. Esto implica que los NN permanecían en el hogar y debían conectarse (los que podían) a interacciones virtuales con las personas encargadas de los centros de desarrollo infantil, pero para hacerlo debía estar presente algún miembro de la familia que pueda realizar la conexión. Los resultados de la Encovid-Ec en sus dos rondas muestran que el 80% del cuidado de los NN de 0 a 4 años está a cargo de las mujeres del hogar y, específicamente, de las madres. De ahí se concluye que las mujeres debieron multiplicar las actividades de cuidado dentro del hogar, lo que es especialmente difícil para aquellas que debieron continuar con la asistencia presencial a su lugar de trabajo, o las que debían ocuparse de sus actividades laborales virtualmente. En este sentido, la pandemia ha afectado principalmente el tiempo de las mujeres, seguramente conduciendo a una mayor pobreza de tiempo (Bardasi & Wodon, 2009)

Por otra parte, el programa de complemento alimenticio y/o de colación escolar para los niños y niñas de entre 0 y 4 años que asisten a programas públicos de desarrollo infantil, lo reciben uno de cada tres hogares con NN en esa edad, lo que indica una escasa cobertura del programa y un margen para incrementar el servicio tomando en consideración que existe una grave situación de inseguridad alimentaria de los hogares.

En el contexto de la pandemia los servicios educativos enfrentaron varios desafíos, desde el cierre de los espacios físicos, la adaptación de las clases a medios digitales y el mantenimiento de programas educativos; sin embargo, este tránsito también puso a las familias en aprietos por la limitada conectividad de los hogares⁷, los medios de conexión digitales y el espacio físico y ambiente adecuado en el hogar para acceder a clases virtuales.

Si bien se observa una alta tasa de asistencia, ya que en el 95,2% de los hogares con NNA de entre 5 y 11 años y el 90,3% de los hogares con NNA de entre 12 y 17 años han continuado estudiando y casi la totalidad de estos lo hace de forma virtual, las tasas de no asistencia representan alrededor de 102.000 NNA de entre 5 y 11 años y 183.000 NNA de entre 12 y 17 años, para los cuales la causa principal para no acudir a las clases virtuales es, según la información recabada en segunda ronda de la Encovid-EC, la falta de internet y computadora, razón mucho más relevante cuando se compara con la primera ronda.

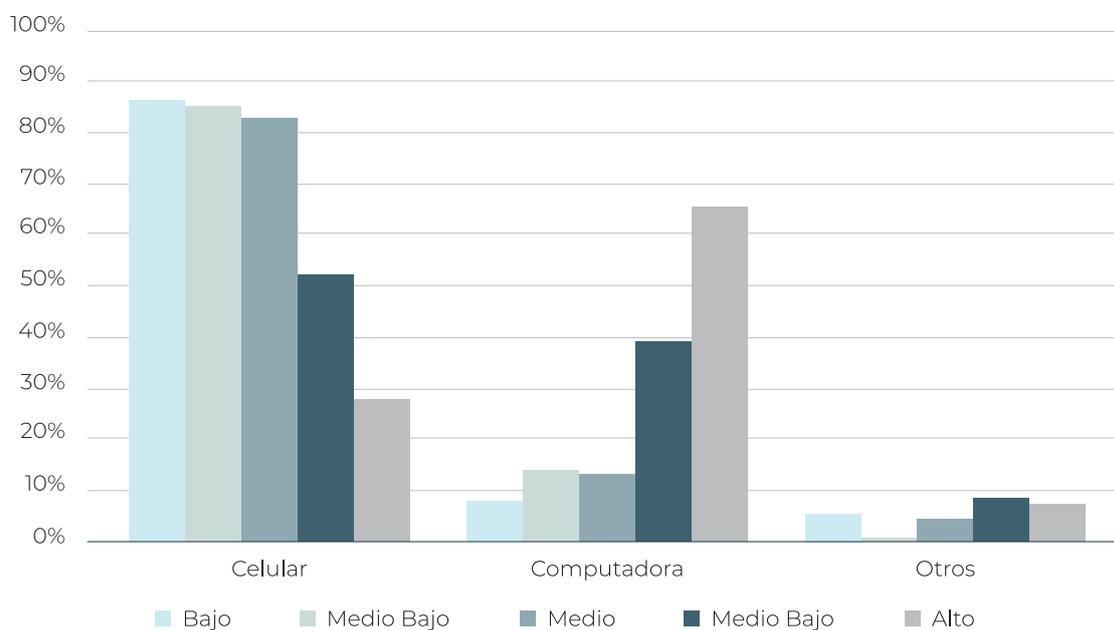
Como se mencionó, casi la totalidad de los hogares indican que los NNA estudian de forma virtual. Sin embargo, ese acceso no se realiza bajo las mismas condiciones en

⁷ Según la encuesta Multipropósito INEC (2020), apenas el 53,2% de los hogares tiene acceso a Internet, por lo que gran parte del acceso se realiza a través del teléfono celular.

todos los hogares. Mientras el 86% de los hogares con NNA entre 5 y 17 años en el nivel socioeconómico bajo acceden a las clases a través del celular, apenas el 3% de los hogares con NNA de entre 5 y 11 años y el 8% de los hogares con NNA de entre 12 y 17 años lo hace usando una computadora.

En el otro extremo, los hogares del nivel socioeconómico alto acceden principalmente a través de una computadora, 68% de los hogares con NNA de entre 5 y 11 años y 65% de los hogares con NNA de entre 12 y 17 años. Este patrón diferenciado también se observa cuando se analiza la educación del jefe del hogar, el área de residencia, etc.

Gráfico 10. Porcentaje de hogares con NNA12-17 según aparato que acceden a clases y nivel socioeconómico



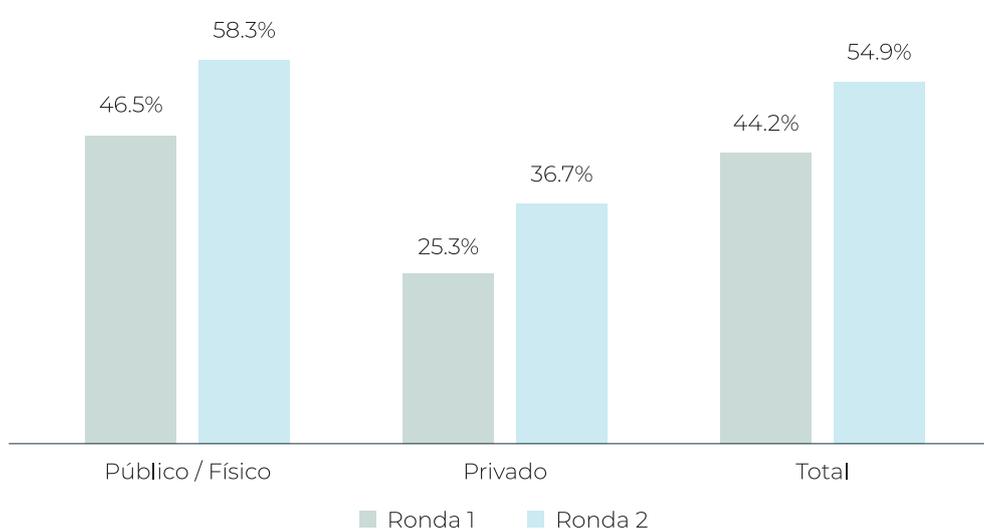
Fuente: Encovid-Ec, segunda ronda.

Es decir, se configura otra inequidad no por el acceso sino por la calidad de él. En este caso encontramos una clara diferencia en el equipo utilizado para atender a clases; suponemos que el equipo es fundamental para tener mejores condiciones tanto para atender a las clases como para realizar algunas tareas diseñadas en las plataformas, porque no se conoce si todas las plataformas funcionan de la misma manera en un computador que en una tableta o un teléfono celular. Sin embargo, y a diferencia de las otras inequidades analizadas, esta pesará en el mediano y largo plazo. Aunque no es automática la relación entre instrucción y superación de la pobreza o movilidad social, sin desconocer que ayuda a mitigar esos problemas, estamos presenciando que estas generaciones de alumnos con estudios virtuales eventualmente podrán tener un desarrollo distinto de las capacidades en el ámbito del conocimiento, elemento que es cada vez más importante por las características que está tomando el trabajo en las distintas actividades, dominadas por rápidos cambios tecnológicos.

Lo antes mencionado se reafirma al conocer el tiempo que diariamente los NNA reciben clases y se dedican a realizar las tareas. La tendencia desde la primera ronda

de la Encovid-EC es que el promedio de horas de clase en los establecimientos públicos es menor (2,8 horas para los hogares con NNA de entre 12 y 17 años y 1,75 para los hogares con NNA de entre 5 y 11 años) que en los privados (4,5 y 3,77 respectivamente), siendo el promedio total de 3,1 y 2,1. Estas diferencias se dan en un contexto en el que el 80% de la población de NNA asiste a establecimientos públicos de educación, por lo que la importancia de la educación pública es vital socialmente, pero, como se ha mencionado, aparentemente no logró adaptarse a las condiciones que introdujo la pandemia, al menos si se juzga desde las horas de clase impartidas y el tiempo dedicado a realizar las tareas, que eventualmente⁸ podrían ser medidas indirectas de calidad de la oferta educativa.

Gráfico 11. Porcentaje de hogares que considera regular, mala o muy mala la educación de los NNA5-11



Fuente: Encovid-Ec, primera y segunda ronda.

Una de las consecuencias de los problemas de acceso y de la forma como se realizan las actividades virtuales se observa en que un importante porcentaje de hogares tiende a calificar de regular, mala o muy mala la educación que reciben los NNA. En efecto, en la primera ronda el 45% de los hogares que tienen NNA de 12 a 17 años emitieron esa calificación, la que aumentó al 55% en la segunda ronda. Esa evaluación negativa que afectaba más a la educación pública, en la segunda ronda también se observó al calificar a las instituciones privadas, lo que podría dar cuenta de que los sistemas de enseñanza no han podido ser adaptados adecuadamente para ser realizados sin la asistencia presencial.

Finalmente, los servicios escolares como la colación escolar siguen siendo deficientes, pues apenas uno de cada tres hogares con NNA12-17 y uno de cada dos hogares con NNA5-11 indica que recibe este servicio. Esto mostraría otra falla del sistema público de educación, pues como se ha podido mostrar en las partes previas, una parte importante de los hogares está padeciendo de problemas de seguridad alimentaria, lo que podría ser solucionado, aunque sea parcialmente, por una activa política de expansión de la entrega de la colación escolar a las y los estudiantes.

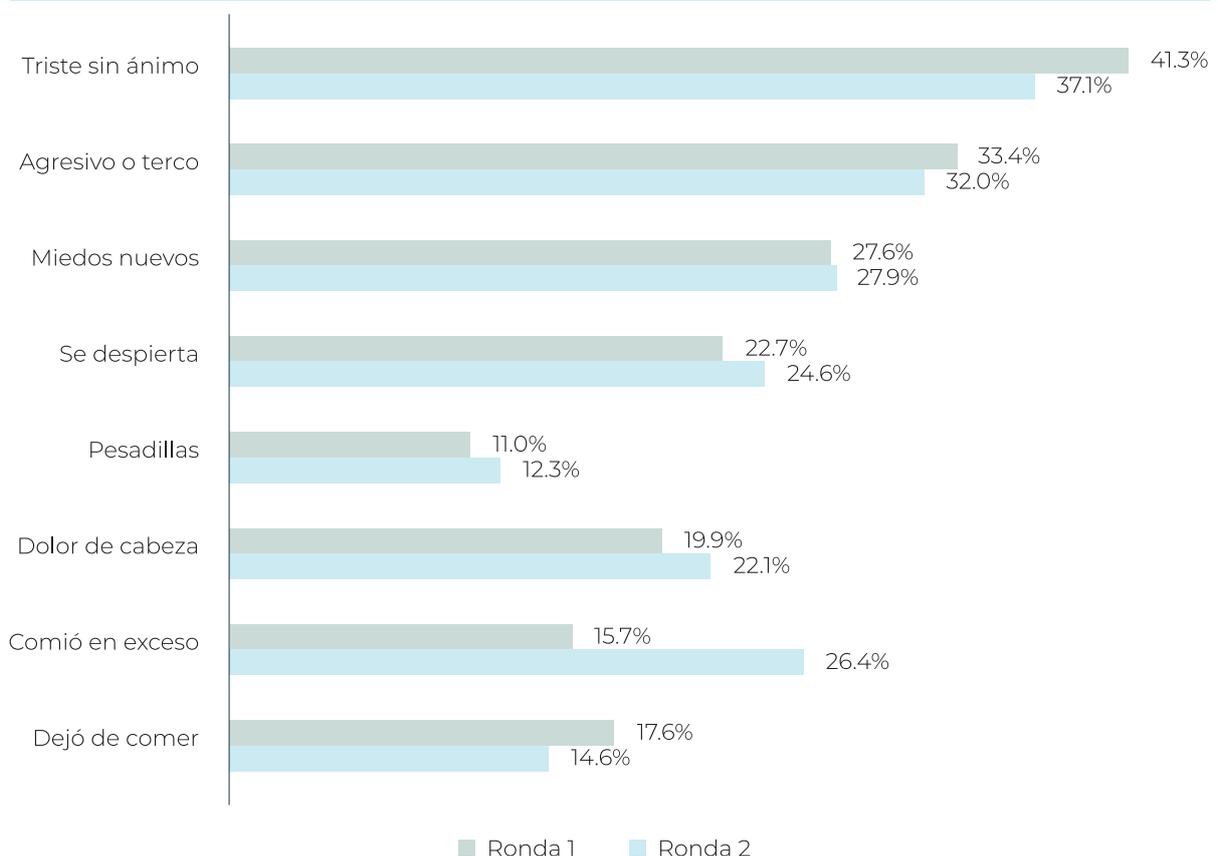
⁸ El tiempo que los NNA dedican a clases y a tareas son indicadores imperfectos de la calidad educativa. Dada las limitaciones para contar con información sobre la calidad de la educación en el contexto de pandemia, se han utilizado como aproximaciones al tiempo de aprendizaje.

4. Ambiente familiar

Como se había manifestado, las condiciones a las que condujo el Covid-19, amplificó las carencias que ya existían en los hogares. Las preocupaciones ante la inminente pérdida de empleo e ingresos por las restricciones de movilidad y las políticas adoptadas por el gobierno, la imposibilidad de que los miembros del hogar se alimenten correctamente, el miedo a contagiarse con la Covid-19 o la preocupación por los que ya están enfermos, son situaciones que los hogares viven a diario y que pueden menoscabar la salud mental de todos los miembros.

Los NNA se ven afectas por lo que ocurre en su ambiente familiar ya que procesan las inquietudes de las personas adultas con respuestas como dejar de comer, estar tristes, entre otras. En respuesta a una serie de 8 preguntas en las que se indagó si alguno de los NNA del hogar se había sentido triste o sin ánimo, agresivo, había tenido miedos nuevos, problemas para dormir, pesadillas, dolor de cabeza, comió en exceso o dejó de comer, tan sólo el 25% de los hogares con NNA no reporta ninguna de estas situaciones emocionales en los NNA. Ese porcentaje ha permanecido invariante tanto en la primera como en la segunda ronda de la Encovid-EC. La principal situación emocional a la que se están enfrentando los NNA, según los resultados de las dos rondas de encuestas, es la tristeza o desánimo.

Gráfico 12. Porcentaje de hogares según situación emocional de los NNA 0-17 años



Fuente: Encovid-Ec, primera y segunda ronda.

Existen impactos diferenciados tanto por niveles de seguridad alimentaria, niveles socioeconómicos, educación del jefe del hogar, entre otras. Así, por ejemplo, en los hogares con inseguridad alimentaria severa más de la mitad de los NNA se ha sentido triste o sin ánimo, lo que parecería ser una respuesta consistente con la situación. Como hemos explicado, la mayor parte de los hogares con inseguridad alimentaria son los que tienen también menos recursos para hacer frente a la pérdida de empleo, al acceso adecuado a los servicios públicos e incluso a un manejo adecuado de la pandemia; por tanto, a esta afectación diferenciada de la pandemia se debe agregar que los NNA de los hogares con problemas estructurales previos en cuanto a su nivel de bienestar, además deberán afrontar las duras pruebas emocionales sin contar con servicios públicos concretos para ello o de la canalización de alguna política al respecto a través de los canales que tiene el sistema educativo.

El estado emocional de los miembros del hogar es importante para crear un buen ambiente para el crecimiento de los NNA. La pandemia de la Covid-19 provocó la preocupación en todos los hogares. Sin embargo, casi el 60% de los hogares con NNA que se encuentra altamente⁹ preocupado por la Covid-19.

La preocupación por la Covid-19 en los hogares con NNA también se ha traducido en una intranquilidad general con personas que han sentido los nervios de punta o que no han podido controlar la preocupación. Situaciones emocionales que se profundizan en los hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa. Así, uno de cada dos hogares con NNA con inseguridad alimentaria severa se ha encontrado en esta situación más de la mitad de los días o todos los días.

5.

Conclusiones y recomendaciones para el diseño de política pública

La pandemia ha profundizado las carencias de los grupos más vulnerables y ahondado la desigualdad en todos los ámbitos tratados en este documento. Por tanto, se requiere de forma urgente una política pública activa que alivie la situación que viven los hogares que históricamente no tuvieron acceso a los derechos esenciales y ahora no cuentan con medios para enfrentar esta situación sin precedentes.

- La situación de pérdida de empleo e ingresos ha extendido la imposibilidad de alimentarse de forma segura en los hogares más vulnerables. Se requiere que el gobierno amplíe la cobertura de los programas de transferencias monetarias a las unidades familiares que no han logrado recuperarse y que se encuentran en inseguridad alimentaria, acompañándolos con el fortalecimiento de los servicios públicos que brindan atención en salud, educación, desarrollo infantil y protección.
- El rol de los programas públicos en el contexto de la pandemia es fundamental para paliar sus efectos, dado que la mayor parte de la población hace uso de ellos. Sin embargo, no existe avance en la ampliación de la cobertura y, en otros casos, como la vacunación de los niños y niñas de entre 0 y 4 años, se observa

⁹ En una escala del 1 al 10 altamente preocupado recibió la calificación de entre 8 y 10

un grave retroceso. El gobierno debe asegurar y reforzar los programas públicos dirigidos a los NNA y a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, de tal forma que no continúe un proceso en el que se sentirán afectaciones en el mediano y largo plazo, especialmente para quienes estructuralmente tienen deficiencias o imposibilidad de acceder a los medios para tener una vida digna.

- La salud mental de los NNA y el ambiente familiar donde crecen es uno de los principales determinantes en el desarrollo de sus capacidades en el futuro. Las múltiples situaciones con relación a la salud, pérdida de empleo, ingresos y falta de alimentación, tienen efectos emocionales en los NNA, por lo que se requiere de una política pública sobre salud mental de amplia cobertura, que acompañe a las familias que han visto que los medios para afrontar esta crisis han disminuido, pero tales medidas no serán suficientes si no se atacan simultáneamente todas las carencias. Como señala Amartya Sen (2020) la imposibilidad de ejercer una de las libertades condiciona la expansión de todas las capacidades.

Referencias

- Agencia EFE. (18 de 12 de 2020). Reservas internacionales de Ecuador alcanzan su nivel más alto en dos décadas. *El Comercio*.
- Bardasi, E., & Wodon, Q. (2009). Working Long Hours and Having No Choice, Time Poverty in Guinea. *Policy Research Working Paper, no. 4961*, 1-26.
- Basantes, M. C. (21 de 03 de 2021). Escasez de vacunas para niños en Ecuador: no es culpa de la pandemia. *GK*. Obtenido de <https://gk.city/2021/03/21/escasez-vacunas-ninos-ecuador/>
- Böckerman, P., & Ilmakunnas, P. (2012). The Job Satisfaction-Productivity Nexus: A Study Using Matched Survey and Register Data. *Industrial & Labor Relations Review, vol. 65, no. 2*, 244-262.
- Cepal. (2021). *Social Panorama of Latin America 2020*. Santiago: Naciones Unidas.
- FAO. (2012). *Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA): manual de uso y aplicaciones*. s.i.: Alfabetas Artes Gráficas.
- Freeman, R. (1977). Job satisfaction as an economic variable. *NBER Working Paper, no. 225*, 1-13.
- Heredia, V. (15 de 02 de 2021). Ministerio de Salud reconoce déficit en ‘inventario’ de vacuna pentavalente para bebés; espera resolverlo hasta el 22. *El Comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/vacuna-pentavalente-salud-deficit-ecuador.html>
- INEC. (12 de 2019). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo*. Quito: INEC. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-diciembre-2019/>
- INEC. (2020). *Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares*. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-multiproposito-de-hogares/>
- INEC. (03 de 04 de 2021). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo*. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-febrero-2021/>
- Kentikelenis, A. E., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2016). IMF conditionality and development policy space, 1985-2014. *Review of International Political Economy, 23(4)*, 543-582.
- King, K., & Samaniego, P. (2019). A río revuelto ganancia de varios pescadores. *Ecuador Debate, No. 106*, 17-34.
- King, K., & Samaniego, P. (2020). Ecuador: Into the abyss thanks to the structural adjustment policies of the Extended Fund Agreement with the IMF. *Cuadernos de Economía, No. 80, Special Issue*, 541-566.

Machado, J. (29 de 01 de 2021). Padres de familia reclaman falta de las principales vacunas para niños. *Primicias*. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/padres-de-familia-reclaman-falta-de-las-principales-vacunas-para-ninos/>

Sen, A. (2020). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

Universidad de Cuenca - Unicef. (2020). *Análisis del exceso de mortalidad en Ecuador*. s.c: s.e.

Anexo 1: ¿Cómo se realizó la Encovid-EC?

La Encovid-EC es una encuesta telefónica cuya primera ronda se realizó entre octubre y noviembre de 2020 y la segunda ronda entre enero y febrero de 2021, tienen un diseño aleatorio y es representativa de los hogares y de la población de 18 años y más a nivel nacional. Recoge información sobre salud, empleo, situación de los niños, niñas y adolescentes, estado emocional y seguridad alimentaria. Contó con el apoyo de las instituciones mexicanas Quantos en el diseño muestral, selección muestral y elaboración de factores de expansión, y EQUIDE en el asesoramiento técnico en los instrumentos de levantamiento.

La empresa Opinión Pública Ecuador aplicó la encuesta tanto de la primera como de la segunda ronda. En la primera ronda, la encuesta Encovid-EC tiene una muestra efectiva de 1.805 hogares y en la segunda ronda de 1.813 encuestas. En el 65.3% de los hogares encuestados se encuentran NNA entre 0 y 17 años. Se levantó información en las 24 provincias del país.